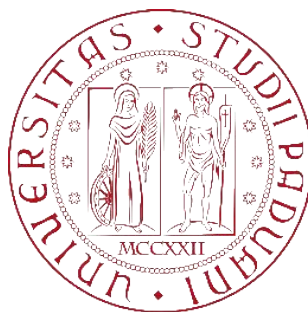


# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

*Corso di Laurea triennale in Diritto dell'Economia*



La disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di stato: il  
caso Ryanair

Relatore: Prof.ssa ELISA CHIARETTO

Laureando: ALICE OLIOSI  
Matricola: 1225538

A.A. 2021/2022



## Sommario

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO I- GLI AIUTI DI STATO .....	7
1.1 Nozione di aiuto di stato .....	7
1.1.1 Finanziamento di origine pubblica.....	8
1.1.2 Conferimento di un vantaggio ai beneficiari e selettività della misura .....	11
1.1.3 Pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri e pregiudizio alla concorrenza ....	14
1.2 Il principio di incompatibilità e le sue eccezioni.....	15
1.3 Procedura per il controllo degli aiuti .....	21
1.4 Gli aiuti illegali .....	32
CAPITOLO II – IL CASO DI RYANAIR .....	35
2.1 Introduzione.....	35
2.2 Sentenza del Tribunale dell’UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20.....	35
2.3 Decisione della Commissione sull’aiuto di Stato n. SA.57369 (2020/ N).....	40
CONCLUSIONI .....	43
BIBLIOGRAFIA .....	45
RINGRAZIAMENTI.....	49



## INTRODUZIONE

L'idea dell'Unione Europea di creare un mercato unico europeo basato sulla libera concorrenza tra le imprese che operano nello stesso settore mi ha portato al voler analizzare le modalità con cui uno Stato membro possa alterare questa libera concorrenza attraverso gli aiuti di stato.

Lo scopo della tesi è andare a spiegare cos'è e come opera l'aiuto di Stato nell'economia degli Stati membri e in che modo questa misura possa alterare la concorrenza creando dei danni alle economie degli altri Stati membri. Un impatto particolare degli aiuti di Stato c'è stato con l'avvenimento del Coronavirus a partire da marzo 2020 dove gli Stati membri hanno cercato di aiutare le società residenti nella loro giurisdizione ad uscire dalla crisi creata dalla stessa pandemia.

Nel primo capitolo si discuterà circa la disciplina degli aiuti di Stato la cui competenza esclusiva è dell'Unione Europea e, come si evince dall'art. 107 al 109 sul Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è una materia complessa e talvolta lacunosa.

Proprio per colmare queste lacune è entrata in gioco anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, in questo capitolo ci si focalizzerà su vari aspetti:

- Principio di incompatibilità degli aiuti di Stato
- Deroghe od esenzione al principio di incompatibilità stesso
- Procedura di controllo
- Eucleazione di principi nelle sentenze della Corte di Giustizia europea

Nel secondo capitolo esaminerò un caso specifico tratto dalla giurisprudenza del Tribunale europeo in cui le parti contrapposte sono la società Ryanair e la Commissione europea sostenuta da altri tre Stati membri. Questa controversia è sorta a causa di un aiuto di Stato concesso dalla Repubblica del Portogallo alla compagnia aerea TAP Air Portugal alla quale era stato concesso un aiuto di Stato che secondo la Commissione europea era compatibile con il mercato interno però la società Ryanair sosteneva il contrario.



## CAPITOLO I- GLI AIUTI DI STATO

### 1.1 Nozione di aiuto di stato

Per aversi la nozione di aiuto di Stato occorre andare a prendere visione del primo paragrafo dell'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>1</sup>. Questo primo paragrafo prevede infatti che, in via di principio, l'aiuto di Stato non sia compatibile con il mercato interno.

Gli aiuti di Stato sono incompatibili con il mercato interno per il fatto che oltre al favorire degli operatori economici (interni) a discapito di altri operatori economici che operano nello stesso settore, rendono anche il mercato meno concorrente e meno efficiente. L'aiuto di Stato mina uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea che è la creazione di un mercato unico europeo. Si dice che quanto appena detto è in via di principio perché l'articolo successivo, ossia l'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, prevede una procedura di controllo effettuata dalla Commissione dell'Unione Europea per rendere compatibili gli aiuti di Stato con la disciplina comunitaria.

Prima di passare a vedere cosa prevede l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per capire che cos'è e che caratteristiche ha l'aiuto di Stato, bisogna sottolineare che l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non ha effetti diretti cioè, come spiegato in dottrina<sup>2</sup>, “il singolo individuo non potrebbe invocarlo dinanzi ai giudici nazionali per contestare la compatibilità di un aiuto e che l'aiuto può essere mantenuto dallo Stato finché la Commissione non decida nel merito”<sup>3</sup>.

Inoltre, leggendo l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea si può notare come il legislatore una volta che ha posto in essere la regola

---

<sup>1</sup> Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 e dopo la ratifica di 27 Stati membri è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il Trattato di Lisbona rinomina il Trattato delle Comunità europee in Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Quest'ultimo è stato modificato con una versione consolidata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 2012/C 326/01 del 26 ottobre 2012.

<sup>2</sup> Strozzi G., Vitale G., Gli Aiuti di Stato, in Strozzi G., Mastroianni R. (a cura di), Diritto dell'Unione europea, Parte Speciale, Giappichelli, 2021

<sup>3</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 405.

Questo passaggio fa riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Steinike, del 22 marzo 1977, causa C-78/76 e sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Adria-Wien Pipeline, dell'8 novembre 2001, causa C-143/99.

dell'incompatibilità dell'aiuto di Stato ha allo stesso tempo previsto delle caratteristiche affinché una misura possa considerarsi aiuto di Stato. Infatti, l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede: "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".

Bisogna fare attenzione perché sono presenti delle caratteristiche essenziali per classificare una misura attuata da uno Stato come aiuto di Stato e le caratteristiche sono:

1. trasferimento di risorse pubbliche
2. conferimento di un vantaggio per i beneficiari e di conseguenza c'è la selettività della misura
3. pregiudizio agli scambi tra Stati congiuntamente pregiudizio alla concorrenza

Queste sono le quattro caratteristiche che devono essere soddisfatte dalla misura statale per aversi un aiuto di Stato.

Andiamo ora ad analizzare ogni singola caratteristica:

#### 1.1.1 Finanziamento di origine pubblica

Lo stesso art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede due tipologie di risorse pubbliche: sono gli aiuti di "concessi dagli Stati membri" e la seconda tipologia sono gli aiuti concessi "mediante risorse pubbliche". Apparentemente sembrano simili ma in realtà la Corte di Giustizia nella sentenza *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*<sup>4</sup> afferma che questa distinzione serve per far rientrare nel concetto di aiuto di Stato gli

---

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, del 17 marzo 1993, causa C-72/91 e C-73/91.



aiuti sia diretti che indiretti<sup>5</sup>. Per aiuto indiretto si considerano quegli “aiuti erogati da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati” ossia quegli enti che, anche se non statali, sono autorizzati ad amministrare le risorse pubbliche come, per esempio, gli enti pubblici territoriali oppure una società controllata dallo Stato, altro esempio potrebbe essere un ente incaricato dalla legge di gestire fondi provenienti da depositi obbligatori pubblici e privati. Insomma, possono esserci una serie di soggetti che per vari motivi sono riconducibili allo Stato.

Secondo l’orientamento della giurisprudenza l’aiuto di Stato non deve portare solo un vantaggio ai beneficiari ma il vantaggio deve avere una contropartita che è l’onere finanziario a carico del soggetto erogatore. Questa corrispondenza tra il vantaggio e l’onere non deve essere esatta in termini quantitativi ed anche la giurisprudenza costante prevede che non è necessario che si verifica l’esatta corrispondenza tra vantaggio ed onere finanziario<sup>6</sup>. È necessario, come previsto dalla sentenza Eventech, che ci sia un nesso tra il vantaggio e una diminuzione nel bilancio del soggetto erogatore.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> “As the Court held in its judgment in Case 82/77 *Openbaar Ministerie of the Netherlands v Van Tiggele* ([1978] ECR 25, paragraphs 23-25), only advantages which are granted directly or indirectly through State resources are to be regarded as State aid within the meaning of Article 92(1) of the EEC Treaty. The wording of this provision itself and the procedural rules laid down in Article 93 of the EEC Treaty show that advantages granted from resources other than those of the State do not fall within the scope of the provisions in question. The distinction between aid granted by the State and aid granted through State resources serves to bring within the definition of aid not only aid granted directly by the State, but also aid granted by public or private bodies designated or established by the State.”

Sentenza della Corte di Giustizia dell’UE, *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer*, del 17 marzo 1993, causa C- 72/91 punto 19.

<sup>6</sup> “In primo luogo, le società Bouygues e la Commissione sostengono che il Tribunale ha erroneamente richiesto, ai fini della constatazione dell’esistenza di un aiuto di Stato, un collegamento, un nesso stretto, un’equivalenza e una corrispondenza tra il vantaggio identificato e l’impegno di risorse statali. Dalla giurisprudenza risulterebbe infatti che tale nesso può essere indiretto e che una siffatta equivalenza o corrispondenza non è necessaria”.

Sentenza della Corte di Giustizia dell’UE, *Bouygues e A. c. Commissione e A.*, del 19 marzo 2013, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P

<sup>7</sup> “Ai fini della constatazione dell’esistenza di un aiuto di Stato, deve essere dimostrato un nesso sufficientemente diretto tra, da un lato, il vantaggio accordato al beneficiario e, dall’altro, una riduzione del bilancio statale o un rischio economico sufficientemente concreto di oneri gravanti su tale bilancio”

Sentenza della Corte di Giustizia dell’UE, *Eventech*, del 14 gennaio 2015, causa C-518/13 punto 34.

È considerato aiuto concesso mediante risorse statali anche quando le risorse usate per erogare l'aiuto provengono da contributi obbligatori riscossi da un ente pubblico a carico di certe imprese di un determinato settore ed utilizzate a favore di alcune di esse. La sentenza Francia c. Commissione<sup>8</sup> prevede che sono considerate risorse statali anche qualora le risorse erogate per l'aiuto non siano direttamente appartenenti allo Stato ma che comunque poteva disporre seguendo le direttive dei poteri pubblici<sup>9</sup>.

Come si può capire ci sono varie tipologie di aiuti di Stato. Tutte queste tipologie si dividono in due macroaree:

- la prima area riguarda la forma che poteva assumere l'aiuto di Stato fino al 1963 e in questa area rientravano “sovvenzioni, rimborsi, esenzioni da imposte e tasse, concessioni di prestiti a tassi agevolati, sovvenzione per ripianare le perdite di gestione o misure ad effetto equivalente”<sup>10</sup>
- la seconda area fa riferimento alla giurisprudenza successiva al 1963 la quale ha introdotto come forma di aiuti di Stato anche “partecipazione al capitale di imprese pubbliche o private, sussidi o agevolazioni all'esportazione, esonero, riduzione o dilatazione accordati per il pagamento degli oneri sociali a certe imprese di un determinato settore o regione. È considerato aiuto anche qualora lo Stato si assuma dei costi che normalmente dovrebbero sopportare le imprese”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Francia c. Commissione, del 16 maggio 2002, causa C-465/99.

<sup>9</sup> “Ne consegue che la Commissione, ritenendo nell'ambito della decisione controversa che le risorse di imprese pubbliche, quali quelle del Crédit Lyonnais e delle controllate di quest'ultimo, ricadessero sotto il controllo dello Stato e fossero dunque a disposizione di quest'ultimo, non ha dato un'interpretazione erronea della nozione di «risorse statali» di cui all'art. 87, n. 1, CE. Infatti, lo Stato è perfettamente in grado, esercitando la sua influenza dominante su tali imprese, di orientare l'utilizzazione delle risorse di queste ultime per finanziare, se del caso, vantaggi specifici a favore di altre imprese.”

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Francia c. Commissione, del 16 maggio 2002, causa C-482/99 punto 38.

<sup>10</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 408.

<sup>11</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 408.

La prassi giurisprudenziale è in continua evoluzione per cui la forma che può assumere l'aiuto di Stato è molto varia e con il passare degli anni l'aiuto potrà assumere le più svariate forme.

#### 1.1.2 Conferimento di un vantaggio ai beneficiari e selettività della misura

Quando si parla di vantaggio non bisogna pensare che sia solo una prestazione positiva ma potrebbe anche essere una rinuncia da parte del soggetto erogatore di introiti dovuti da parte dei beneficiari piuttosto che prestiti a tasso agevolato ecc.

In sostanza i vantaggi si distinguono in due macrocategorie: la prima categoria sono le prestazioni positive invece la seconda categoria sono la rinuncia ad introiti.

L'esempio più classico della prima categoria è la sovvenzione in senso stretto cioè trasferire delle risorse pubbliche dal bilancio del soggetto erogatore al bilancio del beneficiario. Sempre alla prima categoria appartiene anche il criterio dell'investitore privato che opera in una normale economia di mercato cioè lo Stato agisce in qualità di azionista e adotta delle misure. Se queste misure adottate avvengono in condizioni che un operatore privato non avrebbe mai effettuato allora queste misure prendono la forma di aiuto di Stato. In altre parole, questo criterio ci fa capire quando una misura sembra apparentemente lecita ma in realtà questo criterio mostra come la vera intenzione dello Stato era aiutare il beneficiario che si trovava in difficoltà il quale ha avuto un aiuto dallo Stato a delle condizioni che gli altri operatori privati non avrebbero mai effettuato.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> "la Commissione procede ad una valutazione globale prendendo in considerazione, oltre agli elementi forniti dallo Stato membro in questione, qualsiasi altro elemento pertinente nel caso di specie che le consenta di stabilire se la misura di cui trattasi sia riconducibile alla qualità di azionista o a quella di potere pubblico del suddetto Stato membro. Poi, al fine di constatare l'esistenza di un aiuto di Stato, il criterio dell'investitore privato permette di accertare se le misure adottate dallo Stato membro in questione abbiano obbedito ad un criterio di razionalità economica, di modo che anche un investitore privato potrebbe essere in grado di accettarle. Così, in virtù di detto criterio, le condizioni cui una misura deve rispondere per rientrare nella nozione di «aiuto», ai sensi dell'articolo 107 TFUE, non sono soddisfatte qualora l'impresa pubblica beneficiaria avrebbe potuto ottenere un vantaggio identico a quello che è stato messo a sua disposizione mediante risorse statali in circostanze che corrispondono alle normali condizioni di mercato".

Una misura è considerata aiuto di Stato anche quando le risorse pubbliche vengono trasferite non alle imprese beneficiarie ma direttamente ai clienti (aiuti indiretti). Un esempio di aiuto indiretto è quello che è stato concesso dall'Italia alle persone che avessero acquistato o noleggiato un decoder digitale.<sup>13</sup>

La seconda categoria di aiuti di Stato è la rinuncia ad introiti. La prima specie che entra all'interno di questa macrocategoria sono le agevolazioni fiscali e possono avere varie forme come, per esempio, esoneri o riduzioni da imposte oppure esenzioni fiscali a determinati enti che hanno uno scopo sociale ma l'attività è qualificata come economica (es: enti ecclesiastici). Altro esempio di agevolazione è dato dalla sentenza *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. Poste*<sup>14</sup> dove la Corte di Giustizia precisa che qualora un ministero statale sovvenzioni un'azienda fornendole assistenza logistica e commerciale rinunciando ad un compenso allora questa sovvenzione è considerata aiuto di Stato perché potrebbe falsare la concorrenza tra gli Stati membri e di conseguenza incidere sugli scambi tra gli stessi<sup>15</sup>.

Come detto anticipatamente il fatto che ci sia un vantaggio che derivi da questo aiuto di Stato comporta una selettività della misura cioè, come prevede l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, l'aiuto è destinato solo a "talune imprese o talune produzioni". D'altro canto, se la

---

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *SNFC Mobilités c. Commissione*, del 7 marzo 2018, causa C-127/16 P, punto 157.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *Mediaset SPA c. Commissione*, del 28 luglio 2011, causa C-403/10 P.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. Poste*, dell'11 luglio 1996, causa C-39/94

<sup>15</sup> "Se misure adottate da uno Stato membro consistenti, in particolare, nel sovvenzionare, tramite il ministero dell'Economia e delle Finanze e il ministero delle Poste e Telecomunicazioni dello Stato medesimo, una società di spedizioni esposte, fornendole assistenza logistica e commerciale e rinunciando ad esigere un normale compenso a titolo di corrispettivo di tali prestazioni tecniche, commerciali o finanziarie, debbano essere considerate quali aiuti di Stato che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e incidano sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 92 del Trattato".

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. Poste*, dell'11 luglio 1996, causa C-39/94, punto 15.1

misura statale è a favore di tutte le imprese, dunque non c'è la selettività, allora la misura stessa è lecita perché generale.

Se questa selettività sembrava facile da accertare, in tempi recenti la giurisprudenza ha introdotto delle eccezioni che hanno reso più difficile l'accertamento della selettività della misura. Il problema nasce perché l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea confermato poi dalla sentenza Belgio c. Commissione<sup>16</sup> dove la Corte di Giustizia ha affermato che una misura ha il carattere della selettività anche quando si riferisce a tutto un settore economico. Allo stesso tempo la giurisprudenza ha anche ammesso che non si ha il carattere della selettività qualora un provvedimento che comporterebbe un vantaggio solo a determinati soggetti "sia giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inserisce"<sup>17</sup>. Non è detto che quando l'aiuto di Stato è concesso alla generalità dei prodotti allora non è aiuto di Stato perché la Commissione potrebbe ritenere che lo Stato, andando a concedere un aiuto, per esempio, a tutte le esportazioni indipendente dal prodotto che si esporta, va a concedere un aiuto di Stato in contrasto con l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea poiché andrebbe ad aiutare la propria economia nazionale ed i propri esportatori a discapito delle altre realtà economiche presenti negli altri Stati membri e questo comporterebbe una minaccia alla concorrenza del mercato unico europeo.

Altro problema importante che riguarda la selettività si ha quando gli aiuti non sono concessi direttamente dallo Stato ma da un'autorità regionale o

---

<sup>16</sup> "Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, da un lato, aiuti sotto forma di programma di aiuti possono riguardare tutto un settore economico e, dall'altro, un provvedimento destinato a esonerare parzialmente le imprese di un settore industriale specifico dagli oneri pecuniari derivanti dalla normale applicazione del sistema generale di previdenza sociale, senza che l'esonero sia giustificato dalla natura o dalla struttura di tale sistema, dev'essere considerato un aiuto".

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Belgio c. Commissione, del 19 giugno 1999, causa C-75/97, punto 33.

<sup>17</sup> "Conformemente alla giurisprudenza della Corte, non soddisfa tale condizione di selettività un provvedimento che, sebbene costitutivo di un vantaggio per il suo beneficiario, sia giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema nel quale si inserisce".

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, dell'8 novembre 2001, causa C-143/99, punto 42.

locale dello Stato membro stesso. Il problema è sorto nella sentenza Portogallo c. Commissione<sup>18</sup> in cui la Corte di Giustizia ha affermato che nel caso in cui ci sia il requisito dell'autonomia dell'ente regionale o locale rispetto allo Stato allora bisognerà utilizzare il territorio in cui questo ente esercita la sua competenza per verificare la selettività della misura<sup>19</sup> cioè bisognerà verificare se la misura è destinata solo a determinate imprese residenti in quel territorio di competenza dell'ente oppure se la misura ha carattere generale di conseguenza a favore di tutte le imprese presenti nel territorio di competenza dell'ente.

#### 1.1.3 Pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri e pregiudizio alla concorrenza

Queste ultime due caratteristiche vanno analizzate congiuntamente perché una influenza l'altra.

In questo caso bisognerà semplicemente dimostrare che l'aiuto rafforza la posizione del beneficiario rispetto alle imprese concorrenti e che l'impresa beneficiaria operi nel mercato aperto agli scambi tra Stati membri.

Quanto al pregiudizio alla concorrenza, in questo caso il concetto di concorrenza è molto ampio e bisogna tener conto tanto della concorrenza attuale quanto di quella potenziale però la Commissione, nel momento in cui andrà a verificare l'effetto distorsivo, dovrà dimostrare l'effetto distorsivo reale e non presunto.

---

<sup>18</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Portogallo c. Commissione, del 6 settembre 2006, causa C- 88/03.

<sup>19</sup> “Non si può escludere che un'entità infrastatale sia dotata di uno statuto di fatto e di diritto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese. In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato.”  
Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Portogallo c. Commissione, del 6 settembre 2006, causa C-88/03, punto 58.

L'autorevole dottrina parla di pregiudizio sugli scambi tra Stati membri quando "un aiuto economico concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari. Tale pregiudizio può verificarsi anche quando l'impresa beneficiaria operi solo sul mercato interno poiché l'aiuto può determinare una maggiore difficoltà di penetrazione di imprese di altri Stati operanti nel medesimo settore".<sup>20</sup>

Il pregiudizio alla concorrenza e agli scambi tra gli Stati deve essere sensibile cioè l'impresa che ha beneficiato dell'aiuto deve aver ottenuto un importo complessivo superiore a 200 mila euro in 3 esercizi finanziari. Se questo importo non è superiore a detta cifra, tenendo conto di tutti gli aiuti di cui l'impresa ha beneficiato nei tre esercizi finanziari di riferimento, allora l'aiuto di Stato si considera di importanza minore. Questa specifica regola sull'aiuto *de minimis* è previsto all'art. 3 paragrafo 2 del Regolamento applicativo<sup>21</sup> degli artt. 107 e 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Qualora l'aiuto sia considerato *de minimis* allora è esente dall'obbligo di notifica tranne per alcuni settori come pesca, trasporto, agricoltura, esportazioni ecc.

## 1.2 Il principio di incompatibilità e le sue eccezioni

L'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea al paragrafo 1 afferma che qualsiasi misura che abbia le caratteristiche di aiuto di Stato è incompatibile con il mercato interno. Oltre alle eccezioni previste nei paragrafi 2 e 3 dell'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, sono esclusi dal divieto di incompatibilità degli aiuti di Stato quegli aiuti che sono erogati a favore di soggetti che non esercitano attività economiche e per quegli aiuti che vanno ad influenzare la concorrenza ma al di fuori degli ambiti dell'Unione Europea. Sono inoltre esclusi dalla disciplina degli aiuti di Stato quegli aiuti di Stato concessi agli artigiani, piccoli commerciali (o commercianti al dettaglio), quando manca l'elemento dell'organizzazione di una certa consistenza o quello della continuità del processo produttivo.

---

<sup>20</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 417.

<sup>21</sup> Regolamento UE N. 1047/2013 della Commissione Europea del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti «de minimis».

Come detto precedentemente, l'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al paragrafo 2, prevede delle eccezioni che rendono l'aiuto di Stato compatibile con il mercato interno. È una compatibilità automatica, detta anche compatibilità *de jure*, cioè la Commissione sorveglia il rispetto delle condizioni stabilite per la loro ammissibilità e dopo aver fatto le adeguate verifiche la Commissione stessa autorizzerà l'aiuto di Stato se dette verifiche danno esito positivo.

Il secondo paragrafo dell'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede tre eccezioni al principio di incompatibilità:

1. “gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti”
2. “gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali”
3. “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”.

Per rendere più chiaro questo secondo paragrafo si possono fare degli esempi:

1. Per la prima eccezione un classico esempio di aiuto di Stato è quello che viene concesso al cliente, indipendentemente che sia persona fisica o persona giuridica, per l'aver acquistato un determinato prodotto. In questo caso l'aiuto non viene concesso in base alla marca del prodotto acquistato ma viene concesso a tutti coloro che acquistano quella determinata categoria di prodotto. Per esempio, potrebbe essere concesso un'agevolazione a quei clienti che acquistano una macchina elettrica indipendentemente dal marchio e modello dell'auto.
2. Nella seconda tipologia rientrano tutti quegli aiuti che sono concessi per superare i danni soprattutto delle calamità naturali. Questi aiuti devono essere proporzionati e temporanei al superamento dei danni. Una volta che i danni sono superati allora l'aiuto cessa di esistere. Un esempio di questa tipologia di aiuto è la sentenza del Tribunale dell'UE<sup>22</sup> con la quale ha respinto il ricorso di Ryanair contro gli aiuti riconosciuti da alcuni Stati membri alle compagnie aeree nazionali per i danni causati dalla pandemia. Questo esempio verrà approfondito meglio nel secondo capitolo.
3. La terza tipologia è una tipologia particolare di aiuto che riguarda la Repubblica federale di Germania. È tanto particolare questo aiuto che nei 5 anni successivi al Trattato di Lisbona<sup>23</sup> (entrato in vigore l'1/12/2009)

---

<sup>22</sup> Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione (TAP; Covid-19), del 19 maggio 2021, causa T-465/20.

<sup>23</sup> Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.



questo aiuto avrebbe dovuto essere oggetto di una revisione deliberata dal Consiglio su proposta della Commissione. Questa revisione avrebbe potuto abrogare questa lettera c) dell'art. 107 paragrafo 2 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ma questa revisione non c'è mai stata per cui la Repubblica di Germania continua ad usufruire di questo privilegio però allo stesso tempo la Germania “deve dimostrare che c'è un nesso di causalità diretto tra la situazione di difficoltà in quella determinata regione dopo la riunificazione e la preesistente divisione della Germania”.<sup>24</sup>

Sempre all'interno delle eccezioni relative al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato si trova l'art. 107 paragrafo 3 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che afferma la presenza di aiuti che potrebbero essere potenzialmente compatibili. Per essere compatibili la Commissione, a volte questo potere viene affidato anche al Consiglio, deve effettuare una valutazione e se ha esito positivo autorizzerà l'aiuto. Il paragrafo 3 prevede:

- 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”. Sono degli aiuti regionali destinati ad aree specifiche per favorire il loro sviluppo e di conseguenza farle uscire dalla fase di depressione. Per capire se un'area rientra in queste caratteristiche (sottoccupazione e/o tenore di vita anormalmente basso) bisognerà andare a vedere gli indici di riferimento<sup>25</sup> stilati dalla stessa Commissione, la quale fa riferimento al livello medio di sviluppo presente all'interno dell'Intera Unione Europea.

Questo aiuto ha la finalità di trovare una soluzione efficace e durevole nel tempo per consentire lo sviluppo di queste aree con la conseguenza di mantenere un certo equilibrio tra politica di sviluppo regionale e la politica della concorrenza.

- 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”. Anche per questa tipologia di aiuti sono previste delle Comunicazioni della Commissione dove vengono descritti i criteri di valutazione della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato<sup>26</sup>. Un esempio di aiuti per un progetto di comune interesse europeo è la costruzione dell'eurotunnel che collega il Regno Unito alla Francia. Un progetto è considerato di comune interesse europeo nel momento in cui il progetto è sostenuto da governi di più Stati membri o fa parte di un'azione concordata tra gli stessi Paesi membri.

---

<sup>24</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 420.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione C(2021) 2594 final del 19 aprile 2021 recante gli orientamenti in materia di aiuto di Stato a finalità regionale.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione N. C(2021) 8481 final del 25 novembre 2021 relativa ai criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo.

Si ha il grave turbamento dell'economia quando questo colpisce l'intera economia di uno Stato membro e non solo una singola regione.

- c) “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”. Un esempio di questo aiuto è quello che è stato concesso a tutto il settore tessile. Questa tipologia di aiuti sono anche chiamati aiuti settoriali cioè vanno ad aiutare dei settori in crisi soggetti a forte concorrenza o settori in crescita.
- 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;”

Un esempio di questi aiuti sono quelli erogati a favore della cinematografia e al settore audiovisivo. La particolarità di questi aiuti è che da un lato l'art. 53 del regolamento UE 2017/1084<sup>27</sup> prevede un elenco di aiuti rientranti in questa categoria che sono ritenuti compatibili ed esenti di notifica ma dall'altro lato c'è il considerando 72<sup>28</sup> sostiene che il settore della cultura e la conservazione del patrimonio non sono aiuti poiché non sono attività economiche o comunque che l'aiuto non incida sugli scambi tra Stati membri.

- e) “le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione”. È una categoria residuale di aiuti dove il Consiglio dovrà disciplinare caso per caso in base alle esigenze che si presentano nel mercato ma il Consiglio non ha il potere di votare poiché questo potere è affidato solamente alla Commissione.

Come si può capire da questo paragrafo dell'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la Commissione ha un'ampia discrezionalità però sono presenti delle linee guida e comunicazioni che limitano questa discrezionalità della Commissione ponendo delle caratteristiche che devono essere soddisfatte dall'aiuto di Stato affinché questo possa essere assentibile ma di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

Gli aiuti hanno delle caratteristiche che devono essere rispettate. Le caratteristiche sono: l'efficacia dell'aiuto (l'aiuto deve risolvere una volta per tutte il problema per

---

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017 che modifica il Regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili.

<sup>28</sup> Considerando 72 del Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

il quale viene richiesto), indispensabilità (l'obiettivo non potrebbe essere raggiunto senza l'aiuto), proporzionalità (aiuto deve essere concesso nella misura strettamente necessaria al raggiungimento dell'obiettivo prefissato), trasparenza (l'aiuto deve essere concesso, comunicato e contabilizzato in maniera chiara deve essere chiaro anche il modo in cui questo obiettivo si realizzi), temporaneità (gli aiuti devono avere tutti carattere temporaneo), degressività (l'aiuto deve gradualmente ridursi nel tempo), non ripetitività (l'aiuto può essere concesso una sola volta) ed esclusione (l'impresa beneficiaria non può utilizzare l'aiuto per aumentare la propria capacità produttiva oltre la naturale crescita del mercato). Sono caratteristiche particolari che devono essere soddisfatte tutte, basti che una sola non sia soddisfatta che l'aiuto diventi non assentibile.

Si può capire che la Commissione ha ampia discrezionalità nel verificare la presenza delle condizioni per rendere compatibile l'aiuto con il mercato interno. La Commissione agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione, il quale ha solamente il compito di controllare "il rispetto delle norme di procedura, obbligo di motivazione e dei requisiti richiesti per la legittimità degli atti dell'Unione".<sup>29</sup>

La Commissione una volta autorizzato l'aiuto di Stato può anche sopprimerlo nel momento in cui verifica che l'aiuto è tale da falsare la concorrenza.

Nella prassi la Commissione ha identificato quattro grandi macrocategorie di aiuti:

- 1- Aiuti a finalità regionale: non per forza sono utilizzati per lo sviluppo di determinate aree geografiche ma possono essere utilizzati come strumenti di politica regionale. La Commissione individua per ciascuno Stato le zone che possono beneficiare di questa tipologia di aiuti. All'interno della Comunicazione della Commissione saranno anche presenti dei criteri idonei a valutare la loro compatibilità col mercato interno e determinare il plafond. Un esempio di questa categoria di aiuti è dato dalla Comunicazione della Commissione n. C 212/1988<sup>30</sup> la quale, nel suo allegato 1, elenca tutte le zone che possono beneficiare di quel determinato aiuto. In Italia di questo aiuto ne possono beneficiare la Calabria, in particolare solo Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria; in Francia possono beneficiare di questo aiuto solo le zone oltreoceano come Guyana, Guadalupe, ecc.<sup>31</sup>
- 2- Aiuti a finalità settoriale: sono aiuti con lo scopo di riconvertire la produzione o adottare nuove tecnologie per migliorare la qualità dei prodotti a patto che questi aiuti abbiano la finalità di risolvere difficoltà strutturali del settore. L'aiuto deve ridurre il livello di difficoltà in maniera proporzionale al quantum ricevuto.

---

<sup>29</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 423

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione 88/C 212/02 del 12 agosto 1988 sul metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e e) agli aiuti regionali.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione 88/C 212/02 del 12 agosto 1988 allegato 1.

Lo Stato membro, come dice una sentenza della Corte di Giustizia<sup>32</sup>, non dovrebbe aiutare un'impresa in difficoltà se il settore in cui opera è sano<sup>33</sup> perché avrebbe delle conseguenze nella concorrenza.

Solitamente la Commissione emana degli atti di inquadramento in cui delinea i criteri di valutazione per gli aiuti attinenti ai singoli aiuti per i settori interessati.

- 3- Regimi di aiuti: sono aiuti che vanno ad incidere su tutta l'economia nazionale, quindi, aiutano tutte le imprese presenti nel territorio dello Stato membro. Tali aiuti per essere compatibili con il mercato dell'Unione Europea devono risultare indispensabili e proporzionati rispetto all'interesse perseguito.

La Commissione tende ad autorizzare questa tipologia di aiuti se lo Stato notifici un piano preciso di applicazione rispettando parametri quantitativi. I regimi di aiuti sono disciplinati dall'art. 1 paragrafo 1 lettera d) del Regolamento UE 2015/1589<sup>34</sup> il quale afferma che "il regime di aiuto è l'atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito".

- 4- Aiuti di carattere "orizzontale": promuovono alcuni settori produttivi oggetto di specifici interessi dell'Unione Europea come ad esempio:
  - a. Aiuti a tutela dell'ambiente con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento ambientale. Ad esempio, la Comunicazione della Commissione 2014/C 200/01<sup>35</sup> riguarda gli aiuti di Stato in ambito di energia e ambiente.
  - b. Aiuti per la ricerca e lo sviluppo per incentivare l'innovazione e la competitività delle industrie a patto che questi aiuti non comportino

---

<sup>32</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Germania c. Commissione, del 20 marzo 1984, causa C-84/82

<sup>33</sup> "La Commissione osservato che, nell'intento di ovviare alla crisi del settore tessile, gli Stati membri tendono a concedere aiuti che, allestiti rapidamente e sotto la spinta della situazione economica e sociale, mirano esclusivamente a mantenere l'occupazione ed a garantire la sopravvivenza delle imprese".

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Germania c. Commissione, del 20 marzo 1984, causa C-84/82.

<sup>34</sup> Regolamento UE 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione N. 2014/C 200/01 del 28 giugno 2014 relativa la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia.

distorsione alla concorrenza. Un esempio di questa categoria di aiuti è dato dalla Comunicazione della Commissione 2014/C 198/01<sup>36</sup>

- c. Aiuti per la formazione professionale e per l'occupazione
- d. Aiuti a favore delle piccole medie imprese (PMI)<sup>37</sup> a patto che "tali aiuti non alterino le condizioni degli scambi in maniera sproporzionata rispetto al contributo dagli stessi offerto rispetto alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione"<sup>38</sup>

5- Aiuti individuali cioè quell'aiuto che viene concesso a singole imprese che vengono citate direttamente nell'atto istitutivo dell'aiuto.

### 1.3 Procedura per il controllo degli aiuti

Tutta questa disciplina sugli aiuti di Stato prevede anche una procedura che va a controllare gli aiuti stessi. Questa procedura è dettata dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e il compito di applicare quando previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea spetta in maniera preponderante alla Commissione dell'Unione Europea e in maniera minore ai giudici nazionali. Quest'ultimi hanno dei poteri molto limitati e non possono dichiarare la compatibilità o meno dell'aiuto di Stato con il mercato interno.

Come detto la disciplina sulla procedura di controllo è molto lacunosa e solo grazie ad una serie di regolamenti europei si è riusciti a creare una disciplina uniforme. Oggi il regolamento di riferimento in materia di aiuti di Stato è il Regolamento (UE) 2015/1589<sup>39</sup>.

Come si può vedere dall'art 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, entrano in gioco due organi importanti: Commissione e Consiglio. Andiamo ad analizzare singolarmente i compiti e i poteri di questi due organi:

- La Commissione ha il compito di controllare gli aiuti di Stato e di conseguenza ha ampio potere discrezionale riconosciuto anche dalla Corte di Giustizia però si trova ad esercitarlo in un contesto non semplicissimo a causa della complessità delle situazioni, varietà dei modelli e modalità con cui vengono concessi gli aiuti di Stato, assenza di criteri obiettivi per l'individuazione dell'aiuto di Stato e la tipologia a cui appartiene. Nella prassi si è arrivati ad avere dei criteri di valutazione i quali sono frutto

---

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione N. 2014/C 198/01 del 27 giugno 2014 relativa alla disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo ed innovazione.

<sup>37</sup> Regolamento (UE) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; art 17 e ss.

<sup>38</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 426.

<sup>39</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

dell'attività interpretativa della Commissione e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. I criteri sono:

- “L'aiuto (...) deve essere valutato alla luce dei suoi effetti nel mercato”<sup>40</sup> per cui non si tiene conto né del carattere sociale né di quello fiscale per l'applicazione degli artt. 107 e 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.<sup>41</sup>
- L'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non distingue tra aiuto temporaneo e aiuti permanente e questa distinzione importantissima poiché, come sappiamo, le norme nel tempo evolvono e dunque si modificano ed è quindi importante, per avere la certezza del diritto, che gli aiuti non siano permanenti.
- Gli aiuti per essere assentibili devono soddisfare devono avere alcune caratteristiche:

Le caratteristiche sono l'efficacia dell'aiuto (l'aiuto deve risolvere una volta per tutte il problema per il quale viene richiesto), indispensabilità (l'obiettivo non potrebbe essere raggiunto senza l'aiuto), proporzionalità (aiuto deve essere concesso nella misura strettamente necessaria al raggiungimento dell'obiettivo prefissato), giustificazione compensatoria (ossia l'aiuto deve essere valutato nell'ottica delle esigenze dell'Unione), trasparenza (l'aiuto deve essere concesso, comunicato e contabilizzato in maniera chiara deve essere chiaro anche il modo in cui questo obiettivo si realizzi), temporaneità (gli aiuti devono avere tutti carattere temporaneo), degressività (l'aiuto deve gradualmente ridursi nel tempo), non ripetitività (l'aiuto può essere concesso una sola volta) ed esclusione (l'impresa beneficiaria non può utilizzare l'aiuto per aumentare la propria capacità produttiva oltre la naturale crescita del mercato) ed infine incentivazione (cioè l'aiuto serve per integrare reintegrare le imprese beneficiarie e recuperare le condizioni di efficienza nel lungo periodo per cui non può essere usato “per differire le decisioni e i mutamenti inevitabili”<sup>42</sup>). Sono caratteristiche particolari che devono essere soddisfatte tutte, basti che una sola non sia soddisfatta che l'aiuto diventi non assentibile.

---

<sup>40</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 428

<sup>41</sup> “In secondo luogo, esso fa valere che lo sgravio degli oneri previdenziali di cui trattasi dovrebbe essere considerato un provvedimento di carattere sociale, che perciò non rientrerebbe nell'ambito degli artt. 92 e 93”.

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Italia c. Commissione, del 2 luglio 1974, causa C-173/73, punto 22.

<sup>42</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 429.

- L'aiuto deve mirare principalmente alla ristrutturazione, creazione di occupazione e non deve essere una misura di sostegno delle spese dell'impresa che ne beneficia<sup>43</sup>

Questa disciplina sul controllo degli aiuti di Stato può portare ad una valutazione diversa di compatibilità di analoghe misure in base agli effetti, finalità, contesto in cui deve essere erogato, quadro concorrenziale di riferimento.

Per avere dei criteri il più obbiettivi possibili, la Commissione emana delle Comunicazioni sulla GUUE cioè Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Le Comunicazioni sono divise per tipologia di aiuto. Questi atti non hanno carattere vincolante *erga omnes* ma sono vincolanti solo per gli Stati membri che accettano quella Comunicazione. Le Comunicazioni hanno carattere temporale e la Commissione non può modificarle unilateralmente ma ha bisogno del consenso degli Stati membri che avevano precedentemente accettato quella Comunicazione.

La Comunicazione può essere oggetto di ricorso di annullamento nel momento in cui al suo interno contiene degli obblighi specifici per gli Stati. Inoltre, questi atti non possono essere portati in giudizio come atti su cui un'impresa ha fatto legittimo affidamento per determinati aiuti poiché sono delle linee guida che la Commissione intende seguire e che gli Stati si sono impegnati di rispettare.

- Il Consiglio entra in gioco solamente in un secondo momento. Il Consiglio ha due poteri che sono disciplinati uno all'art. 107 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e l'altro all'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Il potere disciplinato nel primo articolo è un potere normativo ossia il Consiglio va a deliberare sulla compatibilità o meno con il mercato comune altre categorie di aiuto che non sono previste nelle deroghe invece il secondo potere, ossia quello disciplinato dall'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, è un potere particolare poiché il Consiglio ad unanimità dovrà deliberare su richiesta di uno Stato membro in merito alla compatibilità o meno di un singolo aiuto. In questo secondo caso lo Stato interessato può fare questa richiesta di compatibilità al Consiglio sia nella fase preliminare di esame dell'aiuto sia nella fase dell'indagine formale. Nel caso in cui la richiesta fosse fatta nella fase di indagine formale allora il giudizio della Commissione verrà sospeso finché il Consiglio non delibera sulla compatibilità dell'aiuto oggetto della richiesta. Il Consiglio ha tre mesi di

---

<sup>43</sup> "Nel caso di specie, il Tribunale constata che, quanto alla natura delle campagne pubblicitarie e delle indagini di mercato, la Commissione afferma che esse «(...) non rientrano fra le voci aventi diritto all'aiuto ai sensi della legge». Essa chiarisce che le stesse «rientrano nella categoria degli aiuti operativi dato che si tratta di tipiche spese generali di funzionamento che un'impresa deve sostenere per svolgere le sue normali attività»"

Sentenza del Tribunale dell'UE, Siemens, del 8 giugno 1995, causa T-495/93, punto 32.

tempo dalla data della richiesta per deliberare, passati questi tre mesi la Commissione potrà riprendere la fase dell'indagine formale<sup>44</sup>.

Come si può capire il perno della procedura di controllo è la Commissione poiché solo lei ha il potere di dichiarare la compatibilità o meno dell'aiuto di Stato con il mercato comune. Nel momento in cui lo Stato soccombente non si adegua alla decisione della Commissione di sopprimere o modificare l'aiuto, la Commissione stessa o qualunque Stato interessato possono adire direttamente alla Corte di Giustizia.

Per la disciplina del controllo si fa la distinzione tra aiuti esistenti e aiuti nuovi. La distinzione è rilevante poiché le due categorie di aiuto seguono regole e modalità diverse di verifica e procedura.

Per aiuti esistenti bisogna andare a vedere l'art 1 lett. b) Regolamento (UE) 2015/1589<sup>45</sup> il quale prevede che si considerano aiuti esistenti gli aiuti individuali e i regimi di aiuto che "hanno una data di esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore". La data di entrata in vigore dipende da quando lo Stato membro ha deciso di ratificare il trattato.

In sostanza l'esame di questa tipologia di aiuti, cioè quelli esistenti, prevede una cooperazione continua tra Stati membri e Commissione perché gli Stati devono regolarmente fornire delle informazioni<sup>46</sup> per dare la possibilità alla Commissione di verificare se sussistono tutte le condizioni presenti nel momento in cui l'aiuto è stato concesso.

Quali sono gli aiuti che si possono considerare esistenti? Ci sono 5 tipologie di aiuto che si considerano esistenti:

---

<sup>44</sup> "A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera"  
Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Commissione c. Consiglio del 29 giugno 2004, causa C-110/02, punto 30 e ss.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

<sup>46</sup> Art 26 Regolamento UE 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015: "Gli Stati membri presentano alla Commissione relazioni annuali su tutti i regimi di aiuti esistenti non assoggettati a obblighi specifici in tal senso nell'ambito di una decisione condizionale a norma dell'articolo 9, paragrafo 4".



- a) Come detto precedentemente, la prima categoria è prevista all'art 1 lettera b) del Regolamento UE 2015/1589<sup>47</sup>
- b) Misure che sono state comunicate alla Commissione la quale non ha né obiettato né deliberato sulla compatibilità né ha preso una posizione entro un termine ragionevole dalla notifica. Per capire cosa significa termine ragionevole bisogna vedere la sentenza Lorenz<sup>48</sup> dove la Corte di Giustizia sostiene che questa situazione è analoga a quella prevista negli artt. 263 e 265 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per cui la Commissione avrà 2 mesi di tempo per presentare eventuali ricorsi.<sup>49</sup> Tale termine è poi stato fissato anche nel Regolamento concernente gli aiuti di stato ossia il Regolamento UE 2015/1589 e tale termine parte nel momento in cui la Commissione ha a disposizione tutte le informazioni necessarie.
- Se trascorsi i due mesi la Commissione non ha adottato nessuna Decisione allora lo Stato potrà considerare approvati gli aiuti però per darvi attuazione dovrà dare un preavviso di 15 gg alla Commissione stessa. In questi 15 gg la Commissione ha due possibilità: approvare l'aiuto oppure aprire la procedura. Se il preavviso non viene dato allora quell'aiuto sarà considerato illegittimo.
- c) Misure adottate nel quadro di un regime generale di aiuti già approvato dalla Commissione. In sostanza la Commissione autorizza un regime generale di aiuti e in un momento successivo può fare un controllo su tutti i progetti rientrati in questo regime e/o progetti appartenenti a quel regime ma che eccedono un determinato importo. In particolare, nella sentenza Italgrani<sup>50</sup> l'Italia sostiene che la Commissione avrebbe dovuto controllare solamente che le condizioni fossero rispettate affinché l'aiuto potesse rientrare nel regime generale di aiuti già approvato dalla Commissione stessa<sup>51</sup>. Nel momento in cui la Commissione fa la verifica per controllare

---

<sup>47</sup> Art 1 lett. b) Regolamento UE 2015/1589: "tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore".

<sup>48</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Lorenz, dell'11 dicembre 1973, causa C-120/73.

<sup>49</sup> "Un indugio che si protraesse oltre i limiti del ragionevole potrebbe però esporre la Commissione alla censura di insufficiente diligenza. A questo proposito è opportuno richiamarsi agli artt. 173 e 175 del trattato, che si riferiscono a situazioni comparabili, per le quali è stabilito un termine di due mesi."

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Lorenz, dell'11 dicembre 1973, causa C-120/73, punto 4.

<sup>50</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Italgrani, del 30 giugno 1992, causa C-47/91.

<sup>51</sup> "Il governo italiano ritiene infatti che il «contratto di programma» stipulato con la società Italgrani ed approvato il 12 aprile 1990 con delibera CIPI non fosse nient'altro che un provvedimento applicativo della disciplina di aiuti istituita dalla legge italiana n. 64/86 ed approvato dalla Commissione con la citata decisione 88/318/CEE. Pertanto,

se un aiuto rientri o meno all'interno del regime generale di aiuto può arrivare alla conclusione che un aiuto non rientri all'interno di questi regimi per cui deve essere considerato un aiuto nuovo.

- d) Il Regolamento UE 2015/1589<sup>52</sup> prevede che siano considerati aiuti esistenti anche quelle misure che nel momento dell'attuazione non erano considerati aiuti ma lo sono diventati anche senza apportare nessuna modifica da parte dello Stato membro poiché c'è stata un'evoluzione del mercato comune
- e) L'ultima categoria di aiuti esistenti sono anche questi previsti dal Regolamento UE 2015/1589 il quale prevede che sono considerati aiuti anche quelli concessi, anche se illegalmente, da oltre 10 anni senza nessun intervento da parte della Commissione per il loro recupero.

Viene fatto un esame permanente dalla Commissione e se ha esito positivo verrà autorizzato se invece la Commissione non è convinta che l'aiuto di Stato sia compatibile con il mercato interno o che l'aiuto quando è stato concesso era compatibile ma con l'evoluzione del mercato sia diventato incompatibile, allora dovrà informare lo Stato interessato il quale avrà un mese di tempo per presentare le sue osservazioni. Se anche dopo la verifica delle osservazioni fornite dallo Stato interessato la Commissione ritiene che quell'aiuto sia incompatibile proporrà delle misure, attraverso una Raccomandazione dunque non vincolante, con le quali la Commissione suggerisce delle modifiche affinché l'aiuto diventi nuovamente compatibile oppure potrà chiedere la sua abolizione. Se la Raccomandazione della Commissione viene accettata dallo Stato membro, di conseguenza, le misure sono accettate e dovranno essere applicate e se non applicate allora la Commissione avvierà una procedura d'indagine formale dando così inizio alla fase in contraddittorio. Durante questa fase l'aiuto continuerà ad essere erogato da parte dello Stato interessato perché la Commissione non ha il potere né di sospendere l'aiuto né di emanare ingiunzioni di recupero perché questo è possibile solo per gli aiuti considerati nuovi.

Questa procedura d'indagine prevede 3 fasi:

1. La Commissione comunica allo Stato interessato della decisione di avviare la procedura d'indagine formale e lo pubblica anche nel Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Nella Comunicazione della Commissione c'è una valutazione preliminare dell'aiuto, i dubbi sulla compatibilità ed infine l'intimidazione allo Stato membro e agli interessati di presentare le loro

---

quest'ultima istituzione avrebbe dovuto limitarsi a controllare il rispetto delle condizioni dettate nella decisione di approvazione della disciplina organica italiana, e non sarebbe stata legittimata a procedere ad un nuovo esame globale dell'aiuto alla luce delle norme del Trattato”.

Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Italgrani, del 30 giugno 1992, causa C-47/91, punto 9.

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

osservazioni entro un mese. Questo termine è chiamato messa in mora ed è un elemento essenziale affinché la procedura formale d'inchiesta sia valida.

2. La Commissione adotta una decisione sulla base delle osservazioni ricevute e chiede allo Stato Membro di modificare o sopprimere l'aiuto di Stato entro un termine prefissato oppure potrebbe comunicare che l'aiuto è compatibile (decisione positiva) oppure potrebbe approvare la compatibilità a patto che siano soddisfatte determinate condizioni (decisione condizionata)
3. Se lo Stato membro non ottemperi alle proprie obbligazioni entro i termini previsti allora ci sarà un ricorso diretto alla Corte di Giustizia.

Nel momento in cui viene approvato un regime generale di aiuti, la Commissione non può riesaminare tutti gli aiuti erogati appartenenti a quel regime già precedentemente approvato. Nel caso in cui ci siano dei pregiudizi alla concorrenza legati alle modalità di finanziamento dell'aiuto allora la Commissione potrà emettere una Decisione con cui ritiene compatibile l'aiuto però apporta delle modifiche alle modalità di finanziamento in modo tale da eliminare quei pregiudizi alla concorrenza.

Per quanto riguarda gli aiuti nuovi si intendono quegli aiuti individuali o regimi di aiuti che non rientrano nel gruppo degli aiuti esistenti. Questi aiuti considerati nuovi hanno un doppio obbligo procedurale previsto dallo stesso art. 108 paragrafo 3 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Gli obblighi sono:

- 1) Obbligo di notifica ossia lo "Stato membro deve comunicare alla Commissione, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti".
- 2) Obbligo di *standstill* ossia "Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale".

Mentre l'obbligo di *standstill* vale per gli aiuti considerati nuovi, l'obbligo di notifica non prevede delle eccezioni se non in casi particolari. Queste eccezioni si verificano quando viene erogato un aiuto appartenente ad un regime generale di aiuti precedentemente approvato per cui questo nuovo aiuto non è soggetto all'obbligo di notifica. La seconda eccezione si ha quando vengono erogati aiuti *de minimis* e quando l'aiuto rientra in quelle categorie di aiuti esenti da obbligo di notifica previsti da dei Regolamenti<sup>53</sup> emanati dalla stessa Commissione.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria).

<sup>54</sup> Art 3 Regolamento CE n. 800/2008: "I regimi di aiuti che soddisfano tutte le condizioni di cui al capo I del presente regolamento, nonché le rilevanti disposizioni di cui al capo II del medesimo, sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del trattato e sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, purché gli aiuti individuali concessi nel quadro di tali regimi soddisfino tutte le

Sono soggetti all'obbligo di notifica anche quella categoria di misure che sono dubbie sul qualificarsi o meno come aiuti di Stato.

Nel momento in cui l'obbligo di notifica non viene rispettato, la Commissione non può considerare come incompatibile questi aiuti che difettano di notifica ma la Commissione avrà comunque l'obbligo di fare il controllo ex art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per verificare effettivamente la compatibilità o meno con il mercato comune. Questa tipologia di aiuto potrebbe essere compatibile ma avere un difetto di procedura.

Per quanto riguarda il secondo obbligo, ossia quello di *standstill*, si dice che è un obbligo negativo cioè un divieto in questo caso di dare esecuzione ai propri progetti prima di aver la Decisione finale sulla compatibilità o meno emessa dalla stessa Commissione. La Decisione della Commissione ha valenza *ex nunc*, dunque, nel caso in cui uno Stato abbia dato esecuzione all'aiuto prima di avere la Decisione finale della Commissione sulla compatibilità, la Decisione con esito positivo non va a sanare le operazioni fatte ante decisione della Commissione. In dottrina infatti si dice che "I concorrenti dell'impresa beneficiaria di aiuti illegittimi possono rivolgersi ai giudici nazionali per far constatare l'illegittimità degli atti di esecuzione della misura e provi fine ed eventualmente possono richiedere anche un risarcimento per il pregiudizio subito a seguito dell'aiuto illegittimamente erogato".<sup>55</sup>

Come già detto anticipatamente, aiuti nuovi ed aiuti esistenti hanno una procedura diversa per verificare la compatibilità. Entrambe le tipologie di aiuti prevedono la fase del contraddittorio ma gli aiuti nuovi hanno un'ulteriore fase antecedente a quella del contraddittorio che è chiamata fase preliminare.

La fase preliminare ha il compito di effettuare una prima valutazione della compatibilità sugli aiuti nuovi o modifiche ad aiuti esistenti. Affinché questa procedura venga avviata è necessario che venga fatta una notifica da parte dello Stato interessato alla Commissione. La notifica deve essere tempestiva e completa. La notifica si considera completa nel momento in cui la Commissione non richieda ulteriori informazioni nell'arco di due mesi a partire dalla data della notificazione stessa. Se la Commissione ritiene insufficienti le informazioni ricevute può chiedere allo Stato interessato ulteriori informazioni e se lo Stato non ottemperi a questa richiesta entro i termini stabiliti allora la notifica si considera ritirata. Se viene erogato in egual misura l'aiuto di Stato anche se la richiesta è considerata ritirata allora quell'aiuto è considerato illegale.

I soggetti terzi possono intervenire, senza che la Commissione invia alcunché, portando le loro osservazioni però la Commissione ha la facoltà di tener conto di queste osservazioni dei soggetti terzi.

---

condizioni del presente regolamento".

<sup>55</sup>Strozzi G., Vitale G., *op. cit*, pag. 443 e ss.

Questa indagine di verifica della compatibilità deve essere conclusa entro un termine ragionevole, il quale dipende dalla complessità della pratica, le circostanze specifiche e dalla condotta delle parti nel corso della procedura. Secondo la Corte di Giustizia questo termine non può eccedere i due mesi dalla data della notifica o dalla data di ricezione delle ultime informazioni se successiva alla data della notifica.

Trascorsi i due mesi, se la Commissione non ha emesso la sua Decisione, allora l'aiuto si considera approvato e dopo aver dato un preavviso di 15 gg si potrà dare attuazione all'aiuto stesso<sup>56</sup>. Trascorsi i 15 gg l'aiuto non si considera più nuovo ma esistente e di conseguenza soggetto al controllo della Commissione ex art 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Nel caso in cui l'aiuto è stato erogato o modificato senza notifica allora la Commissione può fare un'ingiunzione allo Stato erogatore l'aiuto dove chiede di sospendere l'aiuto e di fornire tutte le informazioni necessarie affinché si possa fare la verifica di compatibilità. Se lo Stato omette di sospendere l'aiuto allora la Commissione potrà adire di fronte alla Corte di Giustizia per contestare la violazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e contemporaneamente la Commissione può fare l'esame di merito sull'aiuto. Se invece lo Stato non fornisce le informazioni utili, la Commissione può concludere la fase preliminare con una Decisione di compatibilità o meno in base alle informazioni in suo possesso e lo Stato soccombente la Decisione potrà fare ricorso portando ulteriori informazioni.

In base a quanto stabilito dal Regolamento (UE) 2015/1589<sup>57</sup> le Decisioni possono essere di tre tipi:

- 1) La misura notificata non è considerata aiuto
- 2) La misura notificata è considerata aiuto di Stato ma è compatibile con il mercato comune
- 3) Avvia la seconda fase chiamata fase in contraddittorio poiché la Commissione ha dei dubbi circa la compatibilità della misura con il mercato comune.

---

<sup>56</sup> “È questo il motivo per cui, onde tener conto dell'interesse degli Stati membri ad essere informati rapidamente in settori in cui la necessità d'intervenire può assumere carattere d'urgenza, la Commissione è tenuta ad agire per tempo; altrimenti, alla scadenza di un termine ragionevole, valutato dalla Corte in due mesi, lo Stato membro può, dandone preavviso alla Commissione, mettere in vigore i provvedimenti in questione.” Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Germania c. Commissione, del 20 marzo 1984, causa C- 84/82, punto 11.

<sup>57</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

La Decisione della fase preliminare dovrà essere pubblicata nel Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e le Decisioni sono impugnabili ai sensi dell'art. 263 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

La seconda fase è la fase del contraddittorio.

Questa fase, per gli aiuti nuovi, si ha solamente quando la Commissione nutre dei dubbi sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune quindi se la Commissione non ha nessun dubbio circa la compatibilità dell'aiuto allora la verifica della compatibilità stessa termina con la fase preliminare.

Questa fase si può trovare tanto negli aiuti nuovi quanto in quelli esistenti. La fase del contraddittorio inizia con una notifica inviata dalla Commissione allo Stato interessato il cui contenuto riguarda gli scambi avvenuti nella fase preliminare, punti di fatto e di diritto attinenti, la valutazione avvenuta nella fase preliminare, i dubbi sulla compatibilità che sono nati dalla fase preliminare. Se la Commissione apre la procedura d'indagine formale, lo Stato membro e tutti gli altri soggetti interessati devono presentare le loro osservazioni entro 1 mese. Gli altri interessati sono informati dell'apertura della procedura attraverso la pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Secondo quanto previsto dal Regolamento di riferimento<sup>58</sup>, la Commissione può chiedere informazioni oltre che ai diretti interessati anche a soggetti diversi, i quali sono soggetti ad ammende o penalità di mora se offrono informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete<sup>59</sup>. Le osservazioni presentate da soggetti terzi dovranno essere comunicate allo Stato membro soggetto dell'indagine formale in modo tale che possa commentare tali osservazioni.

Per soggetti terzi interessati si considerano non solo le imprese beneficiarie dell'aiuto ma anche tutte quelle imprese, persone o associazioni che sono considerate concorrenti dell'impresa beneficiaria.

La procedura deve concludersi con una Decisione finale ed è previsto un termine di 18 mesi entro il quale la procedura d'indagine deve concludersi. Trascorso questo tempo se la Commissione non ha delle informazioni sufficienti per

---

<sup>58</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

<sup>59</sup> Art. 8 paragrafo 1 Regolamento (UE) 2015/158: "La Commissione può, se ritenuto necessario e proporzionato, irrogare mediante decisione alle imprese o associazioni di imprese ammende di importo non superiore all'1 % del loro fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente, quando esse, intenzionalmente o per negligenza grave: a) forniscono informazioni inesatte o fuorvianti in risposta a una richiesta rivolta a norma dell'articolo 7, paragrafo 6; b) in risposta a una decisione adottata a norma dell'articolo 7, paragrafo 7, forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscono le informazioni entro il termine stabilito".

emettere una Decisione sulla compatibilità dell'aiuto allora lo Stato membro può richiedere alla Commissione che emetta una Decisione negativa <sup>60</sup>.

Ci sono 4 modi con cui questa procedura d'indagine può finire:

- a) Attestazione negativa cioè si dichiara che la misura notificata non si considera aiuto;
- b) Decisione positiva vale a dire che l'aiuto è compatibile con il mercato interno
- c) Decisione condizionale ossia "La Commissione può subordinare una Decisione positiva a condizioni che consentano di considerare l'aiuto compatibile con il mercato interno e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della Decisione stessa"<sup>61</sup>
- d) Decisione negativa qualora la Commissione ritenga che l'aiuto di Stato non è compatibile con il mercato interno per cui non potrà esserci la sua esecuzione

Indipendentemente dalla tipologia di Decisione della Commissione, essa deve essere sempre adeguatamente motivata in modo tale da assicurare alla Corte di Giustizia la possibilità di esercitare il suo controllo e possa assicurare i diritti della difesa. La Decisione deve essere pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Nel caso in cui la Decisione finale fosse una Decisione condizionata e lo Stato membro non osservasse queste condizioni allora la Commissione ha due possibilità: in primo luogo potrebbe adire direttamente alla Corte di Giustizia oppure potrebbe decidere di constatare l'incompatibilità della nuova misura. Con l'evoluzione della giurisprudenza, in realtà, la Corte di Giustizia si è espressa sulla seconda possibilità e ha dichiarato che l'accertamento dell'incompatibilità con il mercato comune deve comunque avvenire nel rispetto delle procedure previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Nel momento in cui viene emessa una Decisione, soprattutto se è una Decisione negativa, lo Stato deve eseguire quanto previsto dalla Decisione stessa entro un termine stabilito a meno che non eccepisca quanto scritto perché impossibilitato in modo assoluto. Una volta che eccepisce lo Stato soccombente dovrà incontrarsi con la Commissione e dovranno trovare una soluzione agli ostacoli che impediscono l'esecuzione della Decisione.

---

<sup>60</sup> Art. 9 paragrafo 7 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015: "Una volta scaduto il termine di cui al paragrafo 6 del presente articolo, e se lo Stato membro interessato ne fa richiesta, la Commissione, entro due mesi, adotta una decisione in base alle informazioni in suo possesso. Se del caso, qualora le informazioni fornite non siano sufficienti per stabilire la compatibilità, la Commissione adotta una decisione negativa."

<sup>61</sup> Art. 9 paragrafo 4 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

Se la Decisione viene data sulla base di informazioni inesatte allora la Commissione potrà revocare la Decisione stessa. Lo Stato soccombente dovrà anche dare la possibilità alla Commissione di inviare dei suoi funzionari in loco nel momento in cui la Commissione ritiene che lo Stato non stia eseguendo in modo corretto quanto scritto nella decisione.

Quanto appena descritto è quello previsto all'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ma nella realtà il procedimento è diverso perché a volte non si passa alla procedura d'indagine formale perché dopo aver fatto l'esame preliminare viene emessa una Decisione che contiene un obbligo di non obiezione. Solitamente si prevede questo obbligo di non obiezione quando la misura presentata non è considerata aiuto o, anche se considerata aiuto, non ci sono dubbi sulla compatibilità con il mercato comune.

#### 1.4 Gli aiuti illegali

A tutti gli aiuti visti si aggiungono anche gli aiuti illegali ossia quegli aiuti che non sono stati notificati alla Commissione o che anche se notificati non hanno aspettato l'autorizzazione della Commissione stessa per dargli attuazione. Sono da reputare aiuti illegali anche quelli che sono stati erogati trascorsi i due mesi dalla notifica completa ma senza preavviso.

Molto importante è la differenza tra aiuto illegale e aiuto abusivo cioè il primo è un aiuto che non rispetta le regole previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea invece il secondo è un aiuto erogato in violazione di una Decisione della Commissione.

La Commissione esamina le informazioni in sua conoscenza e, se lo ritiene necessario, potrà chiedere ulteriori informazioni allo Stato membro interessato. Nel caso in cui lo Stato membro non fornisca ulteriori informazioni nemmeno dopo un secondo sollecito allora la Commissione emetterà un'ingiunzione di fornire informazioni ossia una Decisione con cui chiede che gli vengano fornite ulteriori informazioni. Dopodiché la Commissione ha il potere di emettere un'altra ingiunzione con il compito di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso fino a che non venga emessa la Decisione finale sulla compatibilità o meno della misura con il mercato comune. La Commissione può anche ordinare il recupero a titolo provvisorio dell'aiuto illegale quando:<sup>62</sup>

- non ci sono dubbi sul fatto che quella misura possa essere qualificata come aiuto

---

<sup>62</sup> Art. 13 paragrafo 2 Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015: “Dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di recuperare a titolo provvisorio ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno («ingiunzione di recupero»), se vengono rispettati i seguenti criteri: a) in base a una pratica consolidata non sussistono dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione; b) occorre affrontare una situazione di emergenza; c) esiste un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente”



- occorra affrontare una misura d'emergenza
- esiste un grave rischio di danno consistente ed irreparabile ad un concorrente

“Solo dopo la restituzione effettiva dell'aiuto a seguito dell'ingiunzione di recupero, la Commissione è tenuta a adottare una Decisione entro i termini applicabili agli aiuti notificati”<sup>63</sup>. Questo vale solo per quegli aiuti illegali erogati dopo l'entrata in vigore del Regolamento (CE) 659/1999<sup>64</sup>.

Se lo Stato membro non si adegua all'ingiunzione di sospensione o di recupero allora la Commissione potrà adire davanti alla Corte di Giustizia per far dichiarare la violazione del diritto dell'Unione.

Lo scopo dell'ingiunzione di recupero è quello di portare la situazione allo *status quo ante* in modo tale da eliminare il vantaggio illegittimo di cui ha usufruito l'impresa beneficiaria a discapito dei suoi concorrenti.

Inizialmente il recupero dell'aiuto veniva richiesto sia quando l'aiuto era considerato incompatibile dalla Commissione sia quando l'aiuto viziava di alcune norme procedurali. Questa seconda ipotesi è stata corretta dalla Corte di Giustizia<sup>65</sup>, la quale ha affermato che il recupero dell'aiuto deve essere fatto solo nel momento in cui l'aiuto è illegittimo perché incompatibile.

Vista la nuova posizione della Corte di Giustizia, si rischia che sorga una nuova prassi un po' pericolosa: il rischio è che ogni Stato eroghi un aiuto senza notificarlo (difetto procedurale) e una volta che la Commissione valuterà che l'aiuto è compatibile, lo Stato non deve fare nient'altro che continuare a erogare l'aiuto stesso.

A volte la Commissione per approvare la compatibilità di un aiuto nuovo emette una Decisione condizionata con la quale prevede che l'aiuto nuovo è compatibile a patto che lo Stato si impegni a recuperare il precedente aiuto che è risultato illegale.<sup>66</sup>

Una volta che la Commissione emette un'ingiunzione di recupero spetterà all'ordinamento interno dello Stato soccombente di decidere le modalità con cui recuperare l'aiuto. Dette modalità dovranno essere comunicate alla Commissione.

---

<sup>63</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 451.

<sup>64</sup> Regolamento (CE) N. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999).

<sup>65</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, Boussac, del 14 febbraio 1990, causa C-301/87.

<sup>66</sup> “Gli aiuti in forma di prestiti agevolati di 2,8 milioni e di 3 milioni di marchi tedeschi (...) destinati alla società Textilwerke Deggendorf GmbH e notificati alla Commissione con lettera delle autorità tedesche del 25 febbraio 1991, sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92 del Trattato CEE.

Le autorità tedesche sono tenute a sospendere il versamento alla società Deggendorf degli aiuti di cui all'articolo 1 della presente decisione, finché non avranno proceduto al recupero degli aiuti incompatibili di cui all'articolo 1 della decisione 86/509/CEE”. Sentenza del Tribunale dell'UE, TWD c. Commissione, del 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93.

L'articolo di riferimento per la decisione di recupero è il n. 16 del Regolamento citato<sup>67</sup>. Questo articolo è composto di 3 paragrafi: il primo prevede l'obbligo di recupero se la Commissione nella sua Decisione lo impone. "La commissione può non prevedere il recupero se il recupero stesso è in contrasto con un principio generale dell'Unione Europea".

Il secondo paragrafo prevede che oltre al recuperare l'aiuto erogato devono essere aggiunti anche gli interessi calcolati con un tasso fissato dalla Commissione.

Il terzo paragrafo prevede che ogni Stato membro possa scegliere le modalità con cui recuperare l'aiuto concesso a patto che queste modalità consentano "un'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione".

Non c'è l'obbligo di recupero dell'aiuto nel caso in cui lo Stato si trovi in una situazione di impossibilità assoluta. Se sussiste l'impossibilità assoluta lo decide la Corte di Giustizia e su questa scelta è molto severa. Ad esempio, nella sentenza Commissione c. Repubblica francese<sup>68</sup>, la Corte di Giustizia nel punto 37 nega la situazione di impossibilità assoluta alla Francia perché ritiene che "non sia stato attuato nessun tentativo di esecuzione della controversia da parte del destinatario della Decisione".

Solitamente nel momento in cui viene eccepito l'impossibilità assoluta, lo Stato interessato e la Commissione collaborano e cercano di trovare una soluzione alternativa soddisfacente. "Se lo Stato non dimostra l'impossibilità sopravvenuta e omette di ottemperare nel termine assegnato allora non potrà invocare a proprio vantaggio la mancata cooperazione con la Commissione".<sup>69</sup>

Nel momento in cui viene imposto il recupero a fronte dell'erogazione di un aiuto illegale, il soggetto beneficiario non può reclamare né il principio del legittimo affidamento né il principio di certezza del diritto.

Nel caso in cui la proprietà dell'impresa beneficiaria è stata trasferita dal venditore al compratore nel momento in cui è soggetto alla restituzione dell'aiuto illegale allora l'obbligo di restituzione rimarrà in capo al venditore, il quale dovrà riportare la situazione allo *status quo ante*.

La Decisione della Commissione la quale ordina il recupero dell'aiuto ha efficacia diretta per cui è direttamente opponibile all'impresa beneficiaria l'aiuto e non c'è bisogno di nessun altro provvedimento per far ricadere l'obbligo di restituzione in capo all'impresa beneficiaria anche se la Decisione è rivolta allo Stato membro.

---

<sup>67</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione).

<sup>68</sup> Sentenza della Corte di Giustizia, Commissione c. Repubblica francese, del 9 luglio 2015, causa C- 63/14.

<sup>69</sup> Strozzi G., Vitale G., *op. cit.*, pag. 455 e ss.

## CAPITOLO II – IL CASO DI RYANAIR

### 2.1 Introduzione

La situazione attuale di pandemia è frutto di una serie di fasi precedenti che hanno portato la diffusione del virus Sars-CoV-2 a partire dalla Cina per poi passare per alcuni paesi asiatici, in Europa ed infine arrivare in America e di conseguenza l'11 marzo 2020 il direttore generale dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) dichiarò la pandemia mondiale da Covid-19.

Dopo questa dichiarazione è iniziato il lockdown e di conseguenza tutte le chiusure in primis a tutte le grandi manifestazioni, poi chiusure a livello locale come cinema, teatri, impianti sportivi etc. ed infine una delle chiusure più importanti è stata ordinata, in Italia, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 22 marzo 2020<sup>70</sup> dove lo Stato obbligava le persone a spostarsi dal proprio comune solo per esigenze lavorative, di salute o per altri motivi urgenti. La conseguenza di questo DPCM è stato proprio quello di limitare fortemente gli spostamenti delle persone fisiche che ha comportato una serie di problemi al settore turistico, in particolare, agli aeroporti e alle compagnie aeree. Le misure prese dal Governo italiano sono state prese in maniera analoga anche negli altri Stati proprio per far fronte alla pandemia.

Come conseguenza a queste chiusure alcuni Stati hanno ben pensato di erogare alcuni aiuti di Stato in favore delle loro compagnie aeree nazionali. Dopo quest'erogazione altre compagnie aeree non soggette a questo aiuto di Stato hanno fatto ricorso perché non ritenevano lecito l'aiuto di Stato erogato.

Per capire meglio questa situazione, in questo secondo capitolo si analizzerà la sentenza del Tribunale dell'UE del 19 maggio 2021 relativa alla causa T-465/20<sup>71</sup>.

### 2.2 Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20

In questa sentenza i soggetti contrapposti sono: Ryanair, con sede in Irlanda, da un lato e dall'altro la Commissione europea sostenuta dal Portogallo, Polonia e Francia.

Il 9 giugno 2020 il Portogallo ha notificato alla Commissione l'intenzione di erogare un aiuto di Stato a favore di Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (la compagnia aerea nazionale del Portogallo) per una somma pari a 1,2 miliardi di

---

<sup>70</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020 ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale (Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.76 del 22 marzo 2020).

<sup>71</sup> Sentenza del Tribunale UE, Ryanair c. Commissione (TAP; Covid-19) del 19 maggio 2021, causa T-465/20.

euro. L'aiuto di Stato aveva lo scopo di mantenere nel mercato la compagnia aerea per sei mesi ossia da luglio a dicembre 2020<sup>72</sup>. L'aiuto di Stato, dopo esser stato esaminato dalla Commissione, è risultato compatibile con il mercato comune e nel momento dell'erogazione è stato redatto e consegnato alla Commissione un piano di ristrutturazione della compagnia aerea.

Quello che viene chiesto al Tribunale dell'Unione Europea da parte dei due soggetti è diverso e contrapposto: da un lato la ricorrente (Ryanair) chiede al Tribunale che annulli la decisione impugnata e dall'altro lato abbiamo la Commissione che chiede al Tribunale di respingere il ricorso.

Ryanair chiede l'annullamento dell'atto impugnato in primis perché la compatibilità è stata data secondo una procedura abbreviata cioè non si è svolta la fase di indagine formale e poi perché concedendo questo aiuto di Stato alla compagnia aerea portoghese si è alterata la concorrenza poiché Ryanair non ha potuto godere dello stesso aiuto di Stato<sup>73</sup>.

Come si evince dalla sentenza del Tribunale dell'Unione Europea del 19 maggio 2021, non è stata mai contestata la questione sulla ricevibilità del ricorso diretto di annullamento da parte di Ryanair perché TAP Portugal e Ryanair erano le principali due concorrenti delle rotte aeree in Portogallo e solamente nel 2019 Ryanair ha trasportato circa 11 milioni di passeggeri nelle rotte portoghesi<sup>74</sup>.

Quando viene proposto il ricorso la ricorrente deduce cinque motivi ma i più importanti sono il quarto e il quinto motivo. Il quarto motivo riguarda le regole procedurali adottate dalla Commissione per dichiarare la compatibilità dell'aiuto

---

<sup>72</sup> “La misura di cui trattasi mira a mantenere il beneficiario, società controllante e azionista al 100% della Transportes Aéreos Portugueses SA (in seguito: la «TAP Air Portugal»), in attività per sei mesi, tra il luglio 2020 e il dicembre 2020”. Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20.

<sup>73</sup> “la ricorrente sarebbe «interessata» (...) poiché, in quanto concorrente della TAP Air Portugal, i suoi interessi sarebbero lesi dalla concessione di un prestito di Stato alla società controllante della TAP Air Portugal. L'aiuto concesso al beneficiario permetterebbe alla TAP Air Portugal di rimanere sul mercato come concorrente sovvenzionato della ricorrente. Contrariamente alla TAP Air Portugal, la ricorrente, suo principale concorrente in Portogallo, non beneficerebbe di un prestito di Stato. Essa sarebbe quindi penalizzata in termini di concessione di prestiti e di condizioni relative ai prestiti, soprattutto per quanto riguarda il loro tasso di interesse”. Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 17

<sup>74</sup> “Nel caso di specie, è incontestabile che esiste un rapporto di concorrenza tra la ricorrente e la TAP Air Portugal. La ricorrente ha infatti affermato, senza essere contraddetta, che essa contribuiva alla prestazione di servizi aerei in Portogallo dal 2003 e che ha trasportato, nel 2019, 10,9 milioni di passeggeri sulle rotte portoghesi. Non è stato neppure contestato tra le parti che la ricorrente era la più importante concorrente della TAP Air Portugal e che le due compagnie erano state in concorrenza diretta su 32 linee nel 2019”

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 24.

di Stato invece il quinto motivo riguarda dei vizi di motivazione ai sensi dell'art. 296 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il quarto motivo si fa riferimento all'art. 108 paragrafo 2 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea dove la ricorrente, nel caso in cui si fosse aperta la fase della procedura formale, avrebbe potuto dimostrare che le valutazioni effettuate dalla Commissione nella fase preliminare avrebbero portato a dei dubbi sulla compatibilità con il mercato interno dell'aiuto di Stato<sup>75</sup>.

Per quanto riguarda il quinto motivo, invece, la ricorrente, ossia Ryanair, sostiene che la Commissione non ha motivato in maniera adeguata determinate situazioni come, per esempio, il fatto che i problemi della compagnia aerea non erano solo dovuti alla situazione di pandemia ma c'erano anche dei problemi intrinseci<sup>76</sup> i cui costi dovevano essere ripartiti tra gli azionisti o quantomeno tra le società facenti parte dello stesso gruppo.

Questo quinto motivo fa riferimento alla violazione dell'art. 296 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea il quale al paragrafo 2 cita: «Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, Raccomandazioni, richieste o Pareri previsti dai trattati»; come si evince da questo paragrafo, le motivazioni sono diverse in base alla tipologia dell'atto, al contesto in cui deve essere dato, alla natura dell'atto ed infine ai soggetti colpiti direttamente dalla Decisione stessa. In questo caso la motivazione della Decisione riguarda solamente le motivazioni per cui la Commissione non ha ritenuto necessario aprire la fase di indagine formale per valutare la compatibilità dell'aiuto di Stato notificato dal Portogallo alla Commissione stessa<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> “La ricorrente, infatti, ai fini della salvaguardia dei diritti procedurali di cui beneficia nell'ambito del procedimento d'indagine formale, può invocare motivi di ricorso idonei a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o poteva disporre, nella fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto far sorgere dubbi quanto alla compatibilità di quest'ultima con il mercato interno”

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 27.

<sup>76</sup> “Secondo la ricorrente, la Commissione ha completamente omesso di motivare, anche in modo succinto, la presunta mancanza di capacità degli azionisti di far fronte alle difficoltà del beneficiario. Allo stesso modo, la Commissione non avrebbe affatto valutato la ripartizione dei costi all'interno del gruppo o se le difficoltà del beneficiario fossero intrinseche ad esso”.

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 34.

<sup>77</sup> “la decisione di non avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE deve esporre unicamente i motivi per i quali la Commissione ritiene che non sussistano gravi difficoltà per la valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato interno, e anche una motivazione succinta di tale decisione deve essere considerata sufficiente rispetto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE qualora essa faccia apparire in modo chiaro e inequivocabile le ragioni per cui la Commissione ha ritenuto non sussistenti difficoltà di tal genere”

In questo specifico caso, la Commissione ha ritenuto che l'aiuto fosse compatibile nel momento in cui si sono verificate tre situazioni contemporaneamente<sup>78</sup>:

1. "se il beneficiario dell'aiuto faccia parte di un gruppo e, in caso affermativo, la composizione di quest'ultimo"
2. "se le difficoltà che il beneficiario deve affrontare siano intrinseche ad esso e non risultino da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo"
3. "se tali difficoltà siano troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso".

Stando a quanto previsto dalla Decisione impugnata, la Commissione non ha mai effettivamente esaminato se il beneficiario facesse parte di un gruppo e ne conseguiva che i punti 2 e 3 sopra citati potrebbero anche non essere stati esaminati. Nel momento in cui è stato fatto il ricorso, Ryanair sostiene che il beneficiario facesse parte del gruppo con il consorzio AGW (Atlantic Gateway SGPS Lda) ma la Commissione riteneva che AGW non facesse parte del gruppo poiché era solamente un consorzio che deteneva le azioni di due persone fisiche (azionisti) e di conseguenza AGW non era considerata un'impresa<sup>79</sup>. Va inoltre sottolineato come nella Decisione della Commissione non vengano mai esplicitati i rapporti tra il beneficiario e le società azioniste soprattutto non vengono mai spiegati i rapporti tra beneficiario e AGW. Bisogna anche evidenziare come nella Decisione non è stato definito dalla Commissione se il beneficiario e gli azionisti fossero considerato gruppo e il Tribunale non ha le capacità di verificare la presenza o meno di detto gruppo<sup>80</sup>.

---

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 37.

<sup>78</sup> "Ne consegue che il punto 22 degli orientamenti enuncia tre condizioni cumulative che consentono di ritenere compatibile con il mercato interno un aiuto concesso a una società facente parte di un gruppo. Spetta infatti alla Commissione esaminare, in primo luogo, se il beneficiario dell'aiuto faccia parte di un gruppo e, in caso affermativo, la composizione di quest'ultimo; in secondo luogo, se le difficoltà che il beneficiario deve affrontare siano intrinseche ad esso e non risultino da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e, in terzo luogo, se tali difficoltà siano troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso"

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 40.

<sup>79</sup> "La Commissione, nel controricorso e in udienza, ha negato l'esistenza di un gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti di cui farebbero parte la AGW e il beneficiario. A suo avviso, dalla decisione impugnata non risulta che si tratti di un gruppo di cui facevano parte il beneficiario e la AGW. La AGW sarebbe un consorzio, che detiene in realtà le azioni di due persone fisiche e non costituirebbe di per sé un'impresa"

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 46.

<sup>80</sup> "la Decisione impugnata non indica se la Commissione avesse esaminato la questione se, tenendo conto, in particolare, dei criteri enunciati in detto allegato, il beneficiario e le società che detengono azioni in quest'ultimo potessero essere qualificati come gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti. Il Tribunale non è quindi in grado di verificare se fosse così"

Altro elemento importate su cui mettere l'accento è l'analisi fatta dalla Commissione ossia quando la Commissione ha esaminato la situazione del beneficiario, in primis si è limitata a dichiarare che il beneficiario e i suoi azionisti non facevano parte di un gruppo e ne consegue che non è nemmeno stata fatta la valutazione dei punti 2 e 3 sopra citati ed inoltre come afferma il Tribunale dell'UE "i punti da 11 a 13 della decisione impugnata<sup>81</sup> espongono l'impatto delle perturbazioni causate da detta pandemia sui risultati operativi della TAP Air Portugal e sulla sua posizione di liquidità. Tali punti non precisano quindi in alcun modo se le difficoltà fossero intrinseche al beneficiario e non risultassero da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo asseritamente costituito dal suddetto beneficiario e dai suoi azionisti. Essi non espongono neppure la situazione finanziaria delle società azioniste del beneficiario, né la loro e eventuale capacità di risolvere, anche solo parzialmente, le difficoltà di quest'ultimo. Il Tribunale non è quindi in grado di controllare la fondatezza delle citate affermazioni"<sup>82</sup>.

Alla fine di ciò il Tribunale ha sostenuto che non è in grado di verificare se la Commissione abbia agito correttamente nella fase preliminare, cioè l'organo giurisdizionale non è in grado di verificare se nella fase preliminare possano esser sorti dei dubbi sulla compatibilità o meno dell'aiuto di Stato con il mercato interno. Il Tribunale è arrivato alla conclusione che la Decisione impugnata venga annullata ma, come previsto dall'art 264 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>83</sup>, il Tribunale si è avvalso del potere discrezionale di limitare l'effetto di annullamento della sua sentenza.

In questo specifico caso il Tribunale esercitò questo potere discrezionale principalmente per due motivi: il primo motivo riguarda il fatto che l'aiuto di Stato aveva una durata di 6 mesi (nel momento dell'impugnazione della decisione i 6 mesi erano trascorsi) e al termine di questo periodo il Portogallo avrebbe dovuto presentare alla Commissione un piano di ristrutturazione il quale avrebbe comportato una proroga all'erogazione dell'aiuto fino a quando la Commissione stessa non avesse emanato una Decisione definitiva sul piano di ristrutturazione; il secondo motivo, invece, riguarda il fatto che l'aiuto di Stato è stato erogato in fase di pandemia e di conseguenza gli effetti di annullamento della Decisione

---

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 48.

<sup>81</sup> Decisione C(2020) 3989 final della Commissione, del 10 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP (GU 2020, C 228, pag. 1; «decisione impugnata»)

<sup>82</sup> Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 52.

<sup>83</sup> Art. 264 paragrafo 2 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "Tuttavia la Corte, ove lo reputi necessario, precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi."

impugnata avrebbero causato dei danni all'economia della TAP Air Portugal ma anche all'economia dello Stato Membro<sup>84</sup>.

Alla fine, il Tribunale dell'UE ha deciso che la Decisione impugnata<sup>85</sup> è annullata e i suoi effetti sono sospesi fino a che la Commissione non adotti una nuova Decisione ai sensi dell'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Per adottare questa nuova Decisione la Commissione ha due mesi di tempo però se la Commissione decide di avviare la procedura prevista al paragrafo 2 dell'art. 108 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea allora i termini per l'adozione della nuova Decisione vengono prorogati. Inoltre, la Commissione, siccome è risultata soccombente, dovrà farsi carico delle sue spese e di quelle di Ryanair.

### 2.3 Decisione della Commissione sull'aiuto di Stato n. SA.57369 (2020/ N)

Quasi un anno dopo, il Tribunale ha annullato la decisione iniziale della Commissione e ha chiesto che la Commissione si esprimesse nuovamente sull'aiuto di Stato concesso al Portogallo a favore della compagnia aerea. Due mesi dopo (luglio 2021) ha emesso una nuova Decisione<sup>86</sup> dove non ha sollevato obiezioni sull'aiuto di Stato per cui, secondo la Commissione, l'aiuto era approvato. Dopo questa seconda Decisione della Commissione, l'aiuto di Stato sarà nuovamente oggetto di ricorso per annullamento ma il caso è ancora pendente davanti al Tribunale dell'Unione Europea<sup>87</sup>.

In particolare, con la nuova Decisione, la Commissione ha deciso di avviare la procedura prevista all'art. 108 paragrafo 2 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in relazione all'aiuto per la ristrutturazione. Dopo che il Portogallo ha presentato le sue osservazioni e questa Decisione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, le parti interessate hanno potuto presentare osservazioni alla Commissione, la quale dovrà inviarle allo Stato

---

<sup>84</sup> “In tale contesto, in cui l'applicazione della misura di aiuto di cui trattasi si inserisce in un processo ancora in corso e composto da varie fasi successive, il fatto di rimettere in discussione l'erogazione delle somme di denaro previste dalla misura di aiuto di cui trattasi nella fase attuale avrebbe conseguenze particolarmente dannose su un insieme di interessi, sia pubblici che privati. Più specificamente, si deve tener conto degli effetti negativi delle perturbazioni causate dalla pandemia di COVID-19 sui servizi aerei e sull'economia del Portogallo e dell'importanza della TAP Air Portugal per tali servizi e per l'economia di detto Stato membro”

Sentenza del Tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, del 19 maggio 2021, causa T-465/20 punto 60.

<sup>85</sup> Decisione C(2020) 3989 final della Commissione, del 10 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP (GU 2020, C 228, pag. 1; «decisione impugnata»).

<sup>86</sup> Decisione della Commissione, del 16 luglio 2021, sul caso SA 57369 - Rescue aid to TAP SGPS (GU C 345 del 27.8.2021, pag. 1).

<sup>87</sup> Il caso pendente davanti al tribunale dell'UE, Ryanair c. Commissione, causa T-743/21.



oggetto della Decisione, in questo caso è il Portogallo. Ci sono state ben 39 parti interessate le quali hanno presentato le loro osservazioni e il Portogallo ha potuto presentare ulteriori osservazioni in risposta a quelle presentate dalle parti interessate.

A fine ottobre sono state richieste ulteriori al Portogallo sul piano di ristrutturazione e sull'aiuto a sostegno di questo piano ed infine la Commissione ha chiesto anche "ulteriori informazioni sulla struttura concorrenziale del mercato dei servizi di trasporto aereo di passeggeri da e per l'aeroporto di Lisbona il 25 ottobre 2021, comprese informazioni aggiornate sulle bande orarie detenute dai vettori aerei che operano presso l'aeroporto"<sup>88</sup>.

La Commissione, dopo aver fatto tutte le valutazioni ed aver sentito le parti interessate, ha concluso che la misura adottata dal Portogallo a favore di TAP SGPS è un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 paragrafo 1 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Inoltre, la Commissione ha sottolineato il fatto che l'aiuto è da considerarsi legittimo poiché la sua durata è stata prorogata fino a che la Commissione non avrebbe adottato una Decisione definitiva sul piano di ristrutturazione e l'aiuto a sostegno<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Decisione (UE) 2022/763 della Commissione del 21 dicembre 2021 relativa all'aiuto di Stato SA.60165-2021/C (ex 2021/N) cui il Portogallo intende dare esecuzione a favore di TAP SGPS

<sup>89</sup> "Il 10 dicembre 2020, vale a dire entro sei mesi dall'approvazione dell'aiuto per il salvataggio da parte della Commissione nella decisione iniziale sull'aiuto per il salvataggio, il Portogallo ha presentato alla Commissione un piano di ristrutturazione. Pertanto, conformemente al punto 55, lettera d), punto ii), degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, l'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio e il periodo di rimborso sono stati automaticamente prorogati fino all'adozione da parte della Commissione di una decisione definitiva sul piano di ristrutturazione e l'aiuto al sostegno".

Decisione (UE) 2022/763 della Commissione del 21 dicembre 2021 relativa all'aiuto di stato SA.60165-2021/C.



## CONCLUSIONI

La disciplina degli aiuti di Stato è lacunosa a livello legislativo ma grazie al lavoro della giurisprudenza e della dottrina si è arrivati ad avere una materia completa. Gli aiuti di Stato sono un elemento importante all'interno dell'economia del Paese poiché se gli aiuti venissero erogati in maniera errata potrebbero comportare una distorsione alla concorrenza e di conseguenza sarebbe molto difficile realizzare l'obiettivo della creazione del mercato unico europeo prefissato dall'Unione Europea.

L'altro problema che si verifica nel momento in cui viene erogato un aiuto in maniera errata è andare a capire se si tratta di un aiuto illecito. Se l'aiuto erogato erroneamente risulta illecito, la Commissione apre una procedura di recupero ossia la Commissione chiede allo Stato soccombente la restituzione delle somme erogate. Le modalità di recupero delle somme erogate sono a discrezione dello Stato.

La disciplina degli aiuti di Stato è una materia in continua evoluzione per cui, come detto anticipatamente, non sono più sufficienti i tre articoli di riferimento del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ossia l'artt. 107, 108 e 109, ma per capire a pieno questa disciplina bisognerà integrare gli articoli del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea con sentenze della Corte di Giustizia, sentenze del Tribunale dell'Unione Europea, Decisioni della Commissioni, ecc.

La disciplina degli aiuti di Stato va analizzata in primis leggendo gli articoli di riferimento previsti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ossia gli articoli 107, 108 e 109, poi bisogna andare a verificare se ci sono delle sentenze della Corte di Giustizia o del Tribunale dell'Unione Europea per capire se ci sono delle sentenze precedenti che sono andate a disciplinare dei casi analoghi a quello presentato. Oltre a tutto questo bisognerà vedere se ci sono degli atti della Commissione o del Consiglio che possano aiutare il giudice a risolvere la situazione controversa. Insomma, per trovare una soluzione ad una controversia è necessario fare un lavoro di stratificazione tra varie fonti del diritto dell'Unione Europea.

Il secondo capitolo, il caso Ryanair, è un chiaro esempio di come il Tribunale dell'Unione Europea e la Commissione hanno operato per cercare di risolvere la situazione controversa presentata da Ryanair. In questo specifico caso il Portogallo aveva erogato un aiuto di Stato ritenuto compatibile con il mercato comune da parte della Commissione ma dopo un primo ricorso da parte di Ryanair contro la Commissione il quale ha visto come vincitrice la ricorrente (Ryanair) e un'ulteriore Decisione della Commissione, il caso è nuovamente pendente davanti il Tribunale dell'Unione Europea perché Ryanair ritiene che l'aiuto di Stato non è stato valutato correttamente e di conseguenza la ricorrente ritiene che l'aiuto sia illecito poiché altera la concorrenza del mercato entro cui operano le compagnie aeree in particolare Ryanair che è la ricorrente e la TAP Air Portugal che è la beneficiaria dell'aiuto di Stato.

Si può ben capire che è un caso difficile causato dalla pandemia da Covid-19 per il quale non è ancora stata trovata una soluzione ma che ha visto stratificarsi una serie di atti diversi ovvero sentenze del Tribunale dell'UE, Decisioni della Commissione, Decisioni del Consiglio per cercare di trovare la soluzione migliore alla controversia.

Il caso essendo ancora pendente davanti al Tribunale ci offre la possibilità di poter avere un'ulteriore visione, e di conseguenza una diversa soluzione, al problema sollevato da Ryanair.

## BIBLIOGRAFIA

Adinolfi, R. Baratta, S. Cafaro, M. Condinanzi, F. Ferraro, R. Mastroianni, P. Piva, L. Prete, F. Salerno, L. Sbolci, G. Strozzi, G. Vitale, *Diritto dell'Unione Europea*, parte speciale, Firenze - Napoli, Giappichelli Editore, ottobre 2021

L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Roma, Giuffrè Francis Lefebvre, giugno 2019

## SITOGRAFIA

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Sentenza della Corte di Giustizia Steinike del 22/03/1977

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61976CJ0078&from=EN>

Sentenza della Corte di Giustizia Adria-Wien Pipeline del 08/11/2001

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0143&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia Sloman Neptun/Bodo Ziesemer del 17/03/1993

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:86169818-f5f9-4dd6-becd-0a0858e82eab.0005.06/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:86169818-f5f9-4dd6-becd-0a0858e82eab.0005.06/DOC_1&format=PDF)

Sentenza della Corte di Giustizia Bouygues e A. c. Commissione del 19/03/2013

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0399&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia Eventech del 14/01/2015

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0518&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia Francia c. Commissione del 16/05/2002

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0482&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia SNFC Mobilitès c. Commissione del 07/03/2018

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0127&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia Mediaset SPA c. Commissione del 28/07/2011

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0403&from=en>

Sentenza della Corte di Giustizia Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri c. Poste del 11/07/1996

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0039&from=EN>

Sentenza della Corte di Giustizia Belgio c. Commissione del 19/06/1999

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0075&from=EN>

Sentenza della Corte di Giustizia Portogallo c. Commissione del 06/09/2006

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0088&from=en>

Regolamento UE 2013/1407 della Commissione Europea del 18/12/2013  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407&from=it>

Sentenza del Tribunale dell'Ue Ryanair c. Commissione del 19/05/2020  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020TJ0465&from=en>

Comunicazione della Commissione N. C(2021) 2594 final del 19/04/2021  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:901e2e2a-a104-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:901e2e2a-a104-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)

Comunicazione della Commissione N. C(2021) 8481 final del 25/11/2021  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)

Regolamento UE 2017/1084 della Commissione del 14/06/2017  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1084&from=EN>

Regolamento UE N. 2014/651 della Commissione del 17/06/2014  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=IT>

Comunicazione della Commissione 88/C 212/02 del 12/08/1988  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_1989\\_300\\_R\\_0004\\_01&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1989_300_R_0004_01&from=PL)

Sentenza della Corte di Giustizia Germania c. Commissione del 20/03/1984  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61982CJ0084&from=EN>

Regolamento UE 2015/1589 del Consiglio del 13/07/2015  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1589&from=IT>

Comunicazione della Commissione N. 2014/C 200/01 del 28/06/2014  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:200:FULL&from=IT>

Comunicazione della Commissione N. 2014/C 198/01 del 27/06/2014  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:198:FULL>

Sentenza della Corte di Giustizia Italia c. Commissione del 02/07/1974  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61973CJ0173&from=EN>

Sentenza del Tribunale dell'UE Siemens del 08/06/1995  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993TJ0459&from=HU>

Sentenza della Corte di Giustizia Lorenz del 11/12/1973  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61973CJ0120&from=EN>

Sentenza della Corte di Giustizia Italgrani del 30/06/1992  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82d569ec-2404-4b9b-a797-2f2f6f1e8b4a.0005.06/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82d569ec-2404-4b9b-a797-2f2f6f1e8b4a.0005.06/DOC_2&format=PDF)

Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 06/08/2008  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:it:PDF>

Sentenza della Corte di Giustizia Germania c. Commissione del 20/03/1984  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61982CJ0084&from=EN>

Regolamento CE N. 1999/659 del Consiglio del 22/03/1999

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999R0659:20070101:IT:PDF>

Sentenza del Tribunale dell'UE TWD c. Commissione del 13/09/1995

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993TJ0244&from=EN>

Sentenza della Corte di Giustizia Commissione c. Repubblica francese del 09/07/2015

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0063&from=en>

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22/03/2020

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/22/20A01807/sg>

Decisione C(2020) 3989 final della commissione del 10/6/2020

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210085it.pdf>

Decisione UE 2022/763 della Commissione del 21/12/2021

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0763&from=EN>

Informazioni generali sul caso Ryanair

Comunicato stampa del 16/07/2021, Bruxelles

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3741](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3741)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=E7CAE2617185C89070E91D35E0A7E0CB?text=&docid=241442&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6583070>

Romani Angelica, *Ryanair fa annullare aiuti a Klm e Tap*, Giornale MilanoFinanza del 19/05/2021

<https://www.milanofinanza.it/news/ryanair-fa-annullare-aiuti-a-klm-e-tap-202105191213411522>

Tassinari Cristiano, *Aiuti di stato alle compagnie aeree KLM e TAP: annullata l'autorizzazione della Commissione europea*, Euronews del 19/05/2021

<https://it.euronews.com/2021/05/19/aiuti-di-stato-alle-compagnie-aeree-klm-e-tap-annullata-l-autorizzazione-commissione>





## RINGRAZIAMENTI

Eccomi alla fine di questa tesi ed è dunque doveroso fare alcuni ringraziamenti

Un ringraziamento speciale alla mia relatrice Elisa Chiaretto, per la sua immensa pazienza, per i suoi indispensabili consigli, per le conoscenze trasmesse durante tutto il percorso di stesura dell'elaborato.

Grazie a mamma e papà, al loro costante sostegno ed ai loro insegnamenti senza i quali oggi non sarei ciò che sono. Senza di voi, tutto questo non sarebbe stato possibile. Grazie anche per il vostro supporto nei miei momenti di ansia e preoccupazione.

Grazie a Federica, l'amica di sempre, grazie per volermi bene per quella che sono e per essere sempre al mio fianco.

Grazie a Noemi e Giulia, compagne universitarie che auguro ad ognuno di trovare, sempre disponibili e con una risposta pronta per ogni mio dubbio.

Grazie agli amici di sempre per aver creduto in me durante questo percorso.

Grazie a Raffaella, Francesco ed Aurora per il vostro sostegno anche se silenzioso è stato indispensabile.

Grazie a Sara e Matteo per il tempo che mi avete dedicato e per il bellissimo esempio di vita che mi date ogni giorno. Grazie a te Sara per sopportarmi ogni giorno soprattutto le sere prima degli esami. Grazie a te Matteo sempre pronto a darmi consigli per superare e vivere al meglio questo percorso universitario.

Grazie agli zii e cugini e alla nonna Silvana, per l'affetto che non mi hanno mai fatto mancare, per essere sempre stati orgogliosi di me e per avermi fatto sentire la loro "Dottoressa", o come dice la nonna la "Maestra", anche quando questa avventura era appena iniziata.

Un ringraziamento, anche se non sarà mai abbastanza e all'altezza, va fatto a Gabriele per avermi trasmesso la sua forza e il suo coraggio. Grazie per tutto il tempo che mi hai dedicato. Grazie perché ci sei sempre stato. Sei il mio porto sicuro dove rifugiarmi quando il mare è in tempesta.

Grazie,

Alice