



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

14 aprile 2021 *

«Aiuti di Stato – Mercato finlandese del trasporto aereo – Aiuto concesso dalla Finlandia alla Finnair nell’ambito della pandemia di COVID-19 – Garanzia statale associata a un prestito – Decisione di non sollevare obiezioni – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato – Misura destinata a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro – Assenza di bilanciamento tra gli effetti benefici dell’aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata – Parità di trattamento – Libertà di stabilimento – Libera prestazione dei servizi – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-388/20,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda), rappresentata da E. Vahida, F.-C. Laprèvote, S. Rating e I.-G. Metaxas-Maranghidis, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, S. Noë e F. Tomat, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato da L. Aguilera Ruiz, in qualità di agente,

da

Repubblica francese, rappresentata da E. de Moustier e P. Dodeller, in qualità di agenti,

e da

Repubblica di Finlandia, rappresentata da H. Leppo, in qualità di agente,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione C(2020) 3387 final della Commissione, del 18 maggio 2020, relativa all’aiuto di Stato SA.56809 (2020/N) – Finlandia COVID-19: Garanzia statale concessa alla Finnair,

* Lingua processuale: l’inglese.

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da M. van der Woude, presidente, A. Kornezov, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk e G. Hesse (relatore), giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 dicembre 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il 13 maggio 2020 la Repubblica di Finlandia ha notificato alla Commissione europea, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, una misura di aiuto sotto forma di una garanzia statale a favore della Finnair, Plc.
- 2 La misura in questione è volta ad aiutare la Finnair ad ottenere, presso un fondo pensionistico, un prestito di EUR 600 milioni destinato a coprire il suo fabbisogno di capitale di esercizio. La garanzia statale copre il 90% del prestito ed è limitata a una durata massima di tre anni. Il restante 10% del prestito è coperto da una banca commerciale alle condizioni di mercato. Detta garanzia è intesa ad essere attivata solo in caso di dissesto della Finnair nei confronti del fondo pensionistico.
- 3 La misura si basa sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, come interpretato ai punti 2 e 3.2 della comunicazione della Commissione, del 19 marzo 2020, intitolata «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» (GU 2020, C 91 I, pag. 1) e modificata il 3 aprile 2020 (GU 2020, C 112 I, pag. 1) (in prosieguo: il «quadro temporaneo»).
- 4 Il 18 maggio 2020 la Commissione ha adottato la decisione C(2020) 3387 final relativa all'aiuto di Stato SA.56809 (2020/N) – Finlandia COVID-19: Garanzia statale concessa alla Finnair, con la quale essa ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti della misura in questione, in quanto la medesima era compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, come interpretato dal quadro temporaneo (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 5 In tale decisione, la Commissione ha ritenuto che, alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la misura in questione costituisca un aiuto di Stato (punti da 30 a 35 della decisione impugnata). Per quanto riguarda la compatibilità di tale aiuto con il mercato interno, la Commissione ha anzitutto ritenuto che lo scenario presentato dalle autorità finlandesi, relativo alla carenza di liquidità che la Finnair avrebbe dovuto affrontare, fosse realistico. La Commissione ha poi rilevato che la Finnair aveva tentato di ottenere un finanziamento sui mercati del credito, ma non aveva potuto coprire tutte le sue esigenze di liquidità. In particolare, il 29 aprile 2020 la Finnair ha annunciato che il suo consiglio di amministrazione aveva deciso di preparare una ricapitalizzazione (emissione di azioni), in ragione delle perdite dovute alla comparsa della COVID-19 che avevano colpito i suoi fondi propri. La Commissione ha tra l'altro rilevato che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, l'importo dell'offerta ammontava a circa EUR 500 milioni e non era certo che tale operazione sarebbe andata a buon fine (punti da 40 a 44 della decisione impugnata). Infine, essa ha concluso, tenuto conto dell'importanza della Finnair per l'economia finlandese, che la misura in questione era necessaria, adeguata e proporzionata per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di tale Stato membro

(punti da 45 a 52 della decisione impugnata). Ha inoltre verificato se la misura in questione soddisfacesse tutte le condizioni pertinenti del quadro temporaneo e ha constatato che queste ultime erano soddisfatte (punto 53 della decisione impugnata).

Fatti successivi alla proposizione del ricorso

- 6 Il 29 luglio 2020, dopo la proposizione del ricorso, la Commissione ha rettificato la decisione impugnata con la decisione C(2020) 5339 final, intitolata «Rettifica della decisione C(2020) 3387 final del 18 maggio 2020 relativa all'aiuto di Stato SA.56809 (2020/N) – Finlandia COVID-19: Garanzia statale concessa alla Finnair». La decisione impugnata, nella sua versione rettificata, è stata pubblicata sul sito Internet della Commissione il 31 luglio 2020.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 7 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 giugno 2020, la Ryanair DAC, ricorrente, ha presentato il ricorso di cui trattasi.
- 8 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato, conformemente agli articoli 151 e 152 del regolamento di procedura del Tribunale.
- 9 Il 6 luglio 2020 la Commissione ha chiesto la sospensione del procedimento fino all'adozione della decisione che definisce il giudizio nelle cause T-238/20 e T-259/20, alla quale la ricorrente si è opposta il 9 luglio 2020. Con decisione del 10 luglio 2020, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha respinto l'istanza di sospensione della Commissione.
- 10 Con decisione del 15 luglio 2020, il Tribunale (Decima Sezione) ha accolto l'istanza di procedimento accelerato.
- 11 Su proposta della Decima Sezione, il Tribunale ha deciso, in forza dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.
- 12 La Commissione ha depositato il controricorso presso la cancelleria del Tribunale il 31 luglio 2020.
- 13 In forza dell'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la ricorrente ha presentato, il 13 agosto 2020, una domanda di udienza di discussione.
- 14 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 settembre 2020, il Regno di Spagna ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 settembre 2020, la ricorrente ha chiesto, conformemente all'articolo 144, paragrafo 7, del regolamento di procedura, che taluni dati contenuti nel ricorso e nella versione ridotta dello stesso non fossero comunicati al Regno di Spagna. Essa ha allegato una versione non riservata del ricorso, della versione ridotta dello stesso e dei relativi allegati.
- 15 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 settembre 2020, la Repubblica di Finlandia ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 ottobre 2020, la ricorrente ha chiesto, conformemente all'articolo 144, paragrafo 7, del regolamento di procedura, che i dati di cui al punto 14 supra non fossero comunicati alla Repubblica di Finlandia.

- 16 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 29 settembre 2020, la Repubblica francese ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 ottobre 2020, la ricorrente ha chiesto, conformemente all'articolo 144, paragrafo 7, del regolamento di procedura, che i dati di cui al punto 14 supra non fossero comunicati alla Repubblica francese.
- 17 Con ordinanza del 14 ottobre 2020 il presidente della Decima Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso l'intervento del Regno di Spagna, della Repubblica francese e della Repubblica di Finlandia e ha provvisoriamente limitato la comunicazione del ricorso, della versione ridotta dello stesso e dei relativi allegati alle versioni non riservate prodotte dalla ricorrente, in attesa delle eventuali osservazioni di detti Stati sulle domande di trattamento riservato.
- 18 Con misura di organizzazione del procedimento del 14 ottobre 2020, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia sono stati autorizzati, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, a depositare una memoria di intervento.
- 19 Il 29 ottobre 2020 il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia hanno trasmesso alla cancelleria del Tribunale le loro memorie di intervento, senza formulare obiezioni riguardo alle domande di trattamento riservato presentate dalla ricorrente.
- 20 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 21 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 22 Il Regno di Spagna chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso nel suo complesso e condannare la ricorrente alle spese.
- 23 La Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia chiedono che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

In diritto

- 24 Occorre ricordare che il giudice dell'Unione europea è legittimato a valutare, in funzione delle circostanze di ciascuna fattispecie, se una buona amministrazione della giustizia giustifichi il rigetto di un ricorso nel merito, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punti 51 e 52, e del 14 settembre 2016, Trajektna luka Split/Commissione, T-57/15, non pubblicata, EU:T:2016:470, punto 84). Pertanto, tenuto conto, in particolare, delle considerazioni che hanno condotto alla concessione di un trattamento accelerato del presente procedimento e dell'importanza, tanto per la ricorrente quanto per la Commissione, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia, di una risposta rapida nel merito, occorre anzitutto esaminare la fondatezza del ricorso, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità.

- 25 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, il primo, sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE; il secondo, sulla violazione dei principi di non discriminazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento; il terzo, sulla violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e, il quarto, sulla violazione dell'obbligo di motivazione.
- 26 In limine, occorre rammentare che, dopo la proposizione del ricorso, la Commissione ha rettificato la decisione impugnata (v. punto 6 supra). A tale proposito, si deve constatare che la rettifica ha ad oggetto soltanto errori materiali che riguardano unicamente tre dati presentati nella nota 9 della decisione impugnata (v. punti da 117 a 124 infra). Tale rettifica non influisce in alcun modo sull'oggetto e sul contesto della controversia quali fissati dal ricorso e non richiedeva pertanto un adeguamento del ricorso. Spetta al Tribunale, ai fini di una buona amministrazione della giustizia, tenere conto di detta rettifica nel valutare i motivi sollevati dalla ricorrente in modo da assicurarne l'effetto utile.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE

- 27 In sostanza, il primo motivo è suddiviso in due parti.
- 28 Da un lato, la ricorrente fa valere che una misura individuale a favore della Finnair non è idonea a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese. Essa sostiene che, ad eccezione del settore bancario, esistono pochissime decisioni che autorizzano misure fondate sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE riguardanti singole imprese. La ricorrente ritiene inoltre che la decisione impugnata non dimostri in modo credibile che il valore aggiunto o i posti di lavoro creati dalla Finnair consentano di per sé stessi di concludere che la misura in questione è giustificata in quanto pone rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese. Pertanto, considerando che la misura in questione ponesse rimedio di per sé a un grave turbamento dell'economia finlandese, la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto e in un errore manifesto di valutazione.
- 29 Dall'altro lato, la ricorrente fa valere che la Commissione è tenuta a bilanciare gli effetti benefici dell'aiuto per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata. La Commissione non avrebbe effettuato tale bilanciamento e, pertanto, sarebbe incorsa in un errore di diritto e in un errore manifesto di valutazione dei fatti, che giustificherebbero l'annullamento della decisione impugnata. Secondo la ricorrente, il quadro temporaneo non dispensa la Commissione dall'effettuare un bilanciamento della misura in questione o di qualsiasi altra misura di aiuto individuale ad essa notificata. Al contrario, il punto 1.2 del quadro temporaneo imporrebbe alla Commissione di procedere a siffatto bilanciamento.
- 30 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta gli argomenti della ricorrente.

Sulla prima parte, vertente sull'inadeguatezza della misura in questione a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese

- 31 L'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE dispone, in particolare, che gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro possono essere considerati compatibili con il mercato interno.
- 32 A tale proposito, occorre rammentare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE costituisce una deroga al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Esso deve pertanto essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 9 aprile 2014, Grecia/Commissione, T-150/12, non pubblicata, EU:T:2014:191, punto 146 e

- giurisprudenza citata). L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE precisa che sono incompatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali «sotto qualsiasi forma». Pertanto, si deve osservare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE si applica sia ai regimi di aiuti che agli aiuti individuali.
- 33 Conformemente alla giurisprudenza, la Commissione può dichiarare un aiuto compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE soltanto se può constatare che tale aiuto contribuisce alla realizzazione di uno degli obiettivi citati, obiettivi che l'impresa beneficiaria non potrebbe conseguire con i propri mezzi in condizioni normali di mercato. In altri termini, una misura di aiuto non può essere dichiarata compatibile con il mercato interno se apporta un miglioramento alla situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessaria per conseguire gli scopi previsti dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2009, Kronoply/Commissione, T-162/06, EU:T:2009:2, punto 65 e giurisprudenza citata).
- 34 In tali circostanze, un aiuto individuale, come quello della fattispecie in esame, può essere dichiarato compatibile con il mercato interno se è necessario, adeguato e proporzionato per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato.
- 35 Nel caso di specie, come risulta dal punto 44 del ricorso, la ricorrente non contesta che la pandemia di COVID-19 abbia comportato un grave turbamento dell'economia finlandese né che il settore del trasporto aereo nel suo complesso sia stato particolarmente colpito dalla crisi provocata da tale pandemia.
- 36 L'esistenza sia di un grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19 che dei notevoli effetti negativi di quest'ultima sul settore del trasporto aereo in Finlandia è inoltre stata sufficientemente dimostrata ai punti 40 e 41 della decisione impugnata.
- 37 In tale contesto, le autorità finlandesi hanno constatato che la Finnair rischiava il fallimento a causa della riduzione improvvisa della sua attività provocata dalla pandemia di COVID-19. Esse hanno ritenuto che il fallimento della Finnair avrebbe, a sua volta, un impatto molto negativo sull'economia finlandese, ivi compresa la sicurezza degli approvvigionamenti. Essendo essenziale per l'economia del paese nel suo complesso disporre di una rete di trasporto aereo che funzioni correttamente, l'eventuale venir meno di quest'ultima avrebbe gravi conseguenze per molte regioni. Le autorità finlandesi hanno quindi considerato che, data la sua importanza per l'economia finlandese, il fallimento della Finnair comporterebbe un peggioramento dell'attuale grave turbamento dell'economia del paese (punto 4 della decisione impugnata).
- 38 Lo scopo essenziale della misura in questione è garantire alla Finnair liquidità sufficiente per mantenere la sua sostenibilità e i suoi servizi aerei in un momento nel quale la pandemia di COVID-19 perturba gravemente l'intera economia finlandese e per evitare che l'eventuale fallimento della Finnair perturbi ulteriormente l'economia dello Stato membro interessato (punti 3 e 39 della decisione impugnata).
- 39 Nella decisione impugnata, la Commissione ha rilevato che il crollo della domanda, in seguito alla diffusione del COVID-19 e alle limitazioni dei voli, aveva avuto un effetto negativo immediato e drammatico sul flusso di cassa della Finnair. La Commissione ha ritenuto che lo scenario descritto dalle autorità finlandesi risultasse realistico e dimostrasse che la Finnair avrebbe incontrato gravi e immediate difficoltà a mantenere la sua attività. La Commissione ha inoltre rilevato che la Finnair aveva tentato di ottenere finanziamenti sui mercati del credito, ma che, a causa della situazione attuale e delle prospettive incerte, non aveva potuto coprire tutte le sue esigenze di liquidità (punti da 40 a 43 della decisione impugnata). La ricorrente non rimette in discussione tali constatazioni.

- 40 Per contro, la ricorrente afferma che la Commissione, considerando che la misura in questione poneva rimedio di per sé a un grave turbamento dell'economia finlandese, è incorsa in un errore di diritto e in un errore manifesto di valutazione. Tale argomento si basa su una lettura erranea della decisione impugnata. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, in tale decisione la Commissione non ha considerato che la misura in questione ponesse rimedio di per sé al grave turbamento dell'economia finlandese. La Commissione ha tentato di dimostrare che, data l'importanza della Finnair per l'economia finlandese, tale misura era destinata a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19.
- 41 Occorre rammentare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede che l'aiuto in questione possa, di per sé, porre rimedio al grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Infatti, una volta che la Commissione abbia constatato l'esistenza di un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, quest'ultimo può essere autorizzato, ove ricorrano anche le altre condizioni previste da detto articolo, a concedere aiuti di Stato, sotto forma di regimi di aiuti o di aiuti individuali, che contribuiscano a porre rimedio a tale grave turbamento. Potrebbe quindi trattarsi di più misure di aiuto, ognuna delle quali fornirebbe il proprio contributo a tal scopo. Pertanto, non si può esigere che una misura di aiuto, per essere validamente fondata sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ponga rimedio di per sé a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.
- 42 Poiché la ricorrente sostiene che l'aiuto in questione non è idoneo a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese, occorre esaminare se, nella decisione impugnata, la Commissione abbia sufficientemente dimostrato che, data l'importanza della Finnair per l'economia finlandese, tale misura era effettivamente destinata a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19.
- 43 Per giungere a tale conclusione, la Commissione ha preso in considerazione vari elementi, in particolare il trasporto di passeggeri, il trasporto di merci, i posti di lavoro, gli acquisiti presso i fornitori e il contributo al prodotto interno lordo (PIL).
- 44 Innanzitutto, la Commissione ha tenuto conto dell'importanza della Finnair per il trasporto di passeggeri (punto 45 della decisione impugnata).
- 45 A tale proposito, si deve constatare, al pari della Commissione, che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, la Finnair gestiva un'importante rete nazionale e internazionale che assicurava la connettività della Finlandia. Come ha rilevato la Commissione e senza che ciò sia contestato dalla ricorrente, la Finnair era il principale vettore aereo in Finlandia, con circa 15 milioni di passeggeri trasportati nel 2019, ossia il 67% dell'insieme dei passeggeri trasportati da e verso la Finlandia e all'interno di detto paese in tale anno. Il suo status di primo vettore aereo è confermato dalla relazione statistica della Finavia del 2019. La Finavia è la società che gestisce l'aeroporto di Helsinki-Vantaa (Finlandia) e tutti gli aeroporti regionali della Finlandia. Secondo detta relazione, i passeggeri della Finnair rappresentavano oltre il 60% dei passeggeri trasportati sui voli internazionali e almeno l'80% dei passeggeri trasportati sui voli nazionali. La sua quota di mercato totale rappresentava oltre il 40% del mercato dei servizi aerei negli aeroporti della Finavia nel 2019. Nello stesso anno, le altre due principali compagnie aeree rappresentavano, rispettivamente, solo il 12% e il 3,4% dei passeggeri trasportati. Occorre inoltre rilevare che la Finnair ha la particolarità di essere l'unica compagnia aerea a servire la maggior parte degli aeroporti regionali finlandesi, tutto l'anno e a intervalli regolari.
- 46 La Commissione ha poi tenuto conto del ruolo svolto dalla Finnair in Finlandia per quanto riguarda il trasporto aereo di merci (punto 46 della decisione impugnata).
- 47 A tale proposito, la Finnair è il principale operatore di trasporto aereo di merci in Finlandia e risponde alle esigenze di numerose imprese situate nel territorio finlandese, sia per l'esportazione che per l'importazione di prodotti, circostanza che è stata parimenti ammessa dalla ricorrente. Inoltre, la

Finnair dispone di un'estesa rete asiatica, come risulta dall'articolo di stampa tratto dal sito di notizie online Aviation Business News citato alla nota 14 della decisione impugnata. Se detta rete è fondamentale per il commercio tra le imprese finlandesi e asiatiche, lo è ancora di più nel quadro della crisi provocata dalla pandemia di COVID-19. Infatti, la Finnair gestisce quotidianamente rotte di trasporto di merci verso la Corea del Sud, la Cina e il Giappone al fine di soddisfare la domanda finlandese di prodotti, in particolare di prodotti farmaceutici e di attrezzature mediche, necessari per affrontare la crisi di COVID-19. Dal momento che le misure di contenimento, come le restrizioni di viaggio o la chiusura provvisoria di una o di varie categorie di locali normalmente aperti al pubblico, hanno effetti immediati sull'economia, la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti farmaceutici e di attrezzature mediche necessari per affrontare il virus è strategica al fine di limitare le misure di contenimento e quindi rilanciare rapidamente l'economia dello Stato membro interessato.

- 48 La Commissione ha inoltre rilevato che la Finnair era un importante datore di lavoro diretto e indiretto in Finlandia (punto 47 della decisione impugnata).
- 49 A tale proposito, si deve rilevare che, alla fine del 2019, la Finnair aveva circa 6 800 dipendenti, circostanza che non è contestata dalla ricorrente. Come indicato dalla Commissione al punto 50 della decisione impugnata, il fallimento della Finnair avrebbe quindi conseguenze sociali che potrebbero comportare un peggioramento del grave turbamento cui è attualmente confrontata l'economia finlandese.
- 50 Inoltre, la Commissione ha constatato che gli acquisti della Finnair presso i suoi fornitori ammontavano a EUR 1,9 miliardi nel 2019, il 40% dei quali proveniva da imprese finlandesi (punto 48 della decisione impugnata).
- 51 A tal riguardo, si deve precisare che uno dei principali fornitori locali della Finnair è la Finavia. Dalla decisione impugnata risulta che la situazione della Finavia dipende in ampia misura dal successo o, nel contesto attuale, dalla sopravvivenza della Finnair. Così, nel breve termine, il buon funzionamento dell'aeroporto di Helsinki-Vantaa e di tutti gli aeroporti regionali della Finlandia, che sono gestiti dalla Finavia, dipende dalla sopravvivenza della Finnair.
- 52 Un altro contributo della Finnair all'economia finlandese, preso in considerazione dalla Commissione, riguarda la ricerca. La Finnair è infatti associata a un progetto di ricerca per lo sviluppo di aeromobili elettrici, come confermato da un articolo del sito Internet di attualità aeronautica Simple Flying del settembre 2019.
- 53 Infine, dalla decisione impugnata risulta che, nel 2017, la Finnair era, secondo le autorità finlandesi, la sedicesima società più importante in Finlandia in termini di contributo al PIL di tale paese, con un valore aggiunto di EUR 600 milioni.
- 54 Da tali constatazioni di fatto risulta che la Commissione ha sufficientemente dimostrato l'importanza della Finnair per l'economia finlandese. La ricorrente non contesta la veridicità di tali constatazioni. Tuttavia, pur ammettendo che le cifre relative all'occupazione, agli acquisti e al contributo della Finnair al PIL della Finlandia non sono «trascurabili», essa ritiene che tali cifre non siano sufficientemente significative, tenuto conto delle dimensioni della popolazione attiva e dell'economia finlandese, per dichiarare l'aiuto compatibile con il mercato interno alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, mentre il valore aggiunto creato dalla Finnair non verrebbe meno «completamente» qualora la Finnair fallisse.
- 55 In primo luogo, confrontare, come fa la ricorrente, i dati relativi agli acquisti e ai dipendenti della Finnair, menzionati ai punti da 47 a 49 della decisione impugnata, con il PIL della Finlandia e il numero di lavoratori attivi in Finlandia equivale in realtà a sostenere che la Commissione ha autorizzato la misura in questione in quanto il mantenimento delle attività della Finnair poteva porre rimedio, di per sé, al grave turbamento dell'economia finlandese. Secondo la ricorrente, la cifra di

EUR 600 milioni che rappresenta il valore aggiunto della Finnair è solo minima rispetto alla cifra di EUR 241 miliardi del PIL finlandese. Analogamente, i 6 800 dipendenti della Finnair sarebbero solo una frazione minima dei 2,5 milioni di lavoratori attivi in Finlandia.

- 56 Tuttavia, la lettura della decisione impugnata consente di constatare che la Commissione ha ritenuto che, data l'importanza della Finnair nell'economia finlandese, il dissesto di tale impresa avrebbe avuto gravi conseguenze per l'economia finlandese in un contesto di crisi e che, pertanto, la misura in questione, essendo destinata a mantenere le attività della Finnair, era adeguata a contribuire a porre rimedio al grave turbamento di detta economia.
- 57 A tale proposito, si deve constatare che, come sostengono in sostanza la Commissione e la Repubblica di Finlandia, la Finnair è importante per il buon funzionamento della rete di trasporto aereo della Finlandia, a sua volta essenziale per l'economia finlandese. Alla data di adozione della decisione impugnata, la Finnair occupava una posizione unica rispetto a tutte le compagnie aeree che operano in Finlandia. Dalla decisione impugnata risulta che le principali compagnie aeree per la Finlandia, oltre alla Finnair, erano la Norwegian e la SAS, seguite dalla Lufthansa, dalla KLM e dalla Air Baltic. Nel 2019, la Norwegian trasportava il 12% dei passeggeri, mentre i passeggeri della SAS rappresentavano il 3,4% dei passeggeri trasportati. Sebbene la Norwegian servisse quattro aeroporti regionali situati nella parte settentrionale del paese e la SAS servisse anche tre aeroporti regionali, la Finnair era l'unica compagnia aerea che disponesse di servizi, a intervalli regolari, verso la maggior parte degli aeroporti regionali finlandesi. Inoltre, la Finnair disponeva di una vasta rete internazionale, di oltre 100 rotte, che collegava la Finlandia con i principali centri di affari d'Europa e di altre regioni del mondo, tra cui l'Asia. La Finnair era l'unica compagnia aerea che serviva regolarmente la rete nazionale della Finlandia per tutto l'anno. Circa il 30% della domanda di servizi di trasporto aereo forniti dalla Finnair per i voli internazionali da e verso la Finlandia era legato ai viaggi d'affari e tale cifra aumentava al 50% per i voli nazionali.
- 58 L'importanza della Finnair per l'economia finlandese non era limitata al trasporto di passeggeri. La Finnair era anche la principale compagnia aerea per il trasporto aereo di merci e il suo fallimento avrebbe avuto l'effetto di ridurre considerevolmente gli scambi tra le imprese finlandesi e asiatiche in un momento in cui la Finnair, fin dall'inizio della crisi, collabora con il Huoltovarmuuskeskus (Agenzia nazionale per l'approvvigionamento di emergenza, Finlandia) e utilizza la propria rete internazionale al fine di soddisfare la domanda finlandese di attrezzature necessarie per affrontare la pandemia di COVID-19.
- 59 Una parte significativa delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini finlandesi e dell'Unione conta quindi sui servizi della Finnair che, qualora essa fallisse, non sarebbero forniti a breve termine e nella stessa misura da altre compagnie aeree. A tale proposito si può aggiungere che, come sottolineato dalla Commissione nella decisione impugnata, a causa del clima e della posizione geografica relativamente isolata della Finlandia in Europa, le altre modalità di trasporto non costituiscono sempre un'alternativa soddisfacente al trasporto aereo. Di conseguenza, altri operatori economici non avrebbero potuto sostituirsi alla Finnair a breve termine e nella stessa misura.
- 60 Alla luce di quanto precede, è giocoforza constatare che, sebbene la cifra di EUR 600 milioni che rappresenta il valore aggiunto della Finnair costituisca solo una parte del PIL finlandese e i 6 800 dipendenti della Finnair siano solo una frazione del numero di lavoratori attivi in Finlandia, verosimilmente non esisteva un'alternativa valida al contributo della Finnair alle esigenze dell'economia e della connettività della Finlandia. Pertanto, tenuto conto di tale contributo, la misura in questione, volta a mantenere le attività della Finnair durante e dopo la crisi, era idonea, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese.

- 61 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo cui il valore aggiunto creato da Finnair non verrebbe meno «completamente» qualora essa fallisse, si deve constatare che la ricorrente si limita a formulare questa affermazione senza fornire spiegazioni o elementi di prova che consentano di comprenderla o di dimostrarla fondatamente. Ne consegue che tale argomento deve essere respinto in quanto irricevibile sul fondamento dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.
- 62 In terzo luogo, per quanto concerne gli argomenti della ricorrente basati sulla prassi decisionale della Commissione e sulla comunicazione della Commissione intitolata «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale» (GU 2008, C 270, pag. 8), da un lato, occorre rammentare che la legittimità della decisione impugnata deve essere esaminata unicamente nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e non sulla base di una presunta prassi anteriore (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2013, Nitrogénművek Vegyipari/Commissione, T-387/11, non pubblicata, EU:T:2013:98, punto 126 e giurisprudenza citata). Dall'altro, è giocoforza constatare che la misura in questione è stata adottata sul fondamento dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, come interpretato dal quadro temporaneo. La comunicazione della Commissione intitolata «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale» non è pertinente nel caso di specie e, in ogni caso, non è atta a dimostrare che un'impresa quale la Finnair non potesse beneficiare di un aiuto individuale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE in quanto non era una banca che rappresentasse un rischio sistemico per l'economia in caso di fallimento.
- 63 Tenuto conto di tutto quanto precede, non vi è luogo a rimettere in discussione la fondatezza della valutazione, esposta nella decisione impugnata, dell'adeguatezza della misura in questione a porre rimedio al grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Pertanto, devono essere respinti tutti gli argomenti della ricorrente volti a contestare alla Commissione di avere considerato che un aiuto individuale, come quello del caso di specie, potesse porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 64 Di conseguenza, occorre respingere la prima parte del primo motivo.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'asserito obbligo di bilanciare gli effetti benefici dell'aiuto per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata

- 65 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, «[p]ossono considerarsi compatibili con il mercato interno (...) gli aiuti destinati (...) a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». Dal tenore letterale di tale disposizione risulta che i suoi autori hanno ritenuto che fosse nell'interesse dell'intera Unione che l'uno o l'altro dei suoi Stati membri fosse in grado di superare una crisi significativa, o persino esistenziale, la quale non potesse che avere gravi conseguenze sull'economia di tutti o di parte degli altri Stati membri, e dunque sull'Unione in quanto tale. Tale interpretazione testuale della lettera dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE è confermata dal suo confronto con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, il quale riguarda «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», nella misura in cui il tenore letterale di quest'ultima disposizione contempla una condizione, relativa alla dimostrazione dell'assenza di alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, che non figura nell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punti 20 e 39).
- 66 Pertanto, sempre che siano soddisfatte le condizioni poste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ossia, nel caso di specie, che lo Stato membro interessato si trovi effettivamente a far fronte a un grave turbamento della sua economia e che le misure di aiuto adottate per porre rimedio a tale

turbamento siano, da un lato, necessarie a tal fine e, dall'altro, adeguate e proporzionate, si presume che dette misure siano adottate nell'interesse dell'Unione, sicché tale disposizione non richiede che la Commissione proceda a un bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata, al contrario di quanto prescritto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. In altri termini, un simile bilanciamento non avrebbe ragion d'essere nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, in quanto il suo risultato si presume positivo. Il fatto che uno Stato membro riesca a porre rimedio a un grave turbamento della sua economia non può infatti che andare a beneficio dell'Unione in generale e del mercato interno in particolare.

- 67 È dunque necessario constatare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede che la Commissione proceda a un bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata, al contrario di quanto prescritto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, ma soltanto che essa verifichi se la misura di aiuto di cui trattasi sia necessaria, adeguata e proporzionata per porre rimedio al grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Occorre quindi respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale l'obbligo del bilanciamento risulterebbe dal carattere eccezionale degli aiuti compatibili, compresi quelli dichiarati compatibili in virtù dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 68 La ricorrente non può neppure invocare l'obbligatorietà di un bilanciamento sulla base del quadro temporaneo, argomentando che esso vincolerebbe la Commissione e fornirebbe una seconda base distinta all'obbligo di quest'ultima a tale riguardo, poiché un simile obbligo non è previsto nel quadro temporaneo. In particolare, il punto 1.2 di tale quadro temporaneo, al quale essa fa riferimento, relativo alla «necessità di uno stretto coordinamento a livello europeo delle misure di aiuto nazionali», contiene un unico punto, il punto 10, nel quale non figura alcuna prescrizione al riguardo. Pertanto, la ricorrente non può invocarlo.
- 69 Per gli stessi motivi, l'argomentazione della Commissione, presentata in subordine, in cui si sostiene che lo stesso quadro temporaneo contiene un simile bilanciamento, non può che essere respinta.
- 70 Neppure la sentenza del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione (da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130), invocata dalla ricorrente, può suffragare la tesi secondo cui la Commissione avrebbe dovuto procedere a un bilanciamento nella decisione impugnata. Infatti, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Commissione aveva adottato una decisione che approvava, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, l'attuazione di un regime generale di aiuti, ma lo sottoponeva a determinate condizioni. In detta sentenza, il Tribunale ha rilevato che dalla formulazione di tali «condizioni» risultava che la Commissione aveva ritenuto che, per i casi che superavano determinate soglie stabilite dalla menzionata decisione, la constatazione del grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato non fosse sufficiente di per sé a legittimare l'aiuto in questione (sentenza del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione, da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130, punti da 127 a 129). Esso ha poi addebitato alla Commissione di non avere esaminato in quale misura la concorrenza potesse essere falsata e il commercio all'interno dell'Unione potesse essere pregiudicato dall'aiuto in questione, mentre, con la decisione che autorizzava il regime di aiuti considerato, essa stessa si era imposta di farlo (sentenza del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione, da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130, punto 135).
- 71 Ne consegue che i fatti che hanno dato luogo alla sentenza del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione (da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130), sono diversi da quelli della presente causa. Tale giurisprudenza non è quindi idonea a dimostrare che, nel caso di specie, la Commissione dovesse bilanciare gli effetti benefici dell'aiuto per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata. L'argomento della ricorrente su questo punto deve pertanto essere respinto.

- 72 Gli altri argomenti sollevati dalla ricorrente non sono tali da rimettere in discussione la conclusione secondo cui la Commissione non era tenuta a procedere a un bilanciamento nella decisione impugnata.
- 73 Infatti, per quel che riguarda l'argomento secondo cui la decisione impugnata sarebbe contraddittoria quanto alla quota di mercato della Finnair e conterrebbe quindi una valutazione erronea dell'importanza della Finnair e delle altre compagnie aeree per la connettività della Finlandia, dall'esame della prima parte del primo motivo risulta che la Commissione ha valutato correttamente l'importanza della Finnair per l'economia e la connettività finlandesi. Per quanto attiene più specificamente alle incongruenze rilevate dalla ricorrente, tale argomento sarà trattato nell'ambito del quarto motivo concernente l'insufficienza di motivazione della decisione impugnata.
- 74 Per quel che riguarda l'argomento secondo cui la decisione impugnata non menzionerebbe le conseguenze dell'aiuto per il mercato interno, si deve constatare che la decisione impugnata riconosce, al pari della ricorrente nel suo ricorso, che la misura in questione conferisce un vantaggio alla Finnair, in quanto la solleva dai costi che avrebbe dovuto sostenere in normali condizioni di mercato. La Commissione ha quindi riconosciuto che la misura in questione poteva falsare la concorrenza, in quanto rafforzava la posizione concorrenziale della Finnair, e che essa incideva sul commercio tra gli Stati membri – poiché tale impresa è attiva in un settore nel quale esistono scambi all'interno dell'Unione (punti da 30 a 35 della decisione impugnata). Tuttavia, come risulta dall'esame del primo motivo supra e del secondo motivo infra, la Commissione ha correttamente ritenuto che tale misura fosse necessaria, adeguata e proporzionata per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese (punti da 36 a 52 della decisione impugnata). Nel caso di specie, è stato accertato che la misura in questione soddisfaceva le condizioni della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. In siffatte circostanze, la Commissione poteva dichiarare l'aiuto individuale in questione compatibile con il mercato interno.
- 75 Da quanto precede risulta che devono essere respinti tutti gli argomenti della ricorrente volti a contestare alla Commissione di non avere bilanciato gli effetti benefici dell'aiuto per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata.
- 76 Di conseguenza, occorre respingere la seconda parte del primo motivo, nonché quest'ultimo nel suo complesso.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dei principi di non discriminazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento

- 77 Occorre ricordare che, sulla scorta della giurisprudenza, dall'impianto sistematico del Trattato si evince che il procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE non deve mai pervenire ad un risultato contrario a disposizioni specifiche del Trattato. Pertanto, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, violi altre disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno. Analogamente, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, violi principi generali del diritto dell'Unione, come il principio della parità di trattamento, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno (sentenza del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punti 50 e 51).
- 78 Nel caso di specie, da un lato, la ricorrente sostiene che l'autorizzazione da parte della Commissione di misure e decisioni in materia di aiuti di Stato non deve mai violare altre norme del Trattato FUE come il principio di non discriminazione. Essa ritiene che la decisione impugnata tratti in modo diverso le situazioni analoghe di compagnie aeree che effettuano collegamenti da e verso la Finlandia, conferendo alla Finnair un vantaggio senza alcuna giustificazione oggettiva. A sostegno di tale

argomento, la ricorrente invoca in particolare la prassi della Commissione in materia di misure di aiuto fondate sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. La ricorrente sottolinea che la pandemia di COVID-19 ha avuto gravi ripercussioni per tutte le compagnie aeree che operano in Finlandia. Non sarebbe dimostrata la necessità di salvare unicamente la Finnair, ad esclusione delle altre compagnie aeree che operano in Finlandia, e l'aiuto in questione andrebbe oltre quanto necessario per conseguire il suo obiettivo. L'aiuto in questione sarebbe una misura di puro nazionalismo economico. La ricorrente aggiunge che le precedenti misure di salvataggio degli istituti finanziari nel 2008 e la comunicazione della Commissione intitolata «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale» illustrano l'importanza del principio di non discriminazione che è stato violato nel caso di specie.

- 79 Dall'altro lato, la ricorrente sostiene che la Commissione, in sede di valutazione della compatibilità della misura in questione, avrebbe dovuto stabilire se la forma dell'aiuto concesso nel caso di specie, vale a dire una garanzia statale su un prestito, rispettasse il principio della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento. Omettendo di farlo, la Commissione avrebbe commesso un errore di diritto. La ricorrente ritiene che riservare l'aiuto unicamente alla Finnair limiti i diritti accordati alle altre compagnie aeree dell'Unione di fornire liberamente i loro servizi nel mercato interno. La decisione impugnata comporterebbe quindi una restrizione ingiustificata ai principi della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento.
- 80 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta gli argomenti della ricorrente.

Sulla violazione del principio di parità di trattamento

- 81 Si deve rilevare che un aiuto individuale come quello di cui trattasi avvantaggia, per definizione, soltanto un'impresa, ad esclusione di tutte le altre imprese, comprese quelle che si trovano in una situazione analoga a quella del beneficiario di tale aiuto. Pertanto, per sua natura, un aiuto individuale siffatto instaura una differenza di trattamento, se non una discriminazione, la quale è tuttavia insita nel carattere individuale di detta misura. Orbene, sostenere, come fa la ricorrente, che l'aiuto individuale in questione è contrario al principio di non discriminazione equivale, in sostanza, a mettere sistematicamente in discussione la compatibilità con il mercato interno di qualsiasi aiuto individuale per il solo fatto che esso ha carattere intrinsecamente esclusivo e quindi discriminatorio, quando invece il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di concedere aiuti individuali, purché ricorrano tutte le condizioni previste all'articolo 107 TFUE.
- 82 Ciò precisato, supponendo che, come afferma la ricorrente, la differenza di trattamento istituita dalla misura in questione, poiché va ad esclusivo beneficio della Finnair, possa essere assimilata ad una discriminazione, occorre verificare se essa sia giustificata da un obiettivo legittimo e se sia necessaria, adeguata e proporzionata per conseguirlo. Analogamente, nei limiti in cui la ricorrente fa riferimento all'articolo 18, primo comma, TFUE, occorre sottolineare che, secondo detta disposizione, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati «senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste». Pertanto, si deve verificare se tale differenza di trattamento sia consentita alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che costituisce la base giuridica della decisione impugnata. Siffatto esame implica, da un lato, che l'obiettivo della misura in questione soddisfi i requisiti di quest'ultima disposizione e, dall'altro, che le modalità di concessione della misura in questione, vale a dire, nel caso di specie, il fatto che essa vada ad esclusivo beneficio della Finnair, siano tali da consentire di conseguire tale obiettivo e non vadano oltre quanto necessario a tal fine.

- 83 Nel caso di specie, per quanto riguarda l'obiettivo della misura in questione, quale precisato al punto 38 supra, essa è volta a garantire alla Finnair liquidità sufficiente per mantenere la sua sostenibilità e i suoi servizi aerei nonostante il grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19 e ad evitare che il suo eventuale fallimento perturbi ulteriormente tale economia.
- 84 Poiché, come esposto al punto 36 supra, nella decisione impugnata è stata sufficientemente dimostrata l'esistenza sia di un grave turbamento dell'economia finlandese dovuto alla pandemia di COVID-19, sia di importanti effetti negativi di quest'ultima sul mercato finlandese del trasporto aereo, si deve ritenere, tenuto conto dell'importanza della Finnair per l'economia finlandese, che l'obiettivo della misura in questione soddisfi le condizioni poste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 85 Per quanto riguarda la questione se le modalità di concessione della misura in questione siano tali da conseguire detto obiettivo e non vadano oltre quanto necessario a tal fine, dall'esame del primo motivo risulta che la concessione della garanzia statale unicamente alla Finnair è adeguata per conseguire l'obiettivo perseguito dalla misura in questione e soddisfare le condizioni poste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 86 Tuttavia, la ricorrente sostiene che il trattamento favorevole accordato alla Finnair non è né necessario né proporzionato all'obiettivo perseguito dalla Repubblica di Finlandia.
- 87 A tale proposito, in primo luogo, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'obiettivo della misura non è «preservare la connettività aerea nazionale e internazionale della Finlandia». Alla luce dell'obiettivo della misura in questione, ricordato al punto 83 supra, e tenuto conto degli elementi esposti ai punti 37 e 39 supra, si deve ritenere che la concessione della garanzia statale unicamente alla Finnair sia necessaria al perseguimento di detto obiettivo.
- 88 Inoltre, come fa correttamente valere la Commissione nel controricorso, non esisteva alcun obbligo, per quest'ultima, di esaminare se, oltre al mantenimento della Finnair, lo Stato membro interessato avesse dovuto ampliare la cerchia dei beneficiari dell'aiuto, in quanto la decisione impugnata dimostra sufficientemente la necessità di preservare il contributo della Finnair all'economia finlandese. Occorre pertanto respingere gli argomenti della ricorrente su questo punto.
- 89 In secondo luogo, si deve rilevare che la ricorrente non rimette in discussione l'importo dell'aiuto. Essa ritiene, tuttavia, che il fatto che la Finnair riceva il 100% di tale aiuto, sebbene la quota di connettività della Finlandia ad essa attribuibile sia inferiore al 100%, vada oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito da detta misura e sia quindi sproporzionato. A suo parere, se si assegnasse l'aiuto a tutte le compagnie aeree che operano in Finlandia, in funzione delle loro quote di mercato, l'obiettivo della misura verrebbe conseguito senza discriminazioni.
- 90 Occorre rammentare che il principio di proporzionalità, il quale fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non eccedano i limiti di quanto è adeguato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi (sentenza del 17 maggio 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, EU:C:1984:183, punto 25), fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto alle finalità ricercate [sentenza del 30 aprile 2019, *Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo)*, C-611/17, EU:C:2019:332, punto 55].
- 91 Nel caso di specie, si deve ritenere che, in ogni caso, tenuto conto delle considerazioni esposte nell'ambito dell'esame della prima parte del primo motivo, in particolare quelle esposte ai punti da 57 a 59 supra, la concessione della garanzia statale unicamente alla Finnair non superasse i limiti di ciò che era adeguato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla Repubblica di Finlandia e pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non fosse sproporzionata.

Inoltre, assegnare l'aiuto a tutte le compagnie aeree che operano in Finlandia, in funzione delle loro quote di mercato, come proposto dalla ricorrente, avrebbe l'effetto di ridurre l'importo dell'aiuto concesso alla Finnair, con la conseguenza che non verrebbe coperto il suo fabbisogno di liquidità, il che, pertanto, potrebbe avere gravi ripercussioni sull'economia finlandese, data l'importanza per la stessa di tale compagnia. Occorre quindi respingere gli argomenti della ricorrente su questo punto.

- 92 Alla luce di tutto quanto precede, si deve constatare che la concessione dell'aiuto in questione unicamente alla Finnair non andava oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo da esso perseguito. La ricorrente sostiene quindi erroneamente che, a causa della misura in questione, la Finnair beneficia di un trattamento vantaggioso ingiustificato.
- 93 Gli altri argomenti sollevati dalla ricorrente nell'ambito del secondo motivo non possono essere accolti.
- 94 Infatti, dal momento che soddisfa le condizioni previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, la misura in questione non può essere considerata una misura di puro nazionalismo economico. Nemmeno il comunicato stampa del governo finlandese, invocato dalla ricorrente e presentato nell'allegato A.3.4 al ricorso, è atto a dimostrare che tale misura sarebbe la pura espressione di un nazionalismo economico.
- 95 È vero che, secondo detto comunicato stampa, la Repubblica di Finlandia detiene una partecipazione del 55,8% nella Finnair. Tuttavia, un aiuto che soddisfi le condizioni previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, come nel caso di specie, può essere accordato a un'impresa detenuta in via maggioritaria dallo Stato membro di cui trattasi. Inoltre, come rilevato dalla Commissione nel controricorso, il menzionato comunicato stampa sottolinea l'importanza delle rotte esercitate dalla Finnair per la sicurezza degli approvvigionamenti della Finlandia, per il trasporto di merci e per il trasporto di passeggeri, nonché l'influenza di tale impresa sull'economia nazionale. In siffatte circostanze, il comunicato in parola non può privare di plausibilità le valutazioni effettuate dalla Commissione e riprese supra ai punti da 39 a 53. Al contrario, esso è coerente con tali valutazioni.
- 96 La ricorrente invoca inoltre la descrizione generale delle norme in materia di aiuti di Stato e di obblighi di servizio pubblico applicabili al settore del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19 elaborata dalla Commissione, la presunta prassi decisionale della Commissione relativa all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, la presunta prassi della Commissione relativa a precedenti misure di salvataggio di istituti finanziari autorizzate in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e la comunicazione della Commissione intitolata «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale».
- 97 Tuttavia, per le ragioni già esposte al punto 62 supra, le presunte prassi della Commissione e la menzionata comunicazione non sono pertinenti nel caso di specie. Inoltre, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui la descrizione generale delle norme in materia di aiuti di Stato e di obblighi di servizio pubblico applicabili al settore del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19 porrebbe l'accento sul principio di non discriminazione, si deve rinviare alle considerazioni svolte ai punti da 81 a 92 supra.
- 98 Di conseguenza, occorre respingere la prima parte secondo motivo.

Sulla violazione della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento

- 99 Relativamente all'articolo 56 TFUE, si deve constatare che, in forza dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, vale a dire il titolo VI del Trattato FUE. In materia di trasporti, quindi, la libera circolazione dei servizi è soggetta a un regime giuridico particolare nel diritto primario (sentenza del 18 marzo

2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, punto 36). Di conseguenza, l'articolo 56 TFUE non si applica tal quale al settore della navigazione aerea (sentenza del 25 gennaio 2011, *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, punto 22).

- 100 Le misure di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo possono quindi essere adottate soltanto sulla base dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 18 marzo 2014, *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, punto 38). Orbene, come correttamente rilevato dalla ricorrente, il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU 2008, L 293, pag. 3), sulla base di tale disposizione, che mira appunto a definire le condizioni di applicazione, nel settore del trasporto aereo, del principio della libera prestazione dei servizi (v., per analogia, sentenza del 6 febbraio 2003, *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, punti 23 e 24).
- 101 Nel caso di specie, se pure è vero che la misura in questione riguarda un aiuto individuale che va ad esclusivo beneficio della Finnair, la ricorrente non dimostra in che modo tale esclusività sia tale da dissuaderla dal prestare servizi da e verso la Finlandia o dall'esercitare la sua libertà di stabilimento in tale Stato membro. In particolare, essa non identifica gli elementi di fatto o di diritto per effetto dei quali l'aiuto individuale in questione produrrebbe effetti restrittivi che andrebbero al di là di quelli che fanno scattare il divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ma che, come statuito ai punti da 42 a 63 supra nonché ai punti da 82 a 92 supra, sono nondimeno necessari e proporzionati per porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 102 Pertanto, la misura in questione non può costituire un ostacolo alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione di servizi della ricorrente. Inoltre, la ricorrente non può addebitare alla Commissione di non avere esaminato espressamente la compatibilità di tale misura con la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi.
- 103 In tali circostanze, occorre respingere la seconda parte del secondo motivo.
- 104 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere respinto nel suo complesso.

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE

- 105 La ricorrente sostiene che la Commissione ha violato l'obbligo, risultante dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, di bilanciare gli effetti benefici dell'aiuto e gli effetti negativi dello stesso sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata e di verificare se la decisione impugnata rispettasse i principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento. Ciascuno di tali errori, preso separatamente, sarebbe sufficiente per concludere che l'aiuto di cui trattasi è incompatibile con il mercato interno. La decisione impugnata sarebbe quindi stata sostanzialmente diversa se la Commissione avesse constatato l'esistenza di dubbi circa la compatibilità dell'aiuto e avesse avviato il procedimento d'indagine formale. Rifiutando di avviare il procedimento d'indagine formale e di chiedere le osservazioni delle parti interessate, nella fattispecie quelle della ricorrente, la Commissione avrebbe violato i diritti conferiti a quest'ultima dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dal regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9), nonché il principio di buona amministrazione.
- 106 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta gli argomenti della ricorrente.

- 107 Il terzo motivo, vertente sulla salvaguardia dei diritti procedurali della ricorrente in conseguenza del mancato avvio di un procedimento d'indagine formale da parte della Commissione nonostante la presunta esistenza di seri dubbi, ha, in realtà, carattere sussidiario, per il caso in cui il Tribunale non abbia esaminato la valutazione dell'aiuto in quanto tale. Da una giurisprudenza costante risulta infatti che un motivo del genere mira a consentire a una parte interessata di essere legittimata, in tale qualità, a proporre un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, il che le verrebbe altrimenti rifiutato (v., in tal senso, sentenze del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 48, e del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 44). Orbene, il Tribunale ha esaminato i primi due motivi di ricorso, relativi alla valutazione dell'aiuto in quanto tale, sicché il motivo di ricorso in esame risulta privo della sua finalità dichiarata.
- 108 Peraltro, è necessario constatare che tale motivo di ricorso è privo di contenuto autonomo. Nell'ambito di un simile motivo di ricorso, infatti, la parte ricorrente può invocare, ai fini della salvaguardia dei diritti procedurali di cui beneficia nell'ambito del procedimento d'indagine formale, unicamente motivi di ricorso idonei a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o poteva disporre, nella fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto far sorgere dubbi circa la compatibilità di quest'ultima con il mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 81; del 9 luglio 2009, 3F/Commissione, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punto 35, e del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 59), come il carattere insufficiente o incompleto dell'esame condotto dalla Commissione durante il procedimento di indagine preliminare o l'esistenza di denunce provenienti da terzi. A tale proposito, si deve rilevare che il terzo motivo riprende in modo condensato gli argomenti avanzati nell'ambito dei motivi primo e secondo, senza evidenziare elementi specifici relativi ad eventuali serie difficoltà.
- 109 Per queste ragioni, occorre constatare che, poiché il Tribunale ha esaminato nel merito i suddetti motivi, non è necessario esaminare la fondatezza del motivo in esame.

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 110 La ricorrente sostiene, in sostanza, che il ragionamento svolto dalla Commissione nella decisione impugnata è inesistente, tautologico o contraddittorio.
- 111 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta gli argomenti della ricorrente.
- 112 Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone, che detto atto riguardi direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione volta a stabilire se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui al suddetto articolo deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punto 79, e dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 125).

- 113 In primo luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione ha omesso di bilanciare gli effetti benefici dell'aiuto con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata.
- 114 Tuttavia, dai punti da 65 a 67 supra risulta che il bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata non è richiesto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Pertanto, la Commissione non era tenuta a presentare una motivazione a tale riguardo.
- 115 In secondo luogo, la ricorrente addebita alla Commissione di non avere valutato se l'aiuto fosse o meno discriminatorio e se esso rispettasse i principi della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento.
- 116 Tuttavia, si deve constatare che la decisione impugnata contiene gli elementi, ricordati ai punti 39, da 44 a 53 e da 56 a 59 supra, che consentono di comprendere le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che la Repubblica di Finlandia potesse concedere l'aiuto in questione unicamente alla Finnair.
- 117 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata è viziata da un'incongruenza nel modo in cui le quote di mercato della Finnair sono presentate al punto 45 e alla nota 9 della decisione impugnata. La quota di mercato della Finnair del 67% sul mercato dei servizi di trasporto aereo in Finlandia, siano questi voli nazionali o voli internazionali, sarebbe incongruente, tenuto conto dei dati presentati nella nota 9 della decisione impugnata. Inoltre, tali dati non coinciderebbero con quelli dell'analisi indipendente effettuata per la ricorrente. Tale incongruenza sarebbe tanto più grave in quanto la quota di mercato della Finnair sarebbe un elemento che ha fortemente influito sulla valutazione della Commissione relativa all'importanza della Finnair per l'economia finlandese.
- 118 A tale proposito, il punto 45 della decisione impugnata indica quanto segue:
- «La Commissione osserva che Finnair gestisce un'importante rete nazionale e internazionale che assicura la connettività all'interno della Finlandia e verso tale paese. La Finnair è il principale vettore aereo in Finlandia, con circa 15 milioni di passeggeri trasportati nel 2019 (il 67% di tutti i passeggeri trasportati da e verso la Finlandia e all'interno di tale paese nel 2019) (...)».
- 119 Quanto alla nota 9 della decisione impugnata, essa si presentava inizialmente come segue:
- «Secondo la relazione della Finavia del 2019, la Finnair deteneva una quota di mercato pari al 67% dei passeggeri trasportati sui voli internazionali e all'80% sui voli nazionali. La sua quota di mercato totale è pari al 45% del mercato finlandese dei servizi aerei».
- 120 È giocoforza constatare che le incongruenze tra le quote di mercato della Finnair riportate al punto 45 e alla nota 9 della decisione impugnata sono il risultato di un mero errore materiale privo di incidenza sulla valutazione della Commissione e che non può avere indotto la ricorrente in errore.
- 121 Infatti, il 29 luglio 2020 la Commissione ha adottato la decisione C(2020) 5339 final, intitolata «Rettifica della decisione C(2020) 3387 final relativa all'aiuto di Stato SA.56809 (2020/N) – Finlandia COVID-19: Garanzia statale concessa alla Finnair». La decisione impugnata, nella versione rettificata, è stata successivamente pubblicata sul sito Internet della Commissione il 31 luglio 2020, come da essa indicato in udienza. Secondo tale versione della decisione impugnata, i passeggeri trasportati dalla Finnair rappresentavano il 67% di tutti i passeggeri trasportati da e verso la Finlandia e all'interno di tale paese nel 2019. La Finnair deteneva una quota di mercato del 62% dei passeggeri trasportati sui voli internazionali e dell'83% di quelli trasportati sui voli nazionali. La sua quota di mercato totale sarebbe pari al 44% del mercato finlandese dei servizi aerei. L'errore contestato dalla ricorrente, che riguardava unicamente la nota 9, è stato quindi corretto dalla Commissione.

- 122 Occorre rilevare che la versione iniziale della decisione impugnata faceva apparire in modo chiaro e inequivocabile che la Finnair era il principale vettore aereo di passeggeri in Finlandia nel 2019, con una quota di mercato pari al 67% dei passeggeri trasportati da e verso la Finlandia e all'interno di tale paese nel 2019, e pertanto consentiva agli interessati di conoscere le ragioni di detta decisione e alla ricorrente di contestarne la fondatezza, come dimostra il contenuto del suo ricorso.
- 123 In siffatte circostanze, l'errore materiale contenuto nella nota 9 della decisione impugnata non implica che quest'ultima sia viziata da un difetto di motivazione atto a giustificarne l'annullamento a tale riguardo.
- 124 Quanto all'argomento secondo cui l'analisi indipendente effettuata per la ricorrente sulla base dei dati dell'Official Airline Guide (guida ufficiale delle compagnie aeree), prodotta nell'allegato A.3.2 al ricorso, fornirebbe un quadro diverso delle quote di mercato della Finnair, è giocoforza constatare che, effettivamente, le quote di mercato presentate dalla Commissione, al punto 45 della decisione impugnata, e dalla ricorrente, nell'allegato A.3.2, non sono identiche. Tuttavia, tali divergenze, che sono trascurabili, possono essere spiegate con la diversità delle fonti dalle quali provengono le quote di mercato in questione. A tale proposito, come correttamente fatto valere dalla Commissione, non vi è motivo di ritenere che i dati forniti dalla Finavia, principale gestore degli aeroporti finlandesi, sui quali la Commissione si è basata nella decisione impugnata, siano meno attendibili di quelli della Official Airline Guide.
- 125 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata è sufficientemente motivata e che il quarto motivo di ricorso deve pertanto essere respinto.
- 126 Di conseguenza, occorre respingere integralmente il ricorso nel merito, pur accordando alla ricorrente il beneficio del trattamento riservato da essa richiesto, atteso che il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia non hanno sollevato obiezioni al riguardo.

Sulle spese

- 127 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle della Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima, comprese le spese sostenute nell'ambito della domanda di trattamento riservato.
- 128 Inoltre, conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia si faranno dunque carico ciascuno delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Ryanair DAC è condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea, comprese le spese sostenute nell'ambito della domanda di trattamento riservato.**

3) Il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia si faranno carico delle proprie spese.

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 aprile 2021.

Firme