

**ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE “ANTONIO CICU”**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DEI TRASPORTI EUROPEO
XIX CICLO
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE IUS/06**

**GLI AIUTI DI STATO
NEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO**

**INQUADRAMENTO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE
ALLA LUCE DELL’*ACQUIS COMMUNAUTAIRE*
E DELLE RECENTI TENDENZE A LIVELLO COMUNITARIO**

TESI DI DOTTORATO

Coordinatore:

CHIAR.MO PROF. STEFANO ZUNARELLI

Relatore:

CHIAR.MA PROF.SSA CHIARA ALVISI

Presentata da:

DOTT.SSA ELENA ORRÙ

ESAME FINALE ANNO 2007

INDICE

INTRODUZIONE	- 1 -
CAPITOLO PRIMO <i>INQUADRAMENTO GIURIDICO DEGLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE</i>	- 3 -
I.1. GLI AIUTI DI STATO NELLA NORMATIVA COMUNITARIA	- 3 -
I.2. LA POLITICA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE	- 6 -
CAPITOLO SECONDO <i>RICOSTRUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE DEGLI ELEMENTI COSTITUTIVI DEGLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE AEREO</i>	- 22 -
II.1. LA QUALIFICA DI IMPRESA	- 22 -
II.2. IL TRASFERIMENTO DI RISORSE STATALI	- 25 -
II.3. LA SELETTIVITÀ DELLA MISURA	- 29 -
II.4. L'INCIDENZA SUGLI SCAMBI INFRACOMUNITARI	- 30 -
II.5. LA REGOLA C.D. <i>DE MINIMIS</i>	- 34 -
II.6. LA SUSSISTENZA DI UN VANTAGGIO ECONOMICO PER L'IMPRESA BENEFICIARIA	- 40 -
II.7. SEGUE. IL PRINCIPIO DELL'INVESTITORE PRIVATO OPERANTE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO	- 41 -
CAPITOLO TERZO <i>LE PRINCIPALI TIPOLOGIE DI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE DELINEATE DALLA NORMATIVA E DALLA CASISTICA</i>	- 45 -
III.1. IL SOSTEGNO FINANZIARIO ALLE COMPAGNIE AEREE TRAMITE OPERAZIONI DI PRIVATIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE	- 45 -

III.2. GLI AIUTI ALLO <i>START-UP</i> DI NUOVI SERVIZI AEREI DI LINEA	- 51 -
III.3. GLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO NEL SETTORE DEL TRASPORTO AEREO	- 55 -
III.4. I SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE	- 64 -
III.5. GLI AIUTI A CARATTERE SOCIALE	- 69 -
III.6. IL SOSTEGNO FINANZIARIO A SEGUITO DELLA CRISI CONSEQUENTE ALL'ATTACCO DELL'11 SETTEMBRE 2001	- 74 -
III.7. GLI AIUTI DI STATO PER LA REALIZZAZIONE E L'UTILIZZO DI INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI	- 81 -
BIBLIOGRAFIA	- 111 -

INTRODUZIONE

Con la presente opera si intende cercare di ricostruire la complessa disciplina degli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, sviscerando, anche tramite un'analisi il più possibile esaustiva ed approfondita della casistica, soprattutto comunitaria, finora esistente in materia, tutti i possibili aspetti che assumano rilievo e tutte le potenziali applicazioni della stessa.

L'argomento oggetto della presente trattazione e, più in generale, la complessiva materia degli aiuti di Stato presentano, infatti, l'avvincente caratteristica di essere alquanto dinamici ed in costante evoluzione, per il continuo e massiccio contributo non solo di interventi normativi e regolamentari, ma anche di orientamenti e pronunce dei diversi organi comunitari competenti, che finiscono per comporre insieme la complessa disciplina del settore.

Questa stessa caratteristica rileva, si può dire, in negativo, qualora si consideri la necessità di realizzare opere aggiornate ed efficaci, idonee a costituire un utile sussidio e fonte di conoscenze sulla tematica.

A riprova di quanto testé affermato, basti pensare ai recenti interventi della Comunità, primo fra tutti gli *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali* del 2005.

I nuovi Orientamenti rivestono una notevole importanza, intervenendo per la prima volta, ad integrazione delle Linee Guida del 1994, sugli aiuti di Stato allo *start-up* di nuovi collegamenti aerei, a seguito del noto caso Ryanair, e sugli aiuti di Stato alle infrastrutture del trasporto, nell'ottica del sostegno e della promozione degli aeroporti regionali.

In merito alla seconda tematica, giova rilevare che, finora, gli organi comunitari non si erano mai occupati della questione, limitandosi a sostenere che interventi di questo tipo costituiscono misure di carattere generale di politica economica, esulanti, di per sé stesse, dal controllo della Commissione.

Nonostante ciò, in numerosi documenti comunitari, si riconosceva la potenziale incidenza di sovvenzioni alle infrastrutture sul mercato dei servizi di trasporto, oltre alla rilevanza di queste misure, di per sé, in quanto la gestione di infrastrutture può, in determinate circostanze, costituire attività economica.

Gli stessi Orientamenti del 1994 e del 2005, così come ora integrati e coordinati in un unico sistema, non affrontano tutte le molteplici tipologie di aiuti di Stato al settore dell'aviazione che possono riscontrarsi nella pratica.

L'opera è stata strutturata in tre capitoli fondamentali.

Nel primo si è tentato di delineare un inquadramento giuridico degli aiuti di Stato al settore dell'aviazione con particolare riferimento al livello comunitario, ove la tematica riveste maggiore importanza ed ha avuto lo sviluppo più ampio e rilevante.

Il secondo capitolo è dedicato all'individuazione e ricostruzione, normativa e giurisprudenziale, degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato, con particolare riferimento agli aspetti ed alle problematiche, nonché agli elementi funzionali ed utili per il settore dell'aviazione.

In questo senso, si è cercato di ricostruire, nell'ultimo capitolo, le principali tipologie di aiuti di Stato nel settore dell'aviazione emergenti dalla normativa e dalla casistica. In questo ambito, sono state affrontate anche tematiche di più viva attualità ed interesse, come l'ammissibilità di aiuti, sotto diverse forme, a compagnie aeree ed aeroporti che si inquadrino in azioni di c.d. *marketing* territoriale.

CAPITOLO PRIMO

INQUADRAMENTO GIURIDICO DEGLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE

I.1. Gli aiuti di Stato nella normativa comunitaria

A livello comunitario, la disciplina normativa degli aiuti di Stato è dettata, *in primis*, dal Trattato istitutivo della Comunità Europea, che detta i principi fondamentali in materia ⁽¹⁾. Alle disposizioni del Trattato si aggiungono i vari regolamenti ed interventi normativi emanati dagli organi comunitari in attuazione dello stesso, oltre alle numerose pronunce della Corte di Giustizia e della Commissione delle Comunità Europee, che compongono il complessivo impianto disciplinare della materia.

Le disposizioni comunitarie concernenti gli aiuti di Stato si inseriscono nel più generale contesto della normativa del Trattato in materia di concorrenza, dato che, complessivamente, perseguono lo scopo di garantire il libero spiegarsi della concorrenza nei mercati. È stato, inoltre, sostenuto che, tramite la normativa in questione e gli interventi realizzati in attuazione della stessa, la Commissione contribuirebbe a definire vere e proprie linee di politica industriale ⁽²⁾.

Ai sensi dell'art. 87, primo comma, Tratt. CE, *“salvo le deroghe contemplate dal Trattato stesso, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri, gli aiuti concessi da Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma,*

⁽¹⁾ D'ora innanzi Tratt. CE.

che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

L’approccio nei confronti degli aiuti di Stato fatto proprio dalla Comunità Europea risulta, quindi, negativo: l’articolo, infatti, esprimerebbe un generale principio di incompatibilità degli aiuti di Stato, di per se stessi ed in quanto corrispondenti alla nozione datane dal Trattato, con quest’ultimo, salvo eccezioni preventivamente individuate (3).

A livello interpretativo, il termine “aiuto di Stato” è stato inteso in senso ampio, come *“ogni vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un’impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato”* (4). In particolare, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *“il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione, dato che esso vale a designare non soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi di Stato i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un’impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti”* (5).

Si tratta, quindi, di qualsiasi *“sovvenzione; garanzia di prestiti a condizioni particolarmente favorevoli; cessione di edifici e terreni a titolo gratuito o a condizioni particolarmente favorevoli; fornitura di beni o servizi a condizioni preferenziali; copertura di perdite; bonifico di*

(2) G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1996, p. 775.

(3) Cfr. C.G.C.E., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, Commissione v. Francia, in *Racc.* 1969, pp. 523 e ss.; C.G.C.E., 22 novembre 2001, causa C-53/00, Ferring, in *Racc.* 2001, pp. II-9067; C.G.C.E. 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GbmH, punti 87 e ss..

(4) G. Tesauo, *Diritto comunitario*, cit., p. 780.

(5) Cfr., in particolare, C.G.C.E. 8 novembre 2001, causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, in *Racc.* 2001, pp. I-8365, punto 38; C.G.C.E., 15 luglio 2004, causa C-501/00, Spagna v. Commissione, in *Racc.* 2000,

interessi; esenzione da imposte e tasse; esenzione da diritti parafiscali; altra misura di effetto equivalente” (6). Conseguentemente, sono state individuate tre principali tipologie di aiuti di Stato, consistenti nel finanziamento alle imprese a condizioni non di mercato, negli apporti di capitale a condizioni non di corrispettività e negli sgravi sul bilancio (7).

La forma dell’aiuto può, comunque, essere estremamente varia, poiché, ai fini dell’art. 87, Tratt. CE, non acquistano rilievo la causa o lo scopo degli interventi, bensì i loro effetti (8). Parimenti, è indifferente rispetto alla qualificazione giuridica di una misura (9) lo strumento giuridico con il quale questa è stata predisposta, potendo trattarsi sia di un atto normativo oppure amministrativo sia di uno strumento privatistico.

Come è noto, il Trattato CE presenta anche un apposito Titolo (10) dedicato specificamente al settore dei trasporti, ove sono presenti anche disposizioni concernenti la concorrenza e gli aiuti di Stato. Al riguardo, giova ricordare l’art. 73, secondo il quale “*sono compatibili con il presente trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio*”.

Secondo quanto disposto dal successivo art. 80, tuttavia, le previsioni contenute nel summenzionato Titolo V, e quindi anche quelle di cui all’art.

pp. I-6717, punto 90; C.G.C.E., 15 dicembre 2005, causa C-66/02, Italia v. Commissione, in *Racc.* 2005, pp. I-0000, punto 77.

(6) Cfr. *Risposta della Commissione all’interrogazione scritta n. 48 dell’On. Burbacher*, in GUCE C 125, del 17 agosto 1963, pp. 2235 e 2236.

(7) NICOLA DE LUCA, *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo: inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000, p. 26.

Per un esame più approfondito delle varie categorie di aiuti di Stato nel settore dell’aviazione si rinvia al prosieguo della presente trattazione.

(8) C.G.C.E., 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia v. Commissione, in *Racc.* 1974, pp. 709 e ss..

(9) Trattandosi di una qualificazione giuridica di un fatto, questa può essere, peraltro, oggetto sia di un’azione diretta ad ottenere l’annullamento dell’intervento sia di ricorso in appello (G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 782; C.G.C.E., 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens, in *Racc.* 1997, pp. I-2507).

(10) Si tratta del Titolo V, artt. 70 – 80.

73, si applicano solo ai trasporti su strada, per ferrovia e per vie navigabili, mentre è demandato al Consiglio il potere di decidere eventuali misure relative al trasporto marittimo ed aereo.

Lo sviluppo di una politica comunitaria con riferimento alle due modalità di trasporto da ultimo menzionate fu abbastanza lento.

Si deve, peraltro, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, organo non politico, la spinta decisiva in tal senso. Con due pronunce, rispettivamente, del 1974 e del 1978 ⁽¹¹⁾, il giudice comunitario riconobbe l'applicabilità delle norme del Trattato in materia di concorrenza e di aiuti di Stato ai settori dei trasporti aerei e marittimi, settori nei quali, tuttavia, tali norme non erano state fin ad allora implementate.

I.2. La politica comunitaria in materia di aiuti di Stato nel settore dell'aviazione

Il primo intervento comunitario di carattere organico nel settore dell'aviazione, finalizzato alla creazione di una *Common Air Transport Policy*, risale alla fine degli anni Settanta del XX secolo, in un'epoca in cui l'intero settore, a livello mondiale, era soggetto a consistenti cambiamenti, anche di natura giuridica ⁽¹²⁾.

Al 1978, difatti, risale l'*Airline Deregulation Act*, di liberalizzazione del mercato dell'aviazione civile americana, che condusse a profondi cambiamenti nella struttura del sistema ⁽¹³⁾. Nel periodo precedente, infatti,

⁽¹¹⁾ C.G.C.E., 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione delle Comunità Europee v. Repubblica Francese, in *Racc.* 1974, pp. 359; C.G.C.E., 12 ottobre 1978, 156/77, Commissione delle Comunità Europee v. Regno del Belgio, in *Racc.* 1978, pp. 1881.

⁽¹²⁾ NICOLA DE LUCA, *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., pp. 5 e ss..

⁽¹³⁾ D. SAWERS, *Competition in the Air (What Europe can learn from the USA)*, London, 1987; I. DIEDERICKS – H. VERSCHOOR, *An introduction to Air Law*,

le compagnie aeree erano gestite dallo Stato, normalmente in perdita, quale servizio pubblico e detenevano il monopolio del mercato nazionale, poiché i trasporti nazionali erano considerati quali servizi pubblici. Con l'apertura alla concorrenza del mercato dell'aviazione civile, il Governo statunitense perse i poteri di regolamentazione sull'accesso al mercato, la capacità e le tariffe, conservando esclusivamente competenze in materia di garanzia della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e di regolamentazione del traffico aeroportuale (14).

Sulla scorta dell'esempio statunitense, nel 1979, a livello comunitario, la Commissione predispose un progetto, comunemente denominato *Primo Memorandum*, che fu discusso insieme al Parlamento ed al Consiglio, e che, nelle intenzioni della Commissione costituiva “*an overall framework for a Community air transport policy, designed to improve the efficiency and profitability of the air transport industry as well as the quality and price of the product it offers, while at the same time maintaining the significant benefits the present system provides*” (15).

Conseguentemente, la Commissione non si prefiggeva una politica di piena *deregulation* del settore, bensì il contemperamento delle esigenze pubblicistiche e socioeconomiche che lo caratterizzano fortemente con la

Boston, IV ed., 1991; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Predatory Behaviour in Aviation*, Brussels, 1991; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Concurrence et Cooperation dans les Transports Aériens in Europe*, Bruxelles, 1992.

(14) Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, Progress towards the development of a Community Air Transport Policy*, COM(84) 72 fin., del 15 marzo 1984, p. 12, punto 20.

L'intervento produsse notevoli effetti sulla posizione delle singole compagnie: basti considerare il fallimento della PAN-AM ed il ridimensionamento al quale fu sottoposta la TWA (NICOLA DE LUCA, *ibidem*).

(15) Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 1, Air Transport: a Community Approach*, in *Boll. EC*, suppl. 5/79.

necessità di renderlo economicamente più efficiente in un'ottica di mercato e di tutelare i consumatori finali ⁽¹⁶⁾.

Il progetto della Commissione, volto a realizzare una *Common Air Transport Policy*, pare prefigurare, semmai, una serie di interventi per rendere maggiormente concorrenziale il mercato dei trasporti intracomunitari, intervenendo, però, sulle pratiche e gli istituti già esistenti tramite l'applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza ed aiuti di Stato.

A seguito dello sviluppo e dei cambiamenti intervenuti nel settore dopo l'emanazione del primo *memorandum*, nel 1984 la Commissione emanò un secondo *memorandum* ⁽¹⁷⁾, nel quale convergevano anche i risultati delle indagini promosse dall'istituzione comunitaria in quegli anni ⁽¹⁸⁾. Lo scopo perseguito con questo secondo *memorandum* era l'emanazione di un quadro normativo complessivo del settore del trasporto aereo intracomunitario ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, cit., Summary*, p. 1, punto iii; NICOLA DE LUCA, *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, cit., p. 6.

Alcune delle ragioni alla base della scelta di non seguire l'esempio statunitense sono espresse al punto 43 del *memorandum* del 1984: si tratta, in primo luogo, delle condizioni del mercato interno statunitense, mercato unico, ove operavano, già in condizioni di mercato, di efficienza e di redditività, esclusivamente i numerosi vettori nazionali. Dall'altro lato, la politica di *deregulation*, con i conseguenti effetti socioeconomici, era già stata accettata dall'opinione pubblica.

⁽¹⁷⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, cit.*

⁽¹⁸⁾ Con specifico riferimento al settore dei trasporti, nel lasso di tempo intercorrente tra i due *memoranda*, in particolar modo negli anni 1981 e 1982, gli uffici della Commissione organizzarono una serie di incontri con esperti dei vari Stati membri per poter ottenere un quadro complessivo della situazione allora esistente con riferimento agli aiuti di Stato (Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2, cit.*, p. 18, punto 33).

⁽¹⁹⁾ Per quanto concerne le reazioni degli altri organi al c.d. *Primo Memorandum*, il Parlamento Europeo aveva espresso la necessità di un rafforzamento della concorrenza nel settore del trasporto aereo, da realizzarsi anche tramite l'intervento sulla tematica degli aiuti di Stato, contemperando, però, tali esigenze con quelle pubblicistiche e sociali che caratterizzano il settore in questione, come la sicurezza, la promozione dei servizi regionali (*Risoluzione sulle limitazioni della concorrenza nel settore dei trasporti aerei*, in *GUCE C 291*, del 10 novembre 1980, pp. 60 e ss.; Parlamento Europeo, *Risoluzione sul Memorandum della Commissione delle Comunità Europee*

Fra i vari aspetti della politica comunitaria in materia di trasporto aereo prefigurati dalla comunicazione del 1984 compaiono anche gli aiuti di Stato. Nel quadro complessivo del nuovo sistema di disciplina del settore, si intendeva evitare che la concorrenza fra le varie compagnie aeree, che il nuovo sistema doveva implementare, fosse realizzata tramite il massiccio ricorso a sovvenzioni pubbliche ⁽²⁰⁾.

In tal senso, la Commissione presentò, in allegato al secondo *memorandum*, un progetto di Linee Guida per l'applicazione degli allora artt. 92 e 93 (ora artt. 87 e 88), Tratt. CE ⁽²¹⁾. L'ambito di applicazione delle proposto intervento avrebbe dovuto essere limitato ai trasporti intracomunitari, anche se, nell'intento della Commissione, le previsioni avrebbero dovuto essere predisposte in modo da non determinare svantaggi per i vettori comunitari nei confronti delle compagnie di Paesi terzi.

L'intervento proposto parte dal presupposto che, a prescindere dalle difficoltà che, talvolta, il settore dei servizi di trasporto aereo incontra, normalmente questo deve essere in grado di rispettare le regole di mercato, con conseguente inammissibilità, in generale, degli aiuti di Stato non rientranti in alcuna delle deroghe di cui all'art. 87, secondo e terzo comma, Tratt. CE, fra le quali, in particolar modo quella di cui alla lett. c) del terzo comma, o nell'ambito di applicazione dell'art. 86, secondo comma, Tratt.

concernenti il contributo delle Comunità Europee allo sviluppo dei trasporti aerei, in *GUCE C 291*, del 10 novembre 1980, pp. 65 e ss.). Più rigido su queste posizioni si era mostrato il Comitato Economico e Sociale (in *GUCE C 230*, del 8 settembre 1980, pp. 30 e ss.).

⁽²⁰⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2*, cit., p. 36, punto 61; Allegato IV, *State aids to air transport - Policy paper and guidelines*, punto 2.

⁽²¹⁾ Allegato IV, *State aids to air transport - Policy paper and guidelines*. Cfr. anche punti 62 e ss. del Memorandum.

Fra gli interventi programmati era, altresì, prevista l'estensione al settore del trasporto aereo dell'ambito di applicabilità della Direttiva della Commissione 80/723/CEE, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (in *GUCE L 195*, del 29 luglio 1980, pp. 35 e ss.), che non si applicava al settore del trasporto perché norme simili erano già contemplate dalla

CE, a prescindere dal perseguimento di meri interessi nazionali, di per se stessi considerati (22).

Inoltre, le misure di sostegno, che avrebbero dovuto essere trasparenti, non avrebbero dovuto tradursi nel trasferimento sul mercato, in altre parole sulle compagnie concorrenti, delle difficoltà in ragione delle quali il vettore avesse ottenuto l'aiuto di Stato.

Il *Memorandum* enuclea le principali tipologie di finanziamento nel settore del trasporto aereo, che saranno riprese anche nei successivi orientamenti e documenti comunitari in materia (23).

specifica normativa concernente modalità di trasporto diverse da quello aereo e per la necessità di emanare una disciplina specifica per quest'ultimo.

(22) Per un esame più approfondito delle deroghe contemplate dall'art. 87, Tratt. CE, applicabili al settore del trasporto aereo, si rinvia ai capitoli seguenti.

(23) Nel progetto di Linee Guida sono elencate più dettagliatamente le principali misure di sostegno riscontrate nella prassi (punto 11):

- 1) *Aiuti finanziari diretti a tutte le attività di una compagnia aerea.* Si tratta di una tipologia di aiuto che può presentarsi secondo forme diverse, potendo essere limitata, ad esempio, solamente gli interessi attivi della compagnia aerea oppure all'ammortamento degli aeromobili, dei pezzi di ricambio e di altre attrezzature; oppure coprire il disavanzo di gestione dei servizi di linea.
- 2) *Aiuti per l'esercizio di determinate rotte.* Sono aiuti diretti a sostenere l'esercizio di voli nazionali o intracomunitari verso regioni remote. I voli internazionali, di breve durata, si riferiscono a rotte fra un aeroporto di categoria 1, servente una zona a grande traffico, e un aeroporto di categoria 3, situato in una zona depressa di un altro stato membro.
- 3) *Riduzioni o esenzioni dalle tasse di atterraggio per i vettori nazionali.* In particolare, nel caso di esenzioni dalle tasse di atterraggio, normalmente queste si inseriscono in un contratto fra lo Stato membro ed il vettore relativo all'affidamento di oneri di servizio pubblico. Le progettate linee guida evidenziavano come, in tali casi, la mancanza di trasparenza di queste misure rendesse impossibile poter esercitare un controllo sulla stretta corrispondenza della compensazione ai costi conseguenti agli oneri di servizio pubblico imposti.
- 4) *Sovvenzioni per l'acquisto di aeromobili.* Si tratta di un aiuto concesso ad un piccolo vettore regionale per l'acquisto di aeromobili destinati ai collegamenti fra la terra ferma e le isole lontane dalla costa.
- 5) *Aiuti per l'impiego di determinati tipi di aeromobili, non economicamente redditizi.* Nel caso concreto, l'aiuto è stato fornito annullando un importo di capitale pari al valore in capitale dell'aereo, detratto il valore residuo, oppure tramite una sovvenzione annuale d'esercizio diretta a coprire i costi addizionali sostenuti dalle compagnie aeree.
- 6) *Garanzie statali.* Esistono due tipi di garanzie:
 - a) garanzie statali per i prestiti di una compagnia aerea, normalmente con riferimento all'acquisto di velivoli;

In primo luogo, si considerano gli investimenti, i prestiti e le garanzie concessi dalle autorità pubbliche nei confronti delle imprese partecipate, evidenziando come tali misure possano costituire normali transazioni commerciali tra l'autorità pubblica e la compagnia aerea, aiuti di Stato oppure partecipare di entrambi i caratteri. Da qui la necessità che le stesse siano notificate e sottoposte all'esame, caso per caso, della Commissione.

Le proposte Linee Guida estendono l'applicazione dei principi elaborati per l'industria dell'acciaio dalla Decisione della Commissione

-
- b) garanzie concesse ad azionisti di una compagnia aerea, limitate al rimborso di un importo pari alla riduzione del proprio conferimento di capitale nella compagnia stessa al di sotto di un determinato importo causato dalle perdite della compagnia, nei limiti di un determinato massimale annuo.
- 7) *Esenzioni da imposte e dazi doganali.* Si tratta delle seguenti forme di aiuto:
- a) Sistema Tributario Preferenziale, consistente nella possibilità di dedurre dai redditi imponibili una determinata percentuale del prezzo di acquisto di un aeromobile, purché esso sia utilizzato nei trasporti internazionali;
 - b) esonero fiscale per il carburante avio (è un tipo di aiuto che esiste in tutti gli Stati membri e rinvia il suo fondamento negli accordi di Chicago);
 - c) esenzione dall'I.V.A. per la parte nazionale di un trasporto internazionale. A condizioni di reciprocità, questo esonero fiscale è applicato anche alle compagnie estere;
 - d) esonero dall'imposta patrimoniale per il capitale della compagnia aerea di proprietà statale;
 - e) esenzione dai dazi doganali per le compagnie aeree di proprietà statale.
- 8) *Conferimenti di capitale in società per azioni.* Normalmente, gli Stati membri effettuano conferimenti di capitale nelle compagnie da loro partecipate. Di fatto, però, un'operazione di questo tipo è stata comunicata alla Commissione solo da uno Stato membro, che, peraltro, ha sostenuto che il conferimento costituisca una normale operazione finanziaria fra il proprietario di una compagnia a la stessa, con conseguente esclusione della natura di aiuto. Dalla circostanza che gli altri Paesi comunitari non hanno informato la Commissione riguardo a tali operazioni, l'istituzione comunitaria ha inferito che, con ogni probabilità, questa è l'opinione diffusa.
- 9) *Compensazioni per la fornitura di servizi aerei al Governo gratuitamente od a prezzi inferiori a quelli normalmente praticati.*
- 10) *Messa a disposizione gratuita di terreni in aeroporti statali.*
- 11) *Casi particolari di sovvenzioni rientranti in un regime generale di aiuti di Stato, approvato dalla Commissione.* Qualche volta, alcuni Stati membri hanno chiesto l'approvazione della Commissione per sovvenzioni a compagnie aeree rientranti in un regime generale di aiuti già approvato, diretto a promuovere gli investimenti in progetti finalizzati a promuovere l'occupazione. Nell'approvare il regime generale di aiuti, era stata prevista la necessità di sottoporre alla valutazione della Commissione ogni aiuto individuale rientrante nel regime stesso. In concreto, quindi, la valutazione delle suddette sovvenzioni è avvenuta caso per caso.

2320/81/ECSC ⁽²⁴⁾ al trasporto aereo. Conseguentemente, il principale criterio impiegato consiste nella “*standard company practice in a market economy*” ⁽²⁵⁾.

In secondo luogo, sono considerate compatibili con il mercato comune le sovvenzioni che corrispondano al comune interesse. Questo requisito non è ritenuto normalmente sussistente nel caso di aiuti al funzionamento, diretti a coprire le perdite di esercizio delle compagnie aeree, con l’eccezione dei casi in cui la precaria situazione finanziaria dell’impresa sia potenzialmente e concretamente sanabile in tempi ragionevoli, sulla base di un programma predisposto dall’autorità che abbia predisposto l’aiuto e che consenta di rendere la compagnia aerea beneficiaria economicamente redditizia ed autosufficiente al termine della misura, senza necessità di ulteriori sostegni. Il programma deve indicare anche le eventuali riduzioni

⁽²⁴⁾ In *GUCE* L 228/14, del 13 agosto 1981.

⁽²⁵⁾ In particolare, con riferimento ai prestiti, era previsto che si dovesse valutare se questi corrispondessero alle normali condizioni di mercato e se sarebbero stati concessi da banche di credito ordinario. Nel caso in cui, come è previsto in alcuni Stati membri, le imprese pubbliche possano richiedere prestiti esclusivamente dallo Stato, l’indagine avrebbe dovuto tradursi anche nel confronto fra il tasso di interesse pagato dallo Stato sui propri prestiti e quello applicato alla compagnia aerea.

Nell’ipotesi in cui il prestito fosse accompagnato da una garanzia, si proponeva di considerare se gli eventuali azionisti privati partecipassero alla garanzia proporzionalmente alle rispettive partecipazioni azionarie.

Riguardo alle garanzie, anche in questo caso la valutazione si incentra sul criterio delle normali condizioni di mercato, considerando ogni elemento dell’operazione. La garanzia deve essere concessa sulla base di un programma di breve durata che consenta alla compagnia di essere economicamente redditizia senza ulteriori aiuti. Nella visione della Commissione, la garanzia deve essere riferita ad un valore ed un limite temporale predeterminati ed non operare automaticamente, dovendo essere lasciato spazio anche agli stimoli del mercato.

Relativamente ai conferimenti di capitale, l’indagine si incentra sui passati e prospettati tassi di profitto sul capitale investito nella compagnia aerea; sui dividendi passati e progettati; sulla reale efficienza e redditività finanziaria della compagnia interessata; sul rapporto capitale di prestito/capitale di rischio della compagnia; sulla rinuncia da parte dello Stato ad un normale profitto del capitale investito; sull’abbuono del capitale investito da parte dello Stato stesso; sulla finalità del conferimento.

La circostanza che gli eventuali ulteriori azionisti, specie se privati, non contribuiscano all’investimento proporzionalmente alle rispettive partecipazioni azionarie è considerata idonea ad ingenerare la presunzione relativa della non corrispondenza dell’operazione alle condizioni di mercato.

della capacità della compagnia, se necessarie per il risanamento economico del vettore.

Inoltre, sia il corpo del testo del *Secondo Memorandum* sia il progetto di Linee Guida per gli aiuti di Stato al trasporto aereo, affrontano la tematica degli obblighi di servizio pubblico, che, sulla scorta del Regolamento 1191/69 ⁽²⁶⁾, si riferiscono ad “*un’attività che è svolta da un’impresa pubblica o privata, essenzialmente nell’interesse pubblico e soggetta a regolazione e controllo pubblici*” ⁽²⁷⁾, e sono definiti come “*gli obblighi che l’impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura ne alle stesse condizioni*”.

Nella prospettiva di emanare eventualmente una disciplina specifica, analogamente al summenzionato Reg. 1191/69, sulla base delle risultanze di fatto derivanti dalle summenzionate indagini, si distinguono gli obblighi di servizio pubblico concernenti l’effettuazione di servizi aerei su rotte determinate da quelli relativi all’impiego di certe tipologie di velivoli ⁽²⁸⁾.

Per quanto concerne, più specificamente, il primo gruppo, un’ulteriore differenziazione è operata con riferimento agli obblighi di servizio pubblico imposti su rotte nazionali e quelli relativi a collegamenti intracomunitari. Mentre nel primo caso, la compatibilità delle misure con il mercato comune può essere ricondotta all’art. 90, secondo comma o allo stesso art. 87,

⁽²⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, in *GUCE* L 156, del 28 giugno 1969, pp. 1 e ss..

⁽²⁷⁾ Allegato IV, *State aids to air transport - Policy paper and guidelines*, Sezione VII, punto 36.

⁽²⁸⁾ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Civil Aviation Memorandum n. 2*, cit., pp. 37 e ss., punto 62, e, specialmente, Allegato IV, *State aids to air transport - Policy paper and guidelines*, Sezione VII, punti 35 e ss.. Nell’ottica della Commissione, l’acquisto e l’esercizio di velivoli, invece, può essere sovvenzionato solo nei limiti dei costi aggiuntivi derivanti da operazioni che non corrispondano al massimo interesse commerciale per la compagnia aerea. In questo caso, la misura costituisce un aiuto ai produttori di velivoli e come tale deve essere valutata.

primo comma, Tratt. CE; nel secondo caso, la Commissione, pur riconoscendo astrattamente la possibilità di inquadrare le misure nell'ambito della previsione di cui al terzo comma, lett. a), dell'art. 87, Tratt. CE, esprime forti perplessità circa l'ammissibilità delle stesse, causa della probabilità di una distorsione della concorrenza fra gli Stati membri, a fronte della difficile configurabilità di un interesse comune quale fondamento dell'intervento.

Il *Secondo Memorandum* ammette la possibilità di considerare compatibili finanziamenti diretti a servizi aerei in regioni che, a livello nazionale o comunitario, siano considerate sottosviluppate.

Da ultimo, sono generalmente ammesse misure di sostegno volte a facilitare l'esercizio dei collegamenti esclusivamente nazionali, purché non collegati, direttamente o indirettamente, con linee aeree internazionali e non determinino sviamenti di traffico a scapito dei vettori concorrenti e non consentano al beneficiario di finanziare l'esercizio di rotte internazionali, comprese, ovviamente, quelle comunitarie. Questa deroga trova la sua *ratio* nella circostanza che, all'epoca, il traffico di cabotaggio non era stato ancora liberalizzato, per cui sovvenzioni destinate a questi servizi non avrebbero inciso sugli scambi comunitari in misura contraria al comune interesse, alle condizioni poc'anzi accennate.

Nel progetto di Linee Guida allegato al secondo *memorandum*, la Commissione affronta anche la questione di aiuti al settore dell'aviazione che siano diretti a perseguire scopi diversi dal mero sviluppo del settore, come, ad esempio, lo sviluppo regionale, precisando che, in questi casi, la valutazione deve avvenire sulla base della disciplina specificamente dedicata a tali tipologie di aiuti.

Per concludere, merita di essere segnalato che, in questa prima fase, la Commissione ammette che, nell'ambito della valutazione di un aiuto, ferma l'assenza di distorsioni della concorrenza nei confronti dei vettori degli altri

Stati membri, un aiuto possa essere giustificato per contrastare gli effetti anticoncorrenziali derivanti dalle sovvenzioni concesse da Stati terzi alle proprie compagnie aeree ⁽²⁹⁾).

Come noto, la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del XX secolo vede il progressivo sviluppo della *Common Air Transport Policy*, con la graduale liberalizzazione del mercato del trasporto aereo ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Allegato IV, *State aids to air transport - Policy paper and guidelines*, Sezione VIII, punti 47 e ss..

⁽³⁰⁾ Realizzata, tra l'altro, tramite i c.d. Primo, Secondo e Terzo Pacchetto di interventi.

Primo Pacchetto: Regolamento (CEE) n. 3975/87 del Consiglio, del 14 dicembre 1987, relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei, in (in *GUCE L 374*, del 31 dicembre 1987, pp. 1 e ss.); Regolamento (CEE) n. 3976/87 del Consiglio, del 14 dicembre 1987, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei (in *GUCE L 374*, del 31 dicembre 1987, pp. 9 e ss.); Direttiva 87/601/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1987 sulle tariffe per i servizi aerei di linea tra gli Stati Membri (in *GUCE L 374*, del 31 dicembre 1987, pp. 12 e ss.); Decisione 87/602/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1987, sulla ripartizione della capacità passeggeri tra vettori aerei nei servizi di linea tra Stati membri e sull'accesso dei vettori aerei alle rotte di servizio aereo di linea tra Stati membri (in *GUCE L 374*, del 31 dicembre 1987, pp. 19 e ss.). Secondo Pacchetto: Regolamento (CEE) n. 2342/90 del Consiglio, del 24 luglio 1990, sulle tariffe dei servizi aerei di linea (in *GUCE L 217*, del 11 agosto 1990, pp. 1 e ss.); Regolamento (CEE) n. 2343/90 del Consiglio, del 24 luglio 1990, sull'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie di servizio aereo di linea e sulla ripartizione della capacità passeggeri fra vettori aerei nei servizi aerei di linea tra Stati membri (in *GUCE L 217*, del 11 agosto 1990, pp. 8 e ss.); Regolamento (CEE) n. 2344/90 del Consiglio, del 24 luglio 1990, che modifica il Regolamento (CEE) n. 3976/87 del Consiglio del 14 dicembre 1987 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei (in *GUCE L 217*, del 11 agosto 1990, pp. 15 e s.). Direttiva 91/670/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente l'accettazione reciproca delle licenze per l'esercizio di funzioni nel settore dell'aviazione civile (in *GUCE L 373*, del 31 dicembre 1991, pp. 21 e ss.); Regolamento (CEE) n. 294/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, relativo all'esercizio dei servizi aerei per il trasporto di merci tra Stati membri (in *GUCE L 36*, del 8 febbraio 1991, pp. 1 e ss.). Terzo Pacchetto: Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (in *GUCE L 240*, del 24 agosto 1992, pp. 1 e ss.); Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (in *GUCE L 240*, del 24 agosto 1992, pp. 8 e ss.); Regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (in *GUCE L 240*, del 24 agosto 1992, pp. 15 e ss.); Regolamento (CEE) n. 2410/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, che modifica il regolamento (CEE) n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei (in *GUCE L 240*, del 24 agosto 1992, p. 18); Regolamento (CEE) n. 2411/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, che modifica il

In tale ambito, la Commissione proseguì la sua opera di analisi dei finanziamenti pubblici al settore dell'aviazione, nell'intento di introdurre una disciplina *ad hoc* ⁽³¹⁾.

Risale al 1994, la relazione del Comitato dei Saggi, incaricato dalla Commissione di esaminare più dettagliatamente la situazione degli aiuti di Stato nel settore e formulare proprie considerazioni e proposte per un'eventuale specifica disciplina degli stessi ⁽³²⁾.

I conferimenti di capitale erano risultati la forma più diffusa di sostegno: secondo il Comitato, nell'interesse dei consumatori e di tutto il settore dell'aviazione, tutti i conferimenti di capitale ai vettori aerei e, si badi bene, ai servizi di assistenza a terra degli aeroporti, dovevano essere ritenuti inaccettabili se incompatibili con le normali prassi commerciali.

In particolare, il Comitato si espresse nel senso della necessità di applicare rigorosamente la normativa in materia di aiuti di Stato e, a tal fine, di elaborare chiari orientamenti per la valutazione delle misure di sostegno, ammissibili solo in casi eccezionali.

Avrebbero potuto essere ammessi, per un breve periodo e non in forma durevole, aiuti di Stato volti alla ristrutturazione di compagnie aeree, diretti a ripristinarne la redditività e la competitività, purché sussistesse un interesse comunitario in tal senso e non si creassero distorsioni della concorrenza.

A tal fine, il Comitato di saggi furono elaborò alcune condizioni.

regolamento (CEE) n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei (in *GUCE* L 240, del 24 agosto 1992, pp. 19 e ss.).

⁽³¹⁾ Cfr. la *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla valutazione dei regimi di aiuti istituiti a favore dei vettori aerei comunitari* (SEC(92) 431 def.), del 19 marzo 1992, che contiene i dati relativi all'esame dello stato delle sovvenzioni in concreto concesse dagli Stati membri, condotto negli anni 1991-1992,.

⁽³²⁾ *Expanding Horizons, a report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission*, del gennaio 1994, pubblicato il primo febbraio 1994.

In primo luogo, sostenne che la concessione dell'aiuto dovesse essere esplicitamente subordinata alla condizione della sua erogazione "*una tantum*".

In secondo luogo, riprendendo, peraltro, quanto già prospettato nel *Secondo Memorandum* della Commissione, requisito essenziale era la presentazione di un piano di ristrutturazione diretto a ripristinare "*l'efficacia economico-commerciale nell'ambito di un determinato periodo di tempo, di cui sia prova l'accesso ai mercati di capitale di rischio*". Questo criterio era inteso nel senso che il piano dovesse comportare una partecipazione significativa del settore privato e la privatizzazione della compagnia aerea interessata nell'ultima fase di attuazione.

Il suddetto piano avrebbe dovuto essere sottoposto ad un esame da parte di esperti indipendenti, incaricati dalla Commissione nell'ambito della procedura di valutazione dell'aiuto proposto. La valutazione degli esperti avrebbe, quindi, dovuto essere pubblicata insieme alla decisione finale della Commissione.

Le risorse in tal modo ottenute non avrebbero potuto essere utilizzate per aumentare le proprie capacità al di sopra della crescita globale del mercato. Al contrario, secondo il parere del *Comité des Sages*, avrebbero dovuto essere previste riduzioni di capacità.

In ogni caso, avrebbe dovuto essere fornita prova "accettabile" dell'assenza di pregiudizi agli altri vettori in conseguenza della misura di sostegno.

Il ricorso ad esperti indipendenti era previsto anche per la fase di attuazione dell'aiuto, ove questi avrebbero dovuto essere incaricati del monitoraggio della corretta applicazione del piano di ristrutturazione.

Da ultimo, il Governo interessato avrebbe dovuto astenersi dall'interferire, sia finanziariamente sia in altri modi, nelle decisioni della compagnia rientranti nella sua politica commerciale.

In risposta alla relazione del Comitato dei Saggi e del lungo percorso seguito, alla fine del medesimo anno la Commissione emanò la comunicazione contenente gli Orientamenti sulla *“Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell’art. 61 dell’Accordo sullo Spazio Economico Europeo”* (33).

Gli Orientamenti in questione erano volti a sostituirsi a quelli proposti con il *Memorandum* del 1984, per *“rispecchiare il contesto risultante dal completamento interno dei trasporti aerei”* ed *“incrementare la trasparenza, a vari livelli, del processo di valutazione, per quanto riguarda, in primo luogo, i dati da fornire nelle notificazioni degli Stati membri e, in secondo luogo, le procedure e i criteri applicati dalla Commissione”* (34).

In conformità con i principi in materia di aiuti di Stato elaborati dal punto di vista generale, gli Orientamenti del 1994 si applicano agli incentivi concessi dagli Stati comunitari a vettori aerei ed aventi ad oggetto *“qualsiasi attività connessa ai trasporti aerei il cui sovvenzionamento diretto o indiretto potrebbe andare a beneficio delle compagnie aeree”* (35). Resta, tuttavia, escluso dall’ambito di applicazione degli Orientamenti il settore della produzione di aeromobili, salvo che le sovvenzioni concesse a detto settore siano utilizzate a beneficio, anche indiretto, delle compagnie aeree, nonché con l’eccezione degli incentivi per l’acquisto o la messa in attività di taluni aeromobili.

(33) In *GUCE* C 350, del 10 dicembre 1994, pp. 7 e ss..

(34) Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell’art. 61 dell’Accordo sullo Spazio Economico Europeo*, punto 7.

In particolare, nella visione della Commissione, l’unico modo per incrementare la competitività delle compagnie aeree comunitarie, tramite il conseguimento di migliori risultati finanziari, l’unico modo consisteva nello *“attuare una gestione più orientata verso criteri commerciali, tenendo pienamente conto in tale contesto della dimensione dell’occupazione”* (punto 8).

(35) Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell’art. 61 dell’Accordo sullo Spazio Economico Europeo*, punto 10.

Rispetto al secondo *Memorandum*, si abbandona, quale criterio di giustificazione, di per se stesso idoneo ad ammettere un aiuto di Stato, la reazione a sovvenzioni di Stati terzi nei confronti delle proprie compagnie aeree tali da alterare la concorrenza a svantaggio dei vettori comunitari ⁽³⁶⁾. Infatti, nell'opinione della Commissione, eventuali pratiche di *dumping*, rese possibili da siffatti aiuti, sarebbero contrastabili con gli strumenti della politica esterna della Comunità Europea in materia di aviazione.

Per alcuni aspetti, gli Orientamenti del 1994 risentono con tutta evidenza delle proposte presentate dal *Comité des Sages*; tuttavia, tali proposte non furono accolte *in toto* dalla Commissione.

In particolare, fu in parte disatteso il principio “*one time last time*” ⁽³⁷⁾. In tal senso, la Commissione ritenne che questo principio non fosse completamente in linea con il Trattato CE. Il requisito in questione non avrebbe, quindi, potuto essere inteso nel senso di imporre una rigida condizione “*una tantum*”, poiché il Trattato non impedisce ad uno Stato membro di concedere ulteriori aiuti ad imprese che ne abbiano già beneficiato, purché nel rispetto delle norme sostanziali e procedurali in materia di aiuti di Stato. D'altro canto, la Commissione qualificò come “elemento importante” per la valutazione della misura il fatto che questa interessasse un'impresa che avesse già beneficiato di un aiuto di Stato, per cui aiuti aggiuntivi non avrebbero dovuto essere ammessi, se non giustificati da “*circostanze eccezionali, imprevedibili ed esterne all'impresa*”.

⁽³⁶⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo*, punto 11.

Al riguardo, la Commissione osserva, altresì, la maggiore rilevanza, a fini *antitrust*, delle condizioni prescritte dagli accordi bilaterali riguardo all'accesso al mercato ed alla limitazione della concorrenza.

⁽³⁷⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo*, punto 5.

Inoltre, la Commissione configurò solo come eventuale il ricorso ad esperti, riservandosi espressamente la facoltà di decidere circa la sua necessità con riferimento a casi di particolare complessità.

Gli Orientamenti della Commissione si occupano essenzialmente di alcune tipologie di intervento statale nel settore dell'aviazione: gli aiuti al funzionamento, ammessi esclusivamente nella forma degli oneri di servizio pubblico e degli aiuti a carattere sociale; l'intervento finanziario dello Stato nei confronti delle imprese da questi partecipate; gli aiuti a finalità regionale *ex artt. 87, terzo comma, lett. a) e c), Tratt. CE e 61, terzo comma, lett. a) e c), Acc. SEE*; gli incentivi allo sviluppo di alcune attività economiche, di cui agli *artt. 87, terzo comma, lett. c), Tratt. CE e 61, terzo comma, lett. c), Acc. SEE*; le privatizzazioni e la concessione di diritti esclusivi per attività connesse ai trasporti aerei.

Gli anni successivi sono caratterizzati dall'emergere, sul mercato dei servizi di trasporto aereo, delle c.d. compagnie *low cost*, caratterizzate da una struttura che consente loro di praticare offerte tariffarie particolarmente allettanti.

Inoltre, l'attività di gestione aeroportuale è passata da un ruolo essenzialmente pubblicistico ad una natura sempre più imprenditoriale, spesso accompagnata da privatizzazioni o, comunque, da una progressiva apertura al capitale privato.

In questo senso, si è sviluppata una forte concorrenza fra gli scali, diretta ad attirare le compagnie aeree e ad istituire nuovi collegamenti.

I due fattori predetti si sono tradotti, da un lato, nel ricorso sempre più massiccio, da parte dei gestori aeroportuali, a diverse forme di incentivazione per attrarre i vettori e, dall'altro, all'assunzione di una sempre maggiore rilevanza dei finanziamenti alle infrastrutture nella competizione fra i vari scali.

La Commissione si trovò, quindi, ad affrontare le suddette nuove forme di sovvenzioni per compagnie aeree, che furono oggetto della nota decisione relativa al c.d. caso Ryanair ⁽³⁸⁾.

Il suddetto rilevante sviluppo nell'assetto del mercato ha manifestato l'inadeguatezza degli Orientamenti del 1994.

Conseguentemente, alla fine del 2005, la Commissione ha emanato una nuova comunicazione, contenente gli *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali* ⁽³⁹⁾.

A differenza da quanto avvenuto, ad esempio, nel campo del trasporto marittimo con gli Orientamenti del 1997 e del 2004, le Linee Guida in questione non sono dirette a sostituirsi a quelle precedenti, ma ad integrarle con riferimento ai finanziamenti concessi agli aeroporti ed alle sovvenzioni per l'attuazione di nuovi collegamenti, da valutarsi sulla base degli artt. 86, secondo comma, e 87, terzo comma, lett. a), b) e c), Tratt. CE ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ Decisione della Commissione n. 2004/393/CE, del 12 febbraio 2004, concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi, in *GUCE* L 137, del 30 aprile 2004, pp. 1 e ss.

⁽³⁹⁾ Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *GUCE* C 312, del 9 dicembre 2005, pp. 1 e ss.

⁽⁴⁰⁾ Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, *cit.*, punti 18 e 24.

CAPITOLO SECONDO

RICOSTRUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE DEGLI ELEMENTI COSTITUTIVI DEGLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE AEREO

Alla luce delle considerazioni svolte nel capitolo precedente, si può sostenere che una misura costituisca un aiuto di Stato per il diritto comunitario in presenza dei seguenti requisiti: la natura di impresa del beneficiario; il trasferimento di risorse statali; la selettività della misura; l'incidenza della stessa sugli scambi infracomunitari; la sussistenza di un vantaggio per l'impresa beneficiaria.

Si può affermare che non si sia in presenza di una misura qualificabile quale aiuto di Stato qualora non siano contemporaneamente adempiuti i requisiti summenzionati ⁽⁴¹⁾.

II.1. La qualifica di impresa

Sulla base dell'*acquis communautaire*, la nozione di impresa è da intendersi in senso esteso: essa non coincide con quella delineata dall'art. 2082 del codice civile italiano, comprendendo qualunque soggetto, pubblico o privato ⁽⁴²⁾, che svolga un'attività economicamente rilevante,

⁽⁴¹⁾ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *XXVI Relazione sulla politica di concorrenza per l'anno 1996*.

⁽⁴²⁾ L'art. 295, Tratt. CE (ex art. 222, Tratt. CEE) stabilisce il principio di neutralità nei confronti della proprietà delle imprese (cfr. F. SALBERINI, *Disciplina comunitaria*

sia essa industriale, commerciale o di fornitura di servizi, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento (43). Ad esempio, sono considerati imprese anche soggetti che prestino attività a titolo gratuito, purché detta attività sia idonea a distorcere la concorrenza nel mercato rilevante.

È qualificabile come impresa anche un organismo pubblico incaricato, per legge, dell'espletamento di un servizio di interesse generale, nei limiti in cui l'applicazione delle regole in materia di concorrenza non osti all'espletamento della missione affidatagli (44).

Con riferimento, invece, agli enti pubblici, la casistica comunitaria e la dottrina distinguono a seconda che si sia di fronte ad una manifestazione tipica del potere statale o no (45). La prima ipotesi si realizza, ad esempio, quando l'ente pubblico agisca quale autorità pubblica oppure sia incaricato o contribuisca alla gestione di un servizio pubblico avente carattere sociale, che esuli, quindi, dalle leggi di mercato.

Con specifico riferimento al settore dell'aviazione, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha riconosciuto la natura economica

della concorrenza e intervento statale nell'economia, Milano, 1969, p. 33; P. DIBOUT, *Artiche 222*, in *Traité isituant la CEE Commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 1390; C. D. EHLERMANN, *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di stato*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, p. 413; G. TESAURO, *Intervento pubblico nell'economia e art. 90, n. 2, del Trattato CE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 719; L. MARINI, *Privatizzazione e liberalizzazione delle condizioni concorrenziali nella Comunità Europea*, in *Riv. Dir. Comm. Internaz.*, 1999, p. 167; T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997; G. G. STENDARDI, *Il regime di proprietà nei Paesi membri della Comunità europea, Il diritto degli scambi internazionali*, 1963).

(43) G. TESAURO, *Diritto comunitario*, IV ed., Padova, 2005, 623; C.G.C.E., 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet et Pistre v. AGF et Cancava*, in *Racc.*, 1993, pp. 637 e ss.; C.G.C.E., quinta sezione, 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione v. Italia*, in *Racc.* 1998, pp. 3851 e ss..

(44) Cfr. art. 86, secondo comma, Tratt. CE, che sarà analizzato più diffusamente nello specifico paragrafo ad esso dedicato; C.G.C.E., 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre*, in *Racc.* 1997, I-7119; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., 624.

(45) Cfr. C.G.C.E., 16 giugno 1987, causa 118/85, *Commissione v. Italia*, in *Racc.* 1987, pp. 2599 e ss.; C.G.C.E., 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurances*, in *Racc.* 1995, pp. I-4013.

dell'attività di offerta di beni e servizi su un determinato mercato, come la prestazione di servizi di trasporto o la gestione di un aeroporto e l'espletamento di servizi aeroportuali ⁽⁴⁶⁾. Con riferimento a queste ultime attività, infatti, è stato argomentato che, da un lato, esse “*consistono nel mettere a disposizione delle compagnie aeree e dei vari prestatori di servizi installazioni aeroportuali mediante pagamento di un corrispettivo il cui ammontare è fissato liberamente dal gestore stesso, dall'altro non costituiscono esercizio di un pubblico potere, anzi sono dissociabili dalle attività che rientrano nell'esercizio di tali poteri*” ⁽⁴⁷⁾.

È, tuttavia, possibile rinvenire attività che non presentino natura economica ⁽⁴⁸⁾. Tali sono, ad esempio, quelle attività che rientrino nell'esercizio di poteri pubblici dello Stato, esulando, quindi, dall'ambito di applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato. Nel campo delle gestioni aeroportuali, ad esempio, si tratta delle attività relative alla sicurezza, al controllo del traffico aereo, alla polizia ed alle dogane.

In tale caso, a livello comunitario, si ammettono forme di finanziamento delle suddette attività, purché nei limiti della compensazione dei costi da esse generati e con divieto di sviare i fondi a tal fine erogati a vantaggio di altre attività di natura economica ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Cfr., *ex plurimis*, C.G.C.E., quinta sezione, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione v. Italia, in *Racc.* 1998, pp. 3851 e ss.; C.G.C.E., 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a 184/98, Pavlov et al. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, in *Racc.*, 2000, pp. 6451 e ss..

⁽⁴⁷⁾ Tribunale di Primo Grado, terza sezione, 12 dicembre 2000, causa T-128/98, Aéroports de Paris v. Commissione, in *Racc.*, 2000, pp. II-3929 e ss.; C.G.C.E. 24 ottobre 2002, causa C-82/01, Aéroports de Paris v. Commissione, punti 75 e ss., in *Racc.*, 2002, pp. 9297 e ss..

⁽⁴⁸⁾ C.G.C.E., 19 gennaio 1994 nella causa C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, in *Racc.*, 1994, pp. 43 e ss..

⁽⁴⁹⁾ Cfr. C.G.C.E., 18 marzo 1997, causa C-343/95, Calì & Figli v. Servizi Ecologici Porto di Genova, in *Racc.*, 1997, pp. 1547 e ss.; Decisione della Commissione del 19 marzo 2003 (C(2003) 797 fin), relativa all'aiuto di Stato N 309/2002 – France. Sûreté aérienne - compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001, in *GUCE* C 148, del 25 giugno 2003, p. 7; Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002 (C(2002)3763 fin), relativa all'aiuto N 438/2002 – Belgique/België. Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance

II.2. Il trasferimento di risorse statali

Ai sensi del primo comma dell'art. 87, Tratt. CE, affinché sussista un aiuto di Stato, è necessario che il vantaggio, sotto qualsiasi forma in concreto si presenti, sia concesso da uno Stato, ovvero mediante risorse statali.

Il requisito dell'origine statale della misura è stato interpretato dalla giurisprudenza comunitaria in maniera estensiva, come imputabile, anche indirettamente, allo Stato, sia in quanto tale sia negli enti che ne costituiscono articolazioni ⁽⁵⁰⁾, oppure ad altri enti pubblici, territoriali e non ⁽⁵¹⁾.

publique/Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken, in *GUCE* C 284, del 21 novembre 2002, p. 2.

⁽⁵⁰⁾ Cfr., *ex plurimis*, C.G.C.E., 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania v. Commissione*; Commissione delle Comunità Europee, Decisione 11 novembre 1992, *Aiuti della Regione di Bruxelles capitale*, in *GUCE* n. 55, del 6 marzo 1993.

In materia di servizi di trasporto aereo, si vedano le Decisioni della Commissione 95/466/CE, del 26 luglio 1995, in *GUCE* L 267, del 9 novembre 1995, pp. 49 e ss.; e 98/337/CE, del 21 gennaio 1998, in *GUCE* L 148, del 19 maggio 1998, pp. 36 e ss..

⁽⁵¹⁾ Si intendono come risorse statali anche quelli provenienti dai Fondi Strutturali comunitari, per cui le misure di impiego delle stesse devono essere in ogni caso compatibili con la normative relative agli aiuti di Stato (cfr. art. 12 del Regolamento del Consiglio n. 1260/99, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in *GUCE* L 161, del 26 giugno 1999, pp. 1 e ss., come modificato da: Regolamento n. 1447/2001 del Consiglio del 28 giugno 2001 (in *GUCE* L 198, del 21 luglio 2001, pp. 1 e ss.); Regolamento n. 1105/2003 del Consiglio del 26 maggio 2003 (in *GUCE* L 158, del 27 giugno 2003, pp. 3 e ss.); Regolamento n. 173/2005 del Consiglio del 24 gennaio 2005 (in *GUCE* L 29, del 2 febbraio 2005, pp. 3 e ss.); Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (in *GUCE* L 236, del 23 settembre 2003, pp. 33 e ss.)).

In tale complessivo contesto rientrano anche le provvidenze delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (cfr. Cour Administrative d'Appel de Nancy, 18 dicembre 2003, *Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du*

Nel campo dell'aviazione, la predetta situazione si verifica, fra l'altro, qualora le sovvenzioni derivino, anche indirettamente, da risorse pubbliche, quali finanziamenti o compensazioni per l'espletamento di servizi o missioni di interesse generale ⁽⁵²⁾.

A livello comunitario è stata ammessa la possibilità che l'aiuto venga concesso da un organo intermedio, pubblico o privato, fra lo Stato ed il beneficiario, designato dallo Stato stesso. Si tratta di un'ipotesi che si è realizzata, ad esempio, con riferimento ad istituti bancari ed associazioni di

Bas-Rhin v. Brit Air – Ryanair v. Brit Air, in *Dir. Mar.* 2004, 1080 e ss.). Ai sensi dell'art. 1 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordinamento delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, infatti, queste ultime “sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali”.

I contributi stanziati dalle Camere derivano, fra l'altro, dall'impiego di fondi pubblici o dei versamenti annuali effettuati dalle imprese iscritte alla singola Camera territorialmente competente (art. 18, primo comma, l. 580/93). Al riguardo si rileva come la Commissione Europea e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee hanno considerato anche tali versamenti obbligatori come risorse pubbliche (C.G.C.E. 22 marzo 1977, causa C-78/76, *Steinike v. Repubblica federale di Germania*; Decisione della Commissione del 24 gennaio 2001 (SG (2001) D/ 285437), relativa all'aiuto di Stato N 708/2000 - Italia (Lombardia). Aiuti per la partecipazione a missioni, incontri d'affari e fiere da parte di imprese agricole (progetto di regolamento dell'Unioncamere - Unione delle Camere di Commercio - della Lombardia), in *GUCE C 60*, del 24 febbraio 2001, pp. 2 e 3; G. BELOTTI, *La normativa europea sugli aiuti di Stato: vademecum per le pubbliche amministrazioni e le imprese*, Camera di commercio di Torino – Unioncamere Piemonte, Torino, 2003, 35). In tal senso, la Commissione ha sostenuto che: “il finanziamento fornito dalle Camere di Commercio va considerato come finanziamento pubblico ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, in quanto la partecipazione delle imprese a questi enti di diritto pubblico è obbligatoria, così come i canoni da esse pagati” (Invito della Commissione a presentare osservazioni a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE relativo all'Aiuto C 32/2002 (ex N 522/2001), in *GUCE C 145*, del 18 giugno 2002).

Le predette considerazioni non escludono, tuttavia, che le agevolazioni non siano suscettibili di essere considerate quali aiuti di Stato, in difetto degli altri requisiti richiesti dall'art. 87, primo comma, Tratt. CE. Tale tesi è stata sostenuta relativamente a benefici di modesta entità, che non superino i diritti camerali versati dalle imprese aderenti, che potrebbero essere considerati quali servizi espletati dalla Camera in corrispettivo degli stessi versamenti (Unioncamere del Veneto – Eurosportello Veneto, *Vademecum sugli aiuti di Stato per le Camere di Commercio venete ed enti controllati*, Venezia, 2002, 17).

⁽⁵²⁾ Tribunale di Primo Grado 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen v. Commissione*.

categoria ⁽⁵³⁾. In tal caso, il finanziamento è considerato quale aiuto di Stato, in quanto proveniente da una pubblica autorità, rispetto alla quale il soggetto erogante assumerebbe una mera funzione di intermediario nei rapporti con i beneficiari delle sovvenzioni ⁽⁵⁴⁾.

Conseguentemente, in campo aeroportuale, è, ad esempio, possibile che sia realizzato un progetto complesso volto a sviluppare uno scalo aeroportuale, nell'ambito del quale l'autorità pubblica concedente gli aiuti designi lo stesso ente di gestione dell'aeroporto quale gestore dei fondi destinati alle compagnie aeree.

È, tuttavia, necessario distinguere la suddetta ipotesi da quella in cui il gestore benefici, direttamente o indirettamente di tali sovvenzioni, e sia quest'ultimo ad impiegarle, fra le azioni da realizzare per la promozione e lo sviluppo dell'aeroporto, per finanziare dei vettori aerei.

Al riguardo, è opportuno precisare che, anche quando il soggetto che abbia erogato i finanziamenti abbia natura privata, per poter escludere l'applicabilità dell'art. 87, Tratt. CE, è pure necessario che le sovvenzioni non siano, anche indirettamente, imputabili allo Stato o ad altra pubblica autorità.

Occorre, quindi, rifarsi alla definizione di impresa pubblica di cui all'art. 2 della Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati Membri e le loro imprese pubbliche ⁽⁵⁵⁾. Secondo la disposizione da ultimo

⁽⁵³⁾ Commissione Europea, *Vademecum Community Rules on State Aid*, 2003.

⁽⁵⁴⁾ C.G.C.E. 22 marzo 1977, causa C-78/76, *Steinike und Weinling v. Germania*, in *Racc.*, 1977, p. 595; C.G.C.E. 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy v. Commissione*; C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia v. Commissione*; C.G.C.E. 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese v. Commissione*.

⁽⁵⁵⁾ In *GUCE* L 195 del 29 luglio 1980, pp. 35 e ss.. Modificata dalle Direttive 85/413/CEE della Commissione, del 24 luglio 1985, in *GUCE* L 229, del 28 agosto 1985, pp. 20 e ss.; 93/84/CEE della Commissione, del 30 settembre 1993, in *GUCE* L 254, del 12 ottobre 1993, pp. 16 e ss.; 85/413/CEE della Commissione, del 26 luglio 2000, in *GUCE* L 193, del 29 luglio 2000, pp. 75 e ss..

citata, costituisce un'impresa pubblica “ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina”.

In tal senso, il beneficiante dovrebbe disporre di una piena e totale autonomia nella propria gestione, senza essere soggetto all'ingerenza ed al controllo dello Stato ⁽⁵⁶⁾.

A tal fine, per poter individuare la natura, pubblica o privata, della misura non è sufficiente fare riferimento al criterio formale della struttura societaria, bensì è necessario applicare l'elemento sostanziale della presenza di rilevanti forme di controllo pubblico sull'attività dell'ente. In tal caso, è possibile sostenere che la mera circostanza che la misura di sostegno sia stata adottata da un'impresa soggetta a controllo pubblico non rilevi di per sé, essendo necessario dimostrare l'effettiva incidenza di tale controllo pubblico sullo stanziamento del finanziamento. Tale incidenza può evincersi dallo *status* giuridico, dalla struttura e dal regime dell'impresa, nonché dalle forme e dall'intensità del controllo su di essa e sulle sue risorse da parte delle pubbliche autorità ⁽⁵⁷⁾.

Tali interferenze potrebbero derivare sia dalla titolarità di rilevanti quote dell'impresa sia dalla sussistenza di eventuali convenzioni con pubbliche autorità per l'esercizio dell'attività propria dell'impresa stessa e dal loro contenuto ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia v. Commissione*; C.G.C.E. 21 marzo 1991, C-303/88, *Italia v. Commissione*, in *Racc.* 1991, pp. I-1433; Tribunale di Primo Grado 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen v. Commissione*.

In campo aeronautico, cfr., *inter alia*, Decisione della Commissione n. 97/789/CE, del 15 luglio 1997, Alitalia, in *GUCE* L 322, del 15 novembre 1997, pp. 44 e ss.; Decisione della Commissione n. 95/367/CE, del 4 aprile 1995, CDC-Participations, in *GUCE* L 219, del 15 settembre 1995, pp. 34 e ss..

⁽⁵⁷⁾ C.G.C.E. 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese v. Commissione*.

⁽⁵⁸⁾ Si consideri, ad esempio, il caso della BAA plc, ente di gestione dei principali aeroporti britannici. A seguito della privatizzazione del predetto ente, il Ministero del Tesoro inglese conservò solamente una quota di minoranza delle sue azioni. Le azioni

II.3. La selettività della misura

Il sostegno finanziario presenta carattere selettivo quando esso è diretto a beneficiare determinate imprese o produzioni, oppure alcuni settori o regioni, nella scelta delle quali le autorità amministrative competenti godano di una certa discrezionalità.

Non rientrano, al contrario, nella categoria degli aiuti di Stato le misure generali di sostegno economico che siano applicabili a tutte le imprese in tutti i settori di produzione, in quanto espressione delle scelte di politica economica degli Stati.

Di per sé, tuttavia, i provvedimenti generali potrebbero indirettamente beneficiare determinate imprese o produzioni: tale possibilità è stata evidenziata in alcune pronunce della Commissione relative a misure previdenziali che fossero dirette solo a determinate categorie di lavoratori⁽⁵⁹⁾. In tal senso è stato, ad esempio, sostenuto che misure di sostegno a favore dei lavoratori di sesso femminile favoriscono indirettamente le imprese appartenenti a quei settori ove maggiore è l'impiego di manodopera femminile⁽⁶⁰⁾.

possedute dal Ministero, le c.d. *golden shares*, tuttavia, gli conferivano un diritto di veto sull'ingresso di nuovi azionisti e su nuove operazioni di mercato della Società. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ritenne, quindi, che la BAA plc continuasse ad essere un'impresa pubblica a causa del pregnante controllo esercitato sulla stessa dallo Stato (C.G.C.E. 13 maggio 2003, causa C-98/01, *Commissione v. Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord*, in *GUCE C* 158, del 5 luglio 2003, pp. 4 e ss.).

⁽⁵⁹⁾ C.G.C.E., 2 luglio 1974, causa C-173/73, *Governo della Repubblica Italiana v. Commissione delle Comunità Europee*, in *Racc.*, 1974, pp. 709 e ss.; Comunicazione della Commissione sul controllo degli aiuti di Stato e la riduzione del costo del lavoro, in *GUCE C* 1, del 3 gennaio 1997, p. 10.

⁽⁶⁰⁾ C.G.C.E., 14 luglio 1983, causa C-203/82, *Commissione v. Italia*, in *Racc.*, 1983, pp. 2525 e ss..

II.4. L'incidenza sugli scambi infracomunitari

Il requisito dell'incidenza sugli scambi infracomunitari è adempiuto qualora l'impresa destinataria della misura operi su un mercato in cui sussistono scambi fra Stati membri.

Il mero presupposto per la sussistenza del requisito consiste nell'esercizio di un'attività economica in un mercato aperto alla concorrenza intracomunitaria, a prescindere dalla natura dell'impresa e dal perseguimento di uno scopo di lucro o, per lo meno, economico ⁽⁶¹⁾.

La nozione di incidenza è stata, peraltro, intesa in senso neutro, in altre parole indipendentemente da un'effettiva distorsione degli scambi comunitari, richiedendosi solamente una loro alterazione, nel senso di modificazione, tale da rafforzare la posizione sul mercato dell'impresa beneficiaria. Più precisamente, non è richiesto che le imprese beneficiarie operino al di fuori del relativo mercato nazionale, essendo sufficiente che il mercato, nazionale, in cui sono presenti gli operatori beneficiati sia potenzialmente appetibile alle imprese di altri Paesi membri ⁽⁶²⁾. In tal senso, un aiuto a favore di imprese operanti in una regione determinata è idoneo ad incidere sulle scelte strategiche di localizzazione delle altre imprese.

La sussistenza del requisito in esame si reputa, quindi, negata tendenzialmente solo con riguardo ai mercati non liberalizzati ⁽⁶³⁾ o in relazione a produzioni che non trovano riscontro in altri Paesi.

⁽⁶¹⁾ Conseguentemente, si ritiene che il criterio sia applicabile anche alle ONLUS (Commissione Europea, *Vademecum Community Rules on State Aid*, 2003, pp. 3 e 4).

⁽⁶²⁾ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *XXVII Relazione sulla politica di concorrenza per l'anno 1997*, p. 230.

⁽⁶³⁾ Cfr. C.G.C.E., 11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI v. La Poste*.

In questa valutazione, talvolta ha acquisito rilievo anche il rapporto fra il volume dell'attività dell'impresa beneficiaria ed il volume complessivo degli scambi sul mercato interessato, alla luce anche della potenziale suscettibilità dell'impresa di condizionare l'assetto di questi ultimi ⁽⁶⁴⁾.

Per quanto concerne specificamente il settore aeronautico, sono suscettibili di assumere rilievo a tal fine gli aiuti diretti all'attivazione di un collegamento intercontinentale.

Alla luce delle considerazioni precedenti, infatti, specie ove la rotta abbia origine o destinazione in un aeroporto comunitario, pare non potersi escludere, *ex se*, la sussistenza del requisito in esame, anche qualora il finanziamento sia destinato ad un vettore non comunitario.

La misura, infatti, riguardando una rotta avente origine/destinazione in un aeroporto comunitario, sarebbe suscettibile di incidere sul mercato comunitario dei servizi aerei.

Per l'evenienza in cui il destinatario del finanziamento fosse un vettore comunitario, quest'ultimo potrebbe essere avvantaggiato rispetto agli altri concorrenti aventi sede nell'Unione Europea o nello Spazio Economico Europeo ⁽⁶⁵⁾.

A conferma di tale ultima considerazione, giova evidenziare che, secondo la casistica comunitaria, anche nel caso di aiuti all'esportazione destinati ad un'impresa che, asseritamente, esporti la maggior parte della propria produzione, non è possibile, di per sé, escludere che il finanziamento possa influenzare gli scambi fra Stati membri, favorendo la

⁽⁶⁴⁾ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *XXVII Relazione sulla politica di concorrenza per l'anno 1997*, p. 70; C.G.C.E., 17 ottobre 1980, causa C-730/79, *Philip Morris Holland BV v. Commissione*, punto 11; C.G.C.E., 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elser v. Macatron GmbH*, in *Racc. I/91*, p. 1979.

⁽⁶⁵⁾ In prosieguo SEE.

posizione sul mercato comunitario dell'impresa beneficiaria, specie in presenza di mercati geografici interdipendenti ⁽⁶⁶⁾.

A seguito della misura, infatti, potrebbero risultare pregiudicati vettori comunitari che intendano operare sulla medesima rotta o su rotte sostituibili, a fronte di un possibile rafforzamento della posizione della compagnia aerea destinataria del finanziamento nel mercato comunitario.

In aggiunta, l'accrescimento delle capacità di una compagnia aerea su una rotta esterna al SEE a partire da una piattaforma sita in territorio comunitario è suscettibile di generare ripercussioni sul traffico aereo di raccordo verso la suddetta piattaforma, a detrimento del traffico aereo di raccordo verso le altre ⁽⁶⁷⁾.

In materia, da un esame della giurisprudenza comunitaria è possibile evincere che, in caso di sovvenzioni ad una compagnia aerea, per valutare l'incidenza sugli scambi infracomunitari, nonché le potenziali distorsioni della concorrenza, è necessario considerare anche le altre rotte sulle quali opera il vettore e le rotte sostituibili rispetto a queste ultime.

La predetta valutazione deve coinvolgere anche la rete internazionale del vettore beneficiario dell'azione al di fuori del SEE, in modo da considerare le rotte in cui questo si trovi in concorrenza con altre compagnie aeree aventi sede all'interno del SEE.

⁽⁶⁶⁾ C.G.C.E. 21 marzo 1990, causa 142/87, *Regno del Belgio v. Commissione delle Comunità Europee*, punti 32 e ss.; Decisione della Commissione delle Comunità Europee del 19 maggio 2004, relativa all'aiuto di Stato n. C 4/2003 (ex NN 102/2002), al quale l'Italia ha dato esecuzione in favore di WAM S.p.A., punti 75 e ss.; C.G.C.E. 10 gennaio 2006, causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A., Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A.*, punti 140 e ss..

⁽⁶⁷⁾ Tribunale di Primo Grado, II sez. ampliata, 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, *British Airways PLC, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair International, TAT European Airlines, British Midland Airways Ltd, Regno di Svezia, Regno di Norvegia, Maersk Air I/S, Maersk Air Ltd, Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, Regno di Danimarca v. Commissione delle Comunità Europee, Repubblica francese e Compagnie nazionale Air France*, punti 261 e ss..

A tal fine, il mercato geografico interessato è stato definito come il trasporto aereo regolare, di passeggeri o di merci, che consenta di collegare due determinate aree geografiche, coincidente con la rotta o l'insieme di rotte sostituibili dal punto di vista del consumatore, in ragione di criteri come la loro lunghezza, la distanza fra i vari aeroporti situati all'estremità di ciascun insieme, o la frequenza dei voli su ogni rotta. Alla luce di tali considerazioni, in relazione al traffico fra l'Europa e l'Africa nera francofona, la Commissione ha ritenuto che il mercato rilevante potesse essere individuato come l'insieme delle rotte colleganti il complesso degli aeroporti appartenenti al SEE e ognuna delle destinazioni africane individualmente considerate, in virtù della grande sostituibilità degli scali comunitari a causa della buona rete di collegamenti infracomunitari (68).

La tematica degli aiuti di Stato deve essere considerata anche sotto il profilo esogeno alla Comunità Europea ed al SEE. I vettori aerei comunitari, infatti, possono essere pregiudicati da aiuti concessi da Stati terzi a beneficio delle proprie compagnie di bandiera. Al riguardo, da un orientamento iniziale che considerava ammissibili aiuti diretti a contrastare la concorrenza sleale posta in essere da una compagnia di bandiera di un Paese terzo, purché non ne fossero influenzati gli scambi intracomunitari (69), si è giunti ad un atteggiamento più rigoroso, ai sensi del quale comportamenti anticoncorrenziali di Paesi terzi non costituiscono elementi idonei a giustificare un aiuto di Stato a favore di un vettore comunitario, dovendosi individuare gli strumenti atti a reagire a tali pratiche esclusivamente nella politica estera della Comunità Europea (70).

(68) Decisione della Commissione delle Comunità Europee del 5 ottobre 1992, che dichiara la compatibilità con il mercato comune di una concentrazione (Caso n. IV/M.157 – Air France/Sabena) in base al Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, punti 25 e 39.

(69) Commissione, *Secondo memorandum* del 26 marzo 1984.

(70) Commissione, comunicazione *Orientamenti comunitari sull'applicazione degli artt. 92 e 93, Tratt. CE e dell'art. 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, in GUCE C 350, del 10 dicembre 1994, 5 e ss..

II.5. La regola c.d. *de minimis*

Con il Regolamento (CE) n. 994/98, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità Europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali ⁽⁷¹⁾, la Commissione è stata autorizzata ad individuare, tramite specifici regolamenti, categorie di aiuti esentate dall'obbligo della preventiva notificazione, in quanto considerati *ex se* compatibili con il mercato comune.

In attuazione della facoltà in tal modo conferitale, la Commissione ha adottato il Regolamento n. 69/2001, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di importanza minore.

Il regolamento da ultimo menzionato è intervenuto dando una disciplina sistematica alla regola c.d. *de minimis*, precedentemente enunciata dalla Commissione stessa in diverse decisioni e documenti ⁽⁷²⁾.

Tale tipologia di sovvenzioni è caratterizzata dalla peculiarità di non presentare tutte le caratteristiche atte a soddisfare i diversi elementi costitutivi degli aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87, primo comma, Tratt. CE, per cui, come più volte osservato dalla stessa Commissione ⁽⁷³⁾ si pone al di fuori di tale norma.

⁽⁷¹⁾ In *GUCE* L 142, del 14 maggio 1998.

⁽⁷²⁾ Cfr. Lettera della Commissione agli Stati membri del 23 marzo 1993, SG(93) D/06878, *Nota sull'applicazione del principio "de minimis" di cui alla disciplina comunitaria degli aiuti alle piccole e medie imprese*; Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, in *GUCE* C 68, del 6 marzo 1996.

⁽⁷³⁾ Considerando 1, 2 e 5, art. 2, Reg. (CE) 69/2001; Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, 1996, in G.U. C 068, del 6 marzo 1996, pag. 9.

La giustificazione dell'esenzione di tale tipologia di sovvenzioni dall'obbligo della preventiva notifica ai sensi dell'art. 88, terzo comma, Tratt. CE è, infatti, esplicitamente ravvisata, dalle fonti normative citate, nella scarsa entità degli aiuti, il cui importo è limitato a centomila euro, corrisposti per un periodo di tempo limitato a tre anni.

È escluso da tale disciplina il settore dei trasporti, in quanto settore particolarmente sensibile, poiché tale che “*persino aiuti di importo limitato poss[o]no corrispondere ai criteri di applicazione del divieto di cui all'articolo 87, paragrafo 1*” (74), per la presenza di un elevato numero di operatori di piccole dimensioni.

Tuttavia, lo stesso regolamento, al terzo considerando non esclude, di per sé, la compatibilità con l'ordinamento comunitario degli aiuti di Stato riconosciuti nel settore dei trasporti (e l'applicazione dello stesso principio *de minimis* a tale settore), motivando l'esclusione del settore dei trasporti, come di altri, dal campo di applicazione della regola *de minimis* esclusivamente sulla base della presenza di regole specifiche ad esso applicabili e della particolare struttura del mercato, che si presenta alquanto frammentato.

Al fine di comprendere adeguatamente le motivazioni che hanno condotto il legislatore comunitario ad adottare una normativa specifica in materia di aiuti *de minimis* con riguardo al settore dei trasporti, occorre innanzitutto tenere presente che, al momento dell'entrata in vigore del Regolamento n. 69/2001, il processo di liberalizzazione che ha interessato il settore dei trasporti si trovava ancora ad uno stadio iniziale. Pertanto, l'unica possibilità di introdurre un'adeguata regolamentazione della materia consisteva nell'applicazione di disposizioni *ad hoc*.

Tuttavia, come è stato osservato più volte dalla dottrina e dalla giurisprudenza, l'assetto strutturale, oltre che la situazione economica, che

(74) Considerando 3, Reg. (CE) 69/2001.

caratterizzano il mercato dei trasporti si sono evoluti considerevolmente nel corso degli ultimi anni.

La stessa Commissione, in un progetto di comunicazione presentato in data 9 gennaio 2004, ha elaborato nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato nel settore dei trasporti, auspicando *“un maggior grado di flessibilità nella valutazione degli aiuti di Stato di lieve entità accordati in relazione ad obiettivi comunitari, senza per questo compromettere il principio di un controllo globale rigoroso degli aiuti stessi”*.

Il progetto, in particolare, prevede un nuovo approccio alla materia della regolamentazione degli aiuti di lieve entità, introducendo una nuova categoria di aiuti *“che superano la soglia de minimis, ma che possono, con determinate garanzie, essere ancora considerati di entità troppo bassa per rappresentare una seria minaccia per la concorrenza a livello comunitario e per gli scambi fra Stati membri, purché tuttavia siano concessi per facilitare la realizzazione di obiettivi comunitari orizzontali di interesse comune”*.

Il nuovo approccio è prefigurato dalla Commissione come applicabile *“a tutti i settori economici”*.

Tale tendenza a riconoscere l'inquadramento delle erogazioni di lieve entità nella categoria degli aiuti a priori non lesivi della concorrenza è confermata anche dal progetto di Regolamento presentato dalla Commissione in data 3 marzo 2004 e di quello successivo del 14 giugno 2005, in relazione al quale è stato formulato un invito a presentare osservazioni. Tale progetto si propone di estendere al settore dei trasporti il regime previsto per gli aiuti *de minimis* e la conseguente esenzione dall'obbligo di notifica della Commissione, in base alla considerazione che *“data la ristrutturazione dei mercati dei trasporti realizzata successivamente ai rispettivi processi di liberalizzazione, attualmente, in linea di massima, non si presenta più come imminente il rischio che la*

concessione di aiuti de minimis dia luogo ad una distorsione di concorrenza contraria al comune interesse” (75).

Tale assunto, che ha ispirato il progetto di modifica, ha trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha interpretato in senso restrittivo la norma di esclusione del settore dei trasporti dalla regola applicabile al *de minimis*.

Infatti, nella motivazione della pronuncia del 3 febbraio 2003, causa C-409/00, si legge che *“se è vero che, in base alla comunicazione de minimis ed alle discipline del 1992 e 1996 sugli aiuti alle PMI, il settore dei trasporti è espressamente escluso dall’ambito di applicazione della regola de minimis, tale eccezione deve essere tuttavia interpretata restrittivamente. Essa non può quindi essere estesa ai trasportatori non professionisti”*.

Tale affermazione denota un’inversione di tendenza rispetto a quanto originariamente stabilito, avendo la Corte di Giustizia, così come la stessa Commissione, preso atto dei mutamenti intervenuti nel mercato inerente al settore dei trasporti.

Tale inversione di tendenza si evince in modo del tutto evidente dal testo dell’articolo 1 di entrambe le proposte di Regolamento di cui sopra, ai sensi del quale *“il Regolamento (CE) n. 69/2001 è così modificato: 1) all’articolo 1 lettera a) i termini «al settore dei trasporti» sono soppressi”*.

Il progetto del 2005 ha introdotto solamente un’eccezione all’ampliamento dell’ambito di applicazione della regola *de minimis*, limitata *“all’acquisto di veicoli (acquisto di camion) nel settore del trasporto su strada”* (punto 2.1.3).

(75) La predetta impostazione non risulta essere stata sostanzialmente alterata né dal nuovo progetto di Regolamento presentato dalla Commissione in data 9 marzo 2006. Infatti, il testo del secondo progetto afferma esplicitamente che l’ambito di applicazione del Regolamento (CE) n. 69/2001 è stato riprodotto solamente per ragioni di semplicità e che la discussione in materia non ne rimane, conseguentemente, inficiata in tutta la sua portata.

Sembrerebbe pertanto che l'intento della Commissione sia quello di ricondurre gli aiuti di lieve entità erogati in favore di imprese operanti nel settore dei trasporti a misure compatibili *de iure* con il mercato concorrenziale e che quindi non necessitano di una valutazione discrezionale ad opera degli organi comunitari.

Alla luce delle precedenti considerazioni, è possibile concludere che il principio del *de minimis*, è ispirato esclusivamente da esplicite ragioni di semplificazione amministrativa e procedurale, che è alla base anche degli altri regolamenti di esenzione e che si giustifica per la ragione che si tratta di finanziamenti che esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 87, primo paragrafo, Tratt. CE ⁽⁷⁶⁾.

In aggiunta, si rende necessario distinguere il trasporto di cose in conto proprio da quello per conto di terzi: il primo è definito dall'art. 31 della l. 6 giugno 1974, n. 298 ⁽⁷⁷⁾ come *“il trasporto eseguito da persone fisiche ovvero da persone giuridiche, enti privati o pubblici, qualunque sia la loro natura, per esigenze proprie, quando concorrano tutte le seguenti condizioni:*

a) il trasporto avvenga con mezzi di proprietà o in usufrutto delle persone fisiche o giuridiche, enti privati o pubblici che lo esercitano o da loro acquistati con patto di riservato dominio o presi in locazione con facoltà di compera oppure noleggiati senza conducenti nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi, ed i preposti alla guida ed alla scorta dei veicoli, se non esercitate personalmente dal titolare della licenza, risultino lavoratori dipendenti;

b) il trasporto non costituisca attività economicamente prevalente e rappresenti solo un'attività complementare o accessoria nel quadro

⁽⁷⁶⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*.

⁽⁷⁷⁾ Legge di istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada (in GU, 31 luglio, n. 200), successivamente modificata ed integrata.

dell'attività principale delle persone, enti privati o pubblici predetti (...);
(78)

c) le merci trasportate appartengano alle stesse persone, enti privati o pubblici o siano dai medesimi prodotte e vendute, prese in comodato, prese in locazione o debbano essere da loro elaborate, trasformate, riparate, migliorate e simili o tenute in deposito in relazione ad un contratto di deposito o ad un contratto di mandato ad acquistare o a vendere”.

Il trasporto di cose in conto terzi consiste, ai sensi dell'art. 40 della stessa legge, nella “*attività imprenditoriale per la prestazione di servizi di trasporto verso un determinato corrispettivo*”. Tale ultima definizione è stata precisata, in sede di riforma nazionale del settore, dall'art. 2, d.lg. 21 novembre 2005, n. 286, recante *Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore* (79), che definisce come attività di autotrasporto “*la prestazione di un servizio, eseguita in modo professionale e non strumentale ad altre attività, consistente nel trasferimento di cose di terzi su strada mediante autoveicoli, dietro il pagamento di un corrispettivo*”.

Per quanto concerne, gli operatori in conto proprio, in altre parole le imprese appartenenti a settori diversi da quello dei servizi di trasporto, si deve, perciò, ritenere che queste, per le caratteristiche della loro propria attività, così come evidenziato, si pongano al di fuori del settore dei trasporti, non determinando alterazioni della concorrenza su tale mercato.

Conformemente alle precedenti considerazioni, è possibile erogare incentivi per la realizzazione di impianti ecocompatibili su veicoli, purché siano esclusi dal novero dei beneficiari gli operatori del settore dei trasporti e siano ottemperati tutti i requisiti e le condizioni di cui al sopra citato Regolamento comunitario sugli aiuti *de minimis*.

(78) Le condizioni di cui alla predetta lett. b) sono specificate dal regolamento di esecuzione della legge medesima, il d.P.R. 16 settembre 1977, n. 783.

(79) In GU, 9 gennaio 2005, n. 6.

II.6. La sussistenza di un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria

Al fine di ritenere configurabile il requisito del vantaggio economico per il beneficiario della misura, è necessario che quest'ultima sia tale da realizzare un beneficio economico per il destinatario, che non avrebbe potuto essere normalmente conseguito sul mercato ⁽⁸⁰⁾.

Stante l'ampia nozione di aiuto di Stato accolta a livello comunitario, il vantaggio può tradursi, in concreto, in svariate forme, compreso l'“*allievemento degli oneri che normalmente gravano sui conti di un'impresa*” ⁽⁸¹⁾.

In aggiunta, il beneficio può realizzarsi in maniera diretta o indiretta. Con specifico riguardo al settore aereo, la predetta situazione si verifica in presenza di aiuti a mercati o attività contermini ai servizi di trasporto aereo ⁽⁸²⁾, come quello delle gestioni e dei servizi aeroportuali, della costruzione di aeromobili, delle scuole di volo o dei *duty free shops* ⁽⁸³⁾. Tali forme di intervento, infatti, sono suscettibili di costituire aiuti indiretti alle compagnie di trasporto aereo.

⁽⁸⁰⁾ Al riguardo, si veda, ad esempio, C.G.C.E., 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, in *Racc.*, 1994, p. 877.

⁽⁸¹⁾ In tal senso, A. FRIGNANI – M. WAELLBROECK, *La disciplina della concorrenza nella CE*, cit., 304.

⁽⁸²⁾ La Commissione ha, in tal senso, affermato che può trattarsi di “*qualsiasi attività connessa ai trasporti aerei il cui sovvenzionamento diretto o indiretto potrebbe andare a beneficio delle compagnie aeree*” (*Orientamenti comunitari sull'applicazione degli artt. 92 e 93, Tratt. CE e dell'art. 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione*, punto 10).

⁽⁸³⁾ Decisione della Commissione, causa C-31/93, in *GUCE* C 293, del 29 ottobre 1993.

II.7. Segue. Il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato

Si esclude la presenza di un vantaggio economico all'impresa ai sensi dell'art. 87, primo comma, Tratt. CE, quando la misura opera a fronte dell'erogazione di un servizio adeguato, in termini di ritorno economico per il soggetto pubblico, al valore della stessa e, quindi, se risulta ottemperato il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato.

Il principio in questione impone di valutare se il medesimo finanziamento avrebbe potuto essere ottenuto dall'impresa, in un'economia di mercato, da un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle dell'autorità pubblica concedente. In particolare, *“il comportamento dell'investitore privato, cui deve essere raffrontato l'intervento dell'investitore pubblico che persegue obiettivi di politica economica, anche se non è necessariamente quello del comune investitore che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre redditi a termine più o meno breve, deve quantomeno corrispondere a quello di una holding privata o di una holding pubblica oppure di un gruppo imprenditoriale privato che persegue una politica strutturale, globale o settoriale e che sia guidato da prospettive di redditività a lungo termine”*, adeguate al suo settore di attività ⁽⁸⁴⁾. Da ciò consegue che anche le autorità pubbliche non possono prescindere da una normale redditività, in tempi ragionevoli, dei

⁽⁸⁴⁾ C.G.C.E. 10 luglio 1986, causa 40/85, *Regno del Belgio v. Commissione*; C.G.C.E. 6 luglio 1982, cause riunite 188/80, 189/80 e 190/80 *Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord v. Commissione*; C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia v. Commissione*; Tribunale di Primo Grado, 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen v. Commissione*.

propri investimenti, in funzione della politica strutturale, settoriale o globale perseguita.

Secondo la casistica comunitaria, per l'applicazione del principio in oggetto, il comportamento di un potenziale investitore privato deve essere valutato nel periodo di operatività della misura ⁽⁸⁵⁾.

La valutazione sottesa alla regola dell'investitore privato deve, quindi, avere natura prognostica, in altre parole essere realizzata avuto riguardo alla situazione che si prospettava all'ente pubblico nel momento di adozione della misura e con riguardo al periodo di operatività della stessa, e non *ex post*, cioè con riferimento ai risultati concretamente prodotti ⁽⁸⁶⁾.

La misura deve essere analizzata in base a tutte le condizioni di mercato, non potendosi limitare l'esame esclusivamente alla circostanza che l'eventuale corrispettivo praticato, ad esempio, in un'operazione di acquisto di beni e servizi corrisponda al prezzo di mercato dei medesimi ⁽⁸⁷⁾. Spesso, per tale esame, la Commissione ricorre a perizie indipendenti ⁽⁸⁸⁾. Non sussiste, tuttavia, un obbligo in tal senso: la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha, infatti, riconosciuto alla Commissione il potere di procedere alla valutazione circa le effettive condizioni del mercato questione direttamente, con un ampio margine di discrezionalità ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁵⁾ C.G.C.E. 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese v. Commissione*, punti 71 e ss..

⁽⁸⁶⁾ Conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio Tizzano, presentate il 9 febbraio 2006, in relazione alle cause riunite C-422/03 P e C-471/03 P, *P&O European Ferries (Vizcaya) SA E Diputación Foral de Vizcaya v. Commissione delle Comunità Europee*, punto 103.

⁽⁸⁷⁾ Conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio Tizzano, cit., punto 92.

⁽⁸⁸⁾ NICOLA DE LUCA, *Gli aiuti di stato nel trasporto aereo*, cit., p. 32.

⁽⁸⁹⁾ Tribunale di Primo Grado, seconda sez. ampliata, 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, *British Airways et. al. v. Commissione delle Comunità Europee*, in *Racc.* 1998, pp. 2405 e ss..

Nell'ambito di tale indagine, se la misura costituisce un'unica operazione finanziaria, come l'acquisto di un bene o servizio, questa deve essere considerata nella sua interezza ⁽⁹⁰⁾.

Inoltre, è necessario considerare sia la situazione finanziaria dell'investitore sia quella dell'impresa interessata, per verificare se dall'investimento sia possibile ricavare una redditività accettabile ⁽⁹¹⁾.

L'eventuale partecipazione di investitori privati, ulteriori rispetto all'autorità pubblica, all'azione costituisce un elemento che soddisfa il criterio dell'investitore privato se si tratta di un apporto significativo realizzato in condizioni comparabili con quelle dell'ente pubblico ⁽⁹²⁾.

La Commissione ha delineato i criteri di applicazione del principio dell'investitore privato in economia di mercato alla partecipazione degli Stati nel capitale delle imprese in una apposita Comunicazione del 1984 ⁽⁹³⁾.

Nella comunicazione summenzionata, relativamente ai parametri utilizzati per individuare i casi in cui risulta applicabile il principio del privato investitore, è operato esplicito riferimento ai conferimenti di capitale, alla concessione di prestiti ed alla cancellazione di debiti ⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹⁰⁾ Conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio Tizzano, cit., punto 104.

⁽⁹¹⁾ C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia v. Commissione*, punti 19 e ss..

⁽⁹²⁾ Tribunale di Primo Grado, III sez. ampliata, 12 dicembre 2000, causa T-296/97, *Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A. v. Commissione delle Comunità Europee*, punti 76 e ss..

⁽⁹³⁾ *Comunicazione della Commissione sulla partecipazione degli Stati nel capitale delle imprese*, in *Boll. UE* 1984, n. 9.

⁽⁹⁴⁾ Le ipotesi nelle quali, secondo la Commissione, è possibile ritenere che l'investimento sia stato realizzato in condizioni che sarebbero state accettabili per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato sono le seguenti (punti 3.1 e 3.2):

- acquisizione di una partecipazione in una società esistente senza alcun apporto di nuovo capitale;
- istituzione di una nuova società con partecipazione totale, maggioritaria o minoritaria, di autorità pubbliche, se queste ultime si comportano alla stregua di un investitore privato in normali condizioni di mercato;
- investimento di capitale in un'impresa pubblica, purché tale capitale corrisponda alle necessità di nuovi investimenti ed ai costi ad essi direttamente connessi, il

-
- mercato in cui opera l'impresa partecipata non soffra di sovraccapacità e la posizione finanziaria dell'impresa sia sana;
- aumento della partecipazione pubblica in una società, che sia proporzionale al numero di azioni possedute ed avvenga contestualmente ad un investimento da parte di un azionista privato, la cui partecipazione abbia una reale rilevanza economica;
 - investimento di natura strategica dal punto di vista del mercato o degli stanziamenti, tale per cui l'acquisizione della partecipazione potrebbe essere considerata come il comportamento normale di un investitore, anche se la redditività dell'operazione è ritardata;
 - investimento in società partecipata il cui potenziale di sviluppo, risultante dalla capacità innovativa derivante da investimenti di ogni tipologia, è tale che l'operazione può essere considerata come un investimento coinvolgente un rischio speciale, ma tale da ripagare l'investimento;
 - investimento in una partecipazione della *holding* pubblica che ecceda il valore reale (in termini di patrimonio netto e del valore dell'avviamento e del *knowhow*) della società controllata, purché si tratti di un investimento in una piccola-media impresa, incapace, per la sua dimensione, di fornire adeguate garanzie sul mercato finanziario privato, ma che abbia prospettive tali da garantire la partecipazione pubblica.

CAPITOLO TERZO

LE PRINCIPALI TIPOLOGIE DI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DELL'AVIAZIONE DELINEATE DALLA NORMATIVA E DALLA CASISTICA

III.1. Il sostegno finanziario alle compagnie aeree tramite operazioni di privatizzazione e ristrutturazione

Come anticipato, gli Orientamenti del 1994 ⁽⁹⁵⁾ contemplano espressamente la figura dello Stato – autorità pubblica come proprietario di una compagnia aerea, o di quote di essa, ed investitore privato, enucleando i criteri di valutazione di operazioni come il conferimento di capitale in imprese, il finanziamento tramite prestiti e la concessione di garanzie ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁵⁾ Sezione IV.

⁽⁹⁶⁾ G.B. ABBAMONTE, *Aiuti di Stato e operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, in *Dir.UE*, 1996, pp. 205 e ss.; L. HANCHER – T. OTTERVANGER – P.J. SLOT, *EC State Aids*, cit., par. 10-33 – 10-38; J. GOH, *European Air Transport Law and Competition*, Sheffield, 1996, Capp. 2, 12, 13 e 14; NICOLA DE LUCA, *Aiuti di stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle compagnie aeree di bandiera*, in *Dir. Trasp.*, 2000, III pp. 769 e ss..

Decisione della Commissione n. 97/789/CE, 15 luglio 1997, *Alitalia*, in *GUCE* n. L 322, del 15 novembre 1997, pp. 44 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/290/CE, del 27 aprile 1994, *Parigi Orly-Londra*, in *GUCE* n. L 127, del 19 maggio 1994, pp. 22 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/653/CE, del 27 luglio 1994, *Air France*, in *GUCE* n. L 254, del 30 settembre 1994, pp. 73 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/662/CE, del 27 luglio 1994, *CDC-Partecipations*, in *GUCE* n. L 258, del 6 ottobre 1994, pp. 26 e ss.; Decisione della Commissione n. 95/367/CE, del 4 aprile 1995, *CDC-Partecipations II*, in *GUCE* n. L 219, del 15 settembre 1995, pp. 34 ss.; Decisione della Commissione n. 1999/197/CE, del 22 luglio 1998, *Air France II*, in *GUCE* n. L 063, del 12 marzo 1999, pp. 66 e ss.; Decisione della Commissione n. 91/555/CEE, del 24 luglio 1991, *Sabena*, in *GUCE* n. L 300, del 31 ottobre 1991, pp. 48 ss.; Decisione della Commissione n. 94/698/CE, del 26 gennaio 1994, *TAP*, in *GUCE* n. L 279, del 28

L'analisi seguita dalla Commissione si articola in due fasi. La prima è volta a determinare l'effettiva esistenza di un aiuto di Stato, tramite l'applicazione del summenzionato principio dell'investitore privato operante in economia di mercato.

La seconda è solo eventuale, applicandosi solo in caso di esito positivo del primo esame e sostanzandosi nella considerazione se l'aiuto sia suscettibile di rientrare in alcuna delle deroghe previste dall'art. 87, terzo comma, del Trattato.

Con specifico riferimento alla prima fase, gli Orientamenti del 1994 specificano i criteri enucleati dalla casistica comunitaria e dalla Comunicazione del 1984 sulla partecipazione degli Stati nel capitale delle imprese, che sono già stati oggetto di un'apposita analisi nel capitolo secondo della presente trattazione.

Per quanto concerne i conferimenti di capitali, è stabilito che questi costituiscano una normale operazione commerciale se, in caso di incremento dei pubblici poteri nelle imprese, essi sono proporzionali al numero di quote di capitale detenute dalle autorità pubbliche e si realizzano parallelamente al conferimento di una quota di capitale privato avente una "*rilevanza economica effettiva*".

Inoltre, la struttura e le prospettive future della compagnia siano tali da far prevedere, in un lasso di tempo ragionevole, una redditività, nella forma di pagamenti di dividendi o incrementi di capitale, considerata normale in paragone con un'analogia impresa privata.

ottobre 1994, pp. 29 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/666/CE, del 6 luglio 1994, *Regioni autonome delle Azzorre e di Madera*, in *GUCE* n. L 260, del 8 ottobre 1994, pp. 27 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/696/CE, del 7 ottobre 1994, *Olympic Airways*, in *GUCE* n. L 273, del 25 ottobre 1994; Decisione della Commissione n. 1999/332/CE, del 14 agosto 1998, *Olympic Airways II*, in *GUCE* n. L 128, del 21 maggio 1999, pp. 1 e ss.; Decisione della Commissione n. 95/466/CE, del 26 luglio 1995, *VLM*, in *GUCE* n. L 267, del 9 novembre 1995, pp. 49 e ss.; Decisione della Commissione n. 94/118/CE, del 21 dicembre 1993, *Aer Lingus*, in *GUCE* n. L 54, del 25 febbraio 1994, pp. 30 e ss..

A tal fine, l'esame della Commissione deve investire la situazione economica pregressa, presente e futura della società, non limitata, tuttavia, alla redditività a breve termine ⁽⁹⁷⁾. Per i motivi evidenziati nei paragrafi precedenti, infatti, il pubblico investitore deve essere comparato con una società privata che persegua una politica strutturale, con prospettive di redditività a lungo termine, adeguate al suo settore di attività.

Sono ammessi anche conferimenti di capitale diretti a consentire la sopravvivenza di un'impresa che, pur se temporaneamente in difficoltà, sia eventualmente in grado, previa riorganizzazione, di ridivenire economicamente redditizia. Queste decisioni possono essere giustificate non solo dalle probabilità di profitto, ma anche, ad esempio, dalla necessità di salvaguardare l'immagine del gruppo di riorientare la sua attività.

In particolare, un elemento fondamentale per l'approvazione dell'aiuto consiste nell'esistenza di idonee misure di risanamento e di ristrutturazione, nella forma di un coerente programma, da valutarsi sulla base di un appropriato studio condotto da consulenti finanziari esterni ed indipendenti e, ove ritenuto necessario, di un parere di un esperto indipendente sulla validità del piano.

Non potendo, tuttavia, l'autorità pubblica, come investitore operante in un'economia di mercato, prescindere da una normale redditività dei propri investimenti entro un periodo ragionevole ⁽⁹⁸⁾, nel caso in cui ciò non si verifichi nel breve periodo o non sia verosimilmente prevedibile nel lungo periodo, si presume che l'intervento costituisca un aiuto di Stato.

⁽⁹⁷⁾ In particolare, la valutazione della Commissione concerne i risultati finanziari della compagnia, la sua efficienza economica e tecnica e la sua strategia commerciale per mercati diversi, oltre al contesto economico generale del settore dell'aviazione.

⁽⁹⁸⁾ Secondo la Commissione, un investitore operante in un'economia di mercato investe normalmente capitale di rischio se il valore attuale dei flussi di cassa attesi dall'investimento progettato (nella forma dei flussi di cassa futuri scontati in base al costo marginale dei prestiti o al costo del capitale per l'impresa) superi il costo del nuovo apporto.

Riguardo ai finanziamenti tramite prestiti, questi devono corrispondere alle normali condizioni commerciali e devono possedere caratteristiche tali che sarebbero stati accordati anche da un'istituzione finanziaria alle medesime condizioni.

In particolare, sono considerati il tasso di interesse e la garanzia prestata a copertura del prestito, che deve essere sufficiente per rimborsare l'intero prestito in caso d'insolvenza, nonché la situazione economica e finanziaria della compagnia all'epoca della concessione del prestito.

Da ultimo, le garanzie concesse da autorità pubbliche, direttamente o tramite istituzioni finanziarie, a copertura di prestiti ⁽⁹⁹⁾ devono essere contrattualmente subordinate a condizioni specifiche, che possono comprendere anche la liquidazione coatta del beneficiario o altre procedure concorsuali.

Per poter applicare il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato, è necessario valutare la complessiva situazione finanziaria della compagnia beneficiaria al momento della concessione della garanzia.

L'eventuale elemento di aiuto di Stato corrisponde alla differenza tra l'interesse che avrebbe dovuto essere corrisposto sul mercato e quello ottenuto tramite la garanzia, al netto di qualsiasi premio pagato. Se la situazione finanziaria della compagnia è tale che nessuna istituzione finanziaria avrebbe, ragionevolmente, concesso un prestito alla stessa, l'intero importo del prestito è considerato come aiuto ⁽¹⁰⁰⁾.

Nell'ipotesi in cui questa prima fase si chiuda con un giudizio nel senso della natura di aiuto di Stato della misura, in casi limitati questa può

⁽⁹⁹⁾ Cfr. anche la lettera della Commissione agli Stati membri del 5 aprile 1989, modificata dalla successiva lettera del 12 ottobre 1989.

⁽¹⁰⁰⁾ Decisione della Commissione del 7 ottobre 1994, Olympic Airways, in *GUCE* L 273, del 25 ottobre 1994, pp. 22 e ss.

essere ritenuta compresa nelle deroghe di cui all'art. 87, terzo comma, Tratt. CE.

In particolare, i programmi diretti alla ristrutturazione di compagnie aeree possono inquadrarsi nell'ambito della previsione di cui alla lett. c) della disposizione summenzionata, se diretti, almeno in parte, a fini sociali, volti a facilitare l'adattamento della manodopera ad un maggiore livello di produttività.

A tal fine, però, l'aiuto deve ottemperare ad alcuni requisiti fondamentali.

In primo luogo, deve rientrare in un programma globale di ristrutturazione, approvato dalla Commissione, volto a ripristinare l'efficienza economica della compagnia, affinché questa, entro un determinato lasso di tempo, possa operare in maniera redditizia, senza bisogno di ulteriori sovvenzioni (cd. principio "*one time last time*"). Il programma stesso deve essere autosufficiente, in modo che il vettore non abbia bisogno di ulteriori sovvenzioni nel corso della durata dello stesso.

Ulteriori aiuti possono essere, quindi, accordati solo a seguito di circostanze eccezionali, imprevedibili ed esterne all'impresa.

Il programma deve prevedere, altresì, riduzioni di capacità, se il ripristino dell'efficienza finanziaria o la stessa situazione del mercato lo richiedano.

In ogni caso, l'intervento non deve essere tale da distorcere la concorrenza fra gli Stati membri. Conseguentemente, non deve presentare caratteri di espansione, escludendo l'obiettivo di incrementare la capacità e l'offerta della compagnia aerea beneficiaria.

Inoltre, il Governo non può interferire nella gestione della compagnia aerea, se non nel suo ruolo di proprietario di quote della stessa, e deve permettere che questa sia gestita secondo criteri commerciali.

Infine, l'aiuto deve essere proporzionale e strettamente limitato agli obiettivi da perseguire, oltre che trasparente.

III.2. Gli aiuti allo *start-up* di nuovi servizi aerei di linea

I summenzionati Orientamenti del 2005, al capitolo 5, consentono la concessione di aiuti di Stato per lo *start-up* di nuovi collegamenti a partire dagli aeroporti regionali, purché tali da produrre un incremento del volume netto dei passeggeri e non corrispondenti a collegamenti ferroviari ad alta velocità ⁽¹⁰¹⁾.

Per espressa asserzione della comunicazione in oggetto, il termine “nuovi collegamenti” deve essere inteso non solo nel senso di nuove rotte, bensì anche in quello di nuove frequenze, consistenti, ad esempio nel passaggio da una linea stagionale ad una permanente, oppure da una frequenza non quotidiana ad una almeno quotidiana.

Non si deve trattare, invece, di un mero spostamento del traffico da una linea o da una compagnia ad un'altra, né deve avere per effetto uno sviamento ingiustificato di traffico, in termini di frequenza o di redditività, da servizi già espletati, verso la stessa destinazione o una destinazione comparabile, a partire da un altro aeroporto ubicato nella medesima città o nello stesso agglomerato urbano o sistema aeroportuale ove è situato l'aeroporto interessato. In particolare, per “sistema aeroportuale”, ai sensi dell'art. 2, lett. m) del Regolamento (CEE) n. 2408/1992 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, si intende “un raggruppamento di due o più aeroporti che servono la stessa città, o lo stesso agglomerato urbano”.

Il punto 79, lett. b) della comunicazione del 2005 precisa che le rotte interessate dagli aiuti devono collegare un aeroporto regionale di categoria C o D con un altro aeroporto, entrambi appartenenti all'Unione Europea.

⁽¹⁰¹⁾ Punti 75 e 79, lett. c).

In base al punto 79, lett. a) degli Orientamenti in esame, beneficiari di aiuti all'avviamento possono essere solamente vettori aerei titolari di una licenza d'esercizio in corso di validità, rilasciata da uno Stato membro ai sensi del Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei. Conseguentemente, possono essere destinatari di aiuti di Stato ai sensi degli Orientamenti solamente i vettori aventi il principale centro di attività e la sede sociale, ove esistente, in uno Stato membro ⁽¹⁰²⁾.

Gli aiuti all'avviamento possono avere durata pluriennale. In particolare, la durata deve essere predeterminata, nonché strettamente funzionale e limitata al conseguimento della redditività del servizio.

A tal fine, in conformità con l'orientamento uniforme delle precedenti decisioni della Commissione in materia di aiuti allo *start-up*, il finanziamento deve essere corrisposto in maniera decrescente, in modo da produrre un effetto incentivante, al fine di sviluppare un'attività di trasporto redditizia (cfr. punto 79, lett. e) degli Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali, nonché la Decisione della Commissione relativa agli incentivi concessi a Ryanair dalla Regione Vallonia e dall'aeroporto di Charleroi (C(2004) 516, punto 311).

Gli Orientamenti della Commissione del 2005, nello specificare il suddetto principio, richiedono che il versamento sia commisurato al concreto aumento del numero di passeggeri e determinato in misura decrescente ed inversamente proporzionale rispetto all'effettivo aumento del traffico (punto 79, lett. g)).

Confermando le decisioni in materia, la Commissione ha, quindi, stabilito, quale regola generale, che il finanziamento possa essere corrisposto per un periodo massimo di tre anni. Si deve considerare, inoltre,

⁽¹⁰²⁾ Art. 4, Reg. (CEE) n. 2407/92.

che la durata stabilita in concreto per la sovvenzione allo *start-up* di servizi aerei può subire delle riduzioni, dovendo l'aiuto essere interrotto al raggiungimento della redditività del servizio (punto 79, lett. f) e g)).

La comunicazione della Commissione in esame prevede anche delle limitazioni all'ammontare dei finanziamenti, che non possono eccedere, annualmente, il 50 % delle spese ammissibili ⁽¹⁰³⁾ e, per l'intera durata dell'aiuto, una media del 30 % delle spese ammissibili.

Per le Regioni che, in base alla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2000-2006, della Commissione ⁽¹⁰⁴⁾, rientrano nell'ambito delle deroghe di cui all'art. 87, terzo paragrafo, lett. a), Tratt. CE, è previsto un aumento sia della durata sia dell'importo degli aiuti. Dal primo punto di vista, il finanziamento può essere erogato per cinque anni; mentre, dal secondo punto di vista, l'ammontare massimo annuale è pari al 50 % delle spese ammissibili e quello medio, relativo all'intero periodo di applicazione degli aiuti, al 40 % delle spese ammissibili. In aggiunta, nell'ipotesi in cui la sovvenzione sia erogata per cinque anni, il limite massimo consentito per i primi tre anni è pari al 50 % delle spese ammissibili.

Per assicurare la redditività del servizio, il periodo di applicazione degli aiuti deve essere inferiore rispetto a quello per il quale il beneficiario si è impegnato a svolgere il servizio stesso.

⁽¹⁰³⁾ Le spese ammissibili consistono nei costi supplementari di avviamento derivanti dall'apertura del nuovo collegamento o della nuova frequenza, e che, quindi, non dovranno più essere sostenuti al raggiungimento del ritmo di crociera. Si tratta, quindi, delle spese iniziali di *marketing* e di pubblicità, delle spese di insediamento sostenute sul sito dell'aeroporto regionale per l'attivazione della rotta, purché si tratti di un aeroporto appartenente alle categorie C o D e le spese non siano state altrimenti sovvenzionate.

Sono, invece, esclusi dalle spese ammissibili i normali costi operativi, quali quelli inerenti a locazione o ammortamento degli aerei, carburante, stipendi del personale di volo, oneri aeroportuali, servizi di *catering* (punto 79, lett. e).

⁽¹⁰⁴⁾ In *GUCE* C 175, del 24 giugno 2000.

Nella Decisione relativa agli incentivi concessi a Ryanair dalla Regione Vallonia e dall'aeroporto di Charleroi, la Commissione ha escluso che contributi *una tantum* possano essere ritenuti compatibili con la normativa comunitaria, in quanto per il loro stesso “*carattere forfettario e unico all’apertura e l’assenza di un collegamento con i costi effettivamente sostenuti*” dalla compagnia aerea non sarebbero idonei a produrre alcun effetto incentivante ⁽¹⁰⁵⁾.

Nel caso in cui il beneficiario degli aiuti intenda realizzare sull'aeroporto interessato un *network* che includa sia collegamenti rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina sopra esaminata sia collegamenti esulanti dalla medesima, le sovvenzioni potrebbero comunque essere accordate ai sensi degli Orientamenti del 2005 nel caso in cui sia realizzata una netta separazione fra le due tipologie di servizio, in modo da garantire che i finanziamenti ricevuti siano effettivamente ed esclusivamente utilizzati per i servizi ammessi, senza sovvenzioni incrociate fra le due tipologie di attività. In tal senso, le predette indicazioni potrebbero essere esaurientemente esplicitate nei documenti con cui l'autorità competente pubblicizza l'intenzione di concedere gli aiuti in oggetto, oppure, nel caso in cui si tratti di una proposta di alcuni dei potenziali beneficiari, questi dovrebbero indicarlo nella relativa documentazione.

⁽¹⁰⁵⁾ Decisione della Commissione relativa a Ryanair, punto 317.

III.3. Gli oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto aereo

Gli Orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione del 1994 escludono, in linea generale, gli aiuti al funzionamento di compagnie aeree ⁽¹⁰⁶⁾.

Tali sovvenzioni hanno ad oggetto la copertura delle spese di esercizio. Conseguentemente, il Consiglio e la Commissione ritengono che esse non siano normalmente compatibili con il mercato comune e non possano, perciò, inquadrarsi in alcuna delle esenzioni e delle deroghe previste dal Trattato CE, poiché potrebbero pregiudicare l'esercizio dei diritti di cabotaggio.

La predetta necessità di evitare distorsioni della concorrenza fra i vettori comunitari, specie con riferimento alle linee di cabotaggio, è, tuttavia, temperata con le pregnanti esigenze di continuità territoriale che caratterizzano soprattutto regioni periferiche ed insulari.

In questo senso Linee Guida in esame ammettono tale forma di incentivi sotto forma di aiuti a finalità regionale, nelle due sole forme degli oneri di servizio pubblico e di aiuti a carattere sociale, che consentono di impedire che la compensazione sia utilizzata dai vettori per realizzare sovvenzioni incrociate fra le rotte sovvenzionate ed altri collegamenti serviti.

Per quanto concerne gli oneri di servizio pubblico ⁽¹⁰⁷⁾, nel campo del trasporto aereo, essi rinvengono la loro disciplina fondamentale nel

⁽¹⁰⁶⁾ Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo*, Sezione III.

⁽¹⁰⁷⁾ Sull'argomento, cfr., in particolare, GABRIELE SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. Trasp.*, 2000, I, pp. 45 e ss.; ALFREDO ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto*

Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (108).

Il fondamento normativo degli oneri di servizio pubblico si rinviene nel diritto alla mobilità dei cittadini, riconosciuto sia a livello comunitario (109) sia a livello nazionale (110).

L'istituto è indicato, a seconda delle diverse modalità di trasporto, con termini diversi: “oneri di servizio pubblico”, per i trasporti aerei ed “obblighi di servizio pubblico” per i servizi marittimi.

L'art. 2, lett. o), del Regolamento in esame definisce onere di servizio pubblico come *“qualsiasi onere imposto a un vettore aereo di prendere tutte le misure necessarie, relativamente a qualsiasi rotta sulla quale sia stato abilitato a operare da parte di uno Stato membro, per garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, criteri cui il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale”* (111).

aereo, in *Dir. Trasp.*, 2000, I, pp. 67 e ss.; M. DEIANA, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001, II-III, pp. 423 e ss.; M. DEIANA, *Il trasporto fra attività di impresa e servizio pubblico*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, a cura di A. XERRI, Edizioni AV, Cagliari, 2004; M. DEIANA - L. TULLIO, *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, atti del convegno di Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000, ISDIT, Cagliari, 2001.

(108) In *GUCE* L 240, del 24 agosto 1992, pp. 8 e ss.. Modificato dal Regolamento (CEE) m. 1882/2003, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003, in *GUCE* L 284, del 31 ottobre 2003, pp. 1 e ss..

(109) Principio della libera circolazione delle persone, di cui agli artt. 39 e ss., Tratt. CE.

(110) Art. 120, Cost.

(111) Simile definizione è fornita per gli “obblighi di servizio pubblico” anche dall'art. 2, n. 4, del Reg. (CEE) n. 3577/92, secondo il quale con questo termine *“si intendono gli obblighi che l'armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni”*. Il medesimo articolo (n. 3) precisa anche il concetto di “contratto di servizio pubblico”, inteso come per “contratto di servizio pubblico” s'intende *“un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti”*.

Come sarà meglio specificato in prosieguo, pur non definendolo espressamente, il Regolamento affianca all'onere di servizio pubblico anche lo strumento del contratto di servizio pubblico, come previsto, in questo caso espressamente, nel campo dei servizi di trasporto marittimo (112).

Si tratta, come vedremo, di due strumenti diversi, in quanto, mentre l'onere di servizio pubblico può essere in concreto imposto o ottemperato da più vettori, il contratto di servizio pubblico comporta una limitazione degli operatori, normalmente ad uno solo.

Il successivo art. 4 consente ai singoli Stati membri di imporre tali oneri per “*servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio*”.

È, tuttavia, richiesto che la rotta interessata sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione ove lo scalo è situato.

Onde evitare che l'intervento in concreto snaturi le finalità dell'istituto, traducendosi in concreto in un aiuto incompatibile con il mercato comune, la possibilità di istituire oneri di servizio pubblico è

In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:

- *servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;*
- *servizi di trasporto complementari;*
- *servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;*
- *adeguamenti dei servizi alle reali esigenze”.*

(112) L'art. 2, n. 3, del Reg. (CEE) n. 3577/92, precisa che il “contratto di servizio pubblico” consiste in “*un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti.*”

In particolare il contratto di servizio pubblico può comprendere:

- *servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;*
- *servizi di trasporto complementari;*
- *servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi;*

subordinata a requisiti molto restrittivi. In particolare, l'imposizione deve avvenire *“nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale”*.

In particolare, nel valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea gli Stati membri devono tenere conto di diversi elementi: il pubblico interesse, la possibilità, in particolare per le regioni insulari, di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto, le tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, l'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi.

In aggiunta, nel caso in cui altre forme di trasporto non possano garantire servizi adeguati e ininterrotti, è riconosciuta agli Stati membri interessati la facoltà di prescrivere, nell'ambito degli oneri di servizio pubblico, che tutti i vettori aerei che intendono operare sulla rotta garantiscano tale prestazione per un periodo da precisare, conformemente alle altre condizioni degli oneri di servizio pubblico.

Dal punto di vista procedurale, si possono, astrattamente, distinguere due fasi.

La prima consiste nell'imposizione dell'onere di servizio pubblico da parte dello Stato membro, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati ed informazione alla Commissione ed ai vettori aerei operanti sulla rotta. L'esistenza degli oneri è resa pubblica mediante la *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*.

La seconda, logicamente successiva alla prima, ma, di fatto contestuale alla stessa, poiché già prevista nei bandi relativi agli oneri, si

- *adeguamenti dei servizi alle reali esigenze”*.

realizza quando nessuno dei vettori operanti sulla rotta interessata abbia istituito servizi di linea conformi agli oneri imposti, o si appresti a farlo (113). In questa ipotesi, infatti, lo Stato può limitare l'accesso alla rotta considerata ad un unico vettore per un periodo non superiore a tre anni, decorso il quale è necessario riesaminare la situazione.

In conformità con i principi comunitari di non discriminazione e trasparenza, questa limitazione deve avvenire tramite un pubblico appalto, per rotte singole o serie di rotte a qualsiasi vettore aereo comunitario abilitato a effettuare tali servizi.

La gara ha come esito la conclusione di un contratto di servizio pubblico.

Il bando di gara, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, ed il contratto devono individuare espressamente le norme prescritte dall'onere di servizio pubblico, il periodo di validità del contratto, nonché disciplinare espressamente la modifica e la scadenza del contratto, in particolare per tener conto di cambiamenti imprevedibili, e le sanzioni in caso di inadempienza del contratto.

Le offerte devono essere presentate entro un termine non inferiore ad un mese dal giorno della pubblicazione e sono immediatamente comunicate agli altri Stati membri interessati e alla Commissione.

La selezione tra le offerte presentate viene effettuata il più presto possibile, tenendo conto della qualità del servizio offerto e in particolare delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti, nonché del costo dell'eventuale compenso richiesto allo Stato o agli Stati membri interessati.

(113) Questa fase non è attivabile qualora un altro Stato membro interessato proponga un soddisfacente mezzo alternativo per l'adempimento del medesimo onere di servizio pubblico, oppure se sulla medesima rotta altre forme di trasporto possano garantire un servizio adeguato e ininterrotto, laddove la capacità offerta superi i trentamila posti all'anno.

Tuttavia, dal giorno della presentazione delle offerte deve trascorrere un periodo di due mesi prima che si proceda alla selezione, affinché gli altri Stati membri possano presentare eventuali osservazioni.

Entrambi i citati regolamenti del 1992, rispettivamente per il trasporto marittimo e per quello aereo, prevedono la possibilità di compensare i costi derivanti dall'imposizione dell'onere di servizio pubblico.

Mentre il Reg. 3577/92 stabilisce genericamente che *“qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari”*, per cui si può ragionevolmente ritenere che le compensazioni sia nel caso di mero obbligo di servizio pubblico sia nel caso di contratto di servizio pubblico, in materia di trasporto aereo, questa possibilità è prevista solo per la conclusione del contratto di servizio pubblico ⁽¹¹⁴⁾.

Il rimborso deve tenere conto sia dei costi sia dei ricavi, in altre parole del disavanzo, derivanti dall'esercizio dei servizi, tenendo conto anche di una ragionevole remunerazione per il capitale investito. A tal fine, gli Orientamenti del 1994 ⁽¹¹⁵⁾ prevedono che la compagnia aerea selezionata sia dotata di un sistema di compatibilità analitica che le consenta di scomporre i costi pertinenti, che comprendono anche i costi fissi, e le entrate.

Sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ⁽¹¹⁶⁾, l'adeguatezza del rimborso deve essere valutata alla stregua delle norme del Trattato CE, comprese quelle sugli aiuti di Stato, come interpretate dalla stessa Corte.

Le Linee Guida hanno anche identificato il compenso richiesto come il criterio principale, se non esclusivo, per la selezione del vettore

⁽¹¹⁴⁾ A conferma, cfr. il punto 18 degli Orientamenti del 1994.

⁽¹¹⁵⁾ Punto 16.

⁽¹¹⁶⁾ C.G.C.E., causa 156/77, Commissione v. Regno del Belgio, in *Racc.* 1978, p. 1881.

aggiudicatario, in quanto, salvo ipotesi eccezionale ed adeguatamente motivate, gli altri requisiti, come l'adeguatezza dei servizi, i prezzi e le altre prescrizioni, costituiscono già parte degli oneri di servizio pubblico.

Infine, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire che qualsiasi decisione presa con riferimento all'imposizione di oneri di servizio pubblico possa essere riesaminata in modo effettivo e, in particolare, il più presto possibile, laddove sussista violazione del diritto comunitario o delle norme d'attuazione nazionali.

Gli Orientamenti del 1994 riconoscono espressamente che il rispetto dei requisiti previsti dal Reg. 2408/92 e dalle stesse Linee Guida comporta l'esclusione della natura di aiuti di Stato per gli oneri di servizio pubblico, anche quando sia prevista una compensazione ⁽¹¹⁷⁾.

In quest'ultimo caso, infatti, si è in presenza di una mera operazione commerciale neutra tra lo Stato e la compagnia aerea, dato che la limitazione del rimborso alle pure perdite di esercizio, nel senso sopra previsto ⁽¹¹⁸⁾, sulla rotta specifica e la selezione del vettore tramite gara pubblica escludono la presenza di qualsiasi beneficio per quest'ultimo.

Dalla precedente disamina emerge come gli oneri di servizio pubblico siano stati tradizionalmente inquadrati, in tutti i settori del trasporto, come afferenti essenzialmente al trasporto di cabotaggio.

Non è possibile, infatti, negare che, dal punto di vista pratico, questa sia l'ipotesi più frequente, anche in considerazione che è in questo ambito che si presentano più frequentemente le esigenze idonee a giustificare l'istituzione di oneri di servizio pubblico.

Tuttavia, ci si deve chiedere se, astrattamente, possano essere imposti obblighi di servizio pubblico anche su rotte internazionali, in presenza di

⁽¹¹⁷⁾ Punto 18.

⁽¹¹⁸⁾ In particolare, l'ammontare massimo della compensazione non deve superare l'importo del disavanzo specificato nel bando di gara.

interessi pubblicistici suscettibili di fondare la loro compatibilità con il mercato comune.

Le disposizioni comunitarie relative al trasporto aereo non affrontano la questione.

Come si è visto, la disciplina degli oneri di servizio pubblico nel settore è contenuta nel Regolamento di liberalizzazione del traffico di cabotaggio, le cui disposizioni in materia gli Orientamenti del 1994 sostanzialmente riprendono, specificandole.

Nel campo dei servizi marittimi, invece, i recenti *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi* del 2004 ⁽¹¹⁹⁾ hanno ammesso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico o la conclusione di contratti di servizio pubblico per servizi di trasporto internazionale, in conformità con il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio ⁽¹²⁰⁾ e con la normativa in materia di aiuti di Stato, purché ciò sia “*necessario per far fronte ad un'impellente necessità di trasporto pubblico*”.

Stante il carattere ancora recente degli Orientamenti testé menzionati, non esiste ancora una casistica che consente di comprendere come il suddetto requisito possa essere interpretato dagli organi comunitari.

In ogni caso, come anticipato, una simile previsione non è contemplata nel campo del trasporto aereo.

Non si potrebbe, tuttavia, escludere, di per sé, la possibilità di imporre oneri di servizio pubblico per collegamenti aerei internazionali, per lo meno qualora la decisione sia giustificata, come nel caso del trasporto marittimo, da impellenti esigenze di trasporto pubblico.

⁽¹¹⁹⁾ Comunicazione C(2004) 43 della Commissione, in *GUCE* C 13, del 17 gennaio 2004, Sezione 9, p. 10.

⁽¹²⁰⁾ Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), in *GUCE* L 364, del 12 dicembre 1992, pp. 7 e ss..

Del resto, costituendo una comunicazione della Commissione, gli Orientamenti non sono vincolanti, ma perseguono lo scopo di rendere edotti gli Stati membri di quello che sarà l'atteggiamento tendenziale dell'istituzione comunitaria nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato al settore interessato.

Non può, quindi, ritenersi esclusa, di per sé, la compatibilità di incentivi non strettamente rientranti negli orientamenti, ma compatibili con la normativa comunitaria e, in particolare, con la previsione generale di cui all'art. 87, terzo comma, Tratt. CE ⁽¹²¹⁾. Si possono, peraltro, rintracciare nella casistica comunitaria numerose decisioni della Commissione che hanno ritenuto ammissibili aiuti di Stato che non rientravano esplicitamente negli orientamenti inerenti al proprio settore ⁽¹²²⁾.

In ogni caso, simili interventi potrebbero essere ammesse quali servizi di interesse economico generali, in applicazione dell'art. 86, Tratt. CE ⁽¹²³⁾.

⁽¹²¹⁾ Secondo l'orientamento costante della Corte di Giustizia: *“la Commissione può imporsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione mediante atti quali le linee direttrici, nella misura in cui tali atti contengono norme indicative sull'orientamento da seguire da parte di detta istituzione e non derogano a norme del Trattato”* (cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. V, 5 ottobre 2000, Repubblica federale di Germania v. Commissione delle Comunità Europee, Causa C-288/96, punto 62, in Rec. 2000, pp. I-08237; Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. VI, 7 marzo 2002, Repubblica Italiana v. Commissione delle Comunità Europee, Causa C-310/99, punto 52, in Rec. 2002, pp. I-2289; e Opinione dell'Avvocato Generale Alber del 7 maggio 2002, Causa C-351/98, Kingdom of Spain v. Commission of the European Communities, punti 53 e 55).

⁽¹²²⁾ Cfr. Decisione della Commissione del 30 gennaio 2002, concernente il regime di aiuti che la Francia prevede di mettere ad esecuzione a favore dell'apertura di nuove linee di trasporto marittimo a corto raggio (in GU L 196, del 25 luglio 2002, pp. 31 e ss.); Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C(2005)1155 fin), relativa all'aiuto di Stato N 496/2003 – Italia, Aiuto per lo sviluppo delle catene logistiche e il potenziamento dell'intermodalità (in GU C 79, del 1 aprile 2006, p. 26; http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/).

⁽¹²³⁾ Per l'approfondimento di questo istituto, si vedano i successivi paragrafi.

III.4. I servizi di interesse economico generale

L'art. 86, secondo comma, Tratt. CE esclude l'applicabilità delle norme del Trattato stesso e, in particolar modo, di quelle in materia di concorrenza, alle imprese incaricate di servizi di interesse economico generale, qualora l'applicazione delle suddette previsioni osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata, purché lo sviluppo degli scambi non sia alterato in misura contraria agli interessi della Comunità.

L'articolo considerato, quindi, costituisce base per fondare la compatibilità di aiuti di Stato diretti alle summenzionate imprese, compresi oneri di servizio pubblico che non ottemperino a tutti i requisiti di cui al Reg. (CEE) 2408/92 ed agli Orientamenti del 1994.

Secondo il diritto comunitario ⁽¹²⁴⁾, la nozione di interesse economico generale comporta che le imprese interessate siano state incaricate di una specifica missione da parte delle autorità pubbliche, che conservano la competenza sulla fissazione dei criteri e delle condizioni applicabili alla prestazione di servizi, a prescindere dalla qualificazione giuridica del fornitore e dal fatto che il servizio sia fornito o meno in condizioni di libera concorrenza.

Una concessione di servizio pubblico costituisce, dunque, lo strumento indispensabile per definire gli obblighi reciproci delle parti.

⁽¹²⁴⁾ C.G.C.E., causa C-127/73, BRT/SABAM, in *Racc.* 1974, p. 313; Decisione della Commissione n. 2005/842/CE, del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, in *GUCE* L 312, del 29 novembre 2005, pp. 67 e ss.; Comunicazione della Commissione europea, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*, in *GUCE* C 297, del 29 novembre 2005, pp. 4 e ss..

Inoltre, perché un'impresa possa dirsi incaricata di un servizio di interesse economico generale, la responsabilità per l'espletamento dello stesso deve esserle espressamente attribuita tramite uno o più atti ufficiali, che devono anche individuare esplicitamente le imprese ed il territorio interessati, la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione, nonché le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, sono vietate compensazioni che eccedano quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

I costi da prendere in considerazione comprendono tutti i costi sostenuti per il funzionamento del servizio di interesse economico generale.

Quando le attività dell'impresa considerata si limitano al servizio di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione tutti i suoi costi. Quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione solo i costi relativi al servizio di interesse economico generale.

I costi imputati al servizio di interesse economico possono coprire tutti i costi variabili connessi alla fornitura del servizio di interesse economico generale stesso, un contributo adeguato ai costi fissi comuni al servizio di interesse economico generale e ad altre attività ed una remunerazione adeguata dei capitali propri nella misura in cui essi sono destinati al servizio di interesse economico generale.

I costi connessi ad investimenti, in particolare per infrastrutture, possono essere presi in considerazione quando risultano necessari per il funzionamento del servizio di interesse economico generale. I costi attribuiti ad eventuali attività diverse dal servizio di interesse economico generale devono coprire tutti i costi variabili, un contributo adeguato ai costi fissi comuni e una remunerazione adeguata dei capitali propri. Tali costi non possono in alcun caso essere imputati al servizio di interesse economico generale. Il calcolo dei costi deve rispettare i criteri precedentemente definiti e basarsi inoltre su principi contabili generalmente accettati, che devono essere comunicati alla Commissione nel contesto della notificazione a norma dell'art. 88, terzo comma, Tratt. CE.

L'importo della compensazione deve comprendere tutti i vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma. L'utile ragionevole può comprendere tutti o parte degli aumenti di produttività realizzati dalle imprese interessate durante un periodo determinato e limitato, senza modificare il livello qualitativo dei servizi affidati dallo Stato alle imprese.

Le entrate da prendere in considerazione devono comprendere perlomeno tutte le entrate percepite grazie al servizio di interesse economico generale. Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole o se beneficia di altri vantaggi concessi dallo Stato, essi devono essere presi in considerazione, indipendentemente dalla loro qualificazione ai sensi dell'art. 87, Tratt. CE, e vanno aggiunti alle sue entrate. Lo Stato membro può inoltre decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente o in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Per margine di utile ragionevole si intende un tasso di remunerazione del capitale proprio, che deve tenere conto del rischio o dell'assenza di rischio per l'impresa grazie all'intervento dello Stato, in particolare se quest'ultimo concede diritti esclusivi o speciali. In genere questo tasso non deve superare il tasso medio rilevato nel settore interessato nel corso degli ultimi anni.

Nei settori nei quali non esiste un'impresa comparabile all'impresa incaricata del servizio di interesse economico generale il raffronto può essere effettuato con imprese situate in altri Stati membri o, se necessario, con imprese di altri settori a condizione che si tenga conto delle peculiarità di ciascun settore. Nel determinare il margine di utile ragionevole, lo Stato membro può introdurre criteri di incentivazione, in funzione, fra l'altro, della qualità del servizio reso e dell'accresciuta efficienza produttiva.

È, inoltre, imposto all'impresa interessata di realizzare una separazione contabile fra il servizio di interesse economico generale e le altre attività che la stessa, eventualmente, svolge.

Per non costituire aiuto di Stato inammissibile, la compensazione deve essere effettivamente destinata ed impiegata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale.

Per evitare che la compensazione ecceda i limiti previsti, è imposto ai singoli Stati membri di predisporre controlli adeguati.

Qualora si riscontri la presenza di una sovracompensazione, che costituisce aiuto di Stato, se questa non supera il dieci per cento dell'ammontare della compensazione annua, può essere riportata all'anno successivo.

Una sovracompensazione può essere impiegata per finanziare un diverso servizio di interesse economico generale gestito dalla medesima impresa, ma simile operazione deve risultare dalla contabilità di detta

impresa ed essere conforme alla normativa in materia di servizi di interesse economico generale.

III.5. Gli aiuti a carattere sociale

Ai sensi dell'art. 87, secondo comma, lett. a) del Trattato istitutivo della Comunità Europea, sono compatibili *de iure* con il mercato comune “*gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti*”.

Come anticipato, questa tipologia di aiuti al funzionamento è espressamente disciplinata dalla Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE e dell'art. 61 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo* ⁽¹²⁵⁾, ove è statuito che l'aiuto debba coprire, in linea di principio, categorie specifiche di passeggeri, come, ad esempio, bambini, disabili e persone a basso reddito, con l'eccezione delle regioni svantaggiate, come le isole, ove la misura può essere destinata all'intera popolazione residente.

Dalle decisioni della Commissione in materia si possono desumere gli ulteriori requisiti affinché possano essere legittimamente stanziati aiuti a carattere sociale ⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²⁵⁾ Sezione III.3.

⁽¹²⁶⁾ In campo aeronautico, cfr. Decisione della Commissione del 3 settembre 1999 (SG(99) D/7203), relativa all'Aiuto di Stato N 399/99 – Italia. Agevolazioni dei trasporti aerei a favore dei residenti nelle isole minori della Sicilia (Linosa, Lampedusa, Pantelleria); Decisione della Commissione del 3 marzo 2000 (SG(2000) D/102051), relativa all'Aiuto di Stato N 24/2000– France. Aide à caractère social au profit de certaines catégories de passagers sur les huit liaisons aériennes entre Marseille et Nice, d'une part, Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari, d'une part, d'autre part; Decisione della Commissione del 2 marzo 2001 (SG(2001) D/286575), relativa agli Aiuti di Stato N 638/2000 e N 639/2000 – France. Aide à caractère social au profit de certaines catégories de passagers sur les liaisons aériennes entre Ajaccio et Bastia, d'une part, et Montpellier, d'autre part, et entre Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari, d'une part, et Lyon, d'autre part; Decisione della Commissione del 5 marzo 2003 (C(2003) 663 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N 26/2003 – France. Régime d'aides individuelles à caractère social concernant la desserte aérienne entre Paris et la Corse; Decisione della Commissione del 20 ottobre 2004 (C(2004) 3935 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N

In conformità con l'articolo summenzionato, il carattere sociale della misura è ottemperato quando gli aiuti siano diretti a vantaggio di particolari categorie di passeggeri in relazione alle quali le sovvenzioni siano socialmente giustificate in ragione, ad esempio, dell'età o della scarsità di risorse economiche, senza discriminazione basata sulla nazionalità.

Tale impostazione trova conferma anche nella Decisione della Commissione del 21 dicembre 2005, relativa all'aiuto di Stato C 52/2005 (ex NN 88/2005) – Italia. Contributi ai decoder digitali ⁽¹²⁷⁾. Nella pronuncia summenzionata, la Commissione ha sottolineato che *“l'espressione “carattere sociale” debba essere interpretata in maniera restrittiva in quanto si tratta di una deroga al divieto generale di concedere aiuti di Stato che deve essere in generale interpretata in maniera rigorosa”*. In particolare, tale espressione *“si riferisce ad aiuti destinati a soddisfare i bisogni di fasce non privilegiate della popolazione”*. A tal fine, il provvedimento normativo istitutivo degli aiuti deve indicare lo

385/2004 – France. Régime d'aides à caractère social instauré au bénéfice de certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Guadeloupe à la France métropolitaine; Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C(2005) 1150 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N 516/2004– France. Régime d'aides à caractère social instauré au bénéfice de certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Martinique à la France métropolitaine; Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C(2005) 1165 fin.), relativa all'Aiuto di Stato NN 25/2005 – France. Régime d'aides à caractère social, dit «passeport mobilité», instauré au bénéfice de certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la France métropolitaine aux départements d'outre-mer; Decisione della Commissione del 3 maggio 2005 (C(2005) 1328 fin.), relativa all'Aiuto di Stato NN 52/2003 – France. Révision des régimes d'aides individuelles à caractère social concernant la desserte aérienne entre Marseille, Nice, Montpellier et Lyon avec la Corse; Decisione della Commissione del 20 luglio 2005 (C(2005) 1969 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N 385/2004– France. Régime d'aides individuelles à caractère social au titre de l'article 87.2 a) du Traité instauré au bénéfice de certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Réunion à la France métropolitaine.

In campo marittimo, cfr. Decisione della Commissione del 14 giugno 1999 (SG(99) D/4237), relativa all'Aiuto di Stato N 200/99 – España. Ayuda al transporte marítimo interinsular de pasajeros en las Islas Baleares; Decisione della Commissione del 2 luglio 2002 (C(2001) 2436 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N 781/2001 – France. Régime d'aides individuelles à caractère social pour la desserte maritime de la Corse.

⁽¹²⁷⁾ In *GUCE* C 118, del 19 maggio 2006, pp. 10 e ss..

stato sociale o economico del beneficiario, che sia compatibile con la natura della tipologia di aiuti in esame.

Dalla stessa decisione si inferisce che, per l'ammissibilità di questa tipologia di aiuti, è necessario che questi corrispondano ad un interesse sociale, quale "*interesse pubblico riconosciuto*".

Il regime deve escludere qualsiasi cumulo con altra tipologie di benefici ai passeggeri o agli operatori o oneri di servizio pubblico.

In conformità con i principi comunitari, la misura deve essere attuata senza alcuna discriminazione fra i vettori.

Il requisito dell'assenza di discriminazione quanto all'origine dei servizi è stato interpretato dalla Commissione, negli Orientamenti del 1994, come la libertà per qualsiasi vettore aereo appartenente all'Accordo Economico Europeo, di espletare il servizio, senza la presenza di barriere all'ingresso delle rotte interessate per i vettori comunitari.

È, quindi, evidente la differenza fondamentale di questa tipologia di intervento rispetto agli oneri di servizio pubblico: nel primo caso, infatti, si tratta di compensazioni destinate direttamente ai vettori, mentre, nel secondo caso, i beneficiari diretti sono gli utenti, senza che sia possibile che le compagnie di trasporto ne ricevano alcun vantaggio, nemmeno indiretto, altrimenti non si ricadrebbe nella deroga in esame.

È, tuttavia, evidente come la creazione di aiuti a carattere sociale possa fungere da sistema per facilitare l'espletamento di un servizio di trasporto a determinate condizioni senza imporre oneri di servizio pubblico (128). Infatti, è stata riconosciuta la legittimità della previsione per cui gli sconti sui biglietti siano applicati solo per i viaggi realizzati con i vettori che realizzino collegamenti di linea fra i porti interessati, secondo le

(128) Decisione della Commissione del 2 luglio 2002 (C(2001) 2436 fin.), relativa all'Aiuto di Stato N 781/2001 – France. Régime d'aides individuelles à caractère social pour la desserte maritime de la Corse.

frequenze, caratteristiche delle navi, condizioni di viaggio e tariffe indicate preventivamente dall'autorità pubblica concedente l'aiuto.

Per quanto concerne la concreta realizzazione del regime di aiuti, è possibile ricorrere ad agenzie di viaggio o compagnie marittime alle quali rimborsare l'importo sovvenzionato a fronte della presentazione di idonei documenti giustificativi. In questo caso, infatti, tali soggetti svolgerebbero esclusivamente la funzione di intermediari fra la pubblica autorità concedente le elargizioni ed i passeggeri: si tratterebbe, quindi, di una mera modalità pratica di attuazione della misura.

Dal punto di vista dell'ammontare degli aiuti, la normativa in materia non stabilisce alcun limite massimo. Conseguentemente, le sovvenzioni possono coprire anche l'intero costo del biglietto, purché, ovviamente, non lo eccedano ⁽¹²⁹⁾.

Da ultimo, si evidenzia che anche i regimi di aiuto compatibili *de iure* ai sensi dell'art. 87, secondo comma, Tratt. CE siano soggetti all'obbligo di notificazione alla Commissione affinché quest'ultima ne verifichi la compatibilità e li approvi ⁽¹³⁰⁾. Conseguentemente, il regime potrebbe essere attuato concretamente solo dopo l'autorizzazione della Commissione ⁽¹³¹⁾.

⁽¹²⁹⁾ Decisione della Commissione del 14 giugno 1999 (SG(99) D/4237), relativa all'Aiuto di Stato N 200/99 – España. Ayuda al transporte marítimo interinsular de pasajeros en las Islas Baleares.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. art. 2, Reg. (CE) n. 659/1999, del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 (ora art. 88) del Trattato CE; Comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato, in GUCE C 312, del 23 novembre 1995, pp. 8 e ss., punto 14.

⁽¹³¹⁾ Lo stanziamento di aiuti a carattere sociale per il rimborso di parte o dell'intero costo del biglietto per collegamenti marittimi o aerei diretti a promuovere, fra l'altro, il territorio e l'attività turistica di una Regione risulta, altresì, compatibile con l'ordinamento nazionale e regionale.

A livello nazionale, assume rilievo la Legge 29 marzo 2001, n. 135, recante Riforma della legislazione nazionale del turismo (in GU 20 aprile 2001, n. 92).

L'art. 1 della legge, rubricato "Principi", alla lett. e) stabilisce espressamente che la Repubblica "*promuove azioni per il superamento degli ostacoli che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai*

giovani, agli anziani percettori di redditi minimi ed ai soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali”.

Ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge summenzionata, per la promozione e la valorizzazione dei sistemi turistici locali, è istituito il Fondo di cofinanziamento dell’offerta turistica. Nel caso di progetti di sviluppo dell’offerta turistica che riguardino ambiti interregionali o sovra-regionali, il Ministro delle attività produttive può disporre il cofinanziamento a favore dei sistemi turistici locali attraverso la destinazione delle risorse del Fondo unico per gli incentivi alle imprese.

Tra le finalità alle quali le Regioni possono indirizzare le risorse del Fondo di cofinanziamento dell’offerta turistica rientra quella di *“attuare interventi intersettoriali ed infrastrutturali necessari alla qualificazione dell’offerta turistica e alla riqualificazione urbana e territoriale delle località ad alta intensità di insediamenti turistico-ricettivi”* (art. 5, quarto comma, lett. b)).

Si deve evidenziare che le predette azioni devono essere intraprese nel rispetto dei *“limiti previsti dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese”* (art. 5, quarto comma).

In concreto, dal 2002 le risorse del fondo sono ripartite con Decreto del Ministro dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato, per il 70% fra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, secondo i criteri e le modalità di ripartizione determinati con Decreto dello stesso Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’art. 8, d.lg. 28 agosto 1997, n. 281.

Il restante 30% del fondo è finalizzato al miglioramento della qualità dell’offerta turistica, compresi la promozione e lo sviluppo dei sistemi turistici locali. Tali risorse sono assegnate dal Ministro tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano mediante la medesima procedura di cui sopra.

Tramite la l. 135/2001 è stato, quindi, delineato un articolato sistema, secondo il quale allo Stato compete l’assegnazione di specifiche risorse alle Regioni ed alle Province autonome. Sono queste ultime che, in ossequio al principio di sussidiarietà, stabiliscono le modalità ed i criteri operativi per attuare la devoluzione dei poteri e delle risorse al sistema delle autonomie locali.

Il Ministero della Attività Produttive interviene nella programmazione del settore attraverso la legge 19 dicembre 1992, n. 488, di conversione, con modificazioni, del d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge primo marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l’agevolazione delle attività produttive (in GU 21 dicembre 1992, n. 299) e le risorse dei fondi destinati ai sistemi turistici locali, mentre le Regioni hanno a disposizione le risorse annue loro destinate dalla legge finanziaria ed il cofinanziamento dei fondi strutturali comunitari.

Si può sostenere che, a seguito delle leggi Bassanini e della l. 135/2001, in ossequio al principio di sussidiarietà, anche i Comuni e le Province ricoprono un ruolo rilevante nella definizione e promozione degli ambiti territoriali turisticamente rilevanti.

III.6. Il sostegno finanziario a seguito della crisi conseguente all'attacco dell'11 settembre 2001

L'attacco terroristico alle torri gemelle del World Trade Center di New York, del 11 settembre 2001, ha inciso pesantemente sul mercato del trasporto aereo.

Infatti, oltre ai necessari interventi normativi in materia di sicurezza dell'intero settore ⁽¹³²⁾, l'Unione Europea ha dovuto affrontare anche le molteplici ripercussioni economiche, riverberatesi sia nell'immediato sia nel lungo periodo.

A seguito degli attentati, la domanda di servizi di trasporto aereo si era drasticamente ridotta, arrivando fino all'annullamento, per un certo periodo, dei voli diretti verso gli Stati Uniti d'America. D'altro canto, i premi assicurativi per la copertura dei rischi derivanti da attacchi terroristici ed atti di guerra erano aumentati enormemente.

In Europa, poi, questi fattori si erano inseriti in una situazione caratterizzata già da difficoltà, dovute ad un'insufficiente capitalizzazione, ad un'eccessiva frammentazione a livello europeo, ad un eccessivo indebitamento e ad una mancanza cronica di liquidità (*cash flow*). La crisi, così aggravata,

Per sostenere le proprie compagnie aeree, gli Stati Uniti avevano adottato uno specifico pacchetto di misure, articolate in diversi interventi.

Erano state, in particolare, previste delle compensazioni, in misura proporzionale alla capacità di ogni compagnia (come numero di posti per miglia offerte) prima dell'attacco, delle perdite dirette subite dalle compagnie americane in seguito alla chiusura dello spazio aereo, nonché

⁽¹³²⁾ Decisi dal Consiglio Europeo del 21 settembre 2001 e dal Consiglio "Trasporti" del 14 settembre 2001.

delle conseguenze degli attentati sul traffico aereo, tra l'11 settembre e il 31 dicembre 2001 ⁽¹³³⁾. Inoltre, erano stati istituiti degli strumenti di credito federali, da attribuire secondo criteri fissati dal Presidente, in forma di prestiti agevolati del Tesoro o di garanzie su prestiti.

L'aiuto era soggetto ad alcune condizioni, consistenti nel congelamento dei salari superiori ad una certa soglia fino all'11 settembre 2003 e nell'obbligo per i vettori aerei di mantenere attivi i collegamenti d'interesse generale (“*Essential Air Service*”).

Anche alcuni Stati comunitari avevano annunciato, pochi giorni dopo gli attacchi, la loro intenzione di concedere aiuti alle proprie compagnie nazionali.

Inoltre, tutti i Paesi comunitari avevano adottato misure provvisorie per garantire ai vettori nazionali la compagnia assicurativa per un periodo di trenta giorni in attesa che il mercato delle assicurazioni torni ad offrire la propria copertura a condizioni accettabili.

Pur rimanendo ferma nell'enunciare il principio per cui una simile congiuntura non può giustificare l'adozione di misure che rischino di distorcere la concorrenza fra gli Stati membri o ritardino le necessarie ristrutturazioni delle compagnie aeree, ispirate al principio c.d. “*one time last time*”, la Commissione ha ritenuto legittima l'assunzione, da parte dei singoli Stati membri, degli oneri legati al rafforzamento delle misure di sicurezza e l'adozione di interventi particolari e specifici ⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³³⁾ Ogni compagnia aerea avrebbe dovuto fornire specifica prova delle perdite subite in seguito agli attentati, producendo tutti i necessari giustificativi economici e finanziari; tali documenti saranno controllati dal Segretario ai Trasporti e dal Controllore Generale, che potranno eventualmente sottoporre i richiedenti a controlli finanziari e contabili. Per gestire l'erogazione degli aiuti, era stata prevista l'istituzione di un consiglio composto dal Segretario ai Trasporti o da un suo rappresentante, dal Presidente del Consiglio dei governatori della *Federal Reserve*, che presiede il Consiglio, dal Segretario del Tesoro e dal Controllore Generale.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio, *Ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei*, del 10 ottobre 2001, COM(2001) 574 definitivo; Decisione della Commissione del 19 marzo 2003 (C(2003) 797 fin), relativa all'aiuto di Stato N 309/2002 – France. *Sûreté aérienne*

- compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001, in *GUCE* C 148, del 25 giugno 2003, p. 7; Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002 (C(2002)3763 fin), relativa all'aiuto N 438/2002 – Belgique/België. Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique/Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken, in *GUCE* C 284, del 21 novembre 2002, p. 2; Decisione della Commissione (C(2003) 637), del 30 aprile 2003, concernente il regime di aiuti C 65/2002 (ex N 262/2002) dell'Austria a favore delle compagnie aeree austriache, in *GUCE* L 222, del 5 settembre 2003, pp. 33 e ss.; 2003/196/CE: Decisione della Commissione (C(2003) 196), dell'11 dicembre 2002, concernente il sistema di aiuti di Stato C 42/2002 (ex N 286/2002) che la Francia prevede di mettere ad esecuzione a favore delle compagnie aeree francesi, in *GUCE* L 77, del 24 marzo 2003, pp. 61 e ss.; Decisione della Commissione del 11 dicembre 2002 (C(2002) 4485 fin), relativa all'aiuto di Stato NN 142/2001 – Italia. Disposizioni urgenti per il trasporto aereo; Decisione della Commissione (C(2001) 3199 fin corr), del 23 ottobre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 90/2001 – United Kingdom. Airline Insurance; Decisione della Commissione (C(2001) 3722 fin), del 28 novembre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 140/2001 – Luxembourg. Garantie de l'Etat aux compagnies aériennes; Decisione della Commissione (C(2001) 3958 fin), del 11 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 141/2001 – Belgique. Régime d'assurance temporaire dans le secteur aéronautique; Decisione della Commissione (C(2001) 4442 fin), del 20 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 143/2002 – España. Régimen de garantía para el sector de la aviación; Decisione della Commissione (C(2001) 3721 fin), del 28 novembre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 144/2001 – Portugal. Regime de garantia para o sector da aviação; Decisione della Commissione (C(2001) 4440 fin), del 20 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato NN 157/2001 – France. Dispositif de couverture du risque aérien avec la garantie de l'Etat; Decisione della Commissione (C(2003) 2001 fin), del 9 luglio 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 168/2001 - España. Prórroga del rgimen de garantía para el sector de la aviación (23 de noviembre de 2001 – 31 de octubre de 2002); Decisione della Commissione (C(2003) 3103), del 20 agosto 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 173/2001 – Portugal. Prorrogação do dispositivo de cobertura dos riscos inerentes ao transporte aéreo com a garantia do Estado (26 de Outubro de 2001 – 31 de Outubro de 2002); Decisione della Commissione (C(2002) 2 fin), del 30 gennaio 2002, relativa all'aiuto di Stato N 806/2001 – France. Compensations des pertes suite à la fermeture de l'espace aérien du 11 au 14 septembre 2001; Decisione della Commissione (C(2002) 894 fin), del 12 marzo 2002, relativa all'aiuto di Stato N 854/2001 – United Kingdom. Aid to airlines for closure of airspace; Decisione della Commissione (C(2003) 2147 fin), del 9 luglio 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 19/2002 – France. Dispositif de couverture du risque aérien avec la garantie de l'Etat (11 janvier – 31 octobre 2002); Decisione della Commissione (C(2002) 590 fin), del 27 febbraio 2002, relativa all'aiuto di Stato NN 34/2002 – Ireland. Aviation insurance scheme; Decisione della Commissione (C(2003) 2145 fin), del 9 luglio 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 32/2002 – Ireland. Extension of guarantee scheme for aviation industry (1 January 2002 – 31 October 2002); Decisione della Commissione (C(2003) 1474 fin), del 13 maggio 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 38/2002 – Ireland. Closure of US airspace – compensation payments; Decisione della Commissione (C(2002) 591 fin), del 27 febbraio 2002, relativa all'aiuto di Stato NN 43/2002 – United Kingdom. Extension of Airline Insurance (23 October – 31 December 2001); Decisione della Commissione (C(2003) 3100), del 20 agosto 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 52/2002 – Belgique. Dispositif de couverture du risque aérien avec la garantie de l'Etat (25 novembre 2001 au 31 octobre 2002); Decisione della

In tal senso, le misure emanate o da emanarsi per fronteggiare la crisi sono state ritenute aiuti al funzionamento compatibili con il mercato comune, in quanto rientranti nella deroga di cui all'art. 87, secondo comma, lett. b), Tratt. CE, poiché destinato “*a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*”, in considerazione del carattere straordinario dell'evento, per l'imprevedibilità del numero delle vittime, della portata dei danni e delle ripercussioni sull'economia mondiale.

Secondo la Commissione, potevano essere giustificate le compensazioni, limitate esclusivamente ai danni effettivamente subiti, di due tipologie di danni, in quanto conseguenze dirette degli attacchi: i costi direttamente legati alla chiusura dello spazio aereo statunitense dal 11 al 14 settembre 2001 e l'assunzione degli oneri legati all'aumento dei premi assicurativi.

Per quanto concerne la prima ipotesi, le compensazioni, limitate esclusivamente ai costi generati fra il giorno 11 ed il giorno 14 settembre 2001 a seguito dell'interruzione del traffico aereo decisa dalle autorità statunitensi, avrebbero dovuto essere versate, senza discriminazioni, a tutte le compagnie aeree di uno stesso Stato membro.

Il relativo ammontare avrebbe dovuto essere calcolato “*in modo preciso e oggettivo, paragonando il traffico registrato da ogni compagnia aerea nel corso dei quattro giorni in causa a quello della stessa compagnia*”

Commissione (C(2003) 2144 fin), del 9 luglio 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 123/2002 – United Kingdom. Extension of guarantee scheme for the aviation industry (1 January 2002 – 31 October 2002); Decisione della Commissione (C(2003) 797 fin), del 19 marzo 2003, relative all'aiuto di Stato N 309/2002 – France. Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001; Decisione della Commissione (C(2003) 3099), del 20 agosto 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 124/2002 – Österreich. Verlängerung der staatlichen Versicherungsdeckung für den Luftfahrtsektor (1. Januar 2002 – 31. Oktober 2002); Decisione della Commissione (C(2003) 3104), del 20 agosto 2003, relativa all'aiuto di Stato NN 125/2002 –

nel corso della settimana precedente, con l'applicazione di un coefficiente correttore che tenga conto dell'evoluzione tendenziale registrata nel corrispondente periodo dell'anno 2000", nonché dei costi evitati. L'importo massimo, limitato alle perdite debitamente constatate durante i quattro giorni, avrebbe dovuto essere pari ai quattro trecentosessantacinquesimi del fatturato della società.

La Commissione confermò la posizione assunta negli Orientamenti del 1994 con riferimento agli aiuti concessi da Stati terzi nei confronti dei vettori nazionali, precisando che i possibili effetti distorsivi degli aiuti diretti concessi alle compagnie aeree americane non avrebbero potuto essere realmente apprezzati in quanto le relazioni tra Comunità e Stati Uniti non sono come tali oggetto di una specifica convenzione. Avendo, infatti, i singoli Stati membri preferito ricorrere ad accordi bilaterali, a parere dell'istituzione comunitaria, si erano in tal modo privati della possibilità di una reazione collettiva. Conseguentemente, era possibile solo una reazione da parte della Comunità Europea nell'ambito della sua politica estera in materia di pratiche di *dumping*, nel caso in cui le sovvenzioni concesse dagli Stati Uniti avessero consentito alle compagnie aeree di questi ultimi di offrire tariffe estremamente basse vanno esaminati nel contesto della politica esterna della Comunità.

Con riferimento all'assunzione degli oneri legati all'aumento dei premi assicurativi, era imposto che l'aiuto, applicato a tutte le compagnie aeree nazionali senza discriminazioni e restrizioni, si limitasse a rimediare a rimediare alle mancanze del mercato assicurativo, per garantire la copertura dei danni subiti da terzi in seguito a atti di terrorismo o di guerra.

L'importo avrebbe dovuto essere limitato esclusivamente alla compensazione dei maggiori oneri assicurativi derivanti dagli attentati del

Deutschland. Verlängerung der staatlichen Versicherungsdeckung für den Luftfahrtsektor.

11 settembre 2001, senza comportare alcun miglioramento della situazione delle compagnie aeree anteriore al 11 settembre 2001.

Inoltre, i Governi avrebbero dovuto richiedere corrispettivi ragionevoli che fossero, per quanto possibile, commisurati ai rischi coperti dagli strumenti offerti ⁽¹³⁵⁾.

I meccanismi di copertura avrebbero dovuto essere offerti questa solo per un mese, nel corso del quale avrebbe dovuto essere trovata una soluzione definitiva per il mercato assicurativo.

Era, tuttavia, preventivata la necessità di prorogare le misure eccezionali oltre il suddetto termine, con conseguente possibilità per gli Stati membri interessati di continuare ad offrire alle società di assicurazioni una garanzia complementare ovvero sostituirsi agli assicuratori assumendosi direttamente il rischio. In ogni caso gli Stati membri avrebbero dovuto concordare specificamente la durata, il livello di copertura, il metodo di determinazione dei premi, i soggetti coperti ed il trattamento dei Paesi terzi.

Era previsto che, in ogni caso, il costo della copertura complementare avrebbe potuto essere assunto dagli Stati membri solo fino al 31 dicembre 2001 e avrebbe dovuto essere trasferito alle compagnie aeree in modo da ristabilire eque condizioni di concorrenza tra i vettori comunitari.

La Comunicazione del 2001 contempla anche altri aspetti, come la regolamentazione delle bande orarie. Sulla base del carattere eccezionale della chiusura dello spazio aereo statunitense tra i giorni 11 e 14 settembre e le successive modifiche del servizio (sospensioni, riduzione delle frequenze) e delle relative conseguenze negative sia sui collegamenti transatlantici delle compagnie aeree che sui quelli intracomunitari in coincidenza, la Commissione sostenne che le previsioni del Regolamento

⁽¹³⁵⁾ Si tratta, tuttavia, di una condizione per la quale era ammessa una sospensione temporanea nel breve termine.

(CEE) 95/93 ⁽¹³⁶⁾ dovessero essere interpretate dai coordinatori in modo da garantire che le compagnie aeree non perdano le bande orarie non utilizzate in conseguenza degli attentati terroristici.

I vettori aerei avrebbero, perciò, dovuto poter mantenere le bande orarie cui hanno diritto per anzianità, nel corso del periodo coordinato della stagione estiva 2002. Le bande orarie non utilizzate nella stagione 2001 avrebbero potuto essere riassegnate *ad hoc* dai coordinatori per il resto della stagione stessa senza peraltro attribuire ai vettori aerei alcun diritto di prelazione per anzianità.

⁽¹³⁶⁾ Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in *GUCE* L 14, del 22 gennaio 1993, pp. 1 e ss.

III.7. Gli aiuti di Stato per la realizzazione e l'utilizzo di infrastrutture aeroportuali

Negli ultimi anni la tematica degli aiuti di Stato alle infrastrutture ha acquisito una rilevanza sempre maggiore nel panorama della politica comunitaria in materia di concorrenza nel settore dei trasporti.

Da una concezione che vedeva nelle infrastrutture, compresi porti ed aeroporti, essenzialmente l'esplicazione dei poteri pubblicistici esercitati per lo sviluppo del territorio, si è gradualmente passati ad un'impostazione che ne ha ammessa l'incidenza sulle dinamiche concorrenziali del settore. Si trattava di un'evoluzione inevitabile, una volta che si era riconosciuta la natura economica di alcune delle attività e dei compiti propri dei gestori degli impianti ⁽¹³⁷⁾, in uno con i sempre più numerosi casi di privatizzazione di questi ultimi e con la constatazione che il settore dei servizi di trasporto risente notevolmente di fattori esogeni allo stesso, quali la struttura e l'assetto dei mercati contigui, ma strettamente connessi con il primo, come quello dei servizi di movimentazione della merce ⁽¹³⁸⁾ e dei passeggeri o quello, che in questa sede interessa, delle infrastrutture del trasporto.

⁽¹³⁷⁾ Secondo la casistica comunitaria, le attività di gestione e di esercizio di un aeroporto hanno natura economica, in quanto, da un lato, “consistono nel mettere a disposizione delle compagnie aeree e dei vari prestatori di servizi installazioni aeroportuali mediante pagamento di un corrispettivo il cui ammontare è fissato liberamente dal gestore stesso, dall'altro non costituiscono esercizio di un pubblico potere, anzi sono dissociabili dalle attività che rientrano nell'esercizio di tali poteri” (C.G.C.E. 24 ottobre 2002, causa C-82/01, *Aéroports de Paris v. Commissione*, in *Racc.* 2002, I-09297).

⁽¹³⁸⁾ In merito, si vedano, ad esempio, i considerando 4, 5 e 9 della Direttiva del Consiglio 96/67/CE, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (in *GUCE* L 272, del 25 ottobre 1996, 36 e ss.); P. GIRARDI e C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, in *Dir. Trasp.*, 1996, pag. 84, F. A. QUERCI, *Impresa aeroportuale e servizio di handling*, in *Studi in*

Con la presente trattazione si intende, quindi, ricostruire brevemente questo percorso nelle sue fasi essenziali, focalizzandosi, in particolar modo, sulla recente comunicazione della Commissione, che ha dettato, per la prima volta, le linee guida per la valutazione dei finanziamenti agli aeroporti.

Gli *Orientamenti comunitari sull'applicazione degli artt. 92 e 93, Tratt. CE e dell'art. 61 dell'Accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione* contengono una specifica previsione ⁽¹³⁹⁾, relativa agli “*Investimenti in materia di infrastrutture*”. In tale sede è espresso il principio generale secondo il quale la costruzione o l'ampliamento di infrastrutture costituisce una misura di carattere generale di politica economica, esulante, di per se stessa, dal controllo della Commissione, purché volta a soddisfare le necessità di programmazione e sviluppo delle politiche nazionali in materia di trasporto ed ambiente e nei limiti in cui dalla medesima non derivino ingiustificati vantaggi nei confronti di alcuni operatori, a scapito dei concorrenti ⁽¹⁴⁰⁾. Il principio in questione rinverrebbe il proprio fondamento anche nella situazione di congestione di molti aeroporti e nella politica di sviluppo del settore dei trasporti nell'ambito della Rete Transeuropea dei Trasporti ⁽¹⁴¹⁾.

Similmente, ai sensi degli *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi* del 2004 ⁽¹⁴²⁾, gli investimenti in

onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione, a cura di E. Turco Bulgherini, Milano, 1995.

⁽¹³⁹⁾ Paragrafo II.3.

⁽¹⁴⁰⁾ Il medesimo principio si trova espresso nella risposta della Commissione alla domanda scritta n. 28 del Sig. Dehousse, del 10 aprile 1967, in GUCE 118, del 20 giugno 1967, 2311/67. Si veda anche il punto 42 del Libro Verde sui porti e sulle infrastrutture marittime, del 10 dicembre 1997 (COM(97) 678).

⁽¹⁴¹⁾ Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco *La politica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, del 12 settembre 2001 (COM(2001) 370 definitivo), 39 e 40; Cranfield University, *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*, European Commission Directorate-General Energy and Transport, Directorate F - Air Transport, settembre 2002, Vol. I, 0-2.

⁽¹⁴²⁾ In GUCE C 13, del 17 gennaio 2004, 3 e ss.

infrastrutture non sono considerati ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 87, Tratt. CE, purché sia assicurato l'accesso alle medesime da parte degli utenti "in condizioni di libertà e di parità" e non ne risultino beneficiati, direttamente o indirettamente, armatori specifici (punto 2.1).

Il principio in esame è stato particolarmente sviluppato da parte degli organi comunitari relativamente agli aeroporti regionali.

Nella specie, è stato posto l'accento sul ruolo fondamentale che questi ultimi rivestono ai fini della coesione economico-sociale dell'Unione Europea, nonché dello sviluppo del territorio e delle comunità sui quali insistono, oltre a costituire un'importante alternativa rispetto ai grandi *hubs* sui quali si concentrano la maggioranza dei vettori aerei e che, quindi, soffrono di problemi di congestione con evidenti ripercussioni negative in termini ambientali e di gestione del traffico ⁽¹⁴³⁾.

La stessa configurazione degli aeroporti regionali e la loro eventuale collocazione in regioni periferiche, unitamente alla concorrenza che subiscono da parte dei grandi aeroporti, rischiano di impedire loro di sopravvivere, senza un sostegno pubblico ⁽¹⁴⁴⁾.

In questo contesto, è stata, quindi, riconosciuta la possibilità per i singoli Stati, gli enti locali oppure altri enti pubblici di finanziare gli scali regionali ⁽¹⁴⁵⁾. Tali interventi, qualora realizzati in conformità con i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità,

⁽¹⁴³⁾ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, Libro Bianco *La politica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, *ibidem*; Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione *Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in GUCE C 312, del 9 dicembre 2005, 4 e 5.

⁽¹⁴⁴⁾ In tal senso, gli Orientamenti del 2005 (punto 20) evidenziano, fra le ragioni di debolezza di questa tipologia di aeroporti, la scarsa attrattività nei confronti delle grandi compagnie aeree, il non aver, solitamente, raggiunto la dimensione critica sufficiente per attirare un congruo livello di traffico e la scarsa notorietà, dovuta alla loro collocazione in regioni ultraperiferiche o economicamente svantaggiate.

⁽¹⁴⁵⁾ Proposta di direttiva del Consiglio relativa a diritti aeroportuali (COM(97) 154 def.), in GUCE C 257, del 22 agosto 1997, pp. 2 e ss..

corrispondono altresì alla politica comunitaria in materia ⁽¹⁴⁶⁾ e si possono inquadrare nell'ambito della politica regionale promossa dalla Comunità stessa, anche tramite i prestiti concessi dalla Banca Europea degli Investimenti.

Il principio generale sopra ricordato è stato confermato e sviluppato da numerose decisioni degli organi comunitari riguardanti le sovvenzioni alle infrastrutture.

In questo senso, quindi, le pronunce della Commissione si articolano normalmente secondo due diversi ordini di considerazioni: il primo si traduce nella valutazione di possibili distorsioni della concorrenza sul mercato contermine dei servizi di trasporto, mentre il secondo sull'incidenza della misura su quello delle gestioni aeroportuali. In particolare, laddove l'infrastruttura sia gestita direttamente da autorità pubbliche, senza, perciò, lo svolgimento di attività economica, si rende necessario considerare solamente l'incidenza del finanziamento a livello degli utenti dell'impianto, onde accertare l'inesistenza di discriminazioni nell'accesso ed utilizzo dello stesso. Ove, invece, l'infrastruttura sia gestita da un soggetto che svolga attività economica, occorre verificare che l'intervento non determini per quest'ultimo vantaggi indebiti nei confronti dei suoi concorrenti. Nel caso di infrastrutture portuali o aeroportuali si deve, perciò, appurare se il finanziamento sia suscettibile di incidere, e in

⁽¹⁴⁶⁾ Questo assunto è avvallato anche da alcune decisioni della Commissione, ove, a conferma della compatibilità della misura con la normativa comunitaria, si rimarca che lo sviluppo degli aeroporti – o, per lo meno, di certi aeroporti, quali quelli regionali o secondari – corrisponde ad un preciso interesse comunitario, nel senso di aumentare la capacità aeroportuale o migliorarne lo sfruttamento (cfr., *ex plurimis*, Decisione della Commissione del 14 giugno 1999 (SG(99) D/ 4235), Aiuto di Stato NN 109/98 – United Kingdom, Manchester Airport; Decisione della Commissione del 13 marzo 2001 (SG D(2001) 286839), Aiuto di Stato N 58/2000 – Italia; Decisione della Commissione del 19 gennaio 2005 (C (2005) 49 fin), Aiuto di Stato N 644i/2002 – Deutschland, Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur nach Teil II Ziffer 7 des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. (i) Errichtung oder Ausbau von Regionalflughäfen).

quale misura ciò avvenga, su quelle fra le attività espletate dal gestore dello scalo che rivestano natura economica ⁽¹⁴⁷⁾.

Specialmente nelle prime decisioni, l'approccio seguito risulta, dunque, peculiare, perché la valutazione della misura si concentra, in primo luogo, sul mercato dei servizi aerei e solo successivamente su quello direttamente interessato dall'intervento ⁽¹⁴⁸⁾.

In questo primo periodo, che, indicativamente, può essere fatto pervenire fino al 2001, il secondo aspetto della valutazione risulta sovente scarsamente approfondito. Nella maggioranza delle decisioni, questa parte si incentra sull'esame della struttura merceologica e geografica del mercato, onde verificare se lo scalo interessato sia in concorrenza con altri e, dunque, il potenziale effetto della misura di sostegno su questi ultimi ⁽¹⁴⁹⁾.

In tal senso, in alcuni casi questa valutazione è condizionata dalla tipologia aeroportuale alla quale lo scalo appartiene, come piattaforma di corrispondenza (*hub*) oppure come aeroporto avente ad oggetto traffico origine/destinazione. In particolare, nel secondo caso, tramite l'individuazione del bacino geografico di utenza servito, è possibile accertare l'esistenza di sovrapposizioni con mercati geografici interessati

⁽¹⁴⁷⁾ Il principio risulta efficacemente espresso, in campo marittimo, nella Decisione della Commissione del 20 ottobre 2004 (C(2004) 3933 fin), Aiuto di Stato N 520/2003 – Belgique. Aide financière pour des travaux d'infrastructure dans les ports flamands; e nella Decisione della Commissione del 21 dicembre 2005 (C(2005) 5440 final), Aiuto di Stato N 503/2005 – United Kingdom, Great Yarmouth Outer Harbour.

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 109/98 – United Kingdom, Manchester Airport, cit.; Decisione della Commissione del 12 aprile 1999 (SG (99) D/ 2543), Aiuto di Stato N 638/98 – Italia. Aerelba S.p.A.: sovvenzione; Decisione della Commissione del 26 gennaio 2001 (SG(2001) D/ 285491), Aiuto di Stato N 815/A/99 – Italia.

⁽¹⁴⁹⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 638/98 – Italia. Aerelba S.p.A.: sovvenzione, cit.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 815/A/99 – Italia, cit..

da altri scali *point to point*. L'assenza di tali sovrapposizioni, ovviamente, conduce ad escludere la possibilità di distorsioni del mercato ⁽¹⁵⁰⁾.

In un'altra fattispecie, invece, la contendibilità geografica del mercato è stata esclusa per la collocazione dell'aeroporto su un'isola e la limitazione a quest'ultimo dell'attività dell'ente di gestione ⁽¹⁵¹⁾.

Per quanto concerne specificamente, l'oggetto dell'aiuto, si è distinta l'ipotesi in cui questo concerna le attività economiche svolte dal gestore, come la fornitura di servizi aeroportuali, da quella in cui la misura, al contrario, interessa attività prive di carattere economico, consistenti essenzialmente nella fornitura di infrastrutture destinate all'aviazione, come piste di decollo e di atterraggio o terminali ⁽¹⁵²⁾.

In particolare, in questo secondo caso, nel noto *leading case* relativo all'aeroporto di Manchester ⁽¹⁵³⁾, più che valutare l'incidenza della misura sul mercato delle gestioni aeroportuali, tramite un esame di quest'ultimo, la Commissione si è basata sul più volte ricordato principio secondo il quale la costruzione o l'ampliamento delle infrastrutture aeroportuali tramite finanziamenti pubblici esula dal controllo della stessa in quanto misura generale di politica economica nel settore dei trasporti. Questo principio è stato sviluppato nel senso della sua applicabilità anche agli scali in proprietà di enti locali, laddove gli interventi siano volti a perseguire un interesse pubblico generale delle comunità e dei territori interessati ⁽¹⁵⁴⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 815/A/99 – Italia, cit.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit.. Qualora queste sovrapposizioni si presentassero, ovviamente, l'indagine concernerebbe la riconducibilità della misura ad una delle deroghe previste dal Trattato CE e dalla normativa comunitaria.

⁽¹⁵¹⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 638/98 – Italia. Aerelba S.p.A.: sovvenzione, cit..

⁽¹⁵²⁾ Si tratta, ad esempio, della creazione o ristrutturazione oppure della mera gestione e sviluppo.

⁽¹⁵³⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 109/98 – United Kingdom, Manchester Airport, cit..

⁽¹⁵⁴⁾ L'argomentazione era ulteriormente supportata dalla considerazione che questo approccio è comune in tutta l'Unione Europea e che, anzi, lo sviluppo delle

Alla luce di queste considerazioni è stato interpretato anche il summenzionato principio dell'investitore privato operante in economia di mercato.

Il principio in questione impone di valutare se il medesimo finanziamento avrebbe potuto essere ottenuto dall'impresa, in un'economia di mercato, da parte di un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle dell'autorità pubblica concedente. In particolare, secondo la giurisprudenza comunitaria, *“il comportamento dell'investitore privato, cui deve essere raffrontato l'intervento dell'investitore pubblico che persegue obiettivi di politica economica, anche se non è necessariamente quello del comune investitore che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre redditi a termine più o meno breve, deve quantomeno corrispondere a quello di una holding privata o di una holding pubblica oppure di un gruppo imprenditoriale privato che persegue una politica strutturale, globale o settoriale e che sia guidato da prospettive di redditività a lungo termine”*, adeguate al suo settore di attività (155). Da ciò consegue che anche le autorità pubbliche non possono prescindere da una normale redditività, in tempi ragionevoli, dei propri investimenti, in funzione della politica strutturale, settoriale o globale perseguita.

Nella pronuncia in esame, è stato ulteriormente riconosciuto che investimenti realizzati da enti territoriali per finalità di interesse pubblico

infrastrutture del trasporto aereo corrisponde alla politica comune dei trasporti, in conformità alla quale alcuni progetti sono co-finanziati dalla Comunità Europea nell'ambito delle Reti Transeuropee del Trasporto. Nel caso di specie, il progetto corrispondeva alla politica dei trasporti a livello sia nazionale sia comunitario. In senso conforme, si veda anche la Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 29 e 30.

(155) C.G.C.E. 10 luglio 1986, causa 40/85, Regno del Belgio v. Commissione, in *Racc.*, 1986, 2321; C.G.C.E. 6 luglio 1982, cause riunite 188/80, 189/80 e 190/80, Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord v. Commissione, in *Racc.*, 1982, 2545; C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia v. Commissione, in *Racc.*, 1991, I-1603; Tribunale di Primo Grado, 6 marzo 2003, cause riunite T-228/99 e T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen v. Commissione, in *Racc.*, 2003, II-435.

generale dei relativi territori e comunità sfuggono ad un paragone stretto con il possibile comportamento di un investitore privato, in quanto non presentano fini meramente lucrativi, essendo volti a “*generare esternalità positive in termini di sviluppo economico e sociale*”, da cui l’importanza, tuttora attuale, degli investimenti pubblici.

Queste conclusioni esprimono un orientamento ormai costante della giurisprudenza comunitaria. Esse portano, tuttavia, ad interrogarsi anche su quali possano essere i meccanismi per “quantificare” gli effetti positivi prodotti sull’economia e la società del territorio, in modo da poter valutare la conformità della misura con il diritto comunitario e, dunque, riportare, in ultima analisi, l’intervento nell’ambito del principio dell’investitore privato, pur con i correttivi sopra espressi.

Qualora, invece, si considerino simili interventi come esulanti *tout court* dall’applicazione del principio dell’investitore privato operante in economia di mercato, si perviene alla conseguenza di offrire potenzialmente allo Stato ed agli enti locali un ventaglio quanto mai ampio di intervento, specie nell’ambito della tecnica del *marketing* territoriale (156).

A livello comunitario è stata, inoltre, ammessa la possibilità che l’aiuto venga concesso da un organo intermedio, pubblico o privato, fra lo Stato ed il beneficiario, designato dallo Stato stesso (157). In tal caso, il finanziamento è considerato quale aiuto di Stato, in quanto proveniente da una pubblica autorità, rispetto alla quale il soggetto erogante assumerebbe

(156) Per maggiori considerazioni su quest’ultimo problema si rinvia al quarto paragrafo della presente trattazione.

(157) Si tratta di un’ipotesi che si è realizzata, ad esempio, con riferimento ad istituti bancari ed associazioni di categoria (cfr. Commissione Europea, *Vademecum Community Rules on State Aid*, 2003).

una mera funzione di intermediario nei rapporti con i beneficiari delle sovvenzioni (158).

In particolare, è stato riconosciuto che questa situazione possa verificarsi anche con riferimento ad attività diverse da quelle economiche proprie degli enti di gestione aeroportuale (159), che svolgerebbero, in tal senso, il ruolo di tramite fra l'autorità pubblica concedente i finanziamenti e le imprese incaricate di realizzare opere, che, quindi, si pongono in simili casi quali destinatari indiretti dei fondi (160).

A partire dal 2001 si registrano le prime sentenze in cui l'esame dell'assetto del mercato delle gestioni aeroportuali è maggiormente approfondito (161), fino a pervenire alle pronunce degli ultimi tre anni, ove la valutazione della misura di sostegno finanziario è essenzialmente incentrata sui potenziali effetti della stessa sul mercato delle gestioni aeroportuali, con esposizione dettagliata degli elementi che compongono la *ratio decidendi* e che sono idonei a determinare la compatibilità dell'intervento con la normativa comunitaria (162). La ragione alla base di

(158) C.G.C.E. 22 marzo 1977, causa C-78/76, *Steinike und Weinling v. Germania*, in *Racc.*, 1977, 595; C.G.C.E. 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, *Kwekerij Gebroeders Van der Kooy v. Commissione*, in *Racc.*, 1988, 219; C.G.C.E. 21 marzo 1991, causa C-305/89, *Italia v. Commissione*, in *Racc.*, 1991, I-1603; C.G.C.E. 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese v. Commissione*, in *Racc.*, 2002, I-4397.

(159) Trattasi esemplificativamente, come anticipato, di attività di ristrutturazione e miglioramento delle infrastrutture aeroportuali.

(160) Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 638/98 – Italia. *Aerelba S.p.A.*: sovvenzione, cit.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit..

(161) Particolare interesse riveste, al riguardo, la Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit.. Risulta evidente in questa decisione la diversa impostazione rispetto alle precedenti, fra le quali costituisce esempio emblematico quella, già citata, relativa all'aiuto di Stato classificato N 815/A/99, che concerne i medesimi aeroporti e che è stata resa solo qualche mese prima di quella ora in esame.

(162) Cfr. Decisione della Commissione del 22 settembre 2004 (C(2004) 3475 fin), Aiuto di Stato N 106/2003 – Italia. Contributi straordinari [della Regione Toscana] alla provincia di Livorno e *Aerelba S.p.A.* per la realizzazione di interventi a favore dell'aeroporto di Marina di Campo nell'Isola d'Elba; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit.; Decisione della Commissione del 20 aprile 2005 (C (2005) 1157 fin), Aiuto di Stato N 355/2004 – Belgique-België,

questa progressiva evoluzione nell'atteggiamento degli organi comunitari, *in primis* della Commissione, deve essere ravvisata nella necessità di riconoscere la competitività ormai da tempo esistente fra i vari scali aeroportuali ed il fatto che questa concorrenza si gioca anche sul piano dell'offerta di capacità aeroportuale, da cui la natura economica ormai assunta dall'attività di fornitura di infrastrutture (163).

In questo senso, la circostanza che incaricati della realizzazione delle opere di potenziamento delle infrastrutture aeroportuali siano enti locali o loro associazioni non è più sufficiente, di per sé, ad escludere la natura di aiuto di Stato del finanziamento in ragione delle funzioni istituzionali di promozione e sviluppo del territorio esercitate da tali enti, qualora gli stessi siano anche i proprietari e gestori degli scali interessati oppure la realizzazione o gestione degli impianti sia affidata ad imprese (164).

Con specifico riguardo agli aeroporti regionali, se, da un lato, le modeste dimensioni di uno scalo, quanto a traffico annuale di passeggeri, possono essere idonee, da sole, ad escludere l'incidenza sugli scambi comunitari di una misura di sostegno per lo sviluppo infrastrutturale dell'aeroporto (165), dall'altro, la tendenza sempre più forte delle compagnie *low cost* a servirsi di aeroporti regionali non consente di escludere che lo sviluppo di scali appartenenti a quest'ultima categoria non sia idoneo a falsare la concorrenza con aeroporti del medesimo Stato o di

Partenariat public-privé pour la mise sous tunnel de la Krijgsbaan à Deurne et la mise en valeur de terrains industriels et l'exploitation de l'aéroport d'Anvers (projet de PPP – aéroport d'Anvers) - Publiek-private samenwerking voor de ondertunneling van de Krijgsbaan te Deurne, en de ontwikkeling van bedrijventerreinen en de exploitatie van de luchthaven van Antwerpen (*PPS-project voor de internationale luchthaven Antwerpen*).

(163) Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit., punto 11; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit.: nella pronuncia da ultimo menzionata si sostiene che il mercato delle gestioni aeroportuali è aperto alla concorrenza (punto 46).

(164) Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 31 e ss..

altri Paesi membri, a prescindere dalle dimensioni dello scalo sovvenzionato ⁽¹⁶⁶⁾.

In particolare, si nota una progressiva evoluzione nell'inquadramento normativo dei finanziamenti alle infrastrutture aeroportuali. Mentre le prime pronunce, infatti, si limitavano alla qualificazione degli interventi quali misure generali di politica in materia dei trasporti, in molte delle ultime decisioni, la compatibilità dei finanziamenti per la costruzione e ristrutturazione di infrastrutture è, al contrario, ricondotta all'art. 86, secondo comma, oppure all'art. 87, terzo comma, lett. c), Tratt. CE ⁽¹⁶⁷⁾.

La prima delle disposizioni summenzionate rileva qualora l'aeroporto serva il traffico aereo generale e, a tal fine, sia incaricato di obblighi di servizio pubblico universale: a tali condizioni, secondo la casistica comunitaria, il gestore dello scalo è qualificabile come incaricato di un servizio di interesse economico generale, con conseguente disapplicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza, nei limiti in cui queste ostacolano l'adempimento della missione affidata all'ente di gestione e purché lo sviluppo degli scambi non sia compromesso in maniera contraria agli interessi della Comunità ⁽¹⁶⁸⁾.

Ai sensi dell'art. 87, terzo comma, lett. c), Tratt. CE, invece, possono essere considerati compatibili con il mercato comune gli aiuti diretti ad

⁽¹⁶⁵⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punto 57.

⁽¹⁶⁶⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 36 e ss..

⁽¹⁶⁷⁾ Non è, peraltro, escluso che la medesima misura sia compatibile con entrambe le disposizioni summenzionate (v. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit.).

In questo percorso si segnala, nuovamente, un passaggio intermedio, laddove la Commissione, riconosciuta la natura di misura di politica generale del provvedimento, si interroga sull'astratta riconducibilità dello stesso a qualcuna delle esenzioni previste dall'art. 87, Tratt. CE (cfr., in tal senso, Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit., punti 17 e ss.).

agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, purché, anche in questo caso, non si determini un'alterazione delle condizioni degli scambi in maniera contraria all'interesse comune.

Nella valutazione diretta ad accertare la sussistenza dei requisiti di cui alla disposizione testé menzionata assume nuovamente rilievo l'importanza, al fine dello sviluppo socio-economico della regione interessata e nell'ambito della *Common Transport Policy*, per i medesimi motivi sopra ricordati, della promozione della fornitura e gestione di infrastrutture aeroportuali ⁽¹⁶⁹⁾.

Al riguardo, la Commissione ha più volte ribadito che, poiché lo sviluppo delle infrastrutture del trasporto rientra fra le competenze dello Stato e degli enti locali per la realizzazione di interessi generali, le sovvenzioni dirette a tal fine non possono essere ricondotte a mere considerazioni di ordine economico di natura imprenditoriale, per il notevole impatto, dal punto di vista economico e sociale, degli aeroporti, specialmente di quelli regionali, che, in misura maggiore rispetto ai grandi scali, sono motori di sviluppo del territorio interessato ⁽¹⁷⁰⁾.

In particolare, dalle decisioni della Commissione in materia emerge il principio secondo il quale gli aeroporti dovrebbero normalmente autofinanziare, tramite le proprie entrate, interventi infrastrutturali. Tuttavia, gli scali qualificabili come regionali, a causa delle loro dimensioni ridotte e dei deboli volumi di traffico serviti, non dispongono di

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punti 69 e 70.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit., punti 18 e ss.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 43 e ss.; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punti 51 e ss..

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, *ibidem*; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, *ibidem*; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, *ibidem*.

entrate sufficienti a tal fine, per cui si riconosce la necessità del sostegno pubblico (171).

Lo sviluppo degli aeroporti regionali è stato, perciò, considerato corrispondente all'interesse comune ai sensi dell'art. 87, terzo comma, lett. c), Tratt. CE, specie laddove l'aiuto sia strutturato in modo che l'intervento, a carattere transitorio e decrescente, si inserisca nell'ambito di una politica volta ad aumentare la redditività del singolo scalo interessato, rendendolo indipendente da ulteriori finanziamenti (172).

Sono stati specificamente considerati ammissibili finanziamenti per infrastrutture destinate all'aviazione generale, purché siano necessarie ed aperte a tutti i potenziali utenti incondizionatamente ed indiscriminatamente. Di conseguenza, non sarebbero sovvenzionabili l'attività di gestione dell'aeroporto o impianti destinati ad un utente specifico (173).

In concreto, le modalità per la realizzazione dei progetti di potenziamento delle infrastrutture sono estremamente variegata, potendo coinvolgere, ad esempio, soggetti privati accanto ad enti pubblici.

La casistica comunitaria, in particolare, consta di molteplici esempi di quest'ultima soluzione.

È stato, così, ritenuto compatibile con l'art. 87, terzo comma, Tratt. CE il riconoscimento all'ente pubblico, responsabile per la realizzazione del progetto, della facoltà di affidare la concreta esecuzione dello stesso ad un'impresa terza (174). Affinché, in una siffatta ipotesi, le condizioni del

(171) Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit., punto 19; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punto 42; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punto 52.

(172) Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punto 58.

(173) Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punto 41.

(174) Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 48 e ss., alla luce dei punti 11 e ss..

finanziamento non alterino gli scambi in misura contraria all'interesse comune, l'affidamento della realizzazione del progetto all'impresa di cui sopra deve avvenire dopo una valutazione, da parte dell'ente responsabile del progetto, dell'utilità e dei limiti della partecipazione di un *partner* privato e a seguito dell'espletamento di una gara d'appalto pubblico. In aggiunta, l'attività economica dell'impresa con riferimento all'infrastruttura interessata deve essere limitata alla realizzazione e, eventualmente, gestione della stessa, senza scopi egoistici, bensì garantendone l'accesso indiscriminato a tutti i potenziali utenti. Da ultimo, non deve sussistere alcun legame giuridico, economico o personale fra questi ultimi e l'impresa in questione.

Dalla casistica si evince, altresì, che è essenziale che gli enti locali interessati, anche nella forma di associazione, rimangano comunque responsabili per la realizzazione del progetto per un periodo sufficientemente elevato ⁽¹⁷⁵⁾, durante il quale gli impianti realizzati non possono essere alienati o impiegati per scopi diversi da quelli indicati nello stesso.

Secondo l'opinione della Commissione, quindi, i predetti criteri sono idonei a garantire che l'aiuto sia limitato allo stretto necessario e che non sia conferito un vantaggio economico ingiustificato all'impresa incaricata della realizzazione e, eventualmente, gestione degli impianti.

Un'altra tipologia di intervento congiunto di soggetti pubblici e privati per lo sviluppo di infrastrutture del trasporto consiste, ad esempio, nella creazione di un partenariato pubblico-privato per la realizzazione e gestione delle stesse ⁽¹⁷⁶⁾.

⁽¹⁷⁵⁾ Nella fattispecie concreta si trattava di quindici anni (cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 644i/2002 – Deutschland, cit., punti 13 e 14).

⁽¹⁷⁶⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit..

Secondo la Commissione, la scelta del partner privato tramite gara pubblica può consentire di presumere che questi non beneficerà di alcun vantaggio supplementare rispetto agli altri concorrenti, ma non esclude l'eventualità che la misura possa essere qualificata quale aiuto di Stato conferito all'ente di gestione dell'aeroporto risultante dal partenariato ⁽¹⁷⁷⁾.

Dal punto di vista della necessità e della proporzionalità delle sovvenzioni, la Commissione ha ritenuto che detti requisiti siano rispettati, laddove gli aiuti pubblici siano limitati allo stretto necessario e l'impresa costituita a seguito del partenariato debba assumersi tutti i rischi della gestione e sviluppo delle infrastrutture e dei beni concessi o locati, dai quali deriveranno gli unici introiti per la stessa, dovendo a tal fine, per converso, realizzare investimenti di capitale ulteriori rispetto alla sovvenzione pubblica per poter assicurare la redditività di un aeroporto regionale precedentemente in perdita ⁽¹⁷⁸⁾.

Da ultimo, è interessante rilevare come, al fine di accertare la compatibilità della misura con il primo comma dell'art. 87, Tratt. CE e, dunque, l'inesistenza di un aiuto di Stato, in alcune decisioni ha assunto rilievo anche l'assenza di distorsioni della concorrenza nei settori contermini costituiti da altre modalità di trasporto in concorrenza con il trasporto aereo per la destinazione interessata, come il trasporto marittimo tramite traghetto ⁽¹⁷⁹⁾.

⁽¹⁷⁷⁾ Al contrario, secondo la Commissione il dato di fatto della partecipazione alla gara per la selezione del *partner* privato da parte di consorzi internazionali comprendenti soggetti comunitari dimostra la potenziale incidenza della misura sugli scambi intracomunitari ai sensi dell'art. 87, primo comma, Tratt. CE (punto 46).

⁽¹⁷⁸⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punti 63 e ss..

⁽¹⁷⁹⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 106/2003 – Italia, cit., punti 31 e 32. Nel caso di specie, l'assenza di distorsioni della concorrenza sul mercato contermini era stata esclusa sulla base delle modeste quote di mercato servite dall'aeroporto in confronto con il servizio di traghetti e sull'inidoneità dell'intervento di aumentare la capacità dello scalo, consistendo la finalità nell'accrescimento della sicurezza di quest'ultimo.

Da questa breve ricostruzione della casistica concernente le sovvenzioni alle infrastrutture del trasporto, si evince che, in un primo momento, la Commissione e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee hanno più volte ritenuto che finanziamenti di questo tipo non dovessero essere considerati aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, primo comma, Tratt. CE, se l'accesso alle infrastrutture è stato aperto a tutti i potenziali utenti in base a criteri oggettivi e non discriminatori ⁽¹⁸⁰⁾.

Nelle pronunce summenzionate si evidenziava, tuttavia, la necessità di procedere a regolare anche i finanziamenti alle infrastrutture, specie laddove questi incidessero su attività aventi natura economica, in quanto idonei ad influenzare la concorrenza fra i vari scali, distorcendola in misura contraria rispetto al Trattato ⁽¹⁸¹⁾.

In questo senso, come anticipato, si è sviluppata la casistica comunitaria negli ultimi cinque anni, che, di fronte all'evoluzione in senso economico ed imprenditoriale dell'attività di fornitura di infrastrutture e della modificazione strutturale delle gestioni aeroportuali, non più in mano ai singoli Stati, ma trasferite agli enti locali o a società pubbliche o, addirittura, privatizzate, ha ammesso la configurabilità di aiuti di Stato anche con riferimento ai finanziamenti diretti a questa attività.

In questo contesto, non è più possibile, infatti, qualificare semplicemente come misure a carattere generale finanziamenti destinati a specifici aeroporti, senza una valutazione della natura delle attività che ne risulteranno interessate e del complessivo assetto del mercato in cui le stesse interverranno.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr., *ex multis*, punto 42 del Libro Verde sui porti e sulle infrastrutture marittime, *cit.*; Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 109/98 – United Kingdom, Manchester Airport, *cit.*; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 815/A/99 – Italia, *cit.*; Decisione della Commissione del 20 dicembre 2000 (SG(2000) D/ 109423), Aiuto di Stato N 755/1999 – Italia (Provincia autonoma di Bolzano). Aiuto per il trasporto combinato; Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, *cit.*.

La casistica comunitaria testimonia, quindi, il passaggio da una nozione statica di aeroporto, inteso come servizio pubblico, ad una concezione imprenditoriale dello stesso. In tal senso, è stato evidenziato da alcuni autori come alla concessione demaniale si sia sostituita una concessione d'impresa, in base alla quale l'ente di gestione dell'aeroporto "è concessionario di un servizio pubblico complesso che si avvale, quali beni aziendali per la gestione dell'impresa, dell'insieme del compendio aeroportuale" (182). Questo approccio, tuttavia, mantiene ferma la possibilità che azioni per la costruzione o lo sviluppo di infrastrutture siano inquadrare quali misure generali di politica relativa alle infrastrutture. In questo senso, l'impostazione comunitaria non porta nemmeno ad escludere la rilevanza fondamentale che considerazioni di interesse generale, piuttosto che puramente lucrative o, comunque, economico-commerciali, hanno nella predisposizione di queste tipologie di interventi (183).

In questo percorso si inseriscono gli Orientamenti comunitari del 2005. Come anticipato nel corso della presente trattazione, tramite essi si è inteso rispondere alle sempre più pressanti esigenze di una regolazione esplicita dei finanziamenti pubblici degli aeroporti e per lo *start-up* di nuove linee aeree (184), ad integrazione degli Orientamenti del 1994 (185).

(181) Cfr., *ex plurimis*, Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 58/2000 – Italia, cit., punti 11 e 11a.

(182) G. ORSONI, *I problemi giuridico-operativi derivanti dalla trasformazione dell'ordinamento aeroportuale italiano*, in *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione Europea, del legislatore italiano, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Atti del convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994*, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milano, 1995, 59 e ss.; P. G. E. HAMON, *The role of airports*, in *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione Europea, del legislatore italiano, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Atti del convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994*, cit., 108 e ss.

(183) Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto N 355/2004 – Belgique-België, cit., punto 50.

(184) Uno dei fattori alla base dell'emanazione delle linee guida in esame è sicuramente la Decisione della Commissione del 12 febbraio 2004 concernente i vantaggi concessi dalla regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi (2004/393/CE), in GUCE L 137, del 30 aprile 2004, 1 e ss..

Le linee guida si riferiscono principalmente agli aeroporti classificati come regionali: la Commissione ha, infatti, riconosciuto nuovamente – ma si può dire con un carattere di maggiore ufficialità e sistematicità rispetto ai meri principi evincibili complessivamente dalla precedente casistica – l'importanza dello sviluppo di questa categoria di scali e, al contempo, la difficoltà che questo sia realizzato senza finanziamenti pubblici.

È, perciò, strettamente funzionale alla valutazione di una misura di sostegno ad un aeroporto l'inquadramento di questo, in considerazione anche dell'incidenza dell'intervento sulle dinamiche concorrenziali esistenti nel mercato interessato. In questo senso, gli Orientamenti riconoscono che esiste competizione non solo fra le grandi piattaforme internazionali, ma, a certe condizioni, anche fra gli *hubs* ed i grandi aeroporti regionali, i quali, peraltro, contendono traffico pure al trasporto terrestre. Solo gli scali di piccole dimensioni non sono in concorrenza con altri aeroporti, tranne quelli, delle stesse dimensioni, collocati nel medesimo mercato geografico⁽¹⁸⁶⁾.

A tal fine, quindi, gli Orientamenti dettano una nuova classificazione degli aeroporti, che sostituisce, asseritamente al solo scopo dell'applicazione delle linee guida stesse, e riporta ad unità quelle precedenti, elaborate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, nonché dal Comitato delle Regioni⁽¹⁸⁷⁾. Sono individuate quattro categorie: la prima, denominata A, comprende i c.d. grandi aeroporti comunitari, con un traffico di passeggeri superiore ai dieci milioni di unità all'anno; la categoria B, invece, raccoglie i c.d. aeroporti nazionali, con un volume di passeggeri all'anno compreso fra cinque e dieci milioni; la classe C è

⁽¹⁸⁵⁾ Punto 25 degli Orientamenti del 2005.

⁽¹⁸⁶⁾ Punto 11 degli Orientamenti.

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1692/96/CE, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, in GUCE L 228, del 9 settembre 1996, all. II, sez. 6; Parere di prospettiva del

costituita dai c.d. grandi aeroporti regionali, che servono annualmente da un milione ai cinque milioni di passeggeri; infine, la categoria D si riferisce ai c.d. piccoli aeroporti regionali, con meno di un milione di passeggeri ogni anno ⁽¹⁸⁸⁾.

La classificazione sopra riprodotta costituisce uno degli indici in base ai quali la Commissione effettua una prima valutazione dell'intervento economico in concreto sottoposto alla sua attenzione. In questo senso, secondo gli Orientamenti in esame, le misure aventi ad oggetto aeroporti appartenenti alle prime due categorie costituiscono, tendenzialmente, aiuti di Stato idonei a falsare la concorrenza e ad incidere sugli scambi fra Stati membri; mentre quelli diretti ai piccoli aeroporti regionali non rientrano, sempre in linea di massima, nella categoria degli aiuti di Stato ⁽¹⁸⁹⁾. Tuttavia, si tratta pur sempre di valutazioni tendenziali: la concreta qualificazione di ogni singola misura dipende dalla considerazione delle sue caratteristiche e degli elementi che entrano in gioco nel caso concreto.

Essendo il mercato delle infrastrutture aeroportuali economicamente connesso a quello dei servizi aerei, secondo gli Orientamenti i criteri di selezione delle compagnie aeree possono essere impiegati quali elementi sui quali valutare l'assetto concorrenziale del primo mercato ⁽¹⁹⁰⁾. Fra questi riveste particolare importanza il livello dei diritti aeroportuali riscossi per l'utilizzazione delle infrastrutture e dei servizi, stante rischio che una sovvenzione pubblica sia, in realtà, volta a mantenerlo artificialmente basso, a discapito degli scali concorrenti ⁽¹⁹¹⁾.

Comitato delle Regioni (CdR 393/2002 def.), del 2 luglio 2003, *Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali*.

⁽¹⁸⁸⁾ Punto 15 degli Orientamenti.

⁽¹⁸⁹⁾ Punti 39 e ss. degli Orientamenti.

⁽¹⁹⁰⁾ Si tratta, ad esempio, del tipo di clientela interessata, della natura dei servizi aeroportuali forniti, del livello di congestione dello scalo e delle condizioni nell'area ove l'aeroporto sorge, come l'esistenza di accessi di superficie, la popolazione residente e l'attività economica.

⁽¹⁹¹⁾ Punto 38 degli Orientamenti.

Come anticipato nel precedente paragrafo, uno dei requisiti essenziali per la configurabilità di un aiuto di Stato ai sensi del primo comma dell'art. 87, Tratt. CE è la natura imprenditoriale dell'attività sovvenzionata: conseguentemente, rimangono escluse dall'ambito di applicazione della norma in questione e, perciò, degli Orientamenti del 2005 ⁽¹⁹²⁾, le attività che costituiscono esercizio dei poteri pubblici dello Stato ⁽¹⁹³⁾, purché eventuali finanziamenti ad esse destinati siano limitati alla compensazione dei costi dalle stesse prodotti e non siano sviati per la sovvenzione di altre attività aventi, al contrario, natura economica ⁽¹⁹⁴⁾.

Gli Orientamenti della Commissione distinguono, poi, tre categorie di attività che possono essere interessate da finanziamenti: la costruzione di infrastrutture ed impianti aeroportuali in senso stretto o di supporto diretto ⁽¹⁹⁵⁾, lo sfruttamento delle infrastrutture aeroportuali, comprese la loro gestione e manutenzione, ed i servizi aeroportuali.

In generale tutte le predette attività, quando rivestano natura economica, dovrebbero essere normalmente finanziate autonomamente dal gestore dell'aeroporto, in quanto quest'ultimo, in relazione ad esse, assume la qualità di impresa.

⁽¹⁹²⁾ Punto 33 degli Orientamenti.

⁽¹⁹³⁾ *E.g.*: sicurezza, polizia, dogane e controllo del traffico aereo.

⁽¹⁹⁴⁾ *Cfr.*, *ex plurimis*, C.G.C.E. 18 marzo 1997, causa C-343/95, *Calì & Figli v. Servizi Ecologici Porto di Genova*, in *Racc.*, 1997, I-1547; Decisione della Commissione del 19 marzo 2003 (C(2003) 797 fin), Aiuto di Stato N 309/2002 – France, *Sûreté aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001*; Decisione della Commissione del 16 ottobre 2002 (C(2002) 3763 fin), Aiuto di Stato N 438/2002 – Belgique-België, *Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique*.

⁽¹⁹⁵⁾ Si tratta, rispettivamente, di piste, terminali, aree di stazionamento, torre di controllo aereo, e di impianti antincendio, attrezzature per la sicurezza della navigazione aerea e per la protezione contro atti ostili (punto 53.i).

Sono, al contrario, escluse dall'ambito di applicazione degli Orientamenti del 2005 tutte quelle attività commerciali che sono considerate non direttamente connesse alle "attività di base" né propriamente afferenti al settore del trasporto (*e.g.*: costruzione, finanziamento, utilizzazione e locazione di spazi e beni immobili nell'area aeroportuale, per uso ufficio, magazzinaggio, alberghiero o industriale, oppure negozi, ristoranti e

Per quanto nella presente sede interessa, vengono, in particolare, in rilievo il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali e le sovvenzioni per il loro sfruttamento.

Come anticipato nel paragrafo precedente, non è in presenza di un aiuto di Stato qualora sia ottemperato il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato.

Con specifico riferimento alla prima delle suddette attività, in altre parole la realizzazione di impianti aeroportuali, onde poter valutare che la vendita o messa a disposizione di infrastrutture sia stata realizzata a condizioni di mercato, gli Orientamenti rinviano ai criteri elaborati in sede comunitaria con riferimento alla vendita di terreni o fabbricati ed alla privatizzazione di imprese ⁽¹⁹⁶⁾, considerati, tendenzialmente, applicabili anche al settore in esame ⁽¹⁹⁷⁾.

In particolare, non si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 87, Tratt. CE, se tali operazioni siano realizzate al prezzo di mercato, all'esito di una *“procedura di offerta aperta, incondizionata, non discriminatoria, sufficientemente pubblicizzata e tale da garantire la parità di trattamento dei potenziali candidati”* ⁽¹⁹⁸⁾.

parcheggi. Cfr. punto 53.iv degli Orientamenti). Le attività summenzionate sono, quindi, soggette alla disciplina specifica.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr., rispettivamente, Comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità, in GUCE C 209, del 10 luglio 1997, 3 e ss., e COMMISSIONE EUROPEA, *XXIII Relazione sulla politica di concorrenza*, 1993, punti 402 e s..

⁽¹⁹⁷⁾ Punti 58 e ss. degli Orientamenti.

⁽¹⁹⁸⁾ A tal fine, nel caso specifico della vendita di un fabbricato o terreno, ai sensi della Comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità, non si è in presenza di un aiuto di Stato, se si tratta di una vendita conclusa in base ad una procedura di offerta aperta ed incondizionata, aggiudicata al migliore o unico offerente, oppure di una vendita conclusa in assenza della predetta procedura, ma al valore di mercato stabilito da periti estimatori indipendenti.

Nella prima ipotesi, l'offerta di vendita deve essere pubblicizzata ripetutamente, per un periodo ragionevolmente lungo (di norma pari ad almeno due mesi), nella stampa, nelle riviste immobiliari o in altre pubblicazioni, nonché presso agenzie immobiliari a livello nazionale, europeo ed internazionale, a seconda del tipo di acquirenti che i beni oggetto della procedura possano interessare. Inoltre, per potersi definire

Al contrario, si potrebbe essere ugualmente in presenza di aiuti di Stato, ad esempio, in assenza di gara pubblica per l'assegnazione delle infrastrutture, oppure nel caso di discrepanza ingiustificata fra il prezzo al quale l'infrastruttura è stata venduta ed il recente corrispettivo per la sua costruzione, dal quale potrebbe dedursi un illegittimo vantaggio per il suo acquirente.

Più in particolare, affinché la messa a disposizione di ulteriori infrastrutture non previste rispetto a quella originariamente assegnata al gestore non configuri un aiuto di Stato, è richiesto il rispetto di alcune condizioni. Dal punto di vista prettamente economico e finanziario, è necessario il versamento, da parte del gestore, di un canone di affitto che corrisponda al valore di mercato e tale da riflettere il costo della nuova infrastruttura e la sua durata d'uso. Da quello contrattuale, è richiesto che le nuove infrastrutture supplementari risultino strettamente connesse allo sfruttamento di quelle esistenti e che sia salvaguardato l'oggetto del contratto iniziale del gestore, laddove in quest'ultimo non fosse compreso lo sviluppo dell'infrastruttura aeroportuale⁽¹⁹⁹⁾.

“incondizionata”, l'offerta di vendita deve essere tale da poter essere aggiudicata a qualunque interessato, a prescindere dal settore di affari in cui quest'ultimo operi.

Nel secondo caso, il valore di mercato dell'immobile è determinato, prima dell'inizio delle trattative di vendita, da uno o più periti estimatori indipendenti, come definiti dalla Comunicazione stessa, sulla base di indicatori di mercato e di norme di valutazione generalmente riconosciuti.

Il valore di mercato, così individuato, costituisce il prezzo minimo al quale il bene può essere venduto senza che si configuri un aiuto di Stato. Tale importo non deve essere inferiore ai costi sostenuti dall'autorità pubblica per l'acquisto dei terreni o fabbricati oggetto della vendita, se i costi in questione siano stati recenti, in altre parole realizzati in un periodo non inferiore a tre anni dall'acquisto, e purché il perito estimatore indipendente non abbia accertato una generale riduzione dei prezzi di mercato dei terreni nel mercato interessato.

Ovviamente, nel caso di vendita o messa a disposizione di infrastrutture aeroportuali si rende necessario adeguare la disciplina ora esaminata al settore specifico in oggetto, dato che è presumibile, con ogni evidenza, che l'immobile sia offerto solo ad operatori appartenenti a questo settore.

⁽¹⁹⁹⁾ Punto 60 degli Orientamenti.

Non costituiscono, altresì, aiuti di Stato le compensazioni erogate con riferimento ad attività che, anche se aventi natura economica, sono qualificabili come servizi di interesse economico generale ⁽²⁰⁰⁾.

In questo caso, tuttavia, devono essere ottemperati i requisiti che, in base alla casistica in materia, devono sussistere per poter procedere alla suddetta qualificazione ⁽²⁰¹⁾. Conseguentemente, il beneficiario deve essere effettivamente incaricato di obblighi di servizio pubblico esplicitamente e chiaramente definiti, così come espressamente stabilite, secondo parametri oggettivi, devono essere le modalità di determinazione della compensazione, che, in ogni caso, deve essere limitata ad un ammontare strettamente necessario per coprire, in tutto o in parte, i costi derivanti dall'adempimento di tali obblighi, in considerazione anche degli introiti ad essi relativi e di un margine di utile ragionevole.

Non è necessariamente richiesto che l'affidamento degli obblighi di servizio pubblico avvenga a seguito di una gara pubblica di appalto, purché l'ammontare della compensazione sia parametrato sui costi che sarebbero astrattamente sostenuti da un'impresa media, efficiente e con un parco mezzi adeguato.

Qualora, invece, la misura rivesta effettivamente natura di aiuto di Stato, essa sarà suscettibile di rientrare nelle deroghe stabilite dagli artt. 86,

⁽²⁰⁰⁾ Secondo gli Orientamenti (punti 34 e ss.), in casi eccezionali le autorità pubbliche possono configurare come servizio di interesse economico generale la complessiva gestione dell'aeroporto. In tale caso, tuttavia, questa non dovrebbe comprendere le summenzionate attività, aventi natura commerciale, di cui al punto 53.iv degli Orientamenti.

⁽²⁰¹⁾ C.G.C.E. 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et al. e Administración General del Estado, in *Racc.*, 2001, I-1271; C.G.C.E. 24 luglio 2003, causa C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg e Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, punti 87 e ss., in *Racc.*, 2003, I-7747; Trib. Primo Grado, 15 giugno 2005, causa T-17/02, Fred Olsen SA v. Commissione e Regno di Spagna, in *Racc.*, 2005, II-2031.

secondo comma, e 87, terzo comma, Tratt. CE, oppure da discipline settoriali specifiche ⁽²⁰²⁾.

In particolare, per quanto concerne il finanziamento per la costruzione di infrastrutture, è richiesto che l'intervento corrisponda ad un obiettivo di interesse generale chiaramente definito, in rapporto al quale l'infrastruttura sovvenzionata risulti essere necessaria e proporzionata.

Il primo dei suddetti requisiti è stato ritenuto integrato, ad esempio, nel caso in cui la finalità perseguita con le sovvenzioni consistesse nell'adeguare l'impianto alle prescrizioni in materia di sicurezza; nonché nell'ipotesi in cui la misura intendesse perseguire lo sviluppo di una regione isolata ed economicamente svantaggiata ⁽²⁰³⁾.

È evidente come il requisito della necessità dell'infrastruttura sia ottemperato nel caso in cui le opere da realizzare costituiscano attuazione di specifici obblighi normativamente imposti, quali quelli relativi alla sicurezza ⁽²⁰⁴⁾.

L'infrastruttura deve poi offrire prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'utilizzo degli impianti già esistenti.

La condizione in questione è rispettata, ad esempio, qualora il finanziamento sia diretto a permettere sia un utilizzo migliore dell'aeroporto complessivamente considerato sia il futuro sviluppo dello

⁽²⁰²⁾ Quale, ad esempio, la Comunicazione della Commissione *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale* del 1998, come successivamente modificata ed integrata (in GUCE C 74, del 10 marzo 1998, 9 e ss.) e la Comunicazione della Commissione *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013* del 2006 (in GUCE C 54, del 4 marzo 2006, 13 e ss.).

⁽²⁰³⁾ Decisione della Commissione del 16 maggio 2006 (C (2006) 1843 final), Aiuto di Stato NN 21/2006 – United Kingdom. City of Derry Airport, punti 53 e ss..

⁽²⁰⁴⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punti 57 e ss..

stesso in conformità con le crescenti esigenze dell'area sulla quale insiste (205).

Da ultimo, è necessario che l'infrastruttura sia aperta a tutti i potenziali utenti in modo paritario e non discriminatorio e che la misura non alteri lo sviluppo degli scambi in contrasto con gli interessi della Comunità (206).

L'ultimo dei criteri summenzionati è realizzato, ad esempio, se la rete dei trasporti della regione ove è situato lo scalo beneficiario sia scarsamente sviluppata e, dal punto di vista geografico e merceologico, il mercato presenti uno scarso livello di concorrenza, tale che l'intervento non sia in grado di produrne alterazioni significative (207).

Per quanto concerne, invece, le sovvenzioni per la gestione e manutenzione degli impianti, i recenti Orientamenti si focalizzano soprattutto sulle condizioni di applicabilità dell'art. 86, secondo comma, Tratt. CE, come interpretato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, fra l'altro, nella nota sentenza c.d. *Altmark* (208).

La Commissione ritiene, *ex se*, compatibili con il mercato comune solo le compensazioni di servizio pubblico destinate agli aeroporti appartenenti alla categoria D, per i quali, quindi, non è richiesta la notifica della misura (209).

Con riferimento alle altre categorie di aeroporti, l'operatività dell'art. 86, secondo comma, Tratt. CE è subordinata all'effettivo affidamento, tramite un atto ufficiale dello Stato membro interessato (210), di un servizio

(205) Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punto 59.

(206) Punto 61 degli Orientamenti.

(207) Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punti 61 e ss..

(208) C.G.C.E. 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, punti 87 e ss..

(209) Punti 41 e 63 e ss. degli Orientamenti.

(210) Il contenuto dell'atto deve riguardare tutte le informazioni necessarie per identificare i costi specifici relativi al servizio pubblico, fra le quali:

di interesse generale ed alla condizione che le misure non incidano sullo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità.

Ulteriore requisito consiste nella limitazione dell'ammontare della compensazione a quanto necessario per coprire i costi derivanti dall'adempimento degli oneri di servizio pubblico, in considerazione dei relativi proventi e di un margine di utile ragionevole. A tal fine, è necessario considerare tutti gli introiti ed i costi originati dal servizio di interesse economico generale, nonché quelli derivanti da altri diritti speciali o esclusivi di cui l'ente aeroportuale beneficia in connessione diretta od indiretta con tale servizio.

In ossequio al principio della separazione contabile che informa la normativa comunitaria in materia di concorrenza, gli Orientamenti in oggetto impongono, inoltre, di realizzare un sistema contabile trasparente, nel quale siano separate le singole attività espletate dal gestore dello scalo ⁽²¹¹⁾.

Riguardo ai finanziamenti per i servizi di *handling*, negli aeroporti con un traffico annuale passeggeri pari o superiore a due milioni di movimenti di passeggeri, quindi interessati dalla liberalizzazione introdotta dalla Direttiva 96/67/CE, del 5 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, l'ente aeroportuale può praticare condizioni tariffarie ed economiche diverse alle

-
1. la natura precisa dell'onere di servizio pubblico;
 2. il gestore o i gestori ed il territorio considerato;
 3. la natura del diritto speciale o esclusivo conferito all'aeroporto;
 4. i parametri di calcolo, di controllo e di revisione della compensazione;
 5. gli strumenti intesi ad evitare ogni eventuale sovracompensazione o sottocompensazione e le modalità per porre rimedio a tale eventualità (punto 66).

⁽²¹¹⁾ Per un esame più esaustivo circa la compatibilità di una compensazione di servizio pubblico, avente carattere di servizio di interesse economico generale, con il diritto comunitario, si rinvia alla Decisione della Commissione del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del Trattato CE 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 GUCE L 312, del 29 novembre 2005, 67 e ss..

compagnie aeree solo se a queste corrispondono effettive differenze di costo dipendenti dalla natura o entità dei servizi espletati ⁽²¹²⁾.

Al termine di questa breve ricostruzione dell'evoluzione degli interventi comunitari in materia di sovvenzioni per lo sviluppo di infrastrutture aeroportuali, non si può non riconoscere agli Orientamenti del 2005 il merito di essere finalmente intervenuti per ricondurre a sistematicità la numerosa casistica in materia, cercando di colmare le lacune contenute nella precedente, e ancor vigente, disciplina e, al contempo, di adeguarsi al mutato panorama del settore.

È evidente lo sforzo della Commissione di conciliare la necessità, sempre più avvertita, dello sviluppo di questo tipo di infrastrutture con l'impossibilità di ignorare la natura economica della fornitura di capacità aeroportuale e, quindi, l'esigenza che interventi di sostegno a tale scopo siano ricondotti nell'ambito di applicabilità della normativa in materia di concorrenza.

È noto, infatti, il problema della scarsità di capacità che gli scali offrono, con la conseguente spinta e promozione, anche a livello comunitario, verso lo sviluppo degli scali.

Simili interventi, del resto, corrispondono alla politica comunitaria in materia di trasporti: basti pensare alle Reti Transeuropee del Trasporto ed alla promozione dell'intermodalità, tramite il coordinamento con le reti ferroviarie ⁽²¹³⁾.

In questo contesto, gli aeroporti regionali assumono un ruolo decisivo anche sotto ulteriori punti di vista, contribuendo a migliorare la mobilità dei cittadini ed allo sviluppo dell'economia delle regioni interessate.

Gli Orientamenti riconoscono espressamente che “gli aeroporti possono avere un certo impatto sul successo delle economie locali e sul mantenimento di servizi locali come la scuola e la sanità; essi svolgono

⁽²¹²⁾ Punti 68 e 70 degli Orientamenti.

anche un ruolo di primaria importanza nell'integrazione economica delle regioni europee più periferiche. Infatti, il traffico aereo di passeggeri e merci può essere essenziale per la competitività e lo sviluppo di certe regioni: aeroporti ben serviti possono fungere, per così dire, da calamita per le compagnie aeree e quindi, per loro tramite, favorire l'attività economica e la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea" (214).

Ciononostante, le linee guida appaiono, per certi aspetti, ancora inadeguate. Fra i vari aspetti che appaiono non essere stati adeguatamente affrontati, si segnala la questione dell'inquadramento, nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato, di azioni di *marketing* territoriale.

Nella panoramica dei sempre più numerosi interventi diretti a promuovere l'integrazione comunitaria e lo sviluppo delle reti del trasporto, il *marketing* territoriale costituisce uno strumento molto diffuso, in quanto idoneo, al contempo, a promuovere l'area sulla quale l'aeroporto insiste.

In assenza di un chiarimento della Commissione circa la sua politica di fronte a questa tipologia di azioni, l'unico punto di riferimento restano i principi generali desumibili dalla normativa in materia di concorrenza e la casistica.

Quest'ultima non appare, tuttavia, sempre chiara, specie con riferimento all'applicazione del principio dell'investitore privato operante in economia di mercato.

Nella pronuncia relativa all'aeroporto di Manchester, sopra esaminata, la Commissione ha ammesso l'applicabilità del principio in esame ad interventi volti a perseguire la realizzazione di scopi di interesse pubblico, quindi in mancanza di meri intenti di lucro, in quanto simili investimenti

(213) Punto 10 degli Orientamenti.

(214) Punto 9 degli Orientamenti. In questo senso, cfr., *ex multis*, Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punti 54 e ss..

non sarebbero strettamente paragonabili al comportamento di un normale investitore privato ⁽²¹⁵⁾.

La restante casistica della Commissione e della Corte di Giustizia, tuttavia, non offre una soluzione univoca, né, al riguardo, soccorrono gli Orientamenti del 2005, in quanto si limitano a richiamare la stessa casistica.

Da un lato, le due istituzioni comunitarie hanno sostenuto che la valutazione sottesa al principio dell'investitore privato deve astrarre "da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale" ⁽²¹⁶⁾.

Dall'altro, tuttavia, è stato ammesso che le decisioni delle imprese pubbliche non sono dirette esclusivamente al perseguimento del mero profitto, ma "possono scontrarsi con fattori di diversa natura, nell'ambito del perseguimento, da parte delle autorità pubbliche che possono influenzare le decisioni stesse, di scopi di interesse generale" ⁽²¹⁷⁾.

È vero che, in presenza delle condizioni esposte nei paragrafi precedenti, le sovvenzioni per la costruzione o il miglioramento di infrastrutture del trasporto possono essere considerate ammissibili in virtù di altre disposizioni del Trattato CE o di discipline specifiche ⁽²¹⁸⁾.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare che le decisioni sopra richiamate non si riferiscono mai specificamente a fattispecie di *marketing* territoriale.

⁽²¹⁵⁾ Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 109/98 – United Kingdom, Manchester Airport, cit., punto 5.

⁽²¹⁶⁾ C.G.C.E. 10 luglio 1986, causa 40/85, Regno del Belgio v. Commissione, in *Racc.*, 1986, I-2321; Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punto 46.

⁽²¹⁷⁾ C.G.C.E. 6 luglio 1982, cause riunite 188/80 e 190/80, Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord v. Commissione, in *Racc.*, 1982, 2571.

⁽²¹⁸⁾ Cfr. Decisione della Commissione relativa all'aiuto NN 21/2006 – United Kingdom, cit., punto 46.

Nelle azioni di *marketing* territoriale, a fronte del vantaggio economico conferito al destinatario delle stesse, corrisponde un beneficio economico del territorio complessivamente considerato. Non si tratta di un mero vantaggio in termini socio-ambientali né di un beneficio percepito direttamente dall'ente territoriale in quanto tale, ma di un guadagno che appare suscettibile di valutazione economica e che si distribuisce sulle attività imprenditoriali e commerciali della regione interessata.

Nei limiti in cui questo vantaggio sia pari o, addirittura, superiore a quello di cui gode la struttura finanziata ed il perseguimento di questo guadagno, preventivato nel suo ammontare tendenziale, costituisca uno dei fattori che hanno determinato l'intervento, pare non potersi, di per sé, escludere che il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato sia stato ottemperato.

Sicuramente quest'ultima tematica richiederebbe una trattazione molto più complessa, che esulerebbe dall'oggetto della presente trattazione. Con questi brevi accenni si è inteso evidenziare una delle lacune che la disciplina comunitaria del settore presenta e che appare di non scarso rilievo, se si considerano la realtà attuale degli investimenti e le tendenze della politica nel campo dei trasporti, non solo aerei.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL (ACI), report *Airport charges in Europe — Airport Council International Europe*, 8 maggio 2003;
- T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997;
- T. BALLARINO, L. BELLODI, *Sugli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997;
- GIANLUCA BELOTTI, *La normativa europea sugli aiuti di Stato: vademecum per le pubbliche amministrazioni e le imprese*;
- GIAN ANTONIO BENACCHIO, GIOVANNI CAPOGNA, *Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato: Trento, 30 marzo 2001*, Trento, 2001;
- GIAN ANTONIO BENACCHIO, GIORGIO PERINI, *Il sistema degli aiuti di Stato nella politica di concorrenza dell'Unione Europea: Trento, 23 maggio 2001*, Trento, 2002;
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Predatory Behaviour in Aviation*, Brussels, 1991;
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Concurrence et Cooperation dans les Transports Aériens in Europe*, Bruxelles, 1992 ;
- COMMISSIONE EUROPEA, *XXIII Relazione sulla politica di concorrenza*, 1993;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato: vademecum*, Lussemburgo, 2000;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Vademecum: Community Rules on State Aid*, 2003;

- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione Quadro di valutazione degli aiuti di Stato – aggiornamento primavera 2004*, Bruxelles, 20 aprile 2004, COM(2004) 256 definitivo;
- CRANFIELD UNIVERSITY, *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*, settembre 2002;
- NICOLA DE LUCA, *Gli aiuti di Stato nel trasporto aereo. Inquadramento sistematico e rassegna dei provvedimenti comunitari*, Roma, 2000;
- M. DEIANA - L. TULLIO, *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo, atti del convegno di Cagliari, 30 giugno – 1 luglio 2000*, ISDIT, Cagliari, 2001;
- P. DIBOUT, *Artiche 222*, in *Traité isituant la CEE Commentaire article par article*, Paris, 1992 ;
- I. DIEDERICKS – H. VERSCHOOR, *An introduction to Air Law*, Boston, IV ed., 1991;
- A. FRIGNANI – M. WAELLBROECK, *La disciplina della concorrenza nella CE*;
- J. GOH, *European Air Transport Law and Competition*, Sheffield, 1996;
- L. HANCHER – T. OTTERVANGER – P.J. SLOT, *EC State Aids*;
- F. SALBERINI, *Disciplina comunitaria della concorrenza e intervento statale nell'economia*, Milano, 1969;
- D. SAWERS, *Competition in the Air (What Europe can learn from the USA)*, London, 1987;
- GIUSEPPE TESAURO, *Diritto comunitario*, IV ed. Padova, 2005;
- UNIONCAMERE DEL VENETO – EUROSPORTELO VENETO, *Vademecum sugli aiuti di Stato per le Camere di Commercio venete ed enti controllati*, Venezia, 2002.

ARTICOLI E CONTRIBUTI SU RIVISTE, OPERE COLLETTANEE ED ALTRE FONTI

- G.B. ABBAMONTE, *Aiuti di Stato e operazioni di ricapitalizzazione nel settore dell'aviazione civile*, in *Dir.UE*, 1996, pp. 205 e ss.;
- ALFREDO ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2000, fasc. 1 (aprile), pp. 67-83;
- ROBERTO BARATTA, *Aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e recupero di altri aiuti in contrasto con obblighi comunitari*, in *Giust. Civ.*, 1998, fasc. 4 (aprile), pt. 1, pag. 909;
- ANTONIO MARCELLO CALAMIA, *Il divieto di aiuti pubblici: elementi di qualificazione ed ambito applicativo*, in *Tosc. Giurispr.*, 1999, fasc. 1 (aprile), pp. 283-288;
- VINCENZO CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario vivente (Relazione al convegno dell'Associazione italo-spagnola dei professori di diritto amministrativo, Bari-Lecce, 30 settembre – 2 ottobre 1998)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, fasc. 6 (dicembre), pp. 1259-1284;
- MARCO DANI, *Razionalizzazione e riqualificazione strategica degli aiuti di Stato alle imprese: indirizzi emergenti da alcuni recenti regolamenti della Commissione in materia di "aiuti di Stato orizzontali"*, in *Dir. Pubbl. Comp. Ed Eur.*, 2001, fasc. 2 (giugno), pp. 945-955;
- NICOLA DE LUCA, *Aiuti di Stato e aviazione civile: la ricapitalizzazione delle Compagnie di bandiera*, in *Dir. Trasp.*, 2000, fasc. 3 (dicembre), pp. 769-805;

- NICOLA DE LUCA, *Ancora sugli aiuti di Stato alle compagnie di bandiera: i giudici comunitari smentiscono nuovamente la Commissione*, nota a Trib. I grado CE sez. III 12 dicembre 2000 (causa T-296/97), in *Dir. Trasp.*, 2001, fasc. 2-3 (dicembre), pp. 721-728;
- M. DEIANA, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2001, II-III, pp. 423 e ss.;
- M. DEIANA, *Il trasporto fra attività di impresa e servizio pubblico*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, a cura di A. XERRI, Edizioni AV, Cagliari, 2004;
- DAVIDE DIVERIO, *Regioni e nuovi regolamenti in materia di aiuti*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 2001, fasc. 4 (dicembre), pp. 861-871;
- C. D. EHLERMANN, *Imprese pubbliche e controllo degli aiuti di stato*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, p. 413;
- FABIO FERRARO, *Aiuti di Stato alle imprese: recenti sviluppi della giurisprudenza comunitaria*, in *Com. Internaz.*, 1997, fasc. 3 (settembre), pp. 565-581;
- MARIO FRANZOSI, *Il sistema degli aiuti di Stato, ex artt. 92-94 Tr UE, alla luce della recente giurisprudenza*, in *Foro Pad.*, 1995, fasc. 2 (giugno), pt. 2, pp. 14-28;
- P. GIRARDI e C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, in *Dir. Trasp.*, 1996, p. 84;
- P. G. E. HAMON, *The role of airports*, in *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione Europea, del legislatore italiano, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Atti del convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994*, pp. 108 e ss.;
- L. MARINI, *Privatizzazione e liberalizzazione delle condizioni concorrenziali nella Comunità Europea*, in *Riv. Dir. Comm. Internaz.*, 1999, p. 167;

- ANNA MASUTTI, *Concorrenza e aiuti di Stato nel settore aereo: il "caso" Sardegna*, in *Resp. Com. impr.*, 2001, fasc. 3 (settembre), pp. 331-343;
- MAURIZIO ORLANDI, *Aiuti di Stato e regole di concorrenza*, nota a Trib. CE 15 settembre 1998 (cause riunite T-126/96; T-127/96); Trib. CE 15 settembre 1998 (causa T-95/96); Trib. CE 15 settembre 1998 (causa T-11/95), in *Foro It.*, 1999, fasc. 3 (marzo), pt. 4, pp. 88-93;
- G. ORSONI, *I problemi giuridico-operativi derivanti dalla trasformazione dell'ordinamento aeroportuale italiano*, in *Il nuovo ruolo dell'aeroporto: l'attività dell'Unione Europea, del legislatore italiano, dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato. Atti del convegno, Venezia, 14-15 ottobre 1994*, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi, F. Bonanome, Milano, 1995, pp. 59 e ss.
- CINTHIA PINOTTI, *Interessi pubblici e privati nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato (Parte I, II e III)*, in *Amm. It.*, 2000, fasc. 4, pp. 521-540; fasc. 5, pp. 698-716; fasc. 6, pp. 868-885;
- F. A. QUERCI, *Impresa aeroportuale e servizio di handling*, in *Studi in onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, a cura di E. Turco Bulgherini, Milano, 1995;
- ENRICO ADRIANO RAFFAELLI, *Gli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, fasc. 6 (dicembre), pp. 1429-1450;
- GABRIELE SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. Trasp.*, 2000, I, pp. 45 e ss.;
- G. G. STENDARDI, *Il regime di proprietà nei Paesi membri della Comunità europea, Il diritto degli scambi internazionali*, 1963;
- G. TESAURO, *Intervento pubblico nell'economia e art. 90, n. 2, del Trattato CE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 719;

- ANTONIO TIZZANO, MARIO TODINO, *Diritto comunitario della concorrenza (1 luglio 1994-31 dicembre 1994)*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 1997, fasc. 1 (marzo), pagg. 155-189.