Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 15 settembre 2016 [1]

**Causa C-524/14 P**

**Commissione europea**
**contro**

**Hansestadt Lübeck**

«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 — Criterio della selettività»

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 [2], con la quale il Tribunale, da un lato, ha annullato la decisione C (2012) 1012 final della Commissione [3] 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.

2. Due questioni, fra quelle sollevate con l'impugnazione in esame, meritano particolare attenzione. La prima attiene all'esame della ricevibilità di un ricorso proposto da un ente pubblico che gestisce un aeroporto avverso una decisione di avvio del procedimento di indagine formale relativa, in particolare, a un regolamento che stabilisce, per tale aeroporto, l'entità dei diritti aeroportuali applicabili alle compagnie aeree. La seconda concerne la valutazione della selettività di una misura che abbia ad oggetto un siffatto regolamento.

3. La causa offre pertanto l'occasione di precisare, nel peculiare contesto di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale, la portata della condizione secondo la quale, come espressamente richiesto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, le misure controverse di cui trattasi, per poter essere qualificate come «aiuti di Stato», devono segnatamente «favor[ire] talune imprese o talune produzioni». Come ha fatto notare l'avvocato generale Wathelet nelle sue recenti conclusioni relative alle cause riunite Commissione/Banco Santander e Santusa [4], a proposito di misure di natura fiscale indubbiamente molto diverse da quelle oggetto della presente causa, la questione relativa alla condizione in esame, comunemente qualificata come «criterio di selettività», è una delle più dibattute

1 — Lingua originale: il francese.

2 — T-461/12, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2014:758.

3 — Decisione 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»).

4 — C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:624, paragrafo 5.

in materia di aiuti di Stato. Le precisazioni che la Corte avrà quindi modo di formulare nell'ambito della presente controversia contribuiranno a fornire i chiarimenti attesi nel particolare contesto delle misure di natura tariffaria destinate al finanziamento di infrastrutture, fra le quali appunto le normative in materia di diritti aeroportuali.

## I – **Fatti**

### A – *L'aeroporto di Lubecca*

4. L'aeroporto di Lubecca è situato in Germania, nel Land Schleswig-Holstein.

5. Tale struttura è stata gestita, fino al 31 dicembre 2012, dalla Flughafen Lübeck GmbH (in prosieguo: la «FL»). La FL, fino al 30 novembre 2005, era detenuta al 100% dalla ricorrente in primo grado, la Hansestadt Lübeck (la città di Lubecca). Dal 1º dicembre 2005 alla fine del mese di ottobre 2009, la FL era 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, mentre la FL è stata assorbita dalla città di Lubecca e radiata dal registro delle imprese il 2 gennaio 2013.

### B – *Il regolamento del 2006*

6. Ai sensi dell'articolo 43a, paragrafo 1, della Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (regolamento sulle condizioni di autorizzazione alla navigazione aerea; in prosieguo: la «LuftVZO»), del 19 giugno 1964[5], nella versione in vigore nel 2006, prima dell'inizio delle attività aeroportuali, l'operatore aeroportuale era tenuto a sottoporre all'approvazione dell'autorità di vigilanza un regolamento sull'utilizzo dell'aeroporto e a presentare, per gli aeroporti, un regolamento sui diritti di decollo, di atterraggio e di sosta degli aeromobili, nonché sull'utilizzo delle infrastrutture per i passeggeri aerei.

7. Conformemente a tale disposizione, la FL ha adottato il regolamento del 2006, recante fissazione dei diritti aeroportuali, che è stato approvato dall'autorità di vigilanza, vale a dire l'autorità aeronautica del Land Schleswig-Holstein, e che, dal 15 giugno 2006, si applica 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. Tale regolamento prevede un diritto di atterraggio, un diritto di imbarco «passeggeri», un diritto per i servizi presso i terminali e per l'assistenza a terra, un diritto per i servizi di sicurezza, un diritto per apertura straordinaria nonché un diritto di sosta.

8. 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 inferiori a quelli previsti dal tariffario in vigore.

9. Ritenendo, inter alia, che il regolamento del 2006 potesse comportare parimenti 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.

5 — BGB1 I, pag. 370.

## II – **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

10. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 ottobre 2012, la FL ha proposto un ricorso diretto ad 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 (primo capo delle conclusioni) e, dall'altro, impone alla Repubblica federale di Germania di rispondere all'ingiunzione di fornire informazioni in merito a detto regolamento (secondo capo delle conclusioni).

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

12. 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 ad 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[6], il quarto, su una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e, il quinto, su una violazione dell'obbligo di motivazione.

13. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto il primo capo delle conclusioni ritenendo, da un lato, che al momento della presentazione del ricorso la FL fosse direttamente e individualmente interessata dalla decisione controversa e, dunque, legittimata ad agire e, dall'altro, che essa avesse mantenuto un interesse ad agire anche in seguito alla cessione dell'aeroporto di Lubecca. Nel merito, il Tribunale ha accolto il quarto motivo, relativamente all'allegata violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in riferimento al criterio della selettività, e, di conseguenza, ha annullato la decisione controversa nella parte in cui essa avvia il procedimento di indagine formale riguardo al regolamento del 2006. Per quanto concerne il secondo capo delle conclusioni, atteso il rigetto, in quanto manifestamente infondato, del motivo unico vertente su una violazione dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 659/1999, il ricorso è stato respinto quanto al resto.

## III – **Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte**

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— dichiarare irricevibile il ricorso di primo grado;

— in subordine, dichiarare privo di oggetto detto ricorso;

— in via di ulteriore subordine, dichiarare infondata la parte del quarto motivo di ricorso nella quale la città di Lubecca lamenta una violazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in riferimento al criterio della selettività e rinviare la causa al Tribunale per le altre parti del quarto motivo nonché per il primo, il secondo, il terzo e il quinto motivo di ricorso, 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 procedimento di primo grado e all'impugnazione.

6 — Regolamento del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1990, L 83 pag. 1).

15. La città di Lubecca chiede che la Corte voglia:

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

— condannare la Commissione alle spese.

16. 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 ad intervenire a sostegno delle conclusioni della città di Lubecca.

17. Le parti hanno esposto le loro posizioni per iscritto e all'udienza del 31 maggio 2016.

## IV – **Analisi dell'impugnazione**

18. A sostegno della propria impugnazione, la Commissione deduce cinque motivi. I primi due motivi riguardano l'esame della ricevibilità del ricorso in primo grado. Il terzo motivo verte sulla valutazione della selettività delle misure di cui trattasi. Il quarto motivo è incentrato su difetti di motivazione della sentenza impugnata. Il quinto motivo attiene al fatto che il Tribunale non avrebbe rispettato il carattere limitato del sindacato giurisdizionale esperibile sulle decisioni di avvio del procedimento di indagine formale in materia di aiuti di Stato.

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

#### 1. Argomenti delle parti

19. Con il suo primo motivo, la Commissione contesta al Tribunale il fatto di aver dichiarato che la FL era individualmente interessata dalla decisione controversa in quanto, con la concessione di aiuti di Stato, essa avrebbe esercitato poteri che le sarebbero stati conferiti in via esclusiva. Così facendo, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto, poiché, in base al diritto nazionale applicabile, un tariffario necessita dell'approvazione dall'autorità di vigilanza del Land, la quale è, a sua volta, vincolata alle norme federali in materia di diritti aeroportuali. Pertanto, la circostanza che l'impresa pubblica che gestisce l'aeroporto sia incaricata di proporre un 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. Sotto questo profilo, l'interpretazione adottata dal Tribunale riguardo al criterio dell'incidenza individuale sarebbe in contraddizione con quella elaborata nella sentenza del 10 luglio 1986, DEFI/Commissione [7].

20. La città di Lubecca sostiene che il Tribunale non ha commesso un errore di valutazione ritenendo che la FL fosse individualmente interessata dalla decisione controversa. Essa fa valere che, alla data di presentazione del ricorso, la FL, all'epoca detenuta al 90% da un investitore privato, aveva una competenza propria all'adozione e all'attuazione del regolamento del 2006. In particolare, essa sottolinea che il gestore dell'aeroporto potrebbe applicare un siffatto regolamento anche in caso di diniego dell'autorizzazione prevista dall'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO. La conclusione del Tribunale sarebbe conforme al diritto nazionale e, in ogni caso, non potrebbe essere contestata nell'ambito di un procedimento d'impugnazione.

7 — 282/85, EU:C:1986:316.

21. La Repubblica federale di Germania riferisce che, in Germania, i diritti aeroportuali sono discrezionalmente stabiliti dalle imprese che gestiscono gli aeroporti mediante regolamenti attuati da contratti di diritto privato stipulati con le compagnie aeree. L'approvazione da parte dell'autorità di vigilanza di cui all'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO non avrebbe alcun «effetto costitutivo» rispetto alla validità dei regolamenti di fissazione dei diritti aeroportuali. Quest'ultima disposizione consentirebbe unicamente di eseguire un controllo preventivo sui rapporti tra i gestori degli aeroporti e gli utenti, al fine di evitare abusi e nell'interesse del buon funzionamento della navigazione aerea e della concorrenza. La Repubblica federale di Germania deduce, peraltro, che gli interessi delle imprese aeroportuali di diritto privato, come la FL, non si confonderebbero con gli interessi dello Stato e che, contrariamente all'organismo di cui trattasi nella causa che si è conclusa con la sentenza del 10 luglio 1986, DEFI/Commissione [8], tali imprese non potrebbero essere considerate emanazioni dello Stato.

## 2. Analisi

22. Dai punti da 29 a 34 della sentenza impugnata emerge che il Tribunale ha sostanzialmente concluso che la FL era individualmente interessata dalla decisione controversa, nella parte concernente il regolamento del 2006, in quanto tale decisione riguardava un atto che la FL aveva contribuito ad adottare e impediva a quest'ultima di esercitare discrezionalmente i suoi poteri. Infatti, il Tribunale ha ritenuto che, sebbene in base al diritto nazionale applicabile, nella fattispecie l'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, il tariffario stabilito e proposto dal gestore dovesse essere approvato dall'autorità di vigilanza, tale autorità non avesse nessun potere di fissare in proprio i diritti aeroportuali.

23. A tal riguardo, è assodato che il requisito dell'incidenza individuale derivante dall'articolo 263, quarto comma, TFUE è soddisfatto quando l'atto impugnato riguarda il ricorrente a causa di determinate sue qualità personali o di una situazione di fatto che lo caratterizza rispetto a qualsiasi altro soggetto e, quindi, lo distingue come lo sarebbero i destinatari [9].

24. Una persona fisica o giuridica dev'essere ritenuta individualmente interessata da un atto che le impedisca direttamente di esercitare come essa intende le sue competenze, consistenti, segnatamente, nella concessione di presunti aiuti di Stato a talune imprese [10], e che determini una modifica dei rapporti contrattuali con la o le imprese asseritamente destinatarie delle misure controverse [11].

25. Nella fattispecie, si tratta di stabilire se il Tribunale abbia correttamente concluso che, ai sensi del diritto nazionale pertinente (l'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO), la FL aveva una competenza propria all'adozione e all'attuazione del regolamento del 2006.

26. Il Tribunale, al punto 29 della sentenza impugnata, ha analizzato l'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, che determina le modalità di attuazione del regolamento del 2006. Esso ne ha segnatamente dedotto che, non avendo l'autorità di vigilanza, a differenza della FL, alcuna competenza propria in materia di fissazione dei diritti aeroportuali, il potere di adottare il regolamento del 2006 spettava a quest'ultima e non alle autorità statali (v. punto 32 della sentenza impugnata).

8 — 282/85, EU:C:1986:316.

9 — V. sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17, 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).

10 — V., per analogia, sentenze del 30 aprile 1998, Vlaamse Gewest/Commissione (T-214/95, EU:T:1998:77, punti 29 e 30), e del 15 giugno 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (T-288/97, EU:T:1999:125, punti 31 e 34). V., in senso opposto, sentenza del 10 luglio 1986, DEFI/Commissione (282/85, EU:C:1986:316, punto 18), nella quale è stato, invece, ritenuto che il governo francese disponesse incontestabilmente del potere di definire le linee della gestione e della politica del comitato DEFI e, per questo, di stabilire anche gli interessi che tale organismo era chiamato a tutelare.

11 — Risulta che i regolamenti di fissazione dei diritti aeroportuali sono richiamati, come condizioni generali, nei contratti stipulati tra l'impresa che gestisce l'aeroporto e le compagnie aeree.

27. Il sindacato della Corte, per quanto riguarda le questioni di interpretazione del diritto nazionale da parte del Tribunale, deve limitarsi a verificare che quest'ultimo non abbia snaturato tale diritto [12].

28. A tal proposito, secondo costante giurisprudenza, un siffatto snaturamento deve emergere da constatazioni la cui sostanziale inesattezza risulti dai documenti del fascicolo, senza che la Corte debba procedere ad una nuova valutazione dei fatti e delle prove [13]. In altri termini, tale snaturamento dev'essere manifesto [14]. Più precisamente, per quanto riguarda le questioni di interpretazione del diritto nazionale, la Corte è competente ad esaminare, anzitutto, se il Tribunale, sulla scorta dei documenti e delle altre prove sottopostegli, non abbia snaturato il tenore letterale delle disposizioni nazionali in questione o della giurisprudenza nazionale ad esse relativa o anche degli scritti della dottrina riguardanti tali disposizioni; poi, se il Tribunale non abbia formulato, con riguardo a tali elementi, constatazioni che si pongano manifestamente in contrasto con il loro contenuto; e, infine, se il Tribunale non abbia, nell'esaminare il complesso degli elementi, attribuito ad uno di essi, allo scopo di accertare il contenuto della normativa nazionale in questione, una portata che non gli spetti in rapporto agli altri elementi, purché ciò risulti in modo manifesto dal fascicolo [15].

29. Orbene, nella fattispecie, nonostante i dubbi che potrebbero sorgere riguardo alla reale autonomia del gestore dell'aeroporto e, pertanto, alla configurabilità di un interesse personale in suo capo, distinto da quello dell'autorità di vigilanza, a mantenere il regolamento del 2006, gli argomenti avanzati dalla Commissione per contestare l'interpretazione del diritto nazionale pertinente non consentono di evidenziare alcuno snaturamento degli elementi presentati al Tribunale.

30. Inoltre, per quanto riguarda gli argomenti della Commissione relativi alla sussistenza di una contraddizione tra la valutazione del Tribunale nel caso di specie e la soluzione adottata nella sentenza del 10 luglio 1986, DEFI/Commissione [16], essi non sono idonei ad inficiare minimamente detta conclusione. Infatti, benché i fatti della causa DEFI/Commissione presentino apparenti somiglianze con la presente causa, come la facoltà per l'autorità di vigilanza di non approvare le modalità di attuazione della misura di cui trattasi, la presente causa si distingue, a mio avviso, per il controllo più limitato esercitato dal Land sulla fissazione delle tariffe proposte dall'ente che gestisce l'aeroporto, in quanto esso non può impedire l'applicazione del regolamento del 2006, oltre che per la diversità degli interessi dell'autorità di vigilanza, della FL e degli utenti dell'aeroporto. Invero, nella sentenza DEFI/Commissione, la Corte aveva dichiarato che il governo francese disponeva incontestabilmente del potere di definire le linee politiche e gestionali del comitato DEFI e, pertanto, di stabilire anche gli interessi che tale organismo era chiamato a tutelare (punto 18).

31. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il primo motivo non possa essere accolto.

12 — V. sentenze del 24 ottobre 2002, Aéroports de Paris/Commissione (C-82/01 P, EU:C:2002:617, punto 63), e del 3 aprile 2014, Francia/Commissione (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 79 e giurisprudenza citata).

13 — V. sentenza del 3 aprile 2014, Francia/Commissione (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 80 e giurisprudenza citata).

14 — Sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 98), e del 10 febbraio 2011, Activision Blizzard Germany/Commissione (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punto 53).

15 — Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Francia/Commissione (C-559/12 P, EU:C:2013:766, paragrafo 42 e giurisprudenza citata).

16 — 282/85, EU:C:1986:316.

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

1. Argomenti delle parti

32. Con il suo secondo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo, da un lato, che la FL avesse un interesse ad agire anche dopo la cessione dell'aeroporto di Lubecca a un investitore privato (Yasmina Flughafenmanagement GmbH), 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. Essa fa valere 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 [17], posto che non vi era stata alcuna pronuncia di sospensione prima del 31 dicembre 2012 e che il regolamento del 2006, dal 1° gennaio 2013, data della privatizzazione dell'aeroporto di Lubecca, non poteva più essere considerato come un regime di aiuto in fase di esecuzione, quest'ultimo non essendo più finanziato da fondi pubblici. Il giudizio del Tribunale sarebbe in contraddizione con la giurisprudenza 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 di Lubecca.

33. La città di Lubecca, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, fa valere che la FL aveva effettivamente un interesse ad agire al momento della presentazione del ricorso, che costituisce il momento idoneo a valutare la ricevibilità del medesimo. Essa deduce che, alla data della presentazione del ricorso, gli effetti sfavorevoli della decisione controversa consistevano segnatamente nell'obbligo di sospensione incombente alla FL in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE. Inoltre, anche dopo la cessione dell'aeroporto, la città di Lubecca manterrebbe un interesse attuale ad agire, in quanto, senza la sentenza di annullamento del Tribunale, la decisione controversa sarebbe ancora produttiva di effetti giuridici, che le arrecherebbero un pregiudizio attuale. Essa adduce, in particolare, che i giudici nazionali sarebbero obbligati, se richiesti, a disporre il recupero dei presunti vantaggi. In mancanza di una decisione che dichiari l'inesistenza di aiuti di Stato, essa sarebbe esposta al rischio che l'illegittimità si ripeta. Infine, l'annullamento della decisione controversa potrebbe esserle utile a predisporre un ricorso per risarcimento danni, atteso che, se non ci fosse stata nessuna decisione di avvio del procedimento di indagine formale, essa avrebbe potuto convincere altre compagnie aeree a servirsi dell'aeroporto di Lubecca e ottenere, al momento della cessione del medesimo, un corrispettivo più elevato.

2. Analisi

34. Nella fattispecie, la parti non contestano che la FL, alla quale è subentrata la città di Lubecca, avesse un interesse reale ed effettivo al momento della presentazione del ricorso avverso la decisione controversa. A tal proposito, al punto 36 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che, al momento della presentazione del ricorso, la FL aveva un interesse ad agire contro la decisione controversa giacché quest'ultima era produttiva di effetti giuridici obbligatori in grado di pregiudicare i suoi interessi.

17 — A sostegno di tale argomento, la Commissione cita le sentenze del 16 ottobre 2014, Alro/Commissione (T-517/12, EU:T:2014:890, punti da 19 a 67), e del 16 ottobre 2014, Alpiq RomIndustries e Alpiq RomEnergie/Commissione (T-129/13, non pubblicata, EU:T:2014:895, punti da 18 a 31).

35. La Commissione contesta, tuttavia, che tale interesse si sia mantenuto in seguito alla cessione dell'aeroporto di Lubecca ad una società privata. A suo parere, l'unico effetto di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale consisterebbe nell'obbligo di sospendere l'esecuzione del presunto regime di aiuti. Orbene, non avendo avuto luogo una siffatta sospensione prima della cessione dell'aeroporto di Lubecca ad una società privata, l'interesse ad agire della città di Lubecca sarebbe venuto meno in corso di giudizio.

36. Occorre ricordare che il Tribunale, al punto 37 della sentenza impugnata, ha respinto l'argomento della Commissione secondo cui la cessione dell'aeroporto di Lubecca ad una società privata il 1º gennaio 2013, successivamente alla data della decisione controversa e alla presentazione del ricorso dinanzi al Tribunale, ha posto fine al regime di aiuti di cui trattasi, cosicché l'obbligo di sospensione di detto regime non avrebbe più arrecato pregiudizio alla città di Lubecca e la medesima non avrebbe più avuto interesse a sollecitare l'annullamento della decisione controversa. Detto giudice ha considerato che, non essendo concluso il procedimento di indagine formale, la decisione in esame era ancora produttiva di effetti e che la città di Lubecca manteneva un interesse ad agire, quantomeno per il periodo precedente alla cessione dell'aeroporto.

37. Per stabilire se il giudizio del Tribunale sia corretto, è necessario fare un breve riepilogo della giurisprudenza in tema di esistenza ed attualità dell'interesse ad agire.

38. Innanzitutto, è assodato che l'interesse ad agire, che costituisce il presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale del ricorrente ed è distinto dalla legittimazione ad agire [18], deve sussistere, con riferimento all'oggetto del ricorso, nella fase della presentazione del medesimo, pena la sua irricevibilità. Tale oggetto della controversia, così come l'interesse ad agire, deve continuare a sussistere fino alla pronuncia della decisione da parte del giudice, pena il non luogo a statuire, e ciò presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto. A tal riguardo, la persistenza dell'interesse ad agire di un ricorrente dev'essere valutata in concreto, alla luce, in particolare, delle conseguenze dell'illegittimità lamentata e della natura del pregiudizio asseritamente patito [19]. La Corte tende a non accogliere un'interpretazione troppo restrittiva di tale interesse.

39. Per quanto riguarda le decisioni di avvio del procedimento di indagine formale, come la decisione controversa, la Corte ha ammesso che tali misure sono idonee a determinare più effetti giuridici autonomi. Pertanto, oltre che dell'obbligo di sospensione della presunta misura di aiuto durante il procedimento del ricorso avverso una tale decisione, si deve tenere conto della possibilità che il giudice nazionale sia adito al fine che, in particolare, siano tratte tutte le conseguenze derivanti dalla violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE [20]. La Corte ha così concluso che, nonostante il carattere preliminare delle valutazioni operate nell'ambito di una decisione di avvio del procedimento di indagine formale, quest'ultima non è priva di effetti giuridici [21]. La Corte ha segnatamente riconosciuto che una decisione di avvio del procedimento di indagine formale modifica necessariamente la situazione giuridica delle imprese beneficiarie della misura [22].

18 — V., in particolare, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punti 58 e 62 nonché giurisprudenza citata).

19 — V. sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punti da 61 a 65 nonché giurisprudenza citata).

20 — V. sentenza del 24 ottobre 2013, Deutsche Post/Commissione (C-77/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:695, punti 52 e 53).

21 — Sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 37).

22 — Sentenza del 24 ottobre 2013, Deutsche Post/Commissione (C-77/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:695, punto 52).

40. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, secondo la giurisprudenza della Corte la sospensione della misura non costituisce l'unico effetto giuridico della decisione di avvio del procedimento di indagine formale [23]. Infatti, la Corte ha già constatato altri effetti giuridici ascrivibili a una tale decisione di avvio. La Corte ha statuito che i giudici nazionali «sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospendere l'esecuzione della suddetta misura» [24]. Fra tali conseguenze, la Corte ha, in particolare, evidenziato la possibilità di accompagnare la sospensione della misura con l'obbligo di recuperare le somme già versate. Il giudice nazionale può anche ordinare misure provvisorie al fine di salvaguardare gli interessi delle parti oltre che l'effetto utile della decisione della Commissione [25].

41. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, sono del parere che gli effetti giuridici della decisione di avvio del procedimento di indagine formale siano tali da persistere anche in seguito alla cessione dell'aeroporto di Lubecca ad un operatore privato. Per effetto della decisione di avvio del procedimento di indagine formale, e fino alla sua conclusione da parte della Commissione, la FL continua ad essere esposta al rischio che un giudice nazionale ordini il recupero degli aiuti accordati all'epoca in cui la FL, alla quale è subentrata la ricorrente, era proprietaria dell'aeroporto di Lubecca.

42. Pertanto, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto concludendo, al punto 27 delle sentenza impugnata, che la decisione di avviare un procedimento di indagine formale continuava a produrre effetti giuridici autonomi che modificavano la posizione giuridica della FL, in modo da conferirle un interesse ad agire.

43. A tal proposito, è stato osservato che la presente causa si caratterizza per il fatto che la misura controversa era ancora in fase di esecuzione al momento della presentazione del ricorso dinanzi al Tribunale e che, come precisato dalla Repubblica federale di Germania, è ancora in vigore. In tale contesto, è evidente che la FL resta esposta al rischio che le sia ordinato il recupero degli aiuti accordati quand'era proprietaria dell'aeroporto, e ciò in forza dell'obbligo gravante sul giudice nazionale di adottare tutte le misure necessarie al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospendere l'esecuzione della suddetta misura.

44. L'argomento della Commissione secondo il quale, alla data di deposito della replica, non vi era alcun ricorso pendente contro l'approvazione del regolamento del 2006 e che qualsiasi ricorso successivo a tale data si sarebbe prescritto, non può essere accolto. Anche se tale allegazione fosse esatta, non si può escludere a priori che, alla data in cui il Tribunale si è pronunciato, la FL mantenesse un interesse all'annullamento della decisione controversa.

45. Tutto ciò considerato, sono del parere che la ricorrente in primo grado restasse quantomeno esposta al rischio che un giudice nazionale ordinasse il recupero delle somme accordate precedentemente alla cessione dell'aeroporto di Lubecca. Essa manteneva pertanto un interesse a chiedere l'annullamento della decisione controversa.

46. Il secondo motivo d'impugnazione deve pertanto essere respinto.

23 — Sentenza del 24 ottobre 2013, Deutsche Post/Commissione (C-77/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:695, punto 53 e giurisprudenza citata).

24 — Sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punto 42).

25 — V. sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punti 42 e 43), nonché ordinanza del presidente della Corte del 4 aprile 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, non pubblicata, EU:C:2014:240, punti 25 e 26).

## C – *Sul terzo motivo, vertente su un'errata valutazione della selettività del regolamento del 2006*

### 1. Argomenti delle parti

47. Con il suo terzo motivo, la Commissione deduce che il Tribunale ha operato un'errata interpretazione della nozione di «selettività» alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE allorché ha considerato che, al fine di valutare il carattere eventualmente selettivo del regolamento del 2006, occorreva verificare se il medesimo si applicasse in modo non discriminatorio all'insieme delle imprese che utilizzavano, o potevano utilizzare, un determinato bene o servizio. La circostanza che tale regolamento si applichi unicamente alle compagnie che si avvalgono dell'aeroporto di Lubecca non sarebbe rilevante.

48. Secondo la Commissione, la posizione del Tribunale è in contraddizione con la giurisprudenza della Corte [26] in base alla quale una misura non costituisce una misura generale di politica fiscale o economica, e quindi è selettiva, se riguarda solo un determinato settore economico o talune imprese di detto settore. A suo parere, le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi si configurano sempre come misure selettive, mentre eventuali questioni di disparità o di discriminazioni non sarebbero rilevanti, in tale contesto, per giungere ad una conclusione in merito all'esistenza o meno di aiuti. Pertanto, sarebbe errato il riferimento del Tribunale al criterio accolto nella sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke [27], in quanto quest'ultimo si applicherebbe solo alle misure fiscali e non alle condizioni di offerta dei beni e dei servizi di un'impresa pubblica [28]. In quest'ultimo caso, il criterio dell'investitore privato in economia di mercato fungerebbe da filtro determinante.

49. In subordine, la Commissione sostiene che il Tribunale ha disatteso la giurisprudenza della Corte in base alla quale, da un lato, per accertare il carattere selettivo di una misura occorre guardare ai suoi effetti [29] e, dall'altro, sono selettive le misure di cui beneficia un solo settore di attività [30]. Essa sottolinea che, sebbene l'aeroporto di Lubecca operi in concorrenza diretta con quello di Amburgo (Germania), solo le compagnie che si avvalgono del primo aeroporto fruirebbero dei vantaggi conferiti dal regolamento del 2006, circostanza che sarebbe sufficiente a dimostrare il carattere selettivo di tale regolamento. 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.

50. In ulteriore subordine, la Commissione deduce che il Tribunale ha erroneamente interpretato il criterio relativo alle imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento considerato. Per stabilire quali imprese si trovino in una siffatta situazione, occorrerebbe accogliere il criterio della struttura dei costi delle imprese interessate e non quello dell'ambito di applicazione del provvedimento di cui trattasi. Nella fattispecie, il regolamento del 2006 sarebbe selettivo in quanto violerebbe il principio, sancito dall'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, che dev'essere rispettato da tutti gli aeroporti tedeschi e, dunque, da tutte le compagnie aeree, secondo il quale i diritti aeroportuali devono coprire i costi.

26 — La Commissione si riferisce in particolare alle sentenze del 20 novembre 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punti da 35 a 39), e del 15 dicembre 2005 Italia/Commissione (C-66/02, EU:C:2005:768, punti da 95 a 101).

27 — C-143/99, EU:C:2001:598, punto 41.

28 — La Commissione si basa sulle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442). Essa cita anche le sentenze del 2 febbraio 1988, Kwekerij van der Kooy e a./Commissione (67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38, punti 28 e 29); del 29 febbraio 1996, Belgio/Commissione (C-56/93, EU:C:1996:64, punto 10); del 20 novembre 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punti da 35 a 39); dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punti da 63 a 67), nonché 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).

29 — La Commissione cita le sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti da 85 a 89); dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 51), nonché 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 da 87 a 109).

30 — La Commissione si riferisce alle sentenze del 17 giugno 1999, Belgio/Commissione (C-75/97, EU:C:1999:311, punto 33); del 15 dicembre 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punto 45), e del 15 giugno 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 e C-41/05, EU:C:2006:403, punti 31 e 32).

51. Infine, la Commissione adduce che il Tribunale è incorso in un errore di diritto altresì omettendo di esaminare se gli sconti consentiti dal regolamento del 2006 avessero carattere selettivo in quanto accessibili solo alle compagnie aeree che rispettassero determinate condizioni.

52. La città di Lubecca fa valere, in sostanza, che il Tribunale ha correttamente constatato che il regolamento del 2006 non favorisce talune imprese o talune produzioni. A suo parere, condizione della selettività è il trattamento diverso tra imprese o produzioni analoghe [31]. Pertanto, il regolamento del 2006, che non tratta in modo diverso imprese o produzioni analoghe, non sarebbe selettivo.

53. La Repubblica federale di Germania contesta l'argomento della Commissione secondo cui le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi devono essere sempre considerate selettive. Una misura avrebbe carattere selettivo solo ove riconosca particolari condizioni a un determinato gruppo d'imprese e operi una distinzione interna fra gli utenti rispetto all'accesso e all'utilizzo delle strutture pubbliche considerate. Inoltre, gli utenti degli altri aeroporti non si troverebbero in una situazione fattuale e giuridica analoga.

54. Il Regno di Spagna concorda con l'interpretazione del Tribunale riguardo al criterio di selettività di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e sostiene gli argomenti della città di Lubecca. Esso aggiunge che il postulato avanzato dalla Commissione, secondo cui la fissazione delle condizioni di offerta dei propri beni e servizi da parte di un ente pubblico costituirebbe una misura selettiva, non discenderebbe dalla giurisprudenza. Il Regno di Spagna richiama l'attenzione sugli elementi considerati nella sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech [32], per determinare se le imprese versino in situazioni analoghe.

## 2. Analisi

55. È d'uopo ricordare che, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, salvo deroghe previste 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.

56. Secondo costante giurisprudenza della Corte, la qualificazione come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE richiede che siano soddisfatte le condizioni indicate in tale disposizione [33].

57. È infatti assodato che, affinché una misura nazionale possa essere qualificata come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, 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 gli Stati membri, in terzo luogo, la misura deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario e, in quarto luogo, essa deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [34].

58. Nella fattispecie, sono messe in discussione soltanto l'interpretazione e l'applicazione della terza condizione, e più specificatamente del requisito della «selettività».

31 — La città di Lubecca si riferisce alla sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punti 41 e 42).

32 — C-518/13, EU:C:2015:9, punto 61.

33 — V., in particolare, sentenza del 2 settembre 2010, Commissione/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punto 38 e giurisprudenza citata).

34 — Sentenza del 2 settembre 2010, Commissione/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punto 39 e giurisprudenza citata).

59. Secondo una giurisprudenza parimenti consolidata, una misura si considera selettiva quando 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 dalla stessa [35].

60. Nella fattispecie, il Tribunale ha, in sostanza, ritenuto che il carattere selettivo della misura con cui un ente pubblico offre i propri beni e servizi debba essere valutato facendo riferimento all'insieme delle imprese che utilizzano o possono utilizzare un tale bene o servizio. Ritenendo che i diritti fissati ai sensi del regolamento del 2006 fossero applicati in modo non discriminatorio, il Tribunale ha concluso che tale regolamento non aveva carattere selettivo.

61. Al riguardo, il punto 53 della sentenza sembra contenere una petizione di principio formulata come segue:

«[P]er accertare l'eventuale carattere selettivo, riguardo a talune imprese, di un tariffario stabilito da un ente pubblico per l'utilizzo di un bene o di un servizio specifico in un settore determinato, occorre, segnatamente, fare riferimento all'insieme delle imprese che utilizzano, o possono utilizzare, tale bene o servizio determinato e verificare se solo alcune di esse beneficino, o siano in grado di beneficiare, di un eventuale vantaggio. La situazione delle imprese che non intendono, o non possono, utilizzare il bene o il servizio in parola non è, pertanto, direttamente pertinente per accertare l'esistenza di un vantaggio. In altri termini, il carattere selettivo di una misura consistente in un tariffario stabilito da un ente pubblico per l'utilizzo di un bene o di un servizio messo a disposizione da tale ente può essere accertato solo riguardo ai clienti, attuali o potenziali, dell'ente suddetto e del bene o del servizio specifico in esame, e non riguardo, in particolare, ai clienti di altre imprese del settore che forniscono beni o servizi analoghi. Inoltre, qualora dovesse ritenersi che ogni tariffario non discriminatorio applicato da un ente pubblico per un bene o un servizio determinato abbia carattere selettivo, la nozione di aiuti "che favoriscano talune imprese o talune produzioni", di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, risulterebbe oltremodo ampliata. Perciò, un'impresa è favorita da un eventuale vantaggio concesso da un ente pubblico nell'ambito della fornitura di beni o di servizi specifici solo quando altre imprese che utilizzano o vogliono utilizzare tale bene o servizio non beneficino, o non possano beneficiare, di detto vantaggio dell'ente pubblico in tale ambito specifico».

62. Secondo la Commissione, tale valutazione sarebbe erronea. La sua argomentazione si articola in quattro parti. In primo luogo, essa sostiene che le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi si configurano sempre come misure selettive. In secondo luogo, il Tribunale avrebbe disatteso la costante giurisprudenza della Corte secondo cui, da un lato, per valutare il carattere selettivo di una misura occorre guardare unicamente ai suoi effetti e, dall'altro, le misure di cui beneficia un settore di attività sono necessariamente selettive. In terzo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato il criterio relativo alle «imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico considerato». In quarto luogo, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto avendo omesso di esaminare se gli sconti consentiti dal regolamento del 2006 avessero carattere selettivo, posto che vi avrebbero potuto accedere solo le compagnie aeree che rispettassero determinate condizioni.

63. Prima di affrontare singolarmente le diverse parti dell'argomentazione della Commissione, vorrei esprimere alcune considerazioni di carattere generale che ritengo indispensabili per cogliere correttamente il senso e la portata del requisito della selettività e che guideranno la mia analisi del presente motivo.

35 — Sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punto 41).

a) Considerazioni generali sul senso del requisito della selettività derivante dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e sulla sua portata in casi quali quello di specie

64. Come sottolineato dalla Commissione, dalla genesi e dal sistema generale dei Trattati [36] si evince che occorre fare una distinzione tra misure *generali* di politica fiscale o economica (attualmente disciplinate dagli articoli 113 e da 115 a 117 TFUE) e misure *specifiche* volte a conferire *vantaggi* mediante risorse statali (a loro volta attualmente disciplinate dagli articoli da 107 a 109 TFUE).

65. Il requisito della «selettività», secondo il quale le misure che incorrono nel divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE devono essere indirizzate a «talune imprese o talune produzioni», è principalmente preordinato, ai fini del rispetto della ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea, a distinguere gli aiuti di Stato dalle misure generali di politica fiscale o economica.

66. Tale requisito, ritenuto essenziale ai fini della distinzione delle misure che sono soggette alla disciplina degli aiuti di Stato dalle altre, mentre consente, in linea di principio [37], di sottrarre al divieto sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE una misura statale che avvantaggi indistintamente l'insieme delle imprese ubicate sul territorio nazionale [38], non implica, tuttavia, che una misura emanata a livello regionale o locale debba necessariamente essere considerata selettiva. Sebbene l'ambito di riferimento si collochi spesso a livello nazionale, non è da escludere che in determinati casi ci si debba rapportare ad un livello più circoscritto. In tal senso, la Corte ha puntualizzato, nella cosiddetta causa «delle Azzorre» [39], che non si può escludere che un ente infrastatale sia dotato di uno statuto di fatto e di diritto che lo renda sufficientemente autonomo dal governo centrale di uno Stato membro, al punto che sia questo stesso ente, e non il governo centrale, a rivestire, grazie alle misure adottate, un ruolo fondamentale nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese. In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'ente infrastatale che ha adottato la misura, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se una misura adottata da tale ente favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla misura o dal regime giuridico considerati [40].

67. Sulla scorta di tale considerazione, è ormai assodato che tale criterio richiede di stabilire se, nell'*ambito di un dato regime giuridico*, una misura 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 dal tale regime [41].

68. Per stabilire se una misura abbia carattere «selettivo» e possa, quindi, essere qualificata come «aiuto di Stato», la Corte ha ripetutamente statuito che occorre guardare agli effetti prodotti dalla medesima. Non sarebbero invece determinanti le cause e gli obiettivi degli interventi statali o le tecniche impiegate per attuare tali interventi [42].

36 — V., in particolare, il *Rapporto Spaak* (Rapporto del Comitato intergovernativo istituito dalla conferenza di Messina ai Ministri degli Affari esteri, Bruxelles, 21 aprile 1956, pag. 59), secondo cui «va sottolineato che determinati regimi d'intervento, che si configurano formalmente come aiuti o sovvenzioni, non s'indirizzano ad imprese o settori specifici ma pregiudicano l'economia generale. In questo caso la Commissione non ha la competenza esclusiva a decidere sull'incompatibilità».

37 — La giurisprudenza ha puntualizzato che interventi apparentemente applicabili alla generalità delle imprese possono manifestare una certa selettività – segnatamente quando l'ente che concede vantaggi finanziari dispone di un potere discrezionale che gli consente di determinare i destinatari o le condizioni della misura concessa – e, pertanto, che i medesimi possono essere considerati come misure destinate a favorire talune imprese o talune produzioni (v., in particolare, sentenza del 29 giugno 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punto 27 e giurisprudenza citata).

38 — V., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punti 35 e 36).

39 — Sentenza del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione (C-88/03, EU:C:2006:511).

40 — Sentenza del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione (C-88/03, EU:C:2006:511, punto 58).

41 — Sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 82), e del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punti 54 e 55).

42 — V., in particolare, sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 85 e 89), 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, punto 87).

69. Parimenti, la Corte ha precisato che, per accertare la selettività di una data misura, non sarebbero di per sé rilevanti la quantità delle imprese destinatarie della medesima, il carattere più o meno aperto della cerchia dei suoi destinatari [43] o, ancora, la circostanza che tutte le imprese di un determinato settore economico possano aspirare al beneficio della misura in esame [44].

70. Inoltre, come ho già avuto l'occasione di precisare [45], il requisito della selettività o della «specificità» della misura dev'essere nettamente distinto dall'individuazione di un vantaggio economico. In altri termini, una volta rilevata la presenza di un vantaggio, inteso in senso ampio, direttamente o indirettamente ascrivibile a una determinata misura, spetta ancora alla Commissione dimostrare che tale vantaggio è destinato specificamente a una o a più imprese. In particolare, la Commissione deve dimostrare che la misura introduce differenziazioni tra imprese che, rispetto all'obiettivo perseguito, versino in una situazione analoga [46]. Non è la concessione di un vantaggio in quanto tale ad essere vietata, bensì il fatto che tale concessione, effettuata in modo discriminatorio e selettivo, può porre talune imprese in una situazione più favorevole rispetto ad altre.

71. Ciò posto, il requisito della selettività, a mio avviso, non può essere del tutto scollegato dall'individuazione concomitante, per quanto distinta, di un vantaggio economico.

72. Su tal punto, credo che si renda necessaria una serie di considerazioni che ho in parte già illustrato [47].

73. Nell'ambito dell'esame di un regime [48] di natura generale (regimi di sovvenzioni, sistema di tariffazione, agevolazioni fiscali, regime derogatorio al diritto comune in materia di fallimento, di agevolazioni di pagamento per imposte o altri oneri ecc.), la selettività consente di stabilire se il presunto vantaggio, benché rivolto a tutti gli operatori economici, favorisca, in realtà e tenuto conto dei criteri oggettivi da esso seguiti, soltanto taluni tipi di imprese o gruppi di imprese.

74. Ciò comporta che si debba stabilire se la misura in questione, nonostante la constatazione che essa conferisce un vantaggio di portata generale, lo faccia a «beneficio esclusivo di talune imprese o di taluni settori di attività». Ciò serve, secondo una diversa formulazione, a garantire che misure statali non introducano una differenziazione tra le imprese – o più precisamente tra gli operatori che, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal sistema nazionale di cui trattasi, si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga – non giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema in questione.

75. In tal senso, va sottolineato che il concetto di selettività è correlato a quello di discriminazione [49]. Se è vero che non si può richiedere alla Commissione di identificare precisamente una categoria di imprese aventi caratteristiche specifiche che beneficino in modo esclusivo della misura di cui trattasi [50] per stabilire il carattere selettivo della stessa, tuttavia dev'essere accertato che essa sia idonea a favorire talune imprese per il suo *carattere derogatorio al regime comune* che, come ho precedentemente rammentato, può consistere, ma non consiste sempre, in un regime generale nazionale.

43 — V., in particolare, sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 50 e giurisprudenza citata).

44 — Sentenza del 15 giugno 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 e C-41/05, EU:C:2006:403, punti 31 e 32 nonché giurisprudenza citata).

45 — V. le mie conclusioni nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, paragrafo 47).

46 — V. sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 62).

47 — V. le mie conclusioni nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, paragrafi da 50 a 55).

48 — Nel caso di una misura di natura individuale, l'identificazione del vantaggio economico consente, in linea di principio, di presumerne la «specificità» e, pertanto, di concludere per il suo carattere selettivo.

49 — V., in tal senso, sentenze 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 101), e del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 53). V. paragrafo 54 delle mie conclusioni presentate nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32) e paragrafo 29 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Bobek nella causa Belgio/Commissione (C-270/15 P, EU:C:2016:289).

50 — V., al riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nelle cause riunite Commissione/Banco Santander e Santusa (C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:624, in particolare paragrafi 7, 10 e da 80 a 87).

76. Pertanto, per accertare il carattere selettivo di una misura relativa ad un presunto aiuto, ritengo sia essenziale stabilire se la medesima determini una deroga ad un regime «comune» o «normale», e ciò a prescindere dalla natura del regime di cui trattasi. Mi sembra che ormai sia perfettamente assodato [51] che, per valutare la selettività di una misura, occorre in ogni caso accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, tale misura rappresenti un vantaggio per determinate imprese rispetto ad altre, criterio questo che, a mio parere, è espressione del principio di non discriminazione.

77. Questa previa individuazione dell'ambito di riferimento, ritenuta essenziale in materia fiscale, mi pare essenziale anche nell'ambito dell'esame delle misure non fiscali, e, in particolare, dei regimi dei diritti destinati segnatamente ad assicurare il finanziamento di infrastrutture, come il regolamento del 2006 di cui trattasi nella fattispecie. Come si è potuto considerare che l'individuazione dell'ambito di riferimento «assume un'importanza maggiore nel caso delle misure fiscali, dal momento che l'esistenza stessa di un vantaggio può essere accertata solo rispetto ad un livello di tassazione definito "normale"» [52], così si deve constatare che la valutazione della selettività di una misura di natura tariffaria richiede che sia previamente definito a quale regime «normalmente applicabile» la medesima intende derogare [53].

78. Infine, a mio avviso, applicando la griglia di valutazione più adottata in sede di esame delle misure fiscali, ritengo che, una volta definito l'ambito di riferimento, si debba poi stabilire se la misura controversa procuri un vantaggio a talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga [54] ed eventualmente, in un terzo momento, valutare se la concessione di tale vantaggio sia giustificata alla luce della natura e dell'economia del sistema in cui la misura in questione s'inserisce.

79. Va rilevato il fatto – sul quale tornerò in prosieguo – che, mentre individuare un vantaggio economico, ed eventualmente valutarne la ragionevolezza, è relativamente semplice quando una misura di esenzione fiscale deroga al regime fiscale normalmente applicabile, regime «normale» che è per lo più definito a livello nazionale, quando si tratta di misure di natura tariffaria destinate al finanziamento di infrastrutture, occorre procedere con cautela.

b) Sulla prima parte del motivo, secondo cui il Tribunale non avrebbe tenuto conto del fatto che le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi si configurano *sempre* come misure selettive

80. La Commissione sostiene, in via principale, che le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi si configurano sempre come misure selettive. Essa basa il proprio convincimento sulle conclusioni formulate nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755) [55], e sulla giurisprudenza [56]. Il criterio individuato nella sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke

51 — V. sentenza del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 82 e 83 nonché giurisprudenza citata).

52 — V., al riguardo, sentenza del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione (C-88/03, EU:C:2006:511, punto 56).

53 — Rilevo che la Commissione, nella sua recente comunicazione 2016/C 262/01, relativa alla nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2016, C 262, pag. 1), precisa che «[i]l sistema di riferimento costituisce il parametro di riferimento nell'ambito del quale deve essere valutata la selettività di una misura».

54 — Nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 4 giugno 2015, Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 61), la Corte, nel caso di una misura che stabiliva diritti minerari relativi all'estrazione d'idrocarburi, ha dichiarato che «il parametro di raffronto pertinente per dimostrare la selettività della misura contestata nella presente causa consisteva nel verificare se [essa] introduca differenziazioni tra le imprese che, rispetto all'obiettivo perseguito, versano in una situazione di fatto e di diritto analoga, non giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema in questione».

55 — Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442).

56 — Trattasi delle sentenze del 2 febbraio 1988, Kwekerij van der Kooy e a./Commissione (67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38, punti 28 e 29); del 29 febbraio 1996, Belgio/Commissione (C-56/93, EU:C:1996:64, punto 10); del 20 novembre 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punti da 35 a 39); dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punti da 63 a 67), nonché 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).

(C-143/99, EU:C:2001:598), finalizzato a stabilire se un regime impositivo o di tassazione fosse o meno selettivo, non sarebbe quindi applicabile al caso di specie. Secondo la Commissione, il punto 53 della sentenza impugnata mostrerebbe come il Tribunale sia stato mosso da considerazioni di politica legislativa miranti ad escludere dal controllo sugli aiuti di Stato i regolamenti non discriminatori relativi ai diritti dovuti ad istituzioni pubbliche.

81. Questo argomento non mi convince.

82. In primo luogo, contrariamente a quanto sembra suggerire la Commissione, dalla giurisprudenza della Corte cui la medesima si è riferita non emerge affatto che le misure di fissazione delle tariffe per l'utilizzo di beni e servizi di un'impresa pubblica siano, per loro stessa natura, selettive.

83. Infatti, due delle cause citate dalla Commissione, vale a dire quelle che hanno dato luogo alle sentenze del 2 febbraio 1988, Kwekerij van der Kooy e a./Commissione [57], e del 29 febbraio 1996, Belgio/Commissione [58], riguardavano tariffe vantaggiose concesse da un'impresa pubblica ad un gruppo di clienti. Quanto alle cause che hanno dato luogo alle sentenze dell'11 luglio 1996, SFEI e a. [59], e del 20 novembre 2003, GEMO [60], esse riguardavano situazioni in cui tutti gli operatori potevano accedere ai vantaggi, ma solo pochi ne avevano fruito in concreto. In sintesi, non è tanto la fornitura di beni o servizi da parte di un ente pubblico o di un'impresa pubblica ad essere stata ritenuta di per sé selettiva, quanto il fatto che quest'ultima sia avvenuta in base a condizioni preferenziali.

84. Più in generale, non vi è alcun elemento per affermare che le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi, e in ogni caso quando tale offerta si configura come un regime applicabile alla generalità degli operatori interessati ad utilizzare tali beni e servizi, soddisfano *sempre* il presupposto della selettività.

85. Come ho rammentato introducendo il motivo in esame, per valutare la selettività di una misura, occorre analizzare se, *nell'ambito di un dato regime*, tale misura costituisca un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga (v. paragrafo 67 delle presenti conclusioni).

86. In tale contesto, l'individuazione dell'ambito di riferimento – e, sulla base di quest'ultimo, dell'eventuale vantaggio prodotto dalla deroga controversa – rappresenta un presupposto imprescindibile per qualsivoglia considerazione sulla selettività. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tale verifica non è riservata ai soli casi di regimi impositivi o di tassazione. Benché non si possa negare che il metodo di verifica del carattere selettivo di una data misura presenti peculiarità inerenti alla natura della medesima, non mi sembra opportuno individuare criteri di verifica diversi a seconda che si tratti di una misura di natura fiscale o di una misura di fissazione delle tariffe dei servizi forniti ai propri utenti.

87. La giurisprudenza della Corte attesta che l'esame comparativo previsto in caso di regimi fiscali è applicabile anche ad altre misure. Osservo, in particolare, che il criterio individuato nella sentenza dell' 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), non riguardava esclusivamente una misura di natura fiscale, bensì «un provvedimento statale» in generale [61].

88. Si noti che la Corte ha, d'altronde, eseguito tale esame comparativo nei confronti di misure relative alla remunerazione delle spese e all'utilizzo delle infrastrutture.

57 — 67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38.

58 — C-56/93, EU:C:1996:64.

59 — C-39/94, EU:C:1996:285.

60 — C-126/01, EU:C:2003:622, punti da 35 a 39.

61 — V., in particolare, punto 41.

89. Infatti, nella sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9) [62], la Corte, riguardo all'autorizzazione concessa ai taxi londinesi a transitare sulle corsie riservate agli autobus, ha provveduto ad esaminare la questione se tali taxi e i veicoli a noleggio con conducente si trovassero in una situazione fattuale e giuridica analoga. L'esame del carattere non discriminatorio di una misura coincide, in sostanza, con la valutazione se la misura conferisca alle imprese beneficiarie un vantaggio economico selettivo.

90. Da tutte le considerazioni che precedono si evince che il Tribunale non è incorso in errore di diritto concludendo che le misure riguardanti le condizioni alle quali un ente pubblico offre beni e servizi non sono necessariamente selettive (v. punti 53, 54 e 57 della sentenza impugnata).

91. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, una siffatta conclusione non conduce necessariamente a negare qualsivoglia possibilità di qualificare come «aiuti di Stato» le condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi quando tali condizioni si applicano a tutti i suoi contraenti. In un caso del genere è sempre possibile dimostrare che tali condizioni, benché applicabili indistintamente, avvantaggino di fatto solo una o più imprese ben determinate, in particolare quelle che corrispondono ad un modello commerciale ben definito.

92. Se non si può escludere a priori che un tariffario abbia carattere selettivo, dev'essere ancora dimostrato che il medesimo conduce a discriminare taluni operatori che si trovino in una situazione analoga, dimostrazione che, come rilevato dal Tribunale, la Commissione non ha prodotto.

93. Perciò, sebbene la genericità del tenore letterale della parte iniziale del punto 53 possa indurre a ritenere che il Tribunale abbia inteso escludere dall'applicazione dell'articolo 107 TFUE l'insieme delle condizioni alle quali un'impresa pubblica offre i propri beni e servizi, quando tali condizioni si applicano indistintamente a tutti i suoi contraenti, mi sembra che lo stesso Tribunale si sia premurato di precisare, alla fine del medesimo punto, che «un'impresa è favorita da un eventuale vantaggio concesso da un ente pubblico nell'ambito della fornitura di beni o di servizi specifici solo quando altre imprese che utilizzano o vogliono utilizzare tale bene o servizio non beneficino, o non possano beneficiare, di detto vantaggio dell'ente pubblico in tale ambito specifico».

c) Sulla seconda parte del motivo, secondo cui il Tribunale ha disatteso la costante giurisprudenza della Corte in base alla quale, da un lato, per accertare il carattere selettivo di una misura occorre guardare unicamente ai suoi effetti e, dall'altro, le misure di cui beneficia un settore di attività sono necessariamente selettive

94. La Commissione rileva che l'aeroporto di Lubecca opera in concorrenza diretta con quello di Amburgo e che il «vantaggio» conferito dal regolamento del 2006 è accessibile solo alle compagnie aeree che si avvalgono dell'aeroporto di Lubecca. Questo semplice fatto basterebbe a dimostrare che il regolamento del 2006 è selettivo per gli effetti che produce.

95. A prima vista, le considerazioni accolte dal Tribunale, e in particolare il punto 53 della sentenza impugnata, potrebbero stupire.

96. Infatti, il Tribunale, per concludere che il regolamento del 2006 non è selettivo, si è limitato a constatare che le clausole tariffarie del regolamento del 2006 si applicavano in modo non discriminatorio a tutte le compagnie aeree che utilizzavano o intendevano utilizzare l'aeroporto di Lubecca.

62 — V., in particolare, punti da 54 a 61.

97. Orbene, tenuto conto della giurisprudenza secondo cui l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE definisce gli interventi statali in funzione dei loro effetti [63], si potrebbe dedurre che una mera constatazione del carattere *formalmente* non discriminatorio del regolamento del 2006 non sia sufficiente per concludere che il medesimo non è selettivo. Si sarebbe dovuto analizzare se gli effetti del regolamento del 2006 determinassero un vantaggio a favore di talune imprese o talune produzioni. Infatti, nella sentenza del 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione [64], la Corte ha precisato che l'argomento secondo cui una misura è retta da criteri oggettivi di applicazione orizzontale dimostra unicamente che la misura rientra in un regime di aiuti e non in un aiuto individuale, ma non prova che la misura non sia selettiva.

98. Tuttavia, non mi pare che il Tribunale, nella sentenza impugnata, abbia disatteso detta giurisprudenza. Considerando che la parità di trattamento degli utenti effettivi o potenziali dell'aeroporto di Lubecca fosse di per sé determinante, il Tribunale ha implicitamente, ma necessariamente, tenuto conto degli effetti della misura. Esso non si è limitato a dare atto dei criteri di applicazione orizzontale del regolamento del 2006.

99. Parimenti, non si può validamente sostenere che una misura che avvantaggi un «solo settore», nella fattispecie il gruppo d'imprese che si avvalgono dell'aeroporto di Lubecca, sia necessariamente selettiva. Come rilevato nell'introduzione del motivo in esame, una simile conclusione è ammissibile solo qualora si sia appurato che l'ambito di riferimento corrisponde al regime «normale» applicabile a livello nazionale o, comunque, a livello superiore a quello di detto aeroporto. Infatti, il ricorso alla nozione di «selettività settoriale» ha senso solo quando si tratti di misure adottate dalle autorità pubbliche centrali, regionali o locali di uno Stato che siano competenti ad adottare decisioni di cui possano beneficiare tutte le imprese. Il criterio della selettività settoriale non è applicabile nei confronti di misure adottate dal gestore di un aeroporto che sia competente ad adottare misure esclusivamente per tale aeroporto. Perciò, la determinazione da parte di detto gestore del livello dei diritti aeroportuali applicabili alle compagnie aeree operanti da e verso detto aeroporto non costituisce una deroga al sistema nazionale di tariffazione, bensì l'attuazione di una tariffazione applicabile a tutte le compagnie aeree che intendono avvalersi di tale aeroporto.

100. Ne consegue che una misura adottata dal gestore di un aeroporto nei confronti delle compagnie aeree che operano in tale aeroporto non è selettiva ove la medesima si applichi indiscriminatamente a tutte dette compagnie.

101. Sulla base di tale presupposto, occorre valutare se la misura in questione introduca differenziazioni tra operatori che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito [65].

102. Quanto precede ci esorta a riflettere sulla terza parte del motivo sollevato dalla Commissione.

d) Sulla terza parte del motivo, vertente su un'erronea interpretazione del criterio relativo alle «imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga»

103. La Commissione sostiene, in primo luogo, che, anche ammettendo che il raffronto richiesto dalla sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), sia applicabile all'esame della selettività di misure aventi ad oggetto la fissazione dei diritti esigibili da taluni enti pubblici, il Tribunale sarebbe incorso nello stesso errore censurato dalla Corte nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze del 22 dicembre 2008, British

63 — V., in particolare, sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 85 e 89), 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, punti 87, 88 e 92).

64 — C-409/00, EU:C:2003:92, punto 49.

65 — Sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punto 55).

Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 87 e 89), e dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punti da 61 a 67). La Commissione ritiene infatti che, se non si vuole incorrere in un ragionamento circolare, il raffronto sulla situazione di fatto e di diritto debba fondarsi non già su criteri inerenti all'ambito di applicazione, bensì sulla struttura dei costi delle imprese interessate.

104. In secondo luogo, la Commissione fa valere che il Tribunale non ha tenuto conto dell'obiettivo perseguito dall'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, disposizione applicabile a tutti gli aeroporti ubicati in Germania, che prescrive che il prelievo dei diritti aeroportuali debba coprire i costi, al fine di tutelare l'interesse pubblico al buon funzionamento della navigazione aerea, e che costituisce il fondamento giuridico del regolamento del 2006.

105. Nella fattispecie, si pone la questione se il fatto che il regolamento del 2006 si applichi solo alle compagnie aeree operanti nell'aeroporto di Lubecca conduca ad una disparità di trattamento nei confronti di imprese che si trovino in situazioni analoghe.

106. Sotto questo profilo, va rilevato che, secondo il diritto nazionale applicabile, ogni gestore aeroportuale è abilitato ad adottare il tariffario dei diritti aeroportuali applicabili al proprio aeroporto.

107. Ne consegue che il regolamento del 2006 poteva essere applicato solo all'aeroporto di Lubecca, che costituisce l'ambito di riferimento pertinente. In tale contesto, l'unica questione determinante è se tale regolamento introduca una disparità tra le imprese che si avvalgono solo di tale aeroporto.

108. L'argomento avanzato dalla Commissione secondo cui la valutazione del carattere selettivo del regolamento del 2006 non può dipendere dall'ambito di applicazione del medesimo, bensì esclusivamente da un raffronto dei costi di cui all'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO, non appare convincente.

109. Come sottolineato dalla città di Lubecca, tutte le compagnie aeree possono potenzialmente avvalersi dell'aeroporto di Lubecca e beneficiare così dei presunti vantaggi derivanti dall'applicazione del regolamento del 2006. La scelta delle compagnie aeree di utilizzare determinate infrastrutture aeroportuali è generalmente frutto delle loro specifiche strategie commerciali, in funzione dei vantaggi e dei vincoli che ne derivano.

110. Mi sembra parimenti fuori luogo esigere un raffronto tra la situazione delle compagnie aeree asseritamente favorite dal regolamento del 2006 e quella delle imprese concorrenti che abbiano in bilancio le stesse voci di spesa. Infatti, le compagnie aeree che non operano da e verso l'aeroporto di Lubecca non sostengono spese relativamente ai diritti percepiti da tale aeroporto. L'argomento della Commissione equivale a considerare, erroneamente, la questione della selettività della misura in un contesto diverso, quello dell'appurare con quale altra infrastruttura di trasporto – aeroportuale, ferroviaria o altro – l'aeroporto di Lubecca entri eventualmente in concorrenza, indipendentemente dallo status delle imprese di gestione interessate e dalla natura delle prestazioni da esse fornite [66].

111. Parimenti, ritengo che nella fattispecie non si possa accogliere l'argomento secondo cui si doveva tenere conto degli obiettivi da conseguire mediante un regolamento di fissazione dei diritti aeroportuali ai sensi dell'articolo 43a, paragrafo 1, della LuftVZO. Infatti, dalle valutazioni di fatto eseguite dal Tribunale risulta che tale disposizione non richiede una fissazione generale dei diritti aeroportuali applicabili alla totalità degli aeroporti. Tale disposizione autorizza unicamente ogni gestore aeroportuale ad adottare il proprio tariffario in funzione di priorità la cui individuazione rientra nella sua competenza esclusiva.

66 — V. sentenza del 14 gennaio 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, punti da 59 a 61).

112. Per concludere, si deve constatare che, nel caso di specie, non sussiste una normativa generale di base o di riferimento a cui il regolamento del 2006 intenderebbe derogare per favorire le compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Lubecca. L'ambito di riferimento pertinente è quello del regime applicabile unicamente a tale aeroporto.

e) Sulla quarta parte del motivo, secondo cui il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto omettendo di esaminare se gli sconti consentiti dal regolamento del 2006 avessero carattere selettivo in quanto accessibili solo a talune compagnie aeree

113. La Commissione deduce, in sostanza, che, anche quando il criterio emerso nella sentenza dell' 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), fosse pertinente per l'esame della selettività di misure di natura tariffaria come quelle controverse nel caso di specie, il Tribunale avrebbe dovuto analizzare se il regolamento del 2006, a causa dei diversi sconti previsti, avesse carattere selettivo in quanto favoriva talune compagnie aeree che si avvalevano dell'aeroporto di Lubecca a scapito di altre compagnie che utilizzavano il medesimo aeroporto.

114. In tale contesto, la Commissione sostiene che a torto il Tribunale ha analizzato unicamente la motivazione esposta al punto 279 della decisione controversa. I punti da 55 a 66 di detta decisione descriverebbero in modo approfondito il sistema degli sconti previsto dal regolamento del 2006. Peraltro, contrariamente a quanto sembra indicare il Tribunale ai punti 53 e 55 della sentenza impugnata, il carattere selettivo non verrebbe meno solo perché, con la concessione di tali sconti secondo criteri oggettivi di applicazione orizzontale, la cerchia dei beneficiari dei medesimi sarebbe aperta [67].

115. Nella fattispecie, ritengo che il Tribunale non sia incorso in un errore di diritto concludendo che l'ambito di riferimento pertinente era quello degli sconti applicabili solo alle compagnie aeree che utilizzavano esclusivamente l'aeroporto di Lubecca.

116. A questo punto si pone la questione se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto non esaminando se il sistema degli sconti concessi in forza del regolamento del 2006 conducesse ad una disparità tra tali compagnie.

117. Al riguardo non si può escludere che un tariffario presenti carattere selettivo, tenuto conto dei criteri e dei sistemi di sconti da esso previsti.

118. Ciò precisato, si deve sottolineare che la Commissione, al punto 279 della decisione controversa, si è basata non su tale criterio per concludere per la selettività del regolamento del 2006, bensì sulla mera circostanza che «i vantaggi in questione giova[va]no unicamente alle compagnie aeree che utilizza[va]no l'aeroporto di Lubecca». La problematica delle «riduzioni e [degli] sconti» previsti dal regolamento del 2006 è stata certamente menzionata nella decisione controversa, segnatamente ai suoi punti da 268 a 277, tuttavia non nell'ambito dell'esame della selettività di tale regolamento, bensì unicamente in sede di accertamento di un «vantaggio» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

119. Date le circostanze, ritengo che la censura dedotta dalla Commissione debba essere respinta in quanto irricevibile. Infatti, nell'ambito del procedimento d'impugnazione, la competenza della Corte è limitata all'esame della valutazione da parte del Tribunale dei motivi discussi dinanzi ad esso [68].

67 — La Commissione si riferisce alle sentenze del 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione (C-409/00, EU:C:2003:92, punto 48); del 15 luglio 2004, Spagna/Commissione (C-501/00, EU:C:2004:438, punti da 118 a 128), nonché dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 50).

68 — V., in particolare, sentenza del 10 luglio 2014, Telefónica e Telefónica de España/Commissione (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, punto 99 e giurisprudenza citata).

120. Ad ogni modo, si osserva che la Commissione non ha dimostrato che il sistema di sconti e riduzioni previsti dal regolamento del 2006 e concessi alle compagnie aeree che avevano un numero elevato di passeggeri – e che dunque sembra basarsi su un normale criterio di ordine quantitativo – non fosse giustificato.

121. Concludo pertanto che il terzo motivo dev'essere respinto.

D – *Sul quarto motivo, vertente su difetti di motivazione e sulla contraddittorietà della motivazione*

1. Argomenti delle parti

122. In primo luogo, la Commissione fa valere che la sentenza del Tribunale è viziata da tre difetti di motivazione. Innanzitutto, il Tribunale avrebbe trascurato un elemento essenziale dell'esame della selettività, vale a dire l'individuazione dell'obiettivo perseguito con il regolamento del 2006. Infatti, l'identificazione delle imprese che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga andrebbe eseguita alla luce di tale obiettivo. Poi, il Tribunale avrebbe omesso di precisare per quali motivi la selettività dell'aiuto non si ricaverebbe quanto meno dal sistema di sconti previsto dal regolamento del 2006. Infine, la sentenza impugnata non indicherebbe per quali motivi il regolamento del 2006 sarebbe stato così manifestamente non selettivo che la Commissione non fosse in diritto di avviare il procedimento di indagine formale.

123. In secondo luogo, la Commissione afferma che il ragionamento del Tribunale è contraddittorio, in quanto quest'ultimo prima applica la giurisprudenza sulla selettività di una misura fiscale (punti 51 e 53 della sentenza impugnata) e poi constata che la stessa non è pertinente (punto 57 della sentenza impugnata).

124. La città di Lubecca, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania e dal Regno di Spagna, ritiene che la sentenza impugnata sia debitamente motivata e conclude per il rigetto del motivo.

2. Analisi

125. Non mi sembra che tale motivo possa essere accolto.

126. In primo luogo, per quanto riguarda la questione se il Tribunale abbia sufficientemente motivato la sentenza impugnata in merito alla valutazione della selettività del regolamento del 2006, risulta, anzitutto, che il Tribunale ha implicitamente individuato l'obiettivo e il contesto in cui è stato elaborato il regolamento del 2006. Si ricorda, poi, che il Tribunale non era tenuto ad indicare per quali motivi la selettività del regolamento del 2006 non derivasse dal sistema di sconti, in quanto, come ho precedentemente rammentato, tale questione non è stata specificamente oggetto di discussione al suo cospetto. Infine, ritengo che il Tribunale non fosse neppure tenuto ad esplicitare i motivi per cui l'errore di valutazione compiuto dalla Commissione sulla selettività della misura controversa fosse così manifesto da comportare l'annullamento della decisione controversa.

127. In secondo luogo, riguardo alla censura vertente sulla contraddittorietà della motivazione in merito alla rilevanza della giurisprudenza in materia di misure di natura fiscale, non rilevo alcuna incoerenza tra le considerazioni accolte ai punti 51 e 53 della sentenza impugnata e l'affermazione contenuta al punto 57 di detta sentenza.

E – *Sul quinto motivo, vertente su una violazione del carattere limitato del sindacato giurisdizionale esperibile su una decisione di avvio del procedimento di indagine formale riguardo a misure di aiuto*

1. Argomenti delle parti

128. La Commissione fa valere che il Tribunale, pur rammentando correttamente, al punto 42 della sentenza impugnata, che il sindacato giurisdizionale esperibile su una decisione di avvio del procedimento di indagine formale ha carattere limitato, ha oltrepassato i limiti di tale sindacato.

129. Essa sostiene, in particolare, che la FL, che all'epoca gestiva l'aeroporto di Lubecca, aveva proposto il regolamento del 2006 allo scopo di sottrarre al controllo sugli aiuti di Stato la propria politica di fissazione delle tariffe nei confronti delle compagnie aeree low cost. La Commissione si sarebbe perciò ritrovata in una situazione in cui la valutazione preliminare dei fatti non le consentiva di fugare ogni dubbio sul carattere selettivo del regolamento in esame. Da qui la sua necessità di avviare il procedimento di indagine formale. La sentenza impugnata non spiegherebbe in alcun modo i motivi per cui il regolamento del 2006 sarebbe stato così manifestamente non selettivo che essa non fosse in diritto di avviare il procedimento di indagine formale.

130. La città di Lubecca, sostenuta sul punto dalla Repubblica federale di Germania e dal Regno di Spagna, conclude per il rigetto del motivo. A suo avviso, il Tribunale ha correttamente ritenuto che la decisione controversa fosse viziata da un manifesto errore di valutazione, posto che la misura controversa, ossia il regolamento del 2006, era manifestamente non selettiva.

2. Analisi

131. Non sono convinto neppure che il Tribunale abbia oltrepassato i limiti del sindacato giurisdizionale riguardo alla decisione di avvio del procedimento di indagine formale.

132. Non si può certamente negare che la decisione di avvio del procedimento di indagine formale si basi su una valutazione, necessariamente provvisoria, degli elementi portati a conoscenza della Commissione durante la fase preliminare dell'indagine. Attesa la «frammentarietà» per definizione di tali elementi, al termine di tale fase preliminare, la Commissione può solo formulare ipotesi sull'esistenza o meno di un aiuto e, di conseguenza, sulla ricorrenza delle condizioni cumulative di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

133. Come la Corte ha ripetutamente statuito, si deve distinguere il procedimento preliminare di esame degli aiuti istituito dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, che ha il solo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto, dal procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che consente – e, a mio parere, richiede – un esame approfondito delle misure statali e risponde ad una duplice finalità [69].

134. Tenuto conto della necessaria differenza sussistente tra queste due fasi dell'esame delle misure, non è possibile sottoporre la fase preliminare alle medesime condizioni giuridiche previste nell'ambito del procedimento formale.

135. Di conseguenza, la Commissione è legittimata ad avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE qualora abbia elementi sufficienti a ritenere che una misura soddisfi tutte le condizioni per essere qualificata come «aiuto di Stato» vietato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

69 — V., in particolare, sentenze del 15 aprile 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punto 57), e del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punto 57). Sulla differenza tra la fase preliminare di esame e quella formale, v., infine, le mie conclusioni nella causa Club Hotel Loutraki e a./Commissione, (C-131/15 P, (EU:C:2016:617, paragrafi da 25 a 27).

136. Non si può, tuttavia, trarne la conclusione che la Commissione, per sostenere la propria decisione di avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, possa limitarsi a presentare dichiarazioni generiche in ordine alla ricorrenza delle condizioni cumulative richieste dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Come risulta dall'articolo 6 del regolamento n. 659/1999, la decisione di avvio del procedimento di indagine formale deve contenere una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura considerata ed esporre i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune.

137. Così, ancorché limitato alla questione se la Commissione fosse incorsa in manifesti errori di valutazione ritenendo di non riuscire a risolvere tutte le difficoltà riguardo alla qualificazione della misura controversa come «aiuto di Stato» nella fase dell'esame preliminare di tale misura [70], il sindacato esercitato dal Tribunale sulla decisione di avvio del procedimento di indagine formale, e, in particolare, sulla questione se le condizioni richieste dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ricorressero prima facie, dev'essere comunque effettivo. Occorre, infatti, rammentare, in collegamento con le considerazioni esposte nell'ambito del secondo motivo, che le decisioni di avvio di un esame preliminare possono avere effetti giuridici specifici e significativi per le parti interessate.

138. Orbene, limitandosi a precisare, al punto 279 della decisione controversa, che «i vantaggi [derivanti dal regolamento del 2006] giova[va]no unicamente alle compagnie aeree che utilizza[va]no l'aeroporto di Lubecca [ed erano quindi] misure selettive ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE», la Commissione ha omesso di indicare a quale normativa di carattere generale intendesse derogare il regolamento del 2006. Così facendo, essa non ha definito l'ambito di riferimento pertinente, incorrendo conseguentemente in un manifesto errore di valutazione riguardo alla misura controversa, che, a mio avviso, non ha alcuna correlazione con valutazioni complesse di ordine economico.

139. A tal proposito, non si può validamente sostenere che il Tribunale non avrebbe dovuto limitare la sua analisi alla valutazione contenuta al punto 279 della decisione controversa, comprendendo invece il sistema di sconti illustrato ai punti da 268 a 274 della medesima decisione, posto che tali punti riguardavano l'individuazione di un presunto vantaggio ascrivibile al regolamento del 2006 e non la selettività dello stesso.

140. Pertanto, ritengo che il Tribunale non sia incorso in un manifesto errore di valutazione concludendo che la Commissione non aveva sufficientemente motivato in diritto il fatto di non essere riuscita a precisare, nella fase del suo esame preliminare, per quali ragioni il regolamento del 2006 fosse selettivo e perché essa fosse allora obbligata o, quanto meno, legittimata ad avviare il procedimento di indagine formale.

## V – **Conclusione**

141. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Commissione europea a sopportare le proprie spese e quelle della Hansestadt Lübeck. La Repubblica federale di Germania e il Regno di Spagna sopporteranno le proprie spese.

70 — V., in particolare, sentenza del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punto 61).