



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

9 giugno 2021 *

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Prestito pubblico garantito dalla Germania in favore di Condor Flugdienst nel contesto della pandemia di COVID-19 – Decisione di non sollevare obiezioni – Aiuto destinato a ovviare ai danni arrecati da un evento eccezionale – Articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE – Valutazione del danno – Nesso causale – Obbligo di motivazione – Mantenimento degli effetti della decisione»

Nella causa T-665/20,

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

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, F. Tomat e V. Bottka, in qualit  di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. M ller, R. Kanitz e P.-L. Kr ger, in qualit  di agenti;

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

e

Condor Flugdienst GmbH, con sede in Kelsterbach (Germania), rappresentata da A. Birnstiel e S. Blazek, avvocati,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2020) 2795 final della Commissione, del 26 aprile 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Germania – Compensazione dei danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 alla Condor Flugdienst GmbH,

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

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

cancelliere: I. Pollalis, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 marzo 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 La Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: «Condor») è una compagnia aerea che effettua voli charter avente sede in Kelsterbach (Germania). Essa fornisce servizi di trasporto aereo a clienti individuali e a tour operator a partire da Francoforte sul Meno, Düsseldorf, Monaco di Baviera e Amburgo (Germania), concentrandosi sul mercato dei viaggi turistici.
- 2 Condor era prima detenuta dalla Thomas Cook Group plc (in prosieguo: il «gruppo Thomas Cook»). Il 23 settembre 2019, il gruppo Thomas Cook cessava le proprie attività e veniva posto in liquidazione giudiziaria. In ragione degli stretti rapporti operativi e finanziari con quest'ultimo, Condor si ritrovava a propria volta confrontata a difficoltà finanziarie e doveva, di conseguenza, chiedere l'apertura di una procedura di insolvenza, il 25 settembre 2019.
- 3 Lo stesso giorno, la Repubblica federale di Germania notificava alla Commissione europea un aiuto individuale in favore di Condor sotto forma di un prestito per il salvataggio di EUR 380 milioni garantito dallo Stato. L'obiettivo di tale misura era consentire a Condor di proseguire le sue attività fino a quando non si fosse costituita riserve di liquidità che le permettessero di operare indipendentemente dal gruppo Thomas Cook. Tale misura mirava quindi a mantenere un trasporto aereo ordinato e a limitare le conseguenze negative per Condor comportate dalla liquidazione della sua controllante. Con decisione del 14 ottobre 2019, C(2019) 7429 final, relativa all'aiuto di Stato SA.55394 (2019/N) – Germania – Aiuto al salvataggio della Condor Flugdienst GmbH, la Commissione approvava l'aiuto.
- 4 Il 24 aprile 2020, la Repubblica federale di Germania notificava alla Commissione, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, un altro aiuto individuale in favore di Condor, sotto forma di due prestiti che essa garantiva, oltre ad interessi sovvenzionati. Tale misura mirava a compensare Condor dei danni direttamente sofferti a causa della cancellazione o della riprogrammazione dei suoi voli a seguito dell'introduzione di restrizioni di viaggio, in particolare le misure di confinamento, nel contesto della pandemia di COVID-19.
- 5 Il 26 aprile 2020, la Commissione adottava la decisione C(2020) 2795 final, relativa all'aiuto di Stato SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Germania – Compensazione dei danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 alla Condor Flugdienst GmbH (in prosieguo: la «decisione impugnata»), con la quale concludeva che la misura in questione costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, compatibile con il mercato interno in virtù dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 6 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 novembre 2020, la ricorrente, Ryanair DAC, ha proposto il presente ricorso.
- 7 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 del 2 dicembre 2020, il Tribunale (Decima Sezione) ha accolto l'istanza di procedimento accelerato.
- 8 La Commissione ha depositato controricorso presso la cancelleria del Tribunale il 21 dicembre 2020.
- 9 In applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la ricorrente ha presentato, il 28 dicembre 2020, una domanda motivata di udienza di discussione.
- 10 Su proposta della Decima Sezione, il Tribunale, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.
- 11 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 4 gennaio 2021, il 27 gennaio 2021 e il 28 gennaio 2021, la Repubblica federale di Germania, Condor e la Repubblica francese hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 12 Con decisioni rispettivamente del 18 gennaio 2021 e del 9 febbraio 2021, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese.
- 13 Con ordinanza dell'11 febbraio 2021, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento di Condor.
- 14 Con misure di organizzazione del procedimento notificate rispettivamente il 19 gennaio 2021 e l'11 febbraio 2021, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese, da un lato, e Condor, dall'altro, sono state autorizzate, in applicazione dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, a depositare una memoria di intervento.
- 15 La Repubblica federale di Germania ha allegato alla sua memoria di intervento la versione riservata della decisione impugnata. All'udienza, la Commissione e Condor hanno entrambe confermato di non avere obiezioni a che la versione riservata della decisione impugnata fosse comunicata alla ricorrente e a che il Tribunale vi facesse riferimento nella decisione definitiva del procedimento. Ne è stato preso atto nel verbale dell'udienza.
- 16 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.

- 17 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 18 La Repubblica francese chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui è diretto a contestare la fondatezza della decisione impugnata e respingerlo nel merito quanto al resto. In subordine, chiede che il Tribunale voglia respingerlo nel merito nella sua integralità.
- 19 Al pari della Commissione, la Repubblica federale di Germania e Condor chiedono che il Tribunale voglia respingere il ricorso in quanto infondato e condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

- 20 A sostegno del ricorso la ricorrente deduce quattro motivi vertenti, rispettivamente, il primo, su una violazione dei principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento; il secondo, su un'errata applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE e su un errore manifesto di valutazione relativo alla proporzionalità dell'aiuto; il terzo, sul fatto che la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento d'indagine formale e, il quarto, su una violazione dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE.

Sulla ricevibilità

- 21 La ricorrente fa valere, ai punti da 33 a 41 del ricorso, di essere legittimata ad agire in quanto «interessata» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e «interessata» 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), ciò che le permetterebbe di proporre un ricorso di annullamento diretto alla salvaguardia dei suoi diritti procedurali contro la decisione impugnata, adottata senza previo procedimento d'indagine formale.
- 22 In quanto concorrente di Condor, la ricorrente sarebbe lesa nei suoi interessi dalla concessione della misura di aiuto in questione, che consentirebbe a Condor di mantenersi sul mercato come concorrente sovvenzionato nonostante le conseguenze negative della pandemia di COVID-19. Per contro, la ricorrente, che sarebbe la seconda compagnia aerea in Germania, non beneficerebbe di un tale sostegno.
- 23 La Commissione non contesta la ricevibilità del ricorso.
- 24 La Repubblica francese ritiene che la ricorrente non sia legittimata ad agire per contestare la fondatezza della decisione impugnata e che, pertanto, i motivi primo e secondo del ricorso siano irricevibili. Per contro, la Repubblica francese non contesta la ricevibilità del terzo motivo di ricorso, in quanto la ricorrente, a suo avviso, è incontestabilmente un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, né quella del quarto motivo.
- 25 Si deve constatare che la ricevibilità del ricorso è pacifica nella misura in cui, con esso, la ricorrente intende far valere che la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

- 26 Infatti, nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 108 TFUE, occorre distinguere due fasi. Da un lato, la fase preliminare di esame istituita all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, che consente alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità dell'aiuto di cui trattasi. Dall'altro lato, 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 Gelijkberechtiging Grondbezitters e a./Commissione*, T-79/16, non pubblicata, EU:T:2018:680, punto 46).
- 27 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 loro riconosciuto 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 inteso all'annullamento di una decisione fondata sull'articolo 108, paragrafo 3, TFUE proposto da un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE è ricevibile qualora l'autore di tale ricorso intenda 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 citata).
- 28 Nel caso di specie, il procedimento d'indagine formale non è stato avviato dalla Commissione e la ricorrente deduce, nell'ambito del terzo 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 è incontestabilmente un «interessato» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e a./Commissione*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punto 50; v. anche, nel medesimo senso, sentenza del 18 novembre 2010, *NDSHT/Commissione*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 59).
- 29 Orbene, è fuori dubbio che sussiste un rapporto di concorrenza tra la ricorrente e Condor, il beneficiario dell'aiuto. La ricorrente ha allegato, infatti, senza essere contraddetta, di partecipare al servizio aereo della Germania da oltre 20 anni, di aver trasportato, nell'anno 2019, 19 milioni di passeggeri dalla Germania o a destinazione di tale paese e di rappresentare circa il 9% del mercato tedesco, risultando per questo come la seconda compagnia aerea in Germania. La ricorrente ha altresì evidenziato che il suo programma di voli per l'estate del 2020, redatto prima che scoppiasse la pandemia di COVID-19, comprendeva 265 linee in partenza da 14 aeroporti tedeschi. Inoltre, al punto 15 della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che talune destinazioni servite da Condor erano servite anche dalla ricorrente e che le due compagnie aeree erano concorrenti nella vendita dei «posti secchi», vale a dire dei posti venduti direttamente ai clienti individuali. La ricorrente è, pertanto, una parte interessata che ha un interesse a garantire la tutela dei diritti procedurali che le derivano dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.
- 30 Si deve quindi ammettere la ricevibilità del ricorso nella parte in cui la ricorrente lamenta la violazione dei suoi diritti procedurali.
- 31 In tale contesto, è giocoforza constatare che il terzo motivo, che mira esplicitamente a ottenere il rispetto dei diritti procedurali della ricorrente, è ricevibile, tenuto conto della qualità di parte interessata di quest'ultima quale è stata stabilita al precedente punto 29. La ricorrente può infatti

dedurre, ai fini della salvaguardia dei diritti procedurali di cui beneficia nell'ambito del procedimento d'indagine formale, motivi nel senso 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 suscitare 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 24 maggio 2011, *Commissione/Kronoply e Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 59).

- 32 Occorre inoltre ricordare che la ricorrente, per dimostrare la violazione dei suoi diritti procedurali in ragione dei dubbi che la misura controversa avrebbe dovuto suscitare quanto alla sua compatibilità con il mercato interno, ben può invocare argomenti che dimostrino che la constatazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno alla quale la Commissione era pervenuta fosse errata e, in tal caso, a fortiori, che la Commissione dovesse nutrire dubbi in sede di valutazione della compatibilità di tale misura con il mercato interno. Il Tribunale è pertanto legittimato ad esaminare gli argomenti di merito addotti dalla ricorrente, per verificare se possano supportare il motivo esplicitamente sollevato da quest'ultima relativo all'esistenza di dubbi giustificanti 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).
- 33 Per quanto riguarda il quarto motivo, vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione, occorre sottolineare che la violazione dell'obbligo di motivazione rientra nella violazione delle forme sostanziali e costituisce un motivo di ordine pubblico che deve essere rilevato d'ufficio dal giudice dell'Unione e non si rapporta 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

- 34 Occorre esaminare innanzitutto il quarto motivo.

Sul quarto motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 35 Con il suo quarto motivo la ricorrente sostiene, essenzialmente, che la decisione impugnata è viziata da un difetto o da un'insufficienza di motivazione sotto diversi profili.
- 36 In particolare, la ricorrente fa valere che la Commissione non ha sufficientemente motivato, nella decisione impugnata, la valutazione del danno che la misura di aiuto in questione intende compensare, ciò che, in sostanza, le impedirebbe ed impedirebbe al Tribunale di verificare la proporzionalità di detta misura di aiuto.
- 37 A tal fine la ricorrente adduce, in particolare, nell'ambito del suo secondo motivo, che la Commissione non avrebbe fornito alcuna spiegazione delle ragioni che l'avevano indotta ad includere, nel calcolo dei danni che la misura di aiuto in questione intende compensare, i costi connessi al protrarsi del periodo di insolvenza di Condor a seguito del fallimento della sua vendita. La ricorrente critica al riguardo la motivazione del punto 79 della decisione impugnata. In

effetti, poiché i costi summenzionati sono di importo superiore alla differenza tra i danni asseriti e l'importo dell'aiuto, la decisione impugnata potrebbe dar luogo ad una sovracompensazione e, pertanto, a un'applicazione erronea dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

- 38 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica francese e da Condor, contesta tale argomento. Essa allega, nella risposta al secondo motivo, di aver debitamente dimostrato nella decisione impugnata, ai punti 21 e 79, che il protrarsi precedentemente imprevedibile della procedura di insolvenza di Condor era una conseguenza diretta dell'evento eccezionale di cui trattasi. Senza la pandemia di COVID-19 e le restrizioni imposte in tale contesto, nel mese di aprile 2020 Condor non sarebbe più stata sotto procedura d'insolvenza. Essa spiega che il potenziale investitore si sarebbe ritirato dall'accordo di acquisto a causa delle difficoltà economiche e finanziarie incontrate da Condor e da sé stesso per effetto della pandemia di COVID-19. Così, secondo la Commissione, la ricorrente starebbe in realtà criticando la fondatezza della sua valutazione sul punto e non la motivazione contenuta nella decisione impugnata a tal riguardo, la quale permetterebbe di comprendere pienamente la sua analisi.
- 39 Occorre prima di tutto rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e di permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo colpite direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08, EU:C:2011:551, punto 125 e giurisprudenza citata).
- 40 Le istituzioni, per quanto non siano obbligate, nella motivazione delle decisioni che adottano, a prendere posizione su tutti gli argomenti portati alla loro attenzione dagli interessati nel corso di un procedimento amministrativo, devono nondimeno esporre i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un'importanza essenziale per l'impianto delle loro decisioni (v., in tal senso, sentenze del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 169 e giurisprudenza citata, e del 18 settembre 2018, Duferco Long Products/Commissione, T-93/17, non pubblicata, EU:T:2018:558, punto 67).
- 41 In tale contesto, la decisione di non avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE deve unicamente esporre le ragioni per le quali la Commissione ritiene che non sussistano serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato interno e anche una motivazione succinta di tale decisione deve essere considerata sufficiente ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione sancito all'articolo 296 TFUE, qualora essa faccia apparire in modo chiaro e inequivocabile le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto di non essere in presenza di siffatte difficoltà, in quanto la questione della fondatezza di tale decisione rimane estranea a tale obbligo (sentenze 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; v. anche, nel medesimo senso, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punti 65, 70 e 71).

- 42 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, che costituisce la base giuridica della decisione impugnata, sono compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Trattandosi di una deroga al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, sancito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, il disposto dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE deve essere oggetto di interpretazione restrittiva. Di conseguenza, possono essere compensati, ai sensi della succitata disposizione, solo gli svantaggi economici arrecati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Deve così sussistere un rapporto diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato ed è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti (sentenza del 23 febbraio 2006, *Atzeni e a.*, C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, punto 79).
- 43 La Commissione deve indi verificare se le misure di aiuto di cui trattasi si prestino o meno a essere utilizzate per ovviare ai danni arrecati da eventi eccezionali ed esclude misure di ordine generale e indipendenti dai danni asseritamente provocati da simili eventi (sentenza del 17 febbraio 2021, *Ryanair/Commissione*, T-259/20, con impugnazione pendente, EU:T:2021:92, punto 25). Occorre altresì che lo Stato membro interessato limiti l'importo della compensazione a quanto è necessario per ovviare ai danni subiti dai beneficiari della misura di cui trattasi.
- 44 Ne consegue che gli aiuti suscettibili di superare l'importo dei danni direttamente causati dall'evento in questione non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2004, *Spagna/Commissione*, C-73/03, non pubblicata, EU:C:2004:711, punti 40 e 41).
- 45 Pertanto, il fatto generatore del danno, quale definito nella decisione impugnata, deve essere la causa determinante del danno al quale l'aiuto in questione intende ovviare ed essere direttamente all'origine di quest'ultimo. Un rapporto diretto sussisterà solo qualora il danno sia la conseguenza diretta dell'evento di cui trattasi, senza dipendere dall'interposizione di altre cause.
- 46 Nel caso di specie, innanzitutto, occorre rilevare che dal punto 11 della decisione impugnata risulta che l'obiettivo dell'aiuto in questione è di compensare Condor dei «danni causati direttamente dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei suoi voli in ragione delle restrizioni di viaggio connesse con la pandemia di COVID-19 e, in particolare, delle misure di confinamento». Il punto 84 della decisione impugnata conferma esplicitamente tale obiettivo dell'aiuto in questione.
- 47 Inoltre, nella decisione impugnata, la Commissione ha descritto dettagliatamente le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri e segnatamente dalla Germania. Essa spiega che la pandemia di COVID-19 ha portato a restrizioni di viaggio in tutto il mondo e alla chiusura della maggior parte delle linee di trasporto aereo di passeggeri. Per tale motivo Condor ha dovuto cancellare o riprogrammare la maggior parte dei suoi voli e immobilizzare gran parte della sua flotta (v., in particolare, punti 4, 9 e 72 della decisione impugnata).
- 48 Al punto 59 del controricorso, la Commissione ha esplicitamente confermato che la misura di aiuto in questione mirava a compensare Condor delle «perdite dovute alla cancellazione o alla riprogrammazione dei suoi voli conseguenti esclusivamente all'imposizione di restrizioni di viaggio connesse con la pandemia di COVID-19» e che la decisione impugnata «non prevede[va] compensazioni per altri danni eventualmente sorti in ragione della pandemia di COVID-19». La Commissione spiega altresì che il metodo utilizzato nella decisione impugnata per la stima dei danni in questione non include «altre fonti di danni» «al di fuori delle restrizioni di viaggio».

- 49 È quindi chiaro che, secondo i termini stessi della decisione impugnata e gli argomenti della Commissione nel suo controricorso, la misura di aiuto in questione mira a compensare Condor dei danni direttamente causati dalla cancellazione e dalla riprogrammazione dei suoi voli in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19, e non di qualsiasi altro danno connesso più in generale a detta pandemia.
- 50 Tanto premesso, occorre poi esaminare se, nella decisione impugnata, la Commissione abbia sufficientemente esposto le ragioni che l'hanno indotta a considerare, in particolare, che i costi supplementari sostenuti da Condor a titolo del protrarsi della procedura di insolvenza, ai quali fa riferimento la ricorrente, fossero direttamente causati dalla cancellazione e dalla riprogrammazione dei voli di Condor in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19.
- 51 Occorre precisare, peraltro, che spetta alla Commissione, la quale è incaricata del controllo della compatibilità delle misure di aiuto di Stato con il mercato interno, assicurarsi dell'esistenza di un siffatto nesso causale.
- 52 Nel caso di specie, per valutare l'importo del danno che la misura di aiuto in questione intende compensare, la Commissione si è basata, in sostanza, sulla differenza tra le previsioni degli utili al lordo delle imposte per il periodo da marzo a dicembre 2020 effettuate prima e dopo l'annuncio delle restrizioni di viaggio e delle misure di confinamento. Tale differenza è stata stimata in EUR 259,7 milioni. A tale importo la Commissione ha ritenuto «legittimo» aggiungere poi costi supplementari sostenuti da Condor a titolo del protrarsi della sua procedura di insolvenza, i quali non erano prevedibili quando sono state effettuate le previsioni degli utili lordo imposta dopo lo scoppio della pandemia di COVID-19 (punto 79 della decisione impugnata). L'importo di tali costi supplementari è stato stimato in EUR 17 milioni. L'importo totale del danno da compensare a Condor è stato così portato a EUR 276,7 milioni.
- 53 L'origine dei costi supplementari è stata esplicitata ai punti da 18 a 21 della decisione impugnata, dai quali risulta, in sostanza, che, a partire dal mese di settembre 2019, vale a dire ben prima che fossero imposte le restrizioni di viaggio in ragione della pandemia di COVID-19, Condor era oggetto di una procedura di insolvenza e che il piano di ristrutturazione elaborato nell'ambito di tale procedura prevedeva la sua vendita a un nuovo investitore. Tuttavia, detta vendita è fallita quando l'investitore ha annunciato, verso la fine del mese di marzo 2020, la decisione di ritirarsi dall'accordo. Ai termini del punto 21 della decisione impugnata, il «fallimento degli sforzi di vendita [avrebbe comportato] una procedura di insolvenza più lunga», che avrebbe generato costi supplementari, stimati in EUR 17 milioni.
- 54 Dai passi della decisione impugnata citati sembra emergere che i costi supplementari in questione risultino dal fallimento degli sforzi per realizzare la vendita di Condor. Tale fallimento avrebbe comportato che la procedura di insolvenza, in corso dal mese di settembre 2019, non potesse essere chiusa secondo il calendario inizialmente previsto, bensì dovesse essere prorogata, con conseguenti costi aggiuntivi connessi alla procedura medesima.
- 55 Tuttavia, la decisione impugnata non spiega in cosa i costi supplementari generati nel contesto del prolungamento della procedura di insolvenza di Condor siano direttamente causati dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei voli di quest'ultima in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nell'ambito della pandemia di COVID-19.

- 56 Infatti, in primo luogo, si deve rilevare che la Commissione si è limitata ad indicare, al punto 79 della decisione impugnata, che fosse a suo avviso «legittimo» aggiungere ai danni reclamati quelli supplementari sorti nel contesto del prolungamento della procedura di insolvenza di Condor, poiché tali danni non erano prevedibili quando sono state effettuate le previsioni di utili lordo imposta dopo lo scoppio della pandemia di COVID-19. Ebbene, il fatto che detti costi fossero o meno prevedibili in quel momento non dimostra che essi fossero direttamente causati dalla cancellazione o dalla riprogrammazione dei voli di Condor in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19. Allo stesso modo, non è sufficiente da parte della Commissione indicare, nella decisione impugnata, che è «legittimo» aggiungere detti costi, senza spiegare, in modo sufficientemente chiaro e preciso, le ragioni per le quali a suo avviso la loro causa determinante risiedesse nella cancellazione o nella riprogrammazione summenzionate.
- 57 In secondo luogo, la decisione impugnata non spiega neppure quale fosse la ragione del fallimento della vendita di Condor. Ne consegue che non vi è alcun elemento nella decisione impugnata che indichi che tale vendita sia fallita a causa della cancellazione e della riprogrammazione dei voli di Condor in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19.
- 58 In terzo luogo, dalla decisione impugnata risulta che la procedura di insolvenza, avviata a settembre 2019, è stata comportata dalle difficoltà finanziarie che Condor aveva incontrato a seguito della liquidazione della sua controllante, e non da difficoltà connesse alla pandemia di COVID-19. Detta procedura e i suoi costi avevano quindi origine in una situazione precedente all'irrompere di tale pandemia. In tali circostanze, la Commissione doveva interrogarsi con particolare attenzione sulla questione se la cancellazione e la riprogrammazione dei voli di Condor in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19 fossero davvero la causa determinante dei costi supplementari sostenuti da Condor per il protrarsi della procedura di insolvenza, e motivare adeguatamente la propria decisione su tale punto.
- 59 Infatti, anche supponendo che la pandemia abbia reso più difficile una chiusura tempestiva della procedura di insolvenza, come sostenuto dalla Commissione in udienza, resta il fatto che nulla nella decisione impugnata indica quale sia, secondo la Commissione, il nesso di causa/effetto tra, da un lato, la cancellazione e la riprogrammazione dei voli di Condor e, dall'altro, l'insorgere dei costi supplementari controversi. In particolare, benché abbia indicato, al punto 21 della decisione impugnata, che detti costi erano il risultato del fallimento della vendita di Condor, la Commissione non ha precisato né la ragione di tale fallimento né, inoltre, se, dopo tale fallimento, Condor fosse obbligata a proseguire la procedura di insolvenza o se potesse nondimeno uscirne. Il fatto che, secondo il punto 21 della decisione impugnata, detto prolungamento sarebbe durato da due a tre mesi, mentre, secondo i punti 92 e 93 della medesima decisione, la successiva vendita di Condor era considerata possibile per il mese di giugno 2022, sembra suggerire che Condor avesse l'intenzione di sottrarsi a detta procedura molto prima e indipendentemente dall'eventualità di una vendita e dalla vendita stessa.
- 60 In quarto luogo, la Commissione non ha neppure spiegato, nella decisione impugnata, come siano stati valutati i costi supplementari generati dal protrarsi della procedura di insolvenza, né il tipo stesso di costi considerati. Tantomeno ha risposto alla questione se tali costi siano stati considerati conseguenza diretta della cancellazione e dalla riprogrammazione dei voli di Condor nella loro totalità o solo in parte.

- 61 In tali circostanze, in assenza di altri elementi concreti e tangibili nella decisione impugnata, è impossibile per il Tribunale verificare se la Commissione abbia potuto concludere, senza nutrire dubbi al riguardo, che sussistesse un nesso di causalità diretto tra i costi generati dal protrarsi del periodo di insolvenza e la cancellazione e la riprogrammazione dei voli di Condor in ragione delle restrizioni di viaggio imposte nel contesto della pandemia di COVID-19.
- 62 La Commissione non può trarre argomento dal fatto che le autorità tedesche si fossero impegnate a verificare ex post se l'importo dell'aiuto superasse l'importo dei danni e a recuperare presso Condor qualsiasi sovracompenrazione avesse potuto risultarne (punti da 98 a 100 della decisione impugnata). Infatti, nella misura in cui la Commissione ha concluso, nella decisione impugnata, che i costi connessi al prolungamento della procedura di insolvenza dovevano essere aggiunti ai danni da compensare, detta verifica ex post verterebbe unicamente sulla quantificazione precisa di tali costi e non sulla questione giuridica se essi possano o meno essere oggetto di una compensazione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.
- 63 La decisione impugnata è quindi viziata, a tal riguardo, da un'insufficienza di motivazione.
- 64 Occorre pertanto accogliere il quarto motivo di ricorso, senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti dedotti dalla ricorrente nell'ambito di tale motivo.
- 65 Occorre altresì rilevare che, secondo la decisione impugnata, i danni arrecati a Condor ammontavano a EUR 276,7 milioni, mentre l'importo dell'aiuto è stato valutato in EUR 267,1 milioni. Su tale base, la Commissione ha concluso che la misura di aiuto in questione non eccedeva quanto necessario per ovviare ai detti danni (punti 96 e 97 della decisione impugnata). Ne consegue che un'eventuale deduzione dei costi connessi al protrarsi della procedura di insolvenza, stimati in EUR 17 milioni, dall'importo totale dei danni, nell'ipotesi in cui la condizione relativa al nesso causale diretto non fosse soddisfatta, circostanza che il Tribunale non è in grado di verificare a causa dell'insufficienza di motivazione da cui è viziata la decisione impugnata, comporterebbe che l'importo dell'aiuto superi l'importo dei danni in questione, ciò che potrebbe renderlo incompatibile con il mercato interno, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 44. Pertanto, l'insufficienza di motivazione che vizia la decisione impugnata a tal riguardo impedisce al Tribunale di verificare se la Commissione abbia a buon diritto ritenuto che non sussistessero serie difficoltà di valutazione della compatibilità dell'aiuto considerato con il mercato interno.
- 66 L'insufficienza di motivazione da cui è viziata la decisione impugnata comporta quindi l'annullamento di quest'ultima.
- 67 Si deve pertanto annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi del ricorso.

Sul mantenimento degli effetti della decisione annullata

- 68 Secondo una giurisprudenza costante, quando lo giustificano esigenze imperative di certezza del diritto, il giudice dell'Unione dispone di un potere discrezionale, ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, per indicare, in ogni caso particolare, quali effetti dell'atto considerato debbano essere considerati definitivi (v., per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 121 e giurisprudenza citata).

- 69 Dall'articolo 264, secondo comma, TFUE 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).
- 70 Conformemente a tale giurisprudenza, il giudice dell'Unione si è avvalso della possibilità di limitare gli effetti nel tempo della constatazione 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 nelle cause considerate impedivano di rimettere in discussione la riscossione o il versamento di somme di danaro, effettuati in base alla 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).
- 71 Nel caso di specie, il Tribunale considera che esistono esigenze imperative di certezza del diritto che giustificano la limitazione nel tempo degli effetti dell'annullamento della decisione impugnata. Infatti, da un lato, porre immediatamente il problema della riscossione delle somme di denaro previste dalla misura di aiuto in questione avrebbe conseguenze dannose per l'economia della Germania in un contesto economico e sociale già funestato dalla pandemia di COVID-19. Dall'altro lato, occorre tener conto del fatto che l'annullamento della decisione impugnata risulta dall'insufficienza di motivazione di quest'ultima.
- 72 Orbene, in forza dell'articolo 266 TFUE, la Commissione, da cui promana l'atto annullato, è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza del Tribunale comporta.
- 73 Per questi motivi, 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 in questione, detti effetti vengono sospesi per un periodo non superiore a due mesi a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza, nel caso in cui la Commissione decida di adottare tale nuova decisione nell'ambito dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e per un periodo supplementare ragionevole, se la Commissione decide di avviare il procedimento previsto 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

- 74 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 è risultata soccombente e deve pertanto essere condannata a sopportare le proprie spese e quelle della ricorrente, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.
- 75 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, poi, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può decidere che anche una parte interveniente diversa da quelle menzionate al paragrafo 1 sopporti le proprie spese.
- 76 Si deve pertanto dichiarare che tanto la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese quanto Condor supporteranno le loro proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C(2020) 2795 final della Commissione, del 26 aprile 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) – Germania – Compensazione dei danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 alla Condor Flugdienst GmbH, è annullata.**
- 2) **Occorre sospendere gli effetti dell'annullamento della suddetta decisione fino all'adozione di una nuova decisione da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Detti effetti vengono sospesi per un periodo non superiore a due mesi a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza, nel caso in cui la Commissione decida di adottare tale nuova decisione nell'ambito dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e per un periodo supplementare ragionevole, se la Commissione decide di avviare il procedimento previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.**
- 3) **La Commissione è condannata a sopportare le sue proprie spese nonché quelle sostenute dalla Ryanair DAC.**
- 4) **La Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e la Condor Flugdienst supporteranno le loro proprie spese.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 giugno 2021.

Firme