Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione)

14 giugno 2023*

«Aiuti di Stato – Accordi conclusi con la compagnia aerea Ryanair e la sua società figlia Airport Marketing Services – Servizi di marketing – Decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato interno e che ne ordina il recupero – Vantaggio – Criterio dell'effettiva necessità – Articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali – Diritto di accesso al fascicolo – Diritto di essere ascoltato»

Nella causa T-79/21,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda),

Airport Marketing Services Ltd, con sede in Dublino (Irlanda),

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

ricorrenti,

contro

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

convenuta,

sostenuta da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da A. Maceroni e A.-L. Meyer, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione),

composto, al momento della deliberazione, da M.J. Costeira (relatrice), M. Kancheva e P. Zilgalvis, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: l'inglese.

in seguito all'udienza del 20 ottobre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza [1]

[*omissis*]

I. Fatti

A. I contratti di cui trattasi

2 La Ryanair DAC, già Ryanair Ltd, prima ricorrente, è una compagnia aerea con sede in Irlanda, che opera oltre 2 000 voli quotidiani che collegano 209 destinazioni in 33 paesi dell'Europa e dell'Africa del Nord. L'Airport Marketing Services Ltd (in prosieguo: l'«AMS»), seconda ricorrente, è una società figlia della Ryanair che fornisce soluzioni in materia di strategie di marketing. La sua attività consiste preminentemente nel vendere spazi pubblicitari sul sito Internet della Ryanair.

3 L'aeroporto di Montpellier Méditerranée (in prosieguo: l'«aeroporto di Montpellier») è situato a circa 7 km dal centro di Montpellier, capoluogo del dipartimento dell'Hérault, in Occitania, in Francia. Tale aeroporto è aperto al traffico commerciale nazionale e internazionale.

4 Tra il 1964 e il 2009, la gestione dell'aeroporto di Montpellier è stata garantita dalla Camera di commercio e industria di Montpellier, successivamente integrata nella Camera di commercio e industria dell'Hérault (in prosieguo: la «CCIM»). Il 23 giugno 2009 essa è stata trasferita alla società per azioni Aéroport Montpellier Méditerranée (in prosieguo: l'«AMM»), il cui capitale è detenuto al 60% dallo Stato francese, al 25% dalla CCIM, al 7% dal Conseil départemental de l'Hérault (consiglio dipartimentale dell'Hérault), al 6,5% dalla Regione Occitania, all'1% dalla communauté d'agglomération du pays de l'Or (comunità di agglomerazione del paese de l'Or) e allo 0,5% dalla Montpellier Méditerranée Métropole.

[*omissis*]

6 L'association de promotion des flux touristiques et économiques (associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici; in prosieguo: l'«APFTE») è un'associazione creata nel giugno 2010 su iniziativa della CCIM in collaborazione con diversi enti territoriali, ossia il conseil régional du Languedoc-Roussillon (consiglio regionale del Linguadoca-Rossiglione, divenuto la Regione Occitania), il département de l'Hérault (dipartimento dell'Hérault), la communauté d'agglomération de Montpellier (comunità di agglomerazione di Montpellier, divenuta Montpellier Méditerranée Métropole), la communauté de communes du pays de l'Or (comunità di comuni del paese dell'Or, divenuta communauté d'agglomération du pays de l'Or), la città di Montpellier (in prosieguo: i «membri pubblici dell'APFTE»), e con la partecipazione di varie imprese locali.

[1] Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

7 Secondo il suo statuto, l'APFTE ha per oggetto «la promozione e lo sviluppo del turismo, compreso quello d'affari, sul territorio attraverso contratti di promozione, l'acquisto di pubblicità su internet e di servizi di marketing o attraverso qualsiasi altro supporto pubblicitario come la partecipazione a fiere e saloni, al fine di attirare una clientela internazionale».

8 Tra il 2010 e il 2018, l'APFTE ha concluso con le ricorrenti tre blocchi di contratti di servizi di marketing (in prosieguo: i «contratti di cui trattasi»).

[*omissis*]

B. Procedimento amministrativo

13 Il 23 marzo 2017 la Commissione europea ha ricevuto una denuncia della compagnia aerea Air France secondo cui, tra il 2010 e il 2015, l'APFTE aveva concesso alla Ryanair un aiuto di Stato illegittimo sotto forma di contratti di servizi di marketing per sostenere le sue operazioni di trasporto aereo da e verso l'aeroporto di Montpellier.

[*omissis*]

C. Decisione impugnata

18 Al termine del procedimento di indagine formale, il 2 agosto 2019 la Commissione ha adottato la decisione C(2019) 5729 final, relativa all'aiuto di Stato SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) al quale la Francia ha dato esecuzione a favore della Ryanair e dell'AMS (in prosieguo: la «decisione iniziale»). Il 13 ottobre 2020 la Commissione ha rettificato la decisione iniziale con la decisione C(2020) 6938 final (in prosieguo: la «rettifica»). Il 19 novembre 2020 la decisione impugnata, corrispondente alla decisione iniziale rettificata, è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

[*omissis*]

21 In terzo luogo, la Commissione ha rilevato, nell'ambito della valutazione del vantaggio economico, che i collegamenti tra i contratti di servizi aeroportuali, conclusi dall'AMM, il cui scopo era stabilire le condizioni finanziarie e operative dei voli commerciali operati dalla Ryanair da e verso l'aeroporto di Montpellier, e i contratti di cui trattasi, conclusi dall'APFTE, non erano sufficienti a giustificare un'analisi congiunta e ha deciso di procedere ad un esame separato dei contratti di cui trattasi. Essa ha ritenuto che, concludendo tali contratti, l'APFTE perseguisse un obiettivo di politica regionale, agisse esclusivamente come autorità pubblica e non intendesse trarne alcun vantaggio finanziario nella logica di un operatore privato in economia di mercato, e che l'acquisto di servizi di marketing non rispondesse ad una necessità effettiva, ma avesse piuttosto lo scopo di sovvenzionare i voli della Ryanair da e verso l'aeroporto di Montpellier, cosicché il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non era applicabile. Essa ha aggiunto che, anche ove tale criterio fosse applicabile, esso non sarebbe stato soddisfatto, in quanto i prezzi pagati nell'ambito dei contratti di cui trattasi non corrispondevano al prezzo di mercato. Sulla base di tali elementi, essa ne ha dedotto che i contratti di cui trattasi conferissero un vantaggio economico alla Ryanair.

[*omissis*]

24 La Commissione ha concluso che i contratti di cui trattasi configuravano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

[*omissis*]

II. Conclusioni delle parti

28 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione, sostenuta dal Consiglio, chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare le ricorrenti alle spese.

III. In diritto

A. Nel merito

[*omissis*]

2. Sul secondo motivo, vertente su un errore di diritto, su un errore manifesto di valutazione e su un difetto di motivazione in quanto la Commissione avrebbe concluso per l'inapplicabilità del criterio dell'operatore privato in economia di mercato

[*omissis*]

d) Sulla quarta parte, relativa ad una contraddizione nella decisione impugnata per quanto riguarda l'applicazione del criterio dell'operatore privato in economia di mercato

136 Le ricorrenti contestano alla Commissione, da un lato, di aver ritenuto che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse applicabile e, dall'altro, di averlo applicato tentando di stabilire se l'APFTE avesse un'«effettiva necessità» di acquistare servizi di marketing presso le ricorrenti e se il prezzo pagato corrispondesse al prezzo di mercato. Esse sostengono che dalla giurisprudenza e dalla comunicazione della Commissione sulla nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] (GU 2016, C 262, pag. 1) risulta che il criterio dell'«effettiva necessità» è una variante del criterio dell'operatore privato in economia di mercato, che deve essere applicato solo in circostanze eccezionali, e che il confronto del prezzo di un'operazione al prezzo di mercato è un elemento tipico del criterio dell'operatore privato in economia di mercato. Pertanto, secondo le ricorrenti, vi è una discrepanza nella motivazione della decisione impugnata.

137 La Commissione contesta tale argomentazione. Essa sostiene che il criterio dell'«effettiva necessità» non è una variante del criterio dell'operatore privato in economia di mercato e che, nella sua comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato», si preciserebbe, nella parte relativa a detto criterio, che «possono verificarsi circostanze eccezionali in cui l'acquisto di beni o servizi da parte di un'autorità pubblica, anche se effettuato a prezzi di mercato, può non essere considerato conforme alle condizioni di mercato», approccio questo che il Tribunale avrebbe confermato.

138 Inoltre, la Commissione afferma che la decisione impugnata non è né incoerente né poco chiara. Infatti, al punto 180 di detta decisione, si preciserebbe che l'acquisto dei servizi di marketing non rispondeva a un'«effettiva necessità», ma aveva lo scopo di sovvenzionare i voli della Ryanair da e verso l'aeroporto di Montpellier. Si affermerebbe poi che, anche supponendo che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato fosse applicabile, esso non sarebbe soddisfatto in quanto il prezzo dei servizi di marketing non corrispondeva al prezzo di mercato. Secondo la Commissione, la seconda parte dell'analisi non contraddice la prima, ma semplicemente la completa esaminando, in via subordinata, gli argomenti sollevati dalle ricorrenti e da altri interessati nel corso del procedimento d'indagine formale.

139 Al riguardo, in primo luogo, occorre ricordare che, come risulta dal precedente punto 69, sono considerati aiuti di Stato gli interventi che, sotto qualsiasi forma, siano atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese o che debbano ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato.

140 Inoltre, come risulta dal precedente punto 71, la valutazione delle condizioni in cui un siffatto vantaggio è stato concesso si effettua, in linea di principio, applicando il criterio dell'operatore privato in economia di mercato.

141 Al fine di stabilire se tale criterio trovi applicazione, occorre muovere dalla natura economica dell'azione dello Stato e non dalle modalità con cui detto Stato, soggettivamente, abbia ritenuto di agire o quali percorsi di azione alternativi abbia considerato prima di adottare la misura medesima (sentenza del 20 settembre 2017, Commissione/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punto 27).

142 Infatti, l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non distingue le misure statali a seconda della loro causa o del loro scopo (sentenze del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, 173/73, EU:C:1974:71, punto 27, e del 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione, C-409/00, EU:C:2003:92, punto 46). La natura degli obiettivi perseguiti tramite le misure statali e la loro giustificazione sono prive di ogni rilievo ai fini della loro qualificazione come aiuto di Stato (sentenze dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punto 17, e del 25 gennaio 2022, Commissione/European Food e a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, punto 122).

143 Quando trova applicazione il criterio dell'operatore privato in economia di mercato, occorre esaminare se la stessa misura sarebbe stata adottata, in condizioni normali di mercato, da un operatore privato posto in una situazione la più simile possibile a quella dello Stato. Il criterio che deve concretamente essere impiegato in un caso specifico deve essere determinato in funzione, segnatamente, della natura dell'operazione prevista dallo Stato membro interessato (v., in tale senso, sentenza del 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punti 52 e 55).

144 In tale contesto, spetta alla Commissione effettuare una valutazione globale che tenga conto di tutti gli elementi rilevanti nel caso di specie, che le consentano di stabilire se l'impresa beneficiaria non avrebbe manifestamente ottenuto condizioni paragonabili da un operatore privato (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2018, BTB Holding Investments e Duferco Participations Holding/Commissione, T-100/17, non pubblicata, EU:T:2018:900, punto 264 e giurisprudenza ivi citata).

145 Ai fini di tale analisi, devono essere presi in considerazione unicamente i benefici e gli obblighi connessi alla posizione dello Stato membro nella sua qualità di operatore privato, ad esclusione di quelli connessi alla sua qualità di potere pubblico (v. sentenza del 6 marzo 2018, Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

146 In secondo luogo, occorre rilevare che una misura statale a favore di un'impresa non può, per il semplice fatto che le parti si obblighino a compiere prestazioni reciproche, essere esclusa a priori dalla nozione di «aiuto di Stato» di cui all'articolo 107 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 1999, BAI/Commissione, T-14/96, EU:T:1999:12, punto 71).

147 Infatti, il solo fatto che uno Stato acquisti beni e servizi che si presume siano stati offerti a condizioni di mercato non è sufficiente affinché tale operazione configuri una normale transazione commerciale effettuata a condizioni che un operatore privato avrebbe accettato. In determinate circostanze è necessario stabilire in modo oggettivo che lo Stato aveva un'esigenza effettiva di acquisire tali beni e servizi (v., in tale senso, sentenza del 28 gennaio 1999, BAI/Commissione, T-14/96, EU:T:1999:12, punti da 74 a 79).

148 La Commissione ha precisato la sua interpretazione del concetto di «effettiva necessità» nella sua comunicazione sulla nozione di «aiuto di Stato». Al paragrafo 82 di detta comunicazione, incluso nel punto 4.2, intitolato «Il criterio dell'operatore in un'economia di mercato», si afferma in particolare che, per stabilire se determinate operazioni siano conformi alle condizioni di mercato, occorre prendere in considerazione tutte le circostanze del caso specifico. Ad esempio, possono verificarsi circostanze eccezionali in cui l'acquisto di beni o servizi da parte di un'autorità pubblica, anche se effettuato a prezzi di mercato, può non essere considerato conforme alle condizioni di mercato.

149 Tale comunicazione, pur non potendo vincolare il Tribunale, può tuttavia costituire un'utile fonte di ispirazione (v., in tale senso e per analogia, sentenza del 26 luglio 2017, Repubblica ceca/Commissione, C-696/15 P, EU:C:2017:595, punto 53).

150 Nel caso di specie, al punto 7.1.3.3 della decisione impugnata, intitolato «Applicabilità del principio dell'operatore [privato] in economia di mercato», in primo luogo, la Commissione ha sostanzialmente rilevato che l'APFTE, concludendo i contratti di cui trattasi, perseguiva un obiettivo di politica regionale, agiva esclusivamente come autorità pubblica e non intendeva trarre alcun vantaggio finanziario nella logica dell'operatore privato in economia di mercato, al di là dello sviluppo turistico della regione. Essa ha aggiunto che l'acquisto di servizi di marketing da parte dell'APFTE non rispondeva a un'effettiva necessità, ma era in realtà destinato a sovvenzionare i voli della Ryanair da e verso l'aeroporto di Montpellier. Pertanto, essa ha ritenuto che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse applicabile. In secondo luogo, la Commissione ha precisato che, anche supponendo che detto criterio fosse applicabile, i prezzi pagati per l'acquisto dei servizi di marketing non corrispondevano al prezzo di mercato, per cui tale criterio non sarebbe stato soddisfatto.

151 Si deve quindi constatare che la Commissione ha ritenuto che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse applicabile al caso di specie per due motivi sostanzialmente relativi, il primo, al fatto che l'APFTE agiva in quanto autorità pubblica e, il secondo, al fatto che l'acquisto di servizi di marketing da parte dell'APFTE presso le ricorrenti non rispondeva a una necessità effettiva.

152 Orbene, come fanno in sostanza valere le ricorrenti, nessuno dei motivi fatti valere dalla Commissione era tale da escludere l'applicabilità del principio dell'operatore privato in economia di mercato.

153 Infatti, da un lato, per quanto riguarda il primo motivo, ossia quello relativo al fatto che l'APFTE agiva in qualità di autorità pubblica, occorre osservare che, come risulta sostanzialmente dai precedenti punti 142 e 145, sebbene l'applicazione del criterio dell'operatore privato in economia di mercato debba essere esaminata prescindendo dagli obiettivi di politica pubblica, il perseguimento di tali obiettivi non esclude l'applicabilità di detto criterio.

154 Dall'altro, per quanto riguarda il secondo motivo, ossia quello relativo all'acquisto presso le ricorrenti di servizi di marketing non rispondenti ad un'effettiva necessità dell'APFTE, occorre rilevare che, come risulta sostanzialmente dai precedenti punti da 146 a 149, l'esame dell'effettiva necessità dello Stato di acquistare beni e servizi per definizione implica la verifica della questione se un operatore privato in una situazione il più possibile simile a quella dello Stato avrebbe adottato il medesimo comportamento in condizioni normali di mercato. Orbene, una siffatta valutazione rientra, come si evince dal precedente punto 143, nell'applicazione del criterio dell'operatore privato in economia di mercato. Pertanto, neppure tale motivo fatto valere dalla Commissione consentiva di concludere per l'inapplicabilità del criterio dell'operatore privato in economia di mercato.

155 Deve di conseguenza ritenersi che la Commissione, concludendo che il criterio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse applicabile al caso di specie, sia incorsa in un errore di diritto.

156 Nella prima parte del punto 7.1.3.4 della decisione impugnata, intitolato «Determinazione del vantaggio conferito dall'APFTE alla Ryanair/AMS», la Commissione ha tuttavia specificamente esaminato se l'acquisto di servizi di marketing presso le ricorrenti rispondesse ad un effettivo bisogno dell'APFTE.

157 Orbene, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, tale analisi della Commissione non è atta a viziare la decisione impugnata di una contraddizione tale da inficiarne la validità. Al riguardo, occorre ricordare che una contraddizione nella motivazione di una decisione integra un'inosservanza dell'obbligo di motivazione tale da inficiare la validità dell'atto di cui trattasi qualora risulti che, a causa di detta contraddizione, il destinatario dell'atto non è in grado di conoscere la reale motivazione della decisione, nel suo complesso o in parte, e che pertanto il dispositivo dell'atto è, in tutto o in parte, privo di qualsiasi fondamento giuridico (sentenze del 24 gennaio 1995, Tremblay e a./Commissione, T-5/93, EU:T:1995:12, punto 42, e del 30 marzo 2000, Kish Glass/Commissione, T-65/96, EU:T:2000:93, punto 85).

158 Nel caso di specie, dai punti da 182 a 305 della decisione impugnata risulta chiaramente che la Commissione ha dimostrato l'esistenza di un vantaggio economico dovuto all'assenza di un'effettiva necessità dell'APFTE di concludere i contratti di cui trattasi. Le ricorrenti sono state in grado di conoscere la reale motivazione della decisione impugnata e di contestare la

fondatezza delle valutazioni operate dalla Commissione al riguardo, come peraltro hanno fatto ai punti da 141 a 239 del ricorso e ai punti da 58 a 84 della replica. Pertanto, la decisione impugnata dovrà essere annullata solo qualora risulti che la motivazione non è idonea a costituire il fondamento del suo dispositivo, questione che sarà esaminata nell'ambito del quarto motivo.

159 Per quanto riguarda l'argomento con cui le ricorrenti lamentano una contraddizione nella decisione impugnata relativamente alla questione se il prezzo pagato in base ai contratti di cui trattasi corrispondesse al prezzo di mercato, è sufficiente constatare che la Commissione ha rilevato, ai punti 184, 306 e 307 della decisione impugnata, che l'assenza di una necessità effettiva dell'APFTE di concludere i contratti di cui trattasi era sufficiente per dimostrare l'esistenza di un vantaggio economico e che la stessa ha esaminato se il prezzo pagato dall'APFTE corrispondesse al prezzo di mercato in via subordinata, in quanto la Ryanair aveva sollevato un argomento simile nell'ambito delle sue osservazioni nel corso del procedimento d'indagine formale.

160 Pertanto, fatta salva l'analisi che sarà effettuata nell'ambito delle prime tre parti del quarto motivo, la quarta parte e, pertanto, il secondo motivo nel suo insieme devono essere respinti in quanto infondati.

[*omissis*]

IV. Sulle spese

351 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, le ricorrenti, rimaste soccombenti, sono condannate a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione.

352 Il Consiglio sopporterà le proprie spese, a norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Ryanair DAC e l'Airport Marketing Services Ltd sono condannate a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Il Consiglio dell'Unione europea sopporterà le proprie spese.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 giugno 2023.

Firme