II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

DECISIONE (UE) 2020/1671 DELLA COMMISSIONE

del 2 agosto 2019

relativa all'aiuto di Stato SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) cui la Francia ha dato esecuzione in favore di Ryanair e di Airport Marketing Services

[notificata con il numero C(2019) 5729]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni conformemente ai detti articoli ([1]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Con lettera del 23 marzo 2017 la Commissione ha ricevuto dalla compagnia aerea Air France ([2]) una denuncia relativa a presunti vantaggi ricevuti tra il 2010 e il 2015 dalla compagnia aerea Ryanair in relazione alle sue attività di trasporto aereo da e per l'aeroporto di Montpellier. Questi vantaggi sarebbero stati concessi sotto forma di contratti di servizi di marketing, sottoscritti tra l'*Association de promotion des flux touristiques et économiques* (associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici, di seguito «APFTE») e Ryanair o la sua controllata Airport Marketing Services (di seguito «AMS»). Sulla base di questi contratti, l'APFTE ha versato a Ryanair tra il 2010 e il 2015 circa 8,5 milioni di EUR.

(2) Con lettera del 24 maggio 2017, la Commissione ha inviato alla Francia una versione non riservata della denuncia, invitandola a presentare le proprie osservazioni e a rispondere ad alcune domande relative alle misure interessate. Il 12 luglio 2017 la Commissione ha inviato una lettera di sollecito chiedendo alla Francia di fornire le informazioni richieste nella lettera del 24 maggio 2017.

(3) La Francia ha fornito elementi di risposta con lettera del 18 agosto 2017.

(4) Il 13 settembre 2017 la Commissione ha invitato le autorità francesi a fornire ulteriori informazioni. Il 9 ottobre 2017 le autorità francesi hanno chiesto una proroga del termine di risposta che la Commissione ha accolto con lettera del 18 ottobre 2017.

([1]) GU C 406 del 9.11.18, pag. 17.

([2]) La denuncia in questione costituisce un'integrazione a una denuncia precedente del 27 novembre 2009 [caso SA.30328 (2010/CP)].

(5) Il 22 novembre 2017 la Francia ha fornito parte delle informazioni richieste dalla Commissione.

(6) Il 22 dicembre 2017 la Commissione ha inviato una lettera di sollecito chiedendo alla Francia di fornire le risposte alle domande rimaste in sospeso.

(7) Le autorità francesi hanno fornito elementi di risposta con lettera del 29 gennaio 2018.

(8) Con lettera del 4 luglio 2018 la Commissione ha informato la Francia della propria decisione di avviare il procedimento («decisione di avvio del procedimento») a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso «TFUE») in relazione a detto aiuto.

(9) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([3]). La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto in questione.

(10) La Commissione ha ricevuto osservazioni in merito da Ryanair, dalla regione Occitania, dalla Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault, da Montpellier *Méditerranée Métropole*, dalla *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or*, da […] e dall'APFTE. Il 15 aprile e il 17 maggio 2019 la Commissione ha trasmesso le osservazioni di Ryanair (unitamente a una richiesta di informazioni) alla Francia per consentirle di formulare eventuali commenti; la Commissione ha ricevuto le osservazioni della Francia con lettera del 13 giugno 2019 e quelle dell'APFTE con lettera del 21 giugno 2019. Le osservazioni delle altre parti interessate sono state trasmesse alla Francia il 18 giugno 2019.

2. INFORMAZIONI GENERALI SULL'AEROPORTO DI MONTPELLIER

2.1. Caratteristiche dell'aeroporto e utilizzo

(11) L'aeroporto di Montpellier Méditerranée (di seguito «l'aeroporto di Montpellier») dista circa 7 km dal centro di Montpellier, capoluogo del dipartimento dell'Hérault, nella regione francese dell'Occitania, ed è aperto al traffico commerciale nazionale e internazionale.

(12) La seguente tabella 1 sintetizza il traffico passeggeri dell'aeroporto di Montpellier degli ultimi anni. L'aeroporto ha accolto quasi 1,85 milioni di passeggeri nel 2017 e 1,88 milioni di passeggeri nel 2018.

Tabella 1

Traffico commerciale passeggeri nell'aeroporto di Montpellier tra il 2010 e il 2018 (numero di passeggeri)

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Passeggeri locali ([1])	1 177 860	1 308 346	1 285 428	1 420 614	1 444 110	1 507 928	1 669 023	1 847 314	1 878 035
Di cui passeggeri internazionali	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Di cui passeggeri nazionali	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Passeggeri in transito	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
Totale	**1 180 448**	**1 313 276**	**1 288 215**	**1 422 793**	**1 445 334**	**1 510 170**	**1 671 086**	**1 849 410**	**1 879 963**

([3]) Cfr. nota 1.

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Di cui passeggeri delle compagnie low-cost	*275 341*	*378 980*	*397 819*	*441 388*	*464 170*	*507 965*	*577 198*	*679 148*	*708 273*

([1]) Passeggeri che hanno iniziato o concluso il loro viaggio nell'aeroporto di Montpellier rispetto ai passeggeri in transito.

Fonte: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, visitato il 1º luglio 2019

(13) Diverse compagnie aeree ([4]) operano attualmente voli di linea dall'aeroporto di Montpellier verso destinazioni della Francia, di altri paesi europei e del Maghreb.

(14) Al di là di questi collegamenti di linea, gli altri movimenti commerciali dell'aeroporto di Montpellier nel periodo 2010-2018 sono principalmente riconducibili ai voli di aeroclub e dell'aviazione d'affari.

(15) Ryanair ha operato nell'aeroporto di Montpellier tra marzo 2002 e aprile 2019.

(16) L'aeroporto di Montpellier ha aperto le porte a Ryanair nel marzo 2002: inizialmente la compagnia aerea effettuava un collegamento di linea per l'aeroporto di Francoforte-Hahn, nel *Land* tedesco della Renania-Palatinato, e un servizio di linea per l'aeroporto di Londra-Stansted (chiuso nel 2009). Nel 2008 Ryanair ha aperto un collegamento per l'aeroporto di Bruxelles-Charleroi (Vallonia, Belgio) e nel 2010 un collegamento per Leeds-Bradford (Yorkshire, Gran Bretagna). È stato aperto anche un collegamento con Bristol, poi chiuso nel 2009. I collegamenti con Francoforte-Hahn, Bruxelles-Charleroi e Leeds-Bradford erano quindi già esistenti al momento della creazione dell'APFTE, il 24 giugno 2010. Il 13 aprile 2011 è stato aperto un collegamento con Birmingham, poi chiuso a novembre 2013. A differenza di Montpellier, gli aeroporti di Leeds-Bradford, Birmingham, Bruxelles-Charleroi e Francoforte-Hahn sono tutte basi ([5]) Ryanair.

(17) Ryanair ha cessato il collegamento Montpellier-Leeds nell'ottobre 2017 e quello Montpellier-Hahn nel novembre 2018. Nell'aprile 2019 Ryanair ha cessato qualsiasi attività nell'aeroporto di Montpellier interrompendo il collegamento Montpellier-Charleroi.

Tabella 2

Quota di Ryanair nel traffico commerciale passeggeri dell'aeroporto di Montpellier tra il 2010 e il 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	gennaio-aprile 2019
Traffico aeroportuale totale per numero di passeggeri ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Passeggeri Ryanair per numero di passeggeri ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— collegamento Hahn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— collegamento Charleroi	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([4]) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chalair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines, Volotea (fonte: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, visitato il 1º luglio 2019).

([5]) Aeroporto in cui ha base permanente almeno un aeromobile Ryanair con il relativo equipaggio.

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	gennaio-aprile 2019
— collegamento Bradford	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— collegamento Birmingham		[…]	[…]	[…]						
Passeggeri Ryanair in % sul traffico passeggeri totale	**[5-10]**	**[10-15]**	**[10-15]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[0-5]**	**[0-5]**

([1]) La Commissione osserva che le cifre fornite dalle autorità francesi sul numero totale di passeggeri dell'aeroporto sono leggermente diverse da quelle pubblicate dall'aeroporto di Montpellier e riportate nella tabella 1.

([2]) La Commissione osserva che il numero totale di passeggeri Ryanair fornito dalle autorità francesi non corrisponde esattamente alla somma del numero di passeggeri Ryanair per collegamento fornito dalle autorità francesi.

Fonte: Informazioni fornite dalle autorità francesi

(18) Come indicato nella tabella 2, dal 2010 il numero totale dei passeggeri Ryanair da e per l'aeroporto di Montpellier ha rappresentato una quota relativamente modesta del traffico passeggeri di questo aeroporto (meno del [10-15] %), ossia tra […] e […] passeggeri tra il 2010 e il 2017.

(19) La tabella 2 mostra inoltre una costante diminuzione del numero di passeggeri Ryanair a partire dal 2012. Osservando il numero dei passeggeri Ryanair dal 2002, si nota che il calo del numero di passeggeri Ryanair nell'aeroporto di Montpellier era già iniziato nel 2006 ([6]).

(20) L'aeroporto di Montpellier dista 57 km dall'aeroporto di Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes e 70 km dall'aeroporto di Béziers-Cap d'Agde, entrambi aperti al traffico internazionale di linea e charter.

(21) Nell'aprile 2019 Ryanair ha aperto un collegamento per Bruxelles-Charleroi dall'aeroporto di Béziers-Cap d'Agde. Ryanair opera un collegamento Nîmes-Charleroi da aprile 2006.

2.2. **Gestori e proprietari delle infrastrutture aeroportuali**

(22) Tra il 1964 e il 2009 l'aeroporto di Montpellier è stato gestito dalla Camera di commercio e dell'industria di Montpellier («CCIM», indicante anche la Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault ([7])).

(23) Il 23 giugno 2009 la gestione dell'aeroporto è stata trasferita alla società anonima Aéroport Montpellier Méditerranée («AMM»), il cui capitale è detenuto per il 60 % dallo Stato francese (nel senso di ente amministrativo statale a livello nazionale), per il 25 % dalla CCIM, per il 7 % dal consiglio dipartimentale dell'Hérault, per il 6,5 % dalla regione Occitania ([8]), per l'1 % dalla *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or* ([9]) e per lo 0,5 % da *Montpellier Méditerranée Métropole* ([10]) ([11]).

(24) Lo Stato è proprietario delle infrastrutture aeroportuali e ne delega la gestione e l'operatività ad AMM nell'ambito di una concessione.

(25) AMM e Ryanair hanno sottoscritto i seguenti contratti: […].

([6]) Secondo le informazioni fornite dalle autorità francesi, l'andamento del numero di passeggeri Ryanair tra il 2002 e il 2009 è stato il seguente: […] (anno 2002), […] (anno 2003), […] (anno 2004), […] (anno 2005), […] (anno 2006), […] (anno 2007), […] (anno 2008), […] (anno 2009).

([7]) Nel dicembre 2016 le Camere di commercio e dell'industria dell'Hérault (Béziers, Montpellier e Sète) si sono fuse in una «Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault» con sede a Montpellier e con due delegazioni: una a Sète e l'altra a Béziers.

([8]) Frutto della fusione delle regioni Linguadoca-Rossiglione e Midi-Pyrénées nel 2014.

([9]) Ex «*Communauté de Communes du Pays de l'Or*».

([10]) Ex «*Communauté d'agglomération de Montpellier*».

([11]) Cfr. https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/ (visitato il 1º luglio 2019).

3. INFORMAZIONI GENERALI SULL'APFTE

3.1. Creazione e funzione

(26) L'APFTE è un'associazione creata nel giugno 2010 per iniziativa della CCIM in collaborazione con diversi enti locali — ossia, il consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione (oggi regione Occitania), il dipartimento dell'Hérault, la *Communauté d'agglomération de Montpellier* (oggi *Montpellier Méditerranée Métropole*), *la Communauté des communes du Pays de l'Or*, la città di Montpellier («membri pubblici» dell'APFTE) — e con la partecipazione di varie imprese locali ([12]).

(27) 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» ([13]).

(28) Tuttavia, nonostante questo mandato ufficiale molto ampio in termini di promozione di Montpellier e del suo territorio, la funzione dell'APFTE immaginata al momento della creazione da parte della CCIM insieme agli enti locali coinvolti era quella di consentire la sottoscrizione di contratti di «marketing» o di «promozione» con le compagnie aeree, contratti in precedenza conclusi dalla CCIM in qualità di gestore aeroportuale ([14]). Il procedimento di indagine formale ha confermato che nella pratica l'attività dell'APFTE è consistita nella sottoscrizione e nell'attua contratti cosiddetti di «marketing» con le compagnie aeree ([15]) e che ogni ulteriore attività dell'APFTE è servita a sostenere tale pratica.

(29) La natura di questi contratti di marketing sarà analizzata più approfonditamente nei considerando 152 e seguenti e nei considerando 189 e seguenti.

(30) La ragion d'essere dell'APFTE si spiega nel contesto del cambio di gestore dell'aeroporto di Montpellier nel 2009. In qualità di gestore aeroportuale, la CCIM contrattava direttamente con le compagnie aeree, soprattutto per la stipula dei contratti di servizi aeroportuali ma anche per i contratti di marketing. I documenti presentati dalle autorità francesi dimostrano che questa pratica era iniziata intorno al 2001. Nell'ambito di questi contratti di marketing, la CCIM acquistava servizi di «marketing» da alcune compagnie aeree presenti nell'aeroporto di Montpellier,

([12]) L'APFTE è un'associazione disciplinata dalla legge del 1º luglio 1901 relativa al contratto di associazione e dal corrispondente decreto attuativo del 16 agosto 1901.

([13]) Articolo 3 dello statuto.

([14]) Questi motivi scaturiscono chiaramente da diversi documenti relativi al funzionamento dell'APFTE, in particolare dal verbale della riunione costitutiva dell'assemblea generale dell'APFTE del 24 giugno 2010: «Dal 2001 la Camera di commercio e dell'industria di Montpellier incentiva l'arrivo delle compagnie aeree low-cost sulla piattaforma dell'aeroporto di Montpellier Méditerranée. Essa ha condotto quest'azione nell'ambito dello sviluppo dell'aeroporto in quanto concessionaria della piattaforma. Nel luglio 2009 la CCI è diventata semplice azionista di minoranza di una società anonima con consiglio di vigilanza e comitato esecutivo dell'aeroporto Montpellier Méditerranée, per via della sua classificazione nazionale. In altri termini, non essendo più concessionaria dell'aeroporto, la CCI non ha più la qualifica per contrattare con le compagnie aeree low-cost. Abbiamo pertanto avviato un confronto con la prefettura della regione e con tutti gli enti locali per creare un soggetto giuridico in grado di gestire i contratti di marketing online». Cfr. anche le delibere dell'assemblea generale della CCIM del 29 marzo 2011: «L'associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici (APFTE) si propone di incentivare in particolare l'arrivo di turisti aeroportuali. L'associazione è subentrata nei contratti della CCI per le attività di promozione rivolte ai clienti delle compagnie aeree che operano sull'aeroporto. Ad oggi esistono due contratti: il primo con AIRPORT MARKETING SERVICES per i collegamenti operati da RYANAIR e il secondo con […] per il collegamento con […]».

([15]) Cfr. anche il considerando 195 per un contratto sottoscritto con una società di marketing scollegato dal trasporto aereo, che non è mai stato attuato.

soprattutto quelle a basso costo («*low cost*»). Sulla base di questi contratti, la CCIM versava denaro alle compagnie interessate, in cambio della promozione della destinazione Montpellier sul sito della compagnia aerea interessata. Benché la CCIM fosse l'unica controparte delle compagnie aeree, i fondi per l'acquisto dei servizi di marketing non provenivano solo dalla CCIM, ma anche dagli enti locali con cui quest'ultima aveva a sua volta firmato accordi bilaterali in materia. Sono questi stessi enti locali ad aver partecipato nel 2010, insieme alla CCIM, alla creazione e al finanziamento dell'APFTE ([16]).

(31) I documenti relativi al funzionamento dell'APFTE e dei suoi membri fondatori pubblici, come il verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE del 24 giugno 2010, mostrano che l'APFTE è stata istituita dopo che la CCIM è diventata azionista di minoranza di AMM nel 2009. Non essendo più concessionaria dell'aeroporto, la CCIM non aveva più la qualifica per contrattare con le compagnie aeree «*low cost*» per «incentiva[re] l'arrivo delle compagnie aeree low-cost sulla piattaforma dell'aeroporto di Montpellier Méditerranée». In tal senso, l'APFTE è frutto di «un confronto con la prefettura della regione e con tutti gli enti locali per creare un soggetto giuridico in grado di gestire i contratti di marketing online», precedentemente sottoscritti dalla CCIM in qualità di concessionaria dell'aeroporto ([17]). Il proseguimento della cooperazione con le compagnie aeree *low-cost* è stato giudicato fruttuoso per il suo contributo all'economia locale ([18]).

([16]) Cfr. anche le delibere dell'assemblea generale della CCIM del 26 maggio 2010, pag. 6: «La CCIM era l'unica controparte delle diverse società di marketing per la promozione del turismo nel nostro territorio. Parallelamente la CCIM firmava gli accordi con gli enti locali coinvolti nella promozione dei flussi. Il [controllo generale economico e finanziario] ha ritenuto che la CCIM corresse dei rischi, sia sul piano giuridico che finanziario, pur non essendo più concessionaria. Tuttavia l'importanza di questi flussi per il turismo locale non è più da dimostrare. Gli acquisti di marketing rappresentano ad oggi 1,8 milioni di EUR, ma le ricadute economiche sono dell'ordine di 60 milioni di EUR. La CCIM e gli enti locali concordano sulla necessità di proseguire quest'azione». Cfr. anche il verbale del consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione del 20 luglio 2012, pag. 1: «Considerata l'evoluzione della gestione dell'aeroporto di Montpellier, è stata istituita un'associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici (APFTE) con lo scopo di proseguire le azioni di promozione del territorio portate avanti con le compagnie aeree che operano sull'aeroporto di Montpellier».

([17]) Questi motivi emergono chiaramente da diversi documenti relativi al funzionamento dell'APFTE, in particolare dal verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE del 24 giugno 2010: «[Il rappresentante della CCIM (che sarà eletto presidente dell'APFTE in questa riunione)] ha dato il benvenuto a tutti i partecipanti ringraziandoli per la presenza, nonostante il brevissimo preavviso. I flussi turistici — cioè la clientela proveniente principalmente dal nord Europa portata nella nostra regione da compagnie aeree *low-cost* — sono di notevole importanza per tutte le imprese che hanno un'attività legata al turismo, ma anche per il commercio e il settore immobiliare. Dal 2001 la Camera di commercio e dell'industria di Montpellier incentiva l'arrivo delle compagnie aeree *low-cost* sulla piattaforma dell'aeroporto di Montpellier Méditerranée. Essa ha condotto quest'azione nell'ambito dello sviluppo dell'aeroporto in quanto concessionaria della piattaforma. Nel luglio 2009 la CCI è diventata semplice azionista di minoranza di una società anonima con consiglio di vigilanza e comitato esecutivo dell'aeroporto Montpellier Méditerranée, per via della sua classificazione nazionale. In altri termini, non essendo più concessionaria dell'aeroporto, la CCI non ha più la qualifica per contrattare con le compagnie aeree *low-cost*. Abbiamo pertanto avviato un confronto con la prefettura della regione e con tutti gli enti locali per creare un soggetto giuridico in grado di gestire i contratti di marketing online». Questa struttura di tipo associativo deve essere costituita da 3 collegi per soddisfare i requisiti di legge imposti dalla circolare Fillon del gennaio 2010 […].

Per quanto riguarda il funzionamento dei contratti di marketing stipulati con le compagnie aeree, questo verbale specifica: «L'Avv. […] interviene nel dibattito e fa sapere di lavorare sui contratti di marketing dal 2001. Lo scopo principale di questi contratti è quello di pubblicizzare la destinazione di Montpellier sui siti delle varie compagnie aeree *low-cost*. Come contropartita e per qualsiasi forma di pubblicità erogata, indipendentemente dal tipo di supporto pubblicitario utilizzato, vengono emesse fatture per i servizi forniti. Indipendentemente dalle difficoltà e dalle tariffe praticate dalle compagnie aeree *low-cost*, ne percepiamo con forza le ricadute per le imprese locali. Oggi l'associazione è la struttura più indicata per soddisfare i requisiti di legge e per promuovere, grazie a questa dinamica delle compagnie *low-cost*, lo sviluppo del territorio […]».

Cfr. anche la dichiarazione pubblica del presidente dell'APFTE, citata in un articolo di *La Tribune Occitanie-Montpellier* dell'8 aprile 2015: «Dal momento che gli enti non potevano sottoscrivere contratti di marketing con compagnie aeree, si era trovato il modo di passare attraverso un'associazione», si difende il presidente dell'APFTE […]. Per gli enti locali, questo assume la forma di sovvenzioni e l'associazione firma contratti di marketing online. Non vedo in cosa il contribuente ci perda! L'APFTE è stata istituita dalla CCI d'accordo con i servizi dello Stato, in particolare con il prefetto […]. Il fascicolo è stato appena consegnato ai servizi di *Montpellier Méditerranée Métropole*» (cfr. https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, visitato il 1º luglio 2019).

Cfr. anche le delibere della *Communauté de communes du Pays de l'Or* del 23 giugno 2010 che spiegano l'impatto positivo del flusso passeggeri delle compagnie aeree *low-cost* per la regione, precisando che: «L'operatività di queste compagnie aeree comporta un contributo finanziario da parte degli enti locali sotto forma di aiuti all'avviamento delle linee, concessi per un periodo massimo di 3 anni, seguiti da un aiuto per la promozione della linea attraverso l'acquisto di spazi promozionali sui siti internet delle compagnie».

([18]) Cfr. il verbale dell'assemblea generale costituiva dell'APFTE del 24 giugno 2010: «Indipendentemente dalle difficoltà e dalle tariffe praticate dalle compagnie aeree low-cost, ne percepiamo con forza le ricadute per le imprese locali».

(32) Dal verbale dell'assemblea generale dell'APFTE emerge che l'associazione è stata considerata la «struttura più indicata per soddisfare i requisiti di legge e per promuovere, grazie a questa dinamica delle compagnie *low-cost*, lo sviluppo del territorio».

(33) Questa struttura di tipo associativo è stata inizialmente creata con imprese private locali prima di aprirsi, in una seconda fase, ai membri pubblici. Questa procedura era stata scelta dalla CCIM per accelerare la costituzione dell'associazione, dal momento che la nomina dei rappresentanti degli enti locali e degli organismi pubblici avrebbe richiesto ancora del tempo ([19]).

(34) Nel 2017 la CCIM e gli altri membri pubblici hanno deciso che l'APFTE avrebbe cessato l'attività dal 2018 (senza tuttavia cessare di esistere) per questioni legali legate a contenziosi e indagini a livello nazionale ed europeo ([20]). Secondo le autorità francesi, l'assemblea generale dell'APFTE del 20 dicembre 2017 ha confermato la decisione di non ricorrere più all'associazione per la promozione dei flussi turistici a partire dalla stagione estiva 2018. Secondo le autorità francesi, l'APFTE ha informato Ryanair di questa decisione con lettera del 18 gennaio 2018.

3.2. **Composizione e organi**

(35) L'APFTE è costituita da circa 30 membri, di cui circa 20 ([21]) provenienti da strutture private che operano totalmente o in parte nel turismo (alberghi, residenze turistiche ecc.). I membri pubblici dell'APFTE sono inoltre rappresentanti della CCIM e rappresentanti dei suddetti enti locali, vale a dire la regione Occitania, il dipartimento dell'Hérault, *Montpellier Méditerranée Métropole*, la *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* e la città di Montpellier.

(36) Al momento della creazione dell'APFTE, gli organismi pubblici coinvolti avevano deciso di dotare l'associazione di tre collegi: l'assemblea generale (ordinaria e straordinaria), il consiglio di amministrazione (il «consiglio di amministrazione») e l'ufficio di presidenza (composto dal presidente, dal tesoriere e dal segretario), al fine di soddisfare i requisiti legali imposti dalla legge francese alle associazioni create da enti locali e istituti pubblici, organismi pubblici e società di diritto privato ([22]).

(37) Secondo lo statuto dell'APFTE, l'assemblea generale approva il bilancio consuntivo dell'esercizio chiuso, vota il bilancio preventivo dell'esercizio successivo, delibera su tutte le questioni all'ordine del giorno e provvede eventualmente al rinnovo dei membri del consiglio di amministrazione. L'assemblea generale è composta dai membri dell'associazione in regola con il pagamento delle quote e si riunisce almeno una volta all'anno. Tutte le sue decisioni sono prese alla maggioranza semplice dei voti espressi, salvo nel caso degli impegni contrattuali di importo superiore a 10 000 EUR. In questi casi l'assemblea generale deve deliberare alla maggioranza dei due terzi. È il caso di qualsiasi contratto di marketing di importo superiore a 10 000 EUR.

(38) Lo statuto prevede inoltre che l'APFTE sia gestita da un consiglio di amministrazione composto da un minimo di nove e da un massimo di venticinque membri nominati dall'assemblea generale. Il consiglio di amministrazione nomina tra i suoi membri un ufficio di presidenza comprendente un presidente, uno o più vicepresidenti, un segretario e un tesoriere, secondo le disposizioni del regolamento interno approvato dal consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione si riunisce su convocazione del presidente almeno due volte all'anno e su richiesta della metà dei suoi membri se è presente un terzo dei suoi membri. Le decisioni sono prese alla maggioranza dei voti espressi per le decisioni correnti e alla maggioranza dei due terzi per la sottoscrizione di qualsiasi impegno di importo superiore a 10 000 EUR e di durata superiore a un anno.

([19]) Cfr. il verbale della riunione costituiva dell'APFTE del 24 giugno 2010: «Visto che gli enti locali e gli organismi parastatali devono deliberare la nomina del loro rappresentante e che ciò richiede tempo, la CCI ha deciso di istituire in un primo momento quest'associazione con le imprese private».

([20]) Cfr. le delibere dell'assemblea generale della CCIM del 29 novembre 2017 («Le molteplici indagini avviate in Francia dalla Commissione europea e le denunce presentate da Anticor contro l'APFTE e da diversi suoi finanziatori hanno indotto il prefetto dell'Hérault a chiedere, a partire dal 2016, ai membri dell'APFTE di trovare un nuovo modo per finanziare queste campagne di marketing territoriale al posto dell'APFTE. Questa richiesta insistente si è tramutata per l'anno 2018 in requisito»), il verbale dell'assemblea generale della CCIM del 24 gennaio 2018, i verbali dell'assemblea generale della *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or* del 28 giugno 2017 e del 22 febbraio 2018 e il verbale del consiglio di amministrazione del 25 aprile 2017.

([21]) Il numero esatto dei membri varia di anno in anno.

([22]) Come emerge dal verbale dell'assemblea generale costituiva dell'APFTE del 24 giugno 2010.

(39) Secondo lo statuto dell'APFTE, il presidente rappresenta l'associazione in tutte le attività della vita civile ed è investito di pieni poteri in tal senso; ciò implica la sottoscrizione di contratti e di accordi che possano vincolare l'APFTE. Ad oggi, tre diverse persone hanno ricoperto la carica di presidente dell'APFTE. Queste persone avevano tutte legami preesistenti con la CCIM o con gli enti locali che finanziavano l'APFTE.

a) Il primo presidente dell'APFTE era membro titolare della CCIM nel 2010 e tra il 2016 e il 2019 e consulente tecnico della CCIM dal 2013 al 2015. È stato presidente dell'APFTE da giugno 2010 a marzo 2011 e poi da dicembre 2012 almeno fino al 2018, nonché vicepresidente dell'APFTE (con la facoltà di agire a nome del presidente dell'APFTE) da ottobre a dicembre 2012.

b) Il presidente dell'APFTE tra aprile 2011 e febbraio 2012 è stato anche consulente tecnico della CCIM tra il 2011 e il 2012 ([23]).

c) Il suo successore (presidente da febbraio 2012 a dicembre 2012) è stato contemporaneamente presidente del consiglio economico, sociale e ambientale della regione Linguadoca-Rossiglione, quindi dell'istituzione di uno degli enti locali membri dell'APFTE.

(40) Dai verbali e dalle relazioni dell'APFTE e dei suoi collegi e comitati emerge inoltre che l'APFTE dispone anche di un comitato, che è costituito dagli enti locali e dalla CCIM, senza la partecipazione dei membri privati: il «comitato di governance» (da marzo 2011), divenuto successivamente «comitato dei finanziatori». Questi comitati non sono menzionati nello statuto.

a) Il comitato di governance aveva «come scopo quello di riunire gli enti che finanziavano l'[APFTE]». L'obiettivo di questo comitato era «orientare e convalidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei collegamenti aerei e il relativo bilancio. Il comitato di governance [era] eventualmente preceduto da una riunione preparatoria con tutti i tecnici degli enti locali» ([24]). Questo comitato era stato istituito su richiesta degli enti locali ([25]) che volevano sincerarsi che la scelta dei contratti di marketing da finanziare non fosse determinata soltanto dal nuovo gestore aeroportuale AMM ([26]). Dalle relazioni di questo comitato, in possesso della Commissione, risulta che esso era costituito dai rappresentanti degli enti locali (regione, dipartimento, *Pays de l'Or*, agglomerato di Montpellier, città di Montpellier), della CCIM e dai rappresentanti dell'ufficio di presidenza dell'APFTE. Le relazioni fanno inoltre riferimento alla presenza di un rappresentante di AMM che proponeva scelte strategiche ai membri finanziatori dell'APFTE ([27]).

([23]) Cfr. anche le delibere dell'assemblea generale della CCIM del 2 febbraio 2011: «Quest'associazione è stata costituita per rispondere alle richieste del controllo generale economico e finanziario, che non voleva più che la CCIM, diventata azionista di minoranza della società anonima Aéroport Montpellier Méditerranée, continuasse a "gestire" i contratti con le compagnie aeree *low-cost*. L'associazione è stata costituita nel luglio 2010 e la CCI ha nominato il signor [presidente dell'APFTE da giugno 2010 a marzo 2011] e il signor […]. È opportuno procedere alla loro sostituzione. L'ufficio di presidenza del 27/01/11 propone all'assemblea generale di nominare come rappresentanti della CCI all'interno dell'associazione per la promozione dei flussi turistici: [la persona che sarà il presidente dell'APFTE tra aprile 2011 e febbraio 2012] e […]».

([24]) Cfr. la relazione della riunione tecnica preparatoria al comitato di governance dell'APFTE del 28 marzo 2011. A questa riunione erano presenti l'ufficio di presidenza dell'APFTE, i rappresentanti di tutti gli enti finanziatori dell'APFTE (ovvero i rappresentanti della regione, del dipartimento, della *Communauté d'agglomération de Montpellier*, della *Communauté de Communes du Pays de l'Or*, della città di Montpellier) e della CCIM, nonché un rappresentante dell'aeroporto di Montpellier. Al termine di questa riunione, si prende nota del fatto che il comitato di governance «dovrà avviare una discussione sullo sviluppo dei flussi turistici e operare scelte strategiche sui vari collegamenti proposti dall'aeroporto».

([25]) Cfr. il verbale del comitato di governance dell'APFTE dell'8 aprile 2011.

([26]) Cfr. il verbale del consiglio di amministrazione dell'APFTE del 18 marzo 2011: «Questo comitato selezionerà le destinazioni per la promozione dei flussi turistici ed economici. L'agglomerato di Montpellier si rifiuta di finanziare piani d'azione per lo sviluppo del territorio che non abbia convalidato. Il dipartimento e la regione concordano sulla necessità di istituire quest'organismo. Gli organismi finanziatori intendono contribuire a una vera e propria strategia per lo sviluppo turistico ed economico del loro territorio. Non vogliono soltanto avallare scelte fatte dall'aeroporto di Montpellier».

Cfr. il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 18 marzo 2011: «Gli enti locali sono gli organismi finanziatori, il cui contributo e il cui sostegno sono essenziali per quest'azione». «È inoltre necessario consentire ai finanziatori di contribuire, attraverso l'istituzione di un comitato di governance, alle decisioni sulla scelta delle rotte da aprire».

([27]) Cfr. la conclusione della relazione relativa alla riunione tecnica preparatoria alla prima riunione del comitato di governance del 28 marzo 2011: «Il comitato di governance dovrà avviare una discussione sullo sviluppo dei flussi turistici e operare scelte strategiche sui vari collegamenti proposti dall'aeroporto».

b) Dai documenti relativi al funzionamento dell'APFTE emerge inoltre che questo comitato, formato dalle stesse istituzioni, è stato successivamente denominato «comitato dei finanziatori», almeno a partire dal 2012. Le autorità francesi hanno confermato che, secondo l'APFTE, il «comitato dei finanziatori» e il «comitato di governance» sono lo stesso organo, ma con nomi diversi a seconda dei periodi.

3.3. **Processo decisionale all'interno dell'APFTE**

(41) In base allo statuto dell'APFTE e secondo le autorità francesi, il processo decisionale seguito in seno all'APFTE per la sottoscrizione dei contratti di marketing era così articolato:

— al consiglio di amministrazione, che esprime un parere in merito, vengono presentate proposte di zone geografiche su cui focalizzare i servizi di marketing turistico;

— queste proposte vengono poi sottoposte all'approvazione dell'assemblea generale;

— se l'assemblea generale le approva (con la maggioranza dei due terzi per qualsiasi contratto di marketing di importo superiore a 10 000 EUR), viene indetta una procedura di «appalto pubblico»;

— i risultati dell'analisi delle offerte vengono presentati al consiglio di amministrazione, che esprime un parere;

— questi risultati sono poi sottoposti all'assemblea generale che dà quindi autorizzazione al presidente a firmare i contratti (alla maggioranza dei due terzi per qualsiasi contratto di marketing di importo superiore a 10 000 EUR; questa decisione viene messa a verbale dell'assemblea generale);

— conformemente alla procedura applicabile, sono redatte e inviate le eventuali lettere di rifiuto;

— secondo la procedura applicabile, si procede inoltre, per ciascuna delle offerte selezionate, alla stesura e all'invio delle lettere di notifica firmate dal presidente e corredate dall'atto di impegno e dal tariffario, entrambi firmati dal presidente.

(42) Tuttavia, anche se non risulta dalle informazioni sopra riportate, per quanto riguarda le proposte delle zone geografiche su cui focalizzare l'attenzione nell'ambito dei servizi di marketing turistico, nella prassi dell'APFTE, altri organi intervenivano a monte delle delibere del consiglio di amministrazione e in assemblea generale per determinare le scelte di bilancio e gli orientamenti dell'APFTE (ovvero i contratti di marketing da stipulare).

(43) Le relazioni e i verbali dell'APFTE, dei suoi comitati e membri pubblici evidenziano che la scelta delle zone geografiche prioritarie su cui focalizzare i servizi di marketing turistico era determinata di fatto, in un primo momento, dalla CCIM e da AMM e, da marzo 2011 (quindi prima che i fondi fossero effettivamente versati all'APFTE dagli enti locali), dagli enti locali e dalla CCIM ([28]). Gli enti locali e la CCIM si sono infatti accordati sui contratti cui dare la priorità, prima ancora di sottoporli all'assemblea generale. Da marzo 2011, dal punto di vista procedurale, si è operato nel seguente modo: a parte gli organi indicati nel suo statuto, l'APFTE dispone di ulteriori comitati, in particolare il comitato di governance (creato nel marzo 2011) e il comitato dei finanziatori, entrambi strettamente coinvolti nella scelta dei contratti di marketing presentati all'assemblea generale. Prima che fosse creato il comitato dei finanziatori, AMM esercitava una forte influenza sulla determinazione dei contratti di marketing firmati dall'APFTE. Le autorità locali si sono poi rifiutate di approvare le scelte di AMM senza un margine di manovra, motivo per cui è stato creato il comitato di governance ([29]).

([28]) Cfr. il considerando 40.

([29]) Cfr. la relazione relativa della prima riunione del comitato di governance dell'8 aprile 2011: «Il signor […], primo vicepresidente della regione Linguadoca-Rossiglione, fa notare il proprio rifiuto a confermare le scelte operate dalla società aeroportuale senza una preventiva discussione; che se il metodo finora utilizzato dovesse continuare, la regione non erogherebbe più finanziamenti», «[…], presidente della CCIM di Montpellier, auspica che questo comitato determini le linee strategiche di sviluppo».

(44) La questione della reale influenza dei membri pubblici finanziatori dell'APFTE sul processo decisionale dell'associazione sarà affrontata più in dettaglio nell'analisi delle risorse finanziarie e dell'imputabilità delle misure allo Stato ([30]).

3.4. **Risorse finanziarie**

(45) Le risorse dell'APFTE sono costituite: i) dalle quote dei suoi membri, stabilite dall'assemblea generale e ii) dalle quote annuali o sovvenzioni versate dai vari membri dell'APFTE in aggiunta alle suddette quote. Come mostra la seguente tabella, la maggior parte delle risorse dell'APFTE è costituita dalle quote annuali degli enti pubblici che ne sono membri. In pratica, le quote dei membri dell'APFTE contribuiscono in modo trascurabile alle sue entrate: con un importo di 50 o 100 EUR per membro all'anno, esse hanno infatti rappresentato dal 2010 un totale annuo non superiore a 1 550 EUR.

([30]) Cfr. i considerando 106 e seguenti.

Tabella 3

Origine delle entrate dell'APFTE tra il 2010 e il 2019

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [1]	2019 [2]	2010-2019
Sovvenzioni degli enti locali e della CCIM in EUR (quota del contributo di questo soggetto)											
Consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione (ora «regione Occitania»)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	**3 866 633** **(29 %)**
Consiglio dipartimentale dell'Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	**2 163 532** **(16 %)**
Communaauté d'agglomération de Montpellier (ora «Montpellier Méditerranée Métropole») e città di Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	**5 132 878** **(38 %)**
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	**857 134** **(6 %)**
CCIM (ora «Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault»)	0 [3] (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 (9 %)	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	**1 510 500** **(11 %)**

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010-2019
Quote dei vari membri dell'APFTE											
Quote da 50 a 100 EUR	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(incidenza delle quote nel bilancio totale dell'APFTE)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Sovvenzioni degli enti locali e della CCIM in EUR (quota del contributo di questo soggetto)											
Bilancio totale dell'APFTE in EUR (4) (sovvenzioni più quote)	**937 110**	**2 050 269**	**2 038 112**	**2 408 915**	**1 571 235**	**1 616 599**	**1 572 373**	**1 118 354**	**222 500**	**0**	**13 535 477**

(1) Importi previsionali secondo le autorità francesi.
(2) Importi previsionali secondo le autorità francesi.
(3) Dalle informazioni fornite dalle autorità francesi risulta tuttavia che, tra febbraio e settembre 2010, la CCIM aveva versato fondi per […] EUR a Ryanair/AMS anteriormente alla sottoscrizione del primo contratto di marketing del 16 settembre 2010.
(4) Va notato che per alcuni anni le sovvenzioni sono state approvate e versate dai membri pubblici all'APFTE solo nel corso dell'anno successivo, come risulta dalle delibere di questi membri pubblici in possesso della Commissione. Cfr. anche il considerando 49.

Fonte: informazionifornite dalle autorità francesi

(46) I contributi pubblici ricevuti dall'APFTE sono stati utilizzati principalmente per effettuare pagamenti nell'ambito dei contratti di marketing tra l'APFTE e le compagnie aeree, la maggior parte dei quali [circa 8,5 milioni di EUR, ovvero il [60-70] % del bilancio totale dell'APFTE dal 2010 al 2019 ([31])] per contratti di marketing stipulati con Ryanair o la sua controllata AMS ([32]).

(47) Peraltro l'analisi di varie delibere adottate da questi soggetti pubblici per l'approvazione delle loro sovvenzioni al bilancio dell'APFTE mostra che tali soggetti determinano i contributi in base a un «programma previsionale di promozione» dell'APFTE, prima definito dai membri pubblici finanziatori ([33]) e poi approvato dall'assemblea generale di quest'ultima e contenente indicazioni precise sull'utilizzo previsto delle risorse dell'APFTE. Tali programmi menzionano in particolare le destinazioni interessate dalle attività promozionali ([34]).

(48) I contributi pubblici sono stati versati sotto forma di sovvenzioni all'APFTE sulla base degli accordi bilaterali sottoscritti tra l'APFTE e i rispettivi soggetti pubblici. Le autorità francesi hanno presentato alla Commissione molti di questi accordi ma senza i relativi allegati ([35]).

(49) Dai documenti relativi al funzionamento dell'APFTE presentati dalle autorità francesi risulta che i soggetti pubblici hanno versato sistematicamente i propri contributi finanziari per gli esercizi menzionati nella tabella 3 in un momento in cui il programma di promozione era già stato deciso (con la loro partecipazione) e in cui la proroga dei contratti di marketing con Ryanair/AMS — descritti dettagliatamente nei considerando 53 e seguenti — era già stata firmata con Ryanair/AMS. Quindi:

a) Il contratto di marketing del 2010 con AMS (di durata dal 1º luglio 2010 al 31 dicembre 2011) è stato votato in assemblea generale il 16 settembre 2010 e firmato nello stesso giorno dall'APFTE. Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2010, di cui dispone la Commissione, sono stati firmati solo nel 2011 mentre quelli per l'esercizio 2011 sono stati sottoscritti solo tra giugno e novembre 2011 ([36]).

([31]) Cfr. la tabella 4 al considerando 82.

([32]) Cfr. anche i considerando82, 107 e seguenti.

([33]) Cfr. la relazione della riunione tecnica preparatoria al comitato di governance del 28 marzo 2011: «L'8 aprile 2011 il comitato di governance deciderà il piano di sviluppo per la promozione dei flussi turistici».

([34]) Cfr. ad esempio le delibere n. 10397 (29 settembre 2011) e n. 11796 (25 luglio 2013) della *Communauté d'Agglomération de Montpellier*. Nella sua delibera del 29 settembre 2011 di approvazione di un contributo di 550 000 EUR al bilancio dell'APFTE per l'anno 2011, il consiglio della *Communauté d'Agglomération de Montpellier* dichiarava: «Il contributo della *Communauté d'Agglomération de Montpellier* (CAM) per l'anno 2011 ammonta al massimo al 25 % del totale dei contratti di marketing online dell'anno 2011, il cui importo previsionale è stimato in 2 095 972 EUR; tale contributo è limitato a un massimo di 550 000 EUR per il programma previsionale di promozione per le destinazioni approvate dall'assemblea generale del 20 aprile 2011. Il programma delle destinazioni allegato all'accordo comprende i collegamenti di […] Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, […] e Birmingham. Tale contributo sarà versato in proporzione al numero dei mesi durante i quali saranno effettuate tali azioni e su presentazione delle relative fatture».

([35]) Per la regione (consiglio regionale della Linguadoca Rossiglione/regione Occitania), la Commissione dispone degli accordi di finanziamento firmati con l'APFTE per i bilanci 2011-2017.
Per il dipartimento (*Conseil général de l'Hérault*), la Commissione dispone degli accordi di finanziamento firmati con l'APFTE per i bilanci 2010 e 2014.
Per la *Communauté d'agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole*, la Commissione dispone degli accordi di finanziamento sottoscritti con l'APFTE per gli esercizi dal 2010 al 2016.
Per la *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or*, la Commissione dispone degli accordi di finanziamento firmati con l'APFTE per gli esercizi 2010-2018.
Per la città di Montpellier, la Commissione dispone degli accordi di finanziamento sottoscritti con l'APFTE per gli esercizi dal 2011 al 2015.
Per quanto riguarda la CCIM, le autorità francesi non hanno fornito alcun accordo.
Dalle altre informazioni sul funzionamento dell'APFTE in possesso della Commissione risulta che la mancanza di un accordo nel fascicolo della Commissione non significa che per l'anno in questione l'ente pubblico non abbia versato la sovvenzione (cfr. la tabella 3 per le informazioni fornite dalle autorità francesi sui contributi dei membri pubblici al bilancio dell'APFTE).

([36]) Per il 2010, la CCIM non ha contribuito al bilancio dai tempi della creazione dell'APFTE, ma aveva anticipato fondi all'APFTE prima che gli enti locali votassero i loro bilanci, soprattutto per garantire che i contratti con AMS fossero finanziati e mantenuti.

b) L'atto aggiuntivo al contratto di marketing del 2010 con AMS relativo al collegamento di Birmingham è stato votato in assemblea generale il 20 aprile 2011 e firmato dall'APFTE l'11 aprile 2011. Gli accordi di finanziamento per l'esercizio 2011 con gli enti locali, a disposizione della Commissione, sono stati firmati solo tra giugno e novembre 2011 ([37]).

c) La proroga del contratto di marketing del 2010 con AMS per l'anno 2012 è stata decisa nel comitato di governance il 23 settembre 2011 e l'assemblea generale ne ha avuto comunicazione nella riunione del 19 ottobre 2011 ([38]) (anche se non risulta dal verbale di tale riunione che l'assemblea generale abbia votato in merito). La lettera di proroga indirizzata ad AMS è stata firmata dal presidente dell'APFTE il 29 settembre 2011. Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2012, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra aprile e ottobre 2012 ([39]).

d) La proroga del contratto di marketing del 2010 con AMS per l'anno 2013 è stata firmata dall'APFTE il 23 febbraio 2013. Il bilancio 2013 e il programma d'azione di marketing comprendente i pagamenti a Ryanair sulla base di tale contratto sono stati approvati dall'assemblea generale dell'APFTE il 4 luglio 2013 ([40]). Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2013, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra aprile e novembre 2013 ([41]).

e) Per l'anno 2014, il 27 gennaio 2014 l'assemblea generale ha autorizzato il presidente dell'APFTE a firmare i nuovi contratti di marketing con Ryanair a seguito della gara d'appalto del 2013. Questi contratti erano già stati stipulati dal presidente dell'APFTE il 22 novembre 2013. Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2014, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra febbraio e ottobre 2014 ([42]).

f) La proroga dei contratti di marketing del 2013 con Ryanair per l'anno 2015 è stata votata in assemblea generale l'11 dicembre 2014 e firmata dall'APFTE il 19 dicembre 2014. Gli accordi di finanziamento per l'esercizio 2015 con gli enti locali, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra giugno e dicembre 2015 ([43]).

g) La proroga del contratto di marketing del 2013 con Ryanair per l'anno 2016 è stata votata in assemblea generale il 30 maggio 2016 e firmata dall'APFTE il 22 aprile 2016. Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2016, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra luglio e dicembre 2016 ([44]).

([37]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2011 dell'APFTE è stato votato il 18 luglio 2011.

([38]) Cfr. il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 19 ottobre 2011: «Per l'anno 2012 il presidente illustra all'assemblea che i finanziatori riuniti in consiglio di governance il 23 settembre 2011 […] hanno deciso che l'importo della loro partecipazione sarebbe stato calcolato secondo la regola dei quattro quarti; l'associazione dispone di un bilancio di […] EUR, Iva inclusa, che permette soltanto di mantenere i contratti di marketing con la società AMS, ovvero le destinazioni storiche di Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn e Leeds Bradford».

([39]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2012 dell'APFTE è stato votato il 31 gennaio 2012.

([40]) Cfr. il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 4 luglio 2013: «Sono definiti il bilancio e il programma d'azione di marketing online. Il programma d'azione si concentra su: — RYANAIR: Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn, Leeds Bradford, Birmingham».

([41]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2013 dell'APFTE è stato votato il 4 febbraio 2013.

([42]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2014 dell'APFTE è stato votato il 20 giugno 2014.

([43]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2015 dell'APFTE è stato votato il 28 gennaio 2015.

([44]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2016 dell'APFTE è stato votato il 23 giugno 2016.

h) I nuovi contratti di marketing del 2017 con Ryanair sono stati stipulati dall'APFTE il 19 maggio 2017 e votati in assemblea generale dell'APFTE il 25 aprile 2017. Gli accordi di finanziamento con gli enti locali per l'esercizio 2017, di cui la Commissione è in possesso, sono stati firmati solo tra giugno e settembre 2017 ([45]).

i) Per il 2018 la Commissione non dispone di informazioni sulla data di proroga del contratto di marketing con Ryanair del 2017, ma l'unico accordo di attribuzione di risorse a disposizione della Commissione, ossia quello concluso tra l'APFTE e la *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or*, risalente a marzo 2018, fa riferimento alla promozione di Montpellier in Vallonia, nella Renania-Palatinato e nello Yorkshire, che sono destinazioni dei voli Ryanair ([46]). Sembra che il bilancio per il 2018 sia stato approvato per l'ultima volta dall'assemblea generale dell'APFTE il 20 dicembre 2017 per onorare gli impegni esistenti dell'APFTE (compresi gli impegni nei confronti di Ryanair) prima che i rapporti contrattuali tra la CCIM, gli enti locali e le compagnie aeree ricevessero un nuovo veicolo giuridico ([47]).

(50) I verbali dell'assemblea generale dell'APFTE mostrano inoltre che, anteriormente al primo versamento di sovvenzioni all'APFTE, gli enti locali avevano fatto sapere di voler incidere sulla scelta delle rotte interessate dai contratti di marketing che essi dovevano finanziare: scelta fino ad allora determinata dal gestore aeroportuale AMM ([48]). Il comitato di governance dell'APFTE è stato pertanto creato prima che gli enti locali assegnassero sovvenzioni all'APFTE per la prima volta.

(51) Inoltre l'analisi degli accordi di finanziamento mostra che gli enti locali mantenevano la possibilità di farsi rimborsare i fondi in determinate condizioni (ad esempio, alcuni enti si riservavano un diritto di restituzione dei fondi, un diritto al pagamento in misura proporzionale alla realizzazione del programma di promozione o un diritto di risoluzione dell'accordo di finanziamento in caso di mancato adempimento degli obblighi contrattuali da parte dell'APFTE, ovvero la realizzazione del programma di promozione votato in assemblea generale). In particolare:

a) Gli accordi stipulati con la regione prevedono il diritto di quest'ultima a chiedere la restituzione della sovvenzione qualora l'APFTE non la utilizzi per gli scopi concordati, oltre a prevedere la possibilità della risoluzione dell'accordo.

b) Gli accordi stipulati con il dipartimento prevedono un diritto alla restituzione della sovvenzione a favore del dipartimento qualora l'APFTE la utilizzi per scopi non conformi all'oggetto dell'accordo. La descrizione dell'oggetto degli accordi del 2010, del 2011 e del 2012 fa esplicito riferimento alla sottoscrizione dei contratti con AMS. Gli accordi contengono inoltre una clausola che dà al dipartimento la possibilità di risolvere l'accordo in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali da parte dell'APFTE.

c) Gli accordi sottoscritti con la Communauté d'agglomération de Montpellier prevedono che la sovvenzione sia versata in proporzione al numero dei mesi durante i quali saranno realizzate le azioni del programma di destinazione e su presentazione delle relative fatture. Inoltre gli accordi subordinano l'impegno finanziario della Communauté al rispetto degli obblighi contrattuali dell'APFTE e prevedono la facoltà di risolvere l'accordo.

([45]) La Commissione non dispone di accordi di finanziamento relativi alla CCIM, ma dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM risulta che il contributo di quest'ultima al bilancio 2017 dell'APFTE è stato votato il 28 giugno 2017.
([46]) Cfr. i considerando 74 e seguenti per una descrizione dei contratti in questione firmati con Ryanair nel 2017.
([47]) Ciò emerge dalle delibere dell'assemblea generale della CCIM del 18 gennaio 2018.
([48]) Cfr. il verbale del consiglio di amministrazione dell'APFTE del 18 marzo 2011: «Questo comitato selezionerà le destinazioni per la promozione dei flussi turistici ed economici. L'agglomerato di Montpellier si rifiuta di finanziare piani d'azione per lo sviluppo del territorio che non abbia convalidato. Il dipartimento e la regione concordano sulla necessità di istituire quest'organismo. Gli organismi finanziatori intendono contribuire a una vera e propria strategia per lo sviluppo turistico ed economico del loro territorio. Non vogliono soltanto avallare scelte fatte dall'aeroporto di Montpellier».

d) Gli accordi conclusi con la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or subordinano l'impegno dell'ente al rispetto degli obblighi contrattuali dell'APFTE (i contratti firmati con AMS/Ryanair sono espressamente menzionati), prevedono il diritto dell'ente a chiedere la restituzione della sovvenzione e il diritto di risolvere l'accordo in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali da parte dell'APFTE.

e) Gli accordi stipulati con la città di Montpellier prevedono che l'APFTE presenti all'ente una relazione d'attività evidenziando lo stato di attuazione delle azioni da parte dell'APFTE al momento della presentazione della domanda di sovvenzione. Le autorità francesi non hanno presentato tali domande di sovvenzione, ma dalle circostanze del caso la Commissione conclude che esse contengono il programma di promozione per l'esercizio interessato. Inoltre l'ente si riserva il diritto di risolvere il contratto in caso di mancato rispetto degli impegni contrattuali da parte dell'APFTE.

4. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELL'AIUTO

4.1. **Misure**

(52) Le misure oggetto del procedimento di indagine formale sono i contratti di marketing firmati tra l'APFTE e Ryanair o la sua controllata AMS. Tra il 2010 e il 2018 Ryanair/AMS e l'APFTE hanno sottoscritto tre blocchi di contratti di marketing.

4.2. **Il contratto del 16 settembre 2010 e i relativi atto aggiuntivo e accordi di rinnovo**

(53) Il 16 settembre 2010, dopo meno di tre mesi dalla sua creazione, l'APFTE ha stipulato un contratto con AMS («il contratto del 2010»), firmato dal presidente dell'APFTE senza preventiva procedura di gara.

(54) Il contratto è stato concluso per il periodo tra il 1º luglio 2010 e il 31 dicembre 2011.

(55) Ai sensi di tale contratto, AMS s'impegna a fornire all'APFTE, sul sito internet di Ryanair, una serie di servizi di marketing di base. Inoltre, stando agli stessi termini contrattuali, «questo contratto si basa sull»impegno di Ryanair a operare collegamenti aerei sul territorio di Montpellier tra:

— Francoforte-Hahn e Montpellier con una frequenza di almeno quattro voli alla settimana in estate e almeno due voli alla settimana in inverno;

— Bruxelles Sud-Charleroi e Montpellier con una frequenza di almeno tre voli alla settimana durante tutto l'anno;

— Leeds-Bradford e Montpellier con una frequenza di almeno due voli alla settimana durante l'estate» ([49]).

(56) Il contratto illustra «*l'offerta annuale complessiva di servizi di marketing*» che AMS s'impegna a fornire all'APFTE, sintetizzata alle lettere a) e b).

a) Per il 2010 quest'offerta comprende cinque paragrafi da 150 parole ciascuno, scelti dall'APFTE e situati sotto la voce «Top five Things to Do» nella pagina «Destinazione Montpellier» del sito internet di Ryanair, la presenza di due collegamenti al sito internet indicato dall'APFTE situati sotto la voce «Top five Things to Do» sempre nella pagina «Destinazione Montpellier» e la presenza di un collegamento al sito internet indicato dall'APFTE nella home page dei siti inglese, tedesco, olandese e belga (in francese e neerlandese) di www.ryanair.com per un periodo di 55 giorni. Il prezzo di questi servizi è fissato a […] EUR.

([49]) Clausola 1.3 del contratto.

b) Per il 2011 l'offerta comprende tutti i servizi previsti per il 2010, cui si aggiunge un «banner grafico con bottone link (200 × 110 px)» sulla pagina «Discover Europe» del sito internet di Ryanair e indicato dall'APFTE per 12 mesi, la presenza come «Destinazione del giorno» (testo, immagine e collegamento scelti dall'APFTE) sulla home page dei siti inglese, tedesco, olandese e belga (in francese e neerlandese) di www.ryanair.com per un periodo complessivo di due settimane. Il prezzo di questi servizi è fissato a […] EUR.

(57) Inoltre il contratto prevede espressamente che gli importi per i servizi di marketing offerti da AMS siano «legati all'impegno di Ryanair di operare sul territorio di Montpellier a partire da Francoforte Hahn, Bruxelles Charleroi e Leeds-Bradford (…)» e stabilisce che «in caso di mancato rispetto di tale impegno, il prezzo sarà rivisto e sarà oggetto di un atto aggiuntivo» ([50]).

4.3. **Atto aggiuntivo del 20 aprile 2011**

(58) Il contratto del 16 settembre 2010 è stato modificato con atto aggiuntivo del 20 aprile 2011, il cui scopo era aggiungere un nuovo collegamento per Birmingham alle tre rotte già indicate nel contratto.

(59) Stando a quanto in esso contenuto, l'atto aggiuntivo «si basa sull'impegno di Ryanair a operare collegamenti aerei sul territorio di Montpellier tra Birmingham e Montpellier con una frequenza di due voli alla settimana in estate». Esso prevede inoltre che l'APFTE acquisti da AMS i seguenti servizi di marketing:

— La presenza di un collegamento al sito internet indicato dall'APFTE e presentato nella sezione «Aeroporti e turismo» sulla home page del sito inglese www.ryanair.com per 14 giorni all'anno;

— La presenza come «Destinazione del giorno» (testo, immagine e collegamento indicati dall'APFTE) sulla home page del sito inglese www.ryanair.com per una durata complessiva di una settimana all'anno.

(60) Il prezzo di questi servizi era fissato a […] EUR. Era previsto che l'APFTE pagasse tale somma in rate mensili da […] EUR al ricevimento delle fatture di AMS, per ciascuno dei mesi da aprile a ottobre di ogni anno durante il periodo di applicazione di tale atto aggiuntivo.

4.4. **Prima lettera di impegno per il rinnovo del contratto di servizi di marketing del 2010**

(61) Il 29 settembre 2011 l'APFTE ha inviato ad AMS una lettera di impegno per il rinnovo del contratto del 2010. La lettera aveva lo scopo di rinnovare il contratto del 2010 per un ulteriore periodo di un anno, a partire dal 1º gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2012. In virtù di tale lettera di impegno, l'APFTE s'impegnava a rinnovare il contratto del 2010 sulla base dei seguenti collegamenti aerei operati da Ryanair: Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn e Leeds-Bradford.

4.5. **Seconda lettera di impegno per il rinnovo del contratto di servizi di marketing del 2010**

(62) Il 25 febbraio 2013 è stata inviata ad AMS una seconda lettera di impegno per il rinnovo del contratto del 2010. Questa lettera aveva lo scopo di rinnovare il contratto del 2010 per un ulteriore periodo di un anno, a partire dal 1º gennaio 2013 fino al 31 dicembre 2013, «sulla base delle seguenti rotte aeree operate da Ryanair: Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn, Leeds Bradford e Birmingham» ([51]).

([50]) Clausola 5.3 del contratto.
([51]) Atto aggiuntivo del 25 febbraio 2013.

4.6. **I contratti del 22 novembre 2013**

(63) In vista della scadenza del contratto di marketing firmato con AMS nel 2010 e successivamente prorogato sino a fine dicembre 2013, l'APFTE si è vista costretta a indire una gara d'appalto per il nuovo contratto di marketing «*destinazione per destinazione*», al fine di rispettare le norme sugli appalti pubblici ([52]).

(64) Il 2 ottobre 2013 l'APFTE ha indetto una gara d'appalto per l'acquisto dei servizi di marketing destinati a promuovere i flussi turistici ed economici a Montpellier per l'anno 2014.

(65) La gara d'appalto prevede che nelle loro proposte le società debbano «garantire la promozione dei flussi turistici ed economici verso Montpellier attraverso tutti i supporti esistenti sul mercato». In tale contesto sono elencati i seguenti esempi di supporti: «campagne radiofoniche, campagne televisive, la comunicazione sui social network (Facebook, Twitter, Youtube ecc.), la partecipazione a fiere e saloni, la sponsorizzazione di eventi che portino notorietà e visibilità alla destinazione di Montpellier, viaggi di formazione per professionisti, viaggi stampa per giornalisti» e comunicazione digitale. Secondo la gara d'appalto, «(i)n tutti i casi le società (dovevano) fornire un collegamento al sito internet dell'APFTE (go to Montpellier) dal proprio sito internet». Quest'ultimo criterio era l'unico obbligatorio per il fornitore di servizi di marketing.

(66) La gara d'appalto divideva inoltre il contratto in cinque «lotti», ovvero: «Bruxelles-Charleroi», «Francoforte-Hahn», «Leeds», «Birmingham» e «[…]». Per ciascuno di essi il bando di gara indicava i criteri da soddisfare per la fornitura dei servizi di trasporto aereo: offerta minima annua di posti da immettere sul mercato, volume minimo annuo di passeggeri in arrivo, stagionalità raccomandata per il mercato (copertura annuale o stagionale), numero minimo di frequenze settimanali e data di avvio della rotta.

(67) In tutta evidenza la gara d'appalto non era quindi finalizzata a selezionare dei fornitori qualsiasi per i servizi di marketing online, ma compagnie aeree che proponessero tali servizi in aggiunta alle loro attività di trasporto aereo e che s'impegnassero a operare anche servizi di trasporto aereo tra l'aeroporto di Montpellier e le destinazioni dei vari «lotti» alle condizioni specificate nel bando di gara in materia di stagionalità, frequenze, numero minimo di passeggeri in arrivo e data di avvio delle rotte.

(68) I lotti intitolati «Bruxelles-Charleroi», «Francoforte-Hahn», «Leeds» e «Birmingham» e le relative frequenze minime indicate nel bando di gara corrispondevano esattamente alle quattro destinazioni già operate da Ryanair a partire da Montpellier nel momento in cui il bando di gara è stato indetto.

(69) Solo il lotto «[…]» non corrispondeva a un collegamento operato da Ryanair ma da un'altra compagnia aerea attiva nell'aeroporto di Montpellier; anche con essa l'APFTE aveva sottoscritto in passato un contratto di marketing. Il valore massimo di questo lotto, stimato a un massimo di […] EUR Iva esclusa all'anno, era nettamente inferiore al valore massimo dei quattro lotti precedenti (tra […] EUR Iva esclusa e […] EUR Iva esclusa all'anno e per lotto) ([53]).

(70) Ryanair è stata l'unica compagnia aerea a presentare un'offerta per i lotti di «Bruxelles/Charleroi», «Francoforte-Hahn», «Leeds» e «Birmingham».

(71) A seguito della gara d'appalto sono stati aggiudicati a Ryanair quattro lotti e il 22 novembre 2013 quest'ultima ha stipulato con l'APFTE contratti («i contratti del 2013») per i primi tre lotti, per un valore complessivo di circa […] EUR per un anno («Bruxelles-Charleroi» per un importo forfettario di […] EUR; «Francoforte-Hahn» per un importo forfettario di […] EUR e «Leeds-Bradford» per un importo forfettario di […] EUR).

([52]) Cfr. ad esempio la relazione dell'ufficio di presidenza dell'APFTE del 4 luglio 2013, pag. 1: «[Il presidente dell'APFTE] afferma che l'associazione è tenuta a indire una gara d'appalto per i contratti di marketing online, in quanto il contratto *Airport Marketing Services* stipulato nel 2010 sta giungendo al termine» e pag. 2: «Dato che il contratto con Airport Marketing Services giunge al termine, solo i flussi interessati da questo contratto saranno oggetto di procedura di gara, destinazione per destinazione». Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 4 luglio 2013.

([53]) A seguito della gara d'appalto, questo lotto «[…]» è stato aggiudicato alla stessa compagnia aerea con la quale l'APFTE aveva in precedenza stipulato il contratto di marketing per questa destinazione.

(72) Non è stato invece sottoscritto nessun contratto per il quarto lotto «Birmingham», ufficialmente «per mancanza di finanziamenti per concretizzare questo lotto» ([54]). La Commissione osserva in tale contesto che Ryanair aveva cessato di operare il collegamento Montpellier-Birmingham nel novembre 2013.

(73) I contratti del 2013 stipulati con Ryanair per i lotti «Bruxelles-Charleroi», «Francoforte-Hahn» e «Leeds» sono stati prorogati due volte sino a fine 2016, per un valore di circa […] EUR all'anno:

— il 19 dicembre 2014, con tre lettere firmate dal presidente dell'APFTE, quest'ultima ha rinnovato con Ryanair, per l'anno 2015, l'offerta di servizi promozionali per ciascuna delle tre destinazioni (Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford) per un valore di […] EUR per Bruxelles-Charleroi, di […] EUR per Francoforte-Hahn e di […] EUR per Leeds-Bradford;

— il 22 aprile 2016, con tre lettere firmate dal presidente dell'APFTE, quest'ultima ha sottoscritto un secondo rinnovo dell'offerta di servizi promozionali per l'anno 2016 per ciascuna delle tre destinazioni per un importo di […] EUR per Bruxelles-Charleroi, di […] EUR per Francoforte-Hahn e di […] EUR per Leeds-Bradford.

4.7. **I contratti del 19 maggio 2017**

(74) Il 13 marzo 2017 l'APFTE ha indetto una nuova gara d'appalto per l'acquisto di servizi di marketing per la promozione dei «flussi turistici e commerciali» verso Montpellier per la durata di un anno, con possibilità di proroga. Il capitolato d'oneri divide il contratto in più «lotti», ciascuno dei quali rappresenta una regione europea. I lotti indicano le regioni sui cui abitanti devono focalizzarsi i servizi di marketing interessati.

(75) Contrariamente alla gara d'appalto del 2013, il capitolato di questa nuova gara non fa esplicito riferimento ad attività di trasporto aereo o ad aeroporti specifici, ma indica 7 diversi lotti, intitolati «Vallonia», «Renania-Palatinato», «Yorkshire», «[…]», «[…]», «[…]» e «[…]». La Commissione osserva che i lotti intitolati «Vallonia», «Renania-Palatinato» e «Yorkshire» corrispondono alle regioni in cui si trovano i tre aeroporti serviti da Ryanair a partire da Montpellier nel momento in cui è stata indetta la gara d'appalto ([55]).

(76) Il bando di gara precisa che i criteri di selezione saranno ponderati nel seguente modo: prezzo dei servizi 40 % e valore tecnico 60 %.

(77) Sono pervenute due offerte per ciascuno dei lotti «Vallonia», «Renania-Palatinato» e «Yorkshire». Ryanair ha presentato offerte per ciascuno di questi lotti. Per ogni lotto si è registrata l'offerta concorrente di una società di marketing online (che non è una compagnia aerea): […]. Per ogni lotto sono state presentate le seguenti offerte:

— Lotto «Vallonia»: Ryanair […] EUR; […] […] EUR

— Lotto «Renania-Palatinato»: Ryanair […] EUR; […] […] EUR

— Lotto «Yorkshire»: Ryanair […] EUR; […] […] EUR

(78) I tre lotti sono stati aggiudicati a Ryanair, la cui offerta è stata ogni volta più bassa esattamente di […] EUR rispetto a quella di […]. Le autorità francesi non hanno fornito nessuna informazione che dimostrasse che l'APFTE si sia interrogata su questa costante differenza di prezzo tra le due offerte concorrenti.

(79) Il 19 maggio 2017 l'APFTE ha quindi stipulato contratti con Ryanair per un importo indicativo di […] EUR (contratti della Vallonia, della Renania-Palatinato e dello Yorkshire per, rispettivamente, […] EUR Iva esclusa, […] EUR Iva esclusa e […] EUR Iva esclusa).

([54]) Cfr. la relazione del consiglio di amministrazione dell'APFTE del 24 febbraio 2014, pag. 1.
([55]) Cfr. il considerando 16.

(80) Conformemente al bando di gara, si tratta di un contratto a buoni d'ordine che prevede la fornitura di servizi di marketing e il relativo pagamento esclusivamente dietro l'emissione di buoni d'ordine da parte dell'APFTE. I buoni d'ordine emessi dall'APFTE mostrano che i pagamenti per regione target (Vallonia, Renania-Palatinato, Yorkshire) sono stati effettuati in due tempi: un pagamento per il periodo «primavera/estate» e un altro per il periodo «autunno/inverno». La Commissione osserva che questi periodi corrispondono alle due stagioni del calendario dell'aviazione civile (da aprile a settembre e da ottobre a marzo), definite dall'Associazione internazionale del trasporto aereo (IATA).

(81) I contratti stipulati con Ryanair sono gli unici eseguiti dall'APFTE sulla base della gara d'appalto in questione.

a) Per i lotti […] e […], è stata selezionata l'impresa […], che si è imposta su […] (offerta identica per prezzo ma diversa per servizi di marketing). Il contratto stipulato tra l'APFTE e […] era del tipo a buoni d'ordine. L'offerta per i due lotti insieme ammontava a […] EUR. Dalle informazioni fornite dalle autorità francesi risulta, tuttavia, che l'APFTE non abbia mai emesso buoni d'ordine sulla base di tale contratto.

b) Per i lotti […] e […], solo la compagnia […] aveva presentato un'offerta ([…] EUR in totale). L'APFTE ha giudicato senza esito la gara d'appalto relativa a questi lotti in quanto l'offerta di […] è stata dichiarata irregolare non avendo allegato al fascicolo il listino prezzi unitario.

4.8. **Bilancio (provenienza delle risorse per finanziare l'aiuto)**

(82) Secondo le informazioni fornite dalle autorità francesi, l'APFTE ha versato a Ryanair/AMS dal suo bilancio gli importi di seguito indicati.

Tabella 4

Versamenti dell'APFTE a Ryanair/AMS a partire dal 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-2019
Versamenti a Ryanair/ AMS per l'esercizio interessato	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2010 e il 2011)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2011 e il 2012)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2012 e il 2013)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2013 e il 2014)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2014 e il 2015)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2015 e il 2016)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2016 e il 2017)	[...] (i versamenti effettivi sono stati effettuati tra il 2018 e febbraio 2019)	[...] [1]	[...]	856 089 904
Bilancio dell'APFTE in EUR (vedi anche la tabella 3)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

[1] Nel 2017 la CCIM e gli altri membri pubblici hanno deciso che l'APFTE avrebbe cessato l'attività a partire dal 2018, ma che avrebbe comunque continuato a esistere per questioni legali legate a contenziosi e indagini a livello nazionale ed europeo (cfr. il considerando 34).

Fonte: informazioni fornite dalle autorità francesi

(83) Secondo le autorità francesi, dopo l'aprile 2019 l'APFTE non ha più effettuato versamenti a Ryanair per servizi di marketing.

4.9. **Descrizione delle ragioni che hanno condotto all'avvio del procedimento**

(84) Il 4 luglio 2018 la Commissione ha avviato il procedimento di indagine formale, non potendo escludere che le misure descritte nei considerando 52 e seguenti fossero aiuti di Stato a favore di Ryanair e della sua controllata AMS.

5. **OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE**

5.1. **Il denunciante**

(85) Il denunciante sostiene le motivazioni addotte nella sua denuncia, ovvero che l'APFTE abbia rappresentato un veicolo per trasferire a Ryanair/AMS aiuti di Stato.

5.2. **Ryanair**

(86) Ryanair contesta l'analisi della Commissione. Secondo Ryanair, i servizi di marketing forniti da AMS e Ryanair avevano un prezzo di mercato e rispondevano alle esigenze dell'APFTE. L'APFTE aveva interesse a stipulare contratti di marketing per attrarre turisti stranieri con un elevato potere d'acquisto e tali da contribuire allo sviluppo delle attività turistiche della regione. Secondo Ryanair, le spese per le attività di marketing messe in campo dalla compagnia non sarebbero specificamente destinate ai turisti stranieri, nella misura in cui Ryanair non prende in considerazione le spese turistiche. In tal senso, l'APFTE avrebbe interesse ad avere spese di marketing mirate ai turisti stranieri, mentre le azioni di Ryanair, nell'ipotesi in cui dovesse sostenere spese di marketing, sarebbero rivolte anche ai passeggeri che iniziano il loro viaggio a Montpellier e che risiedono nella regione. Ryanair ha inoltre indicato che il tasso di riempimento dei propri voli era ampiamente garantito dallo «*yield management*» di Ryanair ([56]).

(87) In subordine, Ryanair contesta le conclusioni della Commissione sull'applicabilità nel caso di specie del principio dell'operatore in un'economia di mercato, sulla determinazione del beneficiario dell'aiuto, sulla selettività dell'aiuto e sulla sua imputabilità allo Stato.

(88) AMS non ha presentato osservazioni.

5.3. **APFTE**

(89) L'APFTE nega che sia stato concesso a Ryanair un qualsiasi tipo di vantaggio e considera le somme contestate come remunerazioni conformi al prezzo di mercato a titolo di corrispettivo per un servizio reso. L'APFTE precisa di agire da acquirente pubblico di servizi e che le azioni promozionali condotte rientrano in una strategia complessiva di marketing territoriale per Montpellier e dintorni.

(90) L'APFTE ricorda che le regioni interessate dalle gare d'appalto sono oggetto di discussione e di scelte strategiche in seno all'assemblea generale e al consiglio di amministrazione e conclude che non v'è alcuna imputabilità allo Stato delle decisioni assunte dall'associazione in riferimento alle modalità di funzionamento dell'APFTE descritte nel suo statuto.

(91) In subordine, se per assurdo la Commissione dovesse mantenere la propria posizione nei confronti degli interventi pubblici dell'APFTE a favore di Ryanair, l'APFTE conclude che tali misure sono compatibili con gli orientamenti del 2005 ([57]) concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali.

([56]) Lo «*yield management*» mira a incentivare i potenziali clienti di Ryanair a scegliere una particolare destinazione al prezzo ideale per Ryanair. Un elemento essenziale dello «*yield management*» di Ryanair consiste nel determinare il prezzo massimo che il passeggero è disposto a pagare per il suo biglietto aereo, garantendo al contempo un riempimento ottimale dell'aeromobile al fine di massimizzare i ricavi di Ryanair e consentirle di conquistare il mercato europeo. Cfr. la relazione annuale 2011 di Ryanair: «*Ryanair sets fares on the basis of the demand for particular flights and by reference to the period remaining to the date of departure of the flight, with higher fares charged on flights with higher levels of demand and for bookings made nearer to the date of departure. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns*» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visitato il 1º luglio 2019).

([57]) Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12. 2005, pag. 1).

(92) Ancora più in subordine, se per assurdo la Commissione dovesse concludere che v'è stato aiuto a favore di Ryanair e AMS, l'APFTE ritiene che Ryanair e AMS debbano rimborsare solo la differenza tra il prezzo pagato per la remunerazione di questi servizi e il prezzo di mercato, dal momento che, a suo parere, questi servizi rientrano tra i compiti di politica pubblica dell'APFTE e che l'associazione ne ha tratto certamente profitto.

5.4. **Regione Occitania**

(93) La regione Occitania contesta la fondatezza della denuncia sostenendo che l'azione dell'APFTE genera ricadute positive sul turismo e sull'economia per tutti gli operatori a livello locale e regionale. Essa ritiene infatti che l'APFTE stia lavorando per attrarre una clientela più internazionale e che consenta alle aziende del settore di proseguire la propria attività per un periodo più lungo.

(94) La regione Occitania precisa che all'interno dell'APFTE le decisioni sul finanziamento delle campagne di marketing volte a sviluppare la capacità di attrazione turistica sono adottate per lo più dall'assemblea generale: ogni membro dispone di un voto e le decisioni sono generalmente prese alla maggioranza qualificata dei due terzi.

(95) La regione Occitania aggiunge che l'azione dell'APFTE si esprime attraverso gare d'appalto relative a servizi destinati a incrementare la visibilità e la capacità di attrazione del territorio interessato. Queste consultazioni erano aperte a tutte le imprese capaci di presentare un'offerta conforme al capitolato d'oneri, compreso il denunciante.

5.5. **Camera di commercio e dell'industria dell'Herault («CCI Hérault», ex CCIM)**

(96) La CCI Hérault ritiene che le azioni messe in campo dall'APFTE per promuovere la regione di Montpellier tra gli abitanti di Belgio, Paesi Bassi, Germania, Inghilterra e […] siano di grande importanza economica per il territorio, grazie alle ricadute economiche che esse generano. Essa aggiunge che, grazie alla condivisione dei suoi membri, l'APFTE risponde alle esigenze di sviluppo economico e turistico del territorio: competenza a pieno titolo sia dell'APFTE che della CCI Hérault.

5.6. **Montpellier Méditerranée Métropole**

(97) *Montpellier Méditerranée Métropole* ritiene necessario attuare una strategia di attrazione offensiva volta a sviluppare il proprio territorio, sostenere l'economia e contrastare la disoccupazione. Precisa che l'APFTE è un'associazione costituita senza scopo di lucro tra partner pubblici e privati, il cui obiettivo comune è quello di realizzare azioni volte a garantire la promozione e lo sviluppo del turismo: quest'ultimo a vantaggio sia degli interessi pubblici di sviluppo territoriale, sia degli interessi privati di sviluppo dell'attività.

(98) *Montpellier Méditerranée Métropole* ritiene che i servizi di marketing ordinati dall'APFTE rispondano alle sue effettive esigenze e al suo scopo e che tali servizi siano stati oggetto di preventive procedure di gara, il che non permette di concludere che v'è stata selettività (in tal senso Ryanair ha ottenuto alcune delle gare d'appalto indette dall'APFTE). *Montpellier Méditerranée Métropole* ritiene inoltre che i suddetti servizi non possano essere considerati aiuti: da un lato, perché non comportano alcun vantaggio, in quanto la remunerazione percepita da Ryanair non è superiore ai prezzi di mercato e, dall'altro, perché non sono imputabili allo Stato, in quanto le decisioni dell'APFTE prendono in considerazione le strutture private, che rappresentano la grande maggioranza dei suoi membri e dispongono di un notevole potere decisionale.

5.7. **[…]**

(99) La […], membro dell'APFTE, ritiene che quest'associazione fornisca un'occasione di confronto con i responsabili privati di diversi settori di attività e con i rappresentanti degli enti locali e aggiunge che le decisioni prese al suo interno vanno nella direzione dell'interesse collettivo di tutti gli operatori economici e degli abitanti della regione. Essa conclude che tale condivisione di sforzi tra il settore pubblico e quello privato garantisce il raggiungimento degli obiettivi perseguiti in termini di visibilità e di sviluppo della città di Montpellier e dintorni.

5.8. **Communauté d'Agglomération de Pays de l'Or**

(100) La *Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or* ritiene che le misure pubblicitarie messe in atto dall'APFTE per promuovere la regione di Montpellier tra gli abitanti di Belgio, Paesi Bassi, Germania e Inghilterra siano di grande rilevanza per il territorio, grazie alle ricadute economiche che esse generano e che sono mirate a zone ad alto potenziale economico e turistico per il territorio di Montpellier.

6. **COMMENTI DELLA FRANCIA**

(101) La Francia ritiene che i versamenti in questione non costituiscano aiuti di Stato. Considerando la struttura e il funzionamento dell'APFTE quali definiti nel suo statuto, tali misure non sono imputabili allo Stato. Inoltre l'obiettivo dei contratti stipulati con Ryanair/AMS era effettivamente la promozione di un'area territoriale attraverso attività di marketing, e l'acquisto di pubblicità da parte dell'APFTE (che è stato effettuato a prezzi di mercato) era una misura legittima destinata a contribuire allo sviluppo economico regionale, non conferiva alcun vantaggio a Ryanair e non era selettiva.

7. **VALUTAZIONE DELL'AIUTO**

7.1. **Esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE**

(102) Conformemente all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

(103) La qualificazione di una misura come aiuto di Stato presuppone quindi che vengano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: 1) che il beneficiario o i beneficiari siano imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE; 2) che la misura in questione sia finanziata mediante risorse statali e sia imputabile allo Stato; 3) che la misura conferisca un vantaggio economico al suo beneficiario o ai suoi beneficiari; 4) che il vantaggio sia selettivo e 5) che la misura in questione falsi o minacci di falsare la concorrenza e incida sugli scambi tra Stati membri.

7.1.1. *Nozione di impresa e di attività economica*

(104) Secondo una giurisprudenza costante ([58]) ripresa dal punto 27 degli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree ([59]) del 2014 («gli orientamenti del 2014»), l'attività delle compagnie aeree consistente nel fornire servizi di trasporto a passeggeri o imprese costituisce un'attività economica.

(105) Dal momento che i beneficiari delle misure sono una compagnia aerea e una delle sue controllate al 100 % che fornisce servizi di marketing, la Commissione conclude che le loro attività sono di natura economica ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

7.1.2. *Imputabilità allo Stato e risorse statali*

(106) Secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE riguarda il complesso degli aiuti concessi mediante risorse statali, prescindendo dalla distinzione tra l'aiuto concesso direttamente dallo Stato e quello concesso da enti pubblici o privati ch'esso istituisce o designa al fine della gestione. Una misura finanziata da tale ente è quindi imputabile allo Stato nella misura in cui l'istituzione della misura in questione è decisa dallo Stato e lo Stato definisce le condizioni per l'utilizzo, la gestione o l'assegnazione di tali risorse ([60]). La natura statuale del conferimento dell'aiuto diventa più evidente quando l'intermediario viene descritto come strumento preferenziale della politica perseguita da una regione, quando è istituito per dare continuità alla politica definita da quest'ultima e quando le decisioni di concedere un vantaggio economico sono direttamente legate alla regione in questione ([61]).

([58]) Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, punti 75-79; sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Mitteldeutsche Flughafen AG* e *Flughafen Leipzig Halle GmbH*/Commissione, ECLI:EU:T:2011:117, cause riunite T-443/08 e T-455/08, punti 93 e 94.

([59]) GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3.

([60]) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 21 e seguenti e la sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1988, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV*, cause riunite C-67/85, C-68/85 e C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, punti 35-36.

([61]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 25 marzo 1999, *Forges de Clabecq SA/Commissione*, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, punto 69.

7.1.2.1. Imputabilità allo Stato

(107) A seguito del procedimento di indagine formale, la Commissione conclude che le misure sono inoltre imputabili allo Stato. I contratti di servizi di marketing sono stati stipulati tra Ryanair o la sua controllata AMS, da un lato, e l'APFTE, dall'altro, nell'ambito del raggiungimento dell'obiettivo dell'APFTE di promuovere i flussi turistici generati da Ryanair per Montpellier e il suo territorio.

(108) Ryanair contesta l'imputabilità delle decisioni e delle azioni dell'APFTE allo Stato, trattandosi di un'associazione privata i cui membri appartengono in maggioranza al settore privato.

(109) Piuttosto, il procedimento d'indagine formale ha permesso alla Commissione di raccogliere diversi elementi fattuali (provenienti dalle relazioni e dai verbali dell'APFTE e dei suoi membri pubblici forniti dalle autorità francesi e dalle dichiarazioni pubbliche dell'APFTE) che dimostrano chiaramente che, nonostante il suo status di associazione privata composta a maggioranza da membri del settore privato, che deliberano alla maggioranza dei due terzi in assemblea generale conformemente allo statuto, l'APFTE era in realtà uno strumento degli enti locali membri dell'APFTE e della CCIM, destinato a consentire loro di perseguire obiettivi di politica di sviluppo regionale.

(110) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia ([62]), la Commissione ha dedotto l'imputabilità delle decisioni dell'APFTE allo Stato francese (attraverso la CCIM e gli enti locali coinvolti) ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE da un insieme di indizi che dimostrano che, per quanto riguarda la stipula dei contratti di marketing, l'associazione non gode affatto di piena autonomia, ma che agisce sotto il controllo e le direttive dei pubblici poteri. Si tratta in particolare dei seguenti indizi:

— ideazione dell'APFTE come veicolo di fondi pubblici da parte della CCIM e degli enti locali;

— perseguimento di un obiettivo di politica pubblica dell'APFTE;

— stretti legami tra l'APFTE e la CCIM (e gli enti locali);

— determinazione delle scelte strategiche da parte dei membri pubblici dell'APFTE;

— finanziamento dell'APFTE da parte dei suoi membri pubblici e controllo dei membri pubblici sull'utilizzo del bilancio dell'APFTE.

a) **Ideazione dell'APFTE come veicolo di fondi pubblici da parte della CCIM e degli enti locali**

(111) Come descritto nei considerando 28 e seguenti, l'APFTE è stata pensata da alcuni enti pubblici come struttura giuridica per effettuare il versamento di fondi pubblici a Ryanair e ad altre compagnie aeree *low-cost*.

(112) Sin dalla sua creazione su iniziativa della CCIM, il vero scopo dell'APFTE [evidente da diversi documenti forniti dalla Francia e da dichiarazioni pubbliche dell'APFTE ([63])] è stato quello di creare un soggetto giuridico che permettesse di canalizzare le sovvenzioni pubbliche verso compagnie aeree selezionate, in particolare Ryanair.

([62]) Cfr. in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione* (*Stardust Marine*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punti 55 e 56.

([63]) Cfr. la nota 14 e seguenti.

(113) Dai documenti summenzionati emerge che la creazione dell'APFTE è la diretta conseguenza della perdita della qualifica della CCIM di gestore dell'aeroporto di Montpellier, come descritto nei considerando 26 e seguenti. La CCIM ha voluto trovare un modo per continuare a versare fondi alle compagnie aeree attraverso i contratti di marketing che essa stipulava in qualità di gestore aeroportuale.

(114) La CCIM si è quindi dimostrata molto attiva nella creazione dell'APFTE, al fine di ideare un strumento giuridico sicuro per continuare a versare sovvenzioni pubbliche per il finanziamento di questi contratti di marketing siglati con compagnie aeree. Questi elementi emergono chiaramente dalle prime delibere dell'APFTE e dalle prime delibere degli enti locali che approvano le sovvenzioni versate agli enti locali, così come dalle delibere della CCIM ([64]).

(115) Lo dimostra in modo esemplare il verbale del consiglio regionale della regione Linguadoca-Rossiglione del 20 luglio 2012: «Considerata l'evoluzione della gestione dell'aeroporto di Montpellier, è stata istituita un'associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici (APFTE) con lo scopo di proseguire le azioni di promozione del territorio portate avanti con le compagnie aeree che operano sull'aeroporto di Montpellier» ([65]).

(116) La natura di questi contratti di marketing e il modo in cui erano destinati a promuovere Montpellier e dintorni saranno analizzati in modo più approfondito nell'ambito della questione dell'esistenza di un vantaggio economico conferito a Ryanair.

b) **Perseguimento di un obiettivo di politica pubblica dell'APFTE**

(117) Dallo statuto dell'APFTE ([66]), così come dalle dichiarazioni pubbliche e dai documenti relativi al funzionamento dell'APFTE risulta che la sua vocazione era quella di perseguire un obiettivo di politica pubblica, ovvero la promozione e lo sviluppo del turismo per conto degli enti locali e della CCIM. Dai documenti relativi alla creazione dell'APFTE emerge inoltre che, nonostante il suo status di associazione privata, l'APFTE era uno strumento pensato dai suoi membri pubblici per attuare alcune loro azioni in materia di sviluppo turistico ([67]).

(118) Di conseguenza, l'APFTE è considerato un «organismo di diritto pubblico» ai sensi del diritto europeo degli appalti pubblici, dal momento che l'APFTE è un organismo istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, che è dotato di personalità giuridica e finanziato per la maggior parte da autorità od organismi pubblici. Ne consegue che l'APFTE era un'amministrazione aggiudicatrice e quindi soggetta al diritto degli appalti pubblici al momento delle procedure d'appalto ([68]).

(119) La Commissione osserva che l'APFTE era consapevole dell'obbligo di rispettare le norme sugli appalti pubblici per la proroga dei contratti stipulati con Ryanair nel 2013 e nel 2017.

(120) La Commissione ne deduce che, nonostante le affermazioni dell'APFTE in materia di imputabilità, soprattutto in riferimento al potere decisionale delle strutture private all'interno dell'associazione, l'APFTE non si considerava una mera associazione privata, ma un organismo investito di una funzione di politica pubblica (ovvero lo sviluppo dell'economia locale attraverso il turismo) che doveva rispettare le norme sugli appalti pubblici. La Commissione considera questo aspetto un ulteriore indizio del fatto che l'APFTE fosse solo un veicolo giuridico destinato a facilitare il pagamento di fondi pubblici alle compagnie aeree.

([64]) Cfr. anche la nota 17.

([65]) Cfr. anche la dichiarazione pubblica del presidente dell'APFTE dell'epoca, citata in un articolo pubblicato online sul sito del giornale regionale *La Tribune Occitanie-Montpellier* dell'8 aprile 2015: «Dal momento che gli enti non potevano sottoscrivere contratti di marketing con compagnie aeree, si era trovato il modo di passare attraverso un'associazione, si difende il presidente dell'APFTE […]. Per gli enti locali, questo assume la forma di sovvenzioni e l'associazione firma contratti di marketing online. Non vedo in cosa il contribuente ci perda! L'APFTE è stata istituita dalla CCI d'accordo con i servizi dello Stato, in particolare con il prefetto […]. Il fascicolo è stato appena consegnato ai servizi di *Montpellier Méditerranée Métropole*» (https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, visitato il 1º luglio 2019).

([66]) Cfr. il considerando 27.

([67]) Cfr. i considerando 26 e seguenti.

([68]) Cfr. l'articolo 2, paragrafo 1, punti 1 e 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65) e, precedentemente, l'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

c) **Stretti legami tra l'APFTE e la CCIM (e gli enti locali)**

(121) Oltre agli elementi relativi alla creazione, alla funzione, al finanziamento e al processo decisionale in seno all'APFTE, il procedimento d'indagine formale ha rivelato ulteriori legami tra l'APFTE e i suoi membri pubblici, in particolare la CCIM, quest'ultima in qualità di agente pubblico sotto la tutela del prefetto della regione Occitania, che era informato delle attività e della ragion d'essere dell'APFTE secondo i documenti forniti dalle autorità francesi.

(122) I documenti forniti dalle autorità francesi dimostrano infatti che la CCIM forniva supporto logistico all'APFTE, in particolare autorizzando i comitati e gli organi dell'APFTE a tenere le loro riunioni nei locali della CCIM e mettendo a disposizione dell'APFTE il sito internet utilizzato per le sue attività promozionali ([69]).

(123) Inoltre, come indicato al considerando 39), dal procedimento d'indagine formale risulta che la carica di presidente dell'APFTE sia sempre stata attribuita a persone che parallelamente ricoprivano una carica in seno alla CCIM o a un ente territoriale coinvolto nell'APFTE. La Commissione ha inoltre trovato indizi del fatto che la scelta del presidente fosse essenzialmente determinata dai membri pubblici dell'APFTE e non dall'insieme dei membri dell'APFTE riuniti in consiglio di amministrazione, come previsto dallo statuto dell'APFTE ([70]). Dall'estratto della decisione del comitato dei finanziatori del 15 ottobre 2012 emerge che il presidente dell'APFTE — assente per motivi di salute e desideroso di dimettersi — «auspica che […], ex presidente dell'associazione, prenda il suo posto, motivo per cui il consiglio di amministrazione e l'assemblea generale dovranno nominarlo vice-presidente in conformità allo statuto per presiedere gli organi dell'associazione».

(124) Il procedimento di indagine formale ha inoltre rivelato che la CCIM ha svolto un ruolo attivo almeno durante il passaggio di poteri tra questi due presidenti dell'APFTE, avvenuto l'11 dicembre 2012. Il passaggio di poteri tra il presidente uscente e il nuovo presidente dell'APFTE è stato organizzato dal presidente della CCIM durante l'assemblea generale dell'APFTE dell'11 dicembre 2012 ([71]).

(125) Questa situazione è caratteristica dello stretto legame tra l'APFTE e i suoi membri pubblici in quanto, secondo il funzionamento di fatto dell'APFTE, il presidente e l'ufficio di presidenza svolgono un ruolo fondamentale nel determinare le priorità di bilancio dell'APFTE (con il comitato dei finanziatori composto dalla CCIM e dagli enti locali), che vengono poi sottoposte all'assemblea generale. Inoltre, secondo lo statuto dell'APFTE, il presidente è autorizzato a vincolare giuridicamente l'APFTE nei confronti di terzi e questo gli conferisce il potere di firma e quindi il potere di stipulare contratti di marketing con le compagnie aeree e accordi di sovvenzione con gli enti locali.

(126) La Commissione considera questi elementi un ulteriore indizio dell'influenza determinante esercitata dai membri pubblici dell'APFTE sull'associazione, in particolare per quanto riguarda la nomina del presidente dell'APFTE. Quest'influenza ha fatto sì che l'APFTE continuasse a stipulare i contratti di marketing con le compagnie aeree avviati dalla CCIM.

d) **Determinazione delle scelte strategiche da parte dei membri pubblici dell'APFTE**

(127) Fin dall'inizio e nonostante il processo decisionale descritto nello statuto dell'APFTE, le scelte dell'associazione sono state orientate dalla CCIM e dagli enti locali. I membri privati, pur rappresentando la maggioranza dei due terzi in assemblea generale, non avevano quindi di fatto la possibilità di opporsi alle priorità strategiche dettate dagli enti pubblici o di imporre a questi ultimi le loro scelte strategiche. La Commissione è giunta a tale conclusione sulla base degli indizi di seguito riportati:

([69]) Cfr. anche il considerando 197.
([70]) Articolo 6 dello statuto dell'APFTE.
([71]) In un articolo si legge che il passaggio di poteri tra il presidente uscente e il nuovo presidente dell'APFTE era stato organizzato dal presidente della CCIM alla presenza degli amministratori e dei rappresentanti degli enti locali partner l'11 dicembre 2012 (cfr. https://heraultjuridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, pubblicato su *L'Hérault Juridique* online il 10 dicembre 2012, visitato il 1º luglio 2019). Dallo stesso articolo si evince che i due presidenti dell'APFTE erano inoltre membri eletti della CCIM.

(128) Il procedimento di indagine formale ha rivelato che le scelte strategiche dell'APFTE, ossia la scelta degli effettivi contratti di marketing da stipulare con le compagnie aeree, erano predeterminate dalla CCIM e dagli altri membri pubblici dell'APFTE prima della presentazione del programma di promozione al consiglio di amministrazione o all'assemblea generale ([72]). Di fatto i membri privati avevano quindi soltanto la possibilità di esprimere il proprio parere, ma non quello di determinare le scelte strategiche dell'associazione senza il consenso dei membri pubblici ([73]).

(129) Gli organi e i comitati dell'APFTE che predeterminano la scelta dei contratti di marketing da sottoporre all'approvazione dell'assemblea generale —ossia l'ufficio di presidenza, il comitato di governance e il comitato dei finanziatori ([74])— sono composti da rappresentanti degli enti locali e della CCIM. Dalle circostanze della sua creazione emerge che il comitato di governance (divenuto poi comitato dei finanziatori) doveva formalizzare la prassi che era stata applicata fin dalla creazione dell'APFTE, ovvero la determinazione delle scelte prioritarie da parte degli enti locali e della CCIM.

(130) La Commissione osserva che le autorità francesi non si sono pronunciate sull'esistenza o sul ruolo del comitato di governance e del comitato dei finanziatori.

(131) Dal verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE, menzionato al considerando 33, emerge che la presenza di membri privati nell'APFTE si spiega in parte con la volontà di accelerare la creazione dell'APFTE.

(132) Dal verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE emerge inoltre che, prima della creazione dell'APFTE, la CCIM e il suo consulente legale e gli enti locali interessati avessero cercato un veicolo giuridicamente stabile per giustificare il proseguimento dei pagamenti alle compagnie aeree dopo il 2009, consapevoli del fatto che tali pagamenti fossero difficili da giustificare ([75]). La Commissione conclude che la struttura dell'APFTE, costituita da una maggioranza di membri privati — che, secondo lo statuto dell'associazione, avevano quindi la possibilità di determinare le decisioni dell'associazione ([76]) —, era stata deliberatamente scelta dagli enti pubblici interessati per nascondere la reale influenza della CCIM e degli enti locali sui versamenti di fondi alle compagnie aeree. Dal punto di vista delle imprese private, la partecipazione all'APFTE non comportava alcuno svantaggio: la loro partecipazione finanziaria era simbolica e il finanziamento dei contratti di marketing da parte dei membri pubblici dell'APFTE doveva contribuire a rafforzare l'impatto sull'economia locale.

(133) Secondo il suddetto verbale, il rappresentante della CCIM (che in quella riunione è stato eletto presidente dell'APFTE) ha illustrato lo scopo dell'APFTE ai membri privati dell'APFTE presenti alla riunione costitutiva dell'assemblea generale dell'APFTE, ovvero continuare a sottoscrivere contratti di marketing con le compagnie aeree. In tale contesto, il rappresentante della CCIM ha affermato che è essenziale che «le imprese possano esprimere il loro parere sul piano d'azione scelto». L'espressione «esprimere il loro parere» tradisce l'effettivo ruolo previsto dalla CCIM per i membri privati, nonostante la loro maggioranza in seno dall'assemblea generale, vista in particolare l'assenza di un vero potere decisionale rispetto agli orientamenti strategici e di bilancio dell'associazione che sarebbero determinati dai membri pubblici. Ciò significa che i membri privati dell'APFTE allora presenti erano consapevoli che le scelte strategiche sarebbero state operate dalla CCIM e dagli enti locali, pur potendo la CCIM e gli enti locali tenere conto dei pareri espressi dai membri privati.

([72]) Cfr. la relazione della riunione tecnica preparatoria al comitato di governance dell'APFTE del 28 marzo 2011: Il comitato di governance aveva «come scopo quello di riunire gli enti locali che finanziavano l'[APFTE]. L'obiettivo di questo comitato è quello di orientare e convalidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei collegamenti aerei e il relativo bilancio».

([73]) Cfr. ad esempio le discussioni sui flussi turistici […] e […], illustrate al considerando […] 136.

([74]) Cfr. anche il considerando 40 per questi ultimi due comitati.

([75]) Cfr. il considerando 31.

([76]) Cfr. il considerando 41 per una descrizione del processo decisionale in seno all'APFTE per la stipula dei contratti di marketing secondo lo statuto dell'associazione e le autorità francesi.

(134) L'analisi dei verbali e delle relazioni dell'APFTE conferma questa conclusione: se alcune proposte di membri privati sono state accolte, ciò è avvenuto esclusivamente a titolo sussidiario, se dopo il finanziamento dei collegamenti scelti dai membri pubblici, quindi soprattutto quelli gestiti da Ryanair, fossero rimaste delle linee di bilancio ([77]).

(135) Di fatto, i fondi dell'APFTE sono sempre stati assegnati in modo che i progetti definiti dai membri pubblici fossero finanziati per primi e le proposte selezionate dei membri privati fossero finanziati solo in misura secondaria.

(136) Anche all'interno del comitato dei finanziatori, solo i progetti approvati all'unanimità erano destinati a ricevere i finanziamenti in quanto i finanziatori determinavano l'importo esatto delle loro sovvenzioni per un determinato anno in base ai contratti di marketing selezionati. Lo dimostra la discussione avvenuta il 29 gennaio 2013 in seno al comitato dei finanziatori sul finanziamento dei «flussi turistici» da e per […] (garantiti da una compagnia aerea italiana) e da e per […] (garantiti da una compagnia aerea norvegese). In un primo momento, il finanziamento di questi «flussi», che era stato proposto dai membri privati dell'APFTE all'assemblea generale del 29 gennaio 2013 e poi sostenuto da alcuni membri pubblici, si era scontrato con il rifiuto dei tre finanziatori principali (consiglio regionale della regione Linguadoca-Rossiglione, consiglio generale dell'Hérault, comunità dell'agglomerato di Montpellier) di aumentare la propria partecipazione finanziaria per includere questi due «flussi» nel bilancio del 2013. La CCIM, interessata allo sviluppo di questi «flussi», ha pertanto aumentato unilateralmente la propria sovvenzione per quell'anno in maniera eccezionale per poter sostenere questi due «flussi» ([78]).

(137) Le delibere e i verbali relativi all'APFTE non menzionano né le modalità, né l'attuazione dei contratti di marketing sottoscritti con AMS e Ryanair. Questi contratti hanno sempre beneficiato dei finanziamenti pubblici, nonostante l'incostanza dei bilanci annuali. Tali finanziamenti non sono mai stati messi in discussione all'interno dell'APFTE, ma senza che i membri pubblici fornissero giustificazioni per la continuità dei finanziamenti. I membri pubblici si sono semplicemente limitati a rinnovare i contratti ogni anno descrivendoli, in alcuni documenti relativi al funzionamento dell'APFTE, come «assi» o «destinazioni storiche», senza fornire ulteriori spiegazioni.

(138) Il voto in assemblea generale era quindi una semplice formalità per giustificare il corretto funzionamento dell'APFTE. Ciò è particolarmente evidente per gli esercizi 2012, 2013 e 2014, per i quali l'impegno dell'APFTE nei confronti di Ryanair/AMS ha addirittura preceduto l'autorizzazione delle scelte strategiche in assemblea generale:

a) Per quanto riguarda il bilancio del 2012, la lettera di proroga indirizzata ad AMS è stata firmata dal presidente dell'APFTE il 29 settembre 2011. La proroga del contratto di marketing del 2010 con AMS per l'anno 2013 era stata prima decisa dal comitato di governance il 23 settembre 2011. Tuttavia l'assemblea generale ne ha avuto comunicazione solo nella sua riunione del 19 ottobre 2011 ([79]) (anche se non risulta dal verbale di tale riunione che l'assemblea generale abbia votato in merito).

([77]) Cfr. ad esempio il verbale dell'APFTE del 19 ottobre 2011: «Per l'anno 2012 il presidente illustra all'assemblea che i finanziatori riuniti in consiglio di governance il 23 settembre 2011 […] hanno deciso che l'importo della loro partecipazione sarebbe stato calcolato secondo la regola dei quattro quarti; l'associazione dispone quindi di un bilancio di […] EUR, Iva inclusa, che permette soltanto di mantenere i contratti di marketing con la società AMS, ovvero le destinazioni storiche di Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn e Leeds Bradford». Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 29 gennaio 2013: «Sulla base di questo bilancio gli enti locali hanno scelto di mantenere i flussi turistici a Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn, Leeds Bradford e Birmingham […]. Sono state avanzate proposte per […] e […]. Si tratta di flussi che sono stati sollecitati dalle imprese del turismo, che vedono in queste destinazioni una popolazione turistica interessante. Il bilancio non è sufficiente a mantenere questi 2 flussi […]».

([78]) Cfr. le delibere dell'assemblea generale della CCIM del 15 aprile 2013.

([79]) Cfr. il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 19 ottobre 2011: «Per l'anno 2012 il presidente illustra all'assemblea che i finanziatori riuniti in consiglio di governance il 23 settembre 2011 […] hanno deciso che l'importo della loro partecipazione sarebbe stato calcolato secondo la regola dei quattro quarti; l'associazione dispone di un bilancio di […] EUR, Iva inclusa, che permette soltanto di mantenere i contratti di marketing con la società AMS, ovvero le destinazioni storiche di Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn e Leeds Bradford».

b) Per quanto riguarda il bilancio del 2013, la proroga del contratto di marketing 2010 con AMS per l'anno 2013 è stata firmata dall'APFTE il 23 febbraio 2013. Il bilancio 2013 e il programma d'azione di marketing comprendente i pagamenti a Ryanair sulla base di tale contratto sono stati approvati dall'assemblea generale dell'APFTE il 4 luglio 2013 ([80]).

c) Per quanto riguarda il bilancio del 2014, il presidente dell'APFTE aveva firmato i contratti con Ryanair il 22 novembre 2013 a seguito della gara d'appalto del 2013. L'assemblea generale ha tuttavia autorizzato il presidente dell'APFTE a firmare i nuovi contratti di marketing con Ryanair solo il 27 gennaio 2014.

(139) I documenti relativi al funzionamento dell'APFTE a disposizione della Commissione mostrano che in seno all'associazione la votazione è sempre stata effettuata all'unanimità. In tale contesto la Commissione osserva che, nell'ambito del consiglio di amministrazione e dell'assemblea generale, i membri privati hanno emesso diversi pareri, soprattutto in merito alla produzione di studi di mercato, al fine di garantire che i collegamenti aerei finanziati avessero ricadute economiche per la regione. Tuttavia, nelle delibere in assemblea generale o in consiglio di amministrazione, i membri privati non si sono mai realmente opposti con un voto sfavorevole alle scelte proposte dall'ufficio di presidenza, dal comitato di governance o dal comitato dei finanziatori. La Commissione osserva inoltre che la partecipazione dei membri privati alle assemblee generali è fortemente diminuita di anno in anno, a fronte di una presenza più o meno costante dei rappresentanti dei membri pubblici ([81]). I membri privati hanno quindi sostenuto costantemente le azioni dei membri pubblici, anche se le loro proposte non venivano accolte. Ciò si spiega in particolare con il fatto che il contributo finanziario dei membri privati era simbolico, mentre le ricadute economiche dei contratti di marketing finanziati dall'APFTE erano, nella migliore delle ipotesi, positive o, in quella peggiore, assenti. I membri privati non avevano quindi interesse a entrare in conflitto con i membri pubblici dell'APFTE, che ne garantivano il finanziamento.

(140) Inoltre, come illustrato nei considerando 46 e seguenti, i membri pubblici esercitavano il controllo sulle scelte strategiche dell'APFTE attraverso il monitoraggio dei loro versamenti all'APFTE: era evidente a qualsiasi membro dell'APFTE che un contratto di marketing non prioritario agli occhi dei membri pubblici non avrebbe ricevuto da loro alcun finanziamento ([82]).

e) **Finanziamento dell'APFTE da parte dei suoi membri pubblici e controllo dei membri pubblici sull'utilizzo del bilancio dell'APFTE**

(141) Come descritto nei considerando 45 e seguenti e nei considerando 107 e seguenti in merito alla natura delle risorse finanziarie dell'APFTE, erano i membri pubblici dell'APFTE (enti locali e CCIM) a determinare le scelte di bilancio dell'APFTE a monte, definendo il programma promozionale dell'APFTE che conteneva l'esatta scelta dei contratti di marketing, e a esercitare uno stretto controllo sull'utilizzo delle loro sovvenzioni da parte dell'APFTE a valle, subordinando le loro sovvenzioni all'attuazione del programma di promozione da parte dell'APFTE.

7.1.2.2. Risorse statali

(142) Per i pagamenti effettuati dall'APFTE a Ryanair e AMS nell'ambito dei vari contratti di marketing descritti nei considerando 52 e seguenti, sono state utilizzate risorse del bilancio generale dell'APFTE. Come indicato nei considerando 45 e seguenti, fin dalla sua creazione l'APFTE è stata finanziata per la quasi totalità ([95-100] %) da sovvenzioni di enti pubblici regionali e locali, in particolare: la regione Occitania/il consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione, il dipartimento dell'Hérault, *Montpellier Méditerranée Métropole*/*Communauté d'agglomération de Montpellier*, la *Communauté d'agglomération du Pays de l'Or*, la città di Montpellier e la CCIM/camera di commercio e dell'industria dell'Hérault ([83]).

([80]) Cfr. il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 4 luglio 2013: «Sono definiti il bilancio e il programma d'azione di marketing online. Il programma d'azione si concentra su: — RYANAIR: Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn, Leeds Bradford, Birmingham».

([81]) I documenti relativi al funzionamento dell'APFTE mostrano che mentre nel 2011 i membri privati che avevano partecipato all'assemblea generale dell'APFTE erano 21, dal 2013 il loro numero si è ridotto tra 4 e 9.

([82]) Cfr. ad esempio il verbale dell'APFTE del 19 ottobre 2011: «Per l'anno 2012 il presidente illustra all'assemblea che i finanziatori riuniti in consiglio di governance il 23 settembre 2011 […] hanno deciso che l'importo della loro partecipazione sarebbe stato calcolato secondo la regola dei quattro quarti; l'associazione dispone quindi di un bilancio di […] EUR, Iva inclusa, che permette soltanto di mantenere i contratti di marketing con la società AMS, ovvero le destinazioni storiche di Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn e Leeds Bradford». Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 29 gennaio 2013: «Sulla base di questo bilancio gli enti locali hanno scelto di mantenere i flussi turistici a Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn, Leeds Bradford e Birmingham […]. Sono state avanzate proposte per […] e […]. Si tratta di flussi che sono stati sollecitati dalle imprese del turismo, che vedono in queste destinazioni una popolazione turistica interessante. Il bilancio non è sufficiente a mantenere questi 2 flussi […]».

([83]) Nel suo impegno a favore dell'APFTE, la CCIM agiva nell'ambito della propria funzione di politica pubblica e sotto la tutela del prefetto, come dimostrano i documenti forniti dalle autorità francesi. Ai fini del presente esame, la CCIM è pertanto considerata dalla Commissione come un organismo pubblico. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair e Airport Marketing Services*/Commissione, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punti 81 e seguenti.

(143) Questi enti pubblici hanno esercitato uno stretto controllo sull'utilizzo dei loro fondi da parte dell'APFTE in diversi modi:

a) Come descritto nei considerando 49 e seguenti, l'analisi dei voti in assemblea generale, delle date di sottoscrizione dei contratti di marketing e dei versamenti annuali delle sovvenzioni da parte degli enti locali dimostra che non è mai stato messo a disposizione dell'APFTE, ex ante, un bilancio che essa potesse gestire a propria discrezione. I versamenti delle sovvenzioni per un determinato esercizio da parte degli enti locali sono sempre stati effettuati dopo l'effettiva determinazione e la sottoscrizione dei contratti di marketing che tali sovvenzioni erano chiamate a finanziare. Gli enti locali hanno quindi sempre potuto erogare i loro fondi conoscendo l'effettivo utilizzo degli stessi ([84]). Questo significa che essi avrebbero potuto rifiutarsi di firmare gli accordi di finanziamento con l'APFTE se non fossero stati d'accordo con la scelta operata dall'associazione. Ciò implica, d'altra parte, che l'APFTE, in quanto associazione, non disponeva liberamente di un bilancio, ma che era costretta a chiedere il versamento delle sovvenzioni dei membri pubblici una volta stabilite le precise scelte di bilancio, scelte che erano determinate dagli stessi membri pubblici attraverso le proposte del comitato dei finanziatori. La Commissione conclude che questa pratica ha avuto come minimo l'effetto (se non lo scopo) di dissuadere i membri privati dell'APFTE dal votare in assemblea generale scelte di bilancio che non trovavano il favore dei membri pubblici dell'APFTE. Questa pratica consentiva quindi ai membri pubblici di controllare efficacemente l'utilizzo del bilancio dell'APFTE.

b) Inoltre, l'analisi degli accordi di finanziamento di cui al considerando 51 dimostra che i membri pubblici dell'APFTE facevano in modo, attraverso clausole contrattuali diverse, che le loro sovvenzioni fossero utilizzate per le proprie scelte strategiche, inserite nel programma di promozione dell'APFTE per ogni esercizio di cui determinavano il contenuto ([85]), il che impediva ai membri privati di fare scelte di bilancio autonome.

c) Infine, dal momento che i presidenti dell'APFTE autorizzati a firmare i contratti di marketing con Ryanair/AMS e gli accordi di finanziamento con i membri finanziatori erano tutti legati a questi membri finanziatori (la CCIM o la regione Occitania) ([86]), i membri pubblici dell'APFTE esercitavano un controllo ulteriore sull'impegno finanziario dell'APFTE e sul versamento delle sovvenzioni all'APFTE.

(144) In tal modo, i membri pubblici finanziatori dell'APFTE esercitavano uno stretto controllo sui fondi assegnati all'APFTE fino alla loro trasmissione ai destinatari finali. I fondi in questione mantengono pertanto il loro carattere di risorse statali nella misura in cui vengono trasmessi dall'APFTE a Ryanair o AMS.

(145) Come illustrato più dettagliatamente nel capitolo precedente relativo all'imputabilità delle misure allo Stato, la Commissione ritiene che l'APFTE sia un soggetto di diritto privato creato dagli enti pubblici interessati per concedere e gestire versamenti di fondi pubblici alle compagnie aeree ([87]).

([84]) Cfr. ad esempio le delibere n. 10397 (29 settembre 2011) e n. 11796 (25 luglio 2013) della *Communauté d'Agglomération de Montpellier*. Nella sua delibera del 29 settembre 2011 di approvazione di un contributo di 550 000 EUR al bilancio dell'APFTE per l'anno 2011, il consiglio della *Communauté d'Agglomération de Montpellier* dichiarava: «Il contributo della Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) per l'anno 2011 ammonta al massimo al 25 % del totale dei contratti di marketing online dell'anno 2011, il cui importo previsionale è stimato in 2 095 972 EUR; tale contributo è limitato a un massimo di 550 000 EUR per il programma previsionale di promozione per le destinazioni approvate dall'assemblea generale del 20 aprile 2011. Il programma delle destinazioni allegato all'accordo comprende i collegamenti di […] Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, […] e Birmingham. Tale contributo sarà versato in proporzione al numero dei mesi durante i quali saranno effettuate tali azioni e su presentazione delle relative fatture».

([85]) Cfr. anche i considerando 107 e seguenti sull'imputabilità delle misure allo Stato.

([86]) Cfr. il considerando 38.

([87]) Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2017, *ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, punto 23, la sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punto 21, e la sentenza del 13 marzo 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punto 58.

(146) Per quanto riguarda la parte del bilancio dell'APFTE costituita dalle quote dei membri privati (inferiore allo [0-5] % del bilancio dell'APFTE, come descritto nella tabella 3), tali quote rientravano nella stessa tesoreria dei versamenti effettuati dai membri pubblici all'APFTE. Anche queste quote sono considerate dalla Commissione risorse statali, essendo state inserite nel bilancio dell'APFTE, il cui utilizzo era interamente controllato dallo Stato (ovvero i membri pubblici dell'APFTE), come descritto nel presente capitolo e in quello successivo ([88]).

7.1.2.3. Conclusione

(147) Alla luce degli elementi che precedono, la Commissione conclude che, fin dall'inizio della sua esistenza, l'APFTE è stata immaginata e utilizzata dalla CCIM e dagli enti locali interessati come un semplice veicolo per il versamento di fondi pubblici a Ryanair, senza alcun margine di manovra dell'associazione stessa o dei suoi membri privati. Le azioni e le decisioni dell'APFTE sono quindi imputabili allo Stato.

(148) Queste osservazioni corroborano le dichiarazioni della camera regionale dei conti della regione Linguadoca-Rossiglione, riportate nella decisione di avvio del procedimento ([89]): in alcune sue relazioni, la suddetta camera indica infatti che l'APFTE era in realtà un semplice veicolo per la raccolta di fondi pubblici destinati a finanziare i contratti di marketing.

(149) La Commissione ritiene pertanto che le misure siano imputabili allo Stato e siano concesse dalla Francia mediante risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

7.1.3. *Vantaggio economico*

(150) Per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato ([90]).

(151) Occorre analizzare se il principio dell'operatore in un'economia di mercato è applicabile ai contratti in questione e, in caso affermativo, se questi contratti sono conformi a tale principio.

7.1.3.1. Valutazione congiunta di un vantaggio economico conferito a Ryanair e AMS

(152) Per quanto riguarda i contratti sottoscritti tra l'APFTE, da un lato, e AMS o Ryanair, dall'altro, la Commissione deve innanzitutto chiedersi se, ai fini dell'identificazione di un eventuale vantaggio economico a loro favore, Ryanair e la sua controllata AMS debbano essere considerate singolarmente o insieme.

(153) La Commissione constata che AMS è una controllata di Ryanair al 100 %. La Commissione osserva inoltre che AMS è in realtà stata creata al solo scopo di fornire servizi di marketing sul sito internet di Ryanair e che essa non esercita altre attività ([91]).

(154) Ryanair sembra inoltre essere sostituibile ad AMS nei suoi rapporti contrattuali con l'APFTE. L'APFTE aveva infatti inizialmente sottoscritto un contratto di marketing proprio con AMS (il contratto del 2010). Successivamente, i contratti del 2013 e del 2017 sono stati stipulati direttamente tra l'APFTE e Ryanair.

([88]) Conformemente ai punti (57) e seguenti della Comunicazione della Commissione, del 19 luglio 2016, sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2016/2946), GU C 262 del 19.07.2016, pag. 1.

([89]) Cfr. il considerando 59 della decisione di avvio del procedimento.

([90]) Cfr. in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.

([91]) Cfr. la decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della camera di commercio e industria di Nîmes-Uzès-Le Vigan, di *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, di *Ryanair Limited* e di *Airport Marketing Services Limited* (GU L 113 del 27.4.2016, pag. 32), punti 314 e 315.

(155) Inoltre, il contratto di servizi di marketing concluso con la società AMS stabilisce, nel suo stesso oggetto, che esso «si basa sull'impegno di Ryanair a operare collegamenti aerei sul territorio di Montpellier» ([92]).

(156) Per tutti questi motivi, la Commissione considera congiuntamente Ryanair e AMS come unico beneficiario delle misure in questione ([93]).

7.1.3.2. Valutazione individuale dei contratti di marketing

(157) Secondo la Francia, l'APFTE agiva da acquirente pubblico di servizi necessari allo svolgimento dei compiti di politica pubblica che le erano stati conferiti. Sempre secondo la Francia, i contratti di marketing non erano quindi in alcun modo legati ai contratti aeroportuali e avevano lo scopo di contribuire allo sviluppo economico della regione attirando turisti.

(158) La Francia non ha fornito nessun elemento che dimostrasse che la decisione di stipulare i contratti di servizi di marketing fosse stata presa sulla base di valutazioni economiche concrete, al fine di determinare la redditività futura della sottoscrizione di tali contratti con Ryanair/AMS oppure i vantaggi economici conseguenti - né per i soli contratti di marketing, né per i contratti di marketing unitamente agli accordi di servizi aeroportuali.

(159) Ryanair non ha assunto una posizione chiara sulla valutazione congiunta o distinta dei contratti di marketing firmati con l'APFTE e dei contratti di servizi aeroportuali sottoscritti con AMM, sostenendo che in nessuna delle due ipotesi Ryanair/AMS dovrebbe essere considerata beneficiaria di un aiuto.

(160) Nel caso in esame, a differenza della maggior parte degli altri casi recenti oggetto di decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato riguardanti Ryanair, la Commissione non ha concluso che esiste un collegamento tra i contratti di marketing e i contratti di servizi aeroportuali, e questo per i motivi di seguito illustrati.

(161) Innanzitutto, i due tipi di contratti sono stati stipulati da due soggetti giuridici distinti che perseguono obiettivi diversi, ossia AMM e APFTE ([94]), e che non possono essere considerati come un soggetto economico unico.

(162) Se non si può escludere che i due tipi di contratto fossero legati finché la CCIM è stata concessionaria dell'aeroporto e stipulava i due tipi di contratto con Ryanair/AMS, tale possibile collegamento è venuto meno con l'acquisizione della gestione aeroportuale da parte di AMM nel 2009. Come indicato nel considerando 28, dal verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE del 24 giugno 2010 risulta che la creazione e il finanziamento dell'APFTE siano stati promossi dalla CCIM e sostenuti dagli enti locali interessati per continuare a stipulare contratti di marketing con le compagnie aeree *low-cost*, una volta che la CCIM avesse perso lo status di concessionaria dell'aeroporto di Montpellier. In tali circostanze, la CCIM non voleva più correre i rischi finanziari e giuridici connessi ai contratti di marketing e aveva chiesto agli enti locali interessati di partecipare direttamente ai pagamenti di marketing destinati alle compagnie aeree (fino ad allora finanziati direttamente dalla CCIM; gli accordi di finanziamento bilaterali con i vari enti sono stati perfezionati in un secondo momento) ([95]).

([92]) Articoli 1 e 5.3 del contratto del 2010.

([93]) Nel prosieguo della valutazione la Commissione impiegherà pertanto il nome «Ryanair» per indicare il beneficiario delle misure di cui trattasi.

([94]) Ciò è stato espressamente confermato dall'APFTE.

([95]) Cfr. le delibere dell'assemblea generale della CCI di Montpellier del 26 maggio 2010, pag. 6: «La CCIM era l'unica controparte delle diverse società di marketing per la promozione del turismo nel nostro territorio. Parallelamente la CCIM firmava gli accordi con gli enti locali coinvolti nella promozione dei flussi. Il controllo generale economico e finanziario ha ritenuto che la CCIM corresse dei rischi, sia sul piano giuridico che finanziario, pur non essendo più concessionaria. Tuttavia l'importanza di questi flussi per il turismo locale non è più da dimostrare. Gli acquisti di marketing rappresentano ad oggi 1,8 milioni di EUR, ma le ricadute economiche sono dell'ordine di 60 milioni di EUR. La CCIM e gli enti locali concordano sulla necessità di proseguire quest'azione».

(163) Sebbene i membri pubblici dell'APFTE siano anche azionisti dell'aeroporto, la loro partecipazione al finanziamento dei contratti di marketing è sproporzionata alla loro partecipazione azionaria nell'aeroporto ([96]). In particolare, sebbene lo Stato francese detenga il 60 % del capitale di AMM, esso non è membro dell'APFTE e non contribuisce al suo bilancio. La CCIM, che detiene il 25 % del capitale di AMM, ha contribuito tra il 2010 e il 2019 solo al [10-20] % del bilancio totale dell'APFTE. Il resto delle sovvenzioni versate all'APFTE tra il 2010 e il 2019 (ovvero l'[80-90] %) proviene da enti locali che insieme detengono solo il 15 % del capitale di AMM.

Tabella 5

Confronto tra la quota dei contributi dei membri pubblici dell'APFTE e la loro quota di partecipazione azionaria in AMM

	Consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione (ora «regione Occitania»)	Consiglio dipartimentale dell'Hérault	Agglomerato di Montpellier (ora «Montpellier Méditerranée Métropole») e città di Montpellier	Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	CCIM (ora «Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault»)	Stato francese (a livello nazionale)
Partecipazione al finanziamento dell'APFTE (2010-2019) %	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
Partecipazione azionaria in AMM %	6,5	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Quota di *Montpellier Méditerranée Métropole*. La città di Montpellier non rientra nella partecipazione azionaria di AMM.

(164) Questi diversi elementi dimostrano che il finanziamento dei contratti di marketing da parte dei membri pubblici dell'APFTE non è legato alla loro partecipazione al capitale di AMM. Supponendo che i contratti di marketing permettano di aumentare i ricavi legati al contratto aeroportuale, i membri pubblici dell'APFTE potranno beneficiare solo del 40 % di tali ricavi aggiuntivi, pur avendo contribuito al [95-100] % delle spese di marketing. Anche la situazione individuale di ciascuno dei membri pubblici dell'APFTE è molto diversa e ancora più sfavorevole per i tre principali finanziatori dell'APFTE: la regione (6,5 % del capitale di AMM), il dipartimento (7 % del capitale di AMM) e *Montpellier Méditerranée Métropole* (0,5 % del capitale di AMM), che insieme hanno finanziato l'[80-90] % ([97]) del bilancio dell'APFTE ([98]).

(165) Inoltre, dal verbale del 24 giugno 2010 di cui sopra emerge che sottoscrivendo i contratti di marketing l'APFTE e i suoi membri hanno agito per la promozione dell'economia regionale in vista di eventuali ricadute economiche dei contratti di marketing per la regione e le varie imprese locali, e non da operatore (anche di minoranza) di un aeroporto o di un'altra impresa che beneficia direttamente dell'impatto economico dei contratti.

(166) Le considerazioni di politica regionale non sono tuttavia prese in considerazione nell'analisi volta a stabilire se un ente pubblico agisca o meno da operatore in un'economia di mercato. Parimenti, dal procedimento di indagine formale non sono emersi elementi indicanti che il contributo dei membri pubblici dell'APFTE ai contratti di marketing fosse destinato ad aumentare i ricavi aeroportuali dei membri pubblici dell'APFTE, in particolare attraverso il versamento di un dividendo o di altro abbuono da parte di AMM per tener conto di un eventuale effetto positivo dei contratti di marketing sui ricavi aeroportuali.

([96]) La situazione dell'aeroporto di Montpellier è quindi diversa da quella dell'aeroporto di Charleroi nella causa T-196/04 *Ryanair/Commissione* (ECLI:EU:T:2008:585, punti 53-61), in cui il Tribunale, nella sentenza del 17 dicembre 2008, ha considerato la regione Vallonia e il gestore aeroportuale BSCA come un soggetto unico ai fini dell'applicazione del principio dell'operatore in un'economia di mercato, in quanto la partecipazione azionaria di BSCA rifletteva l'influenza dominante della regione Vallonia.

([97]) Questa cifra comprende anche il contributo della città di Montpellier all'APFTE. La città di Montpellier non rientra nella partecipazione azionaria di AMM. Le autorità francesi hanno solo fornito le informazioni sui contributi combinati della città di Montpellier e di *Montpellier Méditerranée Métropole*.

([98]) Cfr. i considerando 23 e 45.

(167) Sulla base degli indizi summenzionati, la Commissione conclude che i legami tra i contratti di servizi aeroportuali stipulati da AMM e i contratti di marketing stipulati dall'APFTE non sono sufficienti a giustificare un'analisi congiunta di questi due tipi di contratti. La Commissione ha quindi proceduto a un'analisi distinta dei contratti di marketing.

(168) Di conseguenza, e dato che l'APFTE non può essere considerata un operatore aeroportuale, il metodo dell'aumento di redditività previsto dagli orientamenti del 2014 per valutare gli accordi tra gli aeroporti e le compagnie aeree ([99]) non può in ogni caso essere applicato ai contratti in questione.

7.1.3.3. Applicabilità del principio dell'operatore in un'economia di mercato

(169) Per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato ([100]).

(170) Secondo la Francia, l'APFTE ritiene che i versamenti in questione non costituiscano aiuti di Stato in quanto l'APFTE avrebbe versato a Ryanair/AMS una remunerazione corrispondente al prezzo di mercato per i servizi acquistati a seguito di una procedura di gara. Inoltre, secondo l'APFTE, i servizi acquistati rispondevano alle esigenze dell'APFTE e alle sue funzioni di politica pubblica, ovvero la promozione del turismo, se non addirittura lo sviluppo economico regionale. L'APFTE interveniva pertanto in qualità di acquirente pubblico, agendo nell'ambito del perseguimento del suo obiettivo di politica pubblica. Secondo l'APFTE, non vi sarebbe motivo, in tale contesto, di effettuare un'analisi di redditività a livello dell'APFTE. Sempre secondo l'APFTE, i contratti di marketing non conferirebbero alcun vantaggio economico a Ryanair o AMS.

(171) Ryanair adduce le stesse motivazioni.

(172) Per quanto riguarda l'applicabilità del principio dell'operatore in un'economia di mercato, va ricordato che l'obiettivo non è quello di mettersi al posto di un qualsiasi operatore in un'economia di mercato, bensì al posto di un operatore in economia di mercato che si trovi nella situazione dell'APFTE.

(173) È pertanto opportuno analizzare la portata del principio dell'operatore in un'economia di mercato per l'APFTE.

(174) Conformemente al punto 77 della Comunicazione della Commissione, del 19 luglio 2016, sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato») ([101]): «[…], devono essere presi in considerazione solo i benefici e gli obblighi connessi al ruolo dello Stato nella sua qualità di operatore economico, ad esclusione di quelli connessi al suo ruolo di potere pubblico», il che esclude, tra l'altro, che si tenga conto di considerazioni di interesse pubblico come lo sviluppo regionale.

(175) 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». Inoltre, dalle dichiarazioni pubbliche dei membri dell'ufficio di presidenza dell'APFTE e dai verbali e da altri documenti summenzionati relativi al suo funzionamento, emerge che l'APFTE intende perseguire un obiettivo di politica regionale ([102]).

([99]) Cfr. la sezione 3.5 degli orientamenti del 2014.
([100]) Cfr. in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.
([101]) C/2016/2946 (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).
([102]) Cfr. anche il considerando 117.

(176) Dai verbali, dalle relazioni e da altri documenti relativi all'APFTE presentati dalle autorità francesi si evince inoltre che, nel sottoscrivere i contratti di marketing con Ryanair/AMS, l'APFTE ha agito esclusivamente da potere pubblico, in particolare per lo sviluppo dell'economia regionale.

(177) I vantaggi dei contratti di marketing in termini di sviluppo del turismo regionale, ovvero i potenziali ricavi generati dal turismo per la regione, non possono essere presi in considerazione in un'eventuale analisi del rispetto dei criteri dell'operatore in un'economia di mercato.

(178) Nel caso di specie, la Commissione non dispone di alcun indizio del fatto che, firmando i contratti di marketing, l'APFTE o i suoi membri pubblici finanziatori si aspettassero di beneficiare di un guadagno finanziario in una logica da operatore in un'economia di mercato (in particolare un rendimento dell'investimento) al di là dello sviluppo turistico della regione, essendo questo ruolo interamente attribuibile alla sua funzione di potere pubblico (e quello dei membri pubblici finanziatori).

(179) L'APFTE non beneficia dell'eventuale aumento dei ricavi del gestore dell'aeroporto di Montpellier legati a un incremento del traffico. L'APFTE non gestisce l'aeroporto di Montpellier e i membri che finanziano l'APFTE sono azionisti di minoranza dell'aeroporto di Montpellier (per il 40 %). Le autorità francesi non hanno fatto riferimento a eventuali vantaggi legati all'aumento dei ricavi dell'aeroporto di cui potrebbero beneficiare i membri dell'AFPTE, che sono anche azionisti dell'aeroporto di Montpellier. Prima delle decisioni di firmare i contratti di marketing con Ryanair non è stato sviluppato nessun piano finanziario per valutare tali potenziali benefici. Se i contratti di marketing avessero l'obiettivo e/o l'effetto di incrementare il traffico passeggeri, non avrebbe infatti senso che gli azionisti di minoranza, che controllano il 40 % dell'aeroporto, finanzino il [95-100] % dei contratti di marketing. Inoltre, ciascuno degli azionisti di minoranza dell'aeroporto contribuisce al finanziamento dei contratti di marketing in proporzioni diverse rispetto alla propria partecipazione azionaria nell'aeroporto ([103]), il che contribuisce a dimostrare che le decisioni di sottoscrivere i contratti di marketing non hanno alcun legame economico con la condizione di azionista di alcuni membri dell'APFTE. In conclusione, la sottoscrizione dei contratti di marketing dell'APFTE con Ryanair è stata effettuata esclusivamente con un obiettivo di politica pubblica dal punto di vista dell'APFTE e dei suoi membri pubblici, che non ne hanno tratto alcun vantaggio in qualità di operatori economici.

(180) Inoltre, come dimostrato in dettaglio nella sezione 7.1.3.4. lettera a), la Commissione conclude che l'acquisto di servizi di marketing da parte dell'APFTE non rispondeva ad un bisogno reale, ma aveva in realtà per obiettivo quello di sovvenzionare i voli di Ryanair da e verso l'aeroporto di Montpellier. In tali condizioni, la Commissione conclude che il criterio dell'operatore in economia di mercato non è applicabile ([104]). Del resto, come indicato nella sezione 7.1.3.4. lettera b), i prezzi pagati da dall'APFTE a Ryanair/AMS per l'acquisto dei servizi di marketing non sono conformi alle condizioni normali di mercato. Pertanto, anche se il criterio dell'operatore in economia di mercato fosse applicabile, non risulterebbe soddisfatto.

(181) Infine, la Commissione osserva che si ritiene che un intervento non comporti un vantaggio quando l'intervento statale costituisce una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese incaricate di un servizio di interesse economico generale per adempiere ad obblighi di servizio pubblico, di modo che tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese antagoniste ([105]). Nella fattispecie, tuttavia, non vi sono elementi che indicano che Ryanair fosse soggetta ad obblighi di servizio pubblico.

7.1.3.4. Determinazione del vantaggio conferito a Ryanair/AMS dall'APFTE

(182) Dal procedimento di indagine formale risulta che i pagamenti effettuati sulla base dei contratti di marketing sono della stessa natura delle sovvenzioni concesse da un'autorità pubblica a una compagnia aerea per garantire la copertura aerea di un aeroporto. La Commissione ha concluso che i pagamenti effettuati dall'APFTE a Ryanair e AMS sono semplici sovvenzioni volte a sgravare i costi sostenuti da Ryanair per l'esercizio dei collegamenti di linea per Montpellier e conferiscono quindi un vantaggio economico a Ryanair.

([103]) Cfr. i considerando 164 e24 e i considerando 45 e seguenti.
([104]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 1º marzo 2017, *SNCM/Commissione*, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punti 232 e 233.
([105]) Cfr. la sentenza della Corte del 2 settembre 2010, *Commission/Deutsche Post AG*, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, punto 41 e la sentenza della Corte del 9 giugno 2011, *Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission*, C-71/09 P, EU:C:2011:368, punto 92.

(183) Per determinare l'esistenza di un vantaggio a favore di Ryanair/AMS, la Commissione ha esaminato tutte le circostanze pertinenti del caso, conformemente alla comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato. 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, soprattutto quando l'acquisto del servizio in questione non risponde ai bisogni reali dell'autorità pubblica ([106]).

(184) Dall'insieme degli indizi emersi durante il procedimento di indagine formale la Commissione ha concluso che l'acquisto dei servizi di marketing di Ryanair non corrispondeva a un'effettiva necessità dell'APFTE. Questo è sufficiente a stabilire l'esistenza di un vantaggio a favore di Ryanair attraverso le misure oggetto del presente esame.

(185) Inoltre il procedimento d'indagine formale non ha potuto confermare l'affermazione di Ryanair/AMS e delle autorità francesi, secondo cui i servizi di marketing sono stati acquistati a prezzo di mercato.

a) **Assenza di un'effettiva necessità dell'APFTE di acquistare servizi di marketing da Ryanair/AMS**

(186) La Francia, l'APFTE, la CCIM, gli enti locali che hanno presentato le loro osservazioni e Ryanair sostengono che l'APFTE sia un'associazione di promozione del turismo locale che ha acquistato servizi di marketing da Ryanair a prezzi di mercato.

(187) La questione al centro dell'analisi della Commissione sull'esistenza di un vantaggio a favore di Ryanair è quella di stabilire se l'APFTE avesse un'effettiva necessità dei servizi di marketing acquistati presso Ryanair/AMS per raggiungere il suo obiettivo di politica pubblica, vale a dire la promozione della città di Montpellier e dintorni ([107]).

(188) La Commissione è giunta alla conclusione che l'acquisto dei servizi di marketing presso Ryanair/AMS non corrispondeva a un'effettiva necessità da parte dell'APFTE sulla base dei seguenti indizi:

— L'acquisto dei servizi di marketing serviva soltanto a giustificare i pagamenti a Ryanair per mantenere quest'ultima nell'aeroporto di Montpellier; anche se i servizi di marketing avessero un qualche effetto marketing (quod non), non era questa l'intenzione principale dei contratti, che sono piuttosto da considerare delle sovvenzioni nascoste:

  — assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale;

  — focalizzazione sulle attività di volo di Ryanair anziché sui servizi di marketing;

  — focalizzazione su Ryanair/AMS anziché su un fornitore di servizi marketing online qualsiasi;

  — nessun indizio dimostra l'interesse dell'APFTE per l'effettivo successo delle campagne di marketing finanziate con il suo bilancio;

  — coincidenza della fine dei pagamenti di marketing con la cessazione delle attività di volo di Ryanair;

  — altre indagini condotte dalla Commissione in materia di aiuti di Stato mostrano che i contratti di marketing sono utilizzati da Ryanair per mascherare il versamento di aiuti di Stato.

([106]) Cfr. il punto 82 della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato e la giurisprudenza ivi citata.
([107]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 5 agosto 2003, *P&O*, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, punti 116 e 117.

— I servizi di marketing di Ryanair/AMS non sono in grado di promuovere efficacemente la città di Montpellier e dintorni:

— la scelta di Ryanair da parte dell'APFTE si fonda su motivazioni economiche insufficienti;

— i servizi di marketing di Ryanair non producono l'effetto asserito.

— I servizi di marketing vanno soprattutto a vantaggio di Ryanair (sempre che abbiano un effetto), dato che Ryanair — società privata guidata da obiettivi di redditività — deve porre in essere azioni di «prezzo» e di «marketing» per riempire i propri aeromobili.

i) *L'acquisto dei servizi di marketing serviva soltanto a giustificare i pagamenti a Ryanair per mantenere quest'ultima nell'aeroporto di Montpellier*

(189) Dal procedimento d'indagine formale è emerso che, pur avendo i servizi di marketing acquistati dall'APFTE un qualche effetto marketing ([108]), non era questa l'intenzione principale dei contratti, che sono piuttosto da considerare delle sovvenzioni nascoste.

(190) Infatti, nonostante lo scopo indicato nello statuto dell'APFTE, invece di acquistare servizi di marketing nel senso proprio del termine (ovvero pubblicità) al fine di promuovere il territorio di Montpellier, l'APFTE ha cercato, attraverso i contratti in questione, di sostenere i servizi di trasporto aereo di Ryanair verso Montpellier, remunerandola per la fornitura di tali servizi e sovvenzionando la promozione di questi stessi servizi di trasporto aereo. Il marketing nel senso proprio del termine era al massimo un effetto secondario dello scopo effettivo dell'APFTE, definito dalla CCIM insieme agli enti locali interessati ([109]).

(191) La presentazione sotto forma di campagna di marketing era quindi uno strumento per giustificare i pagamenti effettuati a Ryanair. La Commissione è giunta a tale conclusione sulla base degli indizi di seguito illustrati.

1) Assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale

(192) La Commissione ha raccolto diversi indizi pertinenti che dimostrano l'assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale. Per contro, la «promozione» del territorio cui mirano gli enti pubblici dietro l'APFTE era il mantenimento di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier, nella speranza di far beneficiare l'economia locale delle ricadute economiche così create.

a) Assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale dimostrata dalle circostanze della sua creazione

(193) L'analisi delle delibere, dei verbali e delle relazioni dell'APFTE e dei suoi membri pubblici mostra chiaramente che il vero scopo dell'APFTE era quello di continuare a garantire il sostegno alle compagnie aeree, principalmente *low-cost* e in particolare Ryanair, dopo il cambio di gestore dell'aeroporto di Montpellier ([110]). Sulla base degli indizi contenuti nei documenti relativi al funzionamento dell'APFTE, la Commissione conclude che, con l'acquisto delle

([108]) Dal procedimento di indagine formale emergono diversi indizi che dimostrano che il reale effetto pubblicitario delle campagne di marketing era ridotto (cfr. i considerando 272 e seguenti).

([109]) Ad esempio, la relazione del comitato dei finanziatori dell'APFTE del 15 ottobre 2012 evidenzia che il sito APFTE, che ufficialmente doveva promuovere Montpellier e dintorni, era stato progettato da [la CCIM] senza una vera funzione di marketing ma per giustificare ufficialmente le spese di marketing dell'APFTE: «[Il presidente dell'APFTE] affronta l'argomento del sito internet e della sua manutenzione. Questo sito è reso necessario per giustificare le spese di comunicazione sostenute per un apporto significativo di clientela europea sul territorio dell'area vasta di Montpellier. Si propone che esso venga migliorato e che diventi un vero strumento di promozione del territorio».

([110]) Cfr. ad esempio le delibere del consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione del 20 luglio 2012, pag. 1: «Considerata l'evoluzione della gestione dell'aeroporto di Montpellier, è stata istituita un'associazione per la promozione dei flussi turistici ed economici (APFTE) con lo scopo di proseguire le azioni di promozione del territorio portate avanti con le compagnie aeree che operano sull'aeroporto di Montpellier» e pag. 2 «[i] collegamenti aerei attraverso i quali viene effettuata la promozione sono Bruxelles Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham, […]». Cfr. anche il considerando 28.

campagne di marketing online, l'obiettivo della CCIM e degli enti locali associati era quello di concedere un'estensione dell'aiuto all'avviamento per sostenere la presenza delle compagnie aeree interessate nell'aeroporto di Montpellier. I fondi pubblici non sono quindi destinati a promuovere la città di Montpellier o il suo territorio, bensì a contribuire alla promozione di uno specifico collegamento aereo per sostenerlo e garantirne il mantenimento da parte della compagnia aerea ([111]).

(194) Dai verbali dell'APFTE si comprende che l'espressione «flussi turistici» indica, per l'associazione, i flussi passeggeri aeroportuali di specifiche compagnie aeree e non flussi turistici qualsiasi o flussi passeggeri aeroportuali in genere ([112]). Ad esempio, soprattutto nei verbali delle prime riunioni dell'APFTE sono utilizzati termini che fanno chiaramente riferimento alle attività di volo, come «*rotta*», «*linea*» o «*asse*» ([113]). Anche lo studio trasmesso dalle autorità francesi per dimostrare che le ricadute economiche delle attività dell'APFTE erano state oggetto di un'analisi economica da parte degli enti locali ([114]) mostra che questi ultimi si concentravano esclusivamente sulla clientela portata nella regione da compagnie aeree.

(195) Ciò è confermato dal fatto che tutti gli altri contratti di marketing sottoscritti e attuati dall'APFTE ([115]) (e in precedenza dalla CCIM) — ma con importi di gran lunga inferiori a quelli pagati a Ryanair/AMS — di cui la Commissione è venuta a conoscenza nell'ambito del presente esame, sono stati stipulati con compagnie aeree e non con agenzie di marketing online «tradizionali».

b) Assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale, dimostrata dallo stato iniziale del suo sito internet, ufficialmente al centro delle campagne di promozione

(196) Secondo le autorità francesi, il sito inizialmente utilizzato dall'APFTE era www.flights-montpellier-mediterranean.com, creato nel 2006 e di proprietà della CCIM. A maggio 2013, questo sito è stato sostituito dal sito goto-montpellier.com, anch'esso di proprietà della CCIM.

([111]) Cfr. ad esempio la delibera del *Conseil de l'Agglomération de Pays de l'Or* del 23 giugno 2010; questo documento spiega l'apporto del traffico *low cost* per la regione e indica: «L'operatività di queste compagnie aeree comporta un contributo finanziario da parte degli enti locali sotto forma di aiuti all'avviamento delle linee, concessi per un periodo massimo di 3 anni, seguiti da un aiuto per la promozione della linea attraverso l'acquisto di spazi promozionali sui siti internet delle compagnie ». Cfr. anche la dichiarazione dell'ex presidente dell'APFTE riportata in un articolo della testata 20 minutes intitolato «*du marketing pour attirer la clientèle* » (marketing per attirare clientela) e pubblicato online il 23 novembre 2011: «[Il presidente dell'APFTE] respinge le accuse di 'ricatto' e di 'sovvenzioni nascoste' giustificandosi in questi termini: "Se non facciamo queste campagne marketing, alcune compagnie rimarranno, mentre altre non saranno più interessate a Montpellier, perché i collegamenti non saranno più appetibili"» (cfr. https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, visitato il 1º luglio 2019). Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale costituiva dell'APFTE del 24 giugno 2010: «Indipendentemente dalle difficoltà e dalle tariffe praticate dalle compagnie aeree *low-cost*, ne percepiamo con forza le ricadute per le imprese locali. Oggi l'associazione è la struttura più indicata per soddisfare i requisiti di legge e per promuovere, grazie a questa dinamica delle compagnie low-cost, lo sviluppo del territorio».

([112]) Cfr. ad esempio la delibera del *Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or* del 28 giugno 2013, che in materia di «spese per sostenere i flussi economici e turistici (previsione 2013)» fa chiaramente riferimento agli «assi Ryanair (Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)». Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE del 24 giugno 2010 («I flussi turistici — cioè la clientela proveniente principalmente dal nord Europa portata nella nostra regione da compagnie aeree *low-cost*— sono di notevole importanza per tutte le imprese che hanno un'attività legata al turismo, ma anche per il commercio e il settore immobiliare»).

([113]) Cfr. ad esempio il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 18 marzo 2011 («È inoltre necessario consentire ai finanziatori di contribuire, attraverso l'istituzione di un comitato di governance, alle decisioni sulla scelta delle rotte da aprire»), la delibera del *Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or* del 28 giugno 2013 (che in materia di «spese per sostenere i flussi economici e turistici (previsione 2013)» fa chiaramente riferimento agli «assi Ryanair (Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)» e la relazione della riunione tecnica preparatoria alla prima riunione del comitato di governance del 28 marzo 2011 («Il comitato di governance dovrà avviare una discussione sullo sviluppo dei flussi turistici e operare scelte strategiche sui vari collegamenti proposti dall'aeroporto»).

([114]) BIPE, *Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion* (Studio sulle ricadute socio-economiche del trasporto aereo nella regione Linguadoca-Rossiglione), 4 aprile 2013 (cfr. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visitato il 1º luglio 2019).

([115]) La Commissione rammenta che il contratto firmato con l'impresa […] nel 2017 non è stato attuato in quanto l'APFTE non ha mai emesso buoni d'ordine (cfr. il considerando 81).

(197) Dall'estratto delle decisioni del comitato dei finanziatori dell'APFTE del 15 ottobre 2012 emerge che il sito dell'APFTE, ufficialmente presentato come strumento di marketing regionale — e scopo dei collegamenti dal sito di Ryanair nell'ambito dei contratti di marketing ([116]) —, non aveva inizialmente una vera funzione di marketing, ma rientrava nello stratagemma dell'APFTE per giustificare i pagamenti effettuati alle compagnie aeree. Ecco quindi che il presidente dell'APFTE dichiara: «[q]uesto sito è reso necessario per giustificare le spese di comunicazione sostenute per un apporto significativo di clientela europea sul territorio dell'area vasta di Montpellier. Si propone che esso venga migliorato e che diventi un vero strumento di promozione del territorio».

c) Assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale, che si manifesta attraverso l'ideazione della costruzione giuridica succeduta all'APFTE

(198) La Commissione osserva inoltre che, a seguito della cessazione delle attività dell'APFTE nel 2018, dai documenti relativi al funzionamento dell'APFTE presentati dalla Francia per gli anni 2017 e 2018 emerge che la CCIM e gli enti locali hanno ideato, se non attuato, un nuovo veicolo giuridico per i contratti di marketing, in base al quale gli acquisti di marketing sarebbero stati ripresi da «un gruppo d'ordine, costituito dagli enti locali e dalla CCI [dell'Hérault], [che è] subentrato acquistando non più servizi di marketing, ma collegamenti aerei» ([117]). Ciò non riguarda più i contratti di marketing stipulati con Ryanair/AMS da quando Ryanair non opera nell'aeroporto di Montpellier, ma è un ulteriore indizio che il vero obiettivo dei contratti stipulati dall'APFTE era il sostegno ai collegamenti aerei.

d) Conclusione sull'assenza di una reale intenzione dell'APFTE di fare pubblicità a livello regionale

(199) La Commissione conclude che l'APFTE non cercava di fare marketing nel senso proprio del termine, ma cercava di effettuare pagamenti destinati a incoraggiare le compagnie aeree a destinare le loro capacità all'aeroporto di Montpellier.

(200) La volontà dell'APFTE di incentivare Ryanair a mantenere i propri collegamenti da Montpellier è giustificata dalla possibilità che Ryanair aveva di sostituire gli aeroporti regionali ([118]). Non sorprende quindi che gli aeroporti regionali siano in competizione tra loro per attirare Ryanair. In tale contesto va ricordato che nel caso SA.33961 (2012/C), relativo all'aeroporto di Nîmes (aeroporto situato nel bacino di utenza dell'aeroporto di Montpellier), la Commissione aveva concluso nella sua decisione finale ([119]) che i contratti di marketing stipulati dallo Stato con Ryanair/AMS tra il 2005 e il 2010 facevano parte di una serie di misure qualificate come aiuti di Stato illegali a favore di Ryanair/AMS ([120]).

(201) Nello stipulare i contratti con Ryanair/AMS, l'intenzione di APFTE non era quindi quella di promuovere Montpellier e dintorni attraverso campagne di marketing nel senso proprio del termine, bensì quella di incentivare Ryanair a mantenere le proprie attività nell'aeroporto di Montpellier.

2) Focalizzazione sulle attività di volo di Ryanair anziché sui servizi di marketing

(202) Per quanto riguarda Ryanair/AMS, l'APFTE era decisa a stipulare i contratti di marketing del 2010, del 2013 e del 2017 con Ryanair/AMS per mantenere Ryanair nell'aeroporto di Montpellier. Lo dimostrano in modo esemplare il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 19 ottobre 2011 (pag. 5): «Questo bilancio ci permette […] di

([116]) Cfr. i considerando 56, 59 e 65.
([117]) Cfr. le delibere dell'assemblea generale della Camera di commercio e dell'industria dell'Hérault del 24 gennaio 2018.
([118]) Nelle osservazioni presentate da Ryanair a seguito dell'avvio del procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, nella sua motivazione secondo cui la situazione dell'aeroporto di Montpellier sarebbe paragonabile a quella di altri aeroporti ai fini dell'applicazione del principio dell'operatore in un'economia di mercato, Ryanair afferma di avere ampia scelta di aeroporti in Europa (Regno Unito, Spagna, Francia, […]) che si fanno concorrenza tra loro per usufruire dei collegamenti e della capacità di Ryanair e che, dal punto di vista di Ryanair, sarebbero sostituibili.
([119]) Cfr. l'articolo 1, paragrafo 2, della decisione (GU L 113 del 27.4.2016, pag. 32).
([120]) La decisione è stata confermata dalla sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair* e *AMS/Commissione*, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

mantenere le linee di Francoforte Hahn, Bruxelles Charleroi, Leeds Bradford» ([121]) e l'estratto del registro delle delibere dell'assemblea generale della CCIM del 31 gennaio 2010: «La Commissione provvisoria […] ha espresso parere favorevole a un ulteriore importo di […] al fine di garantire il finanziamento del contratto di marketing online per consentire il mantenimento del collegamento con Birmingham».

(203) L'analisi dei contratti di marketing dal 2010 al 2017 e delle gare d'appalto del 2013 e del 2017 conferma che questi contratti e queste gare d'appalto riguardano in modo molto specifico i collegamenti aerei operati da Ryanair.

(204) I contratti e le gare d'appalto dell'APFTE si sono stati gradualmente adattati per dissimulare il legame tra i servizi aerei e l'acquisto dei servizi di marketing. I primi contratti erano firmati senza bando di gara e si basavano su impegni chiari di Ryanair a operare determinate rotte. Gli ultimi contratti sono invece stati oggetto di procedura di gara e hanno riguardato le attività di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier in modo meno diretto, ma comunque sufficientemente esplicito da consentire la selezione di Ryanair. La volontà di sostenere le attività di Ryanair attraverso i contratti di marketing è evidente dalle clausole dei vari contratti di marketing che fanno direttamente o indirettamente riferimento alle attività di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier per quanto riguarda i collegamenti esistenti.

a) Contratti del 2010 e del 2013

(205) Il contratto del 2010 e i relativi atti aggiuntivi e i successivi accordi di rinnovo, così come i contratti del 2013 e i relativi accordi di rinnovo successivi, si basano su impegni specifici di Ryanair a operare collegamenti aerei verso l'aeroporto di Montpellier e impongono a Ryanair chiari obblighi in tal senso. Il contratto del 2010 fa esplicito riferimento a questi impegni e subordina i pagamenti di marketing alla loro esecuzione.

(206) Dal verbale dell'ufficio di presidenza dell'APFTE del 4 luglio 2013 emerge che l'APFTE si è sentita costretta a indire la gara d'appalto del 2013 quando il contratto di marketing del 2010 stipulato con AMS stava giungendo al termine e che l'APFTE voleva mantenere i flussi turistici interessati da tale contratto, ovvero i collegamenti aerei operati da Ryanair ([122]).

(207) Il capitolato d'oneri della gara d'appalto del 2013, tradotto successivamente in obblighi contrattuali, conteneva requisiti molto precisi che Ryanair doveva soddisfare per il trasporto aereo da Montpellier per Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn e Leeds-Bradford, mentre era molto generico, se non addirittura vago, sulla natura dei servizi di marketing da fornire. È inoltre sorprendente che alla fine nessun contratto per il lotto «Birmingham» sia stato concluso: collegamento che Ryanair aveva interrotto nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del capitolato d'oneri della gara d'appalto del 2013 e la sottoscrizione dei contratti di marketing. Quest'ultimo punto è la perfetta illustrazione del legame esistente tra i contratti di marketing firmati dall'APFTE e l'operatività delle rotte aeree da parte di Ryanair.

([121]) Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 19 ottobre 2011, pag. 6: «Per l'anno 2012 […] l'associazione dispone di un bilancio di […] EUR, Iva inclusa, che permette soltanto di mantenere i contratti di marketing con la società AMS, ovvero le destinazioni storiche di Bruxelles Charleroi, Francoforte Hahn e Leeds Bradford» o la relazione dell'ufficio di presidenza dell'APFTE del 4 luglio 2013, pag. 1: «[Il presidente dell'APFTE] afferma che l'associazione è tenuta a indire una gara d'appalto per i contratti di marketing online, in quanto il contratto *Airport Marketing Services* stipulato nel 2010 sta giungendo al termine» e pag. 2: «Dato che il contratto con *Airport Marketing Services* giunge al termine, solo i flussi interessati da questo contratto saranno oggetto di procedura di gara, destinazione per destinazione».

([122]) Cfr. la pag. 1 della relazione: «[Il presidente dell'APFTE] afferma che l'associazione è tenuta a indire una gara d'appalto per i contratti di marketing online, in quanto il contratto *Airport Marketing Services* stipulato nel 2010 sta giungendo al termine» e pag. 2 «Dato che il contratto con *Airport Marketing Services* giunge al termine, solo i flussi interessati da questo contratto saranno oggetto di procedura di gara, destinazione per destinazione». Cfr. anche il verbale dell'assemblea generale dell'APFTE del 4 luglio 2013, pag. 3: «Dato che il contratto con *Airport Marketing Services* giunge al termine, solo i flussi interessati da questo contratto saranno oggetto di procedura di gara, destinazione per destinazione. Il Presidente s'impegna, davanti ai membri dell'assemblea generale, ad inviare a titolo informativo un bando di gara standard a tutti gli enti locali, come richiesto dal consiglio Regionale».

b) Contratti del 2017

(208) Inoltre, anche se il contratto del 2017 non menziona gli aeroporti serviti da Ryanair a partire da Montpellier e non contiene nessun obbligo esplicito relativo al trasporto aereo verso questo aeroporto, esso identifica chiaramente come destinatari delle attività di marketing gli abitanti delle regioni in cui si trovano gli aeroporti serviti da Ryanair a partire da Montpellier ([123]). I «lotti» definiti nel capitolato d'oneri corrispondevano alle regioni in cui si trovavano i tre aeroporti su cui Ryanair operava a partire da Montpellier: all'epoca Bruxelles-Charleroi (lotto «Vallonia»), Francoforte-Hahn (lotto «Renania-Palatinato») e Leeds-Bradford (lotto «Yorkshire»).

(209) La Commissione non ha tuttavia trovato nessun motivo particolare per scegliere le tre regioni interessate (Renania-Palatinato, Vallonia e Yorkshire) come destinazioni per i servizi di marketing, a parte il fatto che sono le uniche tre regioni già servite da voli diretti operati da Ryanair dall'aeroporto di Montpellier. Se l'APFTE fosse stata spinta da un obiettivo di marketing regionale e quindi dall'intento di rivolgersi a un gran numero di potenziali turisti, avrebbe scelto regioni più idonee per numero di potenziali turisti o un campione di regioni più ampio. Non si spiega, ad esempio, la scelta della Vallonia (circa 3,5 milioni di abitanti) senza includere le vicine Fiandre (circa 6,5 milioni di abitanti) situate nel bacino d'utenza dell'aeroporto di Bruxelles-Charleroi. Colpisce inoltre il fatto che la gara d'appalto scelga la Renania-Palatinato (circa 4 milioni di abitanti) e non i *Lands* confinanti, situati all'interno del bacino d'utenza dell'aeroporto di Francoforte-Hahn o almeno molto vicini ad esso, come l'Assia (circa 6 milioni di abitanti, con città importanti come Wiesbaden (a 90 km dall'aeroporto di Francoforte-Hahn) o Francoforte sul Meno (a 120 km dall'aeroporto di Francoforte-Hahn)), la Renania Settentrionale-Vestfalia (quasi 18 milioni di abitanti) e il Saarland (quasi un milione di abitanti) oppure agglomerati urbani più grandi come Berlino (collegata a Montpellier da un volo diretto operato dalla compagnia aerea easyJet) o Düsseldorf (nello stesso bacino d'utenza della metropoli di Colonia, collegata a Montpellier da un volo diretto operato dalla compagnia aerea Eurowings). Per la Gran Bretagna, oltre allo Yorkshire (circa 5,2 milioni di abitanti), si sarebbero potuti coinvolgere più turisti includendo la vicina regione urbana della Grande Manchester (circa 2,7 milioni di abitanti a meno di 100 km dall'aeroporto di Leeds-Bradford) o la regione urbana di Londra (circa 8,8 milioni di abitanti, sapendo che i suoi aeroporti di Gatwick, Heathrow e Luton erano collegati a Montpellier da voli diretti operati da easyJet e British Airways).

(210) Vista l'evoluzione dei contratti di marketing stipulati dall'APFTE con AMS/Ryanair tra il 2010 e il 2017, la Commissione osserva che tra la sottoscrizione degli accordi di marketing del 2010 e del 2017, la Commissione aveva adottato le decisioni di avvio dei procedimenti di indagine formale riguardanti, tra l'altro, gli aeroporti di Nîmes, Pau e Angoulême, anch'essi in merito a contratti di marketing stipulati da Ryanair/AMS, e che aveva poi adottato in tali casi decisioni finali ([124]). L'intenzione della Commissione di analizzare la conformità di tali contratti di marketing rispetto alle norme sugli aiuti di Stato era quindi trasparente e nota alle parti contraenti.

(211) Nel contesto generale dei rapporti contrattuali in essere dal 2010 tra l'APFTE e Ryanair, il contratto del 2017 sembra aver avuto come obiettivo ed effetto ricercato, come per i precedenti contratti, quello di sostenere le attività di trasporto aereo di Ryanair verso Montpellier. Dal verbale del consiglio di amministrazione del 14 settembre 2016 risulta infatti che la progettazione delle gare d'appalto del 2017 si basava sulla volontà di «rispondere alle problematiche legali» e prevedeva che i soggetti coinvolti nello sviluppo economico e turistico della regione scegliessero «a monte, rispetto agli assi strategici intenzionati a sviluppare, la zona in cui realizzare la promozione

([123]) Cfr. i considerando 16 e 74.

([124]) Cfr. ad esempio la decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.22614 (C 53/07) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della Camera di commercio e industria di Pau-Béarn, di Ryanair, di Airport Marketing Services e di Transavia (GU L 201 del 30.7.2015, pag. 109); decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della camera di commercio e industria di Nîmes-Uzès-Le Vigan, di *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, di *Ryanair Limited* e di *Airport Marketing Services Limited* (GU L 113 del 27.4.2016, pag. 32); decisione della Commissione, del 1º ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA e di vari vettori aerei operanti sull'aeroporto di Alghero (GU L 250 del 25.9.2015, pag. 38); decisione (UE) 2017/1861 della Commissione, del 29 luglio 2016, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG) (GU L 268 del 18.10.2017, pag. 1).

della regione». Il termine «*asse*» era stato precedentemente usato per indicare collegamenti aerei ([125]). Occorre inoltre ricordare che si tratta di un contratto a buoni d'ordine. Di fatto, l'APFTE è in grado di subordinare l'emissione dei buoni d'ordine, e quindi i pagamenti a favore di Ryanair, al mantenimento delle frequenze dei servizi di trasporto aereo di quest'ultima verso Bruxelles-Charleroi, Leeds e Francoforte-Hahn.

(212) La Commissione considera l'inserimento degli obblighi di Ryanair ad operare voli come un indizio significativo del reale obiettivo dei contratti stipulati tra l'APFTE e Ryanair, ossia la remunerazione di Ryanair per il mantenimento delle sue attività nell'aeroporto di Montpellier.

3) Focalizzazione su Ryanair/AMS anziché su un fornitore di servizi marketing online qualsiasi

(213) Inoltre i criteri delle gare d'appalto del 2013 e del 2017 sono definiti in modo da privilegiare le offerte di Ryanair rispetto ai servizi di un fornitore di servizi di marketing tradizionale.

(214) L'analisi dei contratti di marketing e delle relative gare d'appalto mostra che i criteri decisivi, definiti dall'APFTE e presi in considerazione nei bandi di gara, favoriscono AMS rispetto a fornitori di servizi di marketing «tradizionali», in particolare introducendo il criterio della copertura dei collegamenti aerei e la necessità di presentare un sito internet, di proprietà del fornitore di servizi di marketing, con un traffico abbastanza consistente da offrire pubblicità online.

(215) Sebbene l'APFTE abbia stipulato contratti di marketing con diverse compagnie aeree, il procedimento di indagine formale non ha rivelato nessun elemento che permettesse di concludere che, prima di stipulare i contratti del 2010, del 2013 e del 2017 oggetto del procedimento di indagine formale, l'APFTE avesse sinceramente cercato di sottoscrivere contratti di marketing con un operatore diverso da AMS/Ryanair. Trattandosi di un elemento importante nell'ambito dell'analisi della selettività, la Commissione ritiene che anche l'orientamento della scelta del fornitore di servizi verso AMS debba essere considerato un indizio dell'assenza, da parte di APFTE, di obiettivi caratteristici degli operatori in economia di mercato. Come dimostrato nei considerando 326 e seguenti, per dimostrare la selettività dei contratti di marketing, la Commissione conclude che le gare d'appalto del 2013 e del 2017 sono state pensate per consentire ad AMS di aggiudicarsi i contratti di marketing in questione.

(216) La Commissione ha rilevato diversi elementi che confermano che l'APFTE ha privilegiato i servizi di Ryanair attraverso i criteri di queste gare d'appalto per i contratti di marketing del 2013 e del 2017 oggetto del procedimento di indagine formale.

(217) La stipula dei contratti di marketing del 2013 (descritti nei considerando da 63 a 73) era stata oggetto di precedenti gare d'appalto per quattro diversi «lotti». Questi «lotti» — intitolati «Bruxelles-Charleroi», «Francoforte-Hahn» «Leeds» e «Birmingham» — e le relative frequenze minime indicate nel bando di gara corrispondevano esattamente ai servizi di trasporto aereo operati da Ryanair tra Montpellier, da un lato, e Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford e Birmingham, dall'altro, nel momento in cui è stata indetta la gara d'appalto. La gara d'appalto era quindi chiaramente rivolta a quelle compagnie aeree che offrivano servizi di marketing in aggiunta alle loro attività di trasporto aereo. All'epoca, per ogni destinazione, Ryanair era l'unica compagnia aerea a operare questi collegamenti e lo faceva già da tempo (Birmingham dal 2011, le altre destinazioni almeno dal 2010) ([126]). È quindi chiaro che la gara d'appalto fosse destinata, per sua stessa concezione, a selezionare Ryanair/AMS e non un fornitore di servizi di marketing online scelto in base alla qualità dei servizi di marketing offerti e al prezzo praticato.

([125]) Cfr. il considerando 137.

([126]) Va precisato che il collegamento con Birmingham è stato chiuso nel novembre 2013 al momento dell'aggiudicazione dei lotti.

(218) Inoltre, per quanto riguarda i contratti del 2013, sebbene il bando di gara per i lotti da 1 a 4 che li ha generati facesse riferimento a diverse categorie (definite in senso molto ampio) di servizi di marketing che gli offerenti potevano offrire, dai termini di tale bando risulta chiaro che l'unico servizio di marketing da fornire obbligatoriamente era quello di un collegamento al sito internet dell'APFTE a partire dal sito del fornitore dei servizi di marketing ([127]). Analogamente, l'unico criterio di marketing da soddisfare obbligatoriamente era quello di «un collegamento al sito internet dell'APFTE (go to Montpellier) dal proprio sito internet». Ciò corrisponde esattamente al modello commerciale di AMS, che offre spazi pubblicitari sul sito di Ryanair. Questo criterio esclude un gran numero di fornitori di servizi di marketing che sarebbero perfettamente in grado di erogare servizi di marketing online efficaci, ma che non dispongono di un sito internet proprio così visitato come quello di Ryanair. Il bando di gara per i lotti da 1 a 4 è stato quindi pensato perché nessuna compagnia aerea potesse soddisfare i criteri di selezione meglio di Ryanair/AMS.

(219) Analogamente, il bando di gara del 13 maggio 2017 e il contratto del 2017 sono molto generici, se non vaghi, sulla natura dei servizi di marketing che il fornitore di servizi selezionato era chiamato a erogare. Come indicato nei considerando 208 e seguenti, sembra che la gara d'appalto fosse pensata per selezionare Ryanair e non un fornitore di servizi di marketing qualsiasi, scelto in base alla natura dei servizi offerti e al prezzo praticato.

(220) Inoltre, nella misura in cui il bando di gara lasciava all'offerente grande libertà sulle caratteristiche dei servizi di marketing offerti, esso permetteva a Ryanair/AMS di scegliere i servizi di marketing proposti in modo da promuovere innanzitutto i suoi stessi servizi di trasporto aereo per Montpellier sul proprio sito internet, senza che tale scelta fosse sanzionata nella valutazione dell'aggiudicazione della gara d'appalto, dato che Ryanair era in grado di soddisfare l'unica condizione obbligatoria: fornire un collegamento al sito dell'APFTE a partire dal sito di Ryanair.

(221) Per il contratto del 2017, va inoltre ricordato che Ryanair era l'unica compagnia aerea a essere presente nelle tre regioni menzionate nei primi tre lotti della gara d'appalto. La Commissione non è in grado di vedere altre ragioni per una scelta così precisa delle regioni se non una focalizzazione sulle attività di Ryanair, di cui sarà dimostrata anche la plausibilità nei considerando 189 e seguenti. Dall'analisi delle offerte condotta dall'APFTE emerge invece che la capacità del fornitore di servizi di marketing di rivolgersi precisamente al pubblico regionale non è stata determinante nella scelta dell'offerta. L'APFTE si basa, ad esempio, sul numero di visite al sito internet di Ryanair in tutta la Germania e non sul numero di visite al sito tedesco di Ryanair da parte di persone che si trovano nella Renania-Palatinato. La Commissione ne deduce che i dettagli del bando di gara relativi alle regioni interessate servivano soltanto a privilegiare AMS rispetto ad altri fornitori di servizi di marketing.

(222) La ponderazione dei criteri della gara d'appalto del 2017 (prezzo dei servizi 40 %, valore tecnico 60 %) ha permesso di scegliere Ryanair, anche in caso di offerta concorrente a un prezzo inferiore. Nella gara d'appalto del 2013, la ponderazione dei criteri di selezione ha privilegiato il prezzo (prezzo dei servizi 85 %, valore tecnico attraverso il fascicolo tecnico 15 %).

(223) Per giunta, i servizi di marketing che alla fine l'APFTE ha acquistato da Ryanair si limitano ai servizi offerti sul sito di Ryanair, sebbene la gara d'appalto del 2017 fosse aperta a servizi di marketing in senso molto ampio (al di là dei servizi esclusivamente proposti sui siti delle compagnie aeree).

(224) Infine, è opportuno osservare che tutti gli altri contratti di marketing sottoscritti e attuati dall'APFTE ([128]) (e in precedenza dalla CCIM) — ma con importi di gran lunga inferiori a quelli pagati a Ryanair/AMS — di cui la Commissione è venuta a conoscenza nell'ambito del presente esame, sono stati stipulati con compagnie aeree e non con agenzie di marketing online «tradizionali».

([127]) Cfr. i considerando 63 e seguenti, in particolare: «(i)n tutti i casi le società (dovevano) fornire un collegamento al sito internet dell'APFTE (go to Montpellier) dal proprio sito internet».

([128]) La Commissione rammenta che il contratto firmato con l'impresa […] nel 2017 non è stato attuato, perché l'APFTE non ha mai emesso buoni d'ordine (cfr. il considerando 81).

(225) Un'entità che desideri soltanto acquistare servizi di marketing per promuovere un determinato territorio non avrebbe alcun interesse a includere nei contratti con il fornitore di tali servizi obblighi relativi alla gestione dei servizi di trasporto aereo. Non avrebbe nemmeno interesse a inserire tali obblighi nelle gare d'appalto in vista dell'acquisto di servizi di marketing.

(226) L'inclusione di tali obblighi, molto dettagliati, in un contratto per l'acquisto di servizi di marketing ha l'effetto di sostenere finanziariamente la fornitura di servizi aerei attraverso la remunerazione dei servizi di marketing. Questo esclude a priori fornitori di servizi di marketing che, pur avendo la capacità di promuovere efficacemente la città di Montpellier attraverso campagne di marketing nel senso proprio del termine, non offrono servizi di trasporto aereo.

(227) Da parte sua, Ryanair sostiene che la copertura della destinazione (ovvero Montpellier) oggetto del contratto di marketing si spiega in termini di efficacia delle attività di marketing. Per i clienti di AMS/Ryanair come l'APFTE, sarebbe meno interessante acquistare servizi di marketing sul sito di Ryanair senza un collegamento aereo verso Montpellier operato da Ryanair. L'APFTE si concentra dunque sulla promozione dei flussi turistici che possono svilupparsi grazie ai collegamenti aerei esistenti.

(228) Tuttavia, sebbene questa motivazione abbia senso per i clienti di AMS/Ryanair come le imprese turistiche locali (alberghi, attrazioni turistiche, ristoranti, società di autonoleggio) che cercano realmente di promuovere prodotti e servizi disponibili sulle destinazioni di Ryanair per i passeggeri di quest'ultima, nel caso di specie la motivazione di Ryanair è circolare. L'argomentazione di Ryanair muove dal principio che l'APFTE avrebbe sinceramente cercato di promuovere la regione di Montpellier attraverso campagne di marketing online nel modo più efficace possibile. In realtà, come dimostrato in precedenza ([129]), l'APFTE cercava innanzitutto di mantenere Ryanair nell'aeroporto di Montpellier attraverso pagamenti aggiuntivi giustificati come spese di marketing per specifici collegamenti aerei, al fine di beneficiare delle ricadute economiche per la regione legate alla presenza di Ryanair. I contratti di marketing fungevano allora da veicolo giuridico per tali pagamenti.

(229) La Commissione osserva l'assenza di elementi quantitativi o qualitativi da parte dalle autorità francesi o di Ryanair per giustificare la scelta dei collegamenti di Ryanair come strumento di marketing più idoneo rispetto ad altri mezzi pubblicitari, ma anche rispetto ad altri collegamenti aerei operati sull'aeroporto di Montpellier.

4) Mancanza di interesse dell'APFTE per l'effettivo successo delle campagne di marketing

(230) La Commissione non ha trovato nessun indizio a dimostrazione che l'APFTE avrebbe effettuato una valutazione dell'impatto potenziale del suo bilancio per valutare l'incidenza delle campagne di marketing destinate a diverse regioni dell'Europa settentrionale o per valutare diversi fornitori di servizi di marketing o ancora per effettuare un'analisi costi/benefici dei contratti di marketing stipulati con Ryanair/AMS — né ex ante, né ex post. L'APFTE non ha cercato di stipulare contratti di marketing per le regioni/destinazioni coperte da Ryanair con un operatore diverso da Ryanair/AMS, né ha cercato di ridurre al minimo le spese di marketing. Questi diversi elementi corroborano la conclusione della Commissione secondo cui le decisioni dell'APFTE di sostenere Ryanair attraverso i contratti di marketing sono state prese senza un'analisi economica rilevante.

(231) Per l'APFTE, il sostegno a Ryanair attraverso le risorse stanziate era apparentemente privo di alternative. Questo spiega anche perché l'APFTE non si interroghi sull'esito della gara d'appalto del 2017 in merito al prezzo dell'offerta concorrente, costantemente superiore a quella di Ryanair di […] EUR per i vari lotti interessati ([130]).

(232) Dai documenti connessi alle delibere dell'APFTE emerge che, nella destinazione del proprio bilancio di marketing, l'APFTE ha sistematicamente privilegiato i pagamenti previsti per Ryanair e ha subordinato il finanziamento della promozione di nuove destinazioni proposte dai membri privati dell'APFTE alla disponibilità dei fondi restanti dopo i pagamenti dovuti a Ryanair/AMS, senza mai mettere in discussione o rivalutare il contributo di tali contratti di marketing.

([129]) Cfr. i considerando 26 e seguenti e i considerando 192 e seguenti.
([130]) Cfr. i considerando 77 e seguenti.

(233) In tale contesto, la Commissione non ha trovato nessun indizio che l'APFTE fosse realmente interessata a conoscere l'effettivo impatto delle campagne di marketing, eppure finanziate per oltre il [60-70] % dal suo bilancio.

(234) Lo studio delle ricadute economiche del trasporto aereo di cui sopra tiene soltanto conto del numero dei turisti in arrivo, senza determinare l'origine della loro decisione di viaggiare nella regione, in particolare l'impatto effettivo dei servizi di marketing acquistati presso Ryanair/AMS. In particolare, questo studio non analizza il numero dei passeggeri che arriverebbero nella regione attratti dal semplice fatto che Ryanair opera un collegamento tra il loro aeroporto di origine e Montpellier (in assenza di qualsiasi promozione sul sito di Ryanair) ([131]).

(235) Analogamente, l'APFTE non sembra interrogarsi sugli indicatori di performance dei servizi di marketing acquistati presso Ryanair/AMS, come il numero di clic al sito dell'APFTE o il numero di biglietti aerei acquistati durante la campagna di marketing. In tale contesto, va osservato che Ryanair ha sostenuto verbalmente in una riunione del 12 febbraio 2019, alla presenza di un rappresentante delle autorità francesi, che, nell'ambito dei contratti di marketing come quelli sottoscritti dall'APFTE, AMS non offriva ai propri clienti statistiche che avrebbero permesso di misurare la performance della loro campagna di marketing e quindi di valutarne l'efficacia. Questo non può che sorprendere se si considera che uno dei vantaggi del marketing online è la possibilità di misurare più facilmente l'incidenza delle campagne di marketing. D'altronde, Ryanair utilizza tale argomentazione nelle relazioni presentate alla Commissione per dimostrare il valore del proprio sito internet come base per gli spazi pubblicitari online.

(236) Da altri contratti di marketing stipulati tra Ryanair/AMS e società private emerge inoltre che è effettivamente possibile inserire clausole contrattuali che vincolano il prezzo dei servizi di marketing al numero effettivo di clienti ottenuti sulla base delle campagne di marketing.

(237) In tale contesto la Commissione osserva che, nonostante la diminuzione del numero di passeggeri Ryanair nell'aeroporto di Montpellier a partire dal 2012 ([132]), indicante una mancanza d'effetto dei contratti di marketing, sempre che tale effetto fosse realmente perseguito, dai documenti relativi al funzionamento dell'APFTE o da quelli dei suoi membri pubblici non risulta che l'effetto dei contratti di marketing stipulati con Ryanair/AMS sia stato messo in discussione dai membri dell'APFTE.

5) Coincidenza dei pagamenti di marketing con la durata delle attività di volo di Ryanair

a) Coincidenza della fine dei pagamenti di marketing con la cessazione delle attività di Ryanair nell'aeroporto

(238) La Commissione osserva che dalla stagione estiva 2019 Ryanair non opera più nell'aeroporto di Montpellier, ma che offre un collegamento per Bruxelles-Charleroi dall'aeroporto di Béziers, situato a 70 km dall'aeroporto di Montpellier.

(239) Di fatto, questa cessazione del servizio nell'aeroporto di Montpellier da parte di Ryanair corrisponde alla cessazione dei pagamenti a Ryanair/AMS da parte dell'APFTE. Secondo le autorità francesi, l'ultimo pagamento a favore di Ryanair/AMS è stato effettuato nel febbraio 2019.

(240) Eppure AMS avrebbe ancora la possibilità di offrire pubblicità per Montpellier sul sito internet di Ryanair. Ciò avrebbe anche senso secondo la logica di marketing proposta da Ryanair ([133]) (seppure respinta dalla Commissione), visto che gli aeroporti di Nîmes e Béziers — serviti nella stagione estiva 2019 da diversi voli Ryanair provenienti dal nord Europa, tra cui Germania (Düsseldorf-Weeze), Belgio (Bruxelles-Charleroi) e Regno Unito (Bristol, Edimburgo, Londra-Luton, Londra-Stansted, Manchester) ([134]) — sono vicini alla città di Montpellier e, secondo il ragionamento di Ryanair, la regione di Montpellier beneficerebbe quindi dell'impatto di un aumento del numero di turisti internazionali/nord-europei.

([131]) BIPE, *Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion*, 4 aprile 2013 (cfr. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visitato il 1º luglio 2019). Cfr. anche il considerando 290.

([132]) Cfr. la tabella 2.

([133]) Cfr. i considerando 86 e 274.

([134]) Ryanair effettua voli dall'aeroporto di Béziers verso le seguenti destinazioni del nord Europa: Düsseldorf-Weeze, Bruxelles-Charleroi, Bristol, Londra-Luton, Londra-Stansted, Manchester, Edimburgo, Stoccolma-Skavsta e Parigi-Beauvais. Le destinazioni del nord Europa servite da Ryanair a partire dall'aeroporto di Nîmes sono Bruxelles-Charleroi, Londra-Stansted e Londra-Luton.

(241) Orbene, l'APFTE, o il veicolo giuridico che la sostituisce, ha perso interesse nel promuovere Montpellier e il suo territorio attraverso Ryanair/AMS.

(242) La Commissione ne deduce che se i contratti di marketing avessero realmente l'effetto asserito di incrementare il flusso di turisti internazionali a vantaggio di Montpellier e del suo territorio, sarebbe nell'interesse dell'APFTE, o dell'organismo che la sostituisce, mantenere i contratti di marketing con Ryanair/AMS al fine di stimolare il flusso di passeggeri internazionali in arrivo nella regione attraverso gli aeroporti di Béziers e di Nîmes.

b) Coincidenza della durata della campagna di marketing relativa a Birmingham con la durata del collegamento Montpellier-Birmingham

(243) La Commissione rammenta inoltre che i rapporti di marketing relativi a Birmingham - base per i pagamenti aggiuntivi a Ryanair/AMS secondo l'atto aggiuntivo del 20 aprile 2011 al contratto di marketing del 16 settembre 2010 - sono iniziati nel mese in cui Ryanair ha cominciato a operare nell'aeroporto di Birmingham a partire da Montpellier.

(244) Tra l'altro, la Commissione considera come ulteriore indizio dell'intenzione dell'APFTE di finanziare le attività di Ryanair anziché investire nel marketing nel senso proprio del termine il fatto che alla fine non sia stato sottoscritto nessun contratto per il lotto «Birmingham » della gara d'appalto del 2013: collegamento che Ryanair aveva operato dal 2011, ma che aveva interrotto tra la pubblicazione del capitolato d'oneri della gara d'appalto e la sottoscrizione dei contratti di marketing ([135]).

6) Pratica di Ryanair osservata in altri casi

(245) La Commissione osserva inoltre che l'utilizzo dei contratti di marketing come giustificazione dei pagamenti effettuati a Ryanair per il mantenimento di questa compagnia in un determinato aeroporto regionale non è privo di precedenti: dal procedimento di indagine formale della Commissione nel caso SA.33961 relativo all'aeroporto di Nîmes emerge in particolare che, in una situazione in cui il tasso di riempimento di un determinato collegamento era notevolmente diminuito, Ryanair aveva esercitato pressioni sugli enti pubblici interessati affinché acquistassero ulteriori servizi di marketing, minacciando di cessare il collegamento in assenza di un aumento puntuale del contributo finanziario ([136]). Per quanto riguarda l'aeroporto di Altenburg-Nobitz, il procedimento di indagine formale della Commissione nel caso SA.26500 ([137]) ha rivelato che, dopo che il gestore aeroportuale si era rifiutato di versare la somma richiesta da Ryanair a titolo di remunerazione per l'attività di marketing relativa alla programmazione estiva dei voli per il 2011, Ryanair aveva cessato l'attività nell'aeroporto nel marzo 2011 ([138]).

ii) *I servizi di marketing di Ryanair/AMS non sono in grado di promuovere efficacemente Montpellier e dintorni*

(246) Anche supponendo che i contratti di marketing producano effetti sul flusso passeggeri internazionali, come sostenuto da Ryanair/AMS e dall'APFTE, la Commissione ritiene che le ragioni per destinare oltre il [60-70] % del bilancio dell'APFTE alla sola Ryanair/AMS e ai soli turisti provenienti dagli aeroporti di Bruxelles-Charleroi, Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford e Birmingham siano fondate su considerazioni economiche insufficienti.

(247) Come illustrato nel capitolo successivo, né l'impatto effettivo né l'impatto massimo potenziale (asserito da Ryanair) delle campagne di marketing acquistate dall'APFTE presso Ryanair/AMS giustificano il prezzo pagato dall'APFTE secondo una logica da operatore in un'economia di mercato.

([135]) Cfr. il considerando 207.

([136]) Cfr. la decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della camera di commercio e industria di Nîmes-Uzès-Le Vigan, di *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, di *Ryanair Limited* e di *Airport Marketing Services Limited* (GU L 113 del 27.4.2016, pag. 32, punti 102, 547 e 548).

([137]) Decisione (UE) 2016/287 della Commissione, del 15 ottobre 2014, sugli aiuti di Stato SA.26500 — 2012/C (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) concessi dalla Germania a *Flughafen Altenburg-Nobitz GmbH* e *Ryanair Ltd* (GU L 59 del 4.3.2016, pag. 22).

([138]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair e AMS/Commissione*, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punto 258.

1) La scelta di Ryanair come fornitore di servizi di marketing da parte dell'APFTE si fonda su motivazioni economiche insufficienti

a) Le campagne di marketing si limitano al sito internet e alla clientela di Ryanair

(248) Il contratto del 2010 e il relativo atto aggiuntivo prevedono chiaramente servizi di marketing da fornire sul solo sito internet di Ryanair, così come l'obbligo di Ryanair di garantire i collegamenti per Montpellier dagli aeroporti di Francoforte-Hahn, Bruxelles-Charleroi e Leeds-Bradford ([139]). Per quanto riguarda la gara d'appalto del 2013, l'unico criterio da soddisfare obbligatoriamente era che il fornitore di servizi di marketing fosse in grado di fornire sul proprio sito internet un collegamento al sito internet dell'APFTE e garantire una certa frequenza di voli ([140]). Inoltre, sebbene la gara d'appalto del 2017 fosse aperta a servizi di marketing molto generici (al di là dei servizi offerti esclusivamente sui siti delle compagnie aeree), i servizi che alla fine sono stati selezionati dall'APFTE lo sono stati solo per le visite ai siti internet di Ryanair.

(249) La Commissione osserva che Ryanair non ha mai trasportato più di 137 030 passeggeri all'anno nell'aeroporto di Montpellier, mentre la regione di Montpellier attira annualmente 5 milioni di turisti (dati del 2017), secondo le statistiche pubblicate da Montpellier Tourisme ([141]).

(250) Ciò è tanto più sorprendente se si considera che i servizi offerti da AMS/Ryanair e acquistati dall'APFTE per oltre il [60-70] % del suo bilancio totale coprono solo la promozione della destinazione di Montpellier in relazione alle attività di volo di Ryanair nei soli mezzi di comunicazione di Ryanair.

b) La clientela di Ryanair non rappresenta il mercato più interessante in termini di ricavi economici per la regione

(251) Secondo Ryanair ([142]), il contributo delle campagne di marketing consisterebbe in particolare nel modificare l'equilibrio tra i passeggeri residenti a Montpellier e i turisti internazionali in visita a Montpellier su un numero totale di passeggeri predeterminato dallo «*yield management*» ([143]) di Ryanair.

(252) Orbene, l'apporto potenziale massimo dei turisti aeroportuali che viaggiano con Ryanair è molto basso. Si noti che la quota di mercato di Ryanair non ha mai superato il [10-20] % dei passeggeri dell'aeroporto di Montpellier e che dopo il 2012 questa quota è stata in costante calo. Tra questi passeggeri, i contratti di marketing di Ryanair (anche supponendo che abbiano avuto l'effetto asserito da Ryanair) avrebbero potuto incrementare la percentuale di turisti internazionali solo per una piccola parte dei passeggeri aeroportuali.

(253) Inoltre, dallo studio presentato dalle autorità francesi per dimostrare che le ricadute economiche delle azioni dell'APFTE fossero state oggetto di un'analisi economica da parte degli enti locali ([144]) emerge che, tra tutti i passeggeri aeroportuali in arrivo in Linguadoca-Rossiglione, quelli di Ryanair non erano i passeggeri con il maggiore effetto leva in termini di spesa nella regione ([145]).

([139]) Cfr. i considerando 56, 59 e 60.
([140]) Cfr. i considerando 65 e seguenti.
([141]) Cfr. https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, visitato il 1º luglio 2019.
([142]) Cfr. i considerando 273 e seguenti.
([143]) Cfr. la nota 56.
([144]) BIPE, *Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Rousillion*, 4 aprile 2013 (cfr. http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visitato il 1º luglio 2019).
([145]) Secondo la pagina 32 dello studio, su 261 milioni di EUR di spesa dei passeggeri aeroportuali, quelli dei voli Ryanair hanno generato complessivamente 28 milioni di EUR di spesa (12 milioni di EUR per i passeggeri provenienti da Bruxelles-Charleroi, 7 milioni di EUR per quelli provenienti da Francoforte-Hahn, 5 milioni di EUR per i passeggeri da Birmingham e 4 milioni di EUR per quelli da Leeds-Bradford) contro, in particolare, gli 80 milioni di EUR di spesa per i passeggeri provenienti da Parigi-Orly, 63 milioni di EUR per quelli da Parigi-Roissy, 25 milioni di EUR per i passeggeri da Londra-Gatwick (oltre 7 milioni di EUR di spesa per quelli da Londra-Luton).

(254) Le autorità francesi non hanno nemmeno presentato informazioni per dimostrare che i passeggeri di Ryanair fossero il mercato target più interessante in termini di potenziale di crescita futura.

(255) La Commissione osserva infine che, per quanto riguarda il turismo e i viaggi d'affari, la maggior parte della clientela di Montpellier e dintorni è nazionale e non internazionale. Dalla relazione d'attività 2017 dell'Ufficio del turismo e dei congressi di *Montpellier Méditerranée Métropole* ([146]) emerge che la maggior parte delle ricadute economiche per *Montpellier Méditerranée Métropole* è determinata dai turisti nazionali: su 1 552 245 pernottamenti in hotel, la percentuale dei pernottamenti di stranieri è stata soltanto del 23 %; su 682 528 pernottamenti in residence, la percentuale dei pernottamenti di stranieri è stata soltanto del 10 %.

c) I servizi di marketing di Ryanair hanno un impatto molto limitato per l'APFTE

(256) La Commissione osserva inoltre che tra tutti i servizi che Ryanair/AMS potrebbe offrire, nemmeno le scelte operate dall'APFTE nei suoi acquisti di servizi di marketing si spiegano con una logica di promozione regionale.

(257) I servizi di marketing online forniti da Ryanair/AMS sulla base dei contratti di marketing stipulati con l'APFTE consistono essenzialmente nell'inserimento di messaggi e di collegamenti sulla pagina corrispondente alla destinazione di Montpellier del sito internet di Ryanair e nell'inserimento di un collegamento al sito internet scelto dall'APFTE sulla home page inglese, tedesca, olandese e belga (in francese e in neerlandese) di questo stesso sito.

(258) Orbene, la pagina del sito internet di Ryanair corrispondente alla destinazione di Montpellier si rivolge fondamentalmente alle persone che hanno già deciso di utilizzare i servizi di trasporto di Ryanair per Montpellier o che in qualche modo prevedono di utilizzarli. In altre parole, è poco probabile che le informazioni relative a Montpellier fornite sul sito internet di Ryanair possano attrarre nuovi clienti.

(259) A tale proposito, è indicativo il fatto che i contratti di marketing presentati da Ryanair e stipulati tra imprese private non aeroportuali e AMS traggono il loro valore di marketing dalla possibilità di vendere prodotti o servizi turistici a passeggeri che viaggeranno con Ryanair. A seguito della loro consultazione del sito Ryanair (acquisto di biglietti, consultazione di voli disponibili, ecc.), questi potenziali viaggiatori sono individuati come soggetti che potrebbero viaggiare verso un preciso aeroporto di destinazione e sono quindi oggetto di messaggi di marketing che li incentivano ad acquistare un prodotto o un servizio nel loro aeroporto di destinazione.

(260) Il valore delle attività di marketing di Ryanair è quindi rivolto a quei clienti di Ryanair che hanno già scelto il proprio aeroporto di destinazione o la cui consultazione del sito Ryanair indica la probabilità che scelgano uno specifico aeroporto di destinazione, con l'obiettivo di incentivarli ad acquistare un servizio turistico presso la loro destinazione finale. In tale contesto, la Commissione non esclude che le attività di marketing offerte da AMS sul sito internet di Ryanair abbiano un valore per alcune imprese interessate a vendere servizi o merci ai clienti di Ryanair, come società di autonoleggio o tour operator regionali che propongono escursioni. Non è tuttavia questa è la situazione di un'autorità regionale, che deve innanzitutto fare in modo che potenziali turisti si interessino alla regione. Per l'APFTE, l'apporto di una tale campagna di marketing è quindi molto ridotto, se non nullo.

d) I servizi di marketing concretamente scelti dall'APFTE tra tutti i potenziali servizi di Ryanair hanno un impatto ancora più limitato

(261) Tra l'altro, solo le home page inglese, tedesca, olandese e belga (in francese e in neerlandese) del sito internet di Ryanair sono coperte dal contratto di servizi di marketing. Si tratta di un'ulteriore indicazione del fatto che i servizi di marketing sono pensati essenzialmente per promuovere i servizi di Ryanair tra Montpellier e le destinazioni che Ryanair si è impegnata a servire e il cui bacino di utenza si trova in Germania, Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito.

([146]) Cfr. pagg. 42 e 43 della suddetta relazione, basata su statistiche INSEE https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (visitato il 1º luglio 2019).

(262) Orbene, la scelta specifica dei servizi di marketing di AMS/Ryanair non si spiega con nessuna considerazione di sviluppo regionale, se non con l'intenzione di sovvenzionare i voli Ryanair.

(263) La Commissione ricorda che secondo lo statuto dell'APFTE, quest'ultima 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» ([147]).

(264) Tuttavia, dallo statuto dell'APFTE o dalle analisi fornite dalle autorità francesi o da Ryanair non risulta che l'APFTE debba rivolgersi in via prioritaria ai passeggeri delle regioni del nord Europa definite in modo ristretto (segnatamente Vallonia, Renania-Palatinato, Yorkshire e Midlands) e tralasciare altri mercati simili, come le regioni limitrofe menzionate nel considerando 209.

(265) In tale contesto, è opportuno notare che Ryanair sostiene che i contratti di marketing contribuiscano alla costruzione del marchio «Montpellier» («*brand building*»). Se il marketing di Ryanair avesse un effetto tra i potenziali turisti in termini di «*brand building*» della regione di Montpellier al di là del sito di Ryanair, l'APFTE avrebbe potuto utilizzare il marketing sul sito di Ryanair in maniera più efficace.

(266) In particolare, se i servizi di marketing fossero finalizzati a promuovere Montpellier e la sua regione tra tutti i turisti e i viaggiatori d'affari potenzialmente interessati alla regione, indipendentemente dalla possibilità che essi hanno di raggiungere Montpellier con i soli voli Ryanair, è verosimile che l'APFTE avrebbe chiesto che il collegamento a un sito di sua scelta fosse posto su tutte le versioni o, almeno, su più versioni linguistiche della home page del sito di Ryanair, e non solo sulle quattro versioni linguistiche di cui sopra, corrispondenti alle destinazioni servite da Ryanair a partire da Montpellier. La home page di Ryanair esiste infatti in oltre 20 versioni linguistiche. Sarebbe ad esempio stato possibile includere le versioni italiana, castigliana e catalana del sito di Ryanair per raggiungere i potenziali turisti in viaggio dall'Italia o dalla Spagna (il confine spagnolo è a due ore di viaggio da Montpellier ed esistono voli diretti tra Montpellier e questi due paesi offerti da altre compagnie aeree) oppure includere le versioni scandinave del sito di Ryanair (destinate ai turisti scandinavi collegati all'aeroporto di Montpellier da voli diretti operati da altre compagnie aeree). I turisti spagnoli o italiani sarebbero stati degli interessanti clienti potenziali: secondo le statistiche pubblicate da *Montpellier Tourisme* per il 2017, la Spagna è la prima nazione per pernottamenti di ospiti stranieri in hotel e la seconda nazione per pernottamenti di ospiti stranieri in residence. In quest'ultima categoria, gli italiani occupano il quarto posto ([148]).

(267) Tuttavia, nel caso di specie, la scelta degli strumenti di marketing garantisce che solo i servizi di trasporto aereo di Ryanair verso Montpellier beneficino delle campagne di marketing finanziate dall'APFTE. Questi elementi inducono la Commissione a concludere che, contrariamente a quanto affermato da Ryanair/AMS, i contratti di marketing firmati con Ryanair non contribuiscono allo sviluppo di un marchio «Montpellier».

e) Le campagne di marketing tralasciano i turisti che non sono interessati dalle attività aeree di Ryanair

(268) Come dimostrato nel capitolo precedente, le campagne di marketing acquistate dall'APFTE non sono in grado di raggiungere tutta la clientela di Ryanair. Inoltre, dal procedimento di indagine formale, in particolare dalle informazioni fornite da Ryanair, risulta che il contributo dei servizi di marketing di AMS è limitato all'universo Ryanair e attira quindi fondamentalmente i clienti potenziali di Ryanair senza raggiungere altri potenziali turisti che non corrispondono al profilo di Ryanair per provenienza, scelta del mezzo di trasporto o comportamento di consumo.

([147]) Articolo 3 dello statuto.

([148]) Cfr. le statistiche pubblicate sul sito https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (visitato il 1º luglio 2019).

(269) Dal punto di vista della focalizzazione geografica, la Commissione rammenta che, per quanto riguarda il turismo e i viaggi d'affari, la maggior parte della clientela di Montpellier e dintorni è una clientela nazionale e non internazionale ([149]). Inoltre, i contratti di marketing stipulati con Ryanair/AMS e che rappresentano oltre il [60-70] % del bilancio dell'APFTE tralasciano i turisti stranieri che non provengono da Germania, Belgio o Gran Bretagna. Ad esempio, gli accordi non includono i turisti provenienti da Spagna, Italia o Stati Uniti, che — date le statistiche sopra citate — contribuiscono invece in modo significativo alle ricadute economiche di Montpellier Méditerranée Métropole ([150]). Inoltre, anche tra i potenziali clienti provenienti da Germania, Gran Bretagna o Belgio, la scelta delle regioni della Vallonia, della Renania-Palatinato, dello Yorkshire o di Birmingham, tralasciando altre regioni della Germania, della Gran Bretagna o del Belgio che presentano un elevato numero di abitanti ([151]), non si spiega con una logica di sviluppo turistico.

(270) C'è da aggiungere che le campagne di marketing di Ryanair non si rivolgono ai potenziali turisti nazionali o internazionali che scelgono altre compagnie aeree o altri mezzi di trasporto come il treno (Montpellier è collegata alla rete TGV ed esistono collegamenti ferroviari diretti con Parigi, Bruxelles o la Spagna), l'autobus o l'autovettura. È la stessa Ryanair a fornire diversi indizi a questo proposito, precisando in particolare che molti clienti consultano direttamente il sito internet di Ryanair senza passare per un motore di ricerca. Ryanair menziona inoltre il basso tasso di rimbalzo del sito di Ryanair, il che significa che i visitatori della home page del sito di Ryanair rimarranno probabilmente su quel sito e che consulteranno altre pagine invece di abbandonare direttamente il sito. Ciò significa che la maggior parte dei visitatori del sito di Ryanair utilizza il sito per acquistare voli Ryanair in modo preciso e non per cercare ispirazione su possibili destinazioni.

(271) Tra l'altro, Ryanair attira soprattutto viaggiatori interessati a prezzi bassi, tralasciando gran parte del turismo di lusso.

2) Le campagne di marketing non producono l'effetto asserito da Ryanair

(272) Secondo l'APFTE, le campagne di marketing di Ryanair/AMS servivano a promuovere Montpellier e dintorni per incrementare le ricadute economiche per la regione.

(273) Da parte sua, Ryanair/AMS sostiene che gli accordi di marketing non incidano in modo sostanziale sul tasso di riempimento, ma sulla percentuale di passeggeri in visita rispetto ai passeggeri Ryanair. La Commissione non è tuttavia convinta di questo effetto dei contratti di marketing per gli indizi di seguito riportati.

(274) La Commissione ricorda che Ryanair spiega il contributo dei contratti di marketing nel seguente modo: l'interesse a stipulare un contratto di questo tipo per un aeroporto o una regione sarebbe, da un lato, quello di migliorare la visibilità dell'aeroporto e il valore del suo marchio («*brand building*», secondo la terminologia Ryanair) e, dall'altro, più concretamente, quello di incrementare la percentuale dei passeggeri in visita o in ingresso provenienti dall'esterno (turisti o viaggiatori d'affari rispetto ai passeggeri locali che risiedono nella regione di Montpellier), in quanto le loro ricadute economiche per la regione sarebbero più interessanti.

(275) In questo contesto di aumento della percentuale di passeggeri in visita, Ryanair sottolinea che i contratti di marketing contribuiscono meno all'aumento del tasso di riempimento («*load factor*») di un determinato volo, che è determinato principalmente dallo «*yield management*» di Ryanair. D'altro canto, le campagne di marketing contribuirebbero soprattutto ad aumentare la percentuale dei passeggeri visitatori rispetto al numero dei passeggeri predeterminato dallo «*yield management*» di Ryanair. Per quanto riguarda l'impatto del marketing sulla composizione dei passeggeri, Ryanair sostiene che, per difetto, la percentuale dei passeggeri locali e dei passeggeri in visita sarebbe più o meno identica per ogni volo senza contratto di marketing. Il contributo di una campagna di marketing sul sito di Ryanair per un aeroporto o una regione consisterebbe quindi nell'incrementare la percentuale dei passeggeri in visita.

([149]) Cfr. il considerando 255.

([150]) Secondo questa relazione, nella «*top* 5 dei pernottamenti di stranieri in hotel» ci sono: 1. la Spagna, 2. la Gran Bretagna, 3. la Germania, 4. gli Stati Uniti e 5. il Belgio mentre nella «*top 5* dei pernottamenti di stranieri in residence» si trovano: 1. il Belgio, 2. la Spagna, 3. la Germania, 4. l'Italia e 5. la Gran Bretagna.

([151]) Cfr. anche il considerando 209.

(276) La Commissione ricorda tuttavia che l'esistenza dei suddetti indizi dimostra che lo scopo dei contratti di marketing stipulati con l'APFTE non era la promozione della destinazione di Montpellier mediante campagne di marketing, bensì — come indicato nei considerando 189) e seguenti — il mantenimento di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier. Ciò implica che l'effetto reale dei contratti di marketing in termini di pubblicità poco importava alle parti contraenti e questo spiega perché l'APFTE abbia scelto Ryanair/AMS seppure in presenza di scarse giustificazioni economiche, come dimostrato nei considerando 248 e seguenti.

(277) Poiché tali indizi sono già sufficienti per concludere che l'APFTE o i suoi membri pubblici non avessero un'effettiva necessità dei servizi di marketing di Ryanair/AMS ([152]), la Commissione desidera tuttavia menzionare gli indizi che il procedimento di indagine formale ha rivelato in merito agli effetti concreti dei contratti di marketing, dato che la questione è stata oggetto di osservazioni da parte di Ryanair.

(278) Il procedimento d'indagine formale ha infatti messo in evidenza diversi indizi, descritti nei capitoli seguenti, che dimostrano che il reale effetto pubblicitario delle campagne di marketing restava limitato.

a) Il contributo concreto delle campagne di marketing per la regione resta incerto

(279) In primo luogo, dal procedimento di indagine formale la Commissione conclude che, contrariamente a quanto affermato da Ryanair e dall'APFTE, il contributo concreto delle campagne di marketing resta incerto.

(280) Il procedimento di indagine formale non ha confermato che clienti realmente intenzionati a promuovere una determinata regione con mezzi pubblicitari e senza alcun collegamento con l'aeroporto regionale in questione avrebbero considerato interessanti i servizi di marketing forniti da Ryanair/AMS al prezzo pagato dall'APFTE.

(281) Inoltre, per quanto riguarda le campagne di marketing acquistate dall'APFTE, la Commissione rileva l'assenza di indizi quantitativi relativamente all'effettivo contributo delle campagne di marketing, così come la presenza di indizi prima facie circa l'assenza d'impatto dei contratti di marketing stipulati dall'APFTE sulla percentuale di turisti in visita o sul «*brand building*».

b) Assenza di indizi quantitativi relativamente all'effettivo contributo delle campagne di marketing

(282) Come indicato nel considerando 229, la Commissione rileva l'assenza di elementi che possano dimostrare, da un punto di vista quantitativo, l'asserito effetto dei contratti di marketing stipulati dall'APFTE con AMS/Ryanair.

(283) Ryanair ribadisce che gli accordi di marketing hanno inciso positivamente sulla regione di Montpellier, se non altro sul suo aeroporto, aumentando la percentuale di turisti in visita, nonché sul «*brand-building*» e sulle decisioni future dei potenziali passeggeri. Tuttavia, secondo Ryanair, tali effetti non sarebbero misurabili e non potrebbero quindi essere dimostrati da statistiche.

(284) Per quanto riguarda l'effetto principale dei contratti di marketing asserito da Ryanair, ossia l'aumento della percentuale di turisti in visita all'aeroporto di Montpellier, Ryanair si limita ad affermare che tale effetto è un fenomeno noto ed evidente nel settore. Nonostante le sue affermazioni, Ryanair non ha fornito nessun elemento concreto che consenta alla Commissione di misurare l'effetto positivo delle sue campagne di marketing nell'aeroporto di Montpellier.

([152]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair e AMS/Commissione*, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, punto 258.

(285) In sostanza, né Ryanair né le autorità francesi hanno fornito elementi che permettano di dimostrare che i contratti di marketing stipulati dall'APFTE abbiano avuto l'effetto di incrementare il numero dei turisti internazionali sui collegamenti operati da Ryanair verso Montpellier.

(286) La Commissione osserva in tale contesto che, sebbene si tratti di campagne marketing online, Ryanair — anche dopo essere stata invitata dalla Commissione — non è stata in grado di fornire statistiche o indicatori di performance che permettessero di misurare l'effetto dei contratti di marketing stipulati con l'APFTE (ad esempio, un confronto della situazione con e senza contratti di marketing per la percentuale dei turisti internazionali provenienti da destinazioni mediterranee). Va ricordato che, secondo Ryanair, AMS non offre statistiche ai propri clienti per consentire a questi ultimi di misurare la performance delle proprie campagne di marketing online e quindi di valutarne l'efficacia ([153]).

c) Presenza di indizi prima facie circa l'assenza d'effetto delle campagne di marketing

(287) Il procedimento di indagine formale ha rivelato diversi indizi che dimostrano prima facie che i contratti di marketing stipulati dall'APFTE non hanno avuto alcun impatto sulla percentuale dei turisti in visita o sul «*brand building*».

(288) Ryanair parte dal presupposto che, senza un contratto di marketing, la percentuale dei passeggeri originari della regione di Montpellier e di quelli in visita sarebbe determinata arbitrariamente dallo «*yield management*» ([154]) di Ryanair, che non distingue tra passeggeri in entrata e passeggeri in uscita. Il contributo del contratto di marketing consisterebbe quindi nell'incremento della percentuale dei passeggeri in visita rispetto al numero totale di passeggeri determinato dallo «*yield management*» di Ryanair.

(289) La motivazione addotta da Ryanair non tiene tuttavia conto dei fattori di localizzazione che determinano l'elevata capacità di attrazione turistica della regione di Montpellier rispetto alle regioni della Renania-Palatinato, della Vallonia, dello Yorkshire o delle Midlands e la loro influenza sui flussi turistici tra Montpellier e gli aeroporti di Francoforte-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham e Bruxelles-Charleroi. Montpellier si trova in una regione conosciuta in tutto il mondo da decenni per le sue ricchezze turistiche, soprattutto per la costa mediterranea (87 chilometri di litorale con numerose spiagge di sabbia), le montagne, i vigneti, il patrimonio architettonico e culturale, le infrastrutture turistiche e il clima mite rispetto a quello del nord Europa. Già prima dell'inizio delle attività di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier, i turisti stranieri che frequentavano la regione di Montpellier e i proprietari stranieri di seconde case nell'Hérault provenivano principalmente dal nord Europa, soprattutto da Belgio, Svizzera, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito ([155]). Inoltre, la capacità di attrazione turistica della regione di Montpellier per i passeggeri provenienti dalla Renania-Palatinato, dalla Vallonia, dallo Yorkshire o dalle Midlands è notevolmente superiore a quella di queste ultime per i passeggeri originari di Montpellier, soprattutto in estate. Nessuna di queste regioni, tutte situate nel nord Europa, offre un numero e una diversità di siti turistici e condizioni climatiche e geografiche paragonabili a quelle della regione di Montpellier. Il flusso dei passeggeri è quindi per natura più orientato verso Montpellier che non da Montpellier verso le altre regioni. Questo flusso verso Montpellier corrisponde a una domanda che esisteva già prima della sottoscrizione dei contratti di marketing. Ciò indica che la percentuale dei turisti in visita rispetto ai passeggeri dei voli Ryanair nell'aeroporto di Montpellier è di fatto naturalmente superiore a quella dei passeggeri che da Montpellier si sono messi in viaggio per Francoforte-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford o Birmingham, soprattutto in estate.

(290) Inoltre, per quanto riguarda l'effetto sulla percentuale dei turisti in visita e sul «*brand building*», Ryanair sembra voler attribuire il contributo della sua presenza come compagnia aerea in un aeroporto regionale agli asseriti effetti di un contratto di marketing riguardante quella regione, senza discernere i concreti nessi causali. Ryanair ha presentato argomentazioni e documenti intesi a dimostrare l'influenza positiva della sua presenza in un aeroporto sullo sviluppo economico di tale aeroporto e sul relativo «*brand building*». Queste informazioni indicano tuttavia che un eventuale aumento del numero di turisti in visita sarebbe determinato dal semplice fatto che Ryanair opera su un aeroporto regionale. La Commissione osserva che le motivazioni addotte da Ryanair in questo contesto si riferiscono esclusivamente agli effetti della presenza di Ryanair in un determinato aeroporto. Ne consegue

([153]) Cfr. anche il considerando 235.
([154]) Cfr. la nota 56.
([155]) Ad esempio, l'articolo di Jean Rieaucau «*La Grande-Motte, une ville-station touristique*» (Norois, 2000, Poitiers, t. 47, n. 187, pagg. 341-352) mostra che i turisti stranieri che hanno frequentato la località turistica di La Grande-Motte, vicino Montpellier, tra il 1996 e il 1999 erano principalmente belgi, svizzeri, tedeschi, olandesi e britannici. Nel 2006, quasi il 60 % delle seconde case dell'Hérault di proprietà di residenti all'estero era di belgi, tedeschi o britannici, per un totale di circa 5 500 seconde case (Geneviéve Prady «*Résidences secondaires:30 000 propriétaires habitent à l'étranger*», *Les cahiers transports et aménagement en Languedoc-Roussillon*, n. 32, dicembre 2006).

che queste argomentazioni non sono comunque rilevanti per il contributo concreto delle campagne di marketing per la regione. D'altro canto, le informazioni fornite da Ryanair sull'effetto della sua presenza in un aeroporto regionale tendono piuttosto a indicare che un contratto di marketing non avrebbe alcun significativo impatto aggiuntivo sulla percentuale degli effettivi turisti in visita o sul «*brand building*». Sembra quindi che la scelta della destinazione di un cliente Ryanair dipenda innanzitutto dall'offerta di collegamenti diretti da parte di Ryanair, dal momento che quest'ultima opera con un modello commerciale di tipo «*point to point*» (da punto a punto) basato esclusivamente su collegamenti diretti. In una situazione del genere, un contratto di marketing aggiuntivo non avrebbe un significativo valore aggiunto sul flusso di turisti in visita.

iii) *I servizi di marketing vanno soprattutto a vantaggio di Ryanair, sempre che abbiano un effetto*

(291) Come indicato in precedenza, la Commissione nutre dubbi sul fatto che i contratti di marketing sottoscritti con Ryanair abbiano un effetto positivo per l'APFTE e per i suoi finanziatori pubblici. Nell'ipotesi in cui i contratti di marketing abbiano un effetto, è soprattutto Ryanair a trarne vantaggio. Supponendo che queste campagne di marketing abbiano l'effetto di incentivare i clienti Ryanair ad acquistare biglietti aerei per Montpellier, questo effetto andrebbe innanzitutto a vantaggio della compagnia aerea e corrisponderebbe a uno sforzo di promozione dei servizi di cui Ryanair dovrebbe farsi carico direttamente.

(292) Sebbene la Commissione dubiti del reale effetto dei contratti di marketing conclusi con Ryanair, il loro potenziale effetto può essere duplice. In primo luogo, un'azione di marketing può aiutare a riempire maggiormente gli aeromobili e, in secondo luogo, può contribuire a modificare l'equilibrio tra passeggeri in visita a Montpellier e passeggeri residenti nella regione di Montpellier.

(293) Per quanto riguarda il miglioramento del tasso di riempimento degli aeromobili, la Commissione osserva che dalle dichiarazioni pubbliche di Ryanair emerge che la compagnia offre una strategia di prezzo aggressiva per conquistare il mercato ([156]). Attraverso la sua politica di prezzo (*yield management*) ([157]), Ryanair può raggiungere i propri obiettivi di riempimento.

(294) Lo «*yield management*» di Ryanair mira a incentivare i potenziali clienti di questa compagnia a scegliere una particolare destinazione al prezzo ideale per Ryanair. Un elemento essenziale dello «*yield management*» di Ryanair consiste nel determinare il prezzo massimo che il passeggero è disposto a pagare per il suo biglietto aereo, garantendo al contempo un riempimento ottimale dell'aeromobile al fine di massimizzare i ricavi di Ryanair e conquistare il mercato europeo ([158]). Per Ryanair, c'è grande differenza tra i prezzi di alta e bassa stagione. Ciò implica che i passeggeri che viaggiano in alta stagione sono più remunerativi per Ryanair che non quelli che viaggiano in bassa stagione.

(295) Quindi, soprattutto in estate, quando i flussi turistici sono naturalmente diretti a sud, soprattutto verso destinazioni di mare più calde e soleggiate, Ryanair ha interesse a intercettare un massimo di passeggeri che saranno disposti a pagare un prezzo di alta stagione. In tale contesto è opportuno osservare che nel periodo 2010-2019, per ciascuna destinazione interessata, il numero delle frequenze operate nella stagione estiva è stato superiore a quello delle frequenze nella stagione invernale.

([156]) Cfr. ad esempio la relazione annuale di Ryanair del 2011, pag. 44: «*When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See "Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares". Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited*» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visitato il 1º luglio 2019). Cfr. anche la relazione annuale del 2000, pag. 7.

([157]) Cfr. la nota 56.

([158]) Cfr. anche la nota 56.

(296) Se esiste una campagna di marketing relativa a una determinata regione servita da Ryanair, la promozione di destinazioni che mettano Ryanair in condizione di ottenere un prezzo di alta stagione sarebbe quindi nell'interesse anche di Ryanair, che beneficerebbe direttamente di tale campagna di marketing, nell'ipotesi in cui essa abbia un impatto. Anche senza contratto di marketing, Ryanair avrebbe interesse a trasportare un alto numero di turisti desiderosi di visitare Montpellier e dintorni.

(297) Inoltre, qualsiasi azione di marketing può contribuire ad attirare passeggeri che non siano attratti dal solo prezzo o che non valuterebbero di viaggiare con Ryanair a Montpellier se non fossero esposti a un'azione di marketing. Il fatto di attrarre passeggeri attraverso azioni di marketing permette quindi di ridurre la pressione su Ryanair per il fatto di attirare passeggeri solo attraverso la politica di prezzo per raggiungere i propri obiettivi di riempimento.

(298) Pertanto, se i servizi di marketing venduti all'APFTE hanno un effetto, è probabile che questo determini un aumento dei ricavi e dei profitti di Ryanair, soprattutto perché Ryanair avrà meno bisogno di abbassare i prezzi per riempire i propri aeromobili o li riempirà maggiormente.

(299) Nella misura in cui le gare d'appalto del 2013 e del 2017 lasciavano all'offerente grande libertà sulle caratteristiche dei servizi di marketing da offrire, esse permettevano a Ryanair/AMS di scegliere i servizi di marketing proposti in modo da promuovere innanzitutto i suoi stessi servizi di trasporto aereo per Montpellier sul proprio sito internet, senza che questa scelta fosse sanzionata nella valutazione dell'aggiudicazione della gara d'appalto, dato che Ryanair era in grado di soddisfare l'unica condizione obbligatoria, ovvero fornire un collegamento al sito dell'APFTE dal sito di Ryanair.

(300) Tra l'altro, dalle relazioni annuali di Ryanair e dai documenti forniti da Ryanair nel corso del procedimento di indagine formale risulta che Ryanair ha spese di marketing ([159]) che le consentono di attirare passeggeri e di contribuire a coprire i propri costi fissi.

(301) Per quanto riguarda l'impatto delle attività di marketing sull'equilibrio tra passeggeri in visita e passeggeri residenti, Ryanair non ha fornito informazioni sui profitti per passeggero secondo questa tipologia. È tuttavia difficile immaginare che una campagna di marketing potenzialmente destinata a incrementare il numero dei turisti non abbia effetti positivi sul tasso di riempimento o sul prezzo del biglietto; in tal caso, Ryanair vi troverebbe un vantaggio in termini di riempimento dei propri aeromobili e di redditività del collegamento in questione.

(302) Infine, dalle relazioni annuali di Ryanair emerge che la società ricava sempre più profitti dai «ricavi accessori» che comprendono, oltre alle vendite a bordo o ai servizi aggiuntivi (assicurazioni ecc.), i ricavi derivanti dai contratti di marketing stipulati con terzi come partner alberghieri o società di autonoleggio.

([159]) Cfr. ad esempio la relazione annuale di Ryanair del 2000, pag. 8 o la relazione annuale del 2011, pag. 44.

(303) Sebbene Ryanair sostenga di essere capace di garantire un tasso di riempimento costante, le sue relazioni annuali mostrano che per le nuove destinazioni il tasso di riempimento è spesso inferiore ([160]), il che spiegherebbe la necessità di spese di marketing aggiuntive per compensare i bassi tassi di riempimento.

(304) La Commissione osserva inoltre che altri procedimenti di indagine formale in materia di aiuti di Stato dimostrano che Ryanair ha in passato esercitato pressioni sugli aeroporti regionali in caso di tasso di riempimento insufficiente, in particolare incentivando i gestori aeroportuali a incrementare il proprio bilancio di marketing per aumentare il tasso di riempimento o per compensare le perdite legate a un tasso di riempimento troppo basso ([161]).

(iv) *Conclusione sull'assenza di un'effettiva necessità dell'APFTE ad acquistare servizi di marketing da Ryanair/AMS*

(305) Sulla base degli indizi succitati, la Commissione conclude che né l'APFTE né i suoi membri pubblici avevano un'effettiva necessità dei servizi di marketing effettivamente acquistati presso Ryanair/AMS, essendo l'acquisto di questi servizi destinato a giustificare i pagamenti a Ryanair per le sue attività di volo e dato che i servizi di marketing acquistati non erano realmente in grado di soddisfare gli obiettivi di politica pubblica dell'APFTE.

b) **Mancanza di indicazioni che i prezzi pagati dall'APFTE corrispondessero a prezzi di mercato**

(306) La Commissione rammenta che la constatazione dell'assenza di un'effettiva necessità per l'APFTE di stipulare contratti di marketing è sufficiente a determinare l'esistenza di un vantaggio. Nel caso di specie non è quindi rilevante stabilire se il prezzo pagato per i contratti di marketing corrispondesse a un prezzo di mercato, dato che i servizi resi non riflettono un vero e proprio servizio di marketing ma corrispondono piuttosto alla sovvenzione di servizi di trasporto aereo.

(307) In ogni caso, dal momento che Ryanair ha sollevato tali argomentazioni nell'ambito delle proprie osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento, la Commissione desidera far notare che dal procedimento di indagine formale non sono emersi elementi che le permettano di concludere che i prezzi pagati dall'APFTE per i servizi di marketing di Ryanair/AMS corrispondessero a prezzi di mercato.

(308) Secondo Ryanair, i servizi di marketing di AMS avevano un prezzo di mercato. A sostegno della propria posizione, Ryanair adduce i seguenti elementi:

— il rispetto delle norme sugli appalti pubblici avrebbe garantito la conformità dei prezzi al mercato;

— i prezzi di AMS sarebbero giustificati dalla popolarità del sito internet di Ryanair;

— i prezzi di AMS sarebbero favorevoli rispetto a quelli di altri fornitori di servizi di marketing e i suoi servizi sarebbero superiori a quelli di altri fornitori di servizi di marketing;

— i prezzi praticati da Ryanair sarebbero prezzi di mercato, come dimostrerebbe un'analisi economica commissionata da Ryanair a una società di consulenza in analisi economica, che ha messo a confronto il tariffario di Ryanair con i prezzi di altri fornitori di servizi di marketing.

([160]) Cfr. ad esempio la relazione annuale di Ryanair del 2011, pag. 44: «*When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares. Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited*» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visitato il 1º luglio 2019). Cfr. anche la relazione annuale del 2000, pag. 9.

([161]) Decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della camera di commercio e industria di Nîmes-Uzès-Le Vigan, di *Veolia Transport Aéroport de Nîmes*, di *Ryanair Limited* e di *Airport Marketing Services Limited* (GU L 113 del 27.4.2016, pag. 32), punti 102, 547 e 548.

i) *Assenza di un'analisi costi/benefici, di un confronto dei prezzi o dell'interesse a minimizzare i costi da parte dell'APFTE*

(309) Come indicato nel considerando 230, la Commissione non dispone di alcun indizio che l'APFTE abbia effettuato un'analisi costi/benefici, un confronto dei prezzi o che abbia mostrato interesse a minimizzare i costi delle campagne di marketing acquistate da Ryanair/AMS.

(310) La Commissione osserva che sono state indette gare d'appalto per i contratti di marketing del 2013 e del 2017, mentre il contratto del 2010 e i relativi atti aggiuntivi e i successivi rinnovi non sono stati sottoscritti a seguito di gara d'appalto. Per il contratto del 2010 in particolare, l'APFTE non sembra aver cercato di minimizzare i costi per l'acquisto dei servizi di marketing desiderati.

(311) Inoltre, come indicato nel considerando 225, un'entità che desideri soltanto acquistare servizi di marketing per promuovere un determinato territorio non avrebbe alcun interesse a includere nei contratti stipulati con il fornitore di tali servizi obblighi relativi alla gestione dei servizi di trasporto aereo. Non avrebbe nemmeno interesse a inserire tali obblighi nelle gare d'appalto in vista dell'acquisto di servizi di marketing. L'inserimento di tali obblighi nei contratti e nei bandi di gara limita notevolmente, e senza motivo oggettivo, il numero delle imprese in grado di fornire i servizi di marketing richiesti ([162]). È probabile che gli obblighi aggiuntivi relativi ai servizi di trasporto aereo comportino un aumento del prezzo del servizio di marketing rispetto a un contratto di marketing senza tali obblighi.

ii) *La procedura di gara non garantiva prezzi di mercato*

(312) Contrariamente a quanto affermato da Ryanair, la Commissione conclude che, nelle circostanze di specie, nemmeno la procedura di gara garantiva prezzi di mercato.

(313) In primo luogo, come dimostrato nei considerando 186 e seguenti, la gara d'appalto riguardava in realtà la concessione di finanziamenti pubblici. La Commissione ricorda che in tale situazione la procedura di gara non può escludere l'esistenza di un vantaggio ([163]).

(314) In secondo luogo, dalle circostanze legate all'indizione e all'aggiudicazione delle due gare d'appalto, la Commissione conclude che esse non erano in grado di garantire un prezzo di mercato, essendo state immaginate per far emergere Ryanair/AMS come candidato ideale e imporsi su altri candidati ([164]). Per la gara d'appalto del 2013, nessun concorrente aveva infatti presentato un'offerta per i lotti relativi a Ryanair. In assenza di offerta concorrente, è impossibile stabilire se l'offerta di Ryanair/AMS fosse in linea con i prezzi di mercato. Per quanto riguarda la gara d'appalto del 2017, la Commissione osserva che l'offerta concorrente per i lotti relativi a Ryanair era esattamente di […] EUR più alta di quella di Ryanair in ciascun lotto, ciò benché i servizi offerti da Ryanair e dal suo concorrente fossero molto diversi tra loro. Né la gara d'appalto del 2013 né quella del 2017 permettono quindi di risolvere la questione del prezzo di mercato dei servizi forniti da Ryanair/AMS all'APFTE.

(315) La Commissione rammenta inoltre che, all'epoca delle gare d'appalto del 2013 e del 2017, la Commissione aveva già annunciato pubblicamente la sua intenzione di esaminare i contratti di marketing stipulati direttamente tra Ryanair/AMS e aeroporti regionali.

(316) Alla fine Ryanair non è stata in grado di citare un solo caso in cui Ryanair/AMS abbia vinto una gara d'appalto per un contratto di marketing relativo a una regione in cui Ryanair non avesse un'attività aeronautica; ciò avrebbe dato un'idea più concreta di prezzo adeguato per servizi di marketing regionale nel senso proprio del termine ([165]).

iii) *Nessuna conferma dell'esistenza di un prezzo di mercato attraverso il benchmarking fornito da Ryanair*

(317) Ryanair sostiene inoltre che i prezzi pagati dall'APFTE per i servizi di Ryanair/AMS corrispondano a prezzi di mercato per questo tipo di servizi di marketing.

([162]) Cfr. anche il punto 96 della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato.
([163]) Cfr. il punto (89) della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato.
([164]) Cfr. anche i considerando 150 e seguenti.
([165]) L'esempio fornito da Ryanair non è stato preso in considerazione dalla Commissione, trattandosi di una gara d'appalto per servizi di marketing in una regione in cui Ryanair era presente in due aeroporti.

(318) Dal procedimento di indagine formale la Commissione conclude tuttavia che le motivazioni addotte da Ryanair non dimostrano l'esistenza di un prezzo di mercato.

(319) A sostegno della propria argomentazione, Ryanair ha presentato uno studio commissionato a una società di consulenza in analisi economica, che ha concluso che i contratti di marketing di AMS prevedono prezzi corrispondenti a prezzi di mercato in base a un confronto con i prezzi praticati da altri fornitori di servizi di marketing online.

(320) La Commissione non ritiene tuttavia che tale analisi sia rilevante per stabilire se i pagamenti di marketing effettuati dall'APFTE a Ryanair/AMS corrispondano a un prezzo di mercato. Lo studio presentato da Ryanair mette infatti a confronto solo i prezzi lordi riportati nei tariffari (*rate card*) di diversi fornitori di servizi di marketing, senza tenere conto dei calcoli applicati per determinare i prezzi effettivi. In base al procedimento di indagine formale, la Commissione conclude che la concessione di sconti rispetto ai prezzi lordi dei tariffari è una pratica corrente di mercato e che gli sconti applicati ai contratti di marketing possono variare notevolmente da un contratto all'altro, anche per i servizi di una stessa impresa. Gli sconti sono quindi un fattore non trascurabile in un confronto tra prezzi di servizi di marketing e lo studio presentato da Ryanair avrebbe dovuto tenerne conto.

(321) Tra l'altro, lo studio presentato da Ryanair indica che non esiste una correlazione diretta tra il semplice numero di visitatori di un sito internet e il prezzo di un annuncio pubblicitario basato sul costo per mille visualizzazioni («CPM») ([166]) su quel sito. La Commissione sottolinea che, in una logica di economia di mercato, il prezzo che un cliente è disposto a pagare per un servizio di marketing dipende dal rendimento previsto dell'investimento. I fornitori di servizi messi a confronto nello studio presentato da Ryanair e i relativi prezzi per CPM non sono ovviamente paragonabili senza tenere conto di altri fattori (tuttavia trascurati nello studio), come in particolare l'atteggiamento d'acquisto del visitatore del sito. Lo studio presentato da Ryanair non contiene tuttavia nessun elemento concreto che tenga conto di questo fattore. Lo studio confronta infatti siti internet molto diversi tra loro per importi e traffico e che si rivolgono a clienti anch'essi molto diversi e con una disposizione e un'intenzione di acquisto più o meno marcate. Tra il campione selezionato, alcuni siti internet si rivolgono a clienti che desiderano acquistare biglietti aerei direttamente, mentre altri si rivolgono a clienti che più in generale pianificano il loro prossimo viaggio.

(322) La Commissione osserva inoltre che gli altri contratti di marketing bilaterali presentati da Ryanair su richiesta della Commissione (il cui esatto contenuto è riservato) hanno durata, portata e importi molto diversi tra loro. In questo mercato non c'è quindi trasparenza di prezzo.

(323) La Commissione osserva inoltre che l'analisi delle offerte presentate per i lotti 4 e 5 della gara d'appalto del 2017 mostra che la pubblicità per la regione su siti comparabili per servizi (come le società ferroviarie SNCF e RENFE) può essere ottenuta a un prezzo molto più basso.

(324) Infine, anche se il *benchmarking* fosse possibile per i contratti di marketing stipulati dall'APFTE (cosa che la Commissione non ha potuto confermare nel procedimento di indagine formale), esso non potrebbe dimostrare l'esistenza di un prezzo di mercato pagato dall'APFTE. Tenuto conto del reale motivo che ha condotto alla sottoscrizione dei contratti di marketing, come dimostrato in dettaglio nei considerando 192 e seguenti, il *benchmarking* servirebbe soltanto a dimostrare che l'importo dell'aiuto versato a Ryanair/AMS sulla base dei contratti di marketing era sufficiente a garantire la presenza di Ryanair nell'aeroporto di Montpellier.

7.1.3.5. Conclusione

(325) Alla luce degli elementi che precedono, la Commissione considera che i contratti di marketing in questione conferiscono un vantaggio economico a Ryanair.

([166]) Secondo Ryanair, i prezzi delle campagne di marketing sul sito di Ryanair si basano sul CPM.

7.1.4. *Selettività*

(326) Le misure in questione sono accordi bilaterali stipulati tra l'APFTE e Ryanair/AMS, a condizioni non pubbliche e non soggette a termini d'acquisto standardizzati dall'APFTE e applicabili ai concorrenti di Ryanair.

(327) Secondo la Francia, la procedura di gara relativa ai contratti del 2013 e del 2017 dimostra l'assenza di selettività in quanto le gare d'appalto erano aperte a tutte le compagnie interessate.

(328) Ryanair non ha presentato motivazioni in merito alla selettività dei soli contratti di marketing, ma solo nell'ipotesi di un'analisi congiunta degli accordi di marketing e di servizio aeroportuale. In tale ipotesi, Ryanair rimprovera alla Commissione di non aver indagato per capire se altre compagnie aeree intenzionate a operare sull'aeroporto di Montpellier avessero potuto beneficiare delle medesime condizioni.

(329) I contratti di marketing in questione sono misure individuali, non essendo stati conclusi in base a un regime di aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2015/1589 ([167]), ovvero: qualsiasi «atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito».

(330) Il contratto di marketing del 2010 (e il suo atto aggiuntivo e le relative proroghe) era stato stipulato direttamente con AMS senza preventiva procedura di gara e senza basarsi su una disposizione conforme ai requisiti dell'articolo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

(331) Il verbale dell'assemblea generale costitutiva dell'APFTE del 24 giugno 2010 riflette la chiara volontà di perseguire i preventivi accordi con AMS/Ryanair senza cercare un fornitore alternativo per queste destinazioni e questo bilancio e in assenza di un regime che disciplinasse tale tipo di pagamenti.

(332) Per quanto riguarda i contratti di marketing del 2013 e del 2017, la Commissione non ritiene che la procedura di gara seguita dall'APFTE sia stata sufficiente ad aprire effettivamente il mercato ad altri fornitori di servizi.

(333) La Commissione ricorda che tra la sottoscrizione degli accordi di marketing del 2010 e del 2013 la Commissione aveva adottato decisioni di avvio del procedimento di indagine formale che si sono concluse con decisioni finali negative, relative tra l'altro agli aeroporti francesi di Nîmes, Pau e Angoulême, anch'essi riguardanti contratti di marketing stipulati da Ryanair/AMS. L'intenzione della Commissione di analizzare la conformità di tali contratti rispetto alle norme sugli aiuti di Stato e la necessità per gli operatori interessati di cessare o perlomeno dissimulare le loro pratiche erano quindi evidenti.

(334) Dai verbali e dalle relazioni dell'APFTE risulta che, considerata la normativa dell'Unione sugli appalti pubblici, l'APFTE si sentiva in dovere di indire una gara d'appalto per i contratti di marketing del 2010 alla loro scadenza a fine 2013. L'APFTE voleva inoltre garantire che i «flussi» — ovvero il traffico turistico generato dai collegamenti aerei operati da Ryanair verso Francoforte-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford e Birmingham — fossero mantenuti da Ryanair. Questo spiega perché i termini del bando di gara fossero più orientati ai collegamenti aerei che non ai servizi di pubblicità online ([168]).

([167]) Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

([168]) Cfr. la relazione dell'ufficio di presidenza dell'APFTE del 4 luglio 2013, pag. 1: «[Il presidente dell'APFTE] afferma che l'associazione è tenuta a indire una gara d'appalto per i contratti di marketing online, in quanto il contratto *Airport Marketing Services* stipulato nel 2010 sta giungendo al termine» e pag. 2: «Dato che il contratto con *Airport Marketing Services* giunge al termine, solo i flussi interessati da questo contratto saranno oggetto di procedura di gara, destinazione per destinazione».

(335) Come dimostrato ai considerando 63 e seguenti e ai considerando 202 e seguenti, le gare d'appalto del 2013 e del 2017 sono state quindi pensate per favorire i servizi offerti da Ryanair/AMS al fine di continuare a effettuare pagamenti a Ryanair e mantenere quindi le sue attività nell'aeroporto di Montpellier. Considerata la definizione degli obblighi delle destinazioni e regioni interessate e dei servizi di marketing da offrire su base obbligatoria, nessun fornitore di servizi diverso da Ryanair — né una società di marketing, né una compagnia aerea — sarebbe stato in grado di competere con Ryanair in queste gare d'appalto.

(336) Nel 2013 Ryanair è stata infatti l'unica compagnia a presentare un'offerta per i lotti da 1 a 4 della gara d'appalto relativi a destinazioni già operate da Ryanair; Ryanair non ha invece presentato nessuna offerta per il lotto 5 (il cui prezzo indicativo era di gran lunga inferiore a quello dei lotti da 1 a 4) che non riguardava una destinazione operata da Ryanair (un'altra compagnia aerea già operava voli verso quella destinazione da Montpellier).

(337) Per quanto riguarda la gara d'appalto del 2017, la Commissione ricorda che, a seguito di tale gara d'appalto, l'APFTE ha dato esecuzione solo ai contratti con Ryanair riguardanti i primi tre lotti (i cui prezzi indicativi erano notevolmente superiori a quelli dei lotti da 4 a 7). Alla luce di questo fatto, i lotti aggiuntivi sembrano un'espediente per rendere più credibile la scelta di Ryanair a seguito di una gara d'appalto. Tra l'altro, l'offerta concorrente a quella di Ryanair per questi tre lotti — molto diversa in termini di servizi di marketing offerti — era esattamente di […] EUR più alta in ciascun lotto, senza che l'APFTE si sia interrogata su questa costante differenza di prezzo. L'APFTE ha inoltre fondato la propria decisione di scegliere Ryanair sul fatto che l'offerta di marketing di quest'ultima fosse più mirata alla clientela target, senza che i servizi di marketing offerti da Ryanair mostrassero una vera focalizzazione su una delle regioni menzionate nella gara d'appalto (Vallonia, Yorkshire, Renania-Palatinato). Considerati i servizi effettivamente forniti da Ryanair sulla base di questo contratto di marketing, il target regionale si limita all'inserimento di pubblicità su specifiche versioni linguistiche/nazionali del sito internet di Ryanair (siti inglese, tedesco, olandese, belga (in francese e in neerlandese)), il che dimostra una focalizzazione nazionale piuttosto che regionale.

(338) La Commissione ritiene che, in tali circostanze, le gare d'appalto del 2013 e del 2017 non fossero né adeguate né destinate a garantire un'equa concorrenza tra Ryanair e altre imprese.

(339) In base agli elementi summenzionati, la Commissione conclude che i capitolati d'oneri di queste gare d'appalto del 2013 e del 2017 orientavano a priori la scelta del fornitore verso Ryanair e i criteri applicati alla scelta dell'impresa vincente per i lotti da 1 a 3 della gara d'appalto erano destinati a scegliere esclusivamente Ryanair.

(340) Pertanto, secondo la Commissione, i contratti di marketing del 2010, del 2013 e del 2017 e i relativi atti aggiuntivi e le proroghe sono misure uniche, stabilite individualmente tra le parti, contenenti specifici obblighi contrattuali e non basate su tariffe pubbliche o altrimenti predeterminate, applicate dall'APFTE. Sulla base di questi contratti di marketing, Ryanair e AMS hanno ricevuto un vantaggio economico che non avrebbero ottenuto in normali condizioni di mercato. Secondo una giurisprudenza costante, si devono presumere come selettive le misure individuali in base alle quali un beneficiario riceve un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE ([169]).

(341) Di conseguenza, la Commissione conclude che il vantaggio economico conferito a Ryanair dai contratti di marketing del 2010, del 2013 e del 2017 e dai rispettivi accordi di rinnovo o di proroga è selettivo.

([169]) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60 e seguenti. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 2016, *Commissione/Belgio*, C-270/15P, ECLI:EU:C:2016:489, punto 49. Cfr. anche la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair* e *Airport Marketing Services*/Commissione, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, punto 165 e seguenti e la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Ryanair* e *Airport Marketing Services*/Commissione, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, punto 402 e seguenti.

7.1.5. *Incidenza sugli scambi tra Stati membri e distorsione della concorrenza*

(342) Allorché un aiuto finanziario concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi all'interno dell'UE, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. Secondo una giurisprudenza costante ([170]), affinché una misura falsi la concorrenza è sufficiente che il destinatario dell'aiuto sia in concorrenza con altre imprese su mercati aperti alla concorrenza.

(343) Nel caso di specie, Ryanair è in concorrenza con altre compagnie aeree sul mercato del trasporto aereo all'interno dell'UE: un mercato caratterizzato da una forte concorrenza tra le compagnie aeree presenti. Falsando la concorrenza tra compagnie aeree operanti nel mercato interno, i contratti in questione rischiano inoltre di falsare gli scambi tra Stati membri. Inoltre dalle argomentazioni addotte da Ryanair nell'ambito della determinazione di un vantaggio emerge che gli aeroporti regionali di Gran Bretagna, Spagna, Francia o Italia sono in concorrenza tra loro per attirare Ryanair, mentre secondo il punto di vista di Ryanair questi aeroporti sarebbero sostituibili ([171]). La concessione di aiuti per attrarre Ryanair in uno specifico aeroporto regionale rischia quindi di falsare anche la concorrenza tra gli aeroporti all'interno dell'Unione europea.

(344) La Commissione conclude che i contratti in questione incidono sugli scambi tra Stati membri e che falsano la concorrenza.

7.1.6. *Conclusione sull'esistenza di un aiuto*

(345) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che le misure in questione costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, a vantaggio di Ryanair.

7.2. **Incompatibilità dell'aiuto con il mercato interno**

(346) La Francia non ha fornito un'analisi della compatibilità con il mercato interno in quanto ritiene che i versamenti in questione non costituiscano aiuti di Stato. Da parte sua, la Commissione non dispone di elementi indicanti la compatibilità delle misure in questione con il mercato interno. L'unica eventuale base di compatibilità avrebbe potuto essere l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, come interpretato dagli orientamenti del 2014 concernenti gli aiuti di avviamento concessi alle compagnie aeree (sezione 5.2.).

(347) In tale contesto, è opportuno ricordare che il contratto di marketing del 16 settembre 2010, il relativo atto aggiuntivo, le due lettere di impegno per il rinnovo del contratto del 2010 nonché i contratti del 22 novembre 2013 sono stati stipulati prima della pubblicazione degli orientamenti del 2014. Per quanto riguarda la compatibilità degli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore degli orientamenti sull'aviazione del 2014, il punto 174 degli orientamenti del 2014 rimanda alle norme in vigore all'epoca in cui è stato concesso l'aiuto, ossia gli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali del 2005 ([172]) (gli «orientamenti del 2005»). Al contratto di marketing del 19 maggio 2017 si applicano invece gli orientamenti del 2014.

(348) Gli orientamenti del 2005 e quelli del 2014 hanno declinato i principi di compatibilità sviluppati dalla giurisprudenza e dalla precedente prassi decisionale della Commissione in modo preciso. In tal senso, gli aiuti al funzionamento concessi alle compagnie aeree possono essere dichiarati compatibili dalla Commissione se essi contribuiscono allo sviluppo di aeroporti minori mediante un netto aumento del traffico su nuove rotte, se l'aiuto è necessario, ovvero non riguarda una rotta già operata dalla stessa compagnia, da un'altra compagnia o una rotta simile ([173]), se l'aiuto è limitato nel tempo e se il collegamento per il quale esso è concesso è destinato a diventare redditizio ([174]), se l'importo è legato allo sviluppo netto del traffico, se l'aiuto è concesso in modo trasparente e non discriminatorio, se esso non si cumula con altri tipi di aiuti e se gli importi versati rispettano il principio della proporzionalità ([175]).

([170]) Sentenza del Tribunale del 30 aprile 1998, *Het Vlaamse Gewest* (regione fiamminga)/Commissione delle Comunità europee, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Cfr. la versione non riservata dei commenti di Ryanair del 15 gennaio 2019: «*Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes*».

([172]) Comunicazione della Commissione - Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005, pag. 1).

([173]) Cfr. i punti 71-75 e il punto 79, lettere b) e c) degli orientamenti del 2005 e i punti 139, 140, 141 e 151 degli orientamenti del 2014.

([174]) Cfr. il punto 79, lettere b), d) e i) degli orientamenti del 2005 e il punto 147 degli orientamenti del 2014.

([175]) Cfr. il punto 79, lettere g) e h) e il punto 80 degli orientamenti del 2005 e i punti 101, 150, 152 e 153 degli orientamenti del 2014.

(349) Tuttavia, nel caso di specie, nessuno dei contratti di marketing in questione soddisfa tali condizioni.

(350) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che gli aiuti di Stato contenuti nei contratti in questione sono incompatibili con il mercato interno.

7.3. **Illegittimità dell'aiuto**

(351) In applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, «[a]lla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. […]. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

(352) Nel caso in esame, sembra che i contratti interessati siano stati istituiti senza essere stati notificati alla Commissione.

(353) Orbene, la Commissione non ha individuato nessuna base giuridica che dispensasse la Francia dall'obbligo di notifica dell'aiuto in questione.

(354) La Commissione ritiene pertanto che i pagamenti effettuati a Ryanair sulla base dei contratti di marketing del 2010, del 2013 e del 2017 e le relative proroghe e gli atti aggiuntivi costituiscano aiuti concessi in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

8. **RECUPERO**

(355) Conformemente al TFUE, la Commissione, qualora abbia accertato l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, è competente a decidere che lo Stato interessato deve abolire o modificare tale aiuto ([176]). Secondo la giurisprudenza costante dei giudici dell'Unione europea, l'obbligo imposto a uno Stato membro di abolire un aiuto considerato dalla Commissione incompatibile con il mercato interno mira a ripristinare lo status quo ante ([177]).

(356) In tale contesto, secondo i giudici dell'Unione, quest'obiettivo è raggiunto quando il beneficiario ha rimborsato gli importi degli aiuti incompatibili. Con questa restituzione, il beneficiario è privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato interno rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata ([178]).

(357) Sulla scia di questa giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 prevede che «[n]el caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».

(358) Pertanto, dal momento che le misure in questione sono state attuate in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e che sono peraltro considerate aiuti incompatibili, esse devono essere interamente recuperate per ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della loro concessione. Il recupero deve coprire il periodo da quando l'aiuto è stato concesso ai beneficiari, ovvero da quando è divenuto disponibile per i beneficiari, fino alla data dell'effettivo recupero. Le somme da recuperare devono maturare interessi fino al momento del loro effettivo recupero.

(359) La Commissione considera le imprese Ryanair e AMS come un soggetto economico unico ([179]). Ryanair e AMS saranno quindi responsabili in solido del rimborso degli aiuti versati dall'APFTE a ciascuna di esse.

(360) Sulla base delle informazioni a disposizione della Commissione alla data dell'adozione della presente decisione, le somme da recuperare sono quelle che l'APFTE ha effettivamente versato a Ryanair o alla sua controllata AMS tra il 2010 e il 2019 nell'ambito dei contratti di marketing stipulati durante tale periodo, indicate nella tabella 4 (cfr. il considerando 82).

([176]) Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania*, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.
([177]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66.
([178]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punti 64 e 65.
([179]) Cfr. il considerando 156.

9. **CONCLUSIONE**

(361) La Commissione constata che la Francia ha illegalmente dato esecuzione ai contratti di marketing sottoscritti tra l'APFTE e Ryanair/AMS nel periodo 2010-2018 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Dal momento che le somme versate a Ryanair/AMS sulla base di questi contratti di marketing sono aiuti incompatibili con il mercato interno, esse devono essere interamente recuperate per ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della loro concessione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le misure cui la Francia ha dato esecuzione e che scaturiscono dai contratti di marketing stipulati tra l'APFTE e Ryanair o la sua controllata *Airport Marketing Services* tra il 2010 e il 2018 — ossia il contratto del 16 settembre 2010, i contratti del 22 novembre 2013 e i contratti del 19 maggio 2017 (e i relativi atti aggiuntivi e gli accordi di rinnovo) — costituiscono aiuti di Stato illegali e incompatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, a favore di Ryanair e della sua controllata *Airport Marketing Services*.

Articolo 2

1. La Francia è tenuta a recuperare presso i beneficiari l'aiuto di cui all'articolo 1.

2. Le imprese Ryanair e Airport Marketing Services sono considerate come un soggetto economico unico e sono pertanto responsabili in solido del rimborso dell'aiuto versato dall'APFTE a ciascuna di esse.

3. Gli importi da recuperare producono interessi a decorrere dalla data in cui sono stati messi a disposizione del beneficiario fino al loro recupero effettivo.

4. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 e al regolamento (CE) n. 271/2008 che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.

5. La Francia annulla tutti i pagamenti in essere dell'aiuto di cui all'articolo 1 con effetto dalla data di notifica della presente decisione.

Articolo 3

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.

2. La Francia garantisce l'esecuzione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 4

1. Entro due mesi dalla data di notifica della presente decisione, la Francia comunica alla Commissione le seguenti informazioni:

a) l'importo complessivo (capitale e interessi sul recupero) che deve essere richiesto ai beneficiari;

b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e programmate per conformarsi alla presente decisione;

c) i documenti attestanti che ai beneficiari è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

2. La Francia informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Essa trasmette immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e programmate per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo agli importi dell'aiuto e agli interessi già recuperati presso i beneficiari.

Articolo 5

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 2 agosto 2019

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione