



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE

19 maggio 2021 *

«Aiuti di Stato – Mercato portoghese del trasporto aereo – Aiuto concesso dal Portogallo alla TAP a causa della pandemia di COVID-19 – Prestito di Stato – Decisione di non sollevare obiezioni – Punto 22 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà – Società facente parte di un gruppo – Difficoltà intrinseche e che non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo – Difficoltà troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso – Obbligo di motivazione – Mantenimento degli effetti della decisione»

Nella causa T-465/20,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda), rappresentata da E. Vahida, F.-C. Lapr v te, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis e V. Blanc, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, V. Bottka e S. No , in qualit  di agenti,

convenuta,

sostenuta da

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

da

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, in qualit  di agente,

e da

Repubblica portoghese, rappresentata da L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa e S. Jaulino, in qualit  di agenti, assistiti da N. Mimoso Ruiz, avvocato,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2020) 3989 final della Commissione, del 10 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP,

* Lingua processuale l'inglese.

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

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

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 dicembre 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il 9 giugno 2020 la Repubblica portoghese ha notificato alla Commissione europea una misura di aiuto sotto forma di prestito di Stato o di combinazione di un tale prestito e di una garanzia di Stato, per un importo massimo di EUR 1,2 miliardi (in prosieguo: la «misura di cui trattasi»), destinato alla Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (in prosieguo: il «beneficiario»), conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.
- 2 La misura di cui trattasi mira a mantenere il beneficiario, società controllante e azionista al 100% della Transportes Aéreos Portugueses SA (in prosieguo: la «TAP Air Portugal»), in attività per sei mesi, tra il luglio 2020 e il dicembre 2020. Alla data di adozione della decisione impugnata, la metà delle azioni del beneficiario era detenuta dalla Participações Públicas SGPS SA (in prosieguo: la «Parpública»), che gestiva le partecipazioni dello Stato portoghese. La Atlantic Gateway SGPS Lda (in prosieguo: la «AGW») deteneva il 45% delle azioni del beneficiario e il 5% delle azioni era detenuto da altri azionisti. La misura di cui trattasi riguarda un contratto di prestito concluso tra, segnatamente, la Repubblica portoghese in qualità di mutuante, la TAP Air Portugal in qualità di mutuatario e il beneficiario in qualità di garante. In qualità di azionisti del beneficiario, anche la AGW e la Parpública possono partecipare al contratto di prestito.
- 3 Il 10 giugno 2020 la Commissione ha adottato la decisione C(2020) 3989 final, relativa all'aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP (in prosieguo: la «decisione impugnata»), con la quale, dopo aver concluso che la misura di cui trattasi costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ne ha valutato la compatibilità con il mercato interno, più in particolare alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e dei suoi orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU 2014, C 249, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti»). La Commissione ha dichiarato la misura di cui trattasi compatibile con il mercato interno.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 4 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 luglio 2020, la Ryanair DAC, ricorrente, ha proposto il ricorso di cui trattasi.
- 5 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato, conformemente agli articoli 151 e 152 del regolamento di procedura del Tribunale. Con decisione dell'11 agosto 2020, il Tribunale (Decima sezione) ha accolto l'istanza di procedimento accelerato.

- 6 La Commissione ha depositato il controricorso presso la cancelleria del Tribunale il 26 agosto 2020.
- 7 Il 31 agosto 2020, in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la ricorrente ha presentato una domanda motivata di udienza di discussione.
- 8 Su proposta della Decima Sezione, il Tribunale, in forza dell'articolo 28 del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.
- 9 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 17 settembre 2020, il 21 ottobre 2020 e il 22 ottobre 2020, la Repubblica portoghese, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con decisioni del 1° ottobre 2020 e del 3 novembre 2020, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha ammesso detti interventi.
- 10 Con misure di organizzazione del procedimento del 13 ottobre 2020 e del 4 novembre 2020, la Repubblica portoghese, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia sono state autorizzate, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, a depositare una memoria di intervento.
- 11 Il 28 ottobre 2020, la Repubblica portoghese e, il 19 novembre 2020, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia hanno rispettivamente depositato presso la cancelleria del Tribunale le loro memorie di intervento.
- 12 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 14 La Repubblica francese chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile nella parte in cui è diretto a contestare la fondatezza della decisione impugnata e che venga respinto nel merito quanto al resto. In subordine, essa chiede che il ricorso venga respinto nel merito nel suo complesso.
- 15 Al pari della Commissione, la Repubblica di Polonia e la Repubblica portoghese chiedono che il ricorso venga respinto in quanto infondato.

In diritto

Sulla ricevibilità

- 16 La ricorrente afferma, ai punti 33 e 34 del ricorso abbreviato, di essere legittimata ad agire in qualità di «interessata» e di conservare un interesse ad agire che deriva dalla tutela dei diritti processuali di cui gode in questa stessa qualità ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

- 17 Difatti, la ricorrente sarebbe «interessata» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e «interessat[a]» ai sensi dell'articolo 1, lettera h), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9), poiché, in quanto concorrente della TAP Air Portugal, i suoi interessi sarebbero lesi dalla concessione di un prestito di Stato alla società controllante della TAP Air Portugal. L'aiuto concesso al beneficiario permetterebbe alla TAP Air Portugal di rimanere sul mercato come concorrente sovvenzionato della ricorrente. Contrariamente alla TAP Air Portugal, la ricorrente, suo principale concorrente in Portogallo, non beneficerebbe di un prestito di Stato. Essa sarebbe quindi penalizzata in termini di concessione di prestiti e di condizioni relative ai prestiti, soprattutto per quanto riguarda il loro tasso di interesse.
- 18 A tale titolo, essa sarebbe legittimata, in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, a proporre un ricorso di annullamento contro una decisione, come quella impugnata, che dichiara l'aiuto di cui trattasi compatibile con il mercato interno, adottata senza avviare il procedimento d'indagine formale.
- 19 La Commissione non contesta la ricevibilità del ricorso.
- 20 Si deve considerare che non sussiste alcun dubbio quanto alla ricevibilità del presente ricorso nei limiti in cui, tramite esso, la ricorrente intende dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 21 Infatti, nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 108 TFUE, occorre distinguere due fasi. Da un lato, la fase di esame preliminare istituita dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, che consente alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità dell'aiuto di cui trattasi. Dall'altro, il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, che consente alla Commissione di essere completamente edotta sui dati della causa. È solo nell'ambito di tale procedimento che il Trattato FUE prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni (sentenze del 19 maggio 1993, *Cook/Commissione*, C-198/91, EU:C:1993:197, punto 22; del 15 giugno 1993, *Matra/Commissione*, C-225/91, EU:C:1993:239, punto 16, e del 15 ottobre 2018, *Vereniging Gelijkberechtigting Grondbezitters e a./Commissione*, T-79/16, non pubblicata, EU:T:2018:680, punto 46).
- 22 Se il procedimento d'indagine formale non è avviato, gli interessati, che avrebbero potuto depositare osservazioni durante detta seconda fase, sono privati di tale possibilità. Per porvi rimedio, è riconosciuto loro il diritto di contestare, dinanzi al giudice dell'Unione europea, la decisione adottata dalla Commissione di non avviare il procedimento d'indagine formale. Pertanto, un ricorso diretto all'annullamento di una decisione fondata sull'articolo 108, paragrafo 3, TFUE proposto dall'interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE è ricevibile qualora l'autore di tale ricorso intenda in tal modo far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (v. sentenza del 18 novembre 2010, *NDSHT/Commissione*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Nel presente caso, il procedimento d'indagine formale non è stato avviato dalla Commissione e la ricorrente deduce, nell'ambito del quarto motivo, una violazione dei suoi diritti procedurali. Alla luce dell'articolo 1, lettera h), del regolamento 2015/1589, un'impresa concorrente del beneficiario di una misura di aiuto figura incontestabilmente tra gli «interessati», ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenze del 18 novembre 2010, *NDSHT/Commissione*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 59, e del 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 50).
- 24 Nel caso di specie, è incontestabile che esiste un rapporto di concorrenza tra la ricorrente e la TAP Air Portugal. La ricorrente ha infatti affermato, senza essere contraddetta, che essa contribuiva alla prestazione di servizi aerei in Portogallo dal 2003 e che ha trasportato, nel 2019, 10,9 milioni di passeggeri sulle rotte portoghesi. Non è stato neppure contestato tra le parti che la ricorrente era la più importante concorrente della TAP Air Portugal e che le due compagnie erano state in

concorrenza diretta su 32 linee nel 2019. La ricorrente ha anche sottolineato che il suo programma di volo per l'estate del 2020, elaborato prima della crisi sanitaria, avrebbe incluso 126 linee da 5 aeroporti portoghesi. La ricorrente è quindi una parte interessata che ha interesse a garantire la tutela dei diritti procedurali che le derivano dall'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE.

- 25 Si deve quindi ammettere la ricevibilità del ricorso nella parte in cui la ricorrente fa valere la violazione dei suoi diritti procedurali.
- 26 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi vertenti, il primo, su un'erronea applicazione dei punti 8 e 22 degli orientamenti; il secondo, sulla violazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE; il terzo, sulla violazione dei principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento; il quarto, su un'erronea applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e, il quinto, sulla violazione dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE.
- 27 In tale contesto, si deve constatare che il quarto motivo, inteso esplicitamente a ottenere il rispetto dei diritti procedurali della ricorrente, è ricevibile, tenuto conto della qualità di parte interessata di quest'ultima. La ricorrente, infatti, ai fini della salvaguardia dei diritti procedurali di cui beneficia nell'ambito del procedimento d'indagine formale, può invocare motivi di ricorso idonei a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o poteva disporre, nella fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto far sorgere dubbi quanto alla compatibilità di quest'ultima con il mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 81; del 9 luglio 2009, *3F/Commissione*, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punto 35, e del 6 maggio 2019, *Scor/Commissione*, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 73).
- 28 A tal riguardo, occorre ricordare che la ricorrente, per dimostrare la violazione dei suoi diritti procedurali a causa dei dubbi che la misura di cui trattasi avrebbe dovuto far sorgere quanto alla sua compatibilità con il mercato interno, può legittimamente invocare argomenti volti a dimostrare che l'accertamento della compatibilità di tale misura con il mercato interno, al quale la Commissione era giunta, era erroneo, il che, a fortiori, è idoneo a dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi in sede di valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno. Il Tribunale è quindi legittimato ad esaminare gli argomenti di merito addotti dalla ricorrente al fine di verificare se essi siano tali da corroborare il motivo da essa espressamente dedotto circa l'esistenza di dubbi che giustificano l'avvio del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 13 giugno 2013, *Ryanair/Commissione*, C-287/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:395, punti da 57 a 60, e del 6 maggio 2019, *Scor/Commissione*, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 77).
- 29 Per quanto riguarda il quinto motivo, vertente sul difetto di motivazione che vizia la decisione impugnata, occorre sottolineare che l'inosservanza dell'obbligo di motivazione rientra nell'ambito della violazione delle forme sostanziali e costituisce un motivo di ordine pubblico che deve essere sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione e non si riferisce alla legittimità nel merito della decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del 2 aprile 1998, *Commissione/Sytraval e Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti da 67 a 72).

Nel merito

- 30 Occorre esaminare anzitutto il quinto motivo.

Sul quinto motivo, vertente sul difetto di motivazione che vizia la decisione impugnata

- 31 Con il suo quinto motivo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la decisione impugnata è viziata da una serie di difetti di motivazione.
- 32 Con la prima parte del quinto motivo, la ricorrente sostiene che la Commissione non ha esaminato se le difficoltà del beneficiario fossero troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso ai sensi del punto 22 degli orientamenti. Inoltre, la Commissione non avrebbe dimostrato che le difficoltà del beneficiario erano intrinseche ad esso e non risultavano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo, ai sensi di tale disposizione. La decisione impugnata farebbe riferimento unicamente al fatto che, da un lato, il beneficiario aveva fondi propri negativi e, dall'altro, il rating di credito della TAP Air Portugal era diminuito considerevolmente a causa della crisi sanitaria. Tuttavia, la decisione impugnata non indicherebbe se una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo avesse contribuito a tale risultato. La ricorrente rileva a tal riguardo che i due azionisti riuniti nel consorzio AGW sono attivi anche nel settore dei trasporti attraverso le proprie imprese e che non si può quindi escludere che queste ultime siano state favorite a scapito della posizione finanziaria della TAP Air Portugal.
- 33 La ricorrente afferma, riguardo al punto 43 della decisione impugnata, che la Commissione si è limitata ad affermare, senza dimostrarlo, in merito all'ammissibilità del beneficiario dell'aiuto per il salvataggio, che «[b]enché il beneficiario sia controllato da altri azionisti [punto 3], le difficoltà che incontra sono intrinseche ad esso, sono troppo gravi per essere risolte dai suoi azionisti di maggioranza o da altri azionisti e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi a vantaggio dei suoi azionisti o di altre controllate, come illustrano i punti da 7 a 9».
- 34 Secondo la ricorrente, la Commissione ha completamente omissso di motivare, anche in modo succinto, la presunta mancanza di capacità degli azionisti di far fronte alle difficoltà del beneficiario. Allo stesso modo, la Commissione non avrebbe affatto valutato la ripartizione dei costi all'interno del gruppo o se le difficoltà del beneficiario fossero intrinseche ad esso.
- 35 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Polonia e dalla Repubblica portoghese, contesta tale argomento.
- 36 Occorre rammentare, anzitutto, che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo colpite direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione di decidere se la motivazione di un atto soddisfi gli obblighi di cui al citato articolo 296 TFUE deve essere risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 125 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 In tale contesto, la decisione di non avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE deve esporre unicamente i motivi per i quali la Commissione ritiene che non sussistano gravi difficoltà per la valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato interno, e anche una motivazione succinta di tale decisione deve essere considerata sufficiente rispetto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE qualora essa faccia apparire in modo chiaro e inequivocabile le ragioni per cui la Commissione ha ritenuto non sussistenti difficoltà di tal genere, in quanto la questione della fondatezza di detta motivazione è estranea a tale obbligo (v., in tal senso,

sentenze del 22 dicembre 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punti 65, 70 e 71; del 27 ottobre 2011, *Austria/Scheucher-Fleisch e a.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 111, e del 12 maggio 2016, *Hamr – Sport/Commissione*, T-693/14, non pubblicata, EU:T:2016:292, punto 54).

- 38 Per quanto riguarda la censura della ricorrente secondo cui la Commissione ha omesso di esporre le ragioni per le quali, da un lato, le difficoltà erano intrinseche al beneficiario e non risultavano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e, dall'altro, le difficoltà del beneficiario erano troppo gravi per essere risolte dal gruppo di cui faceva parte, ai sensi del punto 22 degli orientamenti, occorre ricordare che, ai sensi di tale punto, «[un']impresa facente parte di un gruppo più grande, o che viene da esso rilevata, non può, in linea di principio, beneficiare di aiuti ai sensi dei presenti orientamenti, salvo qualora si possa dimostrare che le sue difficoltà sono intrinseche e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e che sono troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso».
- 39 L'obiettivo di tale divieto è quindi di impedire a un gruppo di imprese di far sostenere allo Stato il costo di un'operazione di salvataggio di una delle imprese che lo compongono, quando tale impresa è in difficoltà e il gruppo è esso stesso all'origine di tali difficoltà oppure dispone dei mezzi per farvi fronte da solo (v., in tal senso, sentenza del 13 maggio 2015, *Niki Luftfahrt/Commissione*, T-511/09, EU:T:2015:284, punto 159).
- 40 Ne consegue che il punto 22 degli orientamenti enuncia tre condizioni cumulative che consentono di ritenere compatibile con il mercato interno un aiuto concesso a una società facente parte di un gruppo. Spetta infatti alla Commissione esaminare, in primo luogo, se il beneficiario dell'aiuto faccia parte di un gruppo e, in caso affermativo, la composizione di quest'ultimo; in secondo luogo, se le difficoltà che il beneficiario deve affrontare siano intrinseche ad esso e non risultino da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo e, in terzo luogo, se tali difficoltà siano troppo gravi per essere risolte dal gruppo stesso.
- 41 Orbene, al punto 43 della decisione impugnata, la Commissione afferma quanto segue:
- «Benché il beneficiario sia controllato da altri azionisti [punto 3], le difficoltà che incontra sono intrinseche ad esso, sono troppo gravi per essere risolte dai suoi azionisti di maggioranza o da altri azionisti e non risultano da una ripartizione arbitraria dei costi a vantaggio dei suoi azionisti o di altre controllate, come illustrato ai punti da 7 a 9. Quanto [al beneficiario], risulta che le difficoltà di cui trattasi siano state aggravate dalle misure pubbliche senza precedenti che il Portogallo e altri paesi avevano adottato in relazione al trasporto aereo».
- 42 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se il beneficiario faccia parte di un gruppo, si deve rilevare che la Commissione non ha né accertato né chiarito in precedenza se il beneficiario facesse parte di un tale gruppo. Infatti, da nessuna delle motivazioni della decisione impugnata risulta che la Commissione abbia effettuato una siffatta analisi. Il punto 43 della decisione impugnata può quindi essere interpretato o nel senso che non contiene alcuna posizione della Commissione su tale punto, o nel senso che lascia intendere che la Commissione muoveva probabilmente dalla premessa, senza tuttavia spiegarla, che il beneficiario faceva parte di un gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti. In effetti, se così non fosse stato, non sarebbe stato necessario che la Commissione esaminasse le altre due condizioni previste al punto 22 degli orientamenti. Inoltre, nell'ambito del suo esame di dette condizioni previste, la Commissione ha rilevato che il beneficiario era «controllato da altri azionisti» e ha rinviato, al riguardo, al punto 3 della decisione impugnata, che elenca le società azioniste del beneficiario, tra cui la AGW.
- 43 Del resto, anche se la Commissione ha utilizzato gli stessi termini utilizzati al punto 22 degli orientamenti per descrivere le due eccezioni al divieto di concedere una misura di aiuto ai sensi degli orientamenti ad una società facente parte di un gruppo, il fatto di riprendere semplicemente il testo di detto punto 22 non può sostituire l'esame dell'esistenza di un gruppo.

- 44 A tal riguardo, dalle memorie delle parti principali e dal dibattito all'udienza di discussione risulta che esse non concordano sulla questione se il beneficiario e i suoi azionisti, in particolare il consorzio AGW, facessero parte di un gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti. Su tale punto, bisogna constatare che, alla data di adozione della decisione impugnata, la Parpública deteneva il 50% delle azioni del beneficiario, la AGW il 45% e che il restante 5% delle azioni apparteneva a terzi.
- 45 La ricorrente ha sostenuto nel ricorso e in udienza che, alla data della decisione impugnata, il beneficiario costituiva un gruppo con il consorzio AGW, nonché con i due azionisti di quest'ultimo, ossia le società HPGB SGPS SA e DGN Corporation. Sarebbe stato dimostrato che il consorzio AGW e queste due ultime società esercitavano un controllo congiunto ed effettivo sul beneficiario.
- 46 La Commissione, nel controricorso e in udienza, ha negato l'esistenza di un gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti di cui farebbero parte la AGW e il beneficiario. A suo avviso, dalla decisione impugnata non risulta che si tratti di un gruppo di cui facevano parte il beneficiario e la AGW. La AGW sarebbe un consorzio, che detiene in realtà le azioni di due persone fisiche e non costituirebbe di per sé un'impresa.
- 47 Tuttavia, una siffatta constatazione non risulta dalla decisione impugnata. Come rilevato al precedente punto 42, né il punto 43 della decisione impugnata né alcun altro passaggio di quest'ultima contengono una constatazione o un'analisi relative all'esistenza o l'assenza di un gruppo di imprese, ai sensi del punto 22 degli orientamenti, né tanto meno alla composizione di un siffatto gruppo di imprese. Occorre constatare, inoltre, che la Commissione si è limitata a fornire, al punto 4 della decisione impugnata, informazioni sulle società controllate dal beneficiario. Tuttavia, la decisione impugnata non contiene informazioni sui rapporti tra detto beneficiario e le società azioniste di cui al punto 3 della decisione impugnata, in particolare la AGW.
- 48 Più specificamente, occorre rilevare al riguardo che, per quanto riguarda la nozione di «gruppo più grande», il punto 21, lettera b), degli orientamenti fa riferimento all'allegato della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU 2003, L 124, pag. 36). Infatti, conformemente alla nota a piè di pagina n. 28 degli orientamenti, «[p]er determinare se una società sia indipendente o faccia parte di un gruppo, si applicano i criteri di cui all'allegato I della raccomandazione 2003/361/CE».
- 49 Orbene, come constatato al precedente punto 47, la decisione impugnata non indica se la Commissione avesse esaminato la questione se, tenendo conto, in particolare, dei criteri enunciati in detto allegato, il beneficiario e le società che detengono azioni in quest'ultimo potessero essere qualificati come gruppo ai sensi del punto 22 degli orientamenti. Il Tribunale non è quindi in grado di verificare se fosse così.
- 50 Secondo costante giurisprudenza, la motivazione non può essere espressa per la prima volta, ex post, dinanzi al giudice, salvo circostanze eccezionali (v. sentenza del 20 settembre 2011, *Evropaïki Dynamiki/BEI*, T-461/08, EU:T:2011:494 punto 109 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, le spiegazioni fornite dalla Commissione nel controricorso e in udienza, secondo le quali il beneficiario non faceva parte di un gruppo, non possono integrare la motivazione della decisione impugnata in corso di causa.
- 51 In secondo luogo, e supponendo che il punto 43 della decisione impugnata dovesse essere interpretato come basato sulla premessa implicita che il beneficiario e i suoi azionisti facessero parte dello stesso gruppo (v. punto 42 supra), contrariamente quindi alle affermazioni della Commissione formulate nel controricorso e in udienza, si deve constatare che la Commissione non ha sufficientemente spiegato perché essa riteneva che la seconda e la terza condizione previste al punto 22 degli orientamenti e ricordate al precedente punto 38 fossero soddisfatte. In effetti, al riguardo la Commissione si è limitata ad affermare, al punto 43 della decisione impugnata, rispettivamente, che le difficoltà del beneficiario erano intrinseche ad esso e «non risulta[va]no da una ripartizione arbitraria dei costi a

vantaggio dei suoi azionisti o di altre controllate» e che le suddette difficoltà erano «troppo gravi per essere risolte dai suoi azionisti di maggioranza o da altri azionisti», senza tuttavia suffragare in alcun modo tali affermazioni.

- 52 Infatti, se è pur vero che, al punto 43 della decisione impugnata la Commissione ha rinviato ai punti da 7 a 9 e da 11 a 13 di tale decisione, si deve rilevare che la Commissione si è limitata, ai punti da 7 a 9 della decisione impugnata, a fornire precisazioni sulla situazione finanziaria del beneficiario e sulle difficoltà generate dalla pandemia di COVID-19. Parimenti, i punti da 11 a 13 della decisione impugnata espongono l'impatto delle perturbazioni causate da detta pandemia sui risultati operativi della TAP Air Portugal e sulla sua posizione di liquidità. Tali punti non precisano quindi in alcun modo se le difficoltà fossero intrinseche al beneficiario e non risultassero da una ripartizione arbitraria dei costi all'interno del gruppo asseritamente costituito dal suddetto beneficiario e dai suoi azionisti. Essi non espongono neppure la situazione finanziaria delle società azioniste del beneficiario, né la loro eventuale capacità di risolvere, anche solo parzialmente, le difficoltà di quest'ultimo. Il Tribunale non è quindi in grado di controllare la fondatezza delle citate affermazioni.
- 53 Di conseguenza, è impossibile per il Tribunale verificare se le condizioni poste al punto 22 degli orientamenti siano soddisfatte nel caso di specie e se ostino all'ammissibilità del beneficiario alla concessione di un aiuto per il salvataggio. Infatti, nella decisione impugnata non sono esposte le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto di non essere in presenza di serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato interno, ai sensi della giurisprudenza citata supra al punto 37.
- 54 Pertanto, il quinto motivo è fondato, senza che sia necessario esaminare le altre parti dello stesso.
- 55 L'insufficienza di motivazione da cui è viziata la decisione impugnata ne comporta l'annullamento. Difatti, il punto 22 degli orientamenti prevede le condizioni alle quali un aiuto per il salvataggio concesso a una società facente parte di un gruppo può essere considerato compatibile con il mercato interno. Orbene, in assenza di una motivazione sufficiente al riguardo nella decisione impugnata, il Tribunale non è in grado di verificare se la Commissione abbia correttamente ritenuto di non essere in presenza di serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato interno. La decisione impugnata deve quindi essere annullata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi addotti dalla ricorrente.

Sul mantenimento degli effetti della decisione annullata

- 56 Secondo costante giurisprudenza, qualora lo giustificino esigenze imperative connesse alla certezza del diritto, il giudice dell'Unione può valersi, in forza dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, di un potere discrezionale per stabilire, in ciascun caso concreto, quali effetti di tale atto debbano considerarsi definitivi (v., per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 121 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Da questa disposizione risulta quindi che, se lo ritiene necessario, il giudice dell'Unione può, anche d'ufficio, limitare l'effetto di annullamento della sua sentenza (v., in tal senso, sentenza del 1° aprile 2008, Parlamento e Danimarca/Commissione, C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, punto 85).
- 58 Conformemente a tale giurisprudenza, la Corte si è avvalsa della possibilità di limitare l'effetto nel tempo della dichiarazione d'invalidità di una normativa dell'Unione quando esigenze imperative di certezza del diritto attinenti al complesso degli interessi, sia pubblici sia privati, in gioco in determinate cause impedivano di rimettere in discussione l'erogazione o il versamento di somme di danaro, effettuati in base a detta normativa, per il periodo anteriore alla data della sentenza (sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 122).

- 59 Nel caso di specie, il Tribunale ritiene che esistano esigenze imperative di certezza del diritto che giustificano la limitazione nel tempo degli effetti dell'annullamento della decisione impugnata. Infatti, si deve constatare che la misura di cui trattasi è stata concessa per un periodo iniziale di sei mesi già trascorso, al termine del quale la Repubblica portoghese doveva trasmettere alla Commissione, conformemente al punto 55, lettera d), degli orientamenti, o la prova che il credito era stato integralmente rimborsato, oppure un piano di ristrutturazione o un piano di liquidazione. Peraltro, conformemente a detta disposizione, nell'ipotesi della presentazione di un piano di ristrutturazione, l'autorizzazione dell'aiuto per il salvataggio era automaticamente prorogata fino all'adozione da parte della Commissione di una decisione definitiva sul piano di ristrutturazione, a meno che essa non decidesse che tale proroga non era giustificata o doveva essere limitata nel tempo o nella portata.
- 60 In tale contesto, in cui l'applicazione della misura di aiuto di cui trattasi si inserisce in un processo ancora in corso e composto da varie fasi successive, il fatto di rimettere in discussione l'erogazione delle somme di denaro previste dalla misura di aiuto di cui trattasi nella fase attuale avrebbe conseguenze particolarmente dannose su un insieme di interessi, sia pubblici che privati. Più specificamente, si deve tener conto degli effetti negativi delle perturbazioni causate dalla pandemia di COVID-19 sui servizi aerei e sull'economia del Portogallo e dell'importanza della TAP Air Portugal per tali servizi e per l'economia di detto Stato membro. Infine, si deve rilevare che l'illegittimità accertata consiste in un difetto di motivazione e non in un errore nel merito. Tali circostanze possono giustificare la limitazione nel tempo degli effetti dell'annullamento della decisione impugnata.
- 61 In forza dell'articolo 266 TFUE, la Commissione, da cui emana l'atto annullato, è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza comporta.
- 62 Pertanto, occorre sospendere gli effetti dell'annullamento della decisione impugnata fino all'adozione di una nuova decisione da parte della Commissione. Considerata la celerità con cui la Commissione ha agito a partire dalla pre-notifica e dalla notifica della misura di cui trattasi, detti effetti saranno sospesi per un periodo non superiore a due mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza per il caso in cui la Commissione decida di adottare la menzionata nuova decisione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e per un periodo supplementare ragionevole qualora la Commissione decida di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks C-333/07, EU:C:2008:764, punto 126).

Sulle spese

- 63 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata a sostenere le proprie spese nonché quelle della ricorrente, conformemente alla domanda di quest'ultima.
- 64 Inoltre, in forza dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa si fanno carico delle proprie spese. La Repubblica francese, la Repubblica di Polonia e la Repubblica portoghese si faranno carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione C(2020) 3989 final della Commissione, del 10 giugno 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57369 (2020/N) – COVID-19 – Portogallo – Aiuto concesso alla TAP, è annullata.**

- 2) **Si devono sospendere gli effetti dell'annullamento di detta decisione fino all'adozione di una nuova decisione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Detti effetti sono sospesi per un periodo non superiore a due mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza per il caso in cui la Commissione decida di adottare la menzionata nuova decisione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e per un periodo supplementare ragionevole qualora la Commissione decida di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.**
- 3) **La Commissione è condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Ryanair DAC.**
- 4) **La Repubblica francese, la Repubblica di Polonia e la Repubblica portoghese si faranno carico delle proprie spese.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 maggio 2021.

Firme