



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

22 giugno 2022*

«Aiuti di Stato – Mercato finlandese del trasporto aereo – Aiuto concesso dalla Finlandia alla Finnair nel contesto della pandemia di COVID-19 – Ricapitalizzazione di una compagnia aerea effettuata dai suoi proprietari pubblici e privati in proporzione all’assetto proprietario preesistente – 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 – Deroga a taluni requisiti di cui al quadro temporaneo – Assenza di bilanciamento degli effetti benefici dell’aiuto e dei 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-657/20,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda), rappresentata da F.-C. Laprèvote, V. Blanc, E. Vahida, 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

Repubblica francese, rappresentata da T. Stéhelin e P. Dodeller, in qualità di agenti,

e da

Repubblica di Finlandia, rappresentata da H. Leppo e A. Laine, in qualità di agenti,

intervenant

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da A. Kornezov, presidente, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse (relatore) e D. Petrлік, giudici,

* Lingua processuale: l’inglese.

cancelliere: I. Pollalis, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza dell'8 dicembre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la Ryanair DAC, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione C(2020) 3970 final della Commissione europea, del 9 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57410 (2020/N) – Finlandia COVID-19: Ricapitalizzazione della Finnair (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

- 2 Il 3 giugno 2020, la Repubblica di Finlandia ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, una misura di aiuto sotto forma di ricapitalizzazione (emissione di diritti) per un importo che, in funzione delle condizioni definitive dell'emissione dei diritti, poteva oscillare tra 499 e 512 milioni di EUR (in prosieguo: la «misura in questione»). Le nuove azioni erano offerte a tutti gli azionisti della beneficiaria, Finnair, Plc (in prosieguo: la «beneficiaria» o la «Finnair»), in proporzione alle partecipazioni che detenevano nel suo capitale.
- 3 La misura in questione è fondata sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Essa fa seguito alla concessione di una garanzia statale a favore della Finnair che la Commissione, con 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 (in prosieguo: la «decisione sulla garanzia statale»), ha dichiarato compatibile con il mercato interno alla luce delle sezioni 3.2 e 3.4 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 della COVID-19» (GU 2020, C 91 I, pag. 1) e modificata il 3 aprile e l'8 maggio 2020 (in prosieguo: il «quadro temporaneo»). Tale garanzia statale copriva il 90% di un prestito di 600 milioni di EUR ottenuto dalla Finnair presso un fondo pensionistico.
- 4 Il 9 giugno 2020, la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti della misura in questione, per il motivo che essa era compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. La Commissione ha valutato la compatibilità di ciascuna misura facente parte dell'operazione globale, vale a dire la garanzia statale e la ricapitalizzazione. In particolare, ha esaminato se sussistessero effetti derivanti dalla presenza cumulativa delle due misure e ha verificato se tali eventuali effetti cumulativi fossero compatibili con il mercato interno.

Conclusioni delle parti

- 5 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;

- condannare la Commissione alle spese.
- 6 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile o infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 7 La Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia chiedono che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

In diritto

- 8 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, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento, il terzo, sulla violazione dei suoi diritti procedurali e, il quarto, su un difetto di motivazione.

Sulla ricevibilità

- 9 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese, contesta la ricevibilità dei primi tre motivi. La Commissione fa valere che la ricorrente non è legittimata a contestare la fondatezza della decisione impugnata in quanto non ha dimostrato che la sua posizione concorrenziale sul mercato finlandese del trasporto aereo fosse pregiudicata in modo sostanziale. La ricorrente si sarebbe limitata ad affermare che prestava servizi sulla rotta Helsinki (Finlandia)-Vienna (Austria) nell'estate del 2020, ma avrebbe dichiarato di averli cessati. Pertanto, la Commissione dubita anche che la ricorrente abbia dimostrato di essere una parte interessata, in quanto non avrebbe fornito alcun elemento idoneo a comprovare che essa fosse in concorrenza con la beneficiaria dell'aiuto.
- 10 La ricorrente contesta tale eccezione di irricevibilità.
- 11 Occorre rammentare che, quando la Commissione adotta una decisione di non sollevare obiezioni sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE (GU 2015, L 248, pag. 9), come nel caso di specie, non soltanto dichiara le misure di cui trattasi compatibili con il mercato interno, ma rifiuta pure implicitamente di avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento (v., per analogia, sentenza del 27 ottobre 2011, Austria/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 42 e giurisprudenza citata). Se la Commissione constata, dopo l'esame preliminare, che la misura notificata solleva dubbi circa la sua compatibilità con il mercato comune, è tenuta ad adottare, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2015/1589, una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e all'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento. Secondo quest'ultima disposizione, una siffatta decisione invita lo Stato membro e gli altri interessati a presentare le loro osservazioni entro un determinato termine, che di norma non è superiore ad un mese (v., per analogia, sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 46).

- 12 Nel caso di specie, la Commissione ha deciso, a seguito di un esame preliminare, di non sollevare obiezioni nei confronti della misura in questione, per il motivo che essa era compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Se il procedimento d'indagine formale non è avviato, gli interessati, che avrebbero potuto depositare osservazioni durante detta fase, sono privati di tale possibilità. Per porvi rimedio, è riconosciuto loro il diritto di contestare, dinanzi al giudice dell'Unione europea, la decisione adottata dalla Commissione di non avviare il procedimento d'indagine formale. Pertanto, deve essere considerato ricevibile un ricorso proposto da una parte interessata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che sia diretto all'annullamento della decisione impugnata, qualora l'autore di tale ricorso intenda far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 56 e giurisprudenza citata).
- 13 Alla luce dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, un'impresa concorrente della beneficiaria di una misura di aiuto figura incontestabilmente tra gli «interessati» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 3 settembre 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 50; v. altresì, in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 59).
- 14 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione e dalla Repubblica francese, la ricorrente ha dimostrato sufficientemente di essere una concorrente della Finnair. Ha infatti spiegato che forniva servizi di trasporto aereo di passeggeri da e verso la Finlandia da oltre 17 anni. È inoltre pacifico che la ricorrente deteneva, prima dell'inizio della pandemia di COVID-19, una quota di mercato di tali servizi, ancorché modesta. La ricorrente ha inoltre indicato che nel 2019 aveva trasportato oltre 100 000 passeggeri da e verso la Finlandia e che il suo programma iniziale, prima dell'inizio della pandemia di COVID-19, per la stagione estiva 2020 comprendeva sei linee con partenza da tre aeroporti finlandesi. La ricorrente ha altresì spiegato, senza essere contraddetta su tale punto, che le sue attività in Finlandia erano state più toccate dalla pandemia rispetto a quelle della beneficiaria.
- 15 Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, tale conclusione non è rimessa in discussione dal fatto che la ricorrente avrebbe cessato di fornire i suoi servizi in Finlandia a causa della pandemia di COVID-19. Infatti, tenuto conto dei fatti esposti al punto 14 supra e delle circostanze che hanno provocato tale cessazione di servizi, si deve constatare che quest'ultima era verosimilmente temporanea e che al momento del deposito del ricorso il rapporto concorrenziale tra la ricorrente e la beneficiaria non era cessato (v., in tal senso, sentenza del 2 settembre 2021, NeXovation/Commissione, C-665/19 P, EU:C:2021:667, punto 63). La ricorrente ha peraltro affermato in udienza di operare nuovamente voli da e verso la Finlandia.
- 16 Ne consegue che la ricorrente, concorrente della beneficiaria, ha dimostrato di essere una parte interessata ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, avente interesse a garantire il rispetto dei propri diritti procedurali che le derivano dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 17 Nel caso di specie, dai punti da 33 a 39 dell'atto introduttivo risulta che, con il suo ricorso, la ricorrente intende solamente ottenere il rispetto dei diritti procedurali di cui dispone in forza dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, sebbene il terzo motivo di ricorso sia l'unico che menzioni espressamente la tutela dei suoi diritti. Si deve quindi riconoscere la ricevibilità del ricorso nella

parte in cui la ricorrente fa valere la violazione dei suoi diritti procedurali. Di conseguenza, occorre stabilire quali siano i motivi di ricorso che possono essere ricevibili in quanto diretti a dimostrare detta violazione.

- 18 Il terzo motivo di ricorso, diretto ad ottenere il rispetto dei diritti procedurali della ricorrente, è ricevibile. Inoltre, si deve rammentare che essa, per dimostrare la violazione dei suoi diritti procedurali, può legittimamente invocare argomenti volti a dimostrare che l'accertamento della compatibilità della misura in questione con il mercato interno, al quale la Commissione era giunta, era erroneo, il che, a fortiori, è idoneo a dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi in sede di valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno. Pertanto, nel caso di specie, il Tribunale è legittimato ad esaminare gli argomenti di merito adottati dalla ricorrente nell'ambito dei primi due motivi di ricorso ai quali la medesima rinvia nel contesto del suo terzo motivo, al fine di verificare se essi siano tali da corroborare il motivo da essa espressamente dedotto circa l'esistenza di dubbi che giustificano l'avvio del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 13 giugno 2013, Ryanair/Commissione, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punti da 57 a 60, e del 6 maggio 2019, Scor/Commissione, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 77).
- 19 Per quanto riguarda il quarto motivo di ricorso, vertente sul difetto di motivazione che vizia la decisione impugnata, occorre sottolineare che l'inosservanza dell'obbligo di motivazione rientra nell'ambito della violazione delle forme prescritte ad substantiam e costituisce un motivo di ordine pubblico che deve essere sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione e non si riferisce alla legalità sostanziale della decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti da 67 a 72).

Nel merito

- 20 In limine, occorre ricordare che la legittimità di una decisione, come la decisione impugnata, di non sollevare obiezioni, fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 2015/1589, dipende dalla questione se la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva, al momento della fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto obiettivamente suscitare dei dubbi in ordine alla compatibilità di tale misura con il mercato interno, dato che simili dubbi devono dar luogo all'avvio di un procedimento d'indagine formale al quale possono partecipare le parti interessate contemplate dall'articolo 1, lettera h), del suddetto regolamento (v., per analogia, sentenze del 3 settembre 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 80, e del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 38).
- 21 La legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni presa al termine del procedimento di esame preliminare deve essere valutata dal giudice dell'Unione in funzione non soltanto degli elementi di informazione di cui la Commissione disponeva nel momento in cui l'ha assunta, ma anche degli elementi di cui essa poteva disporre (sentenze del 29 aprile 2021, Achemos Grupè e Achema/Commissione, C-847/19 P, non pubblicata, EU:C:2021:343, punto 41, e del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 42).
- 22 La prova dell'esistenza di dubbi in ordine alla compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno, che va ricercata sia nelle circostanze dell'adozione della decisione di non sollevare obiezioni sia nel contenuto di tale decisione, deve essere fornita dal soggetto che richiede

l'annullamento della decisione stessa, sulla scorta di un insieme di indizi concordanti (sentenze del 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 82, e del 2 settembre 2021, *Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 40).

- 23 Nel caso di specie, in sede di controllo di legittimità della decisione impugnata, spetta al Tribunale esaminare gli argomenti dedotti dalla ricorrente per dimostrare che, dopo un esame preliminare, la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi circa la compatibilità della misura in questione con il mercato interno ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589.

Sul terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione dei diritti procedurali della ricorrente

- 24 Il terzo motivo di ricorso, nel cui ambito la ricorrente rinvia anche ai suoi motivi primo e secondo, è suddiviso in sei parti, vertenti su vari indizi che dimostrerebbero che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi nel senso attribuito a tale nozione dall'articolo 4 del regolamento 2015/1589.

– Sull'indizio relativo a una violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, in quanto la misura in questione non porrebbe rimedio a un grave turbamento dell'economia della Finlandia

- 25 In sostanza, la ricorrente addebita alla Commissione di non avere dimostrato che la misura in questione era destinata a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese.
- 26 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 27 Occorre rammentare che, a termini dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro possono essere considerati compatibili con il mercato interno.
- 28 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, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE si applica agli aiuti individuali [sentenza del 14 aprile 2021, *Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19)*, T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 32].
- 29 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, la misura in questione non può essere dichiarata compatibile con il mercato interno se apporta un miglioramento alla situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessaria per conseguire lo scopo previsto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ossia porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese [v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2009,

Kronoply/Commissione, T-162/06, EU:T:2009:2, punto 65 e giurisprudenza citata; v. altresì, in tal senso, sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 33].

- 30 In primo luogo, si deve rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, 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 tale 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 [sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 41].
- 31 In tali circostanze, la ricorrente non può addebitare alla Commissione di avere dichiarato che la misura in questione soddisfaceva le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, per il solo motivo che tale misura non potrebbe porre rimedio, di per sé, al grave turbamento dell'economia finlandese causato dall'emergenza della COVID-19.
- 32 In secondo luogo, dal momento che la ricorrente sostiene che la misura in questione non pone rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese, bensì, al contrario, lo aggrava avvantaggiando soltanto la Finnair, occorre verificare se la Commissione abbia correttamente dichiarato che detta misura contribuiva alla realizzazione di tale obiettivo menzionato all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, conformemente alla giurisprudenza esposta al punto 29 supra.
- 33 Nel caso di specie, 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 toccato dalla crisi provocata da tale pandemia.
- 34 La ricorrente non contesta nemmeno la conclusione secondo cui la garanzia statale e la misura in questione sono strettamente connesse al punto da dover essere considerate come un unico intervento.
- 35 Lo scopo essenziale di queste due misure consiste, in sostanza, nel fornire alla Finnair liquidità sufficiente per mantenere la sua sostenibilità e i suoi servizi di trasporto aereo in un periodo in cui 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 (punto 41 della decisione impugnata).
- 36 A questo proposito, nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato che il fallimento o il dissesto della Finnair rischiavano di perturbare gravemente l'economia finlandese a motivo del suo ruolo centrale per la connettività nazionale e internazionale del paese nonché della sua importanza economica e sociale per molti fornitori e lavoratori in Finlandia e ha pertanto concluso che le misure di cui beneficiava la Finnair contribuivano alla realizzazione di uno degli obiettivi menzionati all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, ossia porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di tale paese (punti da 84 a 86 della decisione impugnata).

- 37 Su tale punto, da un lato, si deve constatare che la Finnair gestiva una rete interna e internazionale che assicurava la connettività della Finlandia. Infatti, la Finnair era il principale vettore aereo in Finlandia nel 2019 con circa 15 milioni di passeggeri trasportati, ossia il 67% dell'insieme di passeggeri trasportati da e verso la Finlandia e all'interno di detto paese in tale anno. La Finnair serviva la maggior parte degli aeroporti regionali finlandesi e 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 [v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punti 45 e 57].
- 38 Inoltre, la Finnair era il principale operatore di trasporto aereo di merci in Finlandia e disponeva di un'estesa rete asiatica. Se detta rete era fondamentale per il commercio tra le imprese finlandesi e asiatiche, lo era ancora di più nel quadro della crisi provocata dalla pandemia di COVID-19. Infatti, la Finnair gestiva 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 farmaceutici e di attrezzature mediche, necessari per affrontare il virus [sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 47].
- 39 Dall'altro lato, si deve rilevare, al pari della Commissione nella decisione impugnata, che la Finnair aveva una notevole importanza economica e sociale in Finlandia. Infatti, nel 2017 la Finnair era la sedicesima società più importante in Finlandia in termini di contributo al prodotto interno lordo (PIL) di detto paese, con un valore aggiunto pari a 600 milioni di EUR, e nel 2019 contava circa 6 800 dipendenti.
- 40 La ricorrente sostiene che tali cifre non sono sufficienti, rispetto al PIL della Finlandia (circa 241 miliardi di EUR nel 2019) o al numero totale di persone occupate (2,5 milioni di persone), per giustificare la misura in questione. Tuttavia, anche se il valore aggiunto della Finnair costituisce solo una parte del PIL finlandese e i suoi dipendenti rappresentano solo una frazione del numero di persone occupate in Finlandia, ciò non può rimettere in discussione l'importanza della Finnair per tale economia. Infatti, è sufficiente ricordare che la Finnair trasportava, da sola, il 67% di tutti i passeggeri che viaggiavano da e verso e la Finlandia e all'interno di tale paese ed era l'unica compagnia aerea che disponesse di servizi regolari verso la maggior parte degli aeroporti regionali finlandesi durante tutto l'anno. Un volume pari al 50% dei passeggeri trasportati dalla Finnair su tali voli nazionali viaggiava per motivi di lavoro. La Finnair svolge quindi un ruolo centrale nel trasporto aereo di passeggeri in un paese in cui, a causa del clima e della posizione geografica, le altre modalità di trasporto non costituiscono sempre un'alternativa soddisfacente al trasporto aereo. Inoltre, durante la pandemia, la Finnair collaborava con l'Huoltovarmuuskeskus (Agenzia nazionale per l'approvvigionamento di emergenza, Finlandia) e utilizzava la propria rete internazionale al fine di soddisfare la domanda finlandese di attrezzature necessarie per affrontare la pandemia di COVID-19. Orbene, la sicurezza dell'approvvigionamento dei prodotti farmaceutici e medici in questione è strategica sia per tutelare la salute delle persone residenti in Finlandia sia per limitare le misure di contenimento e rilanciare rapidamente l'economia finlandese. Molte imprese finlandesi contavano sui servizi di trasporto di merci forniti dalla Finnair e alcune contavano anche sugli acquisti della Finnair. Infatti, gli acquisti della Finnair presso i suoi fornitori ammontavano a 1,9 miliardi di EUR nel 2019, il 40% dei quali proveniva da imprese finlandesi [v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punti da 44 a 53].

- 41 Alla luce di tali elementi, la Commissione ha correttamente considerato che, a motivo del ruolo centrale della Finnair per la connettività nazionale e internazionale della Finlandia e della sua importanza economica e sociale per molti fornitori e lavoratori finlandesi, la misura in questione contribuiva alla realizzazione di un obiettivo menzionato all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ossia porre rimedio al grave turbamento dell'economia di tale paese e non aggravava in alcun modo il turbamento dell'economia finlandese, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente.
- 42 Gli altri argomenti dedotti dalla ricorrente a questo proposito non sono idonei a modificare tale conclusione.
- 43 In primo luogo, per quanto riguarda le precedenti decisioni adottate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, la ricorrente sostiene che quelle che avevano ad oggetto imprese, considerate individualmente, riguardavano banche e un gestore della rete ferroviaria di uno Stato membro. Essa sostiene che, mentre una banca può avere un'importanza sistemica per un'economia e una rete ferroviaria può avere un ruolo centrale per l'economia e la popolazione di un paese, ciò non vale per la Finnair.
- 44 Orbene, 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 decisionale anteriore della Commissione (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). Ad ogni modo, il solo fatto che la Finnair non sia né una banca né un gestore di rete ferroviaria non autorizza a ritenere che essa non sia importante per l'economia finlandese. Questo solo fatto non è neppure idoneo, di per sé, a dimostrare che la misura in questione non contribuiva alla realizzazione di un obiettivo menzionato all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi in sede di valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno.
- 45 In secondo luogo, per quanto riguarda le asserite difficoltà finanziarie della Finnair prima della pandemia di COVID-19, da un lato, si deve constatare che la ricorrente non contesta che detta compagnia aerea non fosse, prima della pandemia di COVID-19, un'impresa in difficoltà ai sensi dell'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 [TFUE] (GU 2014, L 187, pag. 1).
- 46 Dall'altro lato, il documento intitolato «Informazioni finanziarie 2019 – Finnair», prodotto in allegato al ricorso, fatto valere dalla ricorrente a sostegno del suo argomento, non rivela l'esistenza di difficoltà che interessassero la Finnair prima dell'inizio della pandemia di COVID-19 e che potessero far sorgere dubbi riguardo alla compatibilità della misura in questione con il mercato interno. Al contrario, sebbene gli utili della Finnair fossero diminuiti del 25% nel 2019 rispetto a quelli del 2018, tale documento conferma che, nonostante detta diminuzione, la Finnair era ancora un'impresa redditizia prima della pandemia di COVID-19.
- 47 In terzo luogo, per quanto riguarda l'importanza della Finnair per la connettività della Finlandia, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata esagera tale importanza, in quanto due terzi dei biglietti venduti da tale compagnia aerea sarebbero biglietti per coincidenze. A questo proposito, è sufficiente ricordare che il numero di passeggeri che non effettuavano scali trasportati dalla Finnair non è l'unico fattore preso in considerazione dalla Commissione per concludere che la misura in questione contribuiva alla realizzazione di uno degli obiettivi menzionati

all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Infatti, come risulta dai punti da 84 a 86 della decisione impugnata, la Commissione ha certamente tenuto conto del trasporto di passeggeri, ma altresì del trasporto di merci, dei posti di lavoro, degli acquisti presso fornitori finlandesi e del contributo al PIL. Anche ammesso che due terzi dei biglietti venduti dalla Finnair fossero biglietti per coincidenze, ciò non toglie che, prima della pandemia di COVID-19, la Finnair svolgeva un ruolo importante nella connettività del paese (v. punti da 37 a 40 supra). In tali circostanze, l'argomento della ricorrente non è idoneo a dimostrare che la misura in questione non contribuiva a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese e che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi in sede di valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno.

- 48 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo cui la Commissione non avrebbe dimostrato che il fallimento della Finnair avrebbe necessariamente messo in pericolo l'economia e la connettività finlandesi, la ricorrente addebita in particolare alla Commissione di non avere dimostrato, da un lato, che la Finnair sarebbe necessariamente fallita senza la misura in questione e che tutte le sue attività sarebbero quindi cessate e, dall'altro, che nessun'altra compagnia aerea sarebbe stata in grado di adattarsi e di gestire le rotte precedentemente servite dalla Finnair. La ricorrente ritiene che i fallimenti delle compagnie aeree Malev e Spanair dimostrino, a tale proposito, che il fallimento di una compagnia nazionale può aumentare la connettività di un paese e far prosperare il suo principale aeroporto.
- 49 A tale proposito, sebbene la Commissione abbia considerato, nella decisione impugnata, che il fallimento o il dissesto della Finnair poteva provocare un grave turbamento dell'economia finlandese, la valutazione della compatibilità della misura in questione non richiedeva che essa si accertasse che, in assenza di un intervento statale, la Finnair avrebbe necessariamente cessato tutte le sue attività. Era sufficiente che la Commissione constatasse che la misura in questione risultava necessaria in considerazione delle gravi difficoltà che la Finnair stava incontrando nel mantenere le sue attività a causa dei rischi gravanti sulla sua solvibilità.
- 50 Su questo punto, si deve rilevare che la domanda sia di voli interni che di voli internazionali soffriva gravemente per la diffusione della COVID-19 e le conseguenti limitazioni dei voli. È pacifico che il crollo della domanda abbia avuto un effetto negativo immediato e drammatico sul flusso di cassa della Finnair. Nella primavera del 2020, quest'ultima aveva cancellato gran parte dei voli e successivamente aveva dovuto rimborsare i passeggeri (punto 81 della decisione impugnata). La Finnair aveva quindi tentato di ottenere finanziamenti sui mercati del credito, ma, a causa della situazione e delle prospettive incerte, non aveva potuto coprire tutte le sue esigenze di liquidità. Al momento dell'adozione della decisione sulla garanzia statale, essa era riuscita ad ottenere una linea di credito e aveva negoziato un accordo di vendita e di leaseback dei suoi aerei non gravati al fine di ottenere ulteriori fondi. La Finnair aveva inoltre attuato importanti misure trasversali di riduzione dei costi al fine di preservare la propria liquidità.
- 51 Nonostante tali misure, sulla base delle proiezioni finanziarie della Finnair per gli anni dal 2020 al 2022, la Commissione ha constatato, nella decisione impugnata, che i fondi propri dell'impresa sarebbero diminuiti in misura considerevole rispetto alla situazione preesistente alla pandemia di COVID-19. Tenuto conto di tali proiezioni, la Commissione ha ritenuto che, nonostante il prestito garantito dallo Stato che la Finnair aveva ottenuto, la mancanza di un aumento di capitale e l'impossibilità di finanziarsi sui mercati in misura sufficiente per coprire tutte le sue esigenze di liquidità potessero esporre la compagnia a una crisi di liquidità e, pertanto, al rischio di non poter adempiere i propri obblighi di pagamento e di doversi sottoporre a una procedura d'insolvenza (punti 4, 80 e 81 della decisione impugnata).

- 52 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il fatto che un'altra compagnia aerea possa aver trovato «altre soluzioni di mercato» grazie a un'operazione di vendita e di leaseback o alla riduzione del personale non è idoneo a rimettere in discussione quanto precede.
- 53 Infatti, è giocoforza constatare che la Finnair ha cercato altre soluzioni di finanziamento, analoghe a quelle menzionate dalla ricorrente nelle sue memorie, prima di presentare una domanda scritta di ricapitalizzazione alla Repubblica di Finlandia, ma non è riuscita ad ottenere sui mercati un finanziamento che le consentisse di coprire tutte le sue esigenze di liquidità. Inoltre, la Commissione ha rilevato che la ricapitalizzazione in questione aveva due conseguenze principali per la Finnair. Da un lato, essa consentiva di aumentare i fondi propri della Finnair e quindi di migliorare il suo rapporto di indebitamento nonché le sue prospettive di recuperare l'accesso ai mercati finanziari a condizioni abbordabili. Dall'altro, permetteva di iniettare liquidità nella Finnair. Le autorità finlandesi e la Commissione hanno pertanto ritenuto che la liquidità conseguita mediante la ricapitalizzazione non avrebbe potuto essere ottenuta con altri mezzi (punto 42 della decisione impugnata). Per contro, nessun elemento del fascicolo, in particolare nessun elemento fornito dalla ricorrente, consente di concludere che «altre soluzioni di finanziamento» avrebbero permesso di raggiungere l'obiettivo della misura in questione garantendo nel contempo che il risultato perseguito fosse ottenuto in entrambe le sue componenti.
- 54 Pertanto, alla luce di quanto precede, si deve ritenere che la Commissione abbia dimostrato che la misura in questione era necessaria date le gravi difficoltà che la Finnair stava incontrando nel mantenere le sue attività a causa dei rischi che gravavano sulla sua solvibilità.
- 55 Peraltro, quand'anche gli esempi della Malev e della Spanair, invocati dalla ricorrente, dimostrassero che il fallimento di una compagnia aerea non comporta necessariamente una perdita di connettività per lo Stato membro interessato, è sufficiente rammentare che l'importanza della Finnair per la connettività del paese non era l'unico elemento preso in considerazione al fine di valutare la sua importanza per l'economia finlandese (v. punto 47 supra). Inoltre, la ricorrente non deduce alcun elemento idoneo a fornire lumi al Tribunale sulle conseguenze dei due fallimenti menzionati sull'occupazione, sui fornitori e, in definitiva, sul valore aggiunto creato nell'economia dei due Stati membri interessati. In tali circostanze, l'analogia tracciata dalla ricorrente fra detti fallimenti e il caso di specie non può incidere sulla constatazione secondo cui la misura in questione poneva rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese.
- 56 Analogamente, l'argomento della ricorrente secondo cui essa dispone di un'ampia flotta di aeromobili che avrebbero potuto essere rapidamente trasferiti per sostituire la Finnair in caso di cessazione delle sue attività si concentra sulla connettività della Finlandia e ignora gli altri fattori presi in considerazione, quali l'occupazione locale, i fornitori locali e il valore aggiunto creato dalla Finnair nell'economia finlandese.
- 57 Da tutto quanto precede risulta che la misura in questione, sebbene comporti certamente un miglioramento della situazione finanziaria della Finnair, tuttavia è necessaria per conseguire uno degli obiettivi previsti dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, vale a dire porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese, e ciò conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 29 supra. Di conseguenza, si deve concludere che, nell'ambito della prima parte del terzo motivo, la ricorrente non ha presentato alcuna indizio probante dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589.

- 58 La parte in esame deve pertanto essere respinta.
- *Sull'indizio relativo a una violazione della sezione 3.11 del quadro temporaneo*
- 59 In sostanza, la ricorrente sostiene che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi in quanto la misura in questione si discostava da alcuni requisiti previsti nella sezione 3.11 del quadro temporaneo.
- 60 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 61 Secondo costante giurisprudenza, nell'ambito della valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, la Commissione gode di un potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 38 e giurisprudenza citata). Nell'esercizio di tale potere discrezionale, la Commissione può adottare norme di condotta al fine di stabilire i criteri in base ai quali essa intende valutare la compatibilità, con il mercato interno, di misure di aiuto previste dagli Stati membri. Adottando tali norme ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può, in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2016, Grecia/Commissione, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punto 69 e giurisprudenza citata, e del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punti 39 e 40).
- 62 Se pure, nell'ambito degli aiuti di Stato, la Commissione è vincolata alle discipline da essa emanate, l'adozione di tali discipline non la dispensa tuttavia dall'obbligo di esaminare le specifiche circostanze eccezionali che uno Stato membro invoca, in un caso particolare, al fine di chiedere l'applicazione diretta dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (v., in tal senso, sentenze dell'8 marzo 2016, Grecia/Commissione, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punti da 70 a 72, e del 19 luglio 2016, Kotnik e a., C-526/14, EU:C:2016:570, punto 41).
- 63 Nel caso di specie, le autorità finlandesi hanno notificato la misura in questione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Nella decisione impugnata, la Commissione ha esaminato la misura in questione alla luce della sezione 3.11 del quadro temporaneo. Tuttavia, essa ha rinunciato ad applicare taluni requisiti di tale quadro per tenere conto delle particolarità di detta misura, ossia la partecipazione di investitori privati e il fatto che lo Stato, in quanto azionista storico, non aumentava la propria partecipazione nel capitale della beneficiaria rispetto alla sua partecipazione prima della pandemia. La Commissione ha precisato che in futuro avrebbe applicato il medesimo approccio alle situazioni comparabili che presentassero le medesime caratteristiche e avrebbe avviato la procedura di modifica del quadro temporaneo al fine di includervi tale approccio.
- 64 Le divergenze tra le parti riguardano quindi i requisiti di cui alla sezione 3.11 del quadro temporaneo che la Commissione non ha applicato. Si tratta, anzitutto, del requisito secondo cui le singole misure di ricapitalizzazione adottate nel contesto della COVID-19 devono prevedere l'aumento della remunerazione dello Stato tramite un meccanismo di incremento progressivo per incentivare il beneficiario a riacquistare i conferimenti statali di capitale, poi, del divieto per i beneficiari di acquisire una partecipazione superiore al 10% in imprese concorrenti fino a quando non sia stato riscattato almeno il 75% di tali misure e, infine, del divieto per i beneficiari di distribuire dividendi fino a quando dette misure non siano state interamente riscattate. La

ricorrente sostiene che, così facendo, la Commissione ha creato artificialmente una deroga al quadro temporaneo e ha violato i principi di parità di trattamento, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. La Commissione e la Repubblica di Finlandia sostengono, al contrario, che esistevano circostanze specifiche le quali, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 62 supra, giustificavano l'applicazione diretta dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE ai fatti del caso di specie e, pertanto, la disapplicazione dei suddetti requisiti.

- 65 A tale proposito, si deve rilevare, preliminarmente, che la misura in questione, da un lato, si inseriva in un contesto normativo contrassegnato da circostanze eccezionali provocate dalla pandemia di COVID-19 e, dall'altro, che era caratterizzata da proprie specificità molto particolari.
- 66 Per quanto riguarda il contesto normativo in cui si inseriva la misura in questione, occorre rilevare che la pandemia di COVID-19 ha determinato circostanze eccezionali. Le diverse misure di contenimento adottate dagli Stati membri, quali le misure di distanziamento sociale, le restrizioni di viaggio, la quarantena e le misure di isolamento, hanno avuto come conseguenza il crollo della domanda di trasporto aereo e hanno colpito direttamente e gravemente le imprese attive in tale settore.
- 67 Le ripercussioni economiche delle suddette circostanze eccezionali richiedevano un'azione immediata sia a livello degli Stati membri che a livello dell'Unione. A tal fine, la Commissione ha adottato il quadro temporaneo il 19 marzo 2020, ossia alcuni giorni dopo che gli Stati membri avevano adottato le prime misure di contenimento, per permettere a questi ultimi di agire con l'urgenza che la situazione richiedeva. In quest'ottica, la Commissione ha indicato, nel quadro temporaneo, le condizioni che le misure di aiuto di Stato temporanee dovevano soddisfare per essere considerate compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE ed essere autorizzate molto rapidamente dopo la loro notifica da parte dello Stato membro interessato. Tale quadro, date le circostanze di estrema urgenza esistenti al momento della sua adozione, non poteva prevedere tutte le misure che gli Stati membri avrebbero potuto adottare a favore degli operatori economici toccati dalla crisi causata dalla pandemia di COVID-19. Per tenere conto dell'evoluzione della situazione e dei diversi tipi di misure che gli Stati membri prevedevano di utilizzare per far fronte alle conseguenze nefaste di tale pandemia, la Commissione ha proceduto a modificare il quadro temporaneo a più riprese. Così, in particolare al momento dell'adozione della decisione impugnata, la Commissione si apprestava ad avviare la procedura per modificare nuovamente il quadro temporaneo, affinché tenesse conto del tipo di misure di aiuto temporanee come quella di cui trattasi. Tale modifica ha infine avuto luogo il 29 giugno 2020, ossia circa venti giorni dopo l'adozione della decisione impugnata.
- 68 Per quanto riguarda le specificità della misura in questione, si deve constatare che tale misura presentava caratteristiche molto particolari che la Commissione non aveva previsto al momento dell'adozione del quadro temporaneo. Infatti, da un lato, detta misura non era finalizzata ad aumentare la quota dello Stato, azionista storico, dato che esso sottoscriveva le nuove azioni solo in proporzione alla sua partecipazione precedente. Dall'altro, la misura in questione prevedeva una considerevole partecipazione privata. Infatti, la partecipazione degli investitori privati alla ricapitalizzazione della Finnair rappresentava almeno il 30% dei nuovi fondi propri conferiti, in quanto alcune banche private si erano impegnate a sottoscrivere le nuove azioni che non fossero acquistate dagli investitori privati attuali o potenziali. Come precisato dalla Repubblica di Finlandia, tale impegno delle banche private garantiva che la quota dello Stato non sarebbe aumentata. La modalità di ricapitalizzazione faceva quindi sì che l'entità dell'aiuto di Stato fosse molto inferiore a quella che sarebbe stata necessaria senza detta partecipazione privata.

Insomma, la ricapitalizzazione della Finnair implicava la partecipazione simultanea e alle stesse condizioni di capitali sia pubblici che privati, fermo restando che il rapporto tra le azioni detenute dagli azionisti pubblici e quelle detenute dagli azionisti privati rimaneva invariato.

- 69 È alla luce di tali circostanze eccezionali e delle caratteristiche molto particolari della misura in questione che occorre verificare se gli elementi dedotti dalla ricorrente dinanzi al Tribunale fossero idonei a far sorgere dubbi circa la compatibilità della misura in questione con il mercato interno.
- 70 In primo luogo, per quanto riguarda il meccanismo di incremento della remunerazione al fine di incentivare la beneficiaria a riacquistare i conferimenti statali di capitale, la ricorrente sostiene che, ai sensi del punto 61 del quadro temporaneo, «qualsiasi» misura di ricapitalizzazione – senza eccezioni – deve includere siffatto meccanismo. La Commissione avrebbe esentato erroneamente la Repubblica di Finlandia dal fornire una strategia di rivendita da parte dello Stato della sua quota di capitale della Finnair risultante dalla misura in questione, mentre tale strategia sarebbe richiesta dalla sezione 3.11.7 del quadro temporaneo, intitolato «Strategia di uscita dello Stato dalla partecipazione risultante dalla ricapitalizzazione e obblighi di informazione». A tale proposito, da un lato, la ricorrente sostiene che non è giustificato trattare le società delle quali lo Stato era azionista prima della pandemia COVID-19 diversamente da quelle di cui non lo era. Trattarle diversamente, come farebbe la Commissione, derogherebbe alla norma volta a ridurre le distorsioni della concorrenza e violerebbe il principio di neutralità tra proprietà pubblica e proprietà privata enunciato all'articolo 345 TFUE. Dall'altro, la ricorrente sostiene che sarebbe erroneo ritenere, come farebbe la Commissione nella decisione impugnata, che il livello relativamente elevato di diluizione degli azionisti esistenti giustifichi la rinuncia al requisito di un meccanismo di incremento della remunerazione.
- 71 Su tale punto, come certamente sottolinea la ricorrente, il punto 61 del quadro temporaneo prevede che «[q]ualsiasi misura di ricapitalizzazione prevede l'aumento della remunerazione dello Stato tramite un meccanismo di incremento progressivo per incentivare il beneficiario a riacquistare i conferimenti statali di capitale». Tuttavia, né il testo del punto 61 né il contenuto della sezione 3.11.7 di detto quadro, parimenti invocata dalla ricorrente, dispensano la Commissione dall'obbligo di verificare se tale meccanismo di incremento della remunerazione sia adeguato al caso di specie, tenuto conto delle caratteristiche molto particolari della misura in questione, e, ove non lo sia, di applicare direttamente l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.
- 72 A tale proposito, al punto 74 della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che gli incentivi previsti dal quadro temporaneo affinché lo Stato ceda la quota di fondi propri acquisita a titolo di aiuto per reagire alla pandemia di COVID-19 erano inadatti alle ricapitalizzazioni di imprese già parzialmente detenute dallo Stato e nelle quali quest'ultimo e gli investitori privati sottoscrivevano azioni in proporzione alla loro partecipazione precedente. Inoltre, ai punti 92 e 93 di detta decisione, la Commissione ha indicato che, sebbene il quadro temporaneo prevedesse un meccanismo di incremento della remunerazione dello Stato in due fasi, la misura in questione indicava che le nuove azioni, sottoscritte in particolare dallo Stato, erano offerte ad un prezzo inferiore di almeno il 20% a quello della quotazione delle azioni della Finnair nei 15 giorni precedenti la richiesta di ricapitalizzazione. In siffatte circostanze, la Commissione ha considerato che tale sconto era sufficiente affinché la Repubblica di Finlandia fosse sufficientemente remunerata e ha concluso che non erano necessari ulteriori aumenti della remunerazione dello Stato alla luce dei punti da 60 a 62 del quadro temporaneo. Infine, al punto 111 della menzionata decisione, la Commissione ha considerato che, data l'assenza di un

aumento della quota detenuta dallo Stato nel capitale della Finnair dopo la ricapitalizzazione, non era necessaria una strategia di uscita come quella prevista alla sezione 3.11.7 del quadro temporaneo.

- 73 La ricorrente non rimette in discussione le valutazioni della Commissione secondo le quali, dal momento che il prezzo delle nuove azioni sottoscritte dallo Stato era inferiore di almeno il 20% a quello della quotazione delle azioni della Finnair, tale sconto era sufficiente affinché la Repubblica di Finlandia fosse sufficientemente remunerata. Essa addebita invece alla Commissione di avere ritenuto che l'incentivo alla rivendita da parte dello Stato della quota di capitale acquisita a seguito della misura in questione, risultante dai meccanismi di incremento della remunerazione previsti dal quadro temporaneo, non fosse adeguato nel caso di specie.
- 74 A tale proposito, si deve rilevare che l'obiettivo dei meccanismi di incremento della remunerazione previsti ai punti 61 e 62 del quadro temporaneo consisteva nel ripristino dello status quo ante.
- 75 Orbene, in un caso come quello di specie, nel quale lo Stato acquista nuove azioni in proporzione alla sua partecipazione precedente, applicare i punti 61 e 62 del quadro temporaneo ed esigere da tale Stato che venda la quota di capitale da esso acquisita a seguito della misura in questione lo obbligherebbe in realtà a ridurre la sua quota ad un livello inferiore a quello esistente prima dell'attuazione della misura in questione, il che comporterebbe una modifica della struttura del capitale della beneficiaria. In uno scenario del genere non è escluso che lo Stato sia costretto a perdere la posizione di azionista di maggioranza che deteneva prima della ricapitalizzazione. Siffatte conseguenze andrebbero oltre l'obiettivo dei meccanismi di incremento della remunerazione previsti ai punti 61 e 62 del quadro temporaneo, come esposto al punto 74 supra.
- 76 Pertanto, tenuto conto delle caratteristiche molto particolari della misura in questione, si deve concludere che il requisito di un meccanismo di incremento della remunerazione, che incentivi la beneficiaria a riacquistare la quota di capitale acquisita dallo Stato, previsto ai punti 61 e 62 del quadro temporaneo, era inadeguato, come correttamente constatato dalla Commissione.
- 77 Gli altri argomenti presentati dalla ricorrente non rimettono in discussione tale conclusione.
- 78 Infatti, anzitutto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la prassi della Commissione invocata a tale proposito non dimostra che si sarebbe dovuto esigere una riduzione della quota dello Stato nel capitale della Finnair rispetto a quella che esso deteneva prima della pandemia di COVID-19. Gli esempi menzionati dalla ricorrente, vale a dire due precedenti decisioni della Commissione relative al Crédit Lyonnais e alla Alstom, riguardavano, rispettivamente, una situazione in cui l'obiettivo della privatizzazione era chiaramente attribuito alla banca interessata e una situazione in cui lo Stato entrava nel capitale dell'impresa in questione. Orbene, tali situazioni sono diverse da quella menzionata al punto 75 supra. Peraltro, conformemente alla giurisprudenza menzionata al punto 44 supra, la legittimità della decisione impugnata deve essere valutata nel contesto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, e non alla luce di una presunta prassi anteriore.
- 79 Inoltre, non può essere accolto l'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe creato una differenza di trattamento tra le imprese che erano già parzialmente detenute dallo Stato e quelle che non lo erano. Infatti, una misura che aumenti la partecipazione complessiva dello Stato in un'impresa che esso deteneva parzialmente prima della pandemia di COVID-19 e

comporti un aiuto di Stato non è comparabile alla misura in questione, tenuto conto delle caratteristiche particolari di quest'ultima, e non può quindi sussistere una differenza di trattamento tra le imprese che beneficiano di queste due categorie di misure.

- 80 Analogamente, non può essere accolto l'argomento della ricorrente secondo cui la Commissione avrebbe violato l'articolo 345 TFUE, che sancisce il principio della neutralità dei Trattati rispetto al regime di proprietà negli Stati membri. Infatti, la misura in questione non riguarda il regime di proprietà negli Stati membri in quanto tale.
- 81 Infine, per quanto riguarda l'eventuale interazione tra il livello di diluizione degli azionisti esistenti e il requisito di un meccanismo di incremento della remunerazione cui fa riferimento l'argomento della ricorrente (v. punto 70 supra), è sufficiente rilevare che, in ogni caso, per le ragioni già esposte ai punti da 73 a 76 supra, un meccanismo di incremento della remunerazione non era adeguato nelle specifiche circostanze che caratterizzano la misura in questione.
- 82 Di conseguenza, nel caso particolare della Finnair – in cui la misura di aiuto è neutra per la sua struttura del capitale, la partecipazione concomitante del settore privato è considerevole, la remunerazione dello Stato è sufficiente e, pertanto, il rischio di distorsione della concorrenza è minore –, si deve ritenere che la Commissione abbia sufficientemente dimostrato, nella decisione impugnata, in conformità alla giurisprudenza richiamata al punto 62 supra, che il caso di specie si distingueva dalle situazioni alle quali si riferisce il quadro temporaneo. Pertanto, la circostanza che la misura in questione non includa una strategia di uscita dello Stato, segnatamente un meccanismo di incremento della remunerazione che incentivi la beneficiaria a riacquistare i conferimenti statali, non costituisce un indizio dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589.
- 83 In secondo luogo, per quanto riguarda il divieto di acquisizione, da parte della beneficiaria, di una partecipazione superiore al 10% in imprese concorrenti o dello stesso ramo di attività, previsto al punto 74 del quadro temporaneo, la ricorrente sostiene che la Commissione ha illegittimamente autorizzato la Repubblica di Finlandia ad applicare tale divieto per un periodo di tre anni. La Commissione avrebbe infatti considerato erroneamente che tale requisito, previsto al punto 74 del quadro temporaneo, fosse volto ad incentivare gli investitori privati ad acquistare le azioni acquisite dallo Stato nelle società private che avevano ricevuto aiuti durante la pandemia di COVID-19 e che non fosse quindi adeguato in situazioni nelle quali lo Stato era un azionista storico. Secondo la ricorrente, tale requisito era inteso in realtà a porre rimedio alle distorsioni della concorrenza.
- 84 Occorre rammentare che, a termini del punto 74 del quadro temporaneo, «[f]intanto che non è stato riscattato almeno il 75% delle misure di ricapitalizzazione Covid-19, ai beneficiari diversi dalle PMI viene impedito di acquisire una partecipazione superiore al 10% in imprese concorrenti o altri operatori dello stesso ramo di attività, comprese le operazioni a monte e a valle».
- 85 A questo proposito, occorre rilevare che tale divieto di acquisizione persegue un duplice obiettivo. Da un lato, esso limita le distorsioni indebite della concorrenza in quanto impedisce ai beneficiari di utilizzare risorse pubbliche per finanziare attività che possono provocare distorsioni sul mercato, come l'acquisizione di partecipazioni in imprese concorrenti o dello stesso ramo di attività. Dall'altro, poiché il punto 74 del quadro temporaneo collega la revoca del divieto al riscatto di almeno il 75% della misura di aiuto, detto divieto incentiva la beneficiaria a riacquistare i conferimenti statali il prima possibile.

- 86 Tuttavia, nel caso di specie, come esposto ai punti da 73 a 76 supra e come ha spiegato la Commissione al punto 104 della sua decisione, un simile requisito, connesso al riscatto del 75% della misura in questione, non è adeguato, in quanto tale riscatto avrebbe la conseguenza di obbligare lo Stato membro interessato a ridurre la sua quota nel capitale della beneficiaria ad un livello inferiore a quello che deteneva prima della pandemia di COVID-19. In tali circostanze, la Commissione poteva legittimamente concludere che il divieto di acquisizione di cui al punto 74 del quadro temporaneo non era applicabile nel caso di specie.
- 87 La Repubblica di Finlandia ha invece imposto alla Finnair un divieto di effettuare acquisizioni per un periodo di tre anni a decorrere dalla data del conferimento di capitale (punto 25 della decisione impugnata). La Commissione ha ritenuto che detto periodo fosse adeguato e proporzionato alla necessità di limitare qualsiasi distorsione indebita della concorrenza (punto 105 della decisione impugnata).
- 88 La ricorrente non contesta, in quanto tale, la durata del divieto proposto dalla Repubblica di Finlandia e approvato dalla Commissione. Essa si limita ad addebitare alla Commissione di avere autorizzato tale Stato membro a derogare al divieto di acquisizione di cui al punto 74 del quadro temporaneo, per il motivo che le distorsioni della concorrenza sarebbero più limitate quando la beneficiaria dell'aiuto sia un'impresa pubblica.
- 89 Tuttavia, è giocoforza constatare che la Commissione non si è basata sulla natura pubblica o privata della beneficiaria. Infatti, come risulta dal punto 105 della decisione impugnata, per giustificare la deroga al divieto di acquisizione di cui al punto 74 del quadro temporaneo con le circostanze molto specifiche del caso di specie, la Commissione si è basata unicamente sul fatto che lo Stato non aumentava il livello della sua partecipazione nell'impresa interessata, il che implicava che questo requisito non poteva essere applicato in quanto tale senza comportare una modifica significativa della struttura del capitale della beneficiaria.
- 90 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che la Commissione abbia sufficientemente dimostrato nella decisione impugnata, in conformità alla giurisprudenza richiamata al punto 62 supra, che il caso di specie si distingueva dalle situazioni alle quali fa riferimento il punto 74 del quadro temporaneo. Pertanto, la circostanza che la Commissione abbia approvato un divieto di acquisizione della durata di tre anni, anziché collegare tale divieto al riscatto del 75% dei fondi propri conferiti dallo Stato, non costituisce un indizio dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589.
- 91 In terzo luogo, per quanto riguarda il divieto di pagare dividendi, la ricorrente sostiene che la Commissione ha rinunciato a detto divieto in quanto esso riduceva l'interesse degli investitori privati a partecipare alla ricapitalizzazione della Finnair, ignorando il fatto che tale constatazione valeva anche per le imprese private nelle quali lo Stato conferiva per la prima volta fondi propri mediante una misura di aiuto. Il divieto di pagare dividendi dovrebbe garantire che la ricapitalizzazione di un'impresa da parte dello Stato non sia utilizzata per arricchire gli azionisti di tale impresa. Rimuovendo il divieto di pagare dividendi, la Commissione avrebbe creato una discriminazione basata sull'assetto azionario dell'impresa interessata.
- 92 A questo proposito, si deve ricordare che il quadro temporaneo prevede, al punto 77, che la beneficiaria di una misura di ricapitalizzazione non possa effettuare pagamenti di dividendi fino a che detta misura non sia stata interamente riscattata.

- 93 A tal riguardo, occorre precisare che il divieto di pagare dividendi è inteso a garantire il carattere temporaneo dell'intervento statale - incentivando la beneficiaria a riacquistare la quota dello Stato acquisita a seguito della misura di aiuto - e a rafforzare i fondi propri della beneficiaria.
- 94 Nel caso di specie, da un lato, come precisato ai punti da 73 a 76 supra, la Commissione ha considerato, correttamente, che incentivare la beneficiaria a riacquistare la quota dello Stato acquisita in applicazione della misura in questione non era opportuno, tenuto conto delle caratteristiche particolari della misura in questione.
- 95 Dall'altro, se pure è vero che, come sostiene la ricorrente, la prospettiva di non ricevere dividendi riduce, in ogni caso, l'interesse di un investitore privato a partecipare ad una ricapitalizzazione, si deve rilevare che, come ricordato ai punti 73 e 94 della decisione impugnata, la misura in questione si basa su una partecipazione significativa del settore privato affinché la quota dello Stato nel capitale della Finnair rimanga invariata.
- 96 Tenuto conto di tale caratteristica specifica della misura in questione, era importante, nel caso di specie, consentire il pagamento di dividendi in quanto ciò costituiva un incentivo per gli azionisti privati e gli investitori privati a sottoscrivere nuove azioni e a fornire così alla Finnair nuovi capitali privati. Infatti, dal momento che la misura in questione era concepita in modo da ridurre il più possibile l'entità dell'aiuto, era coerente che, per assicurare che il contributo degli investitori privati fosse significativo, questi ultimi avessero la garanzia che avrebbero percepito dividendi sulle nuove azioni che sottoscrivevano.
- 97 Ciò vale a maggior ragione in quanto le circostanze eccezionali connesse alla pandemia di COVID-19 hanno avuto come conseguenza ineluttabile il deterioramento del clima per gli investimenti nel settore del trasporto aereo. Così, al momento dell'adozione della decisione impugnata, il deterioramento di detto clima era tale da avere indotto la Repubblica di Finlandia, come ricordato al punto 43 della decisione impugnata, a concedere una garanzia statale alla Finnair al fine di aumentare le possibilità che i settori pubblico e privato partecipassero in modo concomitante alla ricapitalizzazione della Finnair. La Repubblica di Finlandia non poteva quindi attendersi una considerevole partecipazione degli azionisti privati e degli investitori privati senza istituire incentivi.
- 98 È giocoforza constatare che l'assenza di un divieto di pagamento di dividendi è giustificata dal fatto che lo Stato non aumenta la propria partecipazione rispetto a quella esistente prima della crisi provocata dalla pandemia di COVID-19, data la concomitante partecipazione di azionisti e investitori privati alla ricapitalizzazione della Finnair, che comportava una riduzione dell'entità dell'aiuto. Pertanto, i dividendi pagati agli azionisti privati e agli investitori privati non sono altro che la remunerazione del loro ingente investimento nella Finnair, in circostanze di crisi e in un clima sfavorevole agli investimenti.
- 99 Peraltro, la ricorrente non fornisce alcun elemento idoneo a dimostrare che la situazione in cui lo Stato entra nel capitale di un'impresa privata mediante una misura di aiuto, che per definizione determina un aumento della quota dello Stato nel capitale di detta impresa, sia comparabile alla situazione del caso di specie, caratterizzata da una partecipazione di capitali sia pubblici che privati, alle stesse condizioni e in proporzione alla loro partecipazione precedente. Anzi, per le ragioni esposte al punto 95 supra, si deve ritenere che tali situazioni siano diverse e che la decisione impugnata non abbia introdotto alcuna discriminazione. Di conseguenza, questo argomento non può essere accolto.

- 100 Alla luce di quanto precede, la decisione impugnata dimostra sufficientemente, in conformità alla giurisprudenza richiamata al punto 62 supra, che il caso di specie è diverso dalle situazioni alle quali fa riferimento il quadro temporaneo. Pertanto, il fatto che la Commissione abbia rimosso il divieto di pagare dividendi non costituisce un indizio dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589.
- 101 In tali circostanze, il mero fatto che la Commissione abbia derogato all'applicazione di taluni requisiti previsti dal quadro temporaneo per tenere conto delle circostanze specifiche, ai sensi della giurisprudenza richiamata al punto 62 supra, della misura in questione, vale a dire che lo Stato era l'azionista storico di maggioranza della beneficiaria e sottoscriveva le nuove azioni solo in proporzione alla sua precedente partecipazione, non può essere sufficiente a dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi circa la compatibilità di tale misura con il mercato interno, il che avrebbe dovuto comportare l'adozione di una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale.
- 102 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la Commissione non ha violato nemmeno i principi di parità di trattamento, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.
- 103 Ne consegue che, nell'ambito della seconda parte del terzo motivo di ricorso, la ricorrente non ha presentato alcun indizio probante dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589. Tale parte deve quindi essere respinta.

– Sull'indizio relativo alla violazione dell'asserito obbligo 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

- 104 In sostanza, la ricorrente sostiene che la Commissione, allorché esamina la compatibilità di un aiuto, è tenuta a bilanciare gli effetti positivi attesi per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE con gli effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza e di incidenza dell'aiuto sugli scambi tra Stati membri. Peraltro, il quadro temporaneo, in particolare la sezione 1.2, imporrebbe alla Commissione di effettuare tale bilanciamento. In subordine, per l'ipotesi in cui il Tribunale dichiarasse che il quadro temporaneo dispensa la Commissione dal procedere in tal modo, la ricorrente afferma che intende sollevare un'eccezione di illegittimità del quadro temporaneo ai sensi dell'articolo 277 TFUE, in quanto detto quadro violerebbe l'obbligo di procedere a un bilanciamento.
- 105 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 106 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 poteva che avere gravi conseguenze sull'economia di tutti o di parte degli altri Stati membri, e dunque sull'Unione in quanto tale. Siffatta 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).

- 107 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, appropriate 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 (sentenza del 17 febbraio 2021, Ryanair/Commissione, T-238/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:91, punto 68).
- 108 Occorre pertanto respingere l'argomento della ricorrente secondo cui l'obbligo di bilanciamento risulterebbe dal carattere eccezionale degli aiuti compatibili, compresi quelli dichiarati compatibili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Per gli stessi motivi, essa non può fondatamente far valere le sentenze del 6 luglio 1995, AITEC e a./Commissione (da T-447/93 a T-449/93, EU:T:1995:130), e del 19 settembre 2018, HH Ferries e a./Commissione (T-68/15, EU:T:2018:563, punti da 210 a 214) [v., in tal senso, sentenze del 17 febbraio 2021, Ryanair/Commissione, T-238/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:91, punto 69, e del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punti 70 e 71].
- 109 La ricorrente non è persuasiva nemmeno laddove afferma che l'obbligatorietà di un bilanciamento deriverebbe dal quadro temporaneo, dato che un obbligo siffatto non figura in detto quadro. In particolare, la sezione 1.2 di quest'ultimo cui essa fa riferimento, relativa alla «necessità di uno stretto coordinamento a livello europeo delle misure di aiuto nazionali», è costituita da un unico punto, il punto 10, che non contiene alcuna prescrizione al riguardo.
- 110 Ne consegue che la Commissione non era tenuta a procedere, nella decisione impugnata, al bilanciamento preteso dalla ricorrente. Sebbene la ricorrente eccepisca l'illegittimità del quadro temporaneo, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede, come risulta dal punto 107 supra, che la Commissione proceda a un bilanciamento degli effetti benefici dell'aiuto con i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata. Di conseguenza, il quadro temporaneo, che non prevede tale bilanciamento, non può violare detta disposizione.
- 111 In esito all'esame degli argomenti dedotti dalla ricorrente nell'ambito della terza parte del terzo motivo, si deve constatare che essa non ha presentato alcun indizio probante dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589. Di conseguenza, occorre respingere tale parte.

– *Sull'indizio relativo a un errore di valutazione del carattere notevole del potere di mercato della Finnair*

- 112 In sostanza, la ricorrente sostiene che la Commissione ha violato il quadro temporaneo, in quanto, in sede di valutazione del carattere notevole del potere di mercato della Finnair, avrebbe esaminato unicamente il mercato dei servizi aeroportuali. Per accertare tale carattere notevole, si dovrebbe utilizzare l'«approccio O&D», ossia esaminare i mercati dei servizi di trasporto aereo di passeggeri definiti da coppie di città tra un punto di origine e un punto di destinazione (in prosieguo: i «mercati O&D»). La ricorrente invoca a tale proposito la prassi della Commissione in materia di diritto delle concentrazioni. Per dimostrare il notevole potere di mercato della Finnair sui mercati O&D, la ricorrente invoca la quota globale di tale compagnia aerea nel trasporto di passeggeri da e verso l'aeroporto di Helsinki, che era pari al 68,4% nel 2019. La ricorrente afferma inoltre che la Commissione ha omesso di esaminare le barriere all'entrata diverse dalla congestione degli aeroporti.
- 113 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 114 In limine, occorre rammentare che, ai sensi del punto 72 del quadro temporaneo, se il beneficiario di una misura di ricapitalizzazione Covid-19 superiore a 250 milioni di EUR è un'impresa che dispone di un notevole potere di mercato su almeno uno dei mercati rilevanti in cui opera, gli Stati membri devono proporre misure supplementari per preservare una concorrenza effettiva su questi mercati. La nozione di «notevole potere di mercato» non è definita dal quadro temporaneo e quest'ultimo non fornisce alcuna indicazione riguardo all'approccio da seguire per definire i mercati interessati.
- 115 Nel caso di specie, si deve ricordare che la misura in questione è intesa a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese causato dalla pandemia di COVID-19 e che, a tal fine, essa mira principalmente a consentire alla Finnair di mantenere la sua sostenibilità e i suoi servizi di trasporto aereo.
- 116 Tuttavia, come ha rilevato la Commissione al punto 98 della decisione impugnata, mantenendo la sostenibilità della Finnair, la misura in questione le permette altresì di conservare bande orarie e altri attivi che non avrebbe necessariamente potuto conservare senza tale sostegno. Dette bande orarie e detti altri attivi possono essere utilizzati su tutte le rotte da e verso un aeroporto servito dalla Finnair in funzione, ad esempio, della domanda, ma anche delle varie misure di contenimento adottate dagli Stati.
- 117 A questo proposito, poiché la misura in questione era intesa a mantenere per quanto possibile tutte le attività della Finnair e non riguardava specifiche rotte, si deve constatare che essa poteva produrre i medesimi effetti su tutte le combinazioni di rotte che la Finnair potesse operare grazie alle bande orarie e agli altri attivi che fosse riuscita a conservare. La Commissione ha quindi correttamente constatato, al punto 99 della decisione impugnata, che, per determinare il potere di mercato della Finnair, essa poteva esaminare la presenza o, al contrario, l'assenza di una pressione concorrenziale esercitata su tale compagnia aerea negli aeroporti in cui essa deteneva bande orarie. La Commissione ha effettuato tale valutazione sulla base, in particolare, del livello di congestione dell'aeroporto interessato e della quota di bande orarie detenute dalla Finnair in tale aeroporto.

- 118 Al punto 100 della decisione impugnata, la Commissione ha considerato che la Finnair effettuava essenzialmente prestazioni di servizi di trasporto aereo di passeggeri da e verso la sua principale base e piattaforma (hub), ossia l'aeroporto di Helsinki.
- 119 La ricorrente non individua aeroporti diversi da quello di Helsinki che la Commissione avrebbe dovuto esaminare.
- 120 In tale aeroporto, la quota di bande orarie detenute dalla Finnair rispetto al totale delle bande orarie di detto aeroporto era inferiore al 25% nel 2019 (punto 100 della decisione impugnata). Inoltre, come risulta dalla decisione impugnata, l'aeroporto in parola non è congestionato, nemmeno nelle ore di punta, circostanza che la ricorrente non contesta e che la Repubblica di Finlandia ha confermato nella sua memoria di intervento. Vi sono bande orarie disponibili, in qualsiasi ora della giornata, per i nuovi entranti, compresi quelli che intendano fare concorrenza alla Finnair su una rotta o su un'altra.
- 121 Per tali motivi, la Commissione ha considerato che la Finnair non disponeva di un notevole potere di mercato nell'aeroporto di Helsinki (punto 101 della decisione impugnata).
- 122 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento della ricorrente basato sul fatto che la Finnair ha trasportato, in totale, il 68,4% di tutti i passeggeri in partenza da e verso l'aeroporto di Helsinki nel 2019. Infatti, questo argomento presentato dalla ricorrente non è sufficiente a dimostrare che la Finnair deteneva un notevole potere di mercato in detto aeroporto, dato che il medesimo non era congestionato e presentava un'ampia disponibilità di bande orarie per i concorrenti esistenti e per i nuovi entranti, in tutte le ore del giorno, comprese le ore di punta, cosicché essi potevano esercitare una pressione concorrenziale effettiva sulla Finnair per qualsiasi rotta da e verso detto aeroporto.
- 123 Per contestare questa conclusione, la ricorrente si limita a sostenere che il livello di congestione dell'aeroporto di Helsinki e il numero di bande orarie detenute dalla Finnair non dicono nulla riguardo all'esistenza di un eventuale notevole potere di mercato di tale compagnia aerea sulle diverse coppie di città da essa servite.
- 124 Tuttavia, alla luce degli elementi esposti al punto 120 supra, si deve constatare che la quota di bande orarie detenute dalla Finnair non le consente di perturbare i diversi mercati O&D da e verso l'aeroporto di Helsinki, in quanto rimane disponibile un elevato numero di bande orarie. Peraltro, la ricorrente non presenta alcun elemento concreto idoneo a dimostrare l'assenza di una pressione concorrenziale sulle varie rotte servite dalla Finnair.
- 125 Inoltre, e senza che occorra pronunciarsi sulla questione se la Commissione dovesse esaminare l'eventuale esistenza di un notevole potere di mercato della Finnair anche su ciascuna delle rotte da essa servite, si deve ricordare che, quando viene addebitato alla Commissione di non avere avviato il procedimento d'indagine formale, spetta al ricorrente dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o poteva disporre alla data in cui ha adottato la decisione impugnata avrebbe dovuto suscitare dubbi circa la compatibilità della misura in questione con il mercato interno, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti da 20 a 22 supra. Nel caso di specie, ciò significa che la ricorrente doveva quanto meno identificare i mercati O&D interessati e descrivere la situazione della concorrenza su tali mercati alla data in cui la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

- 126 Orbene, la ricorrente non presenta alcun elemento concreto idoneo a fornire lumi al Tribunale in merito all'eventuale esistenza di un notevole potere di mercato della Finnair su uno qualsiasi dei mercati O&D in cui essa opera.
- 127 Le uniche barriere che potrebbero dissuadere un nuovo entrante dal fare concorrenza alla beneficiaria menzionate dalla ricorrente sono il controllo dello Stato sulla Finnair e sulla Finavia (gestore dell'aeroporto di Helsinki), la capacità della Finnair di vendere in perdita e il contesto della pandemia di COVID-19. Tuttavia, nessuno di tali argomenti è sufficientemente suffragato per essere accolto.
- 128 Infatti, a sostegno del primo argomento, la ricorrente fa valere che il controllo dello Stato sulla Finavia ha dissuasato quest'ultima dal cooperare con compagnie aeree a basso costo per lo sviluppo degli aeroporti regionali. La ricorrente afferma inoltre che la Finnair è stata favorita presso l'aeroporto di Helsinki, in quanto i diritti aeroportuali da essa dovuti sarebbero inferiori a quelli dovuti dalle altre compagnie aeree. Per suffragare tale argomento, la ricorrente menziona la decisione della Commissione del 25 luglio 2012 concernente la misura SA.23324 – C 25/07 (ex NN 26/07) – Finlandia Finavia, Airpro e Ryanair presso l'aeroporto di Tampere-Pirkkala (GU 2013, L 309, pag. 27), senza tuttavia indicare le ragioni per le quali tale decisione, che non riguarda l'aeroporto di Helsinki, potrebbe corroborare detto argomento. In ogni caso, l'argomento della ricorrente riguarda il comportamento del gestore dell'aeroporto di Helsinki, la Finavia, e non quello della beneficiaria. Anche supponendo che le affermazioni della ricorrente siano fondate, le misure correttive che andrebbero eventualmente adottate riguarderebbero la Finavia e non la Finnair, sicché tali argomenti vanno oltre l'oggetto della presente controversia.
- 129 A sostegno del secondo argomento, la ricorrente richiama un documento intitolato «Ryanair Holdings PLC – COVID-19 Aggiornamento sul mercato», allegato al ricorso, recante la data del 1° maggio 2020 e di cui essa è autrice. Tuttavia, tale documento non contiene alcun elemento idoneo a dimostrare che la Finnair venderebbe in perdita a causa della misura in questione.
- 130 A sostegno del terzo argomento, la ricorrente si limita a far valere che il contesto della pandemia COVID-19 rende molto improbabile qualsiasi nuovo ingresso sul mercato finlandese del trasporto aereo o un'espansione di tale mercato. Tuttavia, come sottolinea la Commissione, la ricorrente non precisa in che modo le ripercussioni della pandemia avrebbero potuto essere prese in considerazione in quanto barriere all'ingresso. Tale argomento contraddice inoltre l'affermazione formulata dalla ricorrente, al punto 7 delle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Repubblica di Finlandia, secondo cui la sua recente espansione in Finlandia dimostra la capacità di compagnie aeree diverse dalla Finnair di operare e di svilupparsi in Finlandia durante la crisi causata dalla COVID-19. Tenuto conto di quanto precede, tale argomento deve essere respinto.
- 131 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni e vista l'assenza di prove o di offerte di prova idonee a suffragare le sue affermazioni, si deve concludere che, nell'ambito della quarta parte del terzo motivo di ricorso, la ricorrente non ha presentato alcun indizio probante dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589. Tale parte deve quindi essere respinta.

– *Sull'indizio relativo alla violazione del principio di non discriminazione*

- 132 Al fine di dimostrare l'esistenza di dubbi circa la compatibilità della misura in questione con il mercato interno, la ricorrente sostiene che detta misura viola il principio di non discriminazione. In particolare, la ricorrente fa valere che la decisione impugnata ha trattato in modo diverso la

situazione comparabile delle compagnie aeree che operano linee da e verso la Finlandia favorendo la Finnair senza alcuna giustificazione oggettiva. La Commissione non avrebbe dimostrato né la necessità di concedere l'aiuto unicamente alla Finnair né la proporzionalità della differenza di trattamento tra la Finnair e le altre compagnie aeree. Essa aggiunge che, se l'aiuto fosse concesso a tutte le compagnie aeree che operano in Finlandia, in funzione delle loro quote di mercato, l'obiettivo della misura verrebbe conseguito senza discriminazioni. La ricorrente ne deduce che la misura in questione è uno «strumento di nazionalismo economico evidente», come confermerebbe il comunicato stampa del governo finlandese.

- 133 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 134 Il principio di non discriminazione impone che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punto 66; v. altresì, in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punto 49).
- 135 Gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi. Devono, inoltre, essere presi in considerazione i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola (sentenza del 16 dicembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., C-127/07, EU:C:2008:728, punto 26).
- 136 Inoltre, occorre ricordare 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 appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi (sentenza del 17 maggio 1984, Denkvit 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].
- 137 È certamente vero che le altre compagnie aeree contribuiscono in una certa misura alla connettività della Finlandia e che esse sono colpite al pari della Finnair dalla pandemia di COVID-19 e dalle conseguenti restrizioni di viaggio. Tuttavia, resta il fatto che, come giustamente menzionato dalla Commissione, non esiste alcun obbligo per gli Stati membri di concedere aiuti volti a porre rimedio a un grave turbamento di un'economia ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2021, Ryanair e Laudamotion/Commissione (Austrian Airlines; Covid-19), T-677/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:465, punto 54]. Inoltre, come si è precisato ai punti 30 e 31 supra, un aiuto può essere destinato a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, a prescindere dal fatto che non ponga rimedio di per sé a tale turbamento. Pertanto, la Repubblica di Finlandia non può essere tenuta a concedere aiuti a tutte le imprese che contribuiscono, in una misura o nell'altra, alla connettività del suo territorio.
- 138 Inoltre, si deve rilevare che un aiuto individuale, quale la misura in questione, avvantaggia, per definizione, soltanto un'impresa, ad esclusione di tutte le altre imprese, comprese quelle che si trovano in una situazione comparabile 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 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 [sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 81].

- 139 In ogni caso, 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 detto obiettivo e non vadano oltre quanto necessario a tal fine [sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (Finnair I; Covid-19), T-388/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:196, punto 82].
- 140 Per quanto riguarda l'obiettivo della misura in questione, è pacifico che la pandemia di COVID-19 ha gravemente perturbato l'economia finlandese e ha avuto significativi effetti negativi sul mercato finlandese del trasporto aereo. In tale contesto, per le ragioni esposte ai punti da 39 a 41 supra, l'obiettivo della misura in questione, vale a dire mantenere la sostenibilità e i servizi di trasporto aereo della Finnair, era idoneo a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese.
- 141 Per quanto riguarda le modalità di concessione della misura in questione, come la Commissione ha osservato ai punti 84 e 85 della decisione impugnata e come risulta dai punti da 37 a 41 supra, la Finnair contribuiva in misura significativa allo sviluppo economico e al commercio estero della Finlandia, sia con il suo ruolo centrale per la connettività nazionale e internazionale del paese, sia con la sua importanza economica e sociale per molti fornitori e lavoratori finlandesi.
- 142 Secondo la ricorrente, tali circostanze non consentono di giustificare la differenza di trattamento derivante dalla misura in questione. La misura in questione non sarebbe proporzionata in quanto concederebbe alla Finnair l'intero importo dell'aiuto, sebbene la quota di quest'ultima nella connettività finlandese si situi tra il 45 e il 67%.
- 143 Tuttavia, tenuto conto del suo ruolo centrale in materia di connettività nazionale e internazionale nonché della sua importanza economica e sociale in Finlandia, quali già accertati nell'ambito della prima parte del terzo motivo di ricorso, si deve constatare che garantire la continuità delle attività economiche della Finnair era più idoneo a porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese rispetto a mantenere le attività delle altre compagnie aeree che operavano – in misura minore rispetto alla Finnair – in Finlandia. In particolare, non risulta da

alcun documento del fascicolo di cui dispone il Tribunale che la ricorrente o un'altra compagnia aerea, a motivo del loro ruolo nella connettività nazionale e internazionale della Finlandia e della loro rilevanza economica e sociale per tale paese, avessero un'importanza comparabile a quella della Finnair per l'economia finlandese e la sua ripresa.

- 144 Per quanto riguarda il punto se la misura in questione vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, la Commissione ha rilevato, al punto 89 della decisione impugnata, che l'aumento di capitale previsto, in particolare la partecipazione dello Stato, era inferiore alle perdite previste. Essa ne ha tratto la conclusione che la misura in questione non andava oltre il ripristino della struttura di capitale della Finnair esistente al 31 dicembre 2019, ossia prima della pandemia di COVID-19.
- 145 La ricorrente non contesta tali fatti. Essa si limita a sostenere che la misura in questione è sproporzionata in quanto riguarda unicamente la Finnair e ad affermare che si tratterebbe di una misura di «nazionalismo economico evidente».
- 146 A tale proposito, da un lato, occorre rammentare che non esiste alcun obbligo, per la Commissione, di esaminare se, oltre al mantenimento della Finnair, la Repubblica di Finlandia dovesse ampliare la cerchia dei beneficiari dell'aiuto, in quanto la decisione sulla garanzia statale e la decisione impugnata dimostrano sufficientemente la necessità di preservare il contributo della Finnair all'economia finlandese.
- 147 Dall'altro, si deve ricordare che 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 interessato. Pertanto, quand'anche il comunicato stampa del governo finlandese invocato dalla ricorrente e prodotto in allegato al ricorso sottolineasse che la Repubblica di Finlandia agisce come un «proprietario responsabile», ciò non sarebbe sufficiente a dimostrare che la misura in questione è una misura di «nazionalismo economico». Inoltre, è giocoforza constatare che il menzionato comunicato stampa evoca l'importanza delle rotte operate 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. Esso tende quindi a confermare le valutazioni della Commissione circa l'importanza della Finnair per porre rimedio al grave turbamento dell'economia finlandese.
- 148 Ne consegue, in ogni caso e per quanto la differenza di trattamento istituita dalla misura in questione possa essere assimilata a una discriminazione, che era giustificato concedere il beneficio della misura in questione unicamente alla Finnair.
- 149 Di conseguenza, non è stato dimostrato che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589, in sede di valutazione della compatibilità della misura in questione con il mercato interno. Il mero richiamo operato dalla ricorrente alla presunta prassi della Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non è idoneo a modificare tale conclusione.

– *Sull'indizio relativo alla violazione della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento*

- 150 In sostanza, la ricorrente afferma che la misura in questione, andando oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo dichiarato dell'aiuto, limita ingiustificatamente la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento, il che farebbe sorgere dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno. A tal riguardo, la ricorrente afferma che la concessione dell'aiuto di cui trattasi unicamente alla Finnair comporta una frammentazione del mercato interno e, nel caso delle compagnie aeree, limita i loro diritti di fornire liberamente servizi di trasporto aereo nel mercato interno quali ad esse accordati dal regime delle licenze di esercizio europee previsto dal 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).
- 151 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 152 Si deve ricordare che la libera prestazione dei servizi osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro, indipendentemente dall'esistenza di una discriminazione in base alla nazionalità o alla residenza (sentenza del 6 febbraio 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punto 25). Tuttavia, si deve constatare che, in base all'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera circolazione dei servizi è regolata, in materia di trasporti, dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, vale a dire il titolo VI del Trattato FUE. In materia di trasporti, la libera circolazione dei servizi è quindi 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, che sancisce la libera prestazione dei servizi, 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).
- 153 Pertanto, le misure di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo possono 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). Il legislatore dell'Unione ha peraltro adottato il regolamento n. 1008/2008 in base a tale disposizione, la quale 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, punto 24).
- 154 Nel caso di specie, occorre rilevare che la ricorrente afferma, in sostanza, che la misura in questione costituisce un ostacolo alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, in quanto va ad esclusivo beneficio della Finnair.
- 155 Orbene, 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 potrebbe dissuadere i vettori aerei dallo stabilirsi in Finlandia o dall'effettuare prestazioni di servizi da e verso detto paese. In particolare, la ricorrente non individua gli elementi di fatto o di diritto che farebbero sì che la misura in questione produca effetti restrittivi che andrebbero oltre quelli che fanno scattare il divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Al contrario, come dichiarato ai punti da 139 a 148 supra, tali effetti sono 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.

- 156 Di conseguenza, la misura in questione non può costituire un ostacolo alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi. Ne consegue che la ricorrente non può fondatamente addebitare alla Commissione di non avere esaminato la compatibilità di detta misura con la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi né a fortiori affermare che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi a tale proposito.
- 157 Da tutto quanto precede risulta che, nell'ambito del terzo motivo di ricorso, la ricorrente non ha fornito la prova dell'esistenza di dubbi ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento 2015/1589. Occorre quindi respingere integralmente il terzo motivo di ricorso.

Sul quarto motivo di ricorso, relativo a un difetto di motivazione

- 158 La ricorrente sostiene che la Commissione ha omesso di valutare una serie di elementi essenziali per accertare la compatibilità dell'aiuto con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e il quadro temporaneo. In primo luogo, la Commissione avrebbe omesso di determinare come una misura prevista per la Finnair possa, da sola, porre rimedio a un grave turbamento dell'economia finlandese. In secondo luogo, la Commissione avrebbe omesso di chiarire le ragioni per le quali la Finnair non disponeva di alcun mezzo di ricapitalizzazione diverso dalla misura in questione. In terzo luogo, la Commissione avrebbe omesso di spiegare in che modo un livello più elevato di diluizione degli azionisti esistenti potesse sostituire l'incentivo al riacquisto dei conferimenti statali da parte della Finnair. In quarto luogo, la Commissione avrebbe omesso di effettuare, anche sommariamente, un test di bilanciamento degli effetti positivi e degli effetti negativi della misura in questione. In quinto luogo, la Commissione avrebbe omesso di chiarire le ragioni per le quali il potere di mercato della Finnair doveva essere valutato esclusivamente in relazione al livello di congestione dell'aeroporto di Helsinki né quelle per le quali essa non disponeva di tale potere. In sesto luogo, la Commissione avrebbe omesso di valutare se la misura in questione fosse non discriminatoria e rispettasse i principi della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento.
- 159 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia, contesta tale argomentazione.
- 160 Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta 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 di 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 da questo colpite direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del fatto che la motivazione di un atto soddisfi o meno gli obblighi di cui al suddetto articolo va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (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).

- 161 In primo luogo, per quanto riguarda la motivazione relativa all'idoneità della misura in questione a porre rimedio di per sé al grave turbamento dell'economia finlandese, occorre ricordare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede che l'aiuto di cui trattasi possa porre rimedio di per sé al grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Pertanto, la Commissione non era tenuta a presentare una motivazione a tale proposito.
- 162 In secondo luogo, per quanto attiene alla motivazione della decisione impugnata relativamente agli altri mezzi di cui la Finnair disponeva per aumentare i fondi propri, la Commissione ha spiegato in modo sufficientemente chiaro e preciso, come risulta dai punti 49, 51 e 53 supra, le ragioni per le quali ha ritenuto che le autorità finlandesi avessero dimostrato che non esistevano altri mezzi per reperire fondi propri a breve termine.
- 163 In terzo luogo, per quanto riguarda la motivazione della decisione impugnata relativamente all'eventuale interazione tra il livello di diluizione degli azionisti esistenti e il riacquisto dei conferimenti statali da parte della Finnair, è giocoforza constatare che, in ogni caso, come risulta dal punto 72 supra, la Commissione ha sufficientemente indicato, nella decisione impugnata, le ragioni per le quali la misura in questione soddisfaceva le condizioni previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, sebbene non includesse un meccanismo di incremento della remunerazione.
- 164 In quarto luogo, per quanto riguarda la motivazione della decisione impugnata relativamente al bilanciamento degli effetti positivi e negativi della misura in questione, è sufficiente ricordare che, come risulta dai punti da 106 a 110 supra, tale bilanciamento non è richiesto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE né dal quadro temporaneo. Pertanto, la Commissione non era tenuta a presentare una motivazione a tale proposito.
- 165 In quinto luogo, per quanto riguarda la motivazione relativa al notevole potere di mercato della Finnair, la lettura dei punti da 98 a 102 della decisione impugnata consente di constatare che la Commissione ha sufficientemente esposto il suo approccio a questa questione, le ragioni per le quali ha optato per tale approccio e i motivi alla base della conclusione secondo cui detta compagnia aerea non disponeva di un potere siffatto.
- 166 In sesto luogo, per quanto riguarda la motivazione relativamente ai principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento, si deve constatare che la decisione impugnata contiene gli elementi, menzionati al punto 36 supra, che consentono di comprendere la particolare importanza della Finnair per la connettività e l'economia della Finlandia nonché i motivi per i quali la Repubblica di Finlandia ha scelto tale compagnia quale unica beneficiaria della misura in questione.
- 167 Ne consegue che la decisione impugnata è sufficientemente motivata e che occorre, pertanto, respingere il quarto motivo di ricorso.
- 168 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

- 169 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, 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.
- 170 Inoltre, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, la Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia si faranno carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

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.**
- 3) **La Repubblica francese e la Repubblica di Finlandia si faranno carico delle proprie spese.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 giugno 2022.

Firme