

BlogDUE

Gruppi societari destinatari di aiuti di Stato da più Stati membri: prime riflessioni sulla sentenza *KLM II* del Tribunale dell'Unione (T-146/22)

Mario Barbano (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università di Genova) – 16 aprile 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Premessa: gli aiuti al gruppo Air France-KLM. – 3. Legittimazione del concorrente a contestare la fondatezza della decisione positiva della Commissione. – 4. Nozione di singola unità economica e ricostruzione dei rapporti infragruppo. – 5. Clausole di destinazione e vantaggio indiretto. – 6. Raffronti e osservazioni conclusive.

1. La giurisprudenza sugli aiuti di Stato concessi a vettori aerei durante la pandemia si è recentemente arricchita di tre pronunce del Tribunale dell'Unione inerenti al gruppo Air France-KLM (20 dicembre 2023, causa T-216/21, [Ryanair e Malta Air c. Commissione \(Air France; COVID-19\)](#); in pari data, causa T-494/21, [Ryanair e Malta Air c. Commissione \(Air France-KLM e Air France\); COVID-19](#)); 7 febbraio 2024, causa T-146/22, [Ryanair c. Commissione \(KLM II; COVID-19\)](#)).

Tali sentenze affrontano la questione dei gruppi societari che, in virtù della propria dimensione “pan-europea”, hanno ricevuto aiuti da più Stati membri durante l'emergenza COVID-19. Al riguardo, il Tribunale ribadisce il criterio della cd. singola unità economica nell'individuazione del beneficiario e fonda sul principio di leale cooperazione un obbligo per gli Stati membri di coordinare le misure indirizzate allo stesso gruppo di imprese.

Questo contributo si sofferma sulla sentenza *KLM II* (causa T-146/22, cit.) per delineare, nel quadro della ormai ampia giurisprudenza sugli aiuti COVID (cc.dd. casi Ryanair, dal nome della principale ricorrente), alcune possibili ricadute sull'*enforcement* della Commissione. A tal fine, premessa una sintetica ricostruzione della fattispecie rilevante (par. 2), ci si soffermerà sui tratti salienti della sentenza *KLM II*, ossia la legittimazione attiva del concorrente (par. 3), la qualificazione del beneficiario come singola unità economica (par. 4) e la distinzione tra vantaggio indiretto e effetti economici secondari dell'aiuto (par. 5). Ciò consentirà di operare raffronti rispetto alle

precedenti sentenze sui casi Ryanair e, in conclusione, formulare alcune osservazioni di prospettiva (par. 6).

2. Com'è noto, il mercato europeo del trasporto aereo ha assunto la configurazione odierna a seguito della liberalizzazione ad opera dell'(allora) legislatore comunitario e del fondamentale apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia (per una ricostruzione completa, si veda F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, spec. p. 121 ss.). L'estensione delle libertà fondamentali e delle regole di concorrenza a questo settore ha consentito, tra l'altro, l'emergere di vettori a basso costo (come la ricorrente Ryanair) e la concentrazione di alcune delle c.d. compagnie di bandiera in gruppi "pan-europei" (diffusamente sul punto: S. TRUXAL, *Competition and Regulation in the Airline Industry*, Abingdon, 2013, p. 13 ss.). Air France-KLM è uno degli esempi di maggior successo di tale fenomeno: al vertice del gruppo si colloca l'omonima società *holding* (Air France-KLM), partecipata dallo Stato francese e da quello olandese (ciascuno per circa il 14% dei capitali), la quale controlla a sua volta, i due vettori Air France e KLM.

Nel corso della pandemia, il gruppo è stato destinatario di tre misure autorizzate dalla Commissione quali "aiuti destinati [...] a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro" ai sensi dell'art.107, par. 3, lett. b TFUE, come interpretato dal Quadro Temporaneo COVID-19 (Commissione europea, [Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19](#), 19 marzo 2020, 2020/C 91 I/01 e s.m.i., di seguito "Quadro Temporaneo" o "QT", in generale sull'argomento: S. VAN DUREN, A. KNOOK, *State aid in times of crisis*, Deventer, 2021, spec. p. 20 ss.).

Complessivamente, il gruppo Air France-KLM ha beneficiato di tre aiuti individuali, due concessi dalla Francia a Air France e Air France-KLM (Commissione europea, 4 aprile 2020, [France – COVID-19 – Cadre temporaire 107\(3\)\(b\) – Garantie et prêt d'actionnaire au bénéficiaire d'Air France](#), SA.57082, e 5 aprile 2021, [COVID-19 – Recapitalisation of Air France and the Air France – KLM Holding](#), SA.59913, oggetto, rispettivamente, delle sentenze T-216/21 e T-494/21, cit.) e uno concesso dai Paesi Bassi a KLM (13 luglio 2020, [The Netherlands – COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM](#), SA.57116, di seguito: la "decisione *KLM I*"), per complessivi EUR 10,4 miliardi (causa T-146/22, cit., punto 125).

Nel 2021, il Tribunale ha annullato, con sospensione degli effetti, la decisione *KLM I* per carenza di motivazione circa i legami tra KLM e le altre società del gruppo, senza considerare gli effetti della concessione parallela di aiuti (sentenza del 19 maggio 2021, causa T-643/20, [Ryanair c. Commissione \(KLM; Covid-19\)](#), spec. punti 48 e 71). A fronte di tale pronuncia, la Commissione ha adottato una seconda decisione di autorizzazione (SA.57116, [The Netherlands – COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM](#), 16 luglio 2021, di seguito: la "decisione *KLM II*"), a sua volta annullata il 7 febbraio scorso (causa T-146/22, *KLM II*, cit.).

Quest'ultima sentenza coincide per esito e *iter* motivazionale con quelle sugli aiuti francesi (causa T-216/21, *AF*, cit. e causa T-494/21, *AF e AF-KLM*, cit.) e consente di tracciare un primo punto fermo sulla vicenda, in particolare per quanto concerne l'identificazione del beneficiario e le possibili soluzioni per limitare il rischio di distorsioni e di cumulo infragruppo.

3. Prima di esaminare i profili di merito, il Tribunale precisa entro quali termini un'impresa concorrente del beneficiario può impugnare una decisione di autorizzazione della Commissione.

Quale parte interessata del procedimento di indagine formale sull'aiuto (art. 108.2 TFUE e art. 1, lett. h), [reg. \(UE\) n. 1589/2015](#)), il concorrente è legittimato ad agire per tutelare i propri diritti processuali qualora la Commissione si sia limitata ad approvare l'aiuto sulla base di un esame preliminare (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 18). Ciò, tuttavia, non è sufficiente per contestare la fondatezza della decisione: ai sensi dell'art. 263, co. 4, TFUE e in ottemperanza alla giurisprudenza *Plaumann* e progenie, il concorrente deve dimostrare di essere *direttamente e individualmente* interessato dalla decisione impugnata, ossia che la propria posizione sul mercato sia lesa in modo sostanziale dall'aiuto (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 24 ss.; cfr. sentenza del 15 luglio 2021, causa C-453/19 P, [Deutsche Lufthansa c. Commissione \(Frankfurt Hahn\)](#), punto 37 ss. e, più in generale, G. GATTINARA, *La tutela giurisdizionale avverso le decisioni della Commissione in materia di aiuti di stato (diritto UE)*, in L. F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico di diritto della concorrenza*, II ed., Milano, 2020, p. 859 ss.).

Affinché tale lesione possa definirsi sostanziale, il ricorrente non è tenuto a provare di essere il "principale concorrente" ovvero di distinguersi rispetto alla "situazione concorrenziale di tutti i suoi concorrenti", essendo sufficiente una constatazione *prima facie* della posizione sul mercato delle parti in causa (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 41 ss.).

4. Per quanto riguarda, nel merito, l'esclusione delle società Air France e Air France-KLM dal novero dei beneficiari dell'aiuto a KLM, il Tribunale richiama la nozione di *singola unità economica*, in base alla quale enti con personalità giuridica distinta che presentino legami organici, funzionali, economici e contrattuali tra loro sono qualificati come un'unica impresa ai fini della disciplina degli aiuti (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 54 ss., cfr. Commissione europea, 19 luglio 2016, [Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato](#), 2016/C 262/01, par. 11). Tale approccio sostanzialista è volto a garantire l'effetto utile del divieto di aiuti; diversamente, gli aiuti alla società controllata potrebbero essere utilizzati a beneficio della controllante, la quale rimarrebbe però esclusa dal perimetro del controllo.

Per ricondurre società distinte a singola unità economica devono sussistere una serie di elementi indiziari, quali, ad es., l'appartenenza allo stesso gruppo e la circostanza che una società assuma rispetto all'altra funzioni di controllo, di impulso e di sostegno finanziario che vanno al di là del mero collocamento

di capitali a scopo di investimento (sentenza della Corte del 16 dicembre 2010, causa C-480/09 P, [AceaElectrabel Produzione c. Commissione](#), punto 51). L'applicazione di tali parametri è soggetta al sindacato giurisdizionale nei limiti del rispetto delle norme procedurali e del manifesto errore di valutazione (sentenza del Tribunale dell'8 settembre 2009, causa T-303/05, [AceaElectrabel c. Commissione](#), punti 101 e 102).

Partendo dal presupposto che la Commissione è tenuta all'analisi delle dinamiche infragruppo "quando vi sia motivo di temere gli effetti sulla concorrenza derivanti da un cumulo di aiuti di Stato in seno allo stesso gruppo", già riconosciuto in *KLM I* (causa T-643/20, cit., punto 48), il Tribunale esamina in concreto i rapporti tra la *holding* Air France-KLM e la controllata KLM (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 63 ss.). Al di là della detenzione di quote di controllo, la circostanza che le principali decisioni in materia di finanziamento, di investimento e di flotta siano "coordinate, o addirittura approvate, dalla *holding* Air France-KLM" attesta la sussistenza di un legame organico e funzionale tra le due società (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punti 86-87 e 97).

Secondo il Tribunale, poi, l'interdipendenza economica tra la Air France-KLM e KLM è dimostrata dal fatto che *i*) i ricavi della prima sono realizzati solo presso le società figlie, *ii*) l'attività economica è coordinata mediante operazioni congiunte sotto la guida della capogruppo e *iii*) vi sono accordi di ripartizione dei costi tra Air France e KLM (*ibidem*, punti 100-103). La circostanza che le operazioni infragruppo siano eseguite a "normali condizioni di mercato", peraltro, ha valenza meramente fiscale e non è sufficiente ad escludere la suddetta interdipendenza (*ibidem*, punto 104).

Di conseguenza, l'aiuto è ritenuto suscettibile di rafforzare la posizione finanziaria del gruppo nel suo insieme; la liquidità pubblica a disposizione di KLM, infatti, può consentire alla *holding* di ottenere sui mercati condizioni di finanziamento più favorevoli (*ibidem*, punto 105).

5. Infine, nell'esame dei legami contrattuali tra le due società, il Tribunale si sofferma sull'accordo per l'erogazione dell'aiuto tra Paesi Bassi e KLM, di cui anche Air France-KLM è parte. Mediante una clausola di destinazione e alcune previsioni sulla *governance* societaria, l'accordo in questione vieta espressamente il trasferimento dell'aiuto all'interno del gruppo, profilo che occorre analizzare alla luce della nozione di vantaggio indiretto (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punti 123-124 e 149 ss.; cfr. Commissione europea, SA.57116, *KLM II*, cit., punto 121).

Com'è noto, una misura è qualificabile come aiuto laddove conferisca al beneficiario un *vantaggio economico* che non avrebbe ottenuto a normali condizioni di mercato (*ex multis*, sentenza della Corte del 11 luglio 1996, causa C-39/94, [Syndicat français de l'Express international \(SFEI\)](#), punto 60; in dettaglio, F. MUNARI, C. CELLERINO, *Commento agli artt. 107-109 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 1073-1190, spec. p. 1148 ss.). Si ha un vantaggio *indiretto* quando la misura ha l'effetto prevedibile di "trasferire i suoi effetti secondari a imprese

o gruppi di imprese identificabili”: tali soggetti rientrano nel perimetro dei beneficiari così come le imprese alle quali le risorse statali sono *direttamente* trasferite (Commissione europea, Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., parr. 115-116; cfr. sentenza della Corte del 8 luglio 2011, causa C-403/10 P, [Mediaset SpA c. Commissione](#), punto 81 e, più recentemente, le conclusioni rese dall’AG Pikamäe il 9 marzo 2023 in [Land Rheinland-Pfalz c. Deutsche Lufthansa e Commissione](#), causa C-466/21 P, punto 107 ss.).

Il vantaggio economico è, invece, escluso per un’impresa che si limiti a trasferire le risorse al beneficiario senza conservarne alcun vantaggio; in tal caso, può riscontrarsi al più un semplice *effetto economico secondario* della misura, quale, ad esempio, un aumento della produzione (Commissione europea, *Comunicazione sulla nozione di aiuto*, cit., par. 116).

Nel ribadire la distinzione tra vantaggio indiretto ed effetto economico secondario, il Tribunale afferma che la clausola di destinazione non esclude che la *holding* e Air France possano ricevere comunque un beneficio indiretto dall’aiuto a KLM (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 153 ss.). Ne deriva un manifesto errore di valutazione della Commissione che inficia l’intera analisi di compatibilità della misura con il mercato interno, in particolare sotto il profilo della necessità e proporzionalità dell’aiuto, e del rispetto delle soglie di intensità stabilite dal Quadro Temporaneo (*ibidem*, punti 160-162).

Alla luce di quanto sopra, pare opportuno inquadrare brevemente la sentenza in commento all’interno della giurisprudenza sugli aiuti COVID.

6. Sotto il profilo processuale, la pronuncia *KLM II* conferma che il *locus standi* del concorrente è fondamentale per assicurare il controllo giurisdizionale sulle decisioni di autorizzazione agli aiuti della Commissione.

Mentre in *KLM I* la ricevibilità del ricorso era riconosciuta solo sulla base lesione di diritti processuali (causa T-643/20, cit., punti 24-29), in *KLM II* è espressamente affermata la legittimazione a contestare la decisione nel merito, esplicitando le considerazioni che in *Lufthansa* erano rimaste circoscritte all’esame in concreto del mercato rilevante (sentenza del Tribunale del 10 maggio 2023, cause riunite T-34/21 e T-87/21, [Ryanair c. Commissione \(Lufthansa; COVID-19\)](#), punto 37 ss.). Si consolida, quindi, la giurisprudenza sul caso *Frankfurt Hahn* (causa C-453/19 P, cit., punto 57 ss.), che a sua volta ha preso il posto di un orientamento tradizionalmente più restrittivo (sentenza della Corte del 22 novembre 2007, causa C-260/05, [Sniace SA c. Commissione](#), punto 65; sentenza del Tribunale dell’11 luglio 2019, causa T-894/16, [Société Air France c. Commissione](#), punto 80).

Poiché il concorrente del beneficiario può ottenere tutela anche attraverso azioni di *private enforcement* della disciplina degli aiuti di Stato innanzi ai giudici nazionali, le pronunce di annullamento sui casi *Ryanair* potrebbero aprire la strada ad azioni *follow-on* sul modello di quelle in ambito *antitrust* (cfr.: C. CELLERINO, *Le azioni nei confronti del beneficiario di aiuti di Stato e i limiti all’effetto diretto “orizzontale” dell’art. 108.3 TFUE: problemi e spunti dalla recente giurisprudenza nazionale*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 4, 2015, pp. 1124-1145; F. MUNARI, M. BARBANO, *La*

Direttiva Damages: dalle origini del sistema europeo di private antitrust enforcement alla Dir. 104/2014, in L. F. PACE (a cura di), *Dizionario Sistematico*, cit., pp. 357-371).

Quanto agli aspetti di diritto sostanziale, la pronuncia *KLM II* approfondisce la questione dell'incidenza delle dinamiche infragruppo nella valutazione di compatibilità dell'aiuto. Nelle sentenze *KLM I* e *TAP* il Tribunale aveva già sottolineato che l'onere della Commissione di ricostruire adeguatamente la struttura del gruppo beneficiario dell'aiuto non può essere alleggerito a causa dell'emergenza pandemica (causa T-643/20, *KLM I*, cit.; sentenza del Tribunale del 19 maggio 2021, causa T-465/20, [Ryanair c. Commissione \(TAP; Covid-19\)](#)); in entrambi i casi, però, le scelte di fondo della Commissione non erano state messe in discussione, come confermato dalla sospensione degli effetti dell'annullamento (causa T-643/20, *KLM I*, cit., punti 79-84; causa T-465/20, *TAP*, cit., punto 62; per approfondimenti sia consentito il rinvio a M. BARBANO, *La giurisprudenza del Tribunale dell'Unione sugli aiuti di Stato ai vettori aerei durante la pandemia: necessità emergenziali e rischio di frammentazione del mercato*, in *Il diritto marittimo*, n. 1, 2023, pp. 114-134, spec. p. 127 ss.).

In *KLM II*, invece, il Tribunale esamina nel merito la valutazione della Commissione, ritenendola manifestamente errata. La sentenza sottolinea la necessità di esaminare la complessiva situazione finanziaria del gruppo, profilo già evidenziato nella pronuncia *Lufthansa*, nella quale l'omonimo gruppo è stato ritenuto – qui sotto il profilo della necessità e proporzionalità dell'aiuto – capace di finanziarsi autonomamente sui mercati (sentenza del Tribunale del 10 maggio 2023, cause riunite T-34/21 e T-87/21, [Ryanair c. Commissione \(Lufthansa; COVID-19\)](#), punti 132-134).

Il punto focale del caso *KLM II*, tuttavia, è il rischio di cumulo tra misure concesse da più Stati membri allo stesso gruppo. In termini generali, secondo la Corte di giustizia la stessa impresa può beneficiare di più misure di aiuto COVID, anche fondate su basi giuridiche diverse, purché non si ecceda il danno complessivo che l'impresa ha sofferto a causa della pandemia (sentenza della Corte del 28 settembre 2023, causa C-320/21, [Ryanair c. Commissione \(SAS; Sweden\)](#), punti 49 e 50). A fronte dell'inadeguatezza di un vincolo contrattuale al trasferimento infragruppo dell'aiuto evidenziata in *KLM II*, la soluzione preferibile pare quella di fissare un tetto massimo al sostegno economico di cui il gruppo può beneficiare, indipendentemente dallo Stato membro che erogherà l'aiuto, sulla scorta dell'approccio adottato per la prima volta nel caso *Austrian Airlines* (sentenza del Tribunale del 14 luglio 2021, causa T-677/20, [Ryanair e Laudamotion c. Commissione \(Austrian Airlines; Covid-19\)](#), spec. punto 37).

A tal fine, gli Stati membri devono operare in stretto coordinamento tra loro e con la Commissione, principio che, come evidenziato da un felice *obiter dictum* della sentenza *KLM II*, si fonda sul dovere di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE (causa T-146/22, *KLM II*, cit., punto 164; cfr. anche causa T-494/21, cit., punto 152; causa T-216/21, cit., punto 168).

De jure condendo, il rischio di distorsioni legato alla plurima concessione di aiuti ad imprese “pan-europee” potrebbe essere eliminato solo attraverso una gestione centralizzata delle risorse pubbliche da allocare alle imprese in caso di emergenze. Trattasi di ipotesi che richiederebbe o un complesso sistema di *governance* degli aiuti statali, coordinati a livello dell’Unione, oppure l’impiego diretto di strumenti di finanziamento europeo magari vincolati a una specifica destinazione. Soprattutto questa seconda soluzione eviterebbe anche quanto purtroppo si è verificato in questi ultimi anni, e cioè un sostegno asimmetrico a imprese operanti nel medesimo mercato interno, derivante esclusivamente dalla diversa capacità fiscale degli Stati membri. Ciò premesso, è superfluo aggiungere che, di questi tempi, l’aumento della capacità fiscale dell’Unione o il suo indebitamento sui mercati non sembra a portata di mano dal punto di vista politico. Con gravi potenziali conseguenze purtroppo non limitate al settore dei trasporti aerei.

ABSTRACT (ITA)

Nella sentenza *KLM II*, il Tribunale dell'UE affronta la questione dei gruppi aziendali che, in virtù della loro dimensione “pan-europea”, hanno ricevuto aiuti da più Stati membri durante l'emergenza COVID-19 (7 febbraio 2024, causa T-146/22). Dopo aver delineato lo scenario fattuale rilevante, il presente contributo analizza le motivazioni della Corte circa il *locus standi* del concorrente, l'applicazione del criterio della “singola unità economica” e la distinzione tra vantaggio indiretto ed effetti economici secondari dell'aiuto. Mediante un confronto con l'ormai ampia giurisprudenza sugli aiuti COVID (c.d. casi *Ryanair*), sono discusse le possibili ripercussioni sull'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, soprattutto alla luce del principio di leale cooperazione su cui la Corte ha fondato l'obbligo per gli Stati membri di coordinare le misure rivolte allo stesso gruppo di imprese.

ABSTRACT (ENG)

In the *KLM II* ruling, the EU General Court addresses the issue of corporate groups that, by virtue of their ‘pan-European’ dimension, received aid from several Member States during the COVID-19 emergency (7 February 2024, Case T-146/22). After setting the relevant factual scenario, this paper comments on the Court’s reasoning on the locus standi of the competitor, the application of the ‘single economic unit’ criterion and the distinction between indirect advantage and secondary economic effects of the aid. Drawing comparisons with the extensive case-law on COVID-related aid (the so-called *Ryanair* cases), some possible repercussions on State aid law enforcement are discussed, especially in light of the principle of sincere cooperation on which the Court established an obligation for Member States to coordinate measures addressed to the same group of companies.