



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-28/22

(Pubblicazione per estratto)

Ryanair DAC
contro
Commissione europea

Sentenza del Tribunale (Ottava Sezione) dell'8 maggio 2024

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Aiuto per la ristrutturazione concesso dalla Germania a favore di una compagnia aerea – Modifica delle condizioni dei prestiti concessi dalla Germania e cancellazione parziale di debiti – Decisione di non sollevare obiezioni – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Ricevibilità – Salvaguardia dei diritti procedurali – Difficoltà serie – Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE – Punto 67 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Condivisione degli oneri»

1. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Decisione della Commissione che constata la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno senza avviare il procedimento d'indagine formale – Ricorso degli interessati ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE – Ricorso volto alla salvaguardia dei diritti procedurali degli interessati – Ricevibilità*
[Artt. 108, §§ 2 e 3, e 263, comma 4, TFUE; regolamento del Consiglio 2015/1589, art. 1, h)]

(v. punti 17-19)

2. *Ricorso di annullamento – Persone fisiche o giuridiche – Atti che le riguardano direttamente e individualmente – Incidenza individuale – Criteri – Decisione della Commissione che conclude nel senso della compatibilità di un aiuto con il mercato interno senza avviare il procedimento d'indagine formale – Impresa che contesta la fondatezza di tale decisione – Impresa che non dimostra di essere stata pregiudicata sostanzialmente nella sua posizione sul mercato – Irricevibilità*
(Artt. 108, §§ 2 e 3, e 263, comma 4, TFUE)

(v. punti 20-29)

3. *Aiuti concessi dagli Stati – Esame da parte della Commissione – Fase preliminare e fase contraddittoria – Obbligo della Commissione di avviare il procedimento in contraddittorio*

in caso di serie difficoltà – Circostanze che attestano l'esistenza di tali difficoltà – Insufficienza o incompletezza dell'esame condotto dalla Commissione (Art. 108, §§ 2 e 3, TFUE; regolamento del Consiglio 2015/1589, art. 4)

(v. punti 33-36, 241-243)

4. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti alla ristrutturazione di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Impresa in difficoltà facente parte di un gruppo – Impresa esclusa dal beneficio degli aiuti ai sensi degli orientamenti – Riacquisto di una società in difficoltà da parte di un gruppo – Riacquisto subordinato alla concessione di un aiuto alla ristrutturazione – Società in difficoltà ammissibile agli aiuti ai sensi degli orientamenti [Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punto 22]*

(v. punti 40-54)

5. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti alla ristrutturazione di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Perseguimento di un obiettivo di interesse comune – Misura volta a prevenire problemi di ordine sociale o a risolvere fallimenti del mercato – Rischio di interruzione di un importante servizio, difficile da riprodurre e da garantire da parte di un concorrente in caso di dissesto del beneficiario degli aiuti [Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punti 43 e 44]*

(v. punti 57-92)

6. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti per il salvataggio di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Necessità dell'aiuto per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE – Effetto d'incentivazione dell'aiuto sul beneficiario al fine di farlo contribuire alla realizzazione di detti obiettivi [Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punti 8, 53 e 59 e allegato II, comma 2d, punto 3]*

(v. punti 96-120)

7. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti per il salvataggio di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Obbligo per lo Stato membro di presentare un piano di ristrutturazione realistico,*

coerente e di ampia portata che ripristini la redditività a lungo termine del beneficiario entro un termine ragionevole – Piano di ristrutturazione che deve essere adeguato e limitato al minimo necessario per conseguire l'obiettivo perseguito

[Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punti 45, 47, 48, da 50 a 52, 54, 58 e 61 e allegato II, comma 2d, punto 9]

(v. punti 123-126, 150, 161, 175, 183, 184, 187, 195)

8. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti per il salvataggio di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Contributo adeguato ai costi di ristrutturazione da parte del beneficiario dell'aiuto, dei suoi azionisti o creditori, del suo gruppo o dei nuovi investitori*

[Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punti da 61 a 64]

(v. punti 198-201)

9. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti per il salvataggio di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Adeguata condivisione degli oneri – Aiuti volti a rafforzare il capitale proprio del beneficiario – Metodi di concessione che garantiscano allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario*

[Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punto 67]

(v. punti 204-233)

10. *Aiuti concessi dagli Stati – Divieto – Deroghe – Aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno – Aiuti per il salvataggio di un'impresa in difficoltà – Valutazione alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti per gli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese non finanziarie in difficoltà – Criteri – Adeguata condivisione degli oneri – Modulazione delle misure volte a limitare distorsioni della concorrenza*

[Art. 107, § 3, c), TFUE; comunicazione della Commissione 2014/C 249/01, punti 87 e 90]

(v. punti 236-238)

Sintesi

Investito di un ricorso di annullamento proposto dalla compagnia aerea Ryanair DAC, il Tribunale annulla la decisione della Commissione europea che autorizza una misura di aiuto concessa dalla Repubblica federale di Germania alla compagnia aerea Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: la «Condor») a sostegno della sua ristrutturazione¹. In tale contesto, il Tribunale fornisce alcune

¹ Decisione C(2021) 5729 final della Commissione, del 26 luglio 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.63203 (2021/N) - Germania - Aiuto per la ristrutturazione a favore della Condor (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

precisazioni in merito all'esame della compatibilità degli aiuti per la ristrutturazione con il mercato interno, alla luce dell'esigenza, prevista dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà², secondo la quale qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio dovrebbe essere concesso a condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario.

Al fine di ovviare ai danni subiti a causa dell'imposizione di restrizioni di viaggio connesse alla pandemia di COVID-19, la Germania ha concesso, nel 2020 e poi nel 2021, due misure di aiuto individuali alla Condor.

Con decisione del 26 aprile 2020³, la Commissione ha concluso che l'aiuto COVID-19 concesso alla Condor nel 2020, che assumeva la forma di due prestiti per un importo totale di EUR 550 milioni (in prosieguo: i «prestiti COVID-19 del 2020»), accompagnati da una garanzia di Stato, era compatibile con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Investito di un ricorso di annullamento, il Tribunale ha annullato tale decisione per difetto di motivazione, sospendendo al contempo gli effetti di detto annullamento in attesa dell'adozione di una nuova decisione⁴. Pertanto, il 26 luglio 2021, la Commissione ha adottato una nuova decisione con la quale accertava che l'aiuto COVID-19 del 2020 era compatibile con il mercato interno⁵.

Lo stesso giorno, la Commissione ha adottato una decisione con la quale ha concluso che l'aiuto COVID-19 concesso alla Condor nel 2021, che assumeva la forma di una cancellazione parziale di un importo di EUR 60 milioni di debiti derivanti dai prestiti concessi nell'ambito dell'aiuto COVID-19 del 2020, era anch'esso compatibile con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE⁶.

Infine, con un'altra decisione del 26 luglio 2021⁷, la Commissione ha autorizzato, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti S&R, una misura di aiuto concessa dalla Germania a sostegno della ristrutturazione e del proseguimento delle attività della Condor, la quale consta di due parti. La prima parte consiste, da un lato, nella modifica delle condizioni dei prestiti COVID-19 del 2020 e, dall'altro, nella cancellazione parziale di un importo di EUR 90 milioni di debiti derivanti da tali prestiti. La seconda parte consiste nella cancellazione di un debito di un importo di EUR 20,2 milioni, corrispondente agli interessi che la Condor doveva rimborsare a seguito della decisione del 26 luglio 2021 sull'aiuto COVID-19 del 2020 modificata.

La Ryanair ha adito il Tribunale con un ricorso di annullamento avverso la decisione del 26 luglio 2021 che autorizzava l'aiuto per la ristrutturazione a favore della Condor.

² Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU 2014, C 249, pag. 1; in prosieguo gli «orientamenti S&R»).

³ Decisione C(2020) 2795 final, del 26 aprile 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) - Germania - Compensazione dei danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 alla Condor (in prosieguo: la «decisione sull'aiuto COVID-19 del 2020»).

⁴ Sentenza del 9 giugno 2021, Ryanair/Commissione (Condor; COVID-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

⁵ Decisione C(2021) 5730 final, del 26 luglio 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) - Germania - Compensazione dei danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 alla Condor (in prosieguo: la «decisione sull'aiuto COVID-19 del 2020 modificata»).

⁶ Decisione C(2021) 5731 final, del 26 luglio 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.63617 (2021/N) - Germania COVID-19 - Risarcimento dei danni causati alla Condor II.

⁷ V. nota 1.

Giudizio del Tribunale

A sostegno del suo ricorso, la Ryanair ha invocato segnatamente una violazione dei suoi diritti procedurali, poiché la Commissione avrebbe adottato la decisione impugnata senza avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, nonostante i dubbi che essa avrebbe dovuto nutrire quanto alla compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno.

Secondo una giurisprudenza consolidata, qualora l'esame preliminare di una misura di aiuto non abbia consentito alla Commissione di superare le difficoltà serie sollevate dalla valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno, è necessario avviare il procedimento d'indagine formale. In tale contesto, la giurisprudenza ha altresì precisato che la prova dell'insufficienza o dell'incompletezza dell'esame condotto dalla Commissione in sede di valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato interno è idonea a dimostrare che tale valutazione ha sollevato difficoltà serie.

Alla luce di tale giurisprudenza, la Ryanair ha fatto segnatamente valere che la Commissione ha violato il punto 67 degli orientamenti S&R nella decisione impugnata, il che dimostrerebbe l'esistenza di difficoltà serie che richiedono l'avvio del procedimento d'indagine formale.

Su tale punto, il Tribunale constata che, ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R, qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio deve essere concesso a condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario, in considerazione dell'importo di capitale conferito dallo Stato in rapporto al capitale rimanente dell'impresa dopo la contabilizzazione delle perdite.

Poiché la questione di stabilire se le modalità di concessione dell'aiuto di cui trattasi avrebbero garantito alla Germania una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore della Condor non era stata esaminata nella decisione impugnata, il Tribunale si sofferma sull'argomento della Commissione secondo cui la misura di aiuto in esame non rientrava nell'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R. Secondo la Commissione, detto punto 67 si applica soltanto quando la misura di aiuto costituisce un conferimento di capitale e lo Stato membro interessato detiene una partecipazione nel capitale del beneficiario, circostanze che non si verificano nella fattispecie.

A tal riguardo, il Tribunale constata, anzitutto, che la formulazione del punto 67 degli orientamenti S&R presenta una certa incoerenza, in quanto, da un lato, la sua parte introduttiva indica che esso è destinato ad applicarsi a «qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio», vale a dire sovvenzioni, conferimenti di capitale e riduzioni dell'indebitamento, mentre, dall'altro, la sua parte finale fa riferimento all'«importo di capitale conferito dallo Stato». Orbene, tale incoerenza, che è del resto imputabile alla Commissione, autrice dei suddetti orientamenti, avrebbe dovuto indurla a esaminare in modo più approfondito detta disposizione, alla luce del contesto in cui è inserita e degli obiettivi che persegue, esame che essa ha ommesso di effettuare.

Per quanto riguarda il contesto del punto 67 degli orientamenti S&R, il Tribunale precisa, in seguito, che tale punto fa parte della sezione degli orientamenti relativa alla condivisione degli oneri, introdotta dal punto 65. Detto punto 65, che prevede che gli aiuti a copertura delle perdite siano concessi a condizioni tali da comportare un'adeguata condivisione degli oneri da parte degli investitori, riguarda, senza distinzioni, le sovvenzioni, i conferimenti di capitale e le riduzioni

dell'indebitamento. Analogamente, il punto 66 degli orientamenti S&R, ai sensi del quale lo Stato dovrebbe intervenire solo dopo che le perdite siano state integralmente contabilizzate e imputate agli attuali azionisti e ai creditori subordinati, si applica indipendentemente dalla forma che assume tale intervento. Orbene, non vi sono indicazioni in merito al fatto che tali punti 65, 66 e 67 debbano avere ambiti di applicazione diversi, a seconda della forma assunta dal sostegno pubblico. In particolare, la struttura sistematica dei requisiti previsti ai punti 66 e 67 e il loro carattere cumulativo tendono a suggerire che essi sono destinati ad applicarsi, come il punto 65, a qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio.

Infine, per quanto riguarda le finalità perseguite dal punto 67 degli orientamenti S&R, il Tribunale osserva che disposizioni relative all'adeguata condivisione degli oneri mirano in particolare a evitare che gli azionisti e i creditori subordinati siano protetti dalle conseguenze della loro scelta di investire nel beneficiario, il che potrebbe determinare un «azzardo morale» e minare la disciplina di mercato. Orbene, nulla in tali orientamenti indica che tale rischio di azzardo morale sussisterebbe solo quando uno Stato membro conferisce capitali al beneficiario, ma non quando cancella i suoi debiti o gli concede una sovvenzione. Inoltre, l'obiettivo sotteso al punto 67, vale a dire ridurre il rischio che, facendo affidamento sul fatto che con buona probabilità saranno salvate o ristrutturate in caso di difficoltà, le imprese possano assumere rischi eccessivi al fine di generare maggiori profitti, non può essere pienamente raggiunto se determinati tipi di misure di aiuto, come la riduzione dell'indebitamento, dovessero essere esclusi dal suo ambito di applicazione, anche se questi rafforzano la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio e generano lo stesso azzardo morale derivante da un conferimento di capitali. Inoltre, la concessione allo Stato di una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario di un aiuto per la ristrutturazione, indipendentemente dal fatto che avvenga mediante una sovvenzione, un conferimento di capitale o una riduzione dell'indebitamento, è coerente con gli obiettivi di efficacia della spesa pubblica come richiamati negli orientamenti S&R.

Alla luce di quanto precede, il Tribunale considera che la Commissione non poteva concludere che l'aiuto per la ristrutturazione concesso alla Condor non rientrava nell'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R e omettere di esaminare se detto aiuto fosse conforme ai requisiti previsti in tale punto.

Avendo pertanto la Ryanair dimostrato che l'esame della compatibilità con il mercato interno dell'aiuto per la ristrutturazione concesso alla Condor era incompleto e insufficiente, il Tribunale constata che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi tali da giustificare l'avvio del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e annulla la decisione impugnata.