



## **Aiuti di Stato e trasporto aereo: alcune precisazioni alla luce di tre recenti sentenze del Tribunale sul caso degli aeroporti sardi.**

DI CATERINA MORO<sup>\*</sup>

Sommario: 1. Premessa. – 2. Aiuti di Stato e trasporto aereo. – 3. La decisione della Commissione n. 1861/2017. – 4. La Legge regionale n. 10/2010 e la sua attuazione ai sensi della delibera regionale n. 29/36. – 5. Accordi conclusi tra le ricorrenti e le società di gestione aeroportuale di Cagliari e di Olbia. – 6. Le sentenze del Tribunale. – 6.1. Sulla mobilitazione di risorse statali e sull'imputabilità alla Regione delle scelte commerciali delle società di gestione aeroportuale: la rilevanza del criterio del controllo. – 6.2. Il conseguimento di un indebito vantaggio economico da parte delle compagnie aeree. – 6.3. Corretta qualificazione della L.R. n. 10/2010 come regime di aiuti. – 6.4. Selettività, incidenza sugli scambi e pregiudizio per la concorrenza. – 6.5. Legittimo affidamento. – 7. Considerazioni conclusive.

### **1. Premessa**

L'instaurazione di un mercato comune, oggi interno, fondato sul corretto gioco della concorrenza ha da sempre costituito, e costituisce tutt'ora, uno degli obiettivi principali dell'Unione<sup>1</sup>.

A tale scopo, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito, "TFUE") prevede diverse norme a tutela della concorrenza, tra cui si collocano le disposizioni volte a vietare interventi statali che, favorendo talune imprese o produzioni, possano incidere sul commercio tra Stati membri, falsando o minacciando di falsare la concorrenza.

---

<sup>\*</sup> Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Lo confermava l'articolo 3, paragrafo 1, lett. f) TCEE, poi l'articolo 3, lett. g) TCE. Lo ribadisce oggi l'articolo 3, paragrafo 1, lett. b) TFUE che attribuisce all'Unione la competenza esclusiva per la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, unitamente all'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, ai sensi del quale «L'Unione instaura un mercato interno» che, alla luce del Protocollo n. 27, «[...] comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata».

Così, l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sancisce, salvo deroghe contemplate dai Trattati, il divieto degli aiuti statali alle imprese. Di seguito, l'articolo 108 TFUE detta la disciplina procedurale, specificata ulteriormente dal Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio (in seguito anche "Regolamento di procedura"), che in base all'articolo 109 TFUE, ne ha precisato le modalità di applicazione<sup>2</sup>. Quest'ultima norma attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare tutti i regolamenti utili al fine dell'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE.

Affinché una determinata misura possa qualificarsi come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, è necessario che soddisfi cumulativamente quattro condizioni. Invero, essa deve *i*) essere concessa, direttamente o indirettamente, mediante risorse statali ed essere imputabile allo Stato membro interessato<sup>3</sup>; *ii*) concedere un vantaggio selettivo al beneficiario; *iii*) incidere sugli scambi tra Stati membri; *iv*) falsare o minacciare di falsare la concorrenza<sup>4</sup>.

Alcune deroghe al divieto di aiuti di Stato sono individuate dallo stesso articolo 107 TFUE, che, ai paragrafi secondo e terzo, individua rispettivamente un numero chiuso di aiuti considerati di per sé compatibili e una serie di misure che, invece, possono essere considerati compatibili con il mercato interno<sup>5</sup>. Competano il panorama normativo alcuni atti di diritto derivato tra cui il Regolamento (UE) n. 1407/2013 (Regolamento «*de minimis*»)<sup>6</sup> e il Regolamento (UE) n. 651/2014 (Regolamento generale di esenzione per categoria)<sup>7</sup>.

L'evidente ampiezza del concetto di "aiuto di Stato" ha portato nel tempo la Corte di giustizia a delinearne i contorni in diverse pronunce il cui contenuto è oggi recepito dalla

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, *recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *GUUE* n. L 248 del 13 luglio 2015, pp. 9-29.

<sup>3</sup> Questi due elementi caratterizzanti l'intervento statale devono essere intesi in senso complementare e la loro sussistenza deve essere rilevata distintamente. In questo senso si vedano, *ex multis*, Corte giust., 16 maggio 2002, *Francia c. Commissione (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU: C:2002:294, punto 24; Corte giust., 28 marzo 2019, *Germania/Commissione*, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punti 48 e 63.

<sup>4</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla nozione di aiuti di Stato veda G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in *Rivista Eurojus*, fasc. 3/2019, p. 107 e ss.; G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI, (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – parte speciale*, Torino, 2017, pp. 381 e ss.; M. EBNER, E. GAMBARO, *The Notion of State Aid and Derogations*, in A. SANTAMARIA (a cura di), *Competition and State aid: An Analysis of the EU Practice*, Alphen aan den Rijn, 2015, II ed., pp. 21e ss.

<sup>5</sup> La differenza tra i due gruppi di categorie di aiuti considerate risiede nel fatto che, la Commissione, con riferimento agli aiuti di cui al paragrafo secondo dell'articolo 107 del TFUE, non gode di alcun potere discrezionale nell'accertamento della compatibilità di tali misure con il mercato interno, poiché è il Trattato a disporla direttamente. L'istituzione si limiterà quindi a verificare che le misure notificatele soddisfino i requisiti formali e tecnici previsti per la concessione degli aiuti. Per contro, l'accertamento circa compatibilità degli aiuti di cui al terzo paragrafo della norma in parola, è subordinata a una valutazione discrezionale della Commissione. Si vedano inoltre E. STUART, I. ROGINSKA-GREEN, *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy. Analysis and Assessment*, Alphen aan den Rijn, 2018, pp. 53-80; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, II ed., 2017, pp. 647 ss.

<sup>6</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*, in *GUUE* n. L 352 del 24 dicembre 2013 pp. 1-8.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*, in *GUUE* n. L 187 del 26 giugno 2014, pp. 1-78.

Comunicazione della Commissione del 2016 sulla nozione di aiuto di Stato (in seguito, “Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato”)<sup>8</sup>.

Infine, giova ricordare che l’articolo 106, paragrafo 2, TFUE, prevede che possa derogarsi all’applicazione delle regole di concorrenza nei confronti delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, qualora tale disciplina osti all’adempimento della specifica missione ad esse affidata, a patto che ciò non comprometta lo sviluppo degli scambi in misura contraria all’interesse dell’Unione<sup>9</sup>. Invero, taluni servizi di interesse economico generale possono essere prestati solo qualora le autorità pubbliche offrano una compensazione finanziaria al fornitore<sup>10</sup>. Tale compensazione, qualora soddisfi cumulativamente determinati criteri, inizialmente individuati in via pretoria nella nota sentenza *Altmark*<sup>11</sup>, oggi ulteriormente specificati da un c.d. “pacchetto” sugli aiuti di Stato relativi ai SIEG<sup>12</sup> non costituisce un aiuto di Stato poiché viene meno una delle caratteristiche

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, in *GUUE* n. C 262, del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

<sup>9</sup> Si veda in proposito A. GARDELLA, *Articolo 106 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, II ed., pp. 1117-1141, spec. p. 1128 e ss.; G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, Padova 2012, pp. 790 e ss. Per un approfondimento sui servizi di interesse economico generale si vedano; G. F. RUSSO, *I servizi di interesse economico generale*, in G. CASSANO, A. CATRICALÀ, R. CLARIZIA (a cura di), *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Troino, 2018, pp. 873-932; A. Maziarz, *Services of general Economic Interest: Towards Common Values?*, in *Eur. St. Aid L. Q.*, 2016, pp. 16-30. G. CARULLO, *Aiuti di Stato: la modernizzazione del ruolo dello Stato finanziatore quale motore di sviluppo dei servizi di interesse economico generale*, in *Conc. Merc.* 2015, pp. 5 e ss.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell’Unione europea*, Milano, 2010.

<sup>10</sup> In questo senso si veda il secondo punto della Comunicazione della Commissione *sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla Compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*, in *GUUE* n. C 8 dell’11 gennaio 2012 pp. 2-14. Come evidenziato da M. C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in *Contr. impr. Eur.*, 2015, pp. 681-718, spec. p. 686: «Nella gestione ed erogazione di taluni servizi di interesse economico generale può essere necessario un sostegno finanziario pubblico quando le entrate non consentono di coprire i costi sostenuti dalle imprese pubbliche o private nell’adempimento di obblighi di servizio pubblico assegnati».

<sup>11</sup> Corte giust., 14 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, ECLI:EU:C:2003:415. Solo qualora le quattro condizioni individuate dalla Giurisprudenza nella pronuncia citata siano cumulativamente soddisfatte, e salvo che vi siano discipline settoriali che impongano requisiti più stringenti per l’imposizione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione accordata dalle autorità pubbliche alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale non costituisce un aiuto ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, TFUE. In particolare i) l’impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell’adempimento di obblighi di servizio pubblico e tali obblighi devono essere definiti in modo chiaro; ii) i parametri di calcolo della compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; iii) la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire, totalmente o parzialmente, i costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole; iv) la scelta dell’impresa incaricata dell’adempimento di tali obblighi dev’essere effettuata mediante procedura di appalto pubblico in modo da tale da poter garantire la scelta del candidato che sia in grado di offrire il servizio al minor costo per la collettività; in alternativa, laddove la selezione del fornitore non avvenga mediante gara, la scelta dovrà ricadere sempre sul candidato che consenta di fornire il servizio al minor costo per la collettività e, quindi, il livello della compensazione dovrà essere calcolato sulla base dell’analisi dei costi che un’impresa, gestita in modo efficiente e dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti e di un margine di utile ragionevole per il summenzionato adempimento.

<sup>12</sup> Il c.d. “pacchetto SIEG” è costituito dalla Comunicazione della Commissione *sull’applicazione delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato alla Compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*, in *GUUE* n. C 8 dell’11 gennaio 2012 pp. 2-14; dal Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012 *relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis»)* concesso ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in *GUUE* n. L 114 del 26 aprile 2012, pp. 8-13; dalla Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 *riguardante l’applicazione delle disposizioni del articolo*

essenziali che consentono qualificare una determinata misura come tale, ossia l'attribuzione di un vantaggio economico al beneficiario. Laddove siano rispettati tutti i criteri individuati dalla giurisprudenza, salvo normative settoriali che impongano requisiti più stringenti, la compensazione corrisposta rappresenta una «*contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono [...] vantaggio finanziario e [...] l'intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, [di conseguenza] tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo [107, paragrafo 1, del TFUE]*»<sup>13</sup>.

## 2. Aiuti di Stato e trasporto aereo

Nel settore del trasporto aereo, di pari passo col processo di liberalizzazione – completato alla fine degli anni '90 e sviluppatosi sulla base di diversi atti di diritto derivato adottati dal Consiglio a partire dalla seconda metà degli anni '80, i c.d. tre “pacchetti liberalizzazione”<sup>14</sup> – si è assistito a una sempre più rigorosa e specifica applicazione delle norme in materia aiuti di Stato.

---

106, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, in *GUUE* n. L 7 dell'11 gennaio 2012, pp. 3-10; infine, dalla Comunicazione della Commissione *disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*, in *GUUE* n. C 8, dell'11 gennaio 2012, pp. 15-20. Sul c.d. pacchetto SIEG, si vedano F. FILIPO, *La nuova disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato per la compensazione di oneri di servizio pubblico*, in *Contr. impr. Eur.* 2013, pp. 102-122; A. SINNAEVE, *What's New in SGEI in 2012 – An Overview of the Commission's SGEI Package*, in *Eur. St. Aid L. Q.*, 2012, pp. 347-367 e ss.; G. LO SCHIAVO, *Dalla giurisprudenza Altmark all'adozione del pacchetto “Alumnia”. Chiarimenti sulla portata delle compensazioni concesse per la prestazione dei servizi di interesse economico generale?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 1247 e ss.

<sup>13</sup> Si veda il punto 87 della sentenza *Altmark*. Può dirsi quindi che, in questi casi, la compensazione accordata alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale costituisce una remunerazione per il servizio prestato ed è finalizzata a compensare la posizione di squilibrio in cui si trova l'impresa incaricata di obblighi di servizio pubblico rispetto alle concorrenti su cui non grava tale obbligo. In questo senso si veda R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, II ed., 2017, p. 646.

<sup>14</sup> La liberalizzazione del settore del trasporto aereo in Europa si è sviluppata a partire dagli anni '80 seguendo diverse tappe principali. La Corte di giustizia ha assunto un fondamentale ruolo propulsivo in tal senso, dichiarando per la prima volta nella sentenza c.d. *Nouvelles frontières* che le norme sulla concorrenza si applicano anche al settore dei trasporti aerei. Corte giust., 30 aprile 1986, *Ajes e a. causa 209-213/84* ECLI:EU:C:1986:188. A partire dal 1987, il Consiglio ha adottato diversi atti normativi confluiti nei tre c.d. “pacchetti liberalizzazione”, risalenti rispettivamente al 1987, 1990 e 1994, che hanno gradualmente portato all'affermazione di un mercato unico e competitivo nel settore del trasporto aereo. Per una descrizione delle principali modifiche introdotte dai diversi “pacchetti liberalizzazione” nel settore dell'aviazione, di rinvia a F. ROSSI DAL POZZO, *Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano 2008, pp. 8 e ss. Nello specifico, per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al settore del trasporto aereo, si vedano D. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano, 2010, pp. 1-96; E. A. RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pp. 1429-1450.

La disciplina per la prestazione di servizi aerei nell'Unione è oggi confluita, in gran parte, nel Regolamento (CE) n. 1008/2008, recante anche le norme procedurali per l'assegnazione di obblighi di servizio pubblico su determinate rotte<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in tale settore, accanto al terzo pacchetto, aveva trovato spazio una comunicazione della Commissione del 1994 relativa all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al settore dell'aviazione (in seguito, "Le linee guida del '94")<sup>16</sup>. Tale comunicazione precisava in che modo e a quali attività di aviotrasporto dovessero applicarsi le succitate norme.

Successivamente, alle Linee guida del '94, si è affiancata un'altra comunicazione della Commissione recante orientamenti per il finanziamento degli aeroporti e per gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (in seguito, "gli orientamenti del 2005")<sup>17</sup>. In questi orientamenti la Commissione ha esplicitato i criteri in base ai quali avrebbe considerato compatibili con il mercato interno gli aiuti pubblici agli aeroporti e all'apertura di nuove rotte, ai sensi degli articoli 106, paragrafo 2 o 107, paragrafo 3, lett. a), b) o c) TFUE<sup>18</sup>. L'Istituzione ha riservato particolare attenzione agli aeroporti regionali e ai vettori ivi operanti, in ragione del rilevante impatto che i servizi da essi forniti possono avere nello sviluppo delle economie locali e nell'implementazione dell'accessibilità di determinate regioni. Al contempo, la Commissione ha constatato che questi aeroporti, in ragione dell'esiguo ammontare annuo di passeggeri in transito, potessero riscontrare serie difficoltà nel raggiungimento delle soglie di redditività, risultando poco attrattivi per le compagnie aeree: queste ultime, senza incentivi, spesso non sarebbero state disposte ad attivare collegamenti presso aeroporti regionali poco sviluppati preferendo, piuttosto, operare presso i grandi *hubs*<sup>19</sup>.

Per ovviare a tale criticità, la Commissione ha affermato che avrebbe considerato compatibile con il mercato interno l'erogazione di aiuti pubblici alle compagnie aeree laddove ciò le avesse incentivate a «*creare nuovi collegamenti o nuove frequenze a partire dagli aeroporti regionali e ad attirare il volume di passeggeri necessario a permettere loro di raggiungere [...], entro un periodo limitato di tempo, la soglia di redditività*»<sup>20</sup>. Così, al punto 79 di detti orientamenti, si evidenziavano le condizioni in presenza delle quali la Commissione avrebbe ritenuto gli aiuti all'avviamento compatibili con il mercato interno. Invece, al punto 81, la Commissione invitava gli Stati membri a notificarle le misure istitutive

---

<sup>15</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008 *recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità*, in *GUUE* n. L 293 del 31 ottobre 2008, pp. 3-20. La disciplina rilevante per l'attribuzione di obblighi di servizio pubblico si rinviene negli articoli dal 16 a 18.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione – *Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, in *GUCE* n. C 350 del 10 dicembre 1994, pp. 5-20.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione – *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *GUUE* n. C 312 del 9 dicembre 2005, pp. 1-14. Tali orientamenti, al punto 14, individuano due diverse categorie di aeroporti regionali in base al volume di annuo traffico di passeggeri: (i) grandi aeroporti regionali, con un volume di traffico annuo tra 1 e 5 milioni; (ii) piccoli aeroporti regionali, con un volume di traffico annuo inferiore a un milione. Per un approfondimento ulteriore sul tema si veda F. GASPARI, *Aiuti di Stato e ordinamento italo-comunitario nel settore del trasporto aereo alla luce dei recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali: verso un sistema giuridico più vincolante?*, in *Conc. Merc.*, 2015, pp. 127 e ss.

<sup>18</sup> Orientamenti del 2005, punto 24.

<sup>19</sup> *Id.*, punti 73 e 74.

<sup>20</sup> *Id.*, punto 74.



degli aiuti all'avviamento, sottolineando che avrebbe potuto riservarsi di analizzare caso per caso le singole misure, laddove queste, pur non soddisfacendo tutti i criteri di compatibilità, avrebbero dato luogo a situazioni analoghe a quelle di una misura conforme.

Le due comunicazioni di cui si è dato conto sono state sostituite dagli orientamenti della Commissione del 2014 sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (in seguito, “gli orientamenti del 2014”)<sup>21</sup>.

### **3. La decisione della Commissione n. 1861/2017<sup>22</sup>**

In data 29 luglio 2016, con decisione n. 1861/2017 (in seguito, “la decisione impugnata”), la Commissione ha chiuso il procedimento di indagine formale avente ad oggetto un regime di aiuti istituito dalla Regione autonoma della Sardegna con Legge regionale n. 10, del 13 aprile 2010 (in seguito, “L.R. n. 10/2010” o anche “legge regionale”), recante disposizioni per lo sviluppo del trasporto aereo<sup>23</sup>. Nella decisione impugnata, la Commissione, oltre a rilevare l'illegalità e l'incompatibilità con il mercato interno del regime di aiuti in questione, ha ritenuto che, nonostante le società di gestione degli aeroporti sardi fossero individuate come i formali beneficiari dei finanziamenti stanziati ed erogati dalla Regione ex articolo 3 della legge regionale e delle sue misure di esecuzione – il cui contenuto sarà appresso esaminato – i beneficiari effettivi dei finanziamenti in questione fossero esclusivamente alcuni vettori aerei con cui dette società avevano concluso diversi accordi tra 2010 e 2013.

La Commissione, appurato che gli aeroporti isolani avevano assunto il ruolo di semplici intermediari nell'attuazione del regime di aiuti notificato, ha ordinato allo Stato italiano di procedere al recupero immediato ed effettivo dell'aiuto presso i beneficiari, tra cui figurano *Volotea*, *Germanwings* e *easyJet*, ricorrenti per l'annullamento dell'anzidetta decisione nelle cause T-607/17, T-716/17 e T-8/18 di cui trattasi<sup>24</sup>. A sostegno dei rispettivi ricorsi, le compagnie aeree hanno rilevato che la Commissione sarebbe incorsa in manifesti errori di diritto per quel che concerne la ricostruzione della nozione di aiuto di Stato, la possibilità di giustificare l'aiuto controverso e, infine, l'ordine di recupero degli importi percepiti.

### **4. La Legge regionale n. 10/2010 e la sua attuazione ai sensi della delibera regionale n. 29/36<sup>25</sup>**

---

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione – *Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*, in *GUUE* n. C 99 del 4 aprile 2014, pp. 3-34.

<sup>22</sup> Decisione (UE) n. 2017/1861 della Commissione, del 29 luglio 2016 sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) – Italia – Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG), in *GUUE* n. L 268 del 18.10.2017, pp. 1-79.

<sup>23</sup> Legge regionale n. 10/2010 del 13 aprile 2010 - Misure per lo sviluppo del Trasporto aereo, Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 12, del 16 aprile 2010.

<sup>24</sup> Trib., 13 maggio 2020, causa T-607/17, *Volotea c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:180; Trib., 13 maggio 2020, causa T-716/17, *Germanwings c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:181; Trib., 13 maggio 2020, causa T-8/18, *easyJet c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:182.

<sup>25</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 29/36 del 29.7.2010 – *Attuazione dell'articolo 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10 “Misure per lo sviluppo del trasporto aereo”*.

Con l'articolo 3 della L.R. n. 10/2010, la Sardegna ha approvato un importo di spesa pari a 19.700.000 euro per il 2010 e a 24.500.000 per il triennio 2011-2013 da destinarsi al finanziamento degli aeroporti isolani al fine dello sviluppo e del potenziamento del trasporto aereo, inteso quale servizio di interesse economico generale<sup>26</sup>. Tale obiettivo si sarebbe dovuto raggiungere anche mediante la destagionalizzazione dei collegamenti aerei tra l'isola e diverse destinazioni europee, conformemente agli orientamenti della Commissione del 2005 concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali<sup>27</sup>.

La stessa norma, da un lato, prevedeva che la Giunta Regionale avrebbe dovuto individuare – mediante successive deliberazioni – i criteri, la natura e la durata dei servizi di trasporto, nonché le direttive in base alle quali gli aeroporti avrebbero dovuto elaborare programmi di attività da sottoporre al vaglio della Regione per poter ottenere il finanziamento in questione; dall'altro, precisava che i summenzionati programmi di attività sarebbero stati finanziati solo se predisposti conformemente ai criteri e alle direttive individuate dalla giunta e previa approvazione della commissione consiliare competente.

Tra le diverse misure adottate dalla Giunta Regionale in attuazione della norma, rileva in particolar modo la deliberazione n. 29/36<sup>28</sup>. Questa specificava che l'obiettivo della destagionalizzazione si sarebbe potuto raggiungere mediante un aumento dell'operatività dei collegamenti aerei diretti tra la Sardegna e diverse destinazioni europee durante la stagione intermedia e/o invernale<sup>29</sup>, nonché mediante l'attivazione di nuovi collegamenti aerei *point to point* da e verso località europee non ancora collegate all'isola. Precisava, inoltre, che la finalità ultima della norma cui dava esecuzione dovesse rinvenirsi nel rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale della Sardegna, e nello sviluppo delle economie locali, del turismo e della cultura della Regione.

Le diverse misure attuative<sup>30</sup>, evidenziando che la realizzazione dei suddetti programmi di attività potesse avere luogo anche mediante la conclusione di accordi specifici con compagnie aeree, individuavano alcuni programmi di attività per cui le società di gestione avrebbero potuto ricevere una compensazione da parte della Regione autonoma, tra cui (i)

---

<sup>26</sup> La L.R. n. 10/2010 prevedeva che tutte le società di gestione aeroportuale isolane avrebbero potuto beneficiare dei fondi stanziati dalla Regione. Tuttavia, nel caso di specie, risulta che gli aeroporti di Oristano e di Tortolì-Arbatax – i due aeroporti minori dell'isola – non abbiano beneficiato dei fondi da essa stanziati. Si veda a tal proposito il punto 53 della decisione impugnata. Inoltre, per quel che concerne la società di gestione dell'aeroporto di Alghero (So.GE.A.AL SpA), i pagamenti effettuati dalla stessa a diverse compagnie aeree in forza dei contratti conclusi nell'ambito del regime di aiuti controverso sono stati esclusi dall'ambito di applicazione della decisione impugnata, in quanto già in larga misura oggetto un'indagine formale conclusa con decisione (UE) 2015/1584 della Commissione, del 1° ottobre 2014, *relativa all'aiuto di Stato SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Società di Gestione dell'Aeroporti do Alghero So.GE.A.AL SpA e di vari vettori aerei operanti sull'Aeroporto di Alghero*, in GUUE n. L 250 del 25 settembre 2015, pp. 38-121. Si veda il punto 345 della decisione impugnata. In definitiva, le sentenze in analisi, concernono esclusivamente i pagamenti che le ricorrenti hanno percepito da parte delle società di gestione degli aeroporti di Olbia, GEASAR SpA (in seguito, "GEASAR") e di Cagliari-Elmas So.G.Aer SpA (in seguito, "SOGAER") e da alcuni vettori aerei operativi presso questi aeroporti.

<sup>27</sup> Di cui spora, nota n. 17.

<sup>28</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 29/36 del 29.7.2010 – *Attuazione dell'articolo 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10 "Misure per lo sviluppo del trasporto aereo*.

<sup>29</sup> Per stagione intermedia si intendono i mesi di spalla alla stagione estiva, segnatamente aprile, maggio, settembre e ottobre. Cfr. la decisione impugnata, punto 43.

<sup>30</sup> Tra cui, oltre alla delibera n. 29/36, rientrano anche le delibere numero 43/37 e 52/117 di cui *infra*.

l'aumento del traffico per compagnia aerea; (ii) la promozione della Sardegna come destinazione turistica da parte delle compagnie aeree<sup>31</sup>.

In concreto, le società di gestione aeroportuale avrebbero dovuto individuare nei programmi di attività da sottoporre all'approvazione della Regione, da un lato, alcune rotte di interesse strategico unitamente a obiettivi annui da raggiungere in termini di frequenza dei voli, di attivazione di nuove rotte e di numero di passeggeri; dall'altro, specifiche attività pubblicitarie e di marketing finalizzate all'aumento del numero di passeggeri e alla promozione del bacino d'utenza dell'aeroporto servito. In ogni caso il programma avrebbe dovuto evidenziare il fabbisogno finanziario annuo stimato per la realizzazione delle summenzionate attività.

La delibera regionale n. 29/36 disponeva che, nel caso in cui la realizzazione dei programmi di attività si fosse realizzata mediante accordi con compagnie aeree, le società di gestione aeroportuale avrebbero dovuto monitorarne l'esecuzione, prevedendo, nei contratti conclusi coi vettori, delle sanzioni da applicarsi a carico degli stessi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Ancora, i programmi di attività avrebbero dovuto rispettare alcuni principi. Nello specifico, le rotte previste non si sarebbero potute sovrapporre a rotte già gravate da oneri di servizio pubblico; la programmazione delle risorse per ciascuna rotta avrebbe dovuto avere carattere decrescente nel periodo di riferimento; l'accordo concluso con le compagnie aeree avrebbe dovuto prevedere un piano per la promozione del territorio sia nel caso di aumento dell'operatività dei voli, sia nel caso di lancio di nuove rotte.

Infine, il finanziamento per la realizzazione dei programmi di attività approvati dalla Regione sarebbe stato erogato alle società di gestione selezionate ratealmente e secondo un meccanismo ben preciso. Una prima quota, pari al 20% dell'importo richiesto per l'anno di riferimento, sarebbe stata erogata, a titolo di anticipo; una seconda quota, pari al 60% dell'importo annuale richiesto, sarebbe stata erogata previa presentazione, da parte delle società di gestione alla Regione, di resoconti trimestrali; il pagamento dell'ultima rata annuale sarebbe stato erogato in seguito alla trasmissione, da parte delle società di gestione alla Regione, di relazioni concernenti l'attività svolta e previa verifica, da parte della Regione, dei risultati conseguiti nonché dei costi effettivamente sostenuti dalle società di gestione per le iniziative attuate, che avrebbero dovuto essere evidenziati dettagliatamente mediante la produzione della relativa documentazione (per esempio le fatture emesse dalle compagnie aeree). In concreto è risultato che le società di gestione aeroportuale anticipassero annualmente alle ricorrenti le risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività concordate. A tal fine, le società di gestione avrebbero potuto chiedere dei prefinanziamenti alla Regione che li avrebbe erogati loro, a titolo oneroso, tramite un fondo *ad hoc* istituito presso SFIRS, società finanziaria interna della Regione, incaricata di gestire il fondo. Successivamente la Regione avrebbe confermato l'ammontare definitivo degli importi da concedere alle società di gestione, tenendo conto dei costi da esse effettivamente sostenuti<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Un terzo tipo di attività per cui le società di gestione avrebbero potuto ottenere una compensazione da parte della Regione costituiva nell'affidare a terzi fornitori di servizi, diversi dalle compagnie aeree, l'esecuzione di altre attività promozionali. Tuttavia, come confermato dalla Commissione, tale tipo di attività non è stata presa in esame dalla Commissione, come risulta dalla nota numero 49 della decisione impugnata.

<sup>32</sup> Si vedano i punti 85 e 96 della Decisione impugnata.



## 5. Accordi conclusi tra le ricorrenti e le società di gestione aeroportuale di Cagliari e di Olbia

Le società di gestione degli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia avevano pubblicato sui rispettivi siti internet alcuni avvisi con cui invitavano le compagnie aeree a manifestare interesse per lo svolgimento delle attività individuate dal regime di aiuti. Diversi vettori, tra cui le ricorrenti, hanno presentato agli aeroporti i rispettivi piani industriali. Successivamente SOGAER e GEASAR hanno sottoposto all'attenzione della Regione diversi programmi di attività corredati dalle relative richieste di finanziamento. Tali programmi di attività sono stati approvati dalla Regione e gli importi da attribuire a SOGAER e GEASAR sono stati definiti, per il 2010, con deliberazione regionale n. 43/37 del 6 dicembre 2010 e, per il triennio 2011-2013, con deliberazione regionale n. 52/117 del 23 dicembre 2011.

La L.R. n. 10/2010 è stata notificata alla Commissione in data 30 Novembre 2011, successivamente alla sua entrata in vigore e, quindi, in violazione degli obblighi di previa notifica e di *standstill* di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE<sup>33</sup>.

Successivamente, SOGAER e GEASAR hanno sottoscritto diversi accordi con *Volotea* e *easyJet*, in forza dei quali le ricorrenti, dietro compenso, si impegnavano a garantire o mantenere attivi collegamenti aerei *point to point*, dalle stesse gestiti, tra gli aeroporti sardi e diverse destinazioni europee e/o a fornire prestazioni di marketing e di pubblicità segnatamente per l'attivazione di nuove rotte, l'aumento di capacità dei voli in termini di passeggeri, nonché ai fini della promozione della Sardegna come destinazione turistica (i contratti controversi).

*Germanwings* ha sottoscritto invece un solo contratto con SOGAER avente ad oggetto la prestazione, da parte della ricorrente, di servizi pubblicitari e di marketing volti a promuovere la Sardegna e alcuni collegamenti aerei diretti gestiti dalla ricorrente tra l'isola e

---

<sup>33</sup> Tutte le misure di aiuti che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, prima di ricevere attuazione nello Stato membro interessato, devono essere dallo stesso notificati alla Commissione europea, la quale, si ricordi, è esclusivamente competente ad accertarne la compatibilità con il mercato interno. Al fine di consentire alla Commissione di effettuare adeguatamente tale valutazione, l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE impone agli Stati membri un duplice obbligo. In primo luogo, come pocanzi rilevato, essi devono notificare alla Commissione qualsiasi progetto volto a istituire un aiuto nuovo o a modificare un aiuto esistente. L'obbligo di previa notifica conosce un considerevole numero di eccezioni rinvenibili, tra l'altro, nel Regolamento (UE) n. 651/2014 (di cui a nota n. 7), nel Regolamento (UE) n. 1407/2013 (di cui a nota n.6) e nel Regolamento (UE) n. 360/2012 (di cui a nota n. 12). Conseguenza diretta dell'obbligo di notifica preventiva è l'obbligo di *standstill*, secondo cui gli Stati membri non possono dare attuazione a una determinata misura di aiuto prima che la Commissione abbia adottato una decisione che confermi la compatibilità di detta misura con il mercato interno. I due obblighi di cui trattasi sono ulteriormente specificati dagli articoli 2 e 3 del Regolamento di procedura rubricati, rispettivamente, "Notifica di nuovi aiuti" e "Clausola di sospensione". L'obbligo di *standstill* ha efficacia diretta negli ordinamenti dei singoli Stati membri, sicché le giurisdizioni nazionali, qualora adite dai singoli che si ritengano lesi dall'erogazione di un aiuto in violazione di tale obbligo, potranno ordinarne il recupero o disporre la sospensione della sua erogazione. Per approfondimenti ulteriori sia consentito il rinvio a T. OTTERVANGER, M. AALBERS, *State Aid Law*, in A. MC DONNELL, P. J. KUIJPER, F. AMTENBRINK, D. CURTIN, B. DE WITTE, S. VAN DEN BOGAERT (a cura di), *The Law of the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2018, V ed., p. 779-804.; J. BUENDIA SIERRA, M. BOLSA FERRUZ, *State aid assessment: What national courts can do and what they must do*, in *Eur. St. Aid L.Q.*, 2017, pp. 408-417 A. TEDOLDI, *Unlawful State Aid: Protection before National Courts*, in A. SANTAMARIA (a cura di), *Competition and State aid: An Analysis of the EU Practice*, Alphen aan den Rijn, 2015, II ed., p. 255-795; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, pp. 840 e ss.

talune destinazioni tedesche. In data 20 dicembre 2012, il vettore ha emesso una fattura di importo pari a 30.000 euro, pagata da SOGAER mediante bonifico datato 19 aprile 2013 (il pagamento controverso).

## 6. Le sentenze del Tribunale

Rigettando *in toto* i ricorsi promossi dalle compagnie aeree, il Tribunale ha colto l'occasione per ribadire e specificare alcuni concetti di fondamentale importanza utili ai fini della ricostruzione della nozione di aiuti di Stato<sup>34</sup>.

### 6.1. Sulla mobilitazione di risorse statali e sull'imputabilità alla Regione delle scelte commerciali delle società di gestione aeroportuale: la rilevanza del criterio del controllo

Con i primi motivi di ricorso, le ricorrenti non contestano tanto il fatto che i fondi messi a disposizione delle società di gestione aeroportuale da parte della Regione autonoma costituissero risorse statali e che la decisione di procedere all'erogazione di tali fondi fosse quest'ultima imputabile. Esse contestano, invece, il fatto che tali importi potessero o potessero ancora essere qualificati come risorse statali nel momento in cui sono stati utilizzati dalle società di gestione aeroportuale per remunerarle delle prestazioni eseguite in adempimento dei contratti da esse conclusi e che la decisione di procedere ai pagamenti fosse imputabile alla Regione autonoma.

Giova ricordare che la nozione di risorse statali ha un'ampiezza tale da ricomprendere tutte le risorse provenienti dal settore pubblico, comprese quelle di enti infrastatali, quali le regioni<sup>35</sup>.

A tal proposito, il Tribunale ha ritenuto che meccanismo di finanziamento istituito dal regime di aiuti controverso abbia consentito alla Regione di assicurarsi che gli importi erogati a SOGAER e GEASAR corrispondessero esclusivamente a quanto le stesse avevano anticipato o stanziato a favore dei vettori aerei contraenti a titolo di remunerazione per l'esecuzione delle prestazioni oggetto dei contratti con essi conclusi. Proprio la corrispondenza dei flussi finanziari, da un lato tra le società di gestione aeroportuale e i vettori aerei, dall'altro tra gli aeroporti e la Regione, consentiva di individuare un collegamento tra la Regione e le ricorrenti, tale da dimostrare che le prestazioni delle compagnie aeree fossero finanziate dalla Regione mediante l'utilizzo di risorse Statali. Infatti, sottolinea il Tribunale, il meccanismo istituito dalla Regione era volto a finanziare le attività intraprese dagli aeroporti sardi mediante i contratti conclusi con le compagnie aeree ricorrenti e ciò, in definitiva,

---

<sup>34</sup> Giova premettere che, per quel che concerne i ricorsi sollevati da *Volotea* e *easyJet* nelle cause T-607/17 e T-8/18, il Tribunale ha valutato l'opportunità di una trattazione congiunta delle cause, alla quale non ha dato seguito per ragioni di riservatezza. Si vedano rispettivamente i punti 45 e 47 di dette pronunce.

<sup>35</sup> Si veda a tal proposito la Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, punto 48. Nello stesso senso Corte giust., 14 ottobre 2006, causa 148/84, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:437, punto 17. Inoltre si veda Trib, 12 maggio 2011, cause riunite T-267/08 e T-279/08, *Région Nord-Pas-De-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis c. Commissione*, punto 108.

equivaleva a trasferire i fondi stanziati alle compagnie aeree per il tramite dei gestori aeroportuali<sup>36</sup>.

Le ricorrenti ritengono che le società di gestione aeroportuale sarebbero state le effettive beneficiarie del regime di aiuti controverso, in base alla lettera dell'articolo 3 della L.R. n. 10/2010, che menzionava quali beneficiari esclusivamente gli aeroporti sardi. Secondo le ricorrenti le scelte contrattuali delle società di gestione potevano ritenersi imputabili alla Regione autonoma in quanto SOGAER e GEASAR gestivano in piena autonomia i fondi loro attribuiti. Non si sarebbe quindi potuto ritenere che le società di gestione aeroportuale avessero assunto il ruolo di meri intermediari nell'attuazione del regime in questione.

Nell'analisi volta all'accertamento circa la sussistenza delle due sotto condizioni cumulative che consentono di qualificare un intervento statale come aiuto di Stato ai sensi dell'arti. 107, paragrafo 1, TFUE – segnatamente la concessione, di un vantaggio a talune imprese mediante mobilitazione diretta o indiretta di risorse statali e l'imputabilità allo Stato membro del conferimento del vantaggio in questione<sup>37</sup> – assume un ruolo determinante il livello di controllo esercitato dall'autorità pubblica sulla concessione del vantaggio, o sul canale di trasmissione dello stesso<sup>38</sup>.

Infatti, detto controllo consente di verificare se l'autorità pubblica debba considerarsi coinvolta nell'adozione delle misure in questione. Non deve dimenticarsi, poi, che, secondo consolidata giurisprudenza, tale coinvolgimento può essere dedotto, caso per caso, sulla base di indizi risultanti dal contesto di intervento di tale misura, dalla sua portata o dal contenuto della stessa e dalle condizioni che essa comporta<sup>39</sup>.

Il Tribunale, confermando la ricostruzione della Commissione, ha rilevato che i fondi stanziati ai sensi della L.R. n. 10/2010 a favore di SOGAER e GEASAR sarebbero stati utilizzati dagli aeroporti sardi secondo le istruzioni loro impartite dalla Regione, ossia come remunerazione per le prestazioni fornite dalle le compagnie aeree contraenti. Inoltre, analizzando il funzionamento del meccanismo di finanziamento istituito dal regime di aiuti controverso, i giudici hanno ritenuto che la Regione dovesse ritenersi decisamente coinvolta nell'attuazione del regime in questione. Invero, il suddetto meccanismo era tale da consentirle di esercitare un controllo non solo a monte, sui programmi di attività sottoposti alla sua approvazione da parte degli aeroporti che sarebbero stati finanziati solamente se redatti in conformità alle direttive e ai criteri definiti a livello regionale, ma anche a valle, ossia sugli importi effettivamente anticipati dalle società di gestione aeroportuale ai vettori aerei contraenti che, si ricordi, sarebbero stati rimborsati alle prime solo qualora comprovati da

---

<sup>36</sup> Si veda il punto 98 della causa T-8/18.

<sup>37</sup> Su questi due elementi si veda M. LIPARI, *La nozione di aiuto di Stato indiretto, attribuito da un soggetto privato, e il requisito dell'imputazione pubblica della misura incentivante*, in *Rivista Eurojus*, fasc.3/2019, pp. 140 e ss. in cui l'A. sottolinea come l'intervento statale debba quindi presentare una duplice connessione, soggettiva e oggettiva, con l'Autorità erogatrice. Per quanto attiene invece alla necessità che una determinata misura implichi la mobilitazione di risorse statali e che essa sia al contempo imputabile allo Stato membro interessato, si rinvia a nota n. 4.

<sup>38</sup> Corte giust., 16 maggio 2000, causa C-83/98 P, *Francia c. Ladbrooke Racing e Commissione*, ECLI:EU:C:2000:248, punto 50; Corte giust., 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust)*, ECLI:EU:C:2002:294, punto 37; Corte giust., 19 dicembre 2013, causa C-262/12 *Association Vent De Colère! e a.*, ECLI:EU:C:2013:851, punto 33.

<sup>39</sup> In questo senso anche Corte giust., 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia c. Commissione (Stardust)*, ECLI:EU:C:2002:294, punti da 52 a 56; Corte giust., 28 marzo 2019, causa C-405/16, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:268, punto 49.

idonea documentazione e previa verifica, da parte della Regione, del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Quanto alle censure sollevate dalle ricorrenti nelle cause T-607/17 e T-8/18, in ordine al fatto che elementi di autonomia delle società di gestione aeroportuale potessero riscontrarsi nel fatto che queste ultime dovessero monitorare le prestazioni delle compagnie aeree, inserendo nei contratti conclusi con le stesse delle clausole penali – che avrebbero prodotto i loro effetti a carico dei vettori nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati – il Tribunale ha evidenziato come ciò fosse sintomo non già di una presunta autonomia decisionale degli aeroporti, bensì del fatto che la Regione esercitasse un vero e proprio controllo nell'erogazione dei fondi stanziati. Invero, l'inserimento di tali sanzioni nei contratti conclusi con le compagnie aeree corrispondeva, da un lato, alla volontà della Regione – espressa nella delibera n. 29/36 – di tutelare l'investimento pubblico, assicurandosi che i fondi erogati sarebbero stati utilizzati al preciso scopo di garantire l'esecuzione delle prestazioni attese, volte a promuovere il turismo in Sardegna; dall'altro, alla volontà delle società di gestione di rispettare gli obblighi assunti con la Regione in modo tale da assicurarsi che avrebbero effettivamente ottenuto il rimborso, da parte della stessa, dei pagamenti anticipati ai vettori aerei contraenti<sup>40</sup>.

Infine, pur essendo vero che la lettera dell'articolo 3 della L.R. n. 10/2010 individuava come formali beneficiari dei fondi stanziati solamente gli aeroporti sardi (non invece le compagnie aeree), è necessario altresì ricordare la costante giurisprudenza secondo cui è possibile che il trasferimento di risorse statali a un soggetto diverso rispetto al percipiente immediato possa costituire un vantaggio indiretto, quindi, un aiuto di Stato per altre persone giuridiche che siano imprese e che la Commissione, nell'analisi di un determinata misura, possa essere indotta a verificare se simile condizione possa ritenersi soddisfatta<sup>41</sup>.

In definitiva, il Tribunale ha rilevato che SOGAER e GEASAR avevano trasferito integralmente i fondi messi a loro disposizione dalla Regione alle compagnie aeree contraenti, nel pieno rispetto delle istruzioni loro impartite a livello regionale. Ciò conferma che, nell'attuazione del regime di aiuti controverso, le società di gestione degli aeroporti sardi non avessero beneficiato dei fondi stanziati dalla L. 10/2010, ma avessero invece assunto il ruolo di semplici intermediari tra Regione e compagnie aeree e che, in ultima analisi, gli importi percepiti dai vettori implicassero una mobilitazione di risorse statali imputabile alla Regione.

## **6.2. Il conseguimento di un indebito vantaggio economico da parte delle compagnie aeree**

---

<sup>40</sup> Si vedano il punto 97 della causa T-607/17 e i punti 136 e 137 della causa T-8/18. Altri indizi in ordine all'ampiezza del controllo esercitato dalla Regione sull'erogazione dei finanziamenti alle società di gestione degli aeroporti sardi sono rinvenibili nelle determinazioni della Regione autonoma che fissano gli importi definitivi annullati loro destinati. Invero in tali determinazioni la Regione stessa si riferisce alle società di gestione aeroportuale in quanto tramite operativi e soggetti anticipatori delle risorse a favore dei vettori, evidenziando che questi ultimi dovessero considerarsi gli unici e reali destinatari dei flussi finanziari e delle risorse stanziare a favore degli aeroporti ai sensi dell'articolo 3 della L.R. n. 10/2010. Si veda il punto 95 della causa T-607/17, il punto 94 della causa T-617/17 e il punto 130 della causa T-8/18.

<sup>41</sup> Corte giust., 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:2000:467, punti da 22 a 35; Corte giust., 13 giugno 2002, causa C-382/99, *Paesi Bassi c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:363, punti da 60 a 66; Corte giust., 28 luglio 2011, causa C-403/10 P, *Mediaset SpA c. Commissione*, ECLI:EU:C:2011:533, punti da 73 a 77.

Nell'analisi volta a qualificare una determinata misura come aiuto di Stato è necessario appurare se la stessa abbia o meno conferito al beneficiario un vantaggio economico che questo non avrebbe conseguito in assenza dell'intervento pubblico, ossia in condizioni normali di mercato<sup>42</sup>.

La Commissione, al fine di effettuare questa valutazione può avvalersi di diversi parametri tra cui rientra quello dell'investitore privato in economia di mercato<sup>43</sup>. Tale metodo si basa su una valutazione comparativa tra il comportamento in concreto tenuto dallo Stato e quello che invece avrebbe assunto un privato in analoghe condizioni, mosso dall'obiettivo di ottenere un rendimento economico, più o meno a lungo termine, dal suo investimento<sup>44</sup>. Tuttavia, l'applicabilità del criterio in parola è subordinata al presupposto che lo Stato agisca al di fuori dell'esercizio dei pubblici poteri, quindi in quanto operatore economico, e che conceda un vantaggio a un'impresa che esso stesso detiene<sup>45</sup>.

Il Tribunale ha evidenziato come la Commissione avesse giustamente rilevato l'inapplicabilità di tale criterio alle fattispecie in esame, sia in riferimento alle transazioni effettuate tra società di gestione e compagnie aeree, sia in riferimento alle transazioni tra queste ultime e la Regione.

Invero, nel primo caso, non risulta che le società di gestione aeroportuale coinvolte nelle fattispecie considerate dai ricorsi in analisi fossero detenute dalla Regione<sup>46</sup> e nemmeno risulta che esse abbiano agito – nella conclusione degli accordi con le ricorrenti e nei pagamenti effettuati a favore delle stesse – come operatori in economia di mercato. È invece evidente che gli aeroporti sardi abbiano agito come meri esecutori delle istruzioni loro impartite dalla Regione autonoma, trasferendo la totalità dei fondi loro attribuiti alle ricorrenti, nel contesto più ampio di un regime di aiuti istituito a livello regionale e volto a incrementare i flussi turistici da e verso la Sardegna al fine di favorire lo sviluppo economico dell'isola.

---

<sup>42</sup> In questo senso si veda la Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato che, ai punti 66 e seguenti, dedica particolare attenzione ai criteri in base ai quali deve essere individuata la sussistenza dell'indebito vantaggio.

<sup>43</sup> *Id.* punto 75 in cui la Commissione specifica che tale concetto rappresenta una declinazione del più generale criterio dell'operatore privato in economia di mercato alla luce del quale si può valutare se «[...]il comportamento degli enti pubblici possa corrispondere a quello di operatori economici privati simili che operano in normali condizioni di mercato, onde stabilire se le operazioni economiche svolte da tali enti concedano un vantaggio alle loro controparti [...]».

<sup>44</sup> Per un approfondimento su tale criterio si rinvia a M. CYNDECKA, *The Market Economy Investor Test in EU State Aid Law. Applicability and Application*, Alphen aan den Rijn, 2016; S. CORNELLA, *The "Market economy investor principle" to evaluate State aid. Latest Developments and New Perspectives*, in *Maastricht JECL*, 2015, pp. 553-575; G. M. CARUSO, *Caratteri evolutivi del criterio dell'investitore di mercato: la contrapposizione fra Stato azionista e Stato autorità negli incerti parametri europei*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, pp. 113 e ss.

<sup>45</sup> Corte giust., 5 giugno 2012, causa C-124/10, *Commissione c. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, punti da 79 a 81, con nota di P. DE LUCA, *Il criterio dell'investitore privato in economia di mercato: il caso Commissione c. Électricité de France (Edf)*, in *Mercato conc. reg.*, 2012, p. 519 ss. Si veda la più recente Corte giust., 7 marzo 2018, causa C-127/16 P, *SNCF Mobilité c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:165, punto 138. A conferma la Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, al punto 77, sottolinea che «[...] di norma il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non si applica se lo Stato agisce in quanto autorità pubblica anziché come operatore economico. Ad esempio, se un intervento dello Stato è mosso da motivi di pubblico interesse (ad esempio, per motivi di sviluppo sociale o regionale), il comportamento dello Stato, pur essendo razionale da una prospettiva di politica pubblica, può al tempo stesso basarsi su considerazioni di cui gli operatori in un'economia di mercato normalmente non terrebbero conto [...]».

<sup>46</sup> Come evidenziato dalla Commissione nella decisione impugnata ai punti da 55 a 65.



Del pari, il principio in questione non si sarebbe potuto applicare neppure in riferimento all'intervento della Regione autonoma. Invero – come ha più volte osservato il Tribunale – il regime di aiuti è stato istituito dalla Sardegna in vista del raggiungimento di finalità di interesse pubblico, consistenti nel rafforzamento dell'economia regionale mediante un incremento dei flussi turistici, piuttosto che nell'intento della stessa di generare utili in quanto proprietario<sup>47</sup>.

Sebbene non possa ritenersi che la Regione abbia agito come un investitore privato mosso da logiche di profitto, il Tribunale ha ritenuto che essa abbia agito, per il tramite delle società di gestione aeroportuale, in quanto acquirente di servizi. Le ricorrenti hanno infatti ricevuto dei pagamenti da parte delle società di gestione aeroportuale, a fronte della prestazione di servizi di marketing e/o di incremento di traffico aereo e di aumento della capacità dei voli in termini di passeggeri; tali prestazioni erano state acquistate da SOGAER e GEASAR presso le ricorrenti in risposta a un ordine della Regione autonoma.

Ebbene, contrariamente a quanto ritenuto dalle ricorrenti, la reciprocità nelle prestazioni delle parti non rappresenta un elemento in base al quale poter ritenere che una misura statale debba essere esclusa dall'ambito di applicazione dell'articolo 107 TFUE<sup>48</sup>. Invero, l'acquisizione di prestazioni di servizi da parte dell'autorità pubblica, al fine di poter essere considerata conforme alle condizioni di mercato, deve avvenire nel rispetto delle norme di diritto derivato in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, mediante una gara aperta, trasparente e non discriminatoria che consenta, da un lato, di assicurare la parità di trattamento tra tutti i fornitori che possano offrire il servizio in questione e, dall'altro, di garantire che le prestazioni vengano acquistate dalla pubblica autorità a prezzo di mercato<sup>49</sup>. Tale procedura, se svolta prima dell'acquisto di determinati servizi da parte di uno Stato membro, unitamente alla dimostrazione del fatto che quest'ultimo abbia realmente bisogno di quanto acquistato, consente di escludere che l'operazione possa conferire un vantaggio al fornitore dei servizi acquistati<sup>50</sup>.

Nelle fattispecie in analisi, la Regione non ha indetto simili gare, ma si è limitata a delegare la selezione delle compagnie aeree che avrebbero eseguito le prestazioni dei servizi da essa voluti alle società di gestione aeroportuale, che, come ha rilevato il Tribunale, non erano soggette all'applicazione delle suddette norme in tema di appalti pubblici. Inoltre, né SOGAER né GEASAR avevano organizzato simili gare, le quali sarebbero state utili al fine di garantire, da un lato, la parità di trattamento tra le potenziali compagnie aeree fornitrici e, dall'altro, che l'acquisto delle prestazioni, volute e finanziate dalla Regione, per tramite delle società di gestione aeroportuale, avvenisse a prezzo di mercato.

A tal proposito, il Tribunale, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, ha ritenuto che gli inviti a presentare interesse pubblicati da SOGAER e GEASAR sui rispettivi siti internet non potessero essere equiparati a gare d'appalto in quanto non risulta che negli stessi fossero stati definiti criteri precisi volti a selezionare le compagnie aeree fornitrici.

---

<sup>47</sup> Si veda il punto 133 della causa T-716/17 e il punto 187 della causa T-8/18.

<sup>48</sup> In questo senso si veda Trib., 28 gennaio 1999, causa T-14/96, *BAI c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:12, punto 72.

<sup>49</sup> Id. punto 118.

<sup>50</sup> Trib., 5 agosto 2003, cause riunite T-116/01 e T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) c. Commissione*, ECLI:EU:T:2003:217, punto 117; Corte giust., 24 ottobre 2013, cause riunite C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, *Land Burgenland c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:682, punto 94.

Ulteriormente, per quel che concerne i servizi di marketing forniti dalle ricorrenti, il Tribunale ha avuto modo di appurare che la promozione delle città e delle regioni servite dalle compagnie aeree costituisce un'attività che è normalmente collegata alla promozione delle rotte dalle stesse gestite. Il Tribunale ha quindi ritenuto che la Commissione potesse limitarsi a constatare che le ricorrenti sono state remunerate dalla Regione al fine di promuovere le loro prestazioni in quanto compagnie aeree, nonostante i servizi promozionali e di marketing da esse fornite costituiscano un onere che, in linea di principio, le compagnie aeree devono comunque sopportare<sup>51</sup>.

In fine, con riferimento ai rilievi sollevati dalle ricorrenti nelle cause T-607/17 e T-8/18 secondo cui la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che SOGAER e GEASAR non avessero conseguito alcun indebito vantaggio dall'attuazione delle misure in questione, i giudici di Lussemburgo hanno rilevato che le società di gestione aeroportuale potessero, in effetti, avere un interesse alla partecipazione, in qualità di intermediare, all'attuazione del regime di aiuti controverso. Invero, sicuramente l'esecuzione da parte delle compagnie delle prestazioni pattuite in termini di frequenza dei collegamenti aerei e di aumento di capacità dei voli avrebbe incrementato le entrate aeroportuali ed extra aeroportuali delle società di gestione, nonché la frequentazione degli aeroporti interessati. Tuttavia, il Tribunale ha ritenuto che ciò dovesse considerarsi un effetto economico secondario del regime di aiuti che, pertanto, non costituisce un aiuto di Stato<sup>52</sup> e di cui, peraltro, ha beneficiato tutta la filiera del settore turistico sardo<sup>53</sup>.

### **6.3. Corretta qualificazione della L.R. n. 10/2010 e delle sue misure di attuazione come regime di aiuti**

Il Tribunale ha ritenuto, contrariamente a quanto rilevato da *easyJet* nella causa T-8/18, che la Commissione avesse correttamente interpretato la nozione di “regime di aiuti” secondo la definizione fornita dall'articolo 1, lett. d) del Regolamento (UE) n. 2015/1598. Tale norma definisce un regime di aiuti come «atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in via generale e astratta [...]»<sup>54</sup>.

Nel caso di specie la ricorrente ha sostenuto che la Commissione non avrebbe potuto prendere in considerazione le misure di esecuzione della L.R. n. 10/2010 come elementi costitutivi del regime di aiuti controverso, in quanto, così facendo, avrebbe aggirato la

---

<sup>51</sup> Si vedano i punti da 146 a 148 della causa T-607/17 e i punti da 213 a 215 della causa T-8/18.

<sup>52</sup> Cfr. la Comunicazione della commissione sulla nozione di Aiuto di Stato che, al punto 116, definisce gli effetti economici secondari quali «semplici effetti economici [...] inerenti a quasi tutte le misure di aiuto di Stato (ad esempio, l'aumento della produzione). A tale scopo, gli effetti prevedibili della misura devono essere valutati in una prospettiva ex ante. Si verifica un vantaggio indiretto se la misura è concepita in modo da trasferire i suoi effetti secondari a imprese o gruppi di imprese identificabili. Ciò avviene, per esempio, se l'aiuto diretto è, di fatto o di diritto, subordinato all'acquisto di beni o servizi prodotti esclusivamente da talune imprese (ad esempio, solo quelle stabilite in determinate zone)», con un rimando a una nota in cui la Commissione specifica che «[...] si riscontra un semplice effetto economico secondario sotto forma di aumento della produzione (che non costituisce un aiuto indiretto) qualora un'impresa (ad esempio, un intermediario finanziario) si limita a trasferire integralmente l'aiuto al beneficiario».

<sup>53</sup> Si vedano in questo senso il punto 109 della causa T-607/17 e il punto 226 della causa T-8/18.

<sup>54</sup> Si veda in particolare l'articolo 1, lett. d) del Regolamento di procedura.

definizione summenzionata. Inoltre, la Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che la definizione sopraccitata impone che l'atto istitutivo dell'aiuto individui i suoi beneficiari in via generale e astratta, condizione che, secondo la ricorrente, non sarebbe soddisfatta dall'articolo 3 della L.R. n. 10/2010.

Il Tribunale ha rilevato che, nella fattispecie, nulla avrebbe ostato a che la Commissione ponesse a fondamento del regime di aiuti controverso sia la legge regionale sia le sue misure di esecuzione: i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che, secondo la definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lett. d) del Regolamento (UE) n. 2105/1589, un insieme di atti generali e le relative disposizioni di applicazione possono ben essere considerati come un regime di aiuti. Ciò che non deve sussistere è la necessità che, oltre a tali atti, occorranza misure di esecuzione ulteriori al fine di poter concedere l'aiuto ai singoli beneficiari<sup>55</sup>.

La sussistenza di tali ulteriori misure di attuazione, secondo la giurisprudenza, può ritenersi esclusa qualora *i)* gli elementi essenziali del regime risultino dalle disposizioni individuate come fondamento dello stesso; *ii)* in fase di applicazione del regime, le autorità nazionali non dispongano di alcuna discrezionalità nella determinazione degli elementi essenziali dell'aiuto e nella valutazione circa l'opportunità della sua concessione, ma si limitino piuttosto ad un'applicazione tecnica delle disposizioni poste a fondamento del regime di cui trattasi – previa eventuale verifica circa la sussistenza, in capo ai richiedenti, delle condizioni per poterne beneficiare *iii)* gli atti su cui si basa il regime individuino i loro beneficiari in via generale e astratta, anche se l'aiuto loro concesso rimane indefinito<sup>56</sup>.

Secondo la ricostruzione del Tribunale, tutte queste condizioni sono soddisfatte nel caso di specie. Infatti, in primo luogo, gli atti presi in considerazione dalla Commissione come elementi costitutivi del regime ne individuavano al contempo gli elementi essenziali; in secondo luogo, in sede di applicazione del regime di aiuti, la Giunta regionale non godeva di alcun margine di discrezionalità nell'individuare gli elementi fondamentali del summenzionato regime: essa si limitava a un'applicazione tecnica delle disposizioni rilevanti, previa verifica della sussistenza dei presupposti necessari, da un lato, all'approvazione dei programmi di attività sottoposti alla sua attenzione da parte di SOGAER e GEASAR e, dall'altro, all'erogazione dei finanziamenti<sup>57</sup>.

Infine, quanto all'asserita impossibilità di individuare, in via generale e astratta, le compagnie aeree in quanto beneficiarie dei fondi stanziati dalla Regione a causa dell'inesistente menzione delle stesse all'articolo 3 della L.R. n. 10/2010, il Tribunale ha precisato che, alla luce degli atti (propriamente) individuati dalla Commissione come costitutivi del regime di aiuti, essa avesse correttamente concluso che, di fatto, tale regime fosse stato istituito dalla Regione autonoma a favore delle compagnie aeree e che quindi le stesse ne fossero i beneficiari effettivi e finali. Invero, ritenere che l'assenza di menzione specifica dei beneficiari finali ed effettivi di determinate misure osti alla possibilità di qualificare le stesse alla stregua di un "regime di aiuti" farebbe venir meno l'effetto utile di tale nozione poiché costringerebbe la Commissione «[...] a esaminare un numero

---

<sup>55</sup> Si veda il punto 156 della causa T-8/18.

<sup>56</sup> Trib., 24 settembre 2019, causa T-755/15 e T-759/15, *Lussemburgo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:670, punti 343 e ss; Trib., 14 febbraio 2019, causa T-131/16 e T-263/16, *Belgio e Magnetrol International c. Commissione* ECLI:EU:T:2019:91, punti 86 e ss.

<sup>57</sup> Si vedano i punti da 156 a 162 della causa T-8/18.

*potenzialmente elevato di beneficiari individuali effettivi, sebbene la concessione degli aiuti a questi ultimi sia avvenuta nell'ambito di un regime generale»<sup>58</sup>.*

#### **6.4. Selettività, incidenza sugli scambi e pregiudizio per la concorrenza**

Affinché siano soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, non è sufficiente che una misura statale conferisca semplicemente un vantaggio ai suoi beneficiari, ma è necessario che tale vantaggio sia selettivo e che vada a favorire alcune imprese o produzioni, rispetto ad altre imprese che, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura in questione, si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga<sup>59</sup>.

Il Tribunale, in particolare nella causa T-607/17, non si è discostato da questa impostazione, rilevando che il regime istituito dalla Regione autonoma avesse giovato solamente ai vettori aerei che avevano concluso contratti con GEASAR e SOGAER nell'ambito del regime di aiuti controverso. Ciò ad esclusione di altri vettori concorrenti della ricorrente, operativi presso gli aeroporti di Cagliari e Olbia che, pur essendo potenzialmente in grado di offrire servizi di trasporto equivalenti a quello offerto da *Volotea*, non hanno concluso o non hanno potuto concludere (è il caso delle compagnie aeree che operano su rotte su cui incombono obblighi di servizio pubblico, espressamente escluse dall'ambito di applicazione del regime di aiuti controverso) contratti con gli aeroporti in questione, confermando la selettività della misura<sup>60</sup>.

Inoltre, una determinata misura, per poter essere considerata aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, deve incidere sugli scambi tra Stati membri e falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Quest'ultimo requisito deve ritenersi soddisfatto qualora l'intervento statale sia in grado di rafforzare la posizione di un'impresa rispetto ad altre in un settore liberalizzato<sup>61</sup>. L'incidenza sugli scambi sarebbe invece dimostrata laddove una misura rafforzi la posizione di un'impresa, rispetto alle sue concorrenti, negli scambi intraunionali<sup>62</sup>. Il Tribunale ha ricordato che nel verificare la sussistenza di tali requisiti, non è necessario che la Commissione dimostri che le misure in questione abbiano effettivamente prodotto tali effetti, ma è sufficiente che essa constati che tali misure siano state idonee a produrli<sup>63</sup>.

Le fattispecie sottoposte all'attenzione dei giudici di Lussemburgo, come peraltro rilevato dalla Commissione nella decisione impugnata, hanno ad oggetto l'analisi di un regime di aiuti intervenuto nel settore del trasporto aereo, che è caratterizzato da una forte concorrenza tra i diversi operatori europei. Ebbene, in tale contesto il regime di aiuti controverso, come sopra rilevato, avendo giovato esclusivamente alle compagnie aeree

---

<sup>58</sup> *Id.*, punto 163.

<sup>59</sup> Corte giust., 16 febbraio 2003, *Spagna c. Commissione*, causa C-409/00, ECLI:EU:C:2003:92, punto 47; Corte giust., 15 dicembre 2002, *Italia c. Commissione*, causa C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punto 94; Trib., 13 settembre 2012, causa T-55/99, *CETM c. Commissione*, ECLI:EU:T:2000:223, punto 40.

<sup>60</sup> Si vedano i punti da 163 a 170 della causa T-607/17.

<sup>61</sup> Si veda a tal proposito il punto 187 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato.

<sup>62</sup> Corte giust., 9 ottobre 2014, causa C- 522/13, *Ministerio de Defensa e Navantia SA c. Concello de Ferrol*, ECLI:EU:C:2014:2262, punto 52.

<sup>63</sup> Corte giust., 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2011:368, punto 134; Corte giust., 15 dicembre 2005, causa C-66/02, *Italia c. Commissione* ECLI:EU:C:2005:768, punto 111. Si veda inoltre il punto 190 della Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto.

contraenti con gli aeroporti di Cagliari e Olbia, ha rinforzato la loro posizione sul mercato del trasporto aereo intraunionale rispetto ad altri vettori europei – fornitori o meno di collegamenti aerei diretti tra la Sardegna e altre destinazioni europee – che non avevano stipulato simili accordi con gli aeroporti sardi<sup>64</sup>. In tal modo il Tribunale, rigettando le censure delle ricorrenti, ha rilevato che la Commissione avesse assolto correttamente il suo obbligo di motivazione in ordine agli “ultimi” due elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato.

Infine, nelle cause T- 607/17 e T-716/17 le ricorrenti hanno ritenuto che i singoli pagamenti da esse percepiti, dato l’ammontare esiguo del loro importo, non potessero essere tali da falsare la concorrenza, in quanto costituenti aiuti di importanza minore ai sensi, rispettivamente, del Regolamento (UE) n. 360/2012 (Regolamento *de minimis* SIEG)<sup>65</sup> e del Regolamento *de minimis* del 2006<sup>66</sup>. Non avendo preso in considerazione tale circostanza, la Commissione sarebbe incorsa in un manifesto errore di valutazione in ordine alla possibilità di giustificare l’aiuto.

Il Tribunale, rilevando ancora una volta la regolarità nell’operato della Commissione, ha ricordato una giurisprudenza costante secondo cui – nell’analisi di un regime di aiuti – la Commissione può limitarsi a verificare le caratteristiche generali del regime in questione al fine di valutare se la sua applicazione sia idonea a incidere sugli scambi e ad arrecare pregiudizio alla concorrenza e che, nella valutazione di compatibilità di un regime, essa non sia tenuta ad analizzare i singoli importi percepiti da ciascuno dei beneficiari. Invero, tale ultima valutazione assume rilevanza nella fase successiva di recupero dell’aiuto davanti al giudice nazionale<sup>67</sup>. Nonostante tale constatazione, il Tribunale ha comunque rilevato che il Regolamento *de minimis* SIEG non potesse trovare applicazione nella fattispecie considerata poiché non sussistevano i presupposti per la sua applicazione: la ricorrente non ha dimostrato di essere stata effettivamente in carica di obblighi di servizio pubblico per ciascuna delle rotte da essa gestite da e verso gli aeroporti di Cagliari e Olbia; inoltre, il regime di aiuti controverso escludeva espressamente da suo ambito di applicazione le rotte gravate da obblighi di servizio pubblico ai sensi del Regolamento (CE) n. 1008/2008.

Infine, contrariamente a quanto ritenuto dalle ricorrenti nelle cause T-607/17 e T-8/18, le sovvenzioni percepite dalle compagnie aeree non potevano considerarsi aiuti all’avviamento compatibili con il mercato interno ai sensi degli orientamenti della Commissione del 2005, né in forza del punto 79, né in forza del punto 81 degli orientamenti del 2005. Invero, gli aiuti percepiti dalle ricorrenti non erano conformi a numerose delle condizioni di compatibilità che detta disposizione contempla e che devono essere cumulativamente soddisfatte al fine di escludere tali misure dall’ambito di applicazione dell’articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Essi non potevano neanche essere analizzati alla luce

---

<sup>64</sup> Si vedano i punti 189 -190 della causa T-607/17 e i punti 235-236 della causa T-8/18.

<sup>65</sup> Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012 *relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis»)* concesso ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in *GUUE* n. L 114 del 26 aprile 2012, pp. 8-13.

<sup>66</sup> Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, *relativo all’applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d’importanza minore («de minimis»)*, in *GUUE* n. L 379 del 28 dicembre 2012, pp. 5-10.

<sup>67</sup> Corte giust., 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:437, punto 18; Corte giust., 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2011:368, punto 63. Sul recupero degli aiuti di Stato si veda il paragrafo seguente.



del punto 81 degli orientamenti di cui trattasi. Quest'ultimo punto prevede che la Commissione possa analizzare, caso per caso, regimi di aiuti che, pure non essendo conformi a tutti i criteri individuati al punto 79, possano dar luogo a una situazione analoga. Il Tribunale, contrariamente a quanto ritenuto dalle ricorrenti, ha rilevato che la previsione di cui al punto 81 non potesse trovare applicazione nel caso di specie, poiché il regime di aiuti controverso si distanziava in maniera tale dalle condizioni di cui al punto 79, che sarebbe stato improbabile avesse dato luogo ad una situazione analoga a quella di un aiuto che invece soddisfi i criteri previsti da quest'ultima disposizione.

## 6.5. Legittimo affidamento

Un aiuto concesso illegalmente e di cui sia accertata l'incompatibilità<sup>68</sup> con il mercato interno, deve essere recuperato senza indugio presso il beneficiario<sup>69</sup>. Tuttavia, sussistono dei casi eccezionali in cui al recupero non può darsi seguito, segnatamente (i) il decorso del termine di prescrizione del potere della Commissione di recuperare un aiuto<sup>70</sup>; (ii) l'assoluta

---

<sup>68</sup> È bene sottolineare che un aiuto incompatibile differisce rispetto a un aiuto illegale. Invero, un aiuto è illegale qualora uno Stato membro l'abbia concesso in violazione dell'obbligo di notifica o di *standstill*, ossia, senza previamente notificarlo alla Commissione, ovvero, senza attendere che l'Istituzione adottasse una decisione finale in ordine alla compatibilità, con il mercato interno, della misura di aiuto notificata. In questo senso si veda la definizione di "aiuto illegale" di cui all'articolo 1 lett. f), del Regolamento di procedura. Tuttavia, non è detto che un aiuto illegale sia anche incompatibile con il mercato interno. Un aiuto è incompatibile solamente qualora soddisfi tutti i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e non rientri nell'ambito di applicazione delle deroghe di cui ai paragrafi secondo o terzo di detta norma e, si ricordi, tale valutazione spetta in via esclusiva alla Commissione. In senso conforme si veda C. MICHEAU, *La récupération des aides d'État illégales et incompatibles sous forme fiscale*, in *RTD Eur.* 2014, p. 343 e ss. Si veda inoltre P. ROSSI, *Procedura in tema di aiuti*, in A. FRIGNANI, S. BARIATTI (a cura di), *Disciplina della concorrenza nella UE*, Padova, 2012, pp. 579-609, spec. p. 605 e ss.

<sup>69</sup> Si veda l'articolo 16, paragrafo 1, del Regolamento di procedura, ai sensi del quale: «*Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario («decisione di recupero»).* La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione». Il recupero dell'aiuto illegale e incompatibile non costituisce una sanzione nei confronti del beneficiario, ma solamente la logica conseguenza della sua illegittimità. Invero, la finalità del recupero è quella di ripristinare la situazione esistente sul mercato prima della sua concessione, in modo che il beneficiario sia privato del vantaggio ottenuto rispetto ai suoi concorrenti. In questo senso si veda la Comunicazione della Commissione *sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili* in *GUUE* n. C 247 del 23 luglio 2019, pp. 1-23. Della stessa comunicazione si vedano i punti 66 e ss. che individuano i ruoli rispettivi di Commissione e giudici nazionali per quel che concerne il recupero degli aiuti di Stato. Si vedano inoltre Corte giust., 4 aprile 1995, causa C-348/93, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1995:95, punti 26 e 27; Corte giust., 11 dicembre 2012, causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2012:781, punto 115. Per approfondimenti in tema di recupero degli aiuti si veda A. PAPI ROSSI, *Recovery of Unlawful and Incompatible Aid*, in A. SANTAMARIA, *Competition and State aid: An Analysis of the EU Practice*, Alphen aan den Rijn, 2015, II ed., pp. 141-177; C. CELLERINO F. MUNARI, *Articoli 107-109 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Torino 2012, II ed., pp. 1141-1190, spec. pp. 1176 e ss.; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2013, pp. 109 e ss.; E. TRIGGIANI, *Il controllo degli aiuti di Stato*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI CROTONE (a cura di), *Atti notarili nel diritto comunitario e internazionale*, Torino, 2011, pp. 787-814; A. TERRASI, *Il recupero degli aiuti di Stato illegittimamente concessi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 1081 e ss.

<sup>70</sup> L'articolo 17 del Regolamento di procedura dispone che il potere della Commissione di recuperare un aiuto si prescrive in dieci anni dal momento in cui esso è concesso al beneficiario.

impossibilità di recuperare l'aiuto<sup>71</sup>; (iii) il contrasto dell'ordine di recupero con un principio generale di diritto dell'Unione<sup>72</sup>, tra cui rientra il principio del legittimo affidamento<sup>73</sup>.

*Volotea e easyJet* hanno ritenuto che l'ordine di recupero dell'aiuto di cui esse avevano beneficiato si ponesse in contrasto con il principio del legittimo affidamento.

Il Tribunale ha precisato che le ricorrenti non potessero utilmente addurre una violazione di tale principio al fine di sottrarsi alla restituzione di quanto percepito dalle società di gestione nell'ambito del regime di aiuti controverso. Invero, il legittimo affidamento in ordine alla legalità di un aiuto può impedirne il recupero esclusivamente laddove tale aiuto sia stato erogato – a differenza di quanto avvenuto nelle fattispecie in questione – nel rispetto dell'obbligo di previa notifica e sospensione di cui all'articolo 108, par 3, TFUE e un operatore economico accorto dovrebbe essere sempre in grado di assicurarsi che tale procedura sia stata rispettata<sup>74</sup>. Tale considerazione osta, altresì, alla possibilità che le ricorrenti potessero nutrire aspettative legittime circa la compatibilità dell'aiuto. Invero, la violazione dell'obbligo di previa notifica e di *standstill*, non ha consentito alla Commissione di concludere la sua valutazione circa la compatibilità del regime notificato prima che allo stesso fosse data attuazione. Ciò esclude che alle ricorrenti possano essere state fornite rassicurazioni puntali da parte dell'amministrazione circa la compatibilità del regime in questione con il mercato interno<sup>75</sup>.

Infine, secondo il Tribunale, le ricorrenti non avrebbero potuto nutrire alcun legittimo affidamento sulla natura commerciale dei loro rapporti contrattuali con le società di gestione. Infatti, posto che la L.R. n. 10/2010 è stata idoneamente pubblicata a livello nazionale, le ricorrenti, in quanto operatori di mercato accorti, non avrebbero potuto ignorarne i meccanismi di funzionamento.

## 7. Considerazioni conclusive

Con le tre sentenze in analisi, il Tribunale ha colto l'occasione per ribadire e precisare alcuni concetti utili ai fini della ricostruzione della nozione di "aiuto di Stato", specialmente nei casi in cui ci si trovi di fronte a una misura di aiuto che, *prima facie*, possa non apparire come tale. Infatti, soprattutto nei casi di aiuti di Stato indirettamente concessi, come nelle vicende oggetto delle cause in commento, l'individuazione degli effettivi beneficiari può non essere agevole.

---

<sup>71</sup> Questa condizione è interpretata in maniera assai restrittiva dalla giurisprudenza tanto che neanche le difficoltà finanziarie dell'impresa beneficiaria possono costituire un caso di impossibilità assoluta di recuperare l'aiuto. Si veda Corte giust., 2 luglio 2002, causa C-499/99, *Commissione c. Spagna (Magefesa)*, ECLI:EU:C:2002:408, punti da 36 a 45.

<sup>72</sup> Si veda il summenzionato articolo 16 del Regolamento di procedura.

<sup>73</sup> La violazione di siffatto principio può essere invocata dal beneficiario dell'aiuto, seppur in maniera estremamente circoscritta, al fine di sottrarsi alla ripetizione di quanto percepito. Per approfondimenti sul tema si veda la Comunicazione della Commissione *sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili* in *GUUE* n. C 247 del 23 luglio 2019, pp. 1-23; A. PAPI ROSSI, *Recovery of Unlawful and Incompatible Aid*, op. cit., spec p. 155 e ss.; A. GIRAUD, *A study of the notion of legitimate expectations in State aid recovery proceedings: "abandon all hope, ye who enter here"?*, in *CMLR*, 2008, pp. 1399-1431.

<sup>74</sup> Trib. 15 giugno 2010, causa T- 177/07, *Mediaset c. Commissione*, ECLI:EU:T:2010:233, punto 173.

<sup>75</sup> *Id.*, punto 172. Inoltre, si vedano i punti 220 della causa T-607/17 e 265 della causa T-716/17 in cui si legge che «[...] nessuno può invocare una violazione del principio del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione».

Dopo aver ricordato in via preliminare che le risorse di enti infrastatali (quali le risorse regionali) possono soddisfare i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 1 TFUE<sup>76</sup>, il Tribunale ha specificato che anche il trasferimento di risorse pubbliche a soggetti diversi rispetto a quelli che le hanno immediatamente percepite, può costituire un vantaggio indiretto, quindi, un aiuto a favore di altre persone giuridiche<sup>77</sup>. La nozione di “intervento statale” ricomprende infatti in sé, non solamente vantaggi che sono direttamente concessi dallo Stato (o dagli enti infrastatali), ma anche quelli concessi per il tramite di enti pubblici o privati, designati ai fini della gestione dell'aiuto<sup>78</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, le sentenze in commento – confermando alcuni precedenti della Corte di giustizia – hanno ribadito che, al fine di comprendere se l'attribuzione di un vantaggio economico a talune imprese implichi la mobilitazione diretta o indiretta di risorse pubbliche, è necessario far riferimento al controllo esercitato dalla pubblica autorità sulla concessione di tale vantaggio<sup>79</sup>.

Il c.d. “criterio del controllo” assume un ruolo fondamentale anche nella valutazione dell'imputabilità di una determinata misura allo Stato membro interessato, poiché consente di verificare se la pubblica autorità debba considerarsi coinvolta nell'adozione di una data misura<sup>80</sup>.

Partendo da tali premesse, è stato quindi possibile concludere che le società di gestione aeroportuale avevano utilizzato i fondi messi a disposizione dalla Regione autonoma della Sardegna osservando precipuamente le istruzioni impartite dalla Regione stessa, trasferendoli integralmente – nelle vesti di mere intermediarie e a titolo di remunerazione per le prestazioni fornite – alle compagnie aeree ricorrenti che, pertanto, sono da ritenersi le uniche beneficiarie dei fondi stanziati dalla Regione.

Peraltro, lo scopo perseguito dalle misure di aiuto in questione (finalizzate all'incremento del turismo nell'isola e alla promozione dello sviluppo economico), risulta irrilevante ai fini della qualifica dell'intervento pubblico in termini di aiuti di Stato, posto che – come chiarito dalle sentenze in commento – l'articolo 107 TFUE fa unicamente riferimento agli effetti generati dal summenzionato intervento<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Corte giust., 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:437, punto 17; Corte giust., 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Portogallo c. Commissione*. ECLI:EU:C:2006:511, punto 55; Trib. 12 maggio 2011, cause riunite T-267/08 e T-279/08, *Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:209, punto 108.

<sup>77</sup> Corte giust., 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:2000:467, punti da 22 a 35; Corte giust., 13 giugno 2002, causa C-382/99, *Paesi Bassi c. Commissione*, ECLI:EU:C:2002:363, punti 61 e 62; Trib., 15 giugno 2010, causa 177/07, *Mediaset c. Commissione*, ECLUEU:T:2010:233, punti 38 e da 60 a 66.

<sup>78</sup> Corte giust., 22 marzo 1977, causa 78/76, *Steinike e Weinlig c. Germania*, ECLI:EU:C:1977:52, punto 21; Corte giust., 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun*, ECLI:EU:C:1993:97, punto 19; Corte giust., 30 maggio 2013, causa C-677/11, *Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE*, ECLI:EU:C:2013:348, punto 26.

<sup>79</sup> Corte giust., 16 maggio 2002, *Francia c. Commissione (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU: C:2002:294, punto 37; Corte giust., 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Association Vent De Colère e a.* ECLI:EU:C:2013:851, punti 19 e 33.

<sup>80</sup> Corte giust., 16 maggio 2002, *Francia c. Commissione (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU: C:2002:294, punti da 52 a 56; Corte giust., 28 maggio 2019, causa C-405/16, *Germania c. Commissione*, ECLU:EU:C:2019:286, punto 52.

<sup>81</sup> Corte giust., 22 dicembre 2008, C-487/06 P, *British Aggregates/Commissione*, ECLU:EU:C:2008:757, punti 84 e 85; Trib., 26 novembre 2015, T-461/13, *Spagna/Commissione*, ECLI:EU:T:2015:891, punto 39.

Rispetto ai rilievi concernenti il conseguimento di un indebito vantaggio economico da parte delle compagnie aeree, il collegio ha rilevato che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non potesse essere utilizzato nelle fattispecie in questione (e, quindi, nell'analisi delle transazioni intervenute da un lato tra Regione e aeroporti, e, dall'altro tra questi ultimi e le ricorrenti), non essendo sussistenti i requisiti individuati dalla prassi per la sua applicazione<sup>82</sup>. Inoltre, i giudici hanno rilevato che la Regione avesse agito, tramite le società di gestione, come un acquirente di servizi presso le compagnie aeree, senza rispettare le regole comunitarie in materia di appalti pubblici. Dunque, oltre a non essere stata garantita la parità di trattamento tra tutti i potenziali fornitori dei servizi in questione, non si è nemmeno potuto garantire che l'acquisto di detti servizi fosse avvenuto a prezzo di mercato, unico prezzo idoneo a garantire che l'autorità pubblica, nell'acquisizione di prestazioni di servizi, non conferisca un indebito vantaggio economico ai fornitori selezionati<sup>83</sup>.

Quanto all'accertamento relativo all'incidenza sugli scambi intraunionali e al pregiudizio per la concorrenza i giudici hanno confermato che è sufficiente che, la Commissione dimostri l'idoneità di una determinata misura a produrre tali effetti, e, non già, che detta misura li abbia effettivamente prodotti<sup>84</sup>, superando così le censure mosse dalle ricorrenti circa l'insufficienza di motivazione della decisione impugnata.

Anche con specifico riferimento alla mancata considerazione, da parte della Commissione, del fatto che gli importi percepiti (da *Volotea* e *Germanwings*), non sarebbero stati idonei a incidere sugli scambi falsando la concorrenza, il collegio giudicante ha evidenziato che nell'ambito di un regime di aiuti, la Commissione non è tenuta a effettuare un'indagine sugli esatti importi percepiti dai singoli beneficiari (e sul loro carattere eventualmente "*de minimis*"). Infatti, tale valutazione assumerà rilievo innanzi alle autorità nazionali in sede di recupero dell'aiuto<sup>85</sup>.

Da ultimo, sono state fornite ulteriori conferme in merito alla possibilità, da parte dei beneficiari di un aiuto, di invocare utilmente una violazione del principio del legittimo affidamento al fine di sottrarsi alla ripetizione di quanto indebitamente percepito. Inoltre, a tal proposito, il Tribunale ha sottolineato che, per quanto l'individuazione dei beneficiari effettivi di un aiuto di Stato indirettamente concesso possa essere un'operazione talvolta complessa, tale complessità non può costituire un argomento idoneo a fondare, in capo ai beneficiari di siffatta misura, legittime aspettative in ordine al fatto che la Commissione non ordinerà allo Stato membro interessato di procedere al recupero, presso gli stessi, di un aiuto illegalmente concesso, oggetto di una decisione negativa dell'Istituzione<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Si vedano i punti da 116 a 132 della causa T-607/17; i punti da 122 a 133 della causa T-716/17; i punti da 169 a 191 della causa T-8/18.

<sup>83</sup> Trib., 5 agosto 2003, cause riunite T-116/01 e T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) c. Commissione*, ECLI:EU:T:2003:217, punto 118;

<sup>84</sup> Corte giust., 15 dicembre 2005, causa C-66/02, *Italia c. Commissione*, punto 111; Corte giust., 9 giugno 2009, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P, C76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a. c. Commissione*, punto 134.

<sup>85</sup> Corte giust., 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:437, punto 18; Corte giust., 9 giugno 2009, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P, C76/09 P, *Comitato «Venezia vuole vivere» e a. c. Commissione*, punto 63.

<sup>86</sup> Si vedano i punti 218 e 225 della causa T-607/17.