Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2016*

«Impugnazione — Aiuti di Stato — Diritti aeroportuali — Articolo 108, paragrafo 2, TFUE — Articolo 263, quarto comma, TFUE — Decisione di avviare il procedimento di indagine formale — Ricevibilità di un ricorso per annullamento — Persona individualmente interessata — Interesse ad agire — Articolo 107, paragrafo 1, TFUE — Condizione relativa alla selettività»

Nella causa C-524/14 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 20 novembre 2014,

Commissione europea, rappresentata da T. Maxian Rusche, R. Sauer e V. Di Bucci, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Hansestadt Lübeck, subentrata nei diritti della Flughafen Lübeck GmbH, rappresentata da M. Núñez Müller e I. Ruck, Rechtsanwälte,

ricorrente in primo grado,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e K. Petersen, in qualità di agenti,

Regno di Spagna, rappresentato da M.A. Sampol Pucurull, in qualità di agente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász e A. Prechal, presidenti di sezione, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Jarašiūnas (relatore), F. Biltgen, K. Jürimäe e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 31 maggio 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 2016,

* Lingua processuale: il tedesco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 settembre 2014, Hansestadt Lübeck/Commissione (T-461/12, EU:T:2014:758; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale, da un lato, ha annullato la decisione C (2012) 1012 final della Commissione, del 22 febbraio 2012, relativa agli aiuti di Stato SA.27585 e SA.31149 (2012/C) (ex NN/2012, ex CP 31/2009 e CP 162/2010) – Germania (in prosieguo: la «decisione controversa»), nella parte che si riferisce al regolamento in materia di diritti aeroportuali adottato dall'aeroporto di Lubecca (Germania) nel 2006 (in prosieguo: il «regolamento del 2006») e, dall'altro, ha respinto il ricorso quanto al resto.

Fatti

2 L'aeroporto di Lubecca è stato gestito, fino al 31 dicembre 2012, dalla Flughafen Lübeck GmbH (in prosieguo: la «FL»). La FL, fino al 30 novembre 2005, è stata detenuta al 100% dalla ricorrente in primo grado, la Hansestadt Lübeck (città di Lubecca). Dal 1º dicembre 2005 alla fine del mese di ottobre 2009, la FL è stata detenuta al 90% dall'impresa privata neozelandese Infratil e al 10% dalla città di Lubecca. Dal mese di novembre 2009, la FL è stata nuovamente detenuta al 100% dalla città di Lubecca. Il 1º gennaio 2013, l'aeroporto di Lubecca è stato ceduto alla Yasmina Flughafenmanagement GmbH. La FL è stata assorbita dalla città di Lubecca e radiata dal registro delle imprese il 2 gennaio 2013.

3 Conformemente all'articolo 43a, paragrafo 1, della Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (regolamento sulle condizioni di autorizzazione alla navigazione aerea), del 19 giugno 1964 (BGBl. I, pag. 370), nella versione in vigore nel 2006 (in prosieguo: la «LuftVZO»), la FL ha adottato il regolamento del 2006, che è stato approvato dall'autorità aeronautica del Land Schleswig-Holstein. Tale regolamento si applica dal 15 giugno 2006 a tutte le compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Lubecca, salvo diversi accordi stipulati tra il gestore dell'aeroporto e le singole compagnie aeree.

4 Nel corso del 2007, la Commissione ha adottato una decisione di avvio del procedimento di indagine formale riguardo a un contratto stipulato tra la FL e la compagnia aerea Ryanair, il quale stabiliva, a favore di detta compagnia, diritti aeroportuali inferiori a quelli previsti dal regolamento in materia di diritti aeroportuali del 1998 all'epoca applicabile all'aeroporto di Lubecca.

5 Ritenendo, inter alia, che il regolamento del 2006 potesse parimenti comportare in quanto tale un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione, con la decisione controversa, ha avviato il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE riguardo a diverse misure concernenti l'aeroporto di Lubecca, fra cui detto regolamento.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

6 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 ottobre 2012, la FL ha proposto un ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione controversa nella parte in cui essa, da un lato, avvia il procedimento di indagine formale riguardo al regolamento del 2006, e, dall'altro, impone alla Repubblica federale di Germania di rispondere all'ingiunzione di fornire informazioni in merito a detto regolamento.

7 Nella replica, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 20 febbraio 2013, la città di Lubecca ha dichiarato di subentrare alla FL nel ricorso avviato da quest'ultima.

8 A sostegno del primo capo delle sue conclusioni, la città di Lubecca ha dedotto cinque motivi, vertenti, il primo, su una violazione dei diritti della difesa della Repubblica federale di Germania, il secondo, su una violazione dell'obbligo di procedere a un esame diligente e imparziale, il terzo, su una violazione dell'articolo 108, paragrafi 2 e 3, TFUE, nonché degli articoli 4, 6 e 13, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83 pag. 1), il quarto, su una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e, il quinto, su una violazione dell'obbligo di motivazione.

9 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto il primo capo delle conclusioni ritenendo, da un lato, che la FL fosse direttamente e individualmente interessata dalla decisione controversa e, dunque, legittimata ad agire al momento della presentazione del ricorso e, dall'altro, che la FL avesse mantenuto un interesse ad agire anche in seguito alla cessione dell'aeroporto di Lubecca. Nel merito, il Tribunale ha accolto il quarto motivo statuendo che tale decisione era inficiata da un errore manifesto di valutazione in quanto la Commissione aveva ritenuto che i vantaggi istituiti dal regolamento del 2006 presentassero carattere selettivo. Di conseguenza, ha annullato detta decisione nella parte in cui essa avvia il procedimento di indagine formale riguardo al regolamento del 2006.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

10 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— dichiarare il ricorso di primo grado irricevibile o, in subordine, dichiarare detto ricorso privo di oggetto;

— in via di ulteriore subordine, dichiarare infondata la parte del quarto motivo di ricorso nella quale la città di Lubecca lamenta la violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in riferimento alla condizione relativa alla selettività e rinviare la causa al Tribunale per le altre parti del quarto motivo nonché per i motivi di ricorso dal primo al terzo e quinto, e

— condannare la città di Lubecca al pagamento delle spese del giudizio di primo grado e d'impugnazione, ovvero, in subordine, in caso di rinvio della causa al Tribunale, riservare la decisione sulle spese relative al primo grado e all'impugnazione.

11 La città di Lubecca chiede che la Corte voglia:

— respingere integralmente l'impugnazione, accogliere integralmente le conclusioni da essa presentate in primo grado, e

— condannare la Commissione alle spese.

12 Con decisioni del presidente della Corte del 26 marzo e del 14 aprile 2015, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni della città di Lubecca.

Sull'impugnazione

Sul primo motivo, con il quale si deduce che la FL non era individualmente interessata dalla decisione controversa

Argomenti delle parti

13 Con il suo primo motivo, la Commissione contesta al Tribunale il fatto di aver dichiarato che la FL era individualmente interessata dalla decisione controversa, mentre a suo avviso è l'autorità di vigilanza del Land, e non il gestore dell'aeroporto, che fissa i diritti aeroportuali. Ritenendo, ai punti da 29 a 35 della sentenza impugnata, che con l'adozione del regolamento del 2006 la FL avesse esercitato poteri che le erano conferiti in via esclusiva, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della norma di diritto nazionale applicabile nella fattispecie, secondo la quale un regolamento in materia di diritti aeroportuali dev'essere approvato dall'autorità di vigilanza del Land, la quale è, a sua volta, vincolata alle norme federali in materia di diritti aeroportuali. La mera circostanza che l'impresa pubblica che gestisce l'aeroporto sia incaricata di proporre tale tariffario non significherebbe che sia la medesima, e non lo Stato, a disporre del potere di definire le linee politiche e gestionali da attuare tramite detto tariffario. A tal riguardo la valutazione del Tribunale contrasterebbe con quella risultante dalla sentenza del 10 luglio 1986, DEFI/Commissione (282/85, EU:C:1986:316), nella quale è stato in particolare dichiarato che, in forza della normativa francese pertinente, il governo francese disponeva del potere di definire le linee della gestione e della politica dell'organismo interessato e, per questo, di stabilire gli interessi che tale organismo era chiamato a tutelare.

14 La città di Lubecca e la Repubblica federale di Germania chiedono che tale motivo sia respinto.

Giudizio della Corte

15 Come ha ricordato il Tribunale al punto 26 della sentenza impugnata, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono affermare di essere individualmente interessati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE solamente qualora la decisione stessa li riguardi a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a qualsiasi altro soggetto e, quindi, li distingua come lo sarebbero i destinatari (sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, punto 223; del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 72, nonché del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 46).

16 Nel caso di specie, per dichiarare che la FL era individualmente interessata dalla decisione controversa, il Tribunale ha considerato, al punto 34 della sentenza impugnata, che tale decisione, nella parte in cui si riferisce al regolamento del 2006, riguarda un atto che la FL ha contribuito ad adottare e impedisce a quest'ultima di esercitare discrezionalmente i suoi poteri. Per giungere a tale valutazione, esso ha in particolare rilevato, al punto 29 di tale sentenza, che l'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO prevedeva, sì, che l'autorità di vigilanza del Land, nella specie l'autorità di vigilanza del Land Schleswig-Holstein, dovesse approvare il regolamento in materia di diritti applicabili a un aeroporto, ma che da tale disposizione emergeva come detto regolamento dovesse essere proposto dal gestore dell'aeroporto in questione e l'autorità di vigilanza non avesse alcuna competenza autonoma a fissare essa stessa i suddetti diritti, potendo solo autorizzare o respingere il regolamento proposto.

17 Il Tribunale ha altresì rilevato, ai punti 30 e 31 della sentenza impugnata, che dalla decisione controversa e dal regolamento del 2006 si evinceva che la possibilità di applicare diritti ridotti, nell'ambito di sconti previsti da detto regolamento, era subordinata a un accordo concluso direttamente tra il gestore dell'aeroporto di Lubecca e una compagnia aerea, senza intervento

dell'autorità di vigilanza, e che peraltro proprio attraverso accordi conclusi direttamente tra la FL e la Ryanair erano stati applicati a quest'ultima diritti particolari, diversi da quelli previsti dal regolamento del 2006.

18 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 32 di detta sentenza, che la FL era investita, nella sua qualità di gestore dell'aeroporto di Lubecca, di una competenza autonoma in materia di fissazione dei diritti aeroportuali applicabili a tale aeroporto e che non agiva come mera longa manus dello Stato esercitando poteri riservati a quest'ultimo. Pertanto, secondo il Tribunale, la competenza ad adottare il regolamento del 2006 spettava alla FL e non alle autorità statali, nonostante la necessità di un'approvazione di detto regolamento da parte dell'autorità di vigilanza.

19 Risulta che il Tribunale ha in tal modo ritenuto, in considerazione del diritto nazionale applicabile, che la FL avesse, oltre al potere di proporre all'autorità di vigilanza il regolamento di fissazione dei diritti aeroportuali applicabili all'aeroporto di Lubecca, una competenza autonoma ad adottare tale regolamento.

20 Poiché la Commissione mette in discussione tale considerazione con i suoi argomenti di cui al punto 13 della presente sentenza, occorre ricordare che, per quanto riguarda un'interpretazione del diritto nazionale effettuata dal Tribunale, la Corte è competente, nell'ambito di un'impugnazione, solamente a verificare se vi sia stato uno snaturamento di tale diritto, che deve risultare in modo manifesto dagli elementi del fascicolo (v., in tal senso, sentenze del 5 luglio 2011, Edwin/UAMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, punto 53, e del 3 aprile 2014, Francia/Commissione, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punti 79 e 80 nonché giurisprudenza ivi citata).

21 Orbene, nella fattispecie, la Commissione non ha dedotto e, a fortiori, non ha dimostrato un simile snaturamento del diritto nazionale. Essa non ha, infatti, sostenuto né provato che il Tribunale abbia formulato constatazioni manifestamente in contrasto con il contenuto delle disposizioni del diritto tedesco in questione oppure che abbia attribuito ad una di esse una portata che manifestamente non le spettasse in rapporto agli altri elementi del fascicolo (v., in tal senso, sentenza del 3 aprile 2014, Francia/Commissione, C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 81).

22 Pertanto, il primo motivo dev'essere respinto in quanto irricevibile.

Sul secondo motivo, con il quale si deduce che la città di Lubecca non aveva un interesse attuale ad agire

Argomenti delle parti

23 Con il suo secondo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, al punto 37 della sentenza impugnata, ritenendo, da un lato, che la FL avesse un interesse ad agire anche dopo la cessione dell'aeroporto di Lubecca a un investitore privato, in quanto il procedimento di indagine formale non era concluso e la decisione controversa continuava dunque a produrre i suoi effetti, e, dall'altro, che, in ogni caso, la FL avesse mantenuto un interesse ad agire per il periodo precedente alla cessione.

24 La Commissione afferma che, anche in mancanza di una decisione definitiva a conclusione del procedimento di indagine formale, la decisione controversa aveva smesso di produrre il suo unico effetto giuridico, vale a dire l'obbligo di sospendere la misura di aiuto per la durata del procedimento, posto che non vi era stata alcuna pronuncia di sospensione prima del 31 dicembre 2012 e che il regolamento del 2006, dal 1º gennaio 2013, data della privatizzazione dell'aeroporto di Lubecca, non poteva più essere considerato un regime di aiuti in fase di esecuzione, quest'ultimo non essendo più finanziato da fondi pubblici. La valutazione del Tribunale sarebbe in contrasto con la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale l'interesse dev'essere reale ed effettivo e permane solo ove il

ricorso, con il suo esito, possa procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto. La città di Lubecca non avrebbe d'altronde dimostrato di avere un qualsivoglia interesse a persistere nel suo ricorso in seguito alla privatizzazione dell'aeroporto.

25 La città di Lubecca e la Repubblica federale di Germania chiedono che tale motivo sia respinto.

Giudizio della Corte

26 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'interesse ad agire di un ricorrente deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, pena l'irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che lo ha proposto (sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 61 nonché giurisprudenza ivi citata).

27 Nel caso di specie, per respingere l'argomento della Commissione secondo il quale la cessione dell'aeroporto di Lubecca a una società privata il 1° gennaio 2013 ha posto fine al regime di aiuti di cui trattasi, cosicché l'obbligo di sospensione di detto regime non avrebbe arrecato più pregiudizio e la città di Lubecca non avrebbe quindi avuto interesse attuale a sollecitare l'annullamento della decisione controversa, il Tribunale ha ritenuto, come indicato al punto 23 della presente sentenza, che, non essendo concluso il procedimento di indagine formale, la decisione in esame fosse ancora produttiva di effetti e che la città di Lubecca mantenesse un interesse ad agire, quantomeno per il periodo precedente alla cessione dell'aeroporto.

28 In via preliminare, al punto 27 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato, facendo riferimento segnatamente alla sentenza del 24 ottobre 2013, Deutsche Post/Commissione (C-77/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:695, punti 52 e 53), che una decisione di avvio del procedimento di indagine formale riguardo a una misura in corso di esecuzione e qualificata come «nuovo aiuto» comporta effetti giuridici autonomi, in particolare per quanto concerne la sospensione di tale misura. Esso ha rilevato che una simile decisione modifica necessariamente la portata giuridica della misura considerata nonché la situazione giuridica delle imprese che ne sono beneficiarie, in particolare per quanto attiene al proseguimento dell'attuazione di tale misura. Il Tribunale ha altresì osservato che, in seguito all'adozione di una tale decisione, sussiste quantomeno un dubbio significativo riguardo alla legittimità della misura in corso di esecuzione, che deve indurre lo Stato membro a sospenderne l'applicazione, e che una tale decisione può parimenti essere invocata dinanzi a un giudice nazionale chiamato a trarre tutte le conseguenze derivanti dalla violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE.

29 A tal riguardo occorre ricordare che la Corte ha anche statuito, nella sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 45), e nell'ordinanza della Corte del 4 aprile 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, non pubblicata, EU:C:2014:240, punto 27), che, qualora, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, la Commissione abbia avviato un procedimento di indagine formale nei confronti di una misura non notificata in corso di esecuzione, il giudice nazionale, investito di una domanda volta a ottenere la cessazione dell'esecuzione di tale misura e il recupero delle somme già versate, è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospensione dell'esecuzione della suddetta misura. A tal fine il giudice nazionale può decidere di sospendere l'esecuzione della misura di cui trattasi e di ingiungere il recupero delle somme già versate. Esso può anche decidere di ordinare misure provvisorie per salvaguardare, da un lato, gli interessi delle parti coinvolte e, dall'altro, l'effetto utile della decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale.

30 Pertanto, dalla giurisprudenza della Corte si evince che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, l'obbligo di sospendere l'esecuzione della misura di cui trattasi non è l'unico effetto giuridico di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale.

31 Nel caso di specie, alla luce di tale giurisprudenza, risulta che, come rilevato dal Tribunale, la città di Lubecca restava quantomeno esposta, in seguito alla privatizzazione dell'aeroporto di Lubecca, al rischio che un giudice nazionale ordinasse il recupero degli eventuali aiuti accordati allorché la FL era proprietaria di tale aeroporto. Il Tribunale ha quindi giustamente dichiarato che, in mancanza di una decisione definitiva della Commissione che concludesse il procedimento di indagine formale, gli effetti della decisione controversa perduravano, sicché la città di Lubecca manteneva un interesse ad agire per sollecitarne l'annullamento.

32 Occorre, di conseguenza, respingere il secondo motivo in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente su un'errata valutazione della selettività del regolamento del 2006

Argomenti delle parti

33 Con il suo terzo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha erroneamente interpretato la condizione relativa alla selettività ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ritenendo, ai punti da 53 a 55 della sentenza impugnata, che, al fine di accertare l'eventuale selettività di un tariffario stabilito da un ente pubblico per l'utilizzo di un bene o di un servizio, occorresse verificare se tale tariffario si applicasse in maniera non discriminatoria a tutte le imprese che utilizzavano, o che potevano utilizzare, tale bene o servizio e che, nella fattispecie, la circostanza che il regolamento del 2006 si applicasse soltanto alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca non fosse pertinente.

34 Tale interpretazione contrasterebbe con la giurisprudenza della Corte in base alla quale una misura non costituisce una misura generale di politica fiscale o economica, e presenta quindi carattere selettivo, se riguarda solo taluni settori economici o talune imprese di un determinato settore. Orbene, non applicandosi mai a tutti gli operatori economici, una misura che fissa le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni o servizi si configurerebbe sempre come una misura selettiva.

35 Avrebbe scarsa rilevanza il fatto che tale misura si applichi in maniera non discriminatoria a tutte le imprese che utilizzano, o che possono utilizzare, tali beni o servizi, posto che la questione di una disparità di trattamento o di una discriminazione non sarebbe pertinente al fine di concludere per l'esistenza di un aiuto. Il Tribunale si sarebbe al riguardo erroneamente basato sul criterio accolto nella sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), che si applicherebbe alle sole misure fiscali, e non avrebbe tenuto conto della portata delle sentenze del 2 febbraio 1988, Kwekerij van der Kooy e a./Commissione (67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38), del 29 febbraio 1996, Belgio/Commissione (C-56/93, EU:C:1996:64), del 20 novembre 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622), e del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732).

36 In subordine, la Commissione afferma che il Tribunale non ha inoltre tenuto conto, ai punti 52 e 53 della sentenza impugnata, della giurisprudenza della Corte secondo la quale, da un lato, il carattere selettivo di una misura si valuta essenzialmente alla luce degli effetti di quest'ultima e, dall'altro, le misure di cui beneficia solo un settore di attività sono selettive. Essa sottolinea che, sebbene l'aeroporto di Lubecca operi in concorrenza diretta con quello di Amburgo (Germania), il regolamento del 2006 avvantaggerebbe solo le compagnie aeree che si avvalgono del primo, circostanza sufficiente, secondo la medesima, a dimostrare che tale regolamento è selettivo. La lettura accolta dal Tribunale produrrebbe l'effetto di escludere dall'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato i regolamenti che fissano i diritti aeroportuali.

37 In ulteriore subordine, la Commissione sostiene che, anche se lo si potesse applicare per accertare la selettività di regolamenti che fissano i diritti di determinati enti pubblici, il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato il criterio stabilito nella sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598). Per individuare tutte le imprese che si trovano in una situazione analoga occorrerebbe, infatti, non basarsi sull'ambito di applicazione della misura in questione, bensì prendere in considerazione le imprese che hanno voci di spesa analoghe a quelle delle imprese da essa favorite. Inoltre, il regolamento del 2006 sarebbe selettivo poiché non rispetta il principio, di cui all'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, che si impone a tutti gli aeroporti tedeschi e dunque a tutte le compagnie aeree che servono tali aeroporti, secondo il quale i diritti aeroportuali devono coprire i costi. Considerando elemento determinante l'ambito di applicazione di detto regolamento in luogo dell'obiettivo perseguito da tale disposizione, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto.

38 La Commissione sostiene, infine, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto altresì omettendo di esaminare se gli sconti previsti dal regolamento del 2006 avessero carattere selettivo in quanto accessibili solo alle compagnie aeree che rispettavano determinate condizioni.

39 La città di Lubecca, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna chiedono che tale motivo sia respinto.

Giudizio della Corte

40 Come ricordato dal Tribunale al punto 43 della sentenza impugnata, la qualificazione come «aiuto di Stato» richiede, secondo una giurisprudenza costante, che tutte le seguenti condizioni siano soddisfatte. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri. In terzo luogo, deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (v., in particolare, sentenza del 16 luglio 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, punto 24).

41 Per quanto riguarda la condizione relativa alla selettività del vantaggio, che è costitutiva della nozione di «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, giacché tale disposizione vieta gli aiuti che «favor[iscono] talune imprese o talune produzioni», da una giurisprudenza costante della Corte, ricordata ai punti 45 e 46 della sentenza impugnata, risulta che la valutazione di tale condizione richiede di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, una misura statale sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detto regime. La nozione di «aiuto di Stato» non riguarda le misure statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese, e che sono, pertanto, selettive a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema in cui tali misure si inseriscono (v. sentenze dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, punti 41 e 42; del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 82 e 83; del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, punti 74 e 75, nonché del 14 gennaio 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punti 54 e 55).

42 Per accogliere il motivo dedotto dalla città di Lubecca, vertente su una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in quanto la Commissione ha ritenuto, nella decisione controversa, che il regolamento del 2006 fosse selettivo, il Tribunale ha anzitutto constatato, al punto 50 della sentenza impugnata, che tale considerazione era basata, nella suddetta decisione, sul solo motivo che i vantaggi in questione erano accordati unicamente alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca.

43 Il Tribunale ha poi rilevato, al punto 51 di tale sentenza, che il fatto che il regolamento del 2006 si applicasse unicamente alle suddette compagnie era intrinseco al regime giuridico tedesco relativo ai diritti aeroportuali e alla natura stessa di un regolamento che fissa tali diritti e che, nell'ambito di tale regime giuridico, le compagnie aeree che si avvalevano degli altri aeroporti tedeschi erano soggette, in tali aeroporti, ai regolamenti sui diritti specificamente loro applicabili e non si trovavano, dunque, in una situazione analoga a quella delle compagnie che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca.

44 Inoltre, al punto 52 di detta sentenza, il Tribunale ha ritenuto che, per quanto dalla giurisprudenza derivi che un aiuto può essere selettivo anche qualora riguardi un intero settore economico, tale giurisprudenza, elaborata specificamente nel contesto di misure nazionali di portata generale, non fosse direttamente rilevante nel caso di specie, poiché la misura in questione riguardava non l'intero settore aeroportuale, bensì le sole compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca.

45 Infine, al punto 53 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito, in sostanza, che la selettività di una misura con la quale un ente pubblico stabilisce un tariffario per l'utilizzo dei propri beni o servizi dev'essere valutata facendo riferimento a tutte le imprese che utilizzano, o che possono utilizzare, tali beni o servizi e accertando se tutte o solo talune di esse beneficino, o siano idonee a beneficiare, di un eventuale vantaggio.

46 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha dichiarato, ai punti 54 e 55 della sentenza impugnata, che la mera circostanza che il regolamento del 2006 fosse applicabile unicamente alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca non era rilevante per concludere per la sua selettività e che, non essendo in discussione il fatto che tutte le compagnie aeree potevano beneficiare delle disposizioni tariffarie di detto regolamento, «la Commissione [aveva] considerato erroneamente, alla luce della motivazione contenuta nella decisione [controversa], che il regolamento del 2006 fosse selettivo».

47 A tal riguardo occorre osservare che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, dalla giurisprudenza della Corte non si evince affatto che una misura con la quale un'impresa pubblica stabilisce le condizioni di utilizzo dei propri beni o servizi sia sempre, e quindi per natura, una misura selettiva ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Le sentenze cui essa fa riferimento, in particolare quelle menzionate al punto 35 della presente sentenza, non adducono una simile genericità.

48 Per giurisprudenza costante, invece, l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non distingue gli interventi statali secondo le cause o gli obiettivi, bensì li definisce in funzione dei loro effetti e, quindi, indipendentemente dalle tecniche impiegate (sentenza del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

49 Pertanto, se è vero che non può escludersi che una misura con la quale un'impresa pubblica stabilisce le condizioni di utilizzo dei propri beni o servizi, seppur di applicazione generale a tutte le imprese che utilizzano tali beni o servizi, presenti carattere selettivo, per verificare se tale ultima circostanza sussista occorre, tuttavia, basarsi non sulla natura di tale misura, bensì sui suoi effetti, accertando se del vantaggio che essa dovrebbe procurare non beneficino in realtà solo alcune di tali imprese rispetto alle altre, quand'anche, in considerazione dell'obiettivo perseguito dal regime in questione, tutte le suddette imprese si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga.

50 Ne consegue che l'argomento principale della Commissione, esposto al punto 34 della presente sentenza, secondo il quale una misura che stabilisce le condizioni alle quali un'impressa pubblica propone i propri beni o servizi configurerebbe sempre una misura selettiva, è infondato.

51 Tale constatazione non è revocata in dubbio dall'affermazione della Commissione, riportata al punto 35 della presente sentenza, secondo la quale ha scarsa rilevanza, per concludere per l'esistenza di un aiuto, che una simile misura si applichi in maniera non discriminatoria a tutte le imprese che utilizzano, o che possono utilizzare, tali beni o servizi, né dall'argomento secondo il quale il Tribunale si sarebbe erroneamente basato sulla giurisprudenza relativa alle misure fiscali.

52 Da un lato, infatti, per accertare se una misura, seppur di applicazione generale a tutti gli operatori economici, abbia l'effetto di favorire, in definitiva, solo determinate imprese, occorre verificare, come risulta dalla giurisprudenza ricordata al punto 41 della presente sentenza, se talune imprese siano favorite rispetto ad altre che si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito dal regime giuridico in questione, in una situazione fattuale e giuridica analoga.

53 L'esame della questione se una tale misura presenti carattere selettivo coincide quindi, in sostanza, con quello se tale misura si applichi a tutti gli operatori economici in maniera non discriminatoria (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punto 53). Il concetto di selettività è dunque legato, come sottolinea l'avvocato generale al paragrafo 75 delle sue conclusioni, a quello di discriminazione.

54 Dall'altro lato, come risulta altresì da tale giurisprudenza, l'esame della selettività dev'essere effettuato «nell'ambito di un dato regime giuridico». Per valutare la selettività di una misura, occorre, di conseguenza, accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, detta misura rappresenti un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga (sentenze del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punto 56, e del 28 luglio 2011, Mediaset/Commissione, C-403/10 P, non pubblicata, EU:C:2011:533, punto 36).

55 Tale esame impone quindi, in linea di principio, di definire in via preliminare l'ambito di riferimento nel quale si inserisce la misura in questione. Come sostiene l'avvocato generale ai paragrafi 77 e da 86 a 89 delle sue conclusioni, tale metodo non è riservato all'esame delle misure fiscali, avendo la Corte semplicemente osservato che la determinazione del contesto di riferimento assume un'importanza maggiore nel caso delle misure fiscali, giacché l'esistenza stessa di un vantaggio può essere accertata solo rispetto a un livello di tassazione definito «normale» (sentenza del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punto 56).

56 Quanto all'argomento dedotto in subordine dalla Commissione, esposto ai punti da 36 a 38 della presente sentenza, occorre evidenziare, in primo luogo, riguardo alla censura relativa all'omessa considerazione degli effetti della misura in questione, che il Tribunale ha esaminato la legittimità della decisione controversa alla luce dei motivi della stessa, secondo i quali i vantaggi contestati erano accordati unicamente alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca, constatando che tali motivi costituivano la sola motivazione della suddetta decisione relativamente alla selettività.

57 Del resto, ritenendo implicitamente, al punto 53 della sentenza impugnata, che il regolamento del 2006 non fosse discriminatorio e constatando, al punto 55 della medesima sentenza, che non era in contestazione il fatto che tutte le compagnie aeree che utilizzavano o potevano utilizzare l'aeroporto di Lubecca potessero beneficiare delle disposizioni tariffarie di tale regolamento, il Tribunale ha tenuto conto degli effetti di quest'ultimo.

58 In secondo luogo, contrariamente a quanto afferma la Commissione, una misura di cui benefici solo un settore di attività o una parte delle imprese di tale settore non è necessariamente selettiva. Lo è, infatti, come si ricava dalle considerazioni di cui ai punti 41 e da 47 a 55 della presente sentenza, solo se, nell'ambito di un dato regime giuridico, essa ha l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che appartengano ad altri settori o al medesimo settore e si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga.

59 Del pari, il fatto che, nel caso di specie, l'aeroporto di Lubecca operi in concorrenza diretta con quello di Amburgo o con altri aeroporti tedeschi e che solo le compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Lubecca fruiscano dei vantaggi eventualmente conferiti dal regolamento del 2006 non basta a dimostrare il carattere selettivo di tale regolamento. Per affermare l'esistenza di un tale carattere, si dovrebbe dimostrare che, nell'ambito del regime giuridico cui appartengono tutti questi aeroporti, detto regolamento favorisca le compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Lubecca a danno delle compagnie che utilizzano gli altri aeroporti le quali si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga.

60 In terzo luogo, come emerge dalle considerazioni di cui ai punti da 52 a 55 della presente sentenza, l'individuazione di tutte le imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga dipende dalla definizione preliminare del regime giuridico alla luce del cui obiettivo deve, se del caso, essere esaminata la somiglianza della situazione fattuale e giuridica, rispettivamente, delle imprese favorite dalla misura di cui trattasi e di quelle che non lo sono.

61 Orbene, a tale riguardo, ai punti 32 e 51 della sentenza impugnata, il Tribunale, nell'ambito del suo potere di interpretazione del diritto nazionale, ha constatato, come risulta dai punti da 16 a 21 della presente sentenza, che, conformemente all'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, il gestore di un aeroporto elabora il tariffario dei diritti aeroportuali applicabili a tale aeroporto nell'esercizio di una competenza autonoma.

62 Da tale constatazione emerge che, nel caso di specie, non è l'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO o un'altra normativa applicabile a tutti gli aeroporti, cui il regolamento del 2006 avrebbe eventualmente derogato in favore delle compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Lubecca, che stabilisce i diritti aeroportuali applicabili a un aeroporto, bensì il regolamento adottato a tal fine dallo stesso gestore dell'aeroporto nell'esercizio di un potere limitato a tale aeroporto. Appare, pertanto, che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 112 delle sue conclusioni, l'ambito di riferimento pertinente per verificare se il regolamento del 2006 avesse l'effetto di favorire talune compagnie aeree rispetto ad altre che si trovassero in una situazione fattuale e giuridica analoga era quello del regime applicabile unicamente all'aeroporto di Lubecca.

63 Ciò considerato, il Tribunale, circoscrivendo in tal modo il regime giuridico pertinente nella fattispecie, non ha commesso alcun errore di diritto nel ritenere che le compagnie aeree che servivano gli altri aeroporti tedeschi non si trovassero in una situazione analoga a quella delle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca.

64 Pertanto, avendo osservato che il regolamento del 2006 si applicava in maniera non discriminatoria a tutte le compagnie aeree che utilizzavano o che potevano utilizzare l'aeroporto di Lubecca, il Tribunale ha giustamente dichiarato, considerata la motivazione della decisione controversa, che la Commissione aveva erroneamente ritenuto che tale regolamento presentasse carattere selettivo.

65 Da ultimo, non si può addebitare al Tribunale di non aver accertato se gli sconti previsti dal regolamento del 2006 avessero carattere selettivo in quanto favorivano talune compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca a danno di altre compagnie che utilizzavano il medesimo aeroporto. Sebbene, infatti, come sostiene la Commissione, la decisione controversa contenga una descrizione di detti sconti e una valutazione giuridica preliminare, resta tuttavia il fatto che quest'ultima riguarda solo l'esistenza di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e che la motivazione di detta decisione relativa alla selettività si basa sulla mera constatazione che i vantaggi di cui trattasi erano accordati unicamente alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca. Il Tribunale ha pertanto giustamente deciso, esaminando il motivo dedotto dalla città di Lubecca nel senso di una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE da parte della Commissione in sede di valutazione della condizione relativa alla selettività, sulla legittimità di detta decisione alla luce unicamente dei motivi che fondavano tale valutazione.

66 Ne consegue che l'argomento dedotto in subordine dalla Commissione è infondato.

67 Occorre, di conseguenza, respingere il terzo motivo in quanto infondato.

Sul quarto motivo, vertente su difetti di motivazione della sentenza impugnata

Argomenti delle parti

68 Con il suo quarto motivo, la Commissione sostiene, in primo luogo, che la sentenza impugnata presenta tre difetti di motivazione. Anzitutto, in tale sentenza non vi sarebbe alcuna constatazione in merito all'obiettivo perseguito dalla misura in questione, sebbene sia alla luce di tale obiettivo che occorre individuare le imprese che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga. Poi, detta sentenza non conterrebbe alcuna motivazione relativamente agli sconti previsti dal regolamento del 2006. Essa, infine, non indicherebbe i motivi per i quali detto regolamento sarebbe così manifestamente non selettivo che la Commissione non era in diritto di avviare il procedimento di indagine formale.

69 La Commissione afferma, in secondo luogo, che il ragionamento del Tribunale è contraddittorio, in quanto quest'ultimo prima applica, ai punti 51 e 53 della sentenza impugnata, la giurisprudenza sulla selettività di una misura fiscale e poi constata, al punto 57 della medesima sentenza, che tale giurisprudenza non è pertinente.

70 La città di Lubecca, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna chiedono che tale motivo sia respinto.

Giudizio della Corte

71 Consta, in primo luogo, che, tenuto conto della motivazione della decisione controversa e degli argomenti della Commissione sviluppati al suo cospetto, secondo i quali il regolamento del 2006 era selettivo in quanto si applicava alle sole compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca, il Tribunale ha ampiamente esposto, nella sentenza impugnata, i motivi per i quali ha dichiarato che tale mera circostanza non consentiva di giungere a una simile valutazione. Per quanto riguarda, in particolare, l'individuazione delle imprese in situazione fattuale e giuridica analoga, esso ha precisato, al punto 51 della sentenza impugnata, i motivi per i quali le compagnie aeree che utilizzavano gli altri aeroporti non si trovavano, nell'ambito del regime giuridico in questione, in una situazione analoga a quella delle compagnie che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca.

72 In secondo luogo, e per i motivi esposti al punto 65 della presente sentenza, il Tribunale non era tenuto a pronunciarsi sugli sconti previsti dal regolamento del 2006.

73 In terzo luogo, il Tribunale era tenuto a valutare non se tale regolamento avesse o meno, manifestamente, carattere selettivo, ma, come si analizzerà nell'ambito del quinto motivo, se la decisione controversa fosse viziata da un errore manifesto di valutazione.

74 Infine, l'argomento della Commissione relativo a una contraddizione di motivi deriva da un'affermazione che non è in alcun modo suffragata.

75 Di conseguenza, occorre respingere il quarto motivo in quanto infondato.

Sul quinto motivo, vertente su una violazione dei limiti del sindacato giurisdizionale esperibile su una decisione di avvio del procedimento di indagine formale in materia di aiuti di Stato

Argomenti delle parti

76 Con il suo quinto motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale non ha tenuto conto del fatto che una decisione di avviare il procedimento di indagine formale è sottoposta a un sindacato giurisdizionale limitato, segnatamente per quanto attiene alla sua motivazione. Essa afferma che un semplice esame preliminare dei fatti non le ha consentito di fugare i propri dubbi sulla selettività o meno del regolamento del 2006. Orbene, la sentenza impugnata non indicherebbe i motivi per cui tale regolamento sarebbe stato così manifestamente non selettivo che la Commissione non era in diritto di avviare il procedimento di indagine formale.

77 La città di Lubecca, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna chiedono che tale motivo sia respinto.

Giudizio della Corte

78 Come ha ricordato il Tribunale al punto 42 della sentenza impugnata, il sindacato di legittimità su una decisione di avviare il procedimento di indagine formale esercitato dal giudice dell'Unione, laddove un ricorrente contesti la valutazione della Commissione sulla qualificazione della misura controversa come «aiuto di Stato», è limitato a verificare se la Commissione non sia incorsa in errori manifesti di valutazione (v., in tal senso, sentenza del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione, C-194/09 P, EU:C:2011:497, punto 61).

79 Orbene, dalle considerazioni di cui ai punti da 47 a 55 della presente sentenza discende che la valutazione della Commissione secondo la quale i vantaggi derivanti dal regolamento del 2006 erano selettivi ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE per il solo motivo che erano accordati unicamente alle compagnie aeree che utilizzavano l'aeroporto di Lubecca, e sulla base della quale essa ha deciso di avviare il procedimento di indagine formale riguardo a tale regolamento, è manifestamente errata.

80 Il Tribunale ha pertanto giustamente statuito, al punto 59 della sentenza impugnata, che, alla luce di tale motivazione, la decisione controversa era viziata da un errore manifesto di valutazione e ha annullato tale decisione nei limiti in cui essa si riferisce al regolamento del 2006.

81 Di conseguenza, occorre respingere il quinto motivo in quanto infondato.

82 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla ricorrente a sostegno della sua impugnazione è accolto, quest'ultima dev'essere integralmente respinta.

Sulle spese

83 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Conformemente alla domanda della città di Lubecca, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese inerenti alla presente impugnazione.

84 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento di procedura, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione è respinta.

2) La Commissione europea è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle esposte dalla Hansestadt Lübeck.

3) La Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna sopportano le proprie spese.

Firme