Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 26 gennaio 2023 [1]

Causa C-320/21 P

Ryanair DAC
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE – Svezia – COVID-19 – Garanzia pubblica su una linea di credito rinnovabile – Decisione della Commissione europea di non sollevare obiezioni»

I. Introduzione

1. Il 13 marzo 2020, due giorni dopo che l' Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva qualificato l'epidemia di COVID-19 come pandemia, la Commissione europea ha adottato una comunicazione [2] con cui ha inteso reagire immediatamente, attraverso «una risposta europea coordinata», al grave shock economico per l'Unione europea dovuto all'emergenza sanitaria. In tale comunicazione, la Commissione ha dichiarato che si sarebbe avvalsa di tutti gli strumenti a sua disposizione per attenuare le conseguenze della pandemia e, in particolare, per consentire agli Stati membri di agire in modo risoluto e coordinato, sfruttando la piena flessibilità offerta nel quadro della disciplina degli aiuti di Stato. Essa ha altresì sottolineato che la principale risposta di bilancio al coronavirus doveva provenire dai bilanci nazionali degli Stati membri e che le norme in materia di aiuti consentivano a questi ultimi di agire rapidamente ed efficacemente a sostegno delle imprese. Il 19 marzo 2020, la Commissione ha adottato una comunicazione recante il quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 [3]. In tali strumenti, la Commissione preconizzava tra l'altro il ricorso da parte degli Stati membri a specifiche deroghe al divieto di aiuti di Stato previste dal trattato per le situazioni di crisi, quali l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE [4] e l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [5]. In tale contesto, diversi Stati membri hanno adottato misure di sostegno nei confronti di compagnie aeree operanti sul loro territorio, sotto forma di aiuti

1 Lingua originale: l'italiano.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo: Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM/2020/112final

3 GU 2020, C 91 I, pag. 1.

4 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE «sono compatibili con il mercato interno (…) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali».

5 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE «possono considerarsi compatibili con il mercato interno (…) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

individuali o di regimi di aiuti. Tali misure, fondate, a seconda dei casi, sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE o sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, sono state dichiarate compatibili con il mercato interno dalla Commissione europea, senza avvio del procedimento di indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, in termini particolarmente brevi. Il gruppo Ryanair ha impugnato gran parte di tali decisioni dinanzi al Tribunale. Quest'ultimo ha, ad oggi, respinto tutti i ricorsi tranne tre, che ha accolto per vizio di motivazione mantenendo gli effetti delle decisioni annullate [6]. Otto impugnazioni introdotte dal gruppo Ryanair sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte.

2. Con l'impugnazione oggetto delle presenti conclusioni, Ryanair DAC (in prosieguo: «Ryanair» o la «ricorrente») chiede alla Corte di annullare la sentenza del 14 aprile 2021, Ryanair/Commissione (SAS, Svezia; COVID-19) [7] (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui il Tribunale ha respinto la domanda da essa introdotta ai sensi dell'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2020) 2784 final della Commissione, del 24 aprile 2020 [8] (in prosieguo: la «decisione contestata»), relativa all'aiuto concesso dal Regno di Svezia alla compagnia aerea SAS AB (in prosieguo: «SAS»).

II. Fatti, procedimento dinanzi al Tribunale, sentenza impugnata, procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

3. I fatti a fondamento del ricorso dinanzi al Tribunale sono descritti come segue nei punti da 1 a 3 della sentenza impugnata.

4. L'11 aprile 2020 la Commissione ha autorizzato, a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, una misura di aiuto sotto forma di regime di garanzia di prestiti a talune compagnie aeree (in prosieguo: il «regime di aiuti svedese»), notificata dal Regno di Svezia il 3 aprile 2020 [9]. Il 21 aprile 2020 il Regno di Svezia ha notificato alla Commissione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, una misura di aiuto sotto forma di garanzia su una linea di credito rinnovabile dell'importo massimo di 1,5 miliardi di corone svedesi (SEK) (approssimativamente EUR 137 milioni) a favore della SAS, in quanto quest'ultima aveva difficoltà ad ottenere prestiti da istituti di credito nel quadro del regime di aiuti svedese (in prosieguo: la «misura controversa»). Tale misura, volta a compensare parzialmente SAS per il danno derivante dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell'introduzione di restrizioni di viaggio nel contesto della pandemia di COVID-19, è stata dichiarata compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

5. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 giugno 2020, Ryanair ha proposto ricorso contro la decisione contestata. La Repubblica francese, il Regno di Svezia e SAS sono state ammesse a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. A sostegno del suo ricorso Ryanair ha sollevato cinque motivi, vertenti, il primo, sul fatto che la Commissione avrebbe violato il requisito secondo cui gli aiuti concessi ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non sono destinati a ovviare ai danni subiti da una sola vittima; il

[6] Si tratta delle sentenze del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (KLM; Covid-19) (T-643/20, EU:T:2021:286), del 19 maggio 2021, Ryanair/Commissione (TAP; Covid-19) (T-465/20, EU:T:2021:284) e del 9 giugno 2021, Ryanair/Commissione (Condor; Covid-19) (T-665/20, EU:T:2021:344).

[7] T-379/20, EU:T:2021:195.

[8] Decisione relativa all'aiuto di Stato SA.57061 (2020/N) – Svezia – Compensazione dei danni causati alla SAS dalla pandemia di COVID-19.

[9] Decisione C(2020) 2366 final, relativa all'aiuto di Stato SA.56812 (2020/N) – Svezia – COVID-19: regime di garanzie di prestiti a favore delle compagnie aeree.

secondo, sul fatto che la misura in questione non sarebbe fondata sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e sul fatto che la Commissione avrebbe considerato erroneamente che la misura in questione fosse proporzionata rispetto ai danni causati alla SAS dalla pandemia di COVID-19; il terzo, sul fatto che la Commissione avrebbe violato varie disposizioni relative alla liberalizzazione del trasporto aereo all'interno dell'Unione; il quarto, sul fatto che la Commissione avrebbe violato i suoi diritti procedurali rifiutando di avviare il procedimento d'indagine formale nonostante l'esistenza di gravi difficoltà e, il quinto, sul fatto che la Commissione avrebbe violato l'articolo 296, secondo comma, TFUE. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto tutti i motivi sollevati da Ryanair e il ricorso nella sua globalità, ha condannato Ryanair a farsi carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione e ha dichiarato che la Repubblica francese, il Regno di Svezia e SAS si sarebbero fatti carico delle proprie spese.

6. Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 21 maggio 2021, Ryanair ha proposto l'impugnazione oggetto delle presenti conclusioni. Un'udienza, comune con la causa C-321/21, Ryanair/Commissione [10], relativa a una misura analoga alla misura controversa concessa a SAS dalla Danimarca, si è tenuta il 14 settembre 2022, nel corso della quale Ryanair, la Commissione, SAS, la Svezia, e la Francia hanno svolto le loro osservazioni orali.

7. Ryanair chiede alla Corte a titolo principale, di annullare la sentenza impugnata, annullare la decisione contestata e condannare la Commissione alle spese e, a titolo subordinato, di annullare la sentenza impugnata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale al fine di riesame, riservare le spese della prima istanza e dell'impugnazione. La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e condannare la ricorrente alle spese. SAS chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare Ryanair alle spese. La Svezia e la Francia chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione.

III. Sull'impugnazione

8. A sostegno della sua impugnazione Ryanair solleva sei motivi, vertenti, il primo su un errore di diritto commesso dal Tribunale nel respingere l'argomento della ricorrente secondo cui gli aiuti accordati sul fondamento dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non sono destinati a rimediare ai danni subiti da una sola vittima, il secondo su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti nell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e del principio di proporzionalità in relazione al danno causato a SAS dalla pandemia di COVID-19, il terzo, su un errore di diritto commesso dal Tribunale nel respingere l'argomento di Ryanair relativo ad una violazione del principio di non discriminazione, il quarto, su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti commesso dal Tribunale nel respingere l'argomento di Ryanair relativo ad una violazione dei libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, il quinto, su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti per quanto riguarda l'assenza di avvio del procedimento di indagine formale e, il sesto, su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti per quanto riguarda l'esistenza di un vizio di motivazione.

[10] Osservo che, sebbene le presenti conclusioni abbiano ad oggetto unicamente la causa C-320/21 P, i motivi sollevati da Ryanair nella causa C-321/21 P sono sostanzialmente identici.

A. Sul primo motivo d'impugnazione

9. Con il primo motivo d'impugnazione, diretto contro i punti da 22 a 27 della sentenza impugnata, la ricorrente rimprovera al Tribunale di aver interpretato erroneamente l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, ritenendo che tale disposizione autorizzi gli Stati membri ad adottare misure individuali di aiuto.

10. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'analogo argomento sollevato da Ryanair in prima istanza sulla base di un duplice ragionamento. Da un lato, ai punti 22 e 23 della sentenza impugnata, esso ha sottolineato che non esiste alcun obbligo per gli Stati membri di concedere aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Dall'altro, al punto 24 della sentenza impugnata, esso ha precisato che un aiuto può essere destinato a ovviare ai danni arrecati da un evento eccezionale, conformemente all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, a prescindere dal fatto che non ponga rimedio alla totalità di tali danni. Esso ha perciò concluso, al punto 25 di tale sentenza, che, non essendo tenuti a ovviare a tutti i danni arrecati da un evento eccezionale, gli Stati membri non sono nemmeno tenuti a concedere aiuti a tutte le vittime di tali danni.

11. La ricorrente sostiene che nessuno dei due motivi su cui si fonda la sentenza impugnata risponde alla censura avanzata nel quadro del suo primo motivo di ricorso. La questione alla base di tale censura non sarebbe infatti quella di sapere se la Svezia avrebbe dovuto concedere più aiuti o se era tenuta a ovviare all'integralità dei danni causati dalla pandemia, ma piuttosto se uno Stato membro possa adottare una misura di sostegno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE nei confronti di una sola impresa, scelta arbitrariamente, ad esclusione di tutte le altre imprese che operano sul medesimo mercato. Ryanair sottolinea che una lettura dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE nel senso che esso autorizza solo regimi di aiuto e non misure individuali si deduce dal testo e dalla ratio dello stesso. Ove lo Stato membro interessato intervenga in favore di una sola impresa, infatti, la logica puramente compensatoria di tale disposizione sarebbe alterata e il perseguimento di obiettivi di politica generale estranei a tale logica, che richiedono una base giuridica diversa per giustificare l'aiuto, sarebbe autorizzato. In una situazione di questo tipo, il vincolo diretto tra la calamità naturale o l'evento eccezionale, il danno subito e l'aiuto accordato, che sarebbe una condizione di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE risulterebbe indebolito. Ryanair fa valere che la lettura dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE da essa suggerita è stata adottata dalla Commissione nella sua prassi decisionale anteriore alla pandemia COVID-19, nella check list per gli Stati membri sugli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali [11] e nel modello di notifica ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE [12], testi che fanno riferimento esclusivamente a regimi di aiuto.

12. Ricordo che le disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE precisano che sono compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali». Secondo una giurisprudenza costante, trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE deve costituire

[11] Disponibile al seguente indirizzo Internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/disaster_aid_checklist_it.pdf.

[12] Disponibile al seguente indirizzo Internet: Notification_template_107_2_b_PUBLICATION.pdf (europa.eu).

oggetto di interpretazione restrittiva [13]. Pertanto, ai sensi di tale disposizione, possono essere compensati unicamente gli svantaggi economici direttamente causati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali [14].

13. Può uno Stato membro adottare una misura individuale di aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE [15] qualora l'intero settore dell'economia in cui opera l'impresa beneficiaria, in regime di concorrenza con altre imprese, è stato colpito dall'evento che ha giustificato l'intervento statale e, se sì, a quali condizioni?

14. Questa è in sostanza la questione di diritto al centro della censura sollevata da Ryanair dinanzi al Tribunale, alla quale quest'ultimo ha risposto affermativamente, utilizzando un ragionamento che, semplificando, si può riassumere come segue. Poiché uno Stato membro può decidere, da un lato, se accordare misure compensatorie ai sensi della disposizione in causa e, dall'altro, entro che limiti indennizzare le imprese danneggiate, esso può altresì decidere se procedere mediante l'istituzione di un regime di aiuti ovvero se intervenire in favore di un'unica impresa. Unico limite a tale libertà accordata agli Stati membri sarebbe, a quanto è dato desumere dai punti 22 a 27 della sentenza impugnata, il rispetto delle condizioni attinenti all'esistenza di un evento che si qualifichi come calamità naturale o evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, all'esistenza di un nesso di causalità tra tale evento e il danno indennizzato nonché all'assenza di sovracompensazione. Tale ragionamento ha necessariamente come corollario il riconoscimento di una totale discrezionalità dello Stato membro nella scelta dell'impresa beneficiaria, ove decida di accordare un aiuto individuale.

15. Dirò subito che, a mio parere, Ryanair ha ragione quando sostiene che nessuno dei due argomenti su cui si fonda il rigetto del suo primo motivo di ricorso, considerati isolatamente o congiuntamente, coglie nel segno della censura da essa avanzata in prima istanza. La motivazione contenuta ai punti da 22 a 24 della sentenza impugnata è, a mio parere, affetta da un salto logico. Dall'assenza di un obbligo a carico degli Stati membri di adottare misure di sostegno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e, ove tali misure siano adottate, di far sì che queste ovviino alla totalità dei danni non discende infatti logicamente (e comunque non necessariamente) che tale disposizione possa essere utilizzata come base giuridica per l'adozione di aiuti circoscritti ad un'unica impresa allorché tutte le imprese che operano sul mercato in questione sono state danneggiate.

16. Quanto precede non toglie che il Tribunale abbia, a mio avviso, correttamente concluso che l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE autorizza siffatti aiuti. Niente nel testo o nella ratio di tale disposizione consente, infatti, di escluderli dall'ambito di applicazione di tale disposizione. Se l'adozione di regimi di intervento a sostegno dell'insieme degli operatori del settore danneggiato appare certamente lo strumento più consono alla funzione da essa perseguita, che è quella di permettere agli Stati membri di rimediare al disfunzionamento del mercato causato dall'occorrere di determinati eventi dannosi, questa sola constatazione non permette di escludere che lo Stato membro interessato possa intervenire anche con misure volte a compensare uno solo di tali operatori.

[13] V., iter alia, sull'articolo 92, paragrafo 2, lettera b), del Trattato, sentenza del 23 febbraio 2006, Atzeni e a. (C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, punto 79 e giurisprudenza citata).

[14] Sentenza del 9 giugno 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 175 e giurisprudenza citata).

[15] Nella specie, rilevo che se la misura controversa non è stata adottata nel quadro di un regime di aiuti, tuttavia, emerge sia dalla decisione contestata (considerando 6) sia dalla sentenza impugnata (punto 88) che essa si inserisce in un quadro normativo nazionale che, a determinate condizioni, rende accessibile misure analoghe a tutte le compagnie aeree ammesse a beneficiare del regime di aiuti svedese. Esiste dunque quanto meno un collegamento indiretto tra tale regime e la misura controversa.

17. Tuttavia, affinché la distorsione di concorrenza cui dette misure danno luogo sia accettabile ed esse possano considerarsi compatibili con il mercato interno in virtù della deroga contenuta all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, non basta, a mio avviso, che esse rispondano ai tre presupposti che condizionano l'applicazione di tale disposizione – vale a dire la natura specifica dell'evento, il nesso di causalità tra questo e il danno e l'assenza di sovracompensazione – ma occorre altresì che la selezione del beneficiario risponda alla funzione di tale deroga, quale indicata al paragrafo 16 delle presenti conclusioni e non risulti arbitraria o dettata dalla sola volontà di favorire un'impresa rispetto alle concorrenti, in particolare laddove si tratti di un'impresa già in difficoltà prima dell'occorrere dell'evento in questione o di un'impresa non efficiente. L'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE deve infatti restare circoscritto alle ipotesi che rispondono alla logica sottesa a tale disposizione, non solo perché ciò è imposto dalla necessità di interpretare restrittivamente le eccezioni al principio del divieto di aiuti enunciato al primo paragrafo di tale articolo, ma anche perché la deroga che essa contiene opera de iure ed esclude dunque l'esercizio di un potere discrezionale da parte della Commissione [16]. Ciò detto, contrariamente a quanto sembra ritenere Ryanair, la logica compensatoria dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non esclude che la scelta del beneficiario di una misura adottata nelle circostanze sopra descritte non possa essere dettata da obiettivi specifici – attinenti all'attività economica svolta dall'operatore o a sue caratteristiche specifiche – quali, ad esempio, sostenere un'impresa che, in tempi normali, assicura un servizio di interesse pubblico generale o un'impresa essenziale in termini di impiego e quindi di stabilità sociale, obiettivi che sono tutti in linea con la funzione dello strumento di intervento messo a disposizione degli Stati membri per rimediare alle conseguenze degli eventi contemplati da tale disposizione e che, in un contesto emergenziale quale quello creato dalla pandemia di COVID-19, assumono un rilievo ancora maggiore.

18. Per le ragioni esposte, la motivazione contenuta ai punti da 22 a 27 della sentenza impugnata, che pone l'accento esclusivamente sulla libertà di manovra degli Stati membri, non mi convince. Tuttavia, poiché la conclusione contenuta al punto 27 di tale sentenza è corretta e le ragioni che giustificano la scelta di SAS come beneficiario della misura controversa emergono dall'esame della proporzionalità di tale misura svolto dal Tribunale, suggerisco alla Corte di respingere il primo motivo d'impugnazione e di completare i motivi della sentenza impugnata a sostegno di tale conclusione nel senso sopra chiarito.

B. Sul secondo motivo d'impugnazione

19. Nel quadro del suo secondo motivo d'impugnazione Ryanair solleva otto distinte censure con cui contesta il rigetto da parte del Tribunale del suo secondo motivo di ricorso. Più in particolare, la prima di tali censure è diretta contro i punti da 31 a 36 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha esaminato e respinto la prima parte di tale motivo volta a contestare che la misura controversa fosse fondata sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Le restanti sette censure sono dirette contro i punti da 39 a 66 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha esaminato e respinto la seconda parte di detto motivo, volta a contestare la proporzionalità della misura controversa rispetto ai danni subiti da SAS.

[16] V. sentenza del 17 settembre 1980, Philip Morris Holland/Commissione (730/79, EU:C:1980:209, punto 17). In proposito è bene chiarire che l'accertamento da parte della Commissione del carattere non arbitrario della scelta del beneficiario di un aiuto individuale adottato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, TFUE non si risolverebbe nell'esercizio di un potere discrezionale da parte di tale istituzione, ma resterebbe nei limiti di un'operazione di qualificazione giuridica.

1. Sulla prima censura

20. Con la prima censura del suo secondo motivo d'impugnazione Ryanair contesta al Tribunale di aver ritenuto che l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE fosse una valida base giuridica per autorizzare la misura controversa, avente carattere sussidiario rispetto al regime di aiuti svedese precedentemente autorizzato sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE[17]. Essa ritiene che l'affermazione contenuta al punto 34 della sentenza impugnata, secondo cui il Trattato FUE non osta all'applicazione concomitante dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, purché siano soddisfatte le condizioni di ciascuna di queste due disposizioni, segnatamente quando i fatti e le circostanze che danno luogo a un grave turbamento dell'economia ai sensi di tale ultima disposizione risultino da un evento eccezionale, è in contrasto sia con l'esigenza di un'interpretazione restrittiva della deroga contenuta all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE sia con la condizione di applicazione di tale deroga relativa all'esistenza di un nesso diretto tra danno e aiuto. L'interpretazione del Tribunale avrebbe come risultato di fondere le due disposizioni in un unico «regime di crisi», in cui il ricorso all'una o all'altra base giuridica sarebbe intercambiabile e il rispetto delle condizioni di applicazione di ciascuna disposizione sarebbe necessariamente allentato.

21. Rilevo, a titolo preliminare, che, nella specie, non viene in rilievo un'applicazione cumulativa nei confronti dei medesimi beneficiari di misure prese sul fondamento dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Emerge infatti chiaramente dai considerando da 4 a 6 della decisione contestata, da un lato, che le autorità svedesi hanno deciso di ricorrere a misure individuali di aiuto ai sensi della prima di tali disposizioni dopo che il continuo deteriorarsi della situazione finanziaria delle compagnie aeree ha evidenziato la difficoltà di talune di tali compagnie ad avere accesso al credito alle condizioni previste dalla decisione di autorizzazione del regime di aiuti svedese e, dall'altro, che solo le compagnie aeree beneficiarie potenziali di tale regime che incontravano siffatte difficoltà avrebbero potuto accedere a dette misure. Laddove, al punto 34 della sentenza impugnata, il Tribunale menziona l'applicazione concomitante dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, esso si riferisce dunque unicamente alla possibilità che, per rimediare alle ripercussioni sul mercato causate da un medesimo evento eccezionale, uno Stato membro faccia contemporaneamente uso di entrambi gli strumenti offerti da tali disposizioni.

22. Ciò chiarito, non vedo alcun ostacolo al riconoscimento della possibilità di una tale applicazione concomitante, incluso nelle circostanze particolari del caso di specie, in cui esiste un indubbio collegamento tra le due misure di cui trattasi, dal punto di vista sia dei soggetti beneficiari sia del tipo di intervento previsto. Gli argomenti fatti valere da Ryanair in senso opposto non mi sembrano decisivi. In effetti, da un lato, qualora la misura adottata ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE soddisfi tutte le condizioni per l'applicazione della deroga prevista da questa disposizione, come sopra precisate, la questione di un'applicazione estensiva di tale deroga non si pone, anche ove tale misura concorra, insieme ad altre, a definire i contorni dell'intervento statale in risposta ad una situazione di crisi dovuta all'occorrere di un evento eccezionale. Dall'altro, quand'anche si dovesse ammettere che la misura controversa persegue, contestualmente alla funzione compensatoria propria dello strumento previsto dall'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, altresì l'obiettivo enunciato all'articolo 107,

[17] Al pari del regime di aiuti svedese, la misura controversa prevedeva una garanzia bancaria a favore di SAS non superiore a 1,5 miliardi di SEK.

paragrafo 3, lettera b), in fine, TFUE – obiettivo che peraltro è in linea con la ratio di tale strumento – non vedo come ciò possa contribuire ad allentare il nesso che deve necessariamente esistere ai sensi della prima di tali disposizioni tra danno e aiuto.

23. Per le ragioni suesposte suggerisco alla Corte di respingere la prima censura del secondo motivo d'impugnazione come infondata.

2. Sulla seconda censura

24. Con la seconda censura del secondo motivo d'impugnazione Ryanair fa valere che, al punto 40 della sentenza impugnata, il Tribunale ha interpretato erroneamente la sentenza dell'11 novembre 2004, Spagna/Commissione[18], citata in tale punto, introducendo un «criterio di probabilità» («likelihood test») nella valutazione del rischio di sovracompensazione che non figura in tale sentenza. A suo avviso, qualora la misura sia destinata a coprire danni futuri, come nel caso di specie, devono considerarsi incompatibili con il mercato interno tutti gli aiuti che possono risultare superiori ai danni subiti, indipendentemente dal grado di probabilità che si verifichi una sovracompensazione. La previsione di un meccanismo di recupero degli aiuti versati in eccedenza non sarebbe sufficiente ad evitare che sia conferito all'impresa beneficiaria un indebito vantaggio, pur se temporaneo.

25. La censura va, a mio avviso, respinta. In primo luogo, l'argomentazione della ricorrente, di carattere essenzialmente semantico, poggia, a mio avviso, su un'erronea comprensione del senso da attribuire ai termini utilizzati dal Tribunale. È certo vero che, nella versione inglese del punto 40 della sentenza impugnata, unica facente fede, si impiega l'espressione «likely to» che traduce un'idea di probabilità. Tuttavia, appare a mio avviso chiaramente sia dal testo di tale punto che dal contesto in cui si inserisce, oltre che dall'insieme dei motivi della sentenza impugnata relativi all'analisi della seconda parte del secondo motivo di ricorso, che il Tribunale non ha in alcun modo inteso introdurre un test di probabilità del rischio di sovracompenasazione e tantomeno erigere un siffatto test a criterio di delimitazione dell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. In secondo luogo, rilevo che i punti 40 e 41 della sentenza Spagna/Commissione richiamati dal Tribunale si riferiscono alla prova dell'esistenza di un vincolo diretto tra le perdite asseritamente subite dai beneficiari della misura e l'aiuto concesso – da apportare attraverso la produzione di dati comparativi tra il valore delle prime e l'ammontare del secondo – e non alla valutazione dell'esistenza di un rischio di sovracompensazione, che costituisce una fase successiva a quella dell'accertamento di detto vincolo. Il Tribunale non avrebbe dunque potuto logicamente dedurre da tali punti l'applicazione di un test volto ad accertare il grado di probabilità che gli aiuti progettati eccedano i danni subiti al fine di escludere l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Mi sembra che l'intenzione del Tribunale fosse piuttosto quella di porre l'accento sulla necessità di sottrarre all'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE le misure per le quali non sia possibile accertare l'esistenza di un collegamento tra entità dei danni subiti e importo dell'aiuto tale da escludere la possibilità di una sovracompensazione.

26. In ogni caso, anche ove si volesse interpretare il punto 40 della sentenza impugnata nel senso voluto da Ryanair, è giocoforza constatare che, nella sua analisi della misura controversa, contenuta ai punti da 45 a 57 di tale sentenza, il Tribunale è giunto alla conclusione, da un lato, che, tenuto conto del carattere evolutivo dell'evento eccezionale costituito dalla pandemia di COVID-19, nonché del carattere necessariamente previsionale della quantificazione del danno

[18] C-73/03, non pubblicata, EU:C:2004:711, nel prosieguo: la «sentenza Spagna/Commissione».

causato e dell'importo dell'aiuto concesso, la Commissione aveva presentato con sufficiente precisione, nella decisione contestata, un metodo di calcolo per valutare il danno subito da SAS ed evitare pagamenti eccedenti lo stesso, e, d'all'altro, che Ryanair non aveva apportato la prova che tale metodo di calcolo avrebbe condotto ad una sovracompensazione di tale danno. Peraltro, al punto 57 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che, in ogni caso, la Commissione aveva valutato che il danno subito da SAS sarebbe stato comunque superiore all'importo garantito dalla misura controversa e che Ryanair non aveva fornito elementi tali da rimettere in discussione una tale valutazione. Contrariamente a quanto sembra ritenere Ryanair, tali conclusioni non implicano in alcun modo la constatazione di una possibile, anche se non probabile, sovracompensazione, il Tribunale avendo invece escluso in radice l'evidenza dell'esistenza di un rischio di versamenti eccedenti i danni subiti da SAS.

3. Sulla terza, la quarta e la quinta censura

27. Con la terza, la quarta e la quinta censura, che tratterò congiuntamente, Ryanair fa valere diversi errori di diritto e un manifesto snaturamento dei fatti e delle prove cui il Tribunale sarebbe incorso ai punti da 46 a 50 della sentenza impugnata. In tali punti il Tribunale, in primo luogo, ha concluso che «tenuto conto delle circostanze del caso di specie, caratterizzate dall'evento eccezionale, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, costituito dalla pandemia di COVID-19, del suo carattere evolutivo nonché del carattere necessariamente previsionale della quantificazione del danno causato e dell'importo dell'aiuto concesso in definitiva, la Commissione [avesse] presentato con sufficiente precisione, nella decisione impugnata, un metodo di calcolo per valutare il danno subito [da] SAS» (punto 46), in secondo luogo, ha constatato che la ricorrente non aveva fornito alcun elemento atto a dimostrare che il metodo di calcolo, quale definito nella decisione contestata, avrebbe consentito di versare un aiuto di Stato superiore al danno effettivamente subito da SAS (punti 47 e 48), in terzo luogo, ha rilevato che, nonostante il metodo definito dalla Commissione non consentisse di evitare completamente che la valutazione del danno includesse anche le conseguenze di decisioni assunte dalla SAS senza nesso diretto con la pandemia di COVID-19, la ricorrente non aveva fornito alcun elemento idoneo a dimostrare che, in mancanza di tale pandemia, le entrate di SAS sarebbero probabilmente diminuite nel periodo compreso tra marzo 2020 e febbraio 2021 rispetto al periodo compreso tra marzo 2019 e febbraio 2020 (punto 49).

28. Con la terza censura del suo secondo motivo d'impugnazione, Ryanair fa valere che, se la decisione con cui la Commissione autorizza un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE non definisce correttamente un metodo di calcolo del danno da compensare, non esiste garanzia che non vi sia sovracompensazione e un meccanismo di valutazione ex post si sostituisce alla valutazione ex ante che deve essere effettuata dalla Commissione. Nella specie, un rischio di sovracompensazione sarebbe particolarmente elevato e l'aiuto autorizzato dalla Commissione sarebbe un assegno in bianco dato a SAS per più di un anno, fino cioè al primo rapporto sulle perdite reali che doveva essere presentato dalla Svezia in giugno 2021.

29. Con la quarta censura del suo secondo motivo d'impugnazione, Ryanair sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto facendo pesare sistematicamente l'onere della prova sulla ricorrente, mentre, in materia di aiuti, spetta alla Commissione dimostrare la compatibilità dell'aiuto. In ogni caso, essa avrebbe apportato dinanzi al Tribunale elementi sufficienti a provare l'esistenza, nella specie, di un rischio di sovracompensazione.

30. Con la quinta censura del suo secondo motivo d'impugnazione, infine, Ryanair rimprovera al Tribunale di non aver tratto le necessarie conseguenze dalla constatazione, contenuta al punto 49 della sentenza impugnata, secondo cui il metodo definito dalla Commissione non consentiva di evitare completamente che la valutazione del danno includesse anche le conseguenze di decisioni assunte dalla SAS senza nesso diretto con la pandemia di COVID-19, addossando alla ricorrente l'onere, impossibile da assolvere, di fornire uno scenario controfattuale.

31. Ricordo che, secondo una giurisprudenza costante, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, possono essere compensati unicamente gli svantaggi economici direttamente causati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali [19]. Ne consegue che deve esistere un legame diretto tra i danni causati da detti eventi e l'aiuto di Stato e che è necessaria una valutazione il più possibile precisa delle perdite subite dai beneficiari di quest'ultimo [20]. Qualora tali perdite non siano ancora completamente ed esattamente quantificabili, a causa, ad esempio, del carattere non puntuale ma duraturo ed evolutivo dell'evento straordinario di cui trattasi, la Commissione deve adottare un'analisi necessariamente prospettiva, basata su un sistema di calcolo che sia al contempo flessibile, in modo da adattarsi all'evoluzione della situazione, e sufficientemente preciso e affidabile da consentire di escludere il rischio di una sovracompensazione. Inoltre, l'applicazione nel tempo di tale sistema di calcolo deve poter restare costantemente e pienamente sotto il controllo della Commissione.

32. Emerge dalla decisione contestata che la misura controversa era volta a compensare parzialmente SAS per il danno derivante dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell'introduzione di restrizioni di viaggio nel contesto della pandemia di COVID-19 (v. considerando 9 e 61 della decisione contestata). Nel valutare la compatibilità della misura controversa con il mercato interno, la Commissione ha precisato che, poiché la crisi determinata da tale pandemia era in corso, le autorità svedesi non erano ancora in grado di quantificare con precisione il danno subito da SAS, né l'ammontare dell'aiuto (considerando 64 e 68 della decisione contestata). Il danno stimato doveva di conseguenza essere valutato sulla base di una «metodologia generale», i cui criteri sono descritti al considerando 65 della decisione contestata. Tale danno era identificato nella «perdita di valore aggiunto», corrispondente alla perdita di entrate, corretta dal margine di profitto di SAS, meno i costi evitati. La perdita di entrate era costituita dalla differenza tra le entrate attese in assenza della pandemia, calcolate sulla base delle entrate del periodo compreso tra marzo 2019 e febbraio 2020, immediatamente precedente allo scoppio della pandemia, e quelle generate nel periodo coperto dalla crisi, compreso tra marzo 2020 e febbraio 2021. I costi evitati erano costituiti dai costi che SAS avrebbe dovuto affrontare nel caso in cui la sua attività non fosse stata impattata dalla pandemia (ad esempio, i costi di carburante o le tasse aeroportuali). La metodologia generale appena descritta doveva essere integrata da una «metodologia dettagliata» che le autorità svedesi si impegnavano a trasmettere alla Commissione al più tardi il 31 dicembre 2020, per previa approvazione da parte di quest'ultima. L'esatta quantificazione del danno subito da SAS sarebbe stata effettuata solo successivamente, da un'entità indipendente. In proposito, le autorità svedesi si impegnavano a trasmettere alla Commissione, al più tardi, il 30 giugno 2021, una valutazione ex post di tale danno e un'indicazione dell'ammontare dell'aiuto garantito. Esse si impegnavano altresì a recuperare ogni sovracompensazione dovesse risultare dalla valutazione ex post del danno (v. considerando 38 della decisione contestata). La Commissione ha inoltre proceduto a una valutazione provvisoria del danno subito da SAS, calcolato tenendo conto di un calo del traffico aereo compreso tra il 50 e il 60% per il periodo da marzo 2020 a febbraio 2021 rispetto al periodo

[19] Sentenza del 9 giugno 2011, Comitato "Venezia vuole vivere" e a./Commissione (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 175 e giurisprudenza citata).

[20] V., in tal senso, sentenza del 23 febbraio 2006, Atzeni e a. (C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, punto 79).

da marzo 2019 a febbraio 2020 (v. considerando 66 della decisione contestata). Tale danno, valutato in un importo compreso tra i 5 e i 15 miliardi di SEK è stato dalla Commissione considerato comunque superiore all'ammontare totale dell'aiuto (v. considerando 68 della decisione contestata).

33. Ora le circostanze evidenziate al punto 46 della sentenza impugnata, che la ricorrente non contesta, relative, in particolare, al carattere evolutivo dell'evento eccezionale costituito dalla pandemia di COVID-19, unitamente al carattere estemporaneo e generalizzato della crisi e all'esigenza di celerità nell'adozione delle misure di intervento a sostegno dei settori più colpiti, quali, in particolare, il settore dell'aviazione, giustificano a mio avviso ampiamente il modo di procedere per tappe successive adottato dalla Commissione, consistente nel fissare i criteri di base del metodo di calcolo del danno subito da SAS e nel valutare provvisoriamente il suo importo in modo tale da escludere a priori l'esistenza di un concreto rischio di sovracompensazione, rimandando a un momento successivo la quantificazione precisa di tale danno.

34. In tale contesto, il solo fatto che la Commissione abbia accettato di demandare alle autorità svedesi la fissazione degli elementi di dettaglio delle modalità di calcolo applicate ai fini di tale quantificazione non consente, a mio avviso, alla luce dell'insieme delle circostanze che caratterizzano il caso di specie e della differenza tra l'ammontare del danno da compensare, quale provvisoriamente valutato, e l'importo massimo dell'aiuto, di concludere che tale istituzione abbia abdicato, come sostiene Ryanair, al suo dovere di valutare la compatibilità della misura controversa con il mercato interno. In proposito, come correttamente osservato dalla Commissione e dal governo francese, la metodologia di dettaglio che le autorità svedesi si erano impegnate a trasmettere alla Commissione doveva essere sottoposta a previa autorizzazione da parte di quest'ultima che aveva dunque la possibilità di verificare la conformità di tale metodologia alla «metodologia generale» contenuta nella decisione contestata ed eventualmente di modificarne degli elementi, nonché di monitorare l'applicazione concreta della misura, valutando nuovamente il rischio di una sovracompensazione. Contrariamente a quanto sostiene Ryanair, non sussiste dunque a mio avviso alcuna contraddizione tra l'affermazione contenuta al punto 46 della sentenza impugnata secondo cui la Commissione avrebbe definito nella decisione contestata un metodo di calcolo dell'ammontare del danno subito da SAS sufficientemente preciso e il considerando 35 di tale decisione in cui la Commissione prende atto dell'impegno della Svezia di sottoporle, entro il 31 dicembre 2020, il metodo utilizzato per la quantificazione di tale danno. Inoltre, tenuto conto, da un lato, di tale impegno e, dall'altro, della quantificazione provvisoria di detto danno effettuata dalla Commissione, dalla quale emergeva che l'entità di quest'ultimo sarebbe stata comunque superiore all'ammontare del livello massimo della garanzia concessa dalle autorità svedesi a SAS, l'affermazione di Ryanair secondo cui la decisione contestata autorizzava in sostanza un assegno in bianco in favore di SAS fino al 30 giugno 2021, data della prima valutazione ex post del danno, è priva di fondamento.

35. Sulla base di quanto precede, ritengo che la terza censura del secondo motivo d'impugnazione vada respinta in quanto infondata.

36. Va del pari respinta, a mio avviso, in quanto irricevibile, la quarta censura del medesimo motivo, con cui Ryanair rimprovera al Tribunale di aver proceduto ad un'inversione dell'onere della prova. In proposito, ricordo che, da un lato, nella sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto che la metodologia di calcolo definita dalla Commissione, unitamente agli impegni assunti dalla Svezia e alla luce della quantificazione provvisoria delle perdite subite da SAS per effetto della pandemia, consentiva una valutazione il più precisa possibile del danno che la

misura controversa avrebbe dovuto compensare, tenuto conto delle circostanze in cui tale misura era stata notificata e approvata. Dall'altro, ai punti da 47 a 49 di tale sentenza, il Tribunale ha respinto come non sufficientemente circostanziati o inoperanti gli argomenti sollevati da Ryanair al fine di contestare l'idoneità di detta metodologia a escludere un'effettiva sovracompensazione. In tali circostanze, con la suddetta censura, la ricorrente contesta, in realtà, la valutazione contenuta nella sentenza impugnata circa la pertinenza e o la sufficienza degli argomenti e degli elementi di prova da lei avanzati al fine di rimettere in discussione la conclusione cui il Tribunale è giunto circa l'idoneità degli elementi contenuti nella decisione contestata a escludere un rischio di sovracompensazione e, più in generale, circa la validità del giudizio di compatibilità della misura controversa con il mercato interno emesso dalla Commissione. Ora, se Ryanair invoca uno snaturamento degli elementi di prova, essa non indica tuttavia né quali elementi il Tribunale avrebbe snaturato né il modo in cui li avrebbe snaturati, ma si limita in sostanza a rievocare gli stessi argomenti esposti ai punti da 55 a 60 del ricorso dinanzi al Tribunale. Questi ultimi, ad eccezione del punto 58, che contiene unicamente un'elencazione degli elementi che la Commissione avrebbe omesso di identificare o giustificare con sufficiente precisione nella decisione contestata, si limitano a rinviare alla giurisprudenza sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE o alla prassi applicativa di tale disposizione sviluppata dalla Commissione. La quarta censura non risponde dunque ai requisiti di ricevibilità che discendono dall'articolo 256 TFUE, dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), del regolamento di procedura della Corte, come interpretati dalla giurisprudenza [21].

37. Per quanto riguarda, infine, la quinta censura, in cui Ryanair invoca un errore di diritto contenuto al punto 49 della sentenza impugnata, anche tale punto deve essere letto alla luce della constatazione, contenuta ai punti 45 e 46 della sentenza impugnata, secondo cui il metodo di calcolo del danno incorso da SAS esposto dalla Commissione, tenuto conto dell'insieme degli impegni assunti dalle autorità svedesi e alla luce delle circostanze particolari legate alla pandemia di COVID-19, soddisfaceva ai criteri di precisione dettati dalla giurisprudenza e dava sufficienti garanzie di non sovracompensazione. Anche tale censura deve dunque essere respinta come infondata.

4. Sulla sesta censura

38. Con la sesta censura del secondo motivo d'impugnazione, diretto contro il punto 51 della sentenza impugnata, la ricorrente lamenta un errore di diritto commesso dal Tribunale nel respingere, semplicemente rinviando al punto 25 di tale sentenza, l'argomento, sviluppato nel quadro del suo secondo motivo di ricorso, secondo cui, nella decisione contestata, la Commissione avrebbe dovuto tener conto del danno subito dalle altre compagnie aeree in Svezia. La ricorrente sostiene che, in circostanze quali quelle della presente causa, il principio secondo cui l'aiuto deve essere commisurato al danno esige che quest'ultimo sia valutato non solo al livello del beneficiario dell'aiuto ma anche dei suoi concorrenti e dunque che, nella specie, fosse necessario procedere ad una valutazione dell'incidenza della misura controversa sulle altre compagnie aeree. In ogni caso, secondo Ryanair, il Tribunale non potrebbe affermare, come ha fatto ai punti 82 e 84 della sentenza impugnata, che la misura controversa si giustifica a causa del maggiore pregiudizio subito da SAS data la sua situazione concorrenziale e rifiutare di tener conto di tale situazione al momento della valutazione della proporzionalità dell'aiuto rispetto al danno.

[21] V. sentenza del 28 aprile 2022, Changmao Biochemical Engineering/Commissione (C-666/19 P, EU:C:2022:323, punto 73 e 74 e giurisprudenza citata).

39. Occorre rilevare che, al punto 51 della sentenza impugnata, il Tribunale ha risposto a un argomento ben circonstanziato sollevato da Ryanair nella seconda parte del suo secondo motivo di ricorso. Con tale argomento, sviluppato in poche righe di un unico punto dell'atto introduttivo d'istanza dinanzi al Tribunale, Ryanair, dopo aver constatato che la decisione contestata non conteneva alcuna valutazione del danno subito dalle altre compagnie aeree operanti in Svezia, si limitava a rinviare all'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE da essa sostenuta nel quadro del suo primo motivo di ricorso, secondo cui un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, per definizione, colpisce tutti gli operatori di un determinato settore e non solo uno di essi, facendo discendere da una tale interpretazione l'obbligo della Commissione di spiegare la ragione per cui solo SAS avrebbe subito un danno per effetto delle restrizioni legate alla pandemia di COVID-19. È dunque senza commettere un errore di diritto che il Tribunale ha ritenuto sufficiente, al fine di rispondere a detto argomento, rinviare alla motivazione con cui, al punto 25 della sentenza impugnata, esso ha respinto, a mio avviso correttamente, l'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE su cui si fondava Ryanair nel quadro del suo primo motivo di ricorso.

40. In tali circostanze, la ricorrente non può nemmeno rimproverare al Tribunale di aver commesso, al punto 51 della sentenza impugnata, un errore di diritto rifiutandosi di dare rilievo, nel valutare la proporzionalità della misura controversa, all'«incidenza dell'aiuto sulle altre compagnie aeree» e alla «situazione concorrenziale» di SAS. In effetti, da un lato, emerge dal paragrafo 39 delle presenti conclusioni, che la necessità di prendere in considerazione detti elementi non era stata invocata dalla ricorrente nell'ambito dell'argomento respinto al suddetto punto 51. Dall'altro, come correttamente sottolineato dalla Commissione, tale punto si inserisce nel quadro dell'esame da parte del Tribunale della proporzionalità della misura controversa rispetto al danno da compensare – che mira unicamente a valutare l'esistenza di un rischio di sovracompensazione – e non invece del diverso esame del carattere necessario, appropriato e proporzionato di tale misura rispetto all'obiettivo perseguito. Rilevo, tuttavia, che nell'ambito dell'ottava censura del secondo motivo d'impugnazione, diretta contro una diversa parte della motivazione della sentenza impugnata, Ryanair ha sollevato un'argomentazione in parte simile che sarà analizzata nel quadro dell'esame di tale censura.

41. Sulla base delle considerazioni che precedono, ritengo che anche la sesta censura del secondo motivo d'impugnazione debba essere respinta in quanto infondata.

5. Sulla settima censura

42. Con la settima censura del secondo motivo d'impugnazione, diretta contro i punti 60 e 61 della sentenza impugnata, la ricorrente rimprovera in sostanza al Tribunale di aver ritenuto sufficiente l'impegno delle autorità svedesi di procedere ad un recupero ex post dell'aiuto nel caso in cui la misura controversa, eventualmente cumulata con altre misure, comprese quelle concesse da autorità straniere, dovesse eccedere il danno effettivamente subito da SAS. Ryanair ritiene che, nel valutare l'esistenza di un rischio di sovracompensazione, la Commissione debba tener conto di tutti gli elementi di cui dispone nel momento in cui adotta una decisione ex articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Nella specie, la Commissione avrebbe dovuto tener conto, in particolare, del regime di aiuti già istituito dal Regno di Norvegia [22], per il quale SAS aveva i requisiti di ammissibilità.

[22] Approvato dall'autorità di sorveglianza dell'EFTA il 30 marzo 2020 in base all'articolo 61, paragrafo 3, lettera b), dell'accordo SEE corrispondente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (nel prosieguo: il «regime di aiuti norvegese»).

43. Nella misura in cui rimprovera al Tribunale di non aver constatato un'assenza di valutazione da parte della Commissione dell'eventuale cumulo della misura controversa con tale regime, la censura in esame è manifestamente infondata. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, emerge infatti dai punti 60 e 61 della sentenza impugnata che il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse tenuto conto di detto regime sia all'atto di valutare l'esistenza a priori di un rischio concreto di sovracompensazione sia nell'assicurarsi che fossero predisposti meccanismi idonei a garantire che un'eventuale sovracompensazione dovuta al cumulo della misura controversa con altre misure, tra le quali il regime di aiuti norvegese, fosse eliminata a posteriori. Per il resto tale censura deve, a mio avviso essere dichiarata irricevibile. La ricorrente si limita, in effetti, a reiterare le allegazioni avanzate in prima istanza senza spiegare perché la conclusione contenuta al punto 61 della sentenza impugnata sarebbe viziata da un errore di diritto o da un errore manifesto di valutazione e senza precisare in che modo la Commissione avrebbe dovuto tener conto del regime di aiuti norvegese. Ove si ritenga che le affermazioni di Ryanair sono nonostante tutto ricevibili e debbano intendersi nel senso che quest'ultima sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto concludere che la misura controversa era stata erroneamente dichiarata compatibile con il mercato interno nonostante il rischio di sovracompensazione dovuto alla possibilità che SAS beneficiasse del regime di aiuti norvegese, concordo con la Commissione nel ritenere che tale argomento dovrebbe essere respinto e che il Tribunale ha correttamente ritenuto appropriato e sufficiente, in siffatte circostanze – caratterizzate da un'incertezza circa il futuro accesso di SAS al regime di aiuti norvegese – l'impegno assunto dalle autorità svedesi di recuperare ex post l'eventuale aiuto versato in eccesso a causa di cumulo della misura controversa con altre misure.

44. Risulta da quanto precede che, a mio avviso, anche la settima censura del secondo motivo d'impugnazione deve essere respinta in quanto in parte infondata e in parte irricevibile.

6. Sull'ottava censura

45. L'ottava censura del secondo motivo d'impugnazione è diretta contro i punti da 62 a 64 della sentenza impugnata. In tali punti il Tribunale ha respinto l'argomento, sollevato da Ryanair nel quadro della seconda parte del suo secondo motivo di ricorso, con cui quest'ultima faceva valere che, nel valutare la compatibilità della misura controversa con il mercato interno, la Commissione avrebbe dovuto tener conto, fra gli elementi della comparazione tra danno e compensazione che deve essere effettuata ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, del vantaggio concorrenziale risultante per SAS dal carattere discriminatorio di tale misura. In particolare, al punto 63 della sentenza impugnata, il Tribunale, rinviando per analogia alla sentenza del 21 dicembre 2016, Commissione/Aer Lingus e Ryanair Designated Activity[23], (in prosieguo: la «sentenza Aer Lingus»), ha rilevato che, «ai fini della valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato interno, il vantaggio procurato da tale aiuto al suo beneficiario non comprende l'eventuale profitto economico conseguito da quest'ultimo mediante lo sfruttamento di tale vantaggio».

46. La ricorrente sostiene dinanzi alla Corte che la presa in conto del vantaggio concorrenziale sopra descritto è «essenziale» al fine di determinare «se un aiuto va al di là di quanto è necessario per raggiungere lo scopo dichiarato». Essa contesta altresì la pertinenza della sentenza Aer Lingus che riguardava la determinazione dell'ammontare di un aiuto dichiarato incompatibile con il

[23] C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:990, punto 92.

mercato interno ai fini del suo recupero e non la comparazione tra il vantaggio garantito dall'aiuto e il danno direttamente causato da un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

47. Rilevo, a titolo preliminare, che una parte dell'argomentazione sviluppata da Ryanair nel quadro della censura in esame solleva una questione di diritto a mio avviso diversa da quella fatta valere nel corrispondente gravame sollevato dinanzi al Tribunale. In effetti, mentre nel ricorso in prima istanza la ricorrente si è limitata a far valere che la mancata presa in considerazione del vantaggio concorrenziale derivante dal fatto che SAS è la sola compagnia aerea ad aver beneficiato di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE ha impedito una corretta comparazione tra danno e compensazione [24], nell'impugnazione essa ha per la prima volta messo in relazione tale omissione con la valutazione della proporzionalità della misura controversa rispetto all'obiettivo perseguito. Ora, a supporre che, avanzando un tale argomento, Ryanair abbia inteso invocare l'assenza, nella decisione contestata, di una valutazione degli effetti della misura controversa sulla concorrenza, tale censura sarebbe comunque irricevibile, da un lato, in quanto costituirebbe un nuovo motivo non proponibile in sede di impugnazione e, dall'altro, perché difettano, in ogni caso, i requisiti di chiarezza e precisione imposti dall'articolo 168, paragrafo 1, lettera d) del regolamento di procedura della Corte.

48. Mi limiterò dunque a rispondere alla censura in esame in quanto imputa al Tribunale di non aver ritenuto necessario, ai fini della determinazione del vantaggio conferito dalla misura controversa e della valutazione dell'esistenza di un rischio di sovracompensazione, tener conto del vantaggio concorrenziale precisato sopra. A tale proposito, la ricorrente afferma a giusto titolo che, nel quadro di una siffatta valutazione, incombe alla Commissione prendere in considerazione tutti i fattori che sono suscettibili di incidere sul nesso di causalità diretto tra l'evento eccezionale, le perdite incorse e l'aiuto concesso, quali, segnatamente, le somme percepite dall'impresa beneficiaria a titolo di indennizzo per i pregiudizi subiti a causa di tale evento o per effetto di altri interventi pubblici di sostegno alle imprese adottati a seguito di quest'ultimo. Tali fattori incidono, in effetti, riducendola, sull'entità delle perdite effettivamente sopportate da tale impresa. Ciò non implica, tuttavia, che, nel determinare il valore del vantaggio conferito a quest'ultima, la Commissione sia tenuta a prendere in considerazione – a supporre che sia agevolmente e precisamente quantificabile – il valore corrispondente, da un lato, ai vantaggi secondari collegati al conferimento dell'aiuto e, dall'altro, agli eventuali benefici economici che tale impresa è suscettibile di realizzare attraverso lo sfruttamento dell'aiuto. In effetti, il valore dei primi non è suscettibile di autonoma quantificazione, mentre, per quanto concerne i secondi, al punto 92 della sentenza Aer Lingus, cui il Tribunale ha rinviato per analogia al punto 63 della sentenza impugnata, la Corte ha precisato che l'obbligo per lo Stato membro interessato di sopprimere, mediante recupero, un aiuto incompatibile con il mercato unico e di ripristinare in tal modo la situazione anteriore alla sua erogazione «implica la restituzione del vantaggio procurato [dall'aiuto] al suo beneficiario e non la restituzione dell'eventuale profitto economico realizzato dal medesimo mediante lo sfruttamento di tale vantaggio». Contrariamente a quanto fa valere Ryanair, un siffatto rinvio è pertinente, quanto meno nella misura in cui, nel ricorso, Ryanair ha identificato lo specifico vantaggio concorrenziale da essa evocato nell'acquisizione da parte di SAS della capacità di aumentare la sua quota di mercato una volta cessate le restrizioni connesse alla pandemia [25]. Ciò precisato, se si escludono i vantaggi secondari e indiretti menzionati al

[24] È con riferimento alla necessaria corrispondenza tra compensazione e perdite subite e al nesso di causalità tra queste ultime e l'evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE che, nella seconda parte del secondo motivo di ricorso, Ryanair parla di «proporzionalità dell'aiuto».

[25] V. conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa che ha dato luogo alla sentenza Aer Lingus (C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:515, punto 62).

paragrafo 48 delle presenti conclusioni, il «vantaggio concorrenziale» cui si riferisce la ricorrente, altro non è, mi sembra, che il beneficio di natura economica e selettiva che la misura controversa conferisce a SAS e che, ponendola in una posizione più favorevole rispetto alle compagnie aeree concorrenti, dà luogo ad una distorsione della concorrenza. Come emerge dalla comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie [26], cui rinviano sia la decisione contestata (v. considerando 17 e 18) che la sentenza impugnata (v. punto 54), nel caso di una garanzia, tale beneficio è, in principio, calcolato come la differenza tra il prezzo di mercato della garanzia ed il prezzo effettivamente pagato [27]. Ora, è precisamente su un calcolo di questo tipo che la Commissione si è basata, al considerando 68 della decisione contestata, per determinare l'importo dell'aiuto conferito dalla misura controversa al fine di escludere l'esistenza di una sovracompensazione, senza peraltro scartare l'ipotesi che, date le condizioni di mercato e le difficoltà di SAS a ottenere credito, tale importo dovesse considerarsi equivalente a quello del prestito ottenuto attraverso la garanzia dello Stato. In tali circostanze, nel concludere, al punto 64 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva correttamente tenuto conto del vantaggio conferito a SAS, quale risultava dalla misura in questione, e che non le si potesse addebitare di non avere accertato l'esistenza di un eventuale profitto economico derivante da detto vantaggio, il Tribunale non è incorso nell'errore di diritto lamentato da Ryanair nell'ottava censura del suo secondo motivo d'impugnazione. Anche questa censura va pertanto respinta come infondata.

7. Conclusioni sul secondo motivo d'impugnazione

49. Poiché ho concluso nel senso di respingere tutte le censure sollevate dalla ricorrente a sostegno del suo secondo motivo d'impugnazione, tale motivo deve, a mio avviso, essere respinto nella sua integralità.

C. Sul terzo motivo d'impugnazione

50. Nel quadro del suo terzo motivo d'impugnazione, diretto contro i punti da 70 a 89 della sentenza impugnata, Ryanair lamenta diversi errori di diritto e un manifesto snaturamento dei fatti in cui sarebbe incorso il Tribunale respingendo la prima parte del suo terzo motivo di ricorso e concludendo, al punto 89 della sentenza impugnata, che la misura controversa, nonostante riservi il beneficio della misura controversa a SAS, era giustificata e non violava il principio di non discriminazione.

51. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha, in primo luogo, respinto l'allegazione della ricorrente secondo cui la misura in questione ha come obiettivo, oltre a quello di compensare parzialmente SAS del danno derivante dalla pandemia di COVID-19, quello di preservare la connettività della Svezia, l'«accessibilità intrascandinava» o l'economia svedese (punti 74 e 75) o ancora il mantenimento della struttura di mercato (punto 76). In secondo luogo, esso ha respinto l'argomento della ricorrente vertente sulla natura discriminatoria dell'aiuto concesso attraverso la misura controversa (punti 77 e 78). In terzo luogo, esso ha constatato che la differenza di trattamento a favore di SAS era adeguata al fine di ovviare ai danni derivanti dalle restrizioni introdotte a causa della pandemia di COVID-19 e non andava oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo (punti da 80 a 88).

[26] GU 2008, C 155, pag. 10, in prosieguo: la «comunicazione del 2008».

[27] V. punto 4.2 della comunicazione del 2008.

52. Nel quadro del suo terzo motivo d'impugnazione, la ricorrente solleva tre distinte censure, una per ciascun punto del ragionamento svolto dal Tribunale. Al fine di seguire il medesimo ordine logico della motivazione della sentenza impugnata, comincerò la mia analisi dalla seconda censura, relativa alla determinazione dell'oggetto della misura controversa.

1. Sulla seconda censura

53. Ryanair afferma, in primo luogo, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto e ha manifestamente snaturato i fatti nel rigettare, ai punti 74 e 75 della sentenza impugnata, l'allegazione da essa avanzata in prima istanza secondo cui la misura controversa aveva come obiettivo di preservare la connettività della Svezia, l'«accessibilità intrascandinava» o l'economia svedese. Esso avrebbe adottato un'interpretazione eccessivamente formalista della decisione contestata, che risulterebbe peraltro contraddetta dal punto 82 di tale sentenza.

54. Tali argomenti sono, a mio avviso, privi di fondamento. L'obiettivo della misura controversa è, in effetti, espressamente enunciato al considerando 9 della decisione contestata, inserito nella sezione 2.1, di tale decisione, intitolata per l'appunto «Obiettivo della misura», e consiste, come correttamente affermato al punto 75 della sentenza impugnata, nel «compensare SAS del danno risultante dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell'introduzione di restrizioni di viaggio legate alla pandemia di COVID-19». I considerando 25 e 26 della decisione contestata, su cui si basa la ricorrente, in cui figurano, oltre ad informazioni sulla posizione di SAS sul mercato, anche dati relativi al contributo di quest'ultima alla connettività della Svezia, all'«accessibilità intrascandinava», al mercato del lavoro e, più in generale, all'economia svedese, mirano unicamente, come peraltro emerge dalla loro collocazione nella sezione 2.5 di detta decisione, intitolata «Beneficiaria», a fornire un profilo dell'impresa destinataria dell'aiuto. Contrariamente a quanto sostiene Ryanair, essi non definiscono né direttamente, né indirettamente l'obiettivo dello stesso, che come si è visto, conformemente alla base giuridica che ne giustifica la compatibilità, è quello di ovviare ai danni derivanti dall'evento eccezionale costituito dalla pandemia di COVID-19. Il Tribunale non ha dunque commesso l'errore d'interpretazione che gli contesta la ricorrente. Non sussiste peraltro nemmeno la contraddizione lamentata da quest'ultima tra i punti 74 e 75 della sentenza impugnata e il punto 82 della stessa. In effetti, oltre al fatto che, in tale punto, i dati relativi alle quote di traffico intrascandinavo e di traffico interno alla Svezia detenute da SAS sono presi in considerazione quale mero indicatore del danno subito da tale impresa e non quale indice dell'obiettivo perseguito dalle autorità svedesi, detto punto rientra nella diversa valutazione, condotta dal Tribunale ai punti da 80 a 87 della sentenza impugnata, circa la proporzionalità delle modalità di concessione della misura controversa rispetto all'obiettivo da essa perseguito.

55. Ryanair afferma in secondo luogo che, al punto 76 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe commesso un errore d'interpretazione del diritto applicabile respingendo l'argomento da essa sollevato secondo cui la misura controversa aveva necessariamente come obiettivo il mantenimento della struttura del mercato. In tale punto, il Tribunale ha precisato che «se pure, sotto il profilo della concorrenza, può essere preferibile aiutare tutti gli operatori economici al fine di prevenire una riduzione del loro numero», tuttavia, «gli Stati membri non sono tenuti ad ovviare a tutti i danni arrecati da un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e, di conseguenza, a concedere aiuti a tutte le vittime di tali danni». In proposito, rilevo che la ricorrente si limita a affermare che, alla luce, della constatazione fatta al punto 76 della sentenza impugnata il Tribunale avrebbe dovuto concludere che il mantenimento della struttura di mercato faceva parte (o avrebbe dovuto far parte) degli obiettivi della misura controversa, senza considerare le ragioni in base alle quali quest'ultimo ha escluso una tale

conclusione, che sono sostanzialmente le stesse che lo hanno condotto a respingere il primo motivo di ricorso e che riguardano il margine di discrezionalità da esso riconosciuto agli Stati membri nell'adottare misure ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Su una tale tematica, mi limito dunque a rinviare alla discussione del primo motivo d'impugnazione che corrisponde al primo motivo di ricorso dinanzi al Tribunale.

56. Quanto al terzo argomento sollevato da Ryanair, esso è piuttosto inerente alla violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità e sarà dunque trattato nell'esame della prima censura del terzo motivo d'impugnazione.

57. Sulla base delle ragioni che precedono, la seconda censura del terzo motivo d'impugnazione va, a mio avviso, respinta come infondata.

2. Sulla prima censura

58. Con la prima censura del suo terzo motivo d'impugnazione, diretta contro i punti da 77 a 80 della sentenza impugnata, la ricorrente rimprovera in sostanza al Tribunale di non aver correttamente applicato il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità sancito dall'articolo 18, primo comma, TFUE. Ryanair fa valere che nonostante tutte le compagnie aeree che operano in Svezia siano state colpite dalle conseguenze della pandemia di COVID-19, solo SAS ha beneficiato di un aiuto individuale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Poiché la decisione contestata indicherebbe chiaramente che siffatti aiuti potevano essere concessi solo a compagnie aeree che disponevano di una licenza di esercizio rilasciata dalla Svezia e poiché un tale criterio è stato dalla Corte giudicato equivalente ad una discriminazione fondata sulla nazionalità nella sentenza del 18 marzo 2014, International Jet Management [28], la ricorrente fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto laddove ha concluso che la decisione contestata non violava l'articolo 18 TFUE.

59. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha anzitutto rilevato, al punto 77, che «un aiuto individuale (…) va a beneficio, per definizione, di un'unica impresa, ad esclusione di tutte le altre imprese, comprese quelle che si trovano in una situazione analoga a quella del beneficiario di tale aiuto» e istituisce, «per sua natura», «una differenza di trattamento, o addirittura una discriminazione, la quale è tuttavia insita nel carattere individuale di detta misura». La tesi della ricorrente equivaleva, dunque, a mettere sistematicamente in discussione la compatibilità con il mercato interno di qualsiasi aiuto individuale per il solo fatto che esso riveste un carattere intrinsecamente esclusivo e quindi discriminatorio, quando invece il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di concedere siffatti aiuti purché siano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 107 TFUE. Al punto 80 della sentenza impugnata, il Tribunale ha poi precisato che, supponendo che la differenza di trattamento istituita dalla misura controversa, in quanto prevista ad esclusivo beneficio di SAS, potesse essere assimilata a una discriminazione, occorreva verificare se detta misura fosse giustificata da un obiettivo legittimo e se fosse necessaria, adeguata e proporzionata per conseguire tale obiettivo. Nei limiti in cui Ryanair faceva riferimento all'articolo 18, primo comma, TFUE, il Tribunale ha osservato che tale disposizione vieta la discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati «senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste» e ha ritenuto che, pertanto, occorresse verificare se la differenza di trattamento istituita dalla misura controversa fosse consentita alla luce dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, che costituisce la base giuridica della decisione contestata. Secondo il Tribunale, un tale esame implicava «da un lato, che l'obiettivo della misura

[28] C-628/11, EU:C:2014:171, punto 68, in prosieguo la sentenza «International Jet Management».

[controversa] soddisfi i requisiti di quest'ultima disposizione e, dall'altro, che le modalità di concessione di detta misura, vale a dire, nel caso di specie, il fatto che essa vada ad esclusivo beneficio [di] SAS, consentano di raggiungere tale obiettivo e non vadano oltre quanto necessario per conseguirlo».

60. Ryanair fa valere in primo luogo che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale al punto 80 della sentenza impugnata, l'articolo 107 TFUE non costituisce una «disposizione particolare» ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE in quanto non stabilisce norme specifiche di non discriminazione.

61. In proposito, ricordo che il principio generale di non discriminazione vieta, da una parte, di trattare in modo diverso situazioni analoghe e, dall'altra, di trattare nello stesso modo situazioni differenti, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato [29].

62. L'articolo 18, primo comma, TFUE stabilisce che, «nel campo di applicazione dei Trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». Secondo una consolidata giurisprudenza, tale disposizione è destinata a trovare applicazione in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali i Trattati non prevedano norme specifiche che vietano discriminazioni [30]. Costituiscono siffatte norme, secondo la Corte, segnatamente le disposizioni del trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri conferita dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE e dall'articolo 21 TFUE [31], le disposizioni in materia di libera circolazione delle merci (articoli 30 TFUE, 34 TFUE e 110 TFUE) [32], di libera circolazione dei lavoratori (articolo 45 TFUE) [33], di libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) [34], di libera prestazione di servizi (articoli da 56 a 62 TFUE) [35] e di libera circolazione dei capitali (articoli 63 e 65 TFUE) [36].

63. L'applicazione dell'articolo 18, primo comma, TFUE è dunque subordinata alla condizione che alla situazione all'origine della discriminazione fatta valere non si applichi alcuna norma specifica prevista dai Trattati e intesa a vietare una discriminazione fondata sulla nazionalità [37]. L'articolo 107 TFUE costituisce una siffatta norma?

64. Sebbene il divieto di aiuti iscritto al primo paragrafo di tale articolo miri a garantire che la concorrenza nel mercato interno non sia falsata da interventi degli Stati membri, che sono tendenzialmente volti a favorire imprese nazionali, confesso che provo qualche difficoltà a riconoscere a tale disposizione la natura di norma volta ad implementare il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità alla stessa stregua delle disposizioni del trattato FUE sulle quattro libertà. Se tra il principio di non discriminazione iscritto all'articolo 18, primo comma, TFUE e la disciplina degli aiuti di Stato esiste una tendenziale affinità di scopi, vale a dire la tutela della concorrenza e delle libertà europee, tale disciplina costituisce tuttavia uno

29 V. sentenza del 27 ottobre 2022, ADPA e Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punto 41).

30 V. sentenza del 6 ottobre 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, punto 29 e giurisprudenza citata).

31 V. sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punto 65).

32 V. sentenza 18 giugno 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 40).

33 V. sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punto 78).

34 V. sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punto 55).

35 V. sentenza del 18 giugno 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 40 e giurisprudenza citata).

36 V. sentenza del 18 marzo 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Imposta sulle plusvalenze immobiliari) (C-388/19, EU:C:2021:212, punto 21).

37 V. sentenza dell'11 giugno 2020, TÜV Rheinland LGA Products e Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punti 31 e 33 e giurisprudenza citata).

strumento di controllo della discriminazione, ma non contiene essa stessa una regola di non discriminazione. Ciò nondimeno, come fa valere la Commissione, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 107 TFUE, nella misura in cui prevedono, a determinate condizioni, la compatibilità di certi aiuti con il mercato interno, ammettono talune disparità di trattamento ove necessarie e proporzionate al raggiungimento degli obiettivi previsti da tali disposizioni, e vengono dunque in rilievo ai fini dell'applicazione del principio di non discriminazione, in quanto «disposizioni particolari» dei Trattati ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE.

65. D'altro canto, come ho già avuto modo di osservare in altra sede, la giurisprudenza della Corte ha già da tempo evidenziato lo stretto legame intercorrente tra il concetto di selettività, compreso nella nozione di aiuto, e quello di discriminazione [38]. Il requisito relativo al vantaggio selettivo, impone di stabilire se, nell'ambito di un determinato regime giuridico, la misura nazionale in discussione sia idonea a favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovano, alla luce dell'obiettivo perseguito da detto regime, in situazioni di fatto e di diritto paragonabili e che sono quindi oggetto di un trattamento differenziato qualificabile, in sostanza, come discriminatorio [39].

66. Tuttavia, qualora l'aiuto previsto da una siffatta misura sia successivamente dichiarato compatibile con il mercato interno in applicazione dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, la differenziazione che esso introduce tra imprese che si trovano in una situazione giuridica e fattuale comparabile è considerata come obiettivamente giustificata e tollerata in quanto necessaria al raggiungimento di obiettivi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento dell'Unione. Ciò vale tanto per le misure individuali che per i regimi di aiuto e implica che la misura in questione, oltre a rispettare le condizioni specifiche dettate dalle disposizioni di deroga al divieto di aiuti enunciato all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sia adeguata al perseguimento degli scopi ammessi da tale trattato e non vada al di là di quanto necessario alla realizzazione dell'obiettivo dell'aiuto o al suo funzionamento [40]. È in tal senso che deve essere intesa l'affermazione contenuta al punto 77 della sentenza impugnata – contestata da Ryanair nel quadro della seconda censura del suo terzo motivo d'impugnazione – la cui formulazione non è delle più fortunate. Nell'economia del ragionamento seguito dal Tribunale nella sentenza impugnata, tale affermazione non riveste tuttavia un carattere decisivo, dato che il Tribunale procede comunque, ai punti 80 e seguenti a un esame della proporzionalità della misura controversa.

67. In base a quanto precede, l'argomento sollevato da Ryanair, vertente su un errore di diritto commesso dal Tribunale nel ritenere che l'articolo 107 TFUE costituisca una «disposizione particolare» ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE va dunque, a mio avviso, respinto.

68. In secondo luogo, Ryanair fa valere che una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità quale quella introdotta dalla misura controversa non sarebbe giustificabile se non sulla base dei motivi di deroga espressamente previsti dal trattato e, pertanto, trattandosi di una misura che incide sulla libera prestazione dei servizi, sui motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica tassativamente enunciati dall'articolo 52 TFUE, cui rinvia l'articolo 62 TFUE. Le giustificazioni avanzate dalla Commissione nella decisione contestata, relative alla necessità di preservare la connettività della Svezia, l'«accessibilità intrascandinava» o l'economia svedese non rientrerebbero in tali deroghe. Poiché tale argomento si sovrappone in sostanza con quelli avanzati nel quadro del suo quarto motivo d'impugnazione, rinvio all'esame di tale motivo.

[38] V. mie conclusioni nelle cause riunite World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:51, punto 17).

[39] V. sentenza dell'8 novembre 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Commissione (C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859, punto 67).

[40] V. già sentenza del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punto 15, nel prosieguo la «sentenza Iannelli & Volpi»).

69. In terzo luogo, Ryanair fa valere che, quand'anche la libera prestazione di servizi fosse inapplicabile nella specie, il Tribunale avrebbe comunque omesso di valutare se, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte, e, in particolare dalla sentenza International Jet Management, la disparità di trattamento introdotta dalla misura controversa, che si applica unicamente a SAS in quanto compagnia aerea detentrice di una licenza d'esercizio rilasciata dalla Svezia e stabilita in Svezia, si giustifichi sulla base di «considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate». Ricordo che nella sentenza International Jet Management, la Corte ha considerato che l'articolo 18 TFUE ostasse alla normativa di uno Stato membro che imponeva ad un vettore aereo, titolare di una licenza di esercizio rilasciata da un altro Stato membro, l'obbligo di conseguire un'autorizzazione ad entrare nel suo spazio aereo per voli in provenienza da paesi terzi, mentre una simile autorizzazione non era richiesta ai vettori aerei titolari di una licenza rilasciata dal primo Stato membro.

70. In proposito, è bene chiarire che SAS non è beneficiaria della misura controversa in virtù del fatto che dispone di una licenza di esercizio rilasciata dalla Svezia, ma in quanto impresa che ha subito danni a seguito delle restrizioni imposte da tale Stato membro in risposta alla crisi creata dalla pandemia di COVID-19 ed opera in un mercato, quello del trasporto aereo, particolarmente colpito dall'evento eccezionale costituito dallo scoppio di detta pandemia e rispetto al quale la Svezia ha ritenuto di intervenire con misure di sostegno. Come ho già avuto modo di rilevare, la Svezia era legittimata, nell'indicare SAS come beneficiaria della misura controversa a basarsi su considerazioni attinenti, tra l'altro, al contributo di SAS – percentualmente maggiore rispetto alle compagnie aeree concorrenti – al perseguimento di determinati obiettivi fondamentali per detto Stato membro, quali il mantenimento della connettività interna sia al territorio svedese che alla regione scandinava – incluso sulle rotte meno commerciali – e internazionale, in particolare in una situazione di prolungata emergenza ed incertezza quale quella provocata dalla pandemia di COVID-19. Certo, emerge dalla decisione contestata che solo le compagnie aeree che rispondono a determinate condizioni, tra le quali quella di detenere una licenza di esercizio rilasciata dalla Svezia ed essere ammissibili al regime di aiuti svedese, possono avere accesso a misure di aiuto individuali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE quali la misura controversa. Tuttavia, questa sola circostanza non permette, a mio avviso, di affermare, come fa la ricorrente, che il fatto che tale misura si applichi unicamente a SAS viola di per sé il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità iscritto all'articolo 18, primo comma, TFUE. In ogni caso, anche a voler considerare la sentenza International Jet Management, richiamata dalla ricorrente, pertinente ai fini dell'applicazione del principio generale di non discriminazione nel settore degli aiuti di Stato, non escludo che le considerazioni sopra ricordate, relative al contributo di SAS alla connettività della Svezia e all'«accessibilità intrascandinava», che figurano al considerando 26 della decisione contestata, possano, in una situazione di emergenza quale quella causata dalla pandemia di COVID-19, essere suscettibili di costituire «considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate», di natura non puramente economica, ai sensi di tale sentenza.

71. Sulla base di quanto precede ritengo che il terzo argomento sollevato da Ryanair nel quadro della prima censura del suo terzo motivo d'impugnazione sia infondato. Pertanto, tale censura, per la parte fin qui esaminata, va, a mio avviso, respinta come infondata.

3. Sulla terza censura

72. Con la terza censura del terzo motivo d'impugnazione, vertente sull'esame della proporzionalità della misura controversa da parte della Commissione, Ryanair muove quattro distinte critiche ai motivi contenuti ai punti da 81 a 88 della sentenza impugnata. I primi tre sono

diretti contro il punto 84 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale afferma che «dalla decisione [contestata] risulta che la SAS, a motivo di quote di mercato più elevate, è stata maggiormente colpita dalle restrizioni relative alla pandemia di COVID-19 rispetto alle altre compagnie aeree presenti in Svezia».

73. La ricorrente fa valere, in primo luogo, che tale affermazione, sulla quale il Tribunale si fonda per giustificare l'adeguatezza della disparità di trattamento in favore di SAS introdotta dalla misura controversa, non figura nella decisione contestata e che il Tribunale avrebbe pertanto proceduto ad una sostituzione di motivi non ammessa.

74. In proposito, ricordo che, nell'ambito del controllo di legittimità di cui all'articolo 263 TFUE, la Corte e il Tribunale non possono in ogni caso, sostituire la propria motivazione a quella dell'autore dell'atto impugnato [41]. Per contro, nell'ambito di un ricorso di annullamento, il Tribunale può essere indotto ad interpretare la motivazione dell'atto impugnato in maniera diversa dal suo autore, o addirittura, in taluni casi, persino a respingere la motivazione formale adottata da quest'ultimo, salvo il caso in cui nessun elemento materiale lo giustifichi [42]. Nella specie, al punto 84 della sentenza impugnata, il Tribunale ha risposto all'argomento sollevato da Ryanair secondo cui la sola circostanza che SAS – le cui operazioni erano concentrate in Danimarca, Svezia e Norvegia, rappresentasse il 67% del traffico aereo intrascandinavo e quasi la metà del traffico interno della Svezia – non consentiva di giustificare la differenza di trattamento risultante dalla misura controversa [43]. Ora, è sulla base di tali dati – che figurano al considerando 26 della decisione contestata e che, pertanto, la Commissione ha necessariamente preso in considerazione nella sua valutazione della compatibilità della misura controversa – che il Tribunale si è fondato per affermare, da un lato, al suddetto punto 84 della sentenza impugnata, che *risultava* dalla decisione contestata che SAS, a motivo di quote di mercato più rilevanti, era stata proporzionalmente più colpita dalle restrizioni introdotte a seguito della pandemia di COVID-19 rispetto alle altre compagnie aeree operanti in Svezia e, dall'altro, al punto 86 della medesima sentenza, che la differenza di trattamento a favore di SAS doveva considerarsi adeguata al fine di ovviare ai danni derivanti da tali restrizioni e non andava oltre quanto necessario per raggiungere detto obiettivo, tenuto conto altresì della natura e del quantum dell'aiuto in questione e delle sue modalità di concessione. Ne consegue che, ai punti da 82 a 86 della sentenza impugnata, il Tribunale si è limitato, al fine di rispondere alla censura sollevata dalla ricorrente, a ad interpretare la decisione contestata in modo conforme alle indicazioni in essa contenute e non ha, pertanto, proceduto ad alcuna sostituzione della motivazione di detta decisione.

75. In secondo luogo, Ryanair fa valere che la giustificazione avanzata dal Tribunale al punto 84 della sentenza impugnata implica che un'impresa che detiene un'importante quota di mercato ed è quindi in grado di esercitare un potere di mercato significativo è capace di appropriarsi della totalità della compensazione dei danni disponibile in virtù dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Ora il rispetto del principio di proporzionalità richiederebbe che tale compensazione fosse ripartita tra tutti gli operatori del mercato in proporzione ai danni subita. La logica sottostante a tale giustificazione sarebbe inoltre contraria all'articolo 102 TFUE in quanto riserva diritti speciali a un'impresa dominante, la quale è invece piuttosto investita di una particolare responsabilità di non compromettere col suo comportamento lo svolgimento di una concorrenza effettiva.

41 V. sentenza del 6 ottobre 2021, World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, punto 70).

42 V. sentenza del 6 ottobre 2021, World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, punto 71).

43 V. punti 82 e 83 della sentenza impugnata.

76. Anche tale argomento va, a mio avviso, respinto. Esso muove dalla premessa che un aiuto individuale volto a indennizzare solo una delle vittime di un evento eccezionale presenti sul mercato violi necessariamente il principio di proporzionalità, che richiederebbe che l'aiuto fosse proporzionalmente distribuito tra tutte le vittime di tale evento, e non possa pertanto essere dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Ora, la fondatezza di una tale premessa è stata discussa ed esclusa nell'ambito dell'esame del primo motivo di ricorso. In tale sede sono giunto alla conclusione che un aiuto siffatto è ammesso ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE ove la scelta del beneficiario non sia arbitraria e risulti adeguata e proporzionata all'obiettivo perseguito da tale norma. In una situazione di emergenza, quale quella causata da eventi coperti da tale disposizione, uno Stato membro deve poter essere libero, sotto il controllo della Commissione, di decidere in quali mercati intervenire con misure compensatorie e come allocare le risorse disponibili, anche al fine di assicurare, come sottolinea il Tribunale al punto 87 della sentenza impugnata, l'effetto utile del suo intervento. Per quanto riguarda il riferimento fatto da Ryanair all'articolo 102 TFUE e alla particolare responsabilità che incombe alle imprese che si trovano in posizione dominante ai sensi di tale disposizione, rilevo, da un lato, che la ricorrente non sostiene né dimostra che SAS gode di una posizione dominante ai sensi di tale disposizione e, dall'altro, che anche ove una tale posizione fosse provata, la concessione di un aiuto individuale non implica di per sé, come correttamente sottolineato dal governo francese, che il beneficiario sia messo nella situazione di abusare della sua posizione sul mercato per il solo fatto che le imprese concorrenti non sono destinatarie di una misura analoga. Inoltre, come emerge dallo stesso punto 82 della sentenza impugnata, la quota di mercato di SAS è stata presa in considerazione dal Tribunale quale indicatore del maggior danno subito da quest'ultima e costituisce pertanto un criterio pertinente ai fini dell'adozione di una misura compensatoria ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

77. In terzo luogo, Ryanair fa valere che non emerge chiaramente dal punto 85 della sentenza impugnata quali restrizioni avrebbero significativamente colpito più SAS che la ricorrente. Ove si tratti delle restrizioni relative alla pandemia di COVID-19 in generale, l'affermazione del Tribunale sarebbe manifestamente errata, poiché, in quanto compagnia paneuropea, Ryanair sarebbe stata colpita da tali restrizioni almeno nella stessa misura di SAS. Qualora invece si tratti delle restrizioni adottate dalle autorità svedesi, il criterio seguito dal Tribunale sarebbe arbitrario, poiché favorisce necessariamente le compagnie aeree svedesi, oltre a costituire una discriminazione indiretta che incoraggia la frammentazione del mercato unico.

78. In proposito, ricordo che obiettivo della misura controversa è indennizzare SAS per il danno derivante dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell'introduzione di restrizioni di viaggio nel contesto della pandemia di COVID-19. Come correttamente osservato dal governo svedese, tale danno è identificato facendo applicazione di un criterio, la cancellazione o la riprogrammazione dei voli, che prescinde dall'origine delle restrizioni. Per valutare la proporzionalità della misura controversa non è dunque necessario, quand'anche fosse in concreto possibile, determinare se tali danni sono da ricollegare alle sole restrizioni adottate dalle autorità svedesi o all'insieme delle restrizioni attuate dagli Stati membri o da questi ultimi e da paesi terzi. Inoltre, come affermato al punto 84 della sentenza impugnata, risulta dalla decisione contestata che, in linea con la natura territoriale degli aiuti di Stato, la necessità dell'adozione di una misura compensatoria in favore di SAS è stata valutata con riferimento al mercato svedese e alle compagnie aeree presenti su tale mercato, nonché alle loro rispettive quote in tale mercato. In tali circostanze, il criterio di valutazione della proporzionalità della misura controversa adottato dal Tribunale, che tiene conto del maggior danno subito da SAS a causa della sua quota di mercato più elevata rispetto alle altre compagnie aeree presenti sul

mercato svedese non ha niente di discriminatorio ed è la logica conseguenza del fatto che la misura controversa mira a ovviare alle conseguenze sul mercato svedese dell'evento eccezionale costituito dalla pandemia di COVID-19.

79. Infine, la ricorrente critica il criterio «dell'effetto utile» che figura al punto 87 della sentenza impugnata in cui il Tribunale ha affermato che, dato l'esiguo importo della misura controversa e tenuto conto della valutazione del danno subito dalla SAS, la ricorrente non aveva dimostrato che la ripartizione di tale importo tra tutte le compagnie aeree presenti in Svezia non avrebbe privato detta misura di effetto utile. Tale argomento deve, a mio avviso, essere respinto in quanto inoperante, poiché è diretto contro un elemento ad abundantiam della motivazione della decisione impugnata e non può comportare l'annullamento della stessa [44].

4. Conclusioni sul terzo motivo d'impugnazione

80. Poiché ho concluso nel senso di respingere tutte le censure sollevate dalla ricorrente a sostegno del suo terzo motivo d'impugnazione, tale motivo deve, a mio avviso, essere respinto nella sua integralità.

D. Sul quarto motivo d'impugnazione

81. Con il suo quarto motivo d'impugnazione, la ricorrente fa valere che il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto e ha manifestamente snaturato i fatti respingendo la seconda parte del suo terzo motivo di ricorso, con cui essa lamentava una violazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi in ragione del carattere discriminatorio della misura controversa. Tale motivo è suddiviso in tre censure. La seconda e la terza censura saranno esaminate congiuntamente.

1. Sulla prima censura

82. Con la prima censura del suo quarto motivo d'impugnazione Ryanair fa valere che, affermando, al punto 94 della sentenza impugnata, che la ricorrente non aveva dimostrato in che modo il carattere esclusivo della misura controversa, che va ad esclusivo beneficio di SAS, «sia tale da dissuaderla dallo stabilirsi in Svezia o dall'effettuare prestazioni di servizi da e verso tale paese», il Tribunale avrebbe scelto un criterio erroneo per valutare se una misura nazionale ostacola o rende meno interessante l'esercizio della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento. Il criterio che emergerebbe dalla giurisprudenza farebbe piuttosto riferimento alla capacità della misura in questione a dissuadere «un qualunque operatore interessato», e quindi, nella specie, compagnie aeree diverse da SAS che operano in Svezia, a stabilirsi o ad effettuare una prestazione di servizi nello Stato membro di cui trattasi.

83. Tale censura è manifestamente priva di fondamento. Per un verso, essa si fonda su una lettura tronca del punto 94 della sentenza impugnata. Nella seconda frase di tale punto, il Tribunale ha precisato che la ricorrente non aveva indicato «gli elementi di fatto o di diritto in conseguenza dei quali [la misura controversa] produrrebbe effetti restrittivi che andrebbero al di là di quelli che fanno scattare il divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ma che […] sono nondimeno necessari e proporzionati per ovviare ai danni arrecati alla SAS dall'evento

[44] V., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2022, Laboratoire Pareva/Commissione (C-702/21 P, non pubblicata, EU:C:2022:870, punto 52).

eccezionale costituito dalla pandemia di COVID-19, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE». Così facendo, il Tribunale ha chiarito la portata dell'onere della prova non assolto che incombeva alla ricorrente e lo ha svincolato da ogni riferimento alla situazione di una compagnia aerea specifica e, in particolare, a quella della ricorrente. Per altro verso, come correttamente osservato dal governo francese, la censura di Ryanair non tiene conto del rinvio, contenuto al suddetto punto 94 della sentenza impugnata, all'analisi precedentemente effettuata dal Tribunale riguardo alla proporzionalità della misura controversa, in cui la situazione dell'insieme delle compagnie aeree presenti in Svezia è stata presa in considerazione.

2. Sulla seconda e la terza censura

84. Con la seconda censura del suo quarto motivo d'impugnazione, Ryanair sostiene che l'affermazione contenuta al punto 94 della sentenza impugnata, riprodotta al paragrafo 82 delle presenti conclusioni, è contraddittoria ed errata in diritto, poiché nella specie non era necessario apportare nessuna dimostrazione poiché il fatto di essere arbitrariamente privata di un vantaggio riservato alla principale compagnia aerea svedese dissuade in sé la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento delle altre compagnie aeree. In proposito, Ryanair rinvia nuovamente alla sentenza International Jet Management. La ricorrente fa valere, in ogni caso, che essa ha fornito diversi elementi di prova, tra cui, in particolare, un rapporto elaborato in seno al dipartimento dei servizi d'investimento di Goodbody Stockbrokers e l'avviso di un esperto in diritto aeronautico. Il Tribunale avrebbe tuttavia omesso di valutare tali elementi. Con la terza censura, Ryanair contesta, in sostanza, al Tribunale di aver erroneamente respinto gli argomenti da essa invocati in prima istanza, volti a dimostrare che la restrizione alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento determinata dalla misura controversa non è giustificata.

85. Occorre ricordare che, per ricadere nel divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la misura in causa deve conferire un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici ponendoli in una situazione più favorevole rispetto ad altri [45]. Ne consegue che, per definizione, un aiuto è suscettibile di rinforzare la posizione del suo beneficiario a detrimento dei suoi concorrenti e di rendere più difficile per questi ultimi fornire i loro prodotti o i loro servizi sul mercato interessato dall'aiuto. Come riconosciuto dalla Corte, gli aiuti implicano sovente, per natura, una protezione e quindi un certo frazionamento del mercato a scapito dei prodotti e dei servizi delle imprese che non ne fruiscono [46]. La ricorrente non ha dunque torto quando afferma, in sostanza, che ogni aiuto che riservi un vantaggio ad un operatore economico nazionale è suscettibile di avere effetti negativi sulla libera prestazione di servizi e/o sulla libertà di stabilimento, nella misura in cui le imprese che operano sullo stesso mercato del beneficiario esercitando tali libertà non godono, alla stessa stregua di ogni altro concorrente di quest'ultimo, del medesimo vantaggio.

86. Tali effetti, tuttavia, non necessariamente, come sembra affermare la ricorrente, determinano una restrizione di queste libertà ai sensi del trattato [47]. In particolare è lecito chiedersi in che termini un aiuto individuale concesso ad un'impresa attiva su un mercato oggetto di commercio tra Stati membri, oltre a determinare un pregiudizio a tale commercio, comporti necessariamente e sistematicamente una discriminazione diretta o indiretta sulla base della

[45] V., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2015, Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 59), e del 30 giugno 2016, Belgio/Commissione (C-270/15 P, EU:C:2016:489, punto 48).

[46] V. in tal senso, in materia di libera circolazione delle merci, sentenza Iannelli & Volpi, punto 15.

[47] V. in tal senso, sentenza Iannelli & Volpi, punto 10.

nazionalità, per il solo fatto che il beneficiario di tale aiuto è un'impresa nazionale, o dissuada gli operatori di altri Stati membri a stabilirsi o a fornire servizi nello Stato membro in questione o ancora abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro [48]. Ora, l'argomento sollevato dalla ricorrente nel quadro della censura in esame, in quanto fondato su un tale automatismo, non permette, di per sé, di superare la constatazione contenuta al punto 94 della sentenza impugnata secondo cui essa non ha fornito elementi che consentano di ritenere che la misura controversa, in quanto va ad esclusivo vantaggio di SAS, ha un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di stabilimento o sulla libera prestazione dei servizi. Quanto agli elementi di prova che la ricorrente avrebbe presentato in tal senso dinanzi al Tribunale, quest'ultima si limita in sostanza a un rinvio generico a due rapporti di esperti da essa richiesti, dal quale non si evince una pertinenza specifica di tali rapporti rispetto alla questione qui in esame.

87. La seconda censura del quarto motivo d'impugnazione deve pertanto, a mio avviso, essere respinta come infondata. Va di conseguenza respinta anche la terza censura in quanto si fonda, in sostanza, sulla premessa che il Tribunale abbia erroneamente escluso l'esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi e presuppone dunque l'accoglimento della seconda censura sollevata dalla ricorrente.

3. Conclusioni sul quarto motivo d'impugnazione

88. Poiché ho concluso nel senso di respingere tutte le censure sollevate dalla ricorrente a sostegno del suo quarto motivo di ricorso, tale motivo deve, a mio avviso, essere respinto nella sua integralità.

E. Sul quinto motivo d'impugnazione

89. Con il quinto motivo d'impugnazione, diretto contro i punti 99 e 100, della sentenza impugnata, Ryanair fa valere che, respingendo il suo quarto motivo di ricorso, vertente sulla violazione dei suoi diritti procedurali per il mancato avvio del procedimento d'indagine formale, mediante un semplice rinvio all'esame dei primi tre motivi di ricorso, relativi alla fondatezza della valutazione di compatibilità della misura controversa con il mercato interno, il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto e uno snaturamento dei fatti.

90. Nella sentenza impugnata, il Tribunale, da un lato, ha rilevato che il quarto motivo di ricorso avanzato da Ryanair aveva, in realtà, carattere sussidiario, per il caso in cui esso non avesse esaminato la fondatezza della valutazione dell'aiuto in quanto tale (punto 99). Dall'altro, il Tribunale ha constatato che tale motivo era «privo di contenuto autonomo», limitandosi a riprendere «in modo condensato gli argomenti avanzati nell'ambito dei motivi di ricorso dal primo al terzo, senza evidenziare elementi specifici relativi ad eventuali serie difficoltà» (punto 100).

91. Ryanair, osserva, in primo luogo, che, a differenza dei primi tre motivi di ricorso, il quarto motivo non presupponeva la prova del carattere erroneo delle valutazioni della Commissione. Un diverso criterio si applicava dunque al controllo che doveva essere esercitato dal Tribunale e quest'ultimo non poteva accontentarsi di rinviare al risultato dell'esame dei primi tre motivi di

[48] Sottolineo che, nella presente causa, la questione di una eventuale violazione delle disposizioni del trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi si pone unicamente rispetto alla misura controversa considerata isolatamente e quindi indipendentemente dal regime di aiuti svedesi.

ricorso per dichiarare privo di fondamento il quarto. In secondo luogo, Ryanair fa valere che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale, essa ha avanzato argomenti autonomi a sostegno del suo quarto motivo di ricorso volti a evidenziare le lacune nelle informazioni possedute dalla Commissione al momento dell'adozione della decisione contestata, lacune che avrebbero potuto essere colmate solo attraverso l'apertura di un procedimento di indagine formale.

92. Occorre, anzitutto, ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante, la legittimità di una decisione di non sollevare obiezioni, fondata sull'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento 2015/1589 [49], dipende dalla questione di sapere se la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva, al momento della fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto obiettivamente suscitare dei dubbi in ordine alla compatibilità di tale misura con il mercato interno. L'esistenza di dubbi circa tale compatibilità è pertanto la prova che deve essere fornita per dimostrare che la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Tale prova, che va ricercata sia nelle circostanze dell'adozione della decisione di non sollevare obiezioni sia nel contenuto di tale decisione, deve essere fornita dal soggetto che richiede l'annullamento della decisione stessa, sulla scorta di un insieme di indizi concordanti [50]. La Corte ha precisato in proposito che non costituiscono, di per sé soli, indizi di serie difficoltà tali da imporre l'avvio di un procedimento d'indagine formale il carattere importante dell'aiuto concesso in applicazione della misura in questione nonché la complessità e la novità di tale misura [51].

93. Nella specie, come emerge da quanto fin qui esposto, nei primi tre motivi di ricorso la ricorrente ha invocato una serie di errori manifesti di valutazione che, a suo avviso, inficiavano il giudizio di compatibilità della misura controversa con il mercato interno. Con il quarto motivo di ricorso essa ha invocato il carattere incompleto e insufficiente dell'esame effettuato dalla Commissione e ha sostenuto che il risultato della valutazione della compatibilità di tale misura sarebbe stato diverso in esito ad un procedimento di indagine formale. In tale contesto, in primo luogo, rinviando agli argomenti sviluppati nel primo e nel secondo motivo di ricorso, Ryanair ha fatto valere che la decisione contestata conteneva diverse lacune, in particolare, l'assenza di una valutazione precisa dell'ammontare dell'aiuto e delle perdite subite da SAS, l'assenza di considerazione del vantaggio concorrenziale da quest'ultima goduto e del contributo delle altre compagnie aeree alla connettività della Svezia, nonché l'insufficienza dell'analisi della compatibilità della misura controversa con i principi di non discriminazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento. In secondo luogo, Ryanair ha fatto valere che l'emergenza creata dalla pandemia non esentava la Commissione dall'obbligo di avviare il procedimento formale di esame in caso di difficoltà serie nella valutazione dell'aiuto. Infine, sempre rinviando ai primi tre motivi di ricorso, Ryanair ha allegato che ciascuna delle censure avanzate nel quadro di tali motivi, in relazione alle quali essa avrebbe potuto apportare informazioni decisive nel quadro di un procedimento di indagine formale, sarebbero state sufficienti, in caso di avvio di un tale procedimento, a permettere alla Commissione di concludere nel senso dell'incompatibilità della misura controversa.

94. Alla luce di quanto esposto, è giocoforza constatare che il Tribunale ha correttamente ritenuto che gli argomenti sollevati da Ryanair nel quadro del quarto motivo di ricorso fossero privi di una propria autonomia. Esiste in effetti, come rilevato dal governo francese, un evidente

[49] Regolamento (UE) del Consiglio del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione) (GU 2015, L 248, pag. 9).

[50] Sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punti 38 e 40).

[51] Sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 64).

parallelismo tra detti argomenti e quelli sollevati nel quadro dei primi tre motivi di ricorso. In tali circostanze, il Tribunale non era tenuto a esaminare separatamente le censure sollevate nei primi tre motivi di ricorso e quelle, identiche, sollevate nel quadro del quarto motivo, ma ben poteva considerare l'esame delle seconde assorbito in quello relativo alle prime. Come osservato dal governo francese, la sentenza del 2 aprile 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione [52], cui rinvia la ricorrente, non si oppone a un tale approccio. Al contrario, nella causa che ha dato luogo a tale pronuncia, il Tribunale aveva esaminato congiuntamente i due motivi di merito sollevati nel ricorso, relativi rispettivamente all'esistenza di gravi difficoltà e alla correttezza delle valutazioni svolte dalla Commissione [53], escludendo le prime dopo aver constatato l'assenza di elementi tali da mettere in discussione la fondatezza delle seconde [54], senza che un tale approccio incorresse nella censura della Corte.

95. In tale contesto, il riferimento, fatto dalla ricorrente alla constatazione contenuta al punto 49 della sentenza impugnata, secondo cui il metodo di calcolo del danno definito dalla Commissione non consentiva di evitare completamente che la valutazione del danno includesse anche le conseguenze di decisioni assunte da SAS senza nesso diretto con la pandemia di COVID-19 è privo di rilievo, poiché alla luce del contesto in cui si inserisce e dell'insieme delle valutazioni svolte dal Tribunale, una tale constatazione non permette di ritenere che, per quest'ultimo, la Commissione si trovava di fronte a difficoltà serie tali da non permettere di escludere l'esistenza di un rischio concreto di sovracompensazione e da dubitare della compatibilità della misura controversa con il mercato interno [55]. Lo stesso vale per quanto riguarda le constatazioni del Tribunale relative all'assenza di prove di un effetto dissuasivo della misura controversa sulla libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento. Per quanto riguarda, infine, il riferimento fatto dalla ricorrente alla questione, che essa qualifica di inedita, dell'applicazione concomitante di misure ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, rilevo, da un lato che, come osservato al paragrafo 21 delle presenti conclusioni, la decisione contestata escludeva in ogni caso un cumulo di aiuti concessi in virtù di tali disposizioni in capo a SAS e, dall'altro, che, come ricordato sopra, la novità della misura in questione non costituisce comunque, di per sé sola, un indizio di serie difficoltà tale da imporre l'avvio di un procedimento d'indagine formale.

96. Sulla base dell'insieme delle circostanze che precedono, sono dell'avviso che il quinto motivo d'impugnazione debba essere respinto come infondato.

F. Sul sesto motivo d'impugnazione

97. Con il suo sesto motivo d'impugnazione, diretto contro i punti da 105 a 116 della sentenza impugnata, Ryanair lamenta un errore di diritto e un manifesto snaturamento dei fatti che il Tribunale avrebbe commesso respingendo il suo quinto motivo di ricorso vertente su una violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE. Da un lato, secondo la ricorrente, il Tribunale ha erroneamente applicato la giurisprudenza della Corte sulla portata dell'obbligo di motivazione laddove ha ritenuto che il contesto fattuale legato alla pandemia di COVID-19 dovesse essere preso in considerazione per valutare il carattere adeguato e sufficiente della

[52] C-431/07 P, EU:C:2009:223, punto 66.

[53] V. sentenza del 2 aprile 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione, C-431/07 P, EU:C:2009:223, punto 62.

[54] V. sentenza del 4 luglio 2007, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione (T-475/04, EU:T:2007:196, punti 126, 155 e 156).

[55] V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

motivazione della decisione contestata. Dall'altro lato, essa fa valere che il rispetto di garanzie quali il diritto ad una decisione sufficientemente motivata è tanto più importante qualora le istituzioni dell'Unione dispongano, come nella specie, di un ampio potere discrezionale.

98. Occorre ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante, richiamata dal Tribunale al punto 105 della sentenza impugnata la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone, che il detto atto riguardi direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi le prescrizioni di cui all'articolo 296 TFUE dev'essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia [56]. È sulla base di tali principi che occorre esaminare le censure avanzate dalla ricorrente.

99. Per quanto concerne la prima di tali censure, mi sembra evidente che il richiamo fatto dalla Corte al contesto nel quale si inserisce l'atto, quand'anche si dovesse ritenere che quest'ultimo ingloba altresì elementi di carattere meramente fattuale, non possa comunque essere letto nel senso che un rinvio a tale contesto consente di diminuire lo standard di motivazione che si impone alle istituzioni dell'Unione in virtù dell'articolo 296 TFUE quale interpretato dalla giurisprudenza sopra richiamata. Ne consegue che Ryanair avrebbe ragione a lamentare una violazione di tale disposizione qualora il Tribunale, come sostiene la ricorrente, avesse, nella sentenza impugnata, giustificato una carenza di motivazione della decisione contestata riferendosi all'emergenza creata dalla pandemia di COVID-19.

100. Tuttavia, come correttamente osservato sia dal governo francese che dalla Commissione, non è rinvenibile in alcun passaggio dei motivi di tale sentenza consacrati all'esame del quinto motivo di ricorso un rifermento qualunque alla crisi generata dalla pandemia di COVID-19 quale elemento del contesto da prendere in considerazione ai fini della valutazione dell'adeguatezza e sufficienza della motivazione della decisione contestata conformemente alla giurisprudenza richiamata al paragrafo che precede. La prima censura va dunque respinta.

101. Per quanto concerne la seconda censura, l'esame dei motivi della sentenza impugnata non permette di rilevare una violazione dell'articolo 296 TFUE da parte del Tribunale in relazione, in particolare, alla natura dell'atto di cui trattasi, vale a dire una decisione di non sollevare obiezioni a titolo dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. In proposito, ricordo, come peraltro ha fatto il Tribunale ai punti 106 e 107 della sentenza impugnata, che la Corte ha già avuto l'occasione di precisare che una siffatta decisione, che viene adottata in tempi brevi, deve esporre unicamente le ragioni per le quali la Commissione ritiene che non sussistano serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno, e che anche una motivazione succinta di tale decisione dev'essere considerata sufficiente se essa fa comunque apparire in modo chiaro e non equivoco le ragioni per cui la Commissione ha reputato non sussistenti siffatte difficoltà [57]. Nella specie, il Tribunale ha esaminato, ai punti da 108 a 114 della sentenza impugnata, le differenti carenze di motivazione lamentate da Ryanair nel suo ricorso – relative all'assenza di valutazione della conformità dell'aiuto con il principio della parità di trattamento, la libertà di

[56] Sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punti 87 e 88).

[57] V. sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 199).

stabilimento e la libera prestazione dei servizi, l'assenza di valutazione del vantaggio concorrenziale accordato a SAS, l'assenza di valutazione del metodo di calcolo del danno e dell'ammontare dell'aiuto e l'assenza di precisazioni sulle ragioni per cui SAS sarebbe stata trattata diversamente dalle altre compagnie aeree svedesi che avevano subito danni a causa della pandemia di COVID-19 – giudicandole insussistenti e concludendo, al punto 115 di tale sentenza, che la decisione contestata era sufficientemente motivata. Orbene, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, tale esame non è affetto da alcun errore quanto al livello di motivazione richiesto in relazione all'atto di cui trattasi e alle conclusioni cui è giunto il Tribunale circa l'adeguatezza della motivazione della decisione contestata. Rilevo peraltro, che diverse censure fatte valere da Ryanair nell'ambito del suo quinto motivo di ricorso, e reiterate nel sesto motivo d'impugnazione, miravano in realtà a contestare alla Commissione più una vera e propria assenza di esame che una carenza di motivazione. La risposta a tali censure si trova pertanto in passaggi della sentenza impugnata relativi all'esame dei primi tre motivi di ricorso piuttosto che nei punti da 108 a 114 di tale sentenza relativi alla violazione dell'obbligo di motivazione.

102. In base a quanto precede, il sesto motivo d'impugnazione deve, a mio avviso, essere respinto come infondato.

G. Conclusioni sull'impugnazione

103. Sulla base dell'insieme delle considerazioni svolte, tutti i motivi d'impugnazione e, pertanto, l'impugnazione nella sua integralità, devono, a mio avviso, essere respinti.

IV. Conclusione

104. Alla luce di tutto quanto precede, suggerisco alla Corte di respingere l'impugnazione. Conformemente all'articolo 184, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, suggerisco altresì alla Corte di condannare Ryanair alle spese incorse dalla Commissione e da SAS e dichiarare che la Repubblica francese e il Regno di Svezia sopporteranno le loro spese.