

## **Introduzione.**

Sin dalle sue origini, l'Unione Europea ha perseguito l'obiettivo di garantire una concorrenza leale tra gli Stati membri, congiuntamente alla finalità di promuovere una coesione economica e sociale all'interno dei propri territori.

In questo contesto, la normativa sugli aiuti di Stato svolge un ruolo essenziale nel preservare l'equità nel mercato unico, equilibrando le esigenze di sviluppo regionale con il principio della libera concorrenza.

Il settore del trasporto aereo in particolare, che ha subito un processo di liberalizzazione negli ultimi decenni, riveste una posizione centrale per la coesione territoriale europea, abbattendo le barriere geografiche e migliorando l'accessibilità alle regioni periferiche.

A tal proposito, la Commissione Europea ha adottato una serie di regolamenti e di linee guida, tra cui quelle del 2005 e del 2014, al fine disciplinare gli aiuti di Stato nel settore, mirando a coniugare le esigenze di competitività con la necessità di accessibilità.

La Sardegna, a causa delle sue particolari difficoltà strutturali legate all'insularità, costituisce un caso emblematico delle sfide che l'Unione Europea affronta in materia di coesione sociale e territoriale.

Il presente lavoro si propone di esaminare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo, con un focus particolare al caso della Sardegna.

Attraverso un'analisi delle comunicazioni della Commissione Europea, degli strumenti di compensazione – come gli oneri di servizio pubblico – e della recente giurisprudenza che ha riguardato un caso di aiuti di Stato forniti agli aeroporti sardi, il lavoro intende esplorare gli aspetti giuridici, economici e politici delle decisioni delle istituzioni europee.

L'obiettivo è fornire un'analisi di come il diritto dell'Unione Europea bilanci gli obiettivi di solidarietà e coesione economica con il rispetto dei principi di concorrenza e mercato unico, mettendo in evidenza il ruolo della Sardegna come esempio concreto di tali dinamiche.

La discussione si articolerà in tre capitoli.

Il primo capitolo fornirà un'analisi dettagliata del quadro giuridico europeo relativo agli aiuti di Stato, con un particolare focus sulle normative principali, ovvero gli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, evidenziando la centralità degli aiuti di Stato nell'ambito dell'integrazione europea. Il secondo capitolo esplorerà l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato applicati al settore del trasporto aereo, con particolare riferimento alle comunicazioni emesse dalla Commissione Europea, che hanno contribuito a definire la disciplina del settore.

Nel terzo capitolo verrà approfondito il caso della Sardegna, Regione che beneficia frequentemente di misure di supporto in ragione delle sue specificità geografiche e strutturali. Saranno approfonditi i meccanismi di compensazione previsti dall'Unione Europea, con un focus particolare sulla continuità territoriale.

L'ultimo paragrafo di questo capitolo si concentrerà sull'analisi di tre sentenze del Tribunale dell'Unione Europea e sul successivo annullamento delle stesse da parte

della Corte di Giustizia dell'UE, riguardanti un caso di erogazione di aiuti di Stato a degli aeroporti sardi.

In particolare, verrà esaminato l'approccio giuridico adottato in questa sede dalle corti europee nel trattamento degli aiuti pubblici e la definizione che tali corti forniscono di ciò che costituisce un "aiuto" ammissibile sulla base di una loro interpretazione della normativa europea.

Analizzando tali sentenze, verrà messo in luce come il diritto europeo interagisca con le peculiarità regionali, offrendo spunti di riflessione sull'importanza del bilanciamento tra le esigenze locali e gli obiettivi del mercato unico europeo.

## Capitolo I: Il quadro normativo sugli aiuti di Stato.

### 1.1. L'Articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: definizione di "aiuto di Stato" e condizioni di compatibilità con il mercato interno.

Per analizzare la controversa questione giuridica e poterla comprendere appieno, è bene cominciare delineando il quadro normativo che disciplina gli aiuti di Stato, tema di rilevante importanza all'interno della vicenda trattata.

Sin dalla sua istituzione, l'Unione Europea si è posta come obiettivo quello di creare un mercato unico tra gli Stati membri, in cui i beni, i servizi, le persone e i capitali potessero circolare liberamente.<sup>1</sup>

L'obiettivo che l'Unione intendeva perseguire nel creare un mercato interno era quello di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'Europa<sup>2</sup>.

Un elemento cruciale nell'istituzione di un mercato con tale finalità è stato quello di introdurre una serie di regole che garantissero un ambiente economico competitivo ed equo.

Tra esse, hanno assunto particolare rilevanza le disposizioni in materia di concorrenza<sup>3</sup>: i fondatori hanno ritenuto che, per favorire la concorrenza, vi fosse la necessità di evitare che gli Stati membri potessero avvantaggiare i propri soggetti economici mediante degli incentivi – qualunque forma essi assumessero – in quanto gli interventi statali potevano rafforzare la posizione di mercato dei beneficiari generando distorsioni della concorrenza.<sup>4</sup>

Gli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea costituiscono la concretizzazione di tale necessità.

Essi costituiscono il fulcro della disciplina relativa ai cosiddetti *aiuti di Stato*.

Si precisa il fatto che tale disciplina non trova un corrispettivo in alcun ordinamento nazionale, inclusi quelli degli Stati terzi all'Unione Europea.<sup>5</sup>

L'articolo 107 delinea i principi generali riguardanti gli aiuti di Stato e delimita le condizioni di compatibilità con il mercato interno.

Il comma 1 di tale articolo recita:

«Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Carlo Eugenio Baldi, *La disciplina degli aiuti di Stato ad uso delle amministrazioni locali* (Maggioli 2021).

<sup>2</sup> L'Articolo 3 del TUE, comma 3, recita: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.»

<sup>3</sup> L'articolo 3 del TFUE, comma 1, attribuisce all'UE la competenza esclusiva per la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno.

<sup>4</sup> Alberto Santa Maria, *Concorrenza e aiuti di Stato* (Giappichelli, 2006).

<sup>5</sup> Francesco Rossi Dal Pozzo, *Codice degli aiuti di Stato* (Giappichelli, 2019).

<sup>6</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 107, 2012.

Il principio che sta alla base di questo comma è che gli aiuti di Stato sono considerati *incompatibili con il mercato interno*, e quindi *non ammessi*.

Viene fatta eccezione nel caso essi rientrino in specifiche eccezioni o deroghe previste dai trattati stessi: dunque, l'intervento pubblico non è precluso a priori.

Ai sensi del Trattato, per poter definire un contributo statale come *aiuto di Stato*, è necessario che siano presenti alcuni requisiti<sup>7</sup>, che rappresentano veri e propri elementi costitutivi del concetto di aiuto di stato di rilevanza unionale:

- risorse statali: deve essere conferito dallo Stato, in maniera diretta o indiretta, e deve essere finanziato da risorse pubbliche;
- vantaggio economico per il soggetto beneficiario e sussistenza di un'impresa: deve conferire un vantaggio economico a determinate imprese o settori economici (carattere selettivo della misura) che i beneficiari non avrebbero ottenuto nel normale svolgimento della loro attività<sup>8</sup>;
- possibile distorsione della libera concorrenza: l'erogazione dello stesso deve potenzialmente avere un effetto distorsivo sulla concorrenza, falsandola o minacciandola. Il divieto dell'articolo 107 non opera solo nel caso in cui si abbia un'effettiva falsificazione della concorrenza, ma anche qualora vi sia il ragionevole sospetto che l'intervento possa potenzialmente falsare la concorrenza;
- deve avere un'incidenza sullo scambio commerciale tra gli Stati membri.

Di conseguenza, si può affermare che costituisce aiuto di Stato *qualsiasi misura pubblica che avvantaggi economicamente alcune imprese distorcendo la concorrenza, andando di conseguenza a influenzare il commercio tra Stati all'interno dell'Unione Europea*.

Inoltre, come specificato dalla stessa Commissione, le disposizioni sugli aiuti di Stato si applicano *esclusivamente* se il destinatario della misura è qualificato come un'impresa.<sup>9</sup>

Questa disposizione non fornisce una definizione di "aiuto di Stato", né presenta un elenco delle misure vietate; è possibile però ricavare maggiori indicazioni dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

La Corte di Giustizia, nelle sue numerose pronunce, ha nel tempo definito i contorni di questo concetto.

Il suo approccio è stato quello di fornire progressivamente una interpretazione ampia della nozione di aiuto di Stato, stabilendo che qualsiasi beneficio concesso dalle autorità pubbliche a un'impresa, indipendentemente dalla forma in cui esso si presenta, venga identificato come aiuto.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, GU C 262/1.

<sup>8</sup> Tribunale dell'UE, causa T-177/07, Mediaset c. Commissione, paragrafi 56-68, sentenza del 15 giugno 2010.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, GU C 262/1, paragrafo 6.

<sup>10</sup> Per un esempio di interpretazione di aiuto di Stato fornita dalla Corte si guardi alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea: C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA, divenuto Banco Exterior de España SA contro Ayuntamiento de Valencia*, 15 marzo 1994; C-305/89, *Italia contro Commissione (Alfa Romeo)*, 21 marzo 1991.

Le conclusioni a cui la Corte è arrivata sono state infine recepite nella *Comunicazione della Commissione del 2016 sulla nozione di aiuto di Stato*.<sup>11</sup>

In ogni caso, perché una lesione (o una minaccia di ledere) alla concorrenza venga considerata rilevante dalla normativa dell'Unione Europea, essa deve essere significativa.<sup>12</sup>

Questo significa che essa deve avere un impatto tale sul mercato europeo da meritare l'attenzione (se non l'intervento) da parte delle istituzioni dell'Unione Europea.

Lo stesso articolo 107, al comma 2 e al comma 3, delinea delle deroghe al divieto generale stabilito dal comma 1.

Vi sono, infatti, alcune categorie di aiuti che possono essere considerate compatibili con il mercato interno in ragione del fatto che vi apportano dei benefici, tali da rendere l'effetto distorsivo dell'aiuto trascurabile<sup>13</sup>, o in quanto non distorcono la concorrenza in maniera significativa.

In ogni caso, la dichiarazione di compatibilità viene sempre e comunque effettuata dalla Commissione Europea<sup>14</sup>.

Il comma 2 stabilisce le condizioni che, se ricorrono, rendono l'aiuto *automaticamente compatibile* con il mercato interno.<sup>15,16</sup>

Il comma 3, invece, decreta quali condizioni devono ricorrere affinché l'aiuto possa essere, a discrezione della Commissione, considerato compatibile.<sup>17</sup>

Dunque, si hanno alcune categorie di aiuti che vengono considerate compatibili *ipso iure* ("automaticamente per effetto della legge"), altre che devono, invece,

---

<sup>11</sup> *Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 262, del 19 luglio 2016, pp. 1-50.

<sup>12</sup> Commissione Europea. *Regolamento (UE) n. 2023/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 marzo 2023 relativo agli aiuti di Stato di modesto importo*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 75, 1-14.

<sup>13</sup> Alice Pisapia, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, 2012.

<sup>14</sup> Salvo ch  previsto diversamente dai trattati (per esempio, art. 108, comma 2).

<sup>15</sup> L'articolo 107 del TFUE, comma 2, recita: «Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamit  naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, pu  adottare una decisione che abroga la presente lettera.»

<sup>16</sup> Amedeo Arena, *Commento all'articolo 117 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, in Antonio Tizzano, *Trattati dell'Unione europea*, Giuffr , 2014.

<sup>17</sup> L'articolo 107 del TFUE, comma 3, recita: «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonch  quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attivit  o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.»

essere sottoposte ad un processo di valutazione da parte della Commissione per essere dichiarate tali.

La differenza tra i due gruppi sta nel fatto che la Commissione, nel caso ricorrano gli aiuti definiti nel comma 2, non gode di alcun potere discrezionale nell'accertamento della compatibilità di tali misure con il mercato interno, essendo il Trattato stesso a sancirla. La Commissione si limita a verificare che le misure notificatele soddisfino i requisiti formali previsti dal comma 2.

Per quanto riguarda gli aiuti definiti dal comma 3, l'accertamento della compatibilità è subordinato ad una valutazione discrezionale della Commissione<sup>18</sup>.

Le deroghe espressamente previste all'articolo 107 non sono le uniche presenti nell'ordinamento europeo.

Ad esempio, il Regolamento UE 1407/2013<sup>19</sup> – il cosiddetto *Regolamento «de minimis»* (cioè *aiuti di minore rilevanza*) – fissa un livello “minimo di aiuto” al di sotto del quale non rileva la disciplina dettata dall'articolo 107, in quanto gli importi al di sotto di questa soglia vengono considerati troppo bassi per alterare la concorrenza nel mercato interno.

Inoltre, già da alcuni anni, l'Unione Europea ha iniziato un processo di modernizzazione delle norme sugli aiuti di Stato con l'obiettivo di consentire agli Stati membri di erogare più rapidamente quegli aiuti ritenuti “buoni” – per esempio, quelli che vanno ad incentivare gli investimenti e la creazione di posti di lavoro<sup>20</sup>.

Sotto questo profilo, giova richiamare il Regolamento UE 651/2014<sup>21</sup>, noto come il *Regolamento generale di esenzione per categoria* o GBER (*General Block Exemption Regulation*), il quale stabilisce le condizioni in base alle quali alcune categorie di aiuti di Stato possono essere concessi senza previa notifica alla Commissione Europea, con l'obiettivo di semplificare i processi decisionali attraverso cui sostenere attività economiche ritenute importanti, mantenendo al contempo una concorrenza leale nel mercato interno (un esempio sono gli aiuti destinati alla ricerca e allo sviluppo).

Tali Regolamenti sono stati successivamente modificati, in modo che le condizioni che gli Stati membri devono rispettare per concedere aiuti di Stato senza previa approvazione della Commissione fossero ulteriormente ampliate ed aggiornate.

L'ammodernamento delle regole in materia di aiuti di Stato mira, da un lato, a prevenire che la normativa europea diventi un freno alla competitività dell'Unione rispetto a Paesi terzi con regole meno restrittive e, dall'altro, ad affrontare le nuove sfide che minacciano la concorrenza nel mercato interno.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Adam A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, II edizione, 2017, pp. 647 e seguenti.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti «de minimis». Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 352 del 24 dicembre 2013, pp. 1-8.

<sup>20</sup> Francesco Rossi Dal Pozzo, *Codice degli aiuti di Stato* (Giappichelli, 2019).

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 187 del 26 giugno 2014, pp. 1-78.

<sup>22</sup> Francesco Rossi Dal Pozzo, *Codice degli aiuti di Stato* (Giappichelli, 2019).

## 1.2. L'Articolo 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: il ruolo della Commissione Europea.

Ai sensi dell'articolo 108 del TFUE, la *Commissione Europea detiene la competenza esclusiva sul controllo della compatibilità degli aiuti di Stato con la normativa dell'Unione Europea*.

Il comma 1<sup>23</sup> dispone che tale monitoraggio venga condotto dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri.

Da ciò discendono vari obblighi in capo a questi ultimi.

Innanzitutto, per poter eseguire un controllo sugli aiuti, la Commissione necessita di essere preventivamente informata riguardo alle misure pubbliche che gli Stati membri hanno in programma di erogare: per tale motivo, gli Stati *hanno l'obbligo di notificare ogni misura di aiuto che intendono concedere alla Commissione, in modo che essa possa esaminarle ed eventualmente autorizzarle*<sup>24</sup>.

Sullo Stato membro grava il divieto di dare esecuzione alla misura prospettata fino a quando la Commissione non avrà preso una decisione finale<sup>25</sup>.

Conformemente a quanto esplicito nella sentenza *Fleuren Compost BV* del Tribunale dell'Unione Europea<sup>26</sup>, tale notifica dovrà essere *effettuata antecedentemente alla conclusione del processo che conferisce all'autorità pubblica statale il potere di erogare l'aiuto*.

Vengono considerati *aiuti illegali*<sup>27</sup> tutte le misure pubbliche erogate in violazione dell'articolo 108.

In particolare, si considerano illegali quegli aiuti concessi:

- senza previa notifica alla Commissione;
- adottate dopo la notifica, ma senza attendere la relativa decisione della Commissione;
- gli aiuti concessi dopo che la Commissione si è espressa, ma che eccedono l'ammontare del sostegno autorizzato.

In caso di aiuto illegale, sussiste un obbligo di recupero dello stesso per ristabilire la concorrenza nel mercato interno.

Se la Commissione riscontra che un aiuto non rispetta i criteri di compatibilità fissati dalla normativa europea, o che esso sia stato attuato in maniera abusiva,

---

<sup>23</sup> L'Articolo 108 del TFUE, comma 1, recita: «*La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.*»

<sup>24</sup> L'Articolo 108 del TFUE, comma 3, recita: «*Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti (...). Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.*»

<sup>25</sup> La cosiddetta *clausola di sospensione*.

<sup>26</sup> *Fleuren Compost BV* (T-109/01), Tribunale dell'UE, sentenza del 14 gennaio 2004, paragrafo 74.

<sup>27</sup> Ai sensi del Regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, che stabilisce le modalità di applicazione dell'articolo 108 del TFUE. Gazzetta dell'Unione Europea, L 248 del 24 settembre 2015, p. 9–29.