



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

20 dicembre 2023^{*i}

«Aiuti di Stato – Aiuto concesso dalla Francia a favore di Air France e di Air France-KLM nel contesto della pandemia di COVID-19 – Ricapitalizzazione – Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Lesione sostanziale alla posizione del ricorrente sul mercato – Ricevibilità – Determinazione del beneficiario dell'aiuto nell'ambito di un gruppo di società»

Nella causa T-494/21,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda),

Malta Air ltd., con sede in Pietà (Malta),

rappresentate da F.-C. Laprèvote, E. Vahida, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis e D. Pérez de Lamo, avocats,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, J. Carpi Badía e C. Georgieva, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata da P.-L. Krüger e J. Möller, in qualità di agenti,

da

Repubblica francese, rappresentata da A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stéhelin, B. Fodda e T. Lechevallier, in qualità di agenti,

da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M. Bulterman, C. Schillemans e J. Langer, in qualità di agenti, assistiti da S. Corrijn, avocat,

* Lingua processuale: l'inglese.

da

Air France-KLM, con sede in Parigi (Francia), rappresentata da J. Derenne e D. Vallindas, avocats,

e da

Société Air France, con sede in Tremblay-en-France (Francia), rappresentata da J. Derenne e D. Vallindas,

interventanti

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata),

composto da M. van der Woude, presidente, A. Kornezov (relatore), G. De Baere, D. Petrлік e S. Kingston, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 22 maggio 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il loro ricorso, fondato sull'articolo 263 TFUE, la Ryanair DAC e la Malta Air Ltd., ricorrenti, chiedono l'annullamento della decisione C(2021) 2488 final della Commissione, del 5 aprile 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.59913 – Francia – COVID-19 – Ricapitalizzazione di Air France e di Air France-KLM (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti all'origine della controversia

- 2 La Société Air France (in prosieguo: la «Air France») e la Air France-KLM (in prosieguo: la «holding Air France-KLM») fanno parte del gruppo Air France-KLM. Secondo la decisione impugnata, tale gruppo include altresì, in particolare, la Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (in prosieguo: la «KLM»), la «Air France-KLM International Mobility (Suisse)», la «Blueteam V (France)», la «BigBlank (France)», la «Air France-KLM Finance (France)» e la «Transavia Company (France)».
- 3 Secondo la decisione impugnata, la Repubblica francese e il Regno dei Paesi Bassi detengono, rispettivamente, il 14,3% e il 14% del capitale della holding Air France-KLM, e la Repubblica francese dispone anche del 21% dei diritti di voto in quest'ultima. A sua volta, la holding Air France-KLM detiene il 100% delle azioni della Air France e, direttamente e indirettamente, il 93,48% del capitale sociale della KLM. La suddetta holding detiene pure il 99,7% dei diritti economici, ossia i diritti ai dividendi, e il 49% dei diritti di voto della KLM. La medesima holding detiene il 100% delle quote delle altre società figlie elencate al precedente punto 2.

- 4 La decisione impugnata fa parte di una serie di altre misure di aiuto di Stato destinate a sostenere il settore dell'aviazione e, più in particolare, le società facenti parte del gruppo Air France-KLM.
- 5 In particolare, il 4 maggio 2020, la Commissione europea ha autorizzato un aiuto individuale concesso dalla Repubblica francese alla Air France, sotto forma, da un lato, di una garanzia di Stato pari al 90% su un prestito di importo pari a EUR 4 miliardi concesso da un consorzio di banche e, dall'altro, di un prestito d'azionista di importo pari a un massimo di EUR 3 miliardi (in prosieguo: il «prestito d'azionista»), mediante la decisione C(2020) 2983 final, relativa all'aiuto di Stato SA.57082 (2021/N) – Francia – COVID-19 – Francia – COVID-19 – Quadro temporaneo, [articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE] – Garanzia e prestito d'azionista a favore della Air France, come rettificata con le decisioni C(2020) 9384 final della Commissione, del 17 dicembre 2020, e C(2021) 5701 final della Commissione, del 26 luglio 2021 (in prosieguo: la «decisione Air France»), inserita nel fascicolo agli atti del Tribunale.
- 6 Nella decisione Air France, la Commissione ha considerato che i beneficiari dell'aiuto in questione erano Air France e le società figlie da essa controllate. Tuttavia, né la holding Air France-KLM né le sue altre società figlie, ivi incluse la KLM e le società da essa controllate, sono state considerate beneficiarie di tale aiuto.
- 7 Il 13 luglio 2020 la Commissione ha autorizzato un aiuto individuale concesso dal Regno dei Paesi Bassi a favore della KLM, consistente, da un lato, in una garanzia di Stato per un prestito concesso alla KLM da un consorzio di banche, e, dall'altro, in un prestito di Stato pari ad un totale di EUR 3,4 miliardi, mediante la sua decisione C(2020) 4871 final, del 13 luglio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57116 (2020/N) – Paesi Bassi – COVID-19: Garanzia di Stato e prestito di Stato a favore della KLM (in prosieguo: la «decisione KLM»).
- 8 Il 31 marzo 2021 la Repubblica francese ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e 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), come modificata il 1° febbraio 2021 (GU 2021, C 34, pag. 6) (in prosieguo: il «quadro temporaneo»), un aiuto individuale nella forma di ricapitalizzazione della Air France e della holding Air France-KLM di importo totale pari a EUR 4 miliardi (in prosieguo: la «misura in questione»). La misura in questione consiste, da un lato, in una partecipazione della Repubblica francese a un progetto di aumento di capitale per un importo massimo di EUR 1 miliardo (in prosieguo: la «partecipazione al capitale») e, dall'altro, nella conversione del prestito d'azionista, che è stato oggetto della decisione Air France, in uno strumento ibrido (in prosieguo: lo «strumento ibrido»).
- 9 Il 5 aprile 2021 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha concluso che la misura in questione costituiva un aiuto di Stato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e del quadro temporaneo.
- 10 Nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato che le beneficiarie della misura in questione erano, da un lato, la Air France e le sue controllate e, dall'altro, la holding Air France-KLM e le società figlie da quest'ultima controllate (in prosieguo: le «beneficiarie»), ad eccezione della KLM e delle sue società figlie.

- 11 Con sentenza del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; COVID-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), il Tribunale ha annullato la decisione KLM, per il motivo che essa era viziata da un difetto di motivazione riguardo alla determinazione del beneficiario della misura di aiuto controversa.

Conclusioni delle parti

- 12 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare le ricorrenti alle spese.
- 14 La Repubblica federale di Germania, il Regno dei Paesi Bassi, la Air France e la holding Air France-KLM chiedono il rigetto del ricorso in quanto infondato e la condanna delle ricorrenti alle spese.
- 15 La Repubblica francese chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso in quanto irricevibile per la parte in cui le ricorrenti contestano la fondatezza della decisione impugnata, e respingerlo nel merito per la restante parte.

In diritto

Sulla ricevibilità

- 16 Le ricorrenti sostengono, innanzitutto, di essere soggetti «interessati» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 1, lettera h), 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), e di essere pertanto legittimate ad agire per difendere i propri diritti procedurali. Inoltre, esse ritengono che la loro posizione concorrenziale sul mercato sia stata pregiudicata in modo sostanziale dalla misura in questione e che, di conseguenza, esse sono legittimate ad agire anche per contestare la fondatezza della decisione impugnata.
- 17 La Commissione, la Repubblica federale di Germania, il Regno dei Paesi Bassi, la Air France e la holding Air France-KLM non contestano la ricevibilità del ricorso.
- 18 Per contro, la Repubblica francese sostiene che le ricorrenti non sono legittimate ad agire per contestare la fondatezza della decisione impugnata.

- 19 Nel caso di specie, è pacifico che le ricorrenti sono concorrenti della Air France e nessuno mette in dubbio che, di conseguenza, esse devono essere considerate come soggetti «interessati» ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, legittimati ad agire al fine di salvaguardare i diritti procedurali che traggono dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 20 Per quanto riguarda la legittimazione delle ricorrenti a contestare la fondatezza della decisione impugnata, si deve ricordare che la ricevibilità di un ricorso proposto da una persona fisica o giuridica contro un atto di cui non è destinataria, a norma dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, è subordinata alla condizione che le sia riconosciuta la legittimazione ad agire, la quale si presenta in due ipotesi. Da un lato, un simile ricorso può essere proposto a condizione che l'atto la riguardi direttamente ed individualmente. Dall'altro, tale persona può proporre un ricorso contro un atto regolamentare che non comporti misure di esecuzione se quest'ultimo la riguarda direttamente (sentenze del 17 settembre 2015, *Mory e a./Commissione*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punti 59 e 91, e del 13 marzo 2018, *Industrias Químicas del Vallés/Commissione*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 39).
- 21 Poiché la decisione impugnata, che è stata indirizzata alla Repubblica francese, non costituisce un atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in quanto non è un atto di portata generale (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 56), spetta al Tribunale verificare se le parti ricorrenti siano direttamente ed individualmente interessate da tale decisione ai sensi della disposizione citata.
- 22 A questo proposito, da una giurisprudenza costante risulta che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguardi individualmente unicamente qualora detta decisione li concerna a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e che, pertanto, li distingua in modo analogo a quanto avviene per i destinatari (sentenze del 15 luglio 1963, *Plaumann/Commissione*, 25/62, EU:C:1963:17, pag. 223; del 28 gennaio 1986, *Cofaz e a./Commissione*, 169/84, EU:C:1986:42, punto 22, e del 22 novembre 2007, *Sniace/Commissione*, C-260/05 P, EU:C:2007:700, punto 53).
- 23 Pertanto, se una parte ricorrente mette in discussione la fondatezza di una decisione di valutazione di un aiuto adottata in base all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE o in esito ad un procedimento d'indagine formale, la mera circostanza che essa possa essere considerata come soggetto «interessato» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, non può essere sufficiente a far dichiarare la ricevibilità del ricorso. Essa deve quindi dimostrare di avere uno status particolare, ai sensi della giurisprudenza ricordata al precedente punto 22. Ciò si verifica in particolare qualora la posizione della parte ricorrente sul mercato di cui trattasi sia pregiudicata in modo sostanziale dall'aiuto oggetto della decisione di cui trattasi (v. sentenza del 15 luglio 2021, *Deutsche Lufthansa/Commissione*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).
- 24 A tal riguardo, la dimostrazione, effettuata dalla parte ricorrente, di una lesione sostanziale alla sua posizione sul mercato non implica una pronuncia definitiva sui rapporti di concorrenza fra tale parte e le imprese beneficiarie, ma richiede soltanto che detta parte indichi in modo pertinente le ragioni per le quali la decisione della Commissione può incidere sui suoi legittimi interessi, pregiudicando in modo sostanziale la sua posizione sul mercato di cui trattasi (v. sentenza del 15 luglio 2021, *Deutsche Lufthansa/Commissione*, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

- 25 Risulta altresì dalla giurisprudenza della Corte che la lesione sostanziale alla posizione concorrenziale del ricorrente sul mercato di cui trattasi deriva non già da un'analisi approfondita dei diversi rapporti concorrenziali su tale mercato, che consenta di stabilire con precisione la portata della lesione alla sua posizione concorrenziale, bensì, in linea di principio, da una constatazione *prima facie* che la concessione della misura considerata dalla decisione della Commissione conduce a una lesione sostanziale di tale posizione (sentenza del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 58).
- 26 Ne consegue che tale condizione può essere soddisfatta qualora la parte ricorrente fornisca elementi che permettano di dimostrare che la misura di cui trattasi è idonea a pregiudicare in modo sostanziale la sua posizione sul mercato di cui trattasi (v. sentenza del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 Per quanto riguarda gli elementi ammessi dalla giurisprudenza per dimostrare una siffatta lesione sostanziale, si deve ricordare che la mera circostanza che un atto possa influire in una certa misura sui rapporti concorrenziali esistenti nel mercato rilevante e che l'impresa interessata si trovi in qualche modo in concorrenza con il beneficiario di tale atto non può essere sufficiente a far ritenere che detto atto riguardi individualmente questa impresa. Pertanto, un'impresa non può avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all'impresa beneficiaria (v. sentenza del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 La prova di una lesione sostanziale arrecata alla posizione di un concorrente sul mercato non può essere limitata alla presenza di taluni elementi che indicano un peggioramento delle prestazioni commerciali o finanziarie della parte ricorrente, quali un calo notevole del fatturato, perdite finanziarie non trascurabili o, ancora, una riduzione significativa delle quote di mercato in seguito alla concessione dell'aiuto di cui trattasi. La concessione di un aiuto di Stato può anche pregiudicare la situazione concorrenziale di un operatore in altri modi, in particolare provocando un lucro cessante o un'evoluzione meno favorevole di quella che si sarebbe registrata in mancanza di tale aiuto (sentenza del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 61).
- 29 Inoltre, la giurisprudenza non richiede che la parte ricorrente fornisca elementi in ordine alle dimensioni o all'estensione geografica dei mercati di cui trattasi o, ancora, alle sue quote di mercato o a quelle del beneficiario della misura in questione o di eventuali concorrenti su tali mercati (v., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 65).
- 30 È alla luce di tali principi che occorre esaminare se le ricorrenti abbiano fornito elementi che permettano di dimostrare che la misura in questione può pregiudicare in modo sostanziale la loro posizione sul mercato di cui trattasi.
- 31 A tal riguardo, in primo luogo, le ricorrenti sostengono che, prima della pandemia di COVID-19, operavano 211 rotte aeree da o per la Francia. In particolare, esse spiegano che la Ryanair era in concorrenza diretta con la Air France e le sue società figlie su 45 rotte aeree nel 2019 e su 47 rotte aeree nel 2021 da o per la Francia, le quali rivestirebbero una certa importanza economica in quanto collegherebbero grandi città in Europa e oltre e le quali sarebbero state generalmente

servite da pochissime altre compagnie aeree. Inoltre, la Ryanair avrebbe trasportato su tali rotte più di un milione di passeggeri nel 2019 e un totale di 127 305 passeggeri dal mese di gennaio fino al mese di agosto 2021.

- 32 La Repubblica francese ribatte, in sostanza, che la Ryanair non è il concorrente più prossimo e diretto di Air France. Inoltre, essa contesta il fatto che le ricorrenti sarebbero «in concorrenza diretta» con la Air France, in quanto le rotte aeree operate da quest'ultima da e per gli aeroporti di Roissy-Charles-de-Gaulle (in prosieguo: l'«aeroporto CDG») e di Parigi-Orly (in prosieguo: l'«aeroporto ORY») e quelle operate dalla Ryanair da e per l'aeroporto di Beauvais-Tillé (in prosieguo: l'«aeroporto BVA») non sarebbero intercambiabili e, pertanto, non sarebbero rilevanti al fine di valutare il rapporto di concorrenza tra le ricorrenti e la Air France. Per quanto riguarda le altre rotte aeree menzionate dalle ricorrenti, essa fa valere che, su queste ultime, la Ryanair non sarebbe l'unica concorrente della Air France.
- 33 A tale proposito, occorre rammentare che non è necessario, nella fase dell'esame della ricevibilità del ricorso, pronunciarsi definitivamente sulla definizione del mercato dei prodotti o dei servizi di cui trattasi o, ancora, sui rapporti di concorrenza tra le ricorrenti e il beneficiario. È sufficiente, in linea di principio, che le ricorrenti dimostrino che, *prima facie*, la concessione della misura in questione conduce a pregiudicare in modo sostanziale la loro posizione concorrenziale sul mercato (v. giurisprudenza citata ai punti 25 e 26 *supra*).
- 34 In ordine alla questione se le rotte aeree operate da e per gli aeroporti CDG e ORY, da un lato, e l'aeroporto BVA, dall'altro, siano intercambiabili, dalla giurisprudenza risulta che, a tal fine, il Tribunale può tener conto di diversi fattori, quali la distanza e il tempo di percorrenza secondo il criterio di riferimento dei 100 km o di un'ora di tragitto, il punto di vista dei concorrenti, il punto di vista degli aeroporti di cui trattasi nonché quello delle autorità dell'aeronautica civile degli Stati membri, l'apprezzamento da parte dei passeggeri in viaggio di piacere su una di tali rotte, la nozione di «sistema aeroportuale» ai sensi dell'allegato II del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU 1992, L 240, pag. 8), le pratiche commerciali e l'esistenza o meno di servizi di trasporto tra gli aeroporti e talune città (sentenza del 6 luglio 2010, Ryanair/Commissione, T-342/07, EU:T:2010:280, punti 103 e seguenti).
- 35 È vero che, alla nota a piè di pagina n. 100 della decisione impugnata, la Commissione ha indicato, «per completezza», che gli aeroporti di CDG e di ORY non erano sostituibili all'aeroporto BVA. Essa non ha tuttavia motivato tale conclusione e non ha esaminato, né menzionato, alcuno dei criteri pertinenti elencati nella giurisprudenza richiamata al precedente punto 34.
- 36 In udienza, la Commissione ha indicato che, alla luce di tali criteri, le rotte aeree operate dalla Ryanair da o per l'aeroporto BVA potevano, ai fini della ricevibilità del presente ricorso, essere considerate *prima facie* intercambiabili con quelle operate dalla Air France da o per gli aeroporti CDG e ORY.
- 37 Tale posizione è rispecchiata nella prassi decisionale della Commissione, la quale, senza vincolare il giudice dell'Unione europea, potrebbe nondimeno costituire un elemento utile nell'ambito di una valutazione *prima facie* della questione se la concessione della misura in questione sia idonea a pregiudicare la posizione concorrenziale delle ricorrenti sul mercato. Così, ai punti da 266 a 279 della sua decisione C(2013) 1106 final, del 27 febbraio 2013, che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE (Caso COMP/M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III), la Commissione ha ritenuto che il criterio di 100 km o di un'ora di guida fosse

soddisfatto, in quanto la distanza e la durata del tragitto in automobile verso il centro di Parigi dagli aeroporti CDG, ORY e BVA erano rispettivamente di 23 km (31 minuti), 20 km (30 minuti) e 80 km (60 minuti). Su tale base, essa ha concluso che l'aeroporto ORY era intercambiabile con gli aeroporti CDG e BVA per i voli da e per Dublino (Irlanda).

- 38 In tali circostanze, e in assenza di concreti elementi di prova contrari nel fascicolo agli atti del Tribunale, si deve considerare che le rotte aeree operate dalla Ryanair da e per l'aeroporto BVA, al quale le ricorrenti fanno riferimento per dimostrare la loro legittimazione ad agire, possono essere ritenute *prima facie* intercambiabili con quelle operate dalla Air France da e per gli aeroporti CDG e ORY. Si deve pertanto tener conto, ai fini dell'esame della legittimazione ad agire della Ryanair, dell'insieme delle rotte aeree invocate dalle ricorrenti, fermo restando che la Repubblica francese non contesta la sostituibilità delle altre rotte aeree operate, rispettivamente, dalla Ryanair e dalla Air France da e per altri aeroporti situati in Francia.
- 39 Di conseguenza, occorre considerare che la Ryanair era concorrente della Air France e delle sue società figlie su un numero significativo di rotte aeree in partenza da e a destinazione della Francia, segnatamente fra 45 e 47 nel periodo che va dal 2019 al 2021. Inoltre, dal fascicolo agli atti del Tribunale, e in particolare dall'allegato A.3.6 dell'atto introduttivo del giudizio, il cui valore probatorio non è contestato né dalla Commissione né dalle parti intervenienti, risulta che il numero di posti offerti dalla Ryanair su tali rotte era spesso paragonabile, e in alcuni casi addirittura superiore, a quello offerto dalla Air France e dalle sue società figlie. La concorrenza tra di esse era dunque significativa anche sotto il profilo del numero di posti offerti.
- 40 In secondo luogo, le ricorrenti fanno valere che esse prevedevano un'espansione commerciale sul mercato francese, come sarebbe attestato dal fatto che esse avevano lanciato 67 nuove rotte aeree da o verso la Francia nel 2019. La Commissione e le parti intervenienti non mettono in discussione tale circostanza. Peraltro, le ricorrenti aggiungono di aver ordinato 210 aeromobili Boeing 737 Max che avrebbero raggiunto la loro flotta nel giugno 2021 e che avrebbero consentito loro di proseguire i loro piani di espansione.
- 41 In terzo luogo, dai punti da 14 a 18 della decisione impugnata emerge che la misura in questione mirava ad evitare il rischio di insolvenza della holding Air France-KLM e della Air France. Inoltre, secondo una relazione della Fondation pour l'innovation politique (Fondazione per l'innovazione politica), prodotta dalla Ryanair, intitolata «Before COVID-19 air transportation in Europe: an already fragile sector» (il trasporto aereo in Europa prima della pandemia di COVID-19: un settore già fragile), datata maggio 2020, e il cui tenore non è contestato dalle parti, «[era] probabile che la Ryanair (...) [sarebbe uscita] dalla crisi del COVID-19 senza troppi danni e [avrebbe disposto] anche di risorse finanziarie sufficienti, in particolare grazie all'indebitamento e all'acquisto di società in fallimento, per partecipare alla probabile ristrutturazione del trasporto aereo in Europa». Ne risulta che la Ryanair si trovava in una posizione relativamente forte rispetto alle compagnie aeree tradizionali come la Air France, la quale affrontava un rischio di insolvenza o addirittura di uscita dal mercato.
- 42 In quarto luogo, dal fascicolo consta che, nel 2019, il direttore generale della holding Air France-KLM ha annunciato un piano d'azione diretto ad intensificare la concorrenza con le compagnie aeree «a basso costo» (low cost), come la Ryanair, tramite la società figlia a basso costo «Transavia France».

- 43 Gli elementi rilevati *supra* ai punti da 38 a 42, considerati nel loro insieme, permettono di considerare che le ricorrenti hanno dimostrato che la concessione della misura in questione era idonea a rafforzare la posizione concorrenziale della Air France a danno della Ryanair ed a condurre *prima facie* a pregiudicare in modo sostanziale la posizione concorrenziale della Ryanair sul mercato, provocando in particolare un lucro cessante o un'evoluzione meno favorevole di quella che sarebbe stata registrata in assenza di una siffatta misura (v. giurisprudenza citata al punto 28 *supra*).
- 44 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'obiezione della Repubblica francese secondo cui la Ryanair non è la principale concorrente della Air France sul mercato francese.
- 45 Infatti, la giurisprudenza non esige che la parte ricorrente sia la principale concorrente del beneficiario di una misura di aiuto per poter considerare la sua posizione concorrenziale pregiudicata in modo sostanziale da detta misura.
- 46 Non può essere accolta neppure l'obiezione della Repubblica francese secondo cui le ricorrenti non hanno dimostrato che la decisione impugnata le pregiudica a causa di una situazione di fatto che le distingue da quella di tutti gli altri concorrenti dell'Air France.
- 47 Infatti, l'assenza di lesione sostanziale della posizione concorrenziale della parte ricorrente è un elemento proprio di quest'ultima, che deve essere valutato unicamente rispetto alla sua posizione sul mercato anteriormente alla, o in assenza della, concessione della misura di cui trattasi. Non si tratta, dunque, di comparare la situazione di tutti i concorrenti presenti sul mercato in questione (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Deutsche Lufthansa/Commissione, C-453/19 P, EU:C:2020:862, paragrafo 58). Inoltre, come si è ricordato al precedente punto 29, la Corte ha precisato che non è necessario che la parte ricorrente fornisca elementi relativi alle sue quote di mercato o a quelle del beneficiario o di eventuali concorrenti su tale mercato. Ne deriva che, per dimostrare una lesione sostanziale della sua posizione concorrenziale, non si può esigere che la parte ricorrente dimostri, con il supporto di prove, quale sia la situazione concorrenziale dei suoi concorrenti e che si distingua rispetto ad essa.
- 48 Peraltro, si deve rilevare che la giurisprudenza citata al precedente punto 22 prevede due criteri distinti per dimostrare che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione sono da questa individualmente interessati, vale a dire che la decisione li riguardi «a causa di determinate qualità loro personali» o «di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro». Tale giurisprudenza non richiede quindi che una parte ricorrente dimostri, in ogni caso, che la sua situazione di fatto è diversa da quella di chiunque altro. Infatti, è sufficiente che la decisione impugnata riguardi il ricorrente a causa di determinate qualità che gli sono proprie.
- 49 Ciò si verifica nel caso di specie. Infatti, l'insieme degli elementi menzionati ai precedenti punti da 38 a 42 tende a dimostrare, in modo sufficientemente plausibile, che la posizione della Ryanair sui mercati interessati era caratterizzata da determinate qualità ad essa peculiari, vale a dire il fatto che la Ryanair si trovi in concorrenza diretta con l'Air France su un gran numero di rotte aeree, sulle quali peraltro gestisce un numero significativo di posti a sedere, che aveva avviato un'espansione commerciale sul mercato francese lanciando un gran numero di nuove rotte aeree prima della comparsa della pandemia di COVID-19, che la Air France intendeva intensificare la concorrenza sul segmento del mercato detto «a basso costo», nel quale opera la Ryanair, tramite la sua compagnia aerea «Transavia France» e che, in assenza della misura in questione, sussisteva il rischio che la Air France risultasse insolvente o quantomeno significativamente indebolita,

mentre la situazione finanziaria della Ryanair sembrava essere relativamente forte rispetto a quella della beneficiaria, ponendola così in una posizione tale da consentirle, in assenza di aiuto, di guadagnare quote di mercato a danno della Air France.

- 50 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che le ricorrenti hanno dimostrato in modo giuridicamente sufficiente che la misura in questione era idonea a pregiudicare in modo sostanziale la posizione concorrenziale della Ryanair sul mercato di cui trattasi.
- 51 Occorre rilevare che anche la Ryanair è direttamente interessata dalla decisione impugnata, in quanto la volontà della Repubblica francese di versare un aiuto alla holding Air France – KLM ed alla Air France è indubbia e un tale pagamento è idoneo a porre la Ryanair in una situazione concorrenziale svantaggiosa e di pregiudicare in tal modo il suo diritto a non subire distorsioni della concorrenza falsata da tale aiuto (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Pertanto, la Ryanair è legittimata a contestare la fondatezza della decisione impugnata.
- 53 Riguardo la legittimazione ad agire della Malta Air, è stato dichiarato che, qualora uno dei ricorrenti sia legittimato ad agire e si tratti di un unico e medesimo ricorso, non è necessario esaminare la legittimazione degli altri ricorrenti [v. sentenza del 12 dicembre 2014, Crown Equipment (Suzhou) e Crown Gabelstapler/Consiglio, T-643/11, EU:T:2014:1076, punto 33 (non pubblicata) e giurisprudenza ivi citata].

Nel merito

- 54 A sostegno del ricorso, le ricorrenti deducono sette motivi, riguardanti, in sostanza, il primo, l'esclusione della KLM dal perimetro dei beneficiari della misura in questione, il secondo, un'applicazione erronea del quadro temporaneo, il terzo, un'applicazione erronea dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, il quarto, una violazione dei principi di non discriminazione, della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento, il quinto, una violazione dei diritti procedurali delle ricorrenti, il sesto, una violazione dell'obbligo di motivazione e, il settimo, una violazione dell'articolo 342 TFUE e del regolamento n. 1 del Consiglio, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità Economica Europea (GU 1958, 17, pag. 401).

Sul primo motivo, relativo all'esclusione della KLM dal perimetro dei beneficiari della misura in questione

- 55 Le ricorrenti ritengono che la definizione del beneficiario della misura in questione nella decisione impugnata non sia chiara, manchi di coerenza e non sia sufficientemente motivata poiché tale definizione non corrisponderebbe ad alcuna realtà giuridica, economica o contabile. Esse fanno valere diversi elementi allo scopo di dimostrare che anche la KLM potesse essere considerata come beneficiaria della misura in questione. Esse adducono, in sostanza, i legami patrimoniali, organici, funzionali ed economici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM, il contesto nel quale si inserisce la misura in questione, il quadro contrattuale in base al quale detta misura è stata concessa nonché gli impegni assunti dalla Repubblica francese.

- 56 La Commissione contesta gli argomenti delle ricorrenti. Essa afferma di aver tenuto conto di tutti i fattori pertinenti stabiliti dalla giurisprudenza per determinare se entità giuridicamente autonome costituiscono un'unità economica e di aver correttamente concluso che la KLM e le sue controllate non avrebbero beneficiato della misura in questione. Nel giungere a tale conclusione, ha dichiarato di aver tenuto conto del quadro contrattuale posto in essere al fine di convogliare gli effetti finanziari ed economici derivanti dalla misura in questione ad Air France e degli impegni assunti dalla Repubblica francese, che garantivano che la misura non sarebbe stata trasferita a KLM.
- 57 La Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Air France e la holding Air France-KLM condividono le osservazioni della Commissione.
- 58 Nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che i beneficiari della misura in questione fossero, da un lato, Air France e le sue controllate e, dall'altro, la holding Air France-KLM e le controllate che essa controllava, ad eccezione della KLM e delle sue controllate. Di conseguenza, ha considerato beneficiari della misura in questione la holding Air France-KLM e tutte le sue controllate menzionate al punto 2, ossia la Air France, la «Air France-KLM International Mobility (Suisse)», la «Blueteam V (France)», la «BigBlank (France)», la «Air France-KLM Finance (France)» e la «Transavia Company (France)», ad eccezione della KLM e delle sue società figlie.
- 59 Il presente motivo solleva dunque, in sostanza, la questione della determinazione del beneficiario di una misura di aiuto nel contesto di un gruppo di società.
- 60 A tal riguardo, dalla giurisprudenza risulta che più entità con personalità giuridica distinta possono essere considerate come una sola unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Infatti, in tale settore, la questione se vi sia un'unità economica tra diverse entità con personalità giuridica distinta sorge, in particolare, laddove si tratti di individuare il beneficiario di un aiuto [v., in tal senso, sentenze del 14 novembre 1984, Intermills/Commissione, 323/82, EU:C:1984:345, punti 11 e 12, e del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, punto 46 e giurisprudenza ivi citata].
- 61 Tra gli elementi presi in considerazione dalla giurisprudenza al fine di stabilire se sussista o meno un'unità economica nel settore degli aiuti di Stato figurano, segnatamente, la partecipazione dell'impresa interessata a un gruppo di società il cui controllo sia esercitato direttamente o indirettamente da una di esse, il perseguimento di attività economiche identiche o parallele e l'assenza di autonomia economica delle società di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2004, Pollmeier Malchow/Commissione, T-137/02, EU:T:2004:304, punti da 68 a 70); la costituzione di un gruppo unico controllato da un soggetto, malgrado la costituzione di nuove società aventi ognuna personalità giuridica distinta (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 1984, Intermills/Commissione, 232/82, EU:C:1984:345, punto 11); la possibilità, per un ente titolare di una quota di controllo in un'altra società, di svolgere, al di là di un semplice collocamento di capitali da parte di un investitore, funzioni di controllo, di impulso e di sostegno finanziario nei confronti di detta società, nonché l'esistenza di legami organici e funzionali tra di loro [v., in tal senso, sentenze del 16 dicembre 2010, AceaElectrabel Produzione/Commissione, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punto 51, e del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, punto 47]; al pari dell'esistenza di clausole contrattuali rilevanti (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2010, AceaElectrabel Produzione/Commissione, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punto 57).

- 62 Inoltre, anche il tipo di misura di aiuto concesso, gli eventuali impegni adottati dallo Stato membro interessato e il contesto in cui si inserisce tale misura possono, a seconda dei casi, costituire elementi rilevanti al fine di stabilire se sussista o meno un'unità economica nel settore degli aiuti di Stato.
- 63 Inoltre, la Commissione ha chiarito la sua interpretazione della nozione di «impresa» nella sua comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2016, C 262, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione sulla nozione di “aiuto di Stato”»). Detta comunicazione, pur non potendo vincolare il Tribunale, può nondimeno costituire un'utile fonte di ispirazione [v. sentenza del 6 aprile 2022, Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) e a./Commissione, T-508/19, EU:T:2022:217, punto 93 e giurisprudenza ivi citata].
- 64 Al punto 11 della comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato», la Commissione ha riconosciuto che, ai fini dell'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato, più entità con personalità giuridica distinta possono essere considerate come una singola unità economica. A tal fine, secondo detto punto, occorre prendere in considerazione l'esistenza di una quota di controllo di una delle entità nell'altra nonché di altri legami funzionali, economici e organici fra essi.
- 65 In tale contesto, è stato dichiarato che la Commissione disponeva di un ampio potere discrezionale nel determinare se, ai fini dell'applicazione del regime degli aiuti di Stato, talune società appartenenti a un gruppo dovessero essere considerate come un'unità economica oppure come unità giuridicamente e finanziariamente autonome. Tale potere discrezionale della Commissione implica la considerazione e la valutazione di fatti e di circostanze economiche complesse. Poiché il giudice dell'Unione non può sostituire la propria valutazione dei fatti, in particolare sul piano economico, a quella dell'autore della decisione, il sindacato del Tribunale deve, in quest'ambito, limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla procedura e alla motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, come anche dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere (v. sentenza dell'8 settembre 2009, AceaElectrabel/Commissione, T-303/05, non pubblicata, EU:T:2009:312, punti 101 e 102 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 Tuttavia, il giudice dell'Unione è tenuto in particolare a verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se essi siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono (sentenza del 20 settembre 2018, Spagna/Commissione, C-114/17 P, EU:C:2018:753, punto 104).
- 67 Spetta inoltre alla Commissione esaminare con particolare attenzione i legami tra le società appartenenti allo stesso gruppo, quando vi sia motivo di temere gli effetti sulla concorrenza derivanti da un cumulo di aiuti di Stato in seno allo stesso gruppo [v. sentenza del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, punto 48 e giurisprudenza ivi citata]
- 68 Inoltre, va notato che esiste un legame cronologico e strutturale tra la misura oggetto della decisione Air France e la misura in questione. Invero, la prospettiva di convertire in capitale il prestito d'azionista oggetto della decisione Air France era già prevista al momento dell'adozione della decisione, come esplicitamente indicato al punto 11 della stessa. Pochi mesi dopo, il prestito

autorizzato da tale decisione è stato convertito, per lo stesso importo, in uno strumento ibrido, oggetto della decisione impugnata. Al punto 3 di quest'ultima, la Commissione ha riconosciuto che la misura in questione «fa seguito» alla misura di aiuto autorizzata nella decisione Air France.

- 69 In tali particolari circostanze, la decisione Air France costituiva un elemento di contesto che doveva essere preso in considerazione nell'esame della misura in questione [v., in tal senso e per analogia, sentenza del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; Covid-19), T-643/20, EU:T:2021:286, punto 42].
- 70 Tenuto conto dei criteri elaborati dalla giurisprudenza citata e degli argomenti delle parti, occorre esaminare in successione i legami patrimoniali, organici, funzionali ed economici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM e le loro rispettive società figlie, i contratti in base ai quali la misura in questione è stata concessa, nonché il tipo di misura di aiuto concessa e il contesto in cui essa s'inserisce.

– *Sui legami patrimoniali e organici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM*

- 71 In primo luogo, per quanto riguarda i legami patrimoniali in seno al gruppo Air France-KLM, occorre rilevare, come ricordato ai precedenti punti 2 e 3, che la Air France è detenuta al 100% dalla holding Air France-KLM e che quest'ultima detiene il 93,48% del capitale sociale, il 99,7% dei diritti economici e il 49% dei diritti di voto della KLM. Le altre società figlie della holding Air France – KLM menzionate al precedente punto 2 sono anch'esse detenute al 100% da quest'ultima.
- 72 Ne consegue che la holding Air France-KLM detiene taluni «diritti di controllo» sia sulla Air France che sulla KLM. Questo fatto è esplicitamente affermato al punto 29 della decisione Air France, in cui la Commissione, sulla base degli stessi legami patrimoniali di cui al precedente punto 71, ha precisato che, sebbene la Air France e la KLM fossero entità con personalità giuridica distinta aventi, ciascuna, una propria struttura azionaria, la holding Air France-KLM deteneva taluni «diritti di controllo» tanto sulla Air France quanto sulla KLM.
- 73 Benché tale fatto costituisca un primo elemento rilevante ai fini dell'esame dell'esistenza di un'unità economica fra tali entità, la giurisprudenza in materia di aiuti di Stato impone di verificare, inoltre, se la società madre eserciti effettivamente un controllo, intervenendo direttamente o indirettamente nella gestione delle società figlie e partecipando così all'attività economica svolta dall'impresa controllata (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2010, AceaElectrabel Produzione/Commissione, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- 74 Infatti, diversamente ragionando, la semplice suddivisione di un'impresa in due entità distinte – l'una che svolge direttamente l'attività economica in questione e l'altra che controlla la prima al contempo intervenendo nella sua gestione – sarebbe sufficiente a privare del loro effetto utile le norme del diritto dell'Unione relative agli aiuti di Stato. Ciò consentirebbe alla seconda entità di beneficiare di sovvenzioni o di altri vantaggi concessi dallo Stato o mediante risorse statali e di utilizzarli, in tutto o in parte, a beneficio della prima, sempre nell'interesse dell'entità economica unica costituita dalle due entità (v. sentenza del 16 dicembre 2010, AceaElectrabel Produzione/Commissione, C-480/09 P, EU:C:2010:787, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

- 75 Nel caso di specie, dai punti 27 e 91 della decisione Air France risulta che la holding Air France-KLM detiene un potere di controllo sulla Air France e sulla KLM grazie ai diritti di veto di cui essa dispone, da un lato, sul piano commerciale e sui bilanci di queste ultime, e, dall'altro, sulla remunerazione, la nomina e la revoca dei dirigenti di queste ultime, ivi compresa la nomina e la revoca dei loro membri dal consiglio di amministrazione. Pertanto, detta holding deve approvare le decisioni riguardanti in particolare le opzioni strategiche, il bilancio e il piano di investimenti del «gruppo Air France-KLM, ivi inclusa la KLM» prima della loro adozione o attuazione.
- 76 Dal punto 91 della decisione Air France risulta altresì che la holding Air France-KLM dispone di un diritto di approvazione per quanto riguarda le operazioni di finanziamento delle sue controllate superiori a EUR 150 milioni.
- 77 In secondo luogo, per quanto riguarda i legami organici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM, le ricorrenti fanno riferimento in particolare al documento di registrazione universale 2019 di detta holding depositato presso l'Autorità di vigilanza dei mercati finanziari (AMF) (Francia) in applicazione del regolamento (UE) 2017/1129 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli in un mercato regolamentato, e che abroga la direttiva 2003/71/CE (GU 2017, L 168, pag. 12) (in prosieguo: il «documento di registrazione universale 2019»), riguardo al quale si è discusso in udienza. Conformemente agli articoli 9 e 21 del regolamento 2017/1129, il documento di registrazione universale è un documento messo a disposizione del pubblico che descrive l'organizzazione, le attività, la situazione finanziaria, gli utili e le prospettive, il governo societario e l'assetto azionario dell'emittente di titoli di cui trattasi.
- 78 Dal documento di registrazione universale 2019 risulta che esistono, a livello del gruppo Air France-KLM, diversi organi misti, composti da rappresentanti di alto livello della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM, incaricati di controllare e coordinare talune decisioni importanti da adottare all'interno di tale gruppo.
- 79 Ad esempio, all'interno del gruppo Air France-KLM, tutti gli investimenti superiori a EUR 5 milioni, così come le operazioni relative alla flotta nonché le operazioni di acquisizione di partecipazioni e di cessione, sono soggetti all'approvazione di un «Comité exécutif Groupe» (Comitato esecutivo del Gruppo), composto in particolare dai direttori generali della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM, come peraltro confermato da detta holding in udienza.
- 80 Inoltre, secondo tale documento di registrazione universale 2019, se la gestione degli investimenti è garantita a livello di ciascuna società del gruppo Air France-KLM, il processo decisionale è coordinato da un «Group Investment Committee (GIC)», composto dal direttore generale aggiunto «Economia e Finanze» della holding Air France-KLM, dal direttore generale aggiunto «Economia e Finanze della Air France e dal «Chief Financial Officer» della KLM.
- 81 Analogamente, dal documento di registrazione universale 2019 risulta che la gestione dei rischi di mercato all'interno del gruppo Air France-KLM è guidata da un «Risk Management Committee», composto anche da alti dirigenti della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM, il quale decide e vigila sui rischi finanziari di detto gruppo e stabilisce le coperture che è necessario predisporre.

- 82 Ne risulta altresì che le decisioni adottate da tali organi misti a livello del gruppo Air France-KLM sono poi attuate da ciascuna entità del gruppo.
- 83 Ne consegue che i legami patrimoniali e organici all'interno del gruppo Air France-KLM tendono a dimostrare che la holding Air France-KLM esercita effettivamente un controllo intervenendo direttamente o indirettamente nella gestione della Air France e della KLM e partecipa quindi all'attività economica da esse esercitata. Ne risulta altresì che esiste, a livello di detto gruppo, una procedura decisionale centralizzata e un certo coordinamento, garantiti tramite organi misti che raggruppano rappresentanti di alto livello della holding Air France-KLM, della Air France e della KLM, quantomeno riguardo all'adozione di talune decisioni importanti.
- 84 I legami patrimoniali e organici all'interno del gruppo Air France-KLM sono dunque, come sostengono le ricorrenti, un primo elemento diretto a dimostrare che le entità con personalità giuridica distinta all'interno di detto gruppo costituiscono una singola unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

– *Sui legami funzionali tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM*

- 85 In primo luogo, la Commissione ha rilevato, al punto 37 della decisione impugnata, che la holding Air France-KLM non era attiva sul mercato del trasporto aereo, ma coordinava le attività delle sue controllate e forniva loro servizi finanziari. Inoltre, essa ha indicato che detta holding impiegava propri dipendenti e «si appoggia[va]» su taluni dipendenti distaccati presso di essa dalla Air France e dalla KLM. Peraltro, come ricordato al precedente punto 75, la holding Air France-KLM disponeva di diritti di veto in materia di remunerazione, di nomina e di revoca dei dirigenti della KLM e della Air France. Ne consegue che esiste una certa integrazione fra i dipendenti di tale holding e quelli delle sue società figlie e che la stessa holding è coinvolta nelle decisioni più importanti riguardanti i dirigenti delle sue società figlie.
- 86 In secondo luogo, la Commissione ha spiegato che la Air France e la holding Air France-KLM erano a conoscenza delle «relazioni commerciali e finanziarie con l'altra società figlia strategica della holding, KLM», e che esisteva un «certo grado di integrazione» tra detta holding, la Air France e la KLM consistente in particolare nella «condivisione di costi, nell'allineamento strategico e nell'accesso ai finanziamenti» [v., in particolare, punto 113, lettera c), della decisione impugnata].
- 87 Al punto 38 della decisione Air France, la Commissione ha constatato che la Air France e la KLM, sotto l'egida della holding Air France-KLM, si coordinavano nel «settore delle vendite e della gestione dei prezzi e degli introiti sulla base della strategia determinata a livello della holding [Air France-KLM]», con l'aiuto dei dipendenti della Air France e della KLM a tal uopo distaccati presso la holding Air France-KLM.
- 88 Ne consegue che, se è pur vero che la holding Air France-KLM non fornisce essa stessa servizi di trasporto aereo, resta il fatto che essa svolge un ruolo strategico nella prestazione di tali servizi, in particolare nel settore delle vendite e della gestione dei prezzi e delle entrate, e che essa è, inoltre, coinvolta nell'adozione di decisioni relative alle operazioni riguardanti la flotta (v. punto 79 *supra*), il che conferma l'esistenza di un grado di integrazione fra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM.

- 89 L'esistenza di un certo coordinamento funzionale in seno al gruppo Air France-KLM è altresì illustrata dall'esempio della «Transavia», addotto dalle ricorrenti. Come risulta dalle risposte della Commissione ai quesiti posti nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, all'interno di detto gruppo esistono varie società con il nome «Transavia», alcune delle quali operano sul mercato dei servizi di trasporto aereo di passeggeri. Si tratta della Transavia France SAS e della Transavia Airlines CV, rispettivamente denominate «Transavia France» e «Transavia Netherlands» nella decisione impugnata. La «Transavia France» e la «Transavia Netherlands» sono società figlie, rispettivamente, della Air France e della KLM. La Commissione ha indicato a tal riguardo che, sebbene queste due società dispongano di proprie licenze, certificati, diritti di traffico, bande orarie, attivi, personale e direzione, esse si presentano sul mercato con lo stesso marchio Transavia e condividono lo stesso sito Internet, circostanza che la holding Air France-KLM ha confermato in udienza.
- 90 Inoltre, la Commissione non contesta il fatto rilevato in un articolo del 12 luglio 2021, prodotto dalle ricorrenti, che il «gruppo Air France-KLM» aveva avviato trattative con Boeing Co. e Airbus SE al fine di ordinare aeromobili per «Transavia France, Transavia Netherlands e KLM». Inoltre, come rilevato al precedente punto 58, la «Transavia Company (France)» faceva parte, secondo la decisione impugnata, dei beneficiari della misura in questione. Secondo le risposte della Commissione ai quesiti posti nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, l'attività economica di questa società consisteva nel leasing di due aeromobili, che sono stati poi subaffittati alla Transavia Netherlands, sebbene quest'ultima non sia stata considerata beneficiaria della predetta misura. Tali esempi attestano dunque una certa integrazione e cooperazione funzionale e commerciale tra due società figlie della Air France e della KLM.
- 91 In terzo luogo, la holding Air France-KLM svolge anche funzioni finanziarie per i fabbisogni delle sue società figlie. Infatti, dal punto 20, lettera c), della decisione impugnata emerge che una delle fonti di finanziamento dei beneficiari prima della pandemia COVID-19 era costituita da un finanziamento a medio e lungo termine non garantito, ottenuto sui mercati finanziari «principalmente a livello della holding Air France KLM», ad esempio sotto forma di titoli a reddito fisso pubblici o privati o di fondi propri.
- 92 Analogamente, come evidenziato al precedente punto 86, al punto 113, lettera c), della decisione impugnata la Commissione ha precisato che esisteva un certo grado di integrazione tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM sotto il profilo dell'«accesso ai finanziamenti». Occorre aggiungere, al pari delle ricorrenti e come risulta dai precedenti punti da 79 a 81, che la holding Air France-KLM è coinvolta nel coordinamento e nell'approvazione degli investimenti significativi delle sue società figlie, nelle operazioni di acquisizione di partecipazioni e di cessione, e nella gestione dei rischi finanziari e delle coperture che è necessario istituire, che sono oggetto di un monitoraggio continuo e permanente a livello del gruppo Air France-KLM.
- 93 Il ruolo finanziario assunto dalla holding Air France-KLM è illustrato, nel caso di specie, dal fatto, ricordato al precedente punto 76, che quest'ultima dispone di un diritto di approvazione per quanto riguarda le operazioni di finanziamento delle sue controllate superiori a EUR 150 milioni e che, di conseguenza, essa ha necessariamente dovuto approvare la misura in questione.
- 94 Ciò è ulteriormente confermato dalle constatazioni che appaiono ai punti da 32 a 34 e 91 della decisione Air France, dai quali risulta che la holding Air France-KLM svolge funzioni finanziarie per i fabbisogni della Air France e della KLM. Da un lato, essa fornisce istruzioni di bilancio alle sue controllate. Dall'altro, essa può «occasionalmente», secondo i termini di questa decisione,

raccogliere capitali sui mercati finanziari (debito o fondi propri) a beneficio delle sue controllate in base ai loro fabbisogni individuali. Per quanto riguarda l'emissione di azioni o di strumenti che danno accesso al capitale, anche queste operazioni sono effettuate a livello della suddetta holding, mentre i debiti all'interno del gruppo Air France KLM sono «principalmente» contratti direttamente dalla Air France e dalla KLM.

- 95 In aggiunta, dai dati contenuti nel documento di registrazione universale 2019 risulta che la holding Air France-KLM ha realizzato una serie di emissioni obbligazionarie di importi considerevoli, che «la strategia finanziaria è decisa dal gruppo [Air France-KLM] in coordinamento con la [Air France] e la [KLM]», che detta holding era l'emittente «principale» dei titoli obbligazionari, e che il gruppo Air France-KLM prevedeva un «ricorso sistematico ai finanziamenti sui mercati [tramite la] Air France-KLM».
- 96 Infine, dal punto 113, lettera b), della decisione impugnata risulta che la situazione finanziaria della holding Air France-KLM, che non ha un'attività commerciale autonoma, dipende in gran parte dalla situazione finanziaria delle sue società figlie Air France e KLM. Ai sensi del medesimo punto della decisione impugnata, la misura di aiuto oggetto della decisione Air France ha avuto la conseguenza di far dipendere maggiormente la situazione finanziaria della holding Air France-KLM da quella della Air France. In concreto, detta misura si è tradotta in un debito di EUR 7 miliardi della holding Air France-KLM nei confronti della Repubblica francese e parallelamente in un credito di un importo simile detenuto da tale holding presso la sua società figlia Air France. Pertanto, secondo le constatazioni della Commissione, in caso di insolvenza della Air France, i fondi propri della holding Air France-KLM non sarebbero sufficienti per coprire perdite a tale livello. Garantendo la redditività della Air France, tale misura finisce per garantire la redditività della holding Air France-KLM.
- 97 Di conseguenza, i legami funzionali tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM costituiscono un secondo elemento diretto a dimostrare che tali entità formano una sola unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

– *Sui legami economici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM*

- 98 Al punto 43 della decisione impugnata, la Commissione menziona l'esistenza di relazioni commerciali tra la Air France (e le sue società figlie) e la KLM (e le sue società figlie) che implicano flussi finanziari consistenti in particolare nella fornitura di servizi o nella vendita di prodotti dalla Air France alla KLM, o viceversa. Ne risulta altresì che tali società hanno concluso accordi di ripartizione dei costi e svolgono attività in comune. La decisione impugnata non precisa neppure la natura di tali attività condotte in comune o dei servizi forniti dalla Air France alla KLM o viceversa, né d'altronde l'oggetto di detti contratti di ripartizione dei costi. Resta il fatto che l'esistenza di siffatti accordi di ripartizione dei costi tra la Air France e la KLM nonché delle attività svolte in comune conferma l'esistenza di una certa integrazione e cooperazione economica tra di esse.
- 99 Tale conclusione è corroborata, come fanno valere le ricorrenti, dal fatto che la holding Air France-KLM genera le sue entrate unicamente internamente presso le sue società figlie, mediante commissioni di gestione che coprono le spese di gestione della holding, royalties per marchi e taluni meccanismi di redistribuzione (punto 37 della decisione impugnata). Ciò dimostra che esiste una certa interdipendenza economica tra la holding e le sue società figlie. Ciò è confermato, segnatamente, dal fatto che la Air France e la KLM si sforzano di ottenere sinergie coordinando le loro rispettive attività sotto l'egida della holding Air France-KLM, in particolare

nel settore delle vendite e della gestione dei prezzi e degli introiti (v. punto 88 *supra*) e che la holding Air France-KLM è implicata nel finanziamento delle sue società figlie in modo coordinato (v. punti da 91 a 95 *supra*).

- 100 Analogamente, come risulta dai precedenti punti da 91 a 95, la holding Air France-KLM agisce sui mercati finanziari nell'interesse delle sue società figlie raccogliendo fondi per i loro fabbisogni sui mercati finanziari. Tale circostanza rivela che detta holding negozia le condizioni del finanziamento sui mercati finanziari basandosi sulla situazione finanziaria del gruppo Air France-KLM nel suo insieme. Pertanto, è grazie alla holding Air France-KLM che vengono realizzate le sinergie all'interno del gruppo Air France-KLM.
- 101 Nondimeno, la Commissione ha considerato che i rapporti finanziari e commerciali tra la holding Air France-KLM e le sue società figlie Air France e KLM, nonché tra queste ultime fra loro, sarebbero tenuti a «condizioni normali di mercato», il che escluderebbe il rischio di ricadute del vantaggio derivante a KLM dalla misura in questione [punti 42, 43, 44 e 113, lettera c), secondo trattino, della decisione impugnata].
- 102 A tal riguardo, in particolare, la Commissione ha sostanzialmente spiegato che la Air France e la KLM restavano imponibili rispettivamente in Francia e nei Paesi Bassi, che le normative fiscali francese e dei Paesi Bassi prevedevano che tutte le operazioni infragruppo dovessero essere effettuate conformemente al principio di piena concorrenza e che qualsiasi deviazione da tale principio avrebbe potuto dare luogo a un'«ottimizzazione fiscale» contraria alle legislazioni nazionali citate (punto 42, lettera a), della decisione impugnata). Se è vero che tali elementi appaiono pertinenti ai fini dell'imposizione fiscale di tali società a livello degli Stati membri, essi non sono, tuttavia, sufficienti a dimostrare l'esistenza di un'autonomia economica fra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM all'interno del gruppo Air France-KLM, tenuto conto degli elementi indicati ai precedenti punti da 98 a 100.
- 103 Inoltre, occorre ricordare che la concessione della misura in questione era giustificata in particolare dall'impossibilità per la holding Air France-KLM e la Air France di ottenere un finanziamento sui mercati del debito e dei capitali a condizioni finanziarie accettabili e nei tempi necessari ad evitare una procedura di insolvenza (punti 16 e 19 della decisione impugnata). In tali circostanze, il vantaggio di tale misura si traduce proprio nella messa a disposizione di ingenti somme di liquidità che non sarebbero state disponibili alle condizioni di mercato. Così, da un lato, una simile misura avrebbe l'effetto di rafforzare la posizione finanziaria del gruppo Air France-KLM nel suo insieme, in quanto evita il rischio di insolvenza della holding e di una delle sue principali società figlie, vale a dire la Air France, e rassicura in tal modo gli investitori e i creditori delle società di detto gruppo, fermo restando, inoltre, che lo strumento ibrido assumeva la forma di uno strumento super-subordinato di natura perpetua, essendo prioritario, in caso di insolvenza, solo rispetto al capitale sottoscritto e alle riserve di capitale (punto 59 di detta decisione). D'altro lato, tenuto conto del ruolo finanziario della holding Air France-KLM all'interno di tale gruppo, quest'ultima potrebbe, se del caso, ottenere, nell'interesse delle sue controllate e per le loro esigenze, del finanziamento sui mercati, che, in assenza dell'aiuto, le sarebbe stato inaccessibile oppure avrebbe presentato condizioni meno favorevoli.
- 104 Peraltro, in assenza della misura in questione, la Air France non avrebbe potuto proseguire le sue attività e, in tal modo, avrebbe anche messo a repentaglio il proseguimento delle attività svolte in comune con la KLM (v. punti 86, 89 e 98 *supra*). Consentendo quindi il proseguimento delle attività della Air France, la predetta misura consente altresì, implicitamente ma necessariamente, la prosecuzione delle attività svolte in comune dalla Air France e dalla KLM.

- 105 La Commissione ha inoltre rilevato, al punto 42, lettera b), della decisione impugnata, che la «struttura d'impresa del gruppo Air France-KLM» ha un effetto incentivante per le équipes di gestione della Air France e della KLM a negoziare le condizioni dei contratti conclusi tra di loro nel migliore interesse di ciascuna di esse. Tali due società figlie sarebbero gestite «in modo autonomo» da équipes di gestione distinte.
- 106 Tuttavia, tale affermazione deve essere ridimensionata dagli elementi rilevati ai precedenti punti da 75 a 83 e 85, dai quali risulta che la holding Air France-KLM ha un diritto di veto in materia di retribuzione, di nomina e di revoca dei dirigenti delle sue società figlie, che taluni organi misti del gruppo Air France-KLM sono incaricati del controllo e del coordinamento di talune decisioni importanti riguardanti le sue società figlie e che la holding Air France-KLM si serve di dipendenti della Air France e della KLM distaccati presso di essa.
- 107 Di conseguenza, i legami economici tra la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM costituiscono un terzo elemento diretto a dimostrare che tali entità formano una sola unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

– Sugli strumenti contrattuali in base ai quali la misura in questione è stata concessa e sugli impegni assunti dalla Repubblica francese

- 108 Ai punti 39, 40, da 44 a 46 e 113, lettera c), della decisione impugnata, la Commissione ha considerato, in sostanza, che il quadro contrattuale, sulla base del quale la misura in questione è stata concessa, e gli impegni assunti dalla Repubblica francese garantivano che la KLM e le sue controllate non fossero beneficiarie di detta misura.
- 109 Le ricorrenti sostengono che tali elementi non sono idonei a dimostrare che la KLM e le sue società figlie non potessero beneficiare della misura in questione. In primo luogo, esse ritengono che, sebbene la Commissione si fondi sul quadro contrattuale in base al quale detta misura è stata concessa, che aveva l'obiettivo di indirizzare tale misura dalla holding Air France-KLM verso la Air France, essa non spiegherebbe tuttavia quali clausole garantirebbero che detta holding non accolga una parte dell'utile e che una siffatta misura non andrebbe a vantaggio della KLM e delle sue controllate, contrariamente ad altre controllate di detta holding. In secondo luogo, esse sostengono, quanto alle condizioni di mercato delle relazioni tra la Air France e la KLM, che la Commissione ha ommesso di esaminare i rapporti tra queste ultime, da un lato, e tale holding, dall'altro, il che sarebbe essenziale per verificare la possibilità che la stessa misura conferisca un beneficio indiretto alla KLM. In terzo luogo, esse fanno valere che gli impegni, assunti dalla Repubblica francese, sono inadeguati e inefficaci.
- 110 La Commissione replica che il quadro contrattuale in base al quale la misura in questione era stata concessa garantiva che la posizione di capitale della KLM rimanesse invariata. A suo avviso, la situazione finanziaria della KLM non dipendeva né dalla situazione finanziaria della Air France, né da quella della holding Air France-KLM. Inoltre, essa ritiene che gli impegni in questione, di cui assicura il controllo continuo, impediscano alla KLM di beneficiare di qualsiasi eventuale successivo miglioramento della situazione finanziaria di detta holding, in quanto tali impegni prevedono che tutti i rapporti tra la KLM e la Air France nonché tra la KLM e tale holding debbano essere effettuati a condizioni di mercato. Peraltro, i vantaggi asseriti dalle ricorrenti, anche se dimostrati, costituirebbero solo effetti economici secondari dell'aiuto e non un vantaggio indiretto per la KLM e le sue società figlie.

- 111 In primo luogo, per quanto riguarda il quadro contrattuale in base al quale è stata concessa la misura in questione, dai punti 26 e da 39 a 41 della decisione impugnata risulta che detta misura doveva essere concessa «formalmente» alla holding Air France-KLM sulla base di un contratto tra la holding e la Repubblica francese, poi «convogliata» alla Air France attraverso i cosiddetti strumenti «specchio», il cui scopo era quello di garantire che il vantaggio economico e finanziario della misura fosse convogliato interamente alla Air France e che la KLM (e le sue società figlie) non ne beneficiassero (di seguito gli «strumenti specchio»). Pertanto, il prestito d'azionista autorizzato dalla decisione Air France sarebbe convertito in uno strumento ibrido assimilato a fondi propri della holding Air France-KLM, poi il prestito «infragrupo», che, secondo la decisione Air France, mirava a trasmettere le procedure del prestito d'azionista e che era stato oggetto di un contratto specchio tra tale holding e la Air France, sarebbe a sua volta convertito in uno strumento ibrido assimilato a fondi propri della Air France.
- 112 Per quanto riguarda la partecipazione al capitale, la Commissione ha constatato, al punto 41 della decisione impugnata, che il capitale in questione sarebbe stato anzitutto conferito dalla Repubblica francese alla holding Air France-KLM sulla base dell'articolo 102 della legge n. 2020-1721, del 29 dicembre 2020, finanziaria per il 2021 (JORF del 30 dicembre 2020, testo n. 1) e una decisione del Ministro dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'articolo 24 dell'ordinanza n. 2014-948, del 20 agosto 2014, relativa alla governance e alle operazioni sui capitali delle società a partecipazione pubblica (JORF del 23 agosto 2014, testo n. 22). Successivamente, tale apporto di capitale sarebbe «rispecchiato» in un conferimento di capitale corrispondente della holding Air France-KLM alla Air France.
- 113 Ne consegue che il contratto relativo allo strumento ibrido è concluso tra la Repubblica francese, da un lato, e la holding Air France-KLM, dall'altro, cosicché solo quest'ultima ha assunto diritti e obblighi contrattuali nei confronti della Repubblica francese. Pertanto, la responsabilità contrattuale nei confronti di quest'ultima spetta alla holding Air France-KLM.
- 114 Analogamente, la partecipazione al capitale è iniettata, in un primo tempo, nella holding Air France-KLM.
- 115 Tuttavia, come sottolineato al precedente punto 96, la Commissione ammette che, grazie alla misura in questione, il capitale della holding Air France-KLM aumenterebbe, che la sua situazione finanziaria dipende principalmente da quella delle sue controllate e che, garantendo la redditività della Air France, detta misura garantisce anche la redditività della stessa holding.
- 116 Come sostenuto dalle ricorrenti, tale ragionamento vale, *mutatis mutandis*, anche per quanto riguarda la KLM. Infatti, il miglioramento della situazione finanziaria della holding Air France-KLM a seguito della ricapitalizzazione e dell'aumento di capitale di quest'ultima avrebbe come conseguenza di ridurre, o addirittura di escludere, il rischio di insolvenza di quest'ultima e, in tal modo, delle sue società figlie Air France e KLM e dell'intero gruppo Air France-KLM. In effetti, in assenza della misura in questione, il rischio di insolvenza della holding Air France-KLM, constatato nella decisione impugnata, avrebbe potuto contagiare l'intero gruppo Air France-KLM, comprese la KLM e le sue società figlie.
- 117 La Commissione tenta di relativizzare siffatto rischio, spiegando, alla nota a piè di pagina n. 63 della decisione impugnata, in sostanza, che il fallimento della Air France e della holding Air France-KLM non comporterebbe «necessariamente» il fallimento della KLM, poiché quest'ultima società avrebbe una «esposizione limitata» alla Air France e a detta holding. Tuttavia, da un lato, la formulazione stessa di questa dichiarazione non esclude il rischio di

contaminazione in quanto tale. D'altra parte, in considerazione dei legami patrimoniali, organici, funzionali ed economici tra la KLM e il resto del gruppo Air France-KLM, rilevati ai precedenti punti da 71 a 107, non si possono sottovalutare le ripercussioni sulla KLM di un eventuale fallimento di questa holding, che la misura in questione mira a evitare.

- 118 Siffatta conclusione non è messa in discussione dall'esistenza degli strumenti a specchio menzionati ai precedenti punti 111 e 112. Infatti, anzitutto, è giocoforza constatare che la Commissione non fa riferimento, nella decisione impugnata, ad alcuna clausola contrattuale specifica il cui oggetto sarebbe quello di garantire che la misura di cui trattasi non avvantaggerebbe la KLM né le sue società figlie, quanto meno indirettamente.
- 119 Inoltre, tenuto conto della gestione coordinata e centralizzata degli investimenti importanti, delle operazioni sulla flotta e della gestione dei rischi finanziari a livello del gruppo Air France-KLM (v. punti da 78 a 81 *supra*), la misura in questione è idonea a rafforzare, quanto meno indirettamente, anche la posizione finanziaria della KLM.
- 120 Infine, dato che la holding Air France-KLM garantirebbe la sua redditività grazie alla misura in questione, quest'ultima le consentirebbe, pertanto, di rafforzare la sua capacità di raccogliere fondi sui mercati finanziari per le esigenze delle sue società figlie, compresa la KLM, come affermano giustamente le ricorrenti.
- 121 Orbene, gli effetti della misura in questione descritti ai precedenti punti da 115 a 120 non sono pregiudicati dagli strumenti a specchio.
- 122 In secondo luogo, per quanto riguarda gli impegni, assunti dalla Repubblica francese, occorre constatare che essi consistono, da un lato, nell'impegno secondo cui, in sostanza, i rapporti commerciali e finanziari tra la Air France (e le sue società figlie), la KLM (e le sue società figlie) e la holding Air France-KLM (e le sue altre società figlie) sarebbero stati effettuati in condizioni normali di mercato e, dall'altro, nell'impegno secondo cui la Repubblica francese procederà al recupero di qualsiasi parte della misura di cui trattasi nel caso in cui quest'ultima fosse trasferita direttamente o indirettamente alla KLM o alle sue società figlie, interessi inclusi. Il rispetto di tali impegni sarebbe oggetto di controllo da parte di un mandatario di sorveglianza approvato dalla Commissione e retribuito dalla Air France e da detta holding (punti da 44 a 46, 48 e 113 della decisione impugnata).
- 123 Quanto al primo impegno, occorre rinviare ai precedenti punti da 102 a 104. Inoltre, il mero fatto che le operazioni infragrupo avvengano in condizioni normali di mercato conformi al principio di libera concorrenza, anche supponendolo dimostrato, nulla toglie alla conclusione secondo la quale, grazie alla misura in questione, la holding Air France-KLM si ritroverebbe in una posizione finanziaria rafforzata che le consentirebbe, in particolare, di ottenere finanziamenti sui mercati finanziari per le esigenze delle sue società figlie o, ancora, di effettuare operazioni relative alla flotta per le esigenze di queste ultime e nel loro interesse a condizioni migliori di quelle che sarebbero prevalse in assenza di detta misura, il che potrebbe rafforzare, quantomeno indirettamente, anche la posizione della KLM.
- 124 Quanto al secondo impegno, occorre rilevare che, con esso, la Repubblica francese e la Commissione ammettono, in realtà, che non è escluso che il vantaggio della misura in questione possa essere trasferito, direttamente o indirettamente, alla KLM e alle sue società figlie. Infatti,

se, come sostiene la Commissione, queste ultime non dovessero in alcun caso essere considerate beneficiarie, anche solo indirette, di detta misura, non sarebbe stato necessario prevedere l'eventuale recupero di una parte dell'aiuto presso di esse.

- 125 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che gli impegni summenzionati non sono sufficienti a garantire che i beneficiari della misura in questione siano la Air France e le sue società figlie, nonché la holding Air France-KLM e le sue società figlie, con l'unica eccezione della KLM e delle società figlie di quest'ultima.
- 126 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento della Commissione secondo cui la giurisprudenza ha ammesso che la beneficiaria di un aiuto di Stato può essere soltanto una delle società che fanno parte di un gruppo, qualora esistano in particolare clausole di destinazione che farebbero pervenire il vantaggio dell'aiuto ad una delle società di detto gruppo, ad esclusione delle altre società di tale gruppo.
- 127 A tal riguardo, come rilevato ai precedenti punti 61 e 62, diversi fattori devono, a seconda dei casi, essere esaminati al fine di stabilire se si possa considerare che entità giuridiche distinte costituiscono un'unica unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, quali i legami di capitale, organici, funzionali ed economici tra tali entità, i contratti sulla base dei quali la misura di aiuto è stata concessa, nonché il tipo di misura di aiuto concessa e il contesto in cui essa si inserisce. Si tratta, dunque, di una valutazione globale di diversi fattori propri di ciascun caso di specie. Per quanto riguarda, in particolare, i contratti in base ai quali è stata concessa la misura di aiuto, la valutazione di questi ultimi dipende, chiaramente, dal loro contenuto concreto. Pertanto, il fatto che i giudici dell'Unione abbiano concluso, o meno, in una determinata causa, sulla base di elementi concreti propri di tale causa, che la beneficiaria di una determinata misura di aiuto era una sola entità appartenente ad un gruppo di società, ad esclusione delle altre entità di tale gruppo, non può fondare una conclusione generale in un senso o in un altro.
- 128 In ogni caso, le circostanze particolari all'origine delle cause che hanno dato luogo alle sentenze citate dalla Commissione non sono paragonabili a quelle all'origine della presente causa.
- 129 In primo luogo, nella sentenza del 3 luglio 2003, Belgio/Commissione (C-457/00, EU:C:2003:387), la Corte ha precisato, ai punti 56 e 57, che, al fine di determinare il beneficiario di una misura di aiuto, occorre tener conto in particolare dell'esistenza e della formulazione di clausole di destinazione e che era possibile che una siffatta analisi portasse alla conclusione secondo la quale il beneficiario dell'aiuto è diverso dal mutuatario del prestito controverso. Pertanto, conformemente a tale sentenza, l'esito di detta analisi dipende dall'esistenza e dal contenuto preciso delle clausole contrattuali pertinenti. Orbene, nel caso di specie, come risulta dai precedenti punti da 111 a 125, è proprio sulla base dell'esame del quadro contrattuale e degli impegni di ermeticità assunti dalla Repubblica francese, tra gli altri elementi, che il Tribunale ritiene che non fosse possibile escludere la KLM e le società figlie da essa controllate dal novero dei beneficiari, quantomeno indiretti, della misura in questione. Inoltre, a differenza delle circostanze che hanno dato luogo a detta sentenza, la holding Air France-KLM era considerata nel caso di specie uno dei beneficiari della misura in questione.
- 130 In secondo luogo, sussistono diverse significative differenze in fatto tra la presente causa e quelle che hanno dato luogo alla sentenza del 25 giugno 1998, British Airways e a./Commissione (T-371/94 e T-394/94, EU:T:1998:140). Infatti, i legami organici, funzionali ed economici tra le entità del gruppo Air France-KLM rilevati nella presente causa non sono paragonabili a quelli

esistenti tra le società interessate nella sentenza summenzionata. Ad esempio, nel caso di specie, la holding Air France-KLM ha mantenuto l'insieme delle sue prerogative strategiche in materia di finanziamento, di investimento e di operazioni relative alla flotta, il che non era il caso della holding nelle cause summenzionate.

- 131 In terzo luogo, le cause che hanno dato luogo alla sentenza dell'11 maggio 2005, Saxonía Edelmetalle e ZEMAG/Commissione (T-111/01 e T-133/01, EU:T:2005:166), riguardavano una fattispecie molto diversa da quella di cui trattasi nella presente causa. Infatti, esse riguardavano l'obbligo di recupero di un aiuto presso talune società figlie di un gruppo che erano state designate come le beneficiarie iniziali di tale aiuto. A tal riguardo, è stato dichiarato, ai punti 125 e 126 di tale sentenza, che, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, la Commissione non poteva legittimamente imputare in modo automatico alle suddette società figlie l'obbligo di restituzione di una parte dell'aiuto controverso in mancanza di dimostrazione che queste ultime l'abbiano effettivamente ricevuto, per il solo motivo che esse erano designate come le beneficiarie iniziali dell'aiuto controverso. Orbene, tale fattispecie è estranea alla presente causa, cosicché da ciò non si può trarre alcuna conclusione utile per la soluzione della presente controversia.
- 132 Pertanto, il quadro contrattuale sulla base del quale viene concessa la misura in questione e gli impegni assunti dalla Repubblica francese non consentono di concludere che la holding Air France-KLM, la Air France e la KLM non costituiscano una sola unità economica ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

– *Sul tipo di misura di aiuto concessa e sul contesto in cui essa si inserisce*

- 133 Per quanto riguarda il tipo di misura di aiuto concessa e il contesto in cui essa si inserisce, occorre constatare che le ricorrenti criticano il fatto che la Commissione non abbia proceduto ad un esame degli effetti cumulativi degli aiuti oggetto della decisione Air France, della decisione KLM e della decisione impugnata.
- 134 Occorre rilevare al riguardo, al pari delle ricorrenti, che la Commissione non ha spiegato, nella decisione impugnata, la ragione per la quale essa ha definito i beneficiari della misura in questione in maniera diversa da quella adottata con la decisione Air France - la quale costituiva un elemento di contesto da prendere in considerazione in sede di esame della misura in questione (v. punti 68 e 69 *supra*) – benché le due misure di aiuto siano collegate cronologicamente, strutturalmente ed economicamente, e il finanziamento in questione, sebbene in forma diversa, provenga in entrambi i casi, in parte, dal prestito d'azionista.
- 135 A tal riguardo, dinanzi al Tribunale, la Commissione ha spiegato che la forma dell'intervento statale, vale a dire, nella decisione Air France, un aiuto sotto forma di prestito (un prestito garantito dallo Stato e un prestito di azionista) e, nella decisione impugnata, una misura di ricapitalizzazione, era diversa. Tuttavia, tale differenza di forma non può giustificare, di per sé, le conclusioni divergenti alle quali è giunta la Commissione, per quanto riguarda la determinazione del beneficiario dell'aiuto, nella decisione Air France e nella decisione impugnata. In effetti, un prestito d'azionista convertito, qualche mese dopo, in uno strumento di ricapitalizzazione dello stesso importo, produce complessivamente un effetto economico simile sulla posizione concorrenziale del beneficiario. Pertanto, per quanto riguarda in particolare gli strumenti di capitale, dal quadro temporaneo risulta che tali strumenti devono essere concepiti in modo tale che l'uscita dello Stato dal capitale dell'impresa in questione sia garantita il più rapidamente possibile. Pertanto, a titolo di esempio, gli strumenti di capitale devono prevedere un meccanismo di aumento della remunerazione volto ad aumentare la remunerazione dello Stato

nel corso del tempo e, in tal modo, ad incentivare il beneficiario a riacquistare quanto prima la partecipazione dello Stato (punti 61 e 62 del quadro di riferimento). Analogamente, gli strumenti ibridi devono prevedere una remunerazione dello Stato che aumenta nel tempo (punto 66 del quadro di riferimento) e, dopo la loro conversione in capitale, un meccanismo di aumento della remunerazione (punto 68 del quadro di riferimento). Ne deriva che, come deve esserlo un prestito, anche una misura di ricapitalizzazione deve, in linea di principio, essere rimborsata. Certamente, sebbene diverse per quanto riguarda la loro forma, le misure di aiuto oggetto della decisione Air France e quelle oggetto della decisione impugnata restano dunque strettamente connesse sotto il profilo cronologico, strutturale ed economico. Peraltro, nella decisione impugnata, la Commissione non ha neppure menzionato la decisione KLM.

136 Pertanto, nelle particolari circostanze del caso di specie, e tenuto conto della giurisprudenza richiamata al precedente punto 67, la Commissione era tenuta a prendere in considerazione, al fine di determinare i beneficiari della misura in questione, il tipo di misura di aiuto concessa e il contesto in cui essa si inseriva.

– *Sulla differenza tra un vantaggio diretto o indiretto, da un lato, e semplici effetti economici secondari, dall'altro*

137 La Commissione fa valere che la misura in questione ha, tutt'al più, solo «semplici effetti economici secondari» nei confronti della KLM, nonché delle sue società figlie, le quali sarebbero necessariamente ed indissolubilmente collegate a qualunque aiuto di Stato, ma non potrebbero essere qualificati come vantaggio diretto o indiretto a favore di queste ultime.

138 Le ricorrenti replicano che la Commissione non ha sufficientemente dimostrato che la KLM non avrebbe ricevuto alcun vantaggio dalla misura in questione che vada al di là di meri effetti secondari. A loro avviso, l'aumento di capitale della holding Air France-KLM previsto nell'ambito di un acquisto di partecipazione azionaria da parte della Repubblica francese potrebbe conferire alla KLM un vantaggio attraverso i seguenti meccanismi: in primo luogo, i fondi raccolti dalla holding Air France-KLM presso investitori privati potrebbero essere utilizzati per scopi diversi dal fabbisogno finanziario di Air France; in secondo luogo, migliorando le condizioni di finanziamento della holding Air France-KLM, il che consentirebbe in particolare la concessione di prestiti infragruppo, e, in terzo luogo, riducendo il rischio di insolvenza della holding Air France-KLM, il che consentirebbe alla KLM di accedere ai mercati dei capitali di debito a costi inferiori. Pertanto, la possibilità del trasferimento del beneficio derivante dalla misura in questione andrebbe ben al di là della nozione di «effetti economici secondari» che sono connaturati a quasi tutte le misure di aiuto e rientrerebbe piuttosto nella nozione di «vantaggio indiretto» di una tale misura.

139 A tal riguardo, occorre distinguere la nozione di «vantaggio indiretto» da quella di «effetti secondari insiti in qualunque misura di aiuto».

140 Secondo la giurisprudenza, un'impresa che beneficia di un vantaggio indiretto deve essere considerata come beneficiaria dell'aiuto. Infatti, un vantaggio direttamente concesso a talune persone fisiche o giuridiche può costituire un vantaggio indiretto e, pertanto, un aiuto di Stato per altre persone giuridiche che siano imprese (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punto 26, e del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, EU:C:2002:363, punti da 60 a 66).

- 141 Inoltre, secondo il punto 115 della comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato», una «misura può anche costituire un vantaggio diretto per l'impresa beneficiaria e un vantaggio indiretto per altre imprese, ad esempio, quelle che operano su livelli successivi di attività». Come precisato dalla nota a piè di pagina n. 179 di tale comunicazione, un'impresa intermedia che agisce come semplice veicolo per trasferire il vantaggio al beneficiario e non conserva alcun vantaggio non dovrebbe, di norma, essere considerata beneficiaria di aiuti di Stato.
- 142 Il punto 116 della comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato» indica altresì che occorre distinguere i vantaggi indiretti dai semplici effetti economici secondari che sono insiti in quasi tutte le misure di aiuto di Stato. A tale scopo, a sensi di detto punto, occorre valutare gli effetti prevedibili della misura in una prospettiva *ex ante*. Si verifica un vantaggio indiretto se la misura è concepita in modo da trasferire i suoi effetti secondari «a imprese o gruppi di imprese identificabili». La nota a piè di pagina n. 181 di tale comunicazione spiega che, invece, si riscontra un semplice effetto economico secondario sotto forma di aumento della produzione, che non costituisce un aiuto indiretto, qualora un'impresa, ad esempio, un intermediario finanziario, si limiti a trasferire integralmente l'aiuto al suo beneficiario.
- 143 Nel caso di specie, dall'analisi di cui ai precedenti punti da 108 a 132 risulta che il ruolo della holding Air France-KLM non si limita a quello di un «semplice veicolo per trasferire il vantaggio al beneficiario» o di un «intermediario finanziario» ai sensi dei punti 115 e 116 della comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato». Infatti, detta holding è essa stessa, secondo la decisione impugnata, beneficiaria della misura in questione. Quindi, gli effetti prevedibili di tale misura da un punto di vista *ex ante* suggeriscono, tenuto conto del tipo di misura di aiuto concessa, consistente, in sostanza, in una soluzione di finanziamento, che tale soluzione di finanziamento poteva andare a beneficio del gruppo Air France-KLM nel suo insieme, migliorando la sua posizione finanziaria globale, il che indica l'esistenza quantomeno di un vantaggio indiretto a favore di «un gruppo di imprese identificabili» ai sensi del punto 116 della predetta comunicazione.
- 144 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'ordinanza del 21 gennaio 2016, Alcoa Trasformazioni/Commissione (C-604/14 P, non pubblicata, EU:C:2016:54), citata dalla Commissione a sostegno del suo argomento secondo cui, nel calcolare l'importo dell'aiuto, essa non esamina gli effetti secondari di quest'ultimo per i consumatori, i fornitori, gli investitori o i dipendenti del beneficiario. Da un lato, come sostenuto dalle ricorrenti, la causa che ha dato luogo a tale ordinanza non riguardava una situazione infragruppo. Dall'altro lato, come rilevato al precedente punto 143, non si tratta nel caso di specie degli effetti economici secondari di una misura di aiuto sui consumatori, sui fornitori, sugli investitori o sui dipendenti.
- 145 La Commissione e la Repubblica francese fanno altresì riferimento alla sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Aer Lingus e Ryanair Designated Activity (C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:990), facendo valere in sostanza che, secondo tale sentenza, gli effetti secondari di una misura di aiuto non devono essere presi in considerazione nella valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato interno. Le cause che hanno dato luogo a detta sentenza riguardavano un regime di aiuti sotto forma di un'aliquota ridotta di un'imposta nazionale sul trasporto aereo, dichiarata incompatibile con il mercato interno. La questione che si poneva era in particolare quella di sapere quale dovesse essere l'importo del vantaggio da recuperare presso i beneficiari dell'aiuto, che erano compagnie aeree. Queste ultime sostenevano, in sostanza, che il vantaggio in questione era stato trasferito sui passeggeri, sotto forma di una riduzione dei prezzi dei biglietti aerei. È in tale contesto che la Corte ha considerato che il recupero dell'aiuto controverso implicava la restituzione del vantaggio procurato alle compagnie

aeree, e non l'eventuale profitto economico realizzato da queste ultime mediante lo sfruttamento di tale vantaggio (punti 100 e 102). Orbene, a differenza di tali cause, la presente causa non verte sulla determinazione dell'importo del vantaggio che deve essere oggetto di recupero nel contesto di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno, bensì sull'identificazione *ex ante* dei beneficiari di una misura di aiuto al fine di esaminarne la compatibilità con il mercato interno. Inoltre, e in ogni caso, nella fattispecie non si tratta delle ripercussioni economiche della misura in questione sul prezzo dei biglietti aerei.

146 Pertanto, occorre respingere l'argomento della Commissione secondo cui la misura in questione ha, tutt'al più, soltanto semplici effetti economici secondari nei confronti della KLM e delle società figlie di quest'ultima.

Conclusione

147 In considerazione di tutto quanto precede, si deve concludere che la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione quando ha considerato che i beneficiari della misura in questione fossero la Air France e le sue società figlie e la holding Air France-KLM e le sue altre società figlie, con la sola eccezione della KLM e delle società figlie di quest'ultima, e, di conseguenza, accogliere il primo motivo di ricorso.

148 Orbene, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE esige non solo che lo Stato membro interessato si trovi effettivamente di fronte a un grave turbamento della sua economia, ma altresì che le misure di aiuto adottate per porre rimedio a tale turbamento siano, da un lato, necessarie a tal fine e, dall'altro, adeguate e proporzionate al conseguimento di tale obiettivo. Lo stesso requisito risulta anche dal punto 19 del quadro temporaneo [sentenza del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; COVID-19), T-643/20, EU:T:2021:286, punto 74].

149 Inoltre, e più in particolare, l'applicazione di diverse condizioni derivanti dal quadro temporaneo – come quelle previste al punto 49 del quadro temporaneo, secondo il quale una misura di ricapitalizzazione deve soddisfare talune condizioni relative alla situazione del beneficiario, al punto 53 del quadro, secondo il quale lo Stato membro deve fare in modo che gli strumenti di ricapitalizzazione scelti e le condizioni che li accompagnano siano i più appropriati per rispondere alle esigenze di ricapitalizzazione del beneficiario, pur distorcendo il meno possibile la concorrenza, o ancora al punto 54 della disciplina, ai sensi del quale l'importo delle ricapitalizzazioni nel contesto della pandemia di COVID-19 non deve superare il minimo necessario per garantire la redditività del beneficiario interessato e dovrebbe limitarsi a ripristinare la struttura di capitale che era quella di detto beneficiario prima dell'impennata di COVID-19 – dipende dalla definizione del beneficiario della misura in questione.

150 Pertanto, l'esame della necessità e della proporzionalità dell'aiuto, in generale, e del rispetto delle condizioni citate a titolo esemplificativo al punto 149, in particolare, presuppone che il beneficiario dell'aiuto sia identificato in anticipo. Infatti, l'identificazione erranea o incompleta del beneficiario di una misura d'aiuto può incidere sull'intera analisi della compatibilità di tale misura con il mercato interno.

151 Pertanto, occorre annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi di ricorso.

152 Infine, per quanto riguarda la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti di Stato a società appartenenti ad un gruppo di società attivo in più Stati membri, occorre ricordare, ad ogni buon conto, che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione sono tenuti a obblighi reciproci di leale cooperazione, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. La Commissione e gli Stati membri devono quindi cooperare in buona fede per garantire il pieno rispetto delle disposizioni del TFUE, in particolare quelle relative agli aiuti di Stato (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2010, Commissione/Slovacchia, C-507/08, EU:C:2010:802, punto 44 e giurisprudenza ivi citata). Tale obbligo di leale cooperazione e di coordinamento si impone a maggior ragione quando diversi Stati membri prevedono di concedere contemporaneamente taluni aiuti ad entità appartenenti allo stesso gruppo di società che opera in modo coordinato nel mercato interno al fine di trarne pienamente i vantaggi.

Sulle spese

- 153 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 Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle delle ricorrenti, conformemente alle loro conclusioni.
- 154 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafi 1 e 3, del regolamento di procedura, gli intervenienti si fanno carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2021) 2488 final della Commissione, del 5 aprile 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.59913 – Francia – COVID-19 – Ricapitalizzazione di Air France e di Air France-KLM, è annullata.**
- 2) La Commissione europea si fa carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Ryanair DAC e dalla Malta Air ltd.**
- 3) La Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Air France-KLM e la Société Air France si fanno carico delle loro rispettive spese.**

Van der Woude

Kornezov

De Baere

Petrлік

Kingston

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 dicembre 2023.

Firme

ⁱ — Il punto 138 del presente testo è stato oggetto di una modifica di ordine linguistico, successivamente alla sua pubblicazione iniziale.