Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

19 maggio 2021 *

[Testo rettificato con ordinanza dell'11 agosto 2021]

«Aiuti di Stato – Spagna – Misure di ricapitalizzazione a sostegno delle imprese sistemiche e strategiche per l'economia spagnola in risposta alla pandemia di COVID-19 – Decisione di non sollevare obiezioni – Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato – Misura destinata a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro – Misura riguardante l'insieme dell'economia di uno Stato membro – Principio di non discriminazione – Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento – Proporzionalità – Criterio secondo cui i beneficiari dell'aiuto devono essere stabiliti in Spagna – Assenza di bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata – Articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE – Nozione di "regime di aiuti" – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-628/20,

[Come rettificato con ordinanza dell'11 agosto 2021] **Ryanair DAC**, con sede in Swords (Irlanda), rappresentata da F.-C. Laprévote, E. Vahida, V. Blanc, I.-G. Metaxas-Maranghidis, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, S. Noë e F. Tomat, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato da L. Aguilera Ruiz e S. Centeno Huerta, in qualità di agenti,

e da

Repubblica francese, rappresentata da P. Dodeller e T. Stehelin, in qualità di agenti,

intervenienti

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione C(2020) 5414 final della Commissione, del 31 luglio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.57659 (2020/N) Spagna – COVID-19 – Fondo di ricapitalizzazione,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

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

cancelliere: I. Pollalis, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 febbraio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Il 20 luglio 2020, il Regno di Spagna ha notificato alla Commissione europea, conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, un regime di aiuti volto all'istituzione del Fondo di sostegno alla solvibilità delle imprese strategiche (in prosieguo: il «Fondo»), per sostenere la solvibilità delle imprese economicamente sostenibili, considerate sistemiche o strategiche per l'economia spagnola, le quali si trovano temporaneamente in difficoltà a causa della pandemia di COVID-19.

2 Il Fondo fornisce un finanziamento mediante l'acquisto di strumenti finanziari e di titoli emessi da imprese non finanziarie stabilite in Spagna, senza limitazione di dimensione o di settore economico. Esso è gestito da un consiglio di amministrazione che adotta le decisioni in relazione alle domande di aiuto e stabilisce le condizioni del finanziamento pubblico concesso ai beneficiari. La Sociedad Española de Participaciones Industriales (società spagnola di partecipazioni industriali; in prosieguo la «SEPI»), una holding pubblica che gestisce le partecipazioni dello Stato spagnolo, è incaricata, segnatamente, della valutazione preliminare delle domande, dell'utilizzo dei fondi e della registrazione dei titoli acquistati dallo Stato. Il consiglio di amministrazione sottopone all'approvazione del Consiglio dei Ministri spagnolo le decisioni relative alla concessione del finanziamento pubblico. Il consiglio di amministrazione del Fondo è un comitato interministeriale presieduto dal presidente della SEPI e composto, inoltre, da rappresentanti dei Ministeri dell'Economia, delle Finanze, dell'Industria e dell'Energia.

3 La dotazione finanziaria del regime di aiuti è fissata in EUR 10 miliardi, finanziati dal bilancio dello Stato. Gli interventi del Fondo supereranno, in linea di massima, EUR 25 milioni per beneficiario. Tuttavia, i sostegni superiori a EUR 250 milioni per beneficiario saranno notificati individualmente alla Commissione. Le operazioni di sostegno temporanee finanziate dal Fondo saranno accordate fino al 30 giugno 2021.

4 Per beneficiare del regime di aiuti di cui trattasi, le imprese devono soddisfare diversi criteri di ammissibilità cumulativi, tra cui, in sostanza:

– essere imprese non finanziarie stabilite e aventi i loro principali centri di attività in Spagna;

– avere un'importanza sistemica o strategica per via della loro appartenenza a un settore di attività particolare, dei loro legami con la salute pubblica e la pubblica sicurezza o ancora della loro influenza sull'intera economia, delle loro attività di innovazione, del carattere essenziale dei servizi forniti o del loro ruolo nella realizzazione degli obiettivi a medio termine relativi alla transizione verde, alla digitalizzazione, all'aumento della produttività e al capitale umano;

– trovarsi di fronte a un rischio di cessazione delle loro attività o avere serie difficoltà a rimanere in attività senza un sostegno pubblico temporaneo;

– dimostrare che la cessazione forzata delle loro attività avrebbe un elevato impatto negativo sull'attività o sull'occupazione a livello nazionale o regionale;

– dimostrare la loro sostenibilità a medio e a lungo termine presentando un piano di sostenibilità che indichi il modo in cui l'impresa potrebbe superare la crisi e descrivendo l'uso prospettato dell'aiuto pubblico;

– presentare un calendario previsionale di rimborso del sostegno statale erogato dal Fondo;

– non essere considerate già in difficoltà al 31 dicembre 2019.

5 Inoltre, le imprese che intendano beneficiare del regime di aiuti di cui trattasi devono dimostrare, sulla base di prove adeguate, di non poter ottenere un finanziamento privato attraverso le banche o i mercati finanziari, se non a un costo che comprometterebbe la loro sostenibilità.

6 Il 31 luglio 2020, la Commissione ha adottato la decisione C(2020) 5414 final relativa all'aiuto di Stato SA.57659 (2020/N) – Spagna – COVID-19 – Fondo di ricapitalizzazione (in prosieguo: la «decisione impugnata»), con la quale ha concluso che la misura in questione configurava un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e che era compatibile con il mercato interno, conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e alla comunicazione della Commissione, del 19 marzo 2020, intitolata «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» (GU 2020, C 91 I, pag. 1), modificata il 3 aprile 2020 (GU 2020, C 112 I, pag. 1), il 13 maggio 2020 (GU 2020, C 164, pag. 3) e il 29 giugno 2020 (GU 2020, C 218, pag. 3) (in prosieguo: il «quadro temporaneo»), e non ha, pertanto, sollevato obiezioni nei suoi confronti.

Procedimento e conclusioni delle parti

7 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 ottobre 2020, la Ryanair DAC, ricorrente, ha presentato il ricorso di cui trattasi.

8 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato, conformemente agli articoli 151 e 152 del regolamento di procedura del Tribunale. Con decisione del 10 novembre 2020, il Tribunale (Decima Sezione) ha accolto l'istanza di procedimento accelerato.

9 La Commissione ha depositato il controricorso presso la cancelleria del Tribunale il 30 novembre 2020.

10 In forza dell'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la ricorrente ha presentato, il 14 dicembre 2020, una domanda motivata di udienza di discussione.

11 Su proposta della Decima Sezione, il Tribunale, in forza dell'articolo 28 del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.

12 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 18 dicembre 2020 e il 22 dicembre 2020, il Regno di Spagna e la Repubblica francese hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

13 Con decisioni del 12 gennaio 2021, il presidente della Decima Sezione del Tribunale ha ammesso gli interventi del Regno di Spagna e della Repubblica francese.

14 Con misure di organizzazione del procedimento notificate il 14 gennaio 2021, il Regno di Spagna e la Repubblica francese sono state autorizzate, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, a depositare una memoria di intervento. Il 28 e il 29 gennaio 2021, rispettivamente, la Repubblica francese e il Regno di Spagna hanno trasmesso alla cancelleria del Tribunale le loro memorie di intervento.

15 Nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 89 del regolamento di procedura, il Tribunale ha invitato, il 5 febbraio 2021, la Commissione e il Regno di Spagna a rispondere in udienza a due quesiti. La Commissione e il Regno di Spagna hanno ottemperato a tale richiesta.

16 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la Commissione alle spese.

17 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

18 Il Regno di Spagna e la Repubblica francese chiedono che il Tribunale respinga il ricorso in quanto irricevibile o, in subordine, in quanto infondato nella sua interezza.

In diritto

19 Occorre ricordare che il giudice dell'Unione europea è legittimato a valutare, a seconda delle circostanze di ciascuna fattispecie, se una buona amministrazione della giustizia giustifichi il rigetto di un ricorso nel merito, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità (v., in tal senso, sentenze del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punti 51 e 52, e del 14 settembre 2016, Trajektna luka Split/Commissione, T-57/15, non pubblicata, EU:T:2016:470, punto 84). Pertanto, tenuto conto, in particolare, delle considerazioni che hanno condotto alla concessione di un trattamento accelerato del presente procedimento e

dell'importanza, tanto per la ricorrente quanto per la Commissione, il Regno di Spagna e la Repubblica francese, di una risposta rapida nel merito, occorre anzitutto esaminare la fondatezza del ricorso, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità.

20 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi, vertenti: il primo, sulla violazione dei principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento; il secondo, sulla violazione dell'obbligo di bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata; il terzo, sull'erronea qualificazione della misura in questione come regime di aiuti; il quarto, sulla violazione dei suoi diritti procedurali, e, il quinto, sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

Sul primo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dei principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento

21 Il primo motivo di ricorso si compone, in sostanza, di quattro parti, vertenti: la prima, sul fatto che il regime di aiuti viola il principio di non discriminazione; la seconda, sul fatto che esso non è né necessario né proporzionato ai fini del conseguimento dell'obiettivo assegnatogli; la terza, sul fatto che esso restringe la libera prestazione dei servizi nonché la libertà di stabilimento e, la quarta, sul fatto che la restrizione che ne deriva non è giustificata.

Sulle prime due parti del primo motivo di ricorso, vertenti sulla violazione del principio di non discriminazione

22 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata violerebbe il principio di non discriminazione, in quanto la misura in questione sarebbe discriminatoria nei confronti delle imprese non stabilite e non aventi i loro principali centri di attività in Spagna, le quali sarebbero escluse dal beneficio dell'aiuto, nonostante il fatto che anch'esse potrebbero rivestire un'importanza sistemica e strategica per l'economia spagnola, come nel caso della ricorrente. Orbene, una simile differenza di trattamento non sarebbe né necessaria né proporzionata all'obiettivo perseguito, dal momento che le imprese che non sono stabilite e che non hanno i loro principali centri di attività in Spagna, ma che operano in tale Stato membro, avrebbero incontrato le medesime difficoltà causate dalla pandemia di COVID-19, che la loro uscita dal mercato spagnolo comporterebbe difficoltà di ordine sociale e turberebbe gravemente l'economia spagnola, e che una misura alternativa e non discriminatoria potrebbe consistere nel concedere l'aiuto in base alle quote di mercato delle imprese interessate.

23 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, contesta gli argomenti della ricorrente.

24 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati, in particolare, a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

25 Secondo la giurisprudenza, dall'economia generale del trattato si evince che il procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE non deve mai pervenire a un risultato contrario alle disposizioni specifiche del trattato. Pertanto, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, violi altre disposizioni del trattato non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno. Analogamente, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, violi i principi generali del diritto dell'Unione, come il principio della

parità di trattamento, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno (sentenze del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punti 50 e 51, e del 22 settembre 2020, Austria/Commissione, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punto 44).

26 Nella presente causa, è necessario constatare che uno dei criteri di ammissibilità al beneficio del regime di aiuti di cui trattasi – vale a dire quello secondo cui i beneficiari devono essere stabiliti in Spagna e avere i loro principali centri di attività nel territorio di tale Stato membro – comporta un trattamento diverso delle imprese stabilite e aventi i loro principali centri di attività in Spagna, le quali possono beneficiare di detto regime di aiuti qualora soddisfino anche gli altri criteri di ammissibilità, rispetto a quelle stabilite o aventi i loro principali centri di attività in un altro Stato membro, che non possono aspirarvi.

27 Anche supponendo che, come affermato dalla ricorrente, tale differenza di trattamento possa essere assimilata a una discriminazione, occorre verificare se essa sia giustificata da un obiettivo legittimo e se sia necessaria, adeguata e proporzionata per conseguirlo. Del pari, quanto al riferimento all'articolo 18, primo comma, TFUE operato dalla ricorrente, occorre evidenziare che, secondo tale disposizione, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati «senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste». Pertanto, si deve verificare se tale differenza di trattamento sia consentita alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che costituisce la base giuridica della decisione impugnata. Tale esame implica, da un lato, che l'obiettivo del regime di aiuti di cui trattasi soddisfi i requisiti di quest'ultima disposizione e, dall'altro, che le modalità di concessione dell'aiuto non vadano al di là di quanto è necessario per conseguire tale obiettivo.

28 In primo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo del regime di aiuti di cui trattasi, va ricordato che il Regno di Spagna ha fondato tale misura sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (punto 5 della decisione impugnata). Detto regime mira infatti a porre rimedio al grave turbamento dell'economia spagnola causato dalla pandemia di COVID-19, come emerge dai punti 57 e 58 della decisione impugnata, il che corrisponde a una delle fattispecie previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Il regime di aiuti di cui trattasi è volto ad assicurare che le imprese considerate sistemiche o strategiche per l'economia spagnola dispongano di un finanziamento esterno sufficiente a consentire loro di ripristinare la propria struttura patrimoniale mentre il funzionamento dei mercati del credito e dei capitali continua a essere gravemente turbato dalla pandemia di COVID-19.

29 Si deve ritenere che, giacché l'esistenza tanto di un grave turbamento dell'economia spagnola a causa della pandemia di COVID-19 quanto dei significativi effetti negativi di quest'ultima sull'economia spagnola sono sufficientemente dimostrati sotto il profilo giuridico nella decisione impugnata, l'obiettivo del regime di aiuti di cui trattasi soddisfi i requisiti posti dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

30 Inoltre, il criterio dell'importanza strategica e sistemica dei beneficiari dell'aiuto riflette effettivamente l'obiettivo dell'aiuto in questione, ossia porre rimedio a un grave turbamento dell'economia spagnola ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE.

31 In secondo luogo, per quanto riguarda l'esame volto ad accertare che le modalità di concessione dell'aiuto non eccedano quanto è necessario per conseguire l'obiettivo del regime di aiuti di cui trattasi e soddisfino i requisiti posti dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, occorre considerare quanto segue.

32 Anzitutto, relativamente all'adeguatezza e alla necessità del regime di aiuti di cui trattasi, va rilevato che, nel caso di specie, esso è stato adottato a norma, in particolare, del punto 3.11 del quadro temporaneo, intitolato «Misure di ricapitalizzazione», i cui paragrafi 44 e 45 prevedono quanto segue:

> «44 Il presente quadro temporaneo stabilisce, ai sensi delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato, i criteri in base ai quali gli Stati membri possono erogare un sostegno pubblico sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale a favore di imprese che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di Covid-19. Ess[o] mira a garantire che la perturbazione dell'economia non dia luogo a un'uscita dal mercato non necessaria di imprese che erano redditizie prima della pandemia di Covid-19. Le ricapitalizzazioni devono pertanto non superare il minimo necessario per garantire la redditività del beneficiario e non andare oltre il ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario anteriore alla pandemia di Covid-19. Le grandi imprese devono illustrare in che modo gli aiuti ricevuti sostengono le loro attività in linea con gli obiettivi dell'UE e gli obblighi nazionali in materia di trasformazione verde e digitale, compreso l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.
>
> 45 Nel contempo la Commissione sottolinea che l'erogazione di un sostegno pubblico nazionale sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale, sia come parte di programmi che in casi individuali, dovrebbe essere presa in considerazione soltanto qualora non sia possibile trovare nessun'altra soluzione adeguata. Inoltre, l'emissione di tali strumenti dovrebbe essere soggetta a condizioni rigorose, dal momento che tali strumenti hanno effetti altamente distorsivi per la concorrenza tra le imprese. Occorre pertanto subordinare tali interventi a chiare condizioni per quanto riguarda l'entrata, la remunerazione e l'uscita dello Stato dal capitale delle imprese interessate, a disposizioni in materia di governance e a misure adeguate per limitare le distorsioni della concorrenza. In tale contesto, la Commissione osserva che elaborare misure di sostegno nazionali che permettano di conseguire gli obiettivi politici dell'UE relativi alla trasformazione verde e digitale delle economie degli Stati membri consentirà una crescita più sostenibile a lungo termine e promuoverà la trasformazione verso l'obiettivo della neutralità climatica, concordato nell'UE, entro il 2050».

33 Di conseguenza, il Regno di Spagna, adottando il regime di aiuti di cui trattasi, ha inteso introdurre misure di ricapitalizzazione, a norma del punto 3.11 del quadro temporaneo, sotto forma di prestiti partecipativi, titoli di debito ibridi o altri strumenti convertibili in capitale («strumenti ibridi di capitale»), sottoscrizioni di azioni («strumenti di capitale»), prestiti subordinati o un altro strumento di capitale (punto 15 della decisione impugnata) a favore di talune imprese che si trovano temporaneamente in difficoltà a causa degli effetti negativi della pandemia di COVID-19.

34 La ricorrente afferma, in sostanza, che non né adeguato né necessario accordare l'aiuto alle sole imprese stabilite in Spagna e aventi i loro principali centri di attività in tale Stato membro.

35 Al riguardo, occorre anzitutto rilevare che il regime di aiuti di cui trattasi consiste nella concessione, da parte dello Stato spagnolo, di strumenti di capitale o di strumenti ibridi, mediante i quali, in sostanza, tale Stato membro entra temporaneamente nel capitale delle imprese interessate, come emerge dal punto 45 del quadro temporaneo. Tenuto conto della natura delle misure di ricapitalizzazione in questione, è legittimo che lo Stato membro interessato cerchi di assicurarsi che le imprese che possono beneficiare di detto regime abbiano una presenza stabile nel suo territorio e presentino un legame durevole con la sua economia. Le autorità di tale Stato membro devono infatti poter controllare, in maniera continuativa ed

efficace, le modalità di utilizzo dell'aiuto nonché il rispetto delle disposizioni in materia di governance e di tutte le altre misure imposte per limitare le distorsioni della concorrenza. Esse devono, inoltre, poter organizzare e vigilare la successiva uscita ordinata dello Stato spagnolo dal capitale di dette imprese. A tal fine, lo Stato membro interessato deve avere il potere di intervenire, se necessario, per imporre il rispetto delle condizioni e degli impegni relativi alla concessione del finanziamento pubblico di cui trattasi.

36 Il criterio di ammissibilità relativo al fatto che i beneficiari dell'aiuto siano stabiliti in Spagna e che abbiano i loro principali centri di attività nel territorio di tale Stato membro riflette quindi la necessità, per lo Stato membro interessato, di assicurarsi di una certa stabilità della loro presenza e del loro radicamento durevole nell'economia spagnola. Detto criterio richiede, infatti, non soltanto che il beneficiario abbia la sua sede sociale nel territorio spagnolo, ma anche che i suoi principali centri di attività si trovino in tale territorio, il che dimostra appunto che il regime di aiuti di cui trattasi mira a sostenere le imprese che sono realmente e stabilmente radicate nell'economia spagnola, circostanza questa che è coerente con l'obiettivo del regime volto a porre rimedio al grave turbamento di tale economia.

37 Per contro, l'esistenza di un simile legame stabile e durevole con l'economia spagnola è, in linea di principio, meno probabile nel caso sia dei semplici prestatori di servizi – la cui prestazione può, per definizione, cessare in termini molto brevi, se non immediatamente – che delle imprese stabilite in Spagna ma aventi i loro principali centri di attività al di fuori del territorio di tale Stato, cosicché un eventuale finanziamento pubblico volto a sostenere le loro attività è meno adeguato per contribuire a porre rimedio al grave turbamento dell'economia di tale Stato membro.

38 Occorre rilevare, poi, che la necessità di assicurarsi che i beneficiari dell'aiuto in questione abbiano un legame stabile e durevole con l'economia spagnola informa l'intero regime di cui trattasi, come risulta tanto dagli altri criteri di ammissibilità quanto dalle modalità della sua concessione.

39 È necessario constatare, infatti, che il beneficio dell'aiuto in questione è riservato alle imprese considerate di importanza sistemica o strategica per l'economia spagnola. Orientando in tal modo il regime di aiuti di cui trattasi, il Regno di Spagna ha scelto di sostenere solo le imprese che svolgono un ruolo essenziale per la sua economia, atteso che, per via della loro importanza sistemica e strategica, le loro difficoltà avrebbero gravi ripercussioni sullo stato generale dell'economia spagnola. Di conseguenza, le imprese che non sono considerate sistemiche o strategiche per l'economia spagnola non possono essere ammesse al beneficio dell'aiuto in questione, nonostante siano stabilite in Spagna e abbiano i loro principali centri di attività nel territorio di tale Stato membro.

40 Diversi altri criteri di ammissibilità riflettono parimenti la necessità, per lo Stato spagnolo, di assicurarsi che sussista un legame durevole, vale a dire a medio e a lungo termine, tra i beneficiari dell'aiuto e la sua economia. In tal senso, il criterio relativo all'importanza sistemica e strategica dei beneficiari si riferisce, segnatamente, al «loro ruolo nella realizzazione degli obiettivi a medio termine relativi alla transizione verde, alla digitalizzazione, all'aumento della produttività e al capitale umano». Un altro criterio di ammissibilità richiede che i beneficiari dimostrino la loro sostenibilità a medio e a lungo termine presentando un piano di sostenibilità che indichi il modo in cui l'impresa potrebbe superare la crisi e descrivendo l'uso prospettato dell'aiuto pubblico [punto 10, lettera d), della decisione impugnata]. Inoltre, le imprese interessate devono presentare un calendario previsionale di rimborso del sostegno statale erogato dal Fondo e delle misure che saranno adottate per rispettare tale calendario [punto 10, lettera e), della decisione

impugnata]. Tali criteri riflettono quindi in modo concreto la necessità, da un lato, che il beneficiario in questione sia integrato durevolmente nell'economia spagnola e che continui ad esserlo a medio e a lungo termine, affinché possa realizzare gli obiettivi di sviluppo summenzionati, e, dall'altro, che le autorità spagnole siano in grado di controllare il rispetto e l'attuazione degli impegni da esso assunti.

41 Il regime di aiuti di cui trattasi contiene anche una serie di restrizioni ex post, volte a limitare le distorsioni della concorrenza e a garantire la buona governance dei beneficiari nonché le modalità di utilizzo dell'aiuto (punti da 36 a 39 della decisione impugnata), e impone alle autorità nazionali obblighi di trasparenza e di rendicontazione sull'utilizzo dell'aiuto in questione (punto 40 della decisione impugnata). A titolo di esempio, finché non abbiano rimborsato l'aiuto ottenuto, ai beneficiari è vietato assumere rischi eccessivi o perseguire un'espansione commerciale aggressiva finanziata dall'aiuto. Del pari, essi non possono pubblicizzare l'investimento effettuato dal Fondo a fini commerciali. Ai beneficiari è altresì vietato, fintantoché non abbiano rimborsato almeno il 75% dell'aiuto, effettuare determinate concentrazioni o acquisizioni (punti da 78 a 81 della decisione impugnata). Inoltre, fino a quando l'aiuto non sia stato interamente rimborsato, i beneficiari non possono versare dividendi (punto 82 della decisione impugnata) ed è imposto un limite massimo alle retribuzioni dei loro dirigenti (punto 83 della decisione impugnata). In aggiunta, se al termine di un periodo di sei anni dall'apporto di capitale da parte del Fondo, la quota delle azioni detenute da quest'ultimo non è ridotta al di sotto del 15%, il beneficiario deve presentare un piano di ristrutturazione alle autorità spagnole, le quali lo notificheranno per approvazione alla Commissione (punto 89 della decisione impugnata). Verrà anche istituito un meccanismo per evitare il rischio che il beneficiario riacquisti le azioni dello Stato, tramite terzi, a prezzi inferiori a quelli dell'investimento nominale dello Stato (punti 35 e 74 della decisione impugnata). Tali restrizioni ex post dimostrano, anch'esse, la necessità e l'obbligo delle autorità spagnole di controllare, in maniera continuativa, vari aspetti delle attività dei beneficiari. A tal fine, esse devono avere il potere di intervenire, se del caso, per imporne il rispetto.

42 Risulta quindi che, combinando i criteri di ammissibilità e le restrizioni ex post richiamate ai precedenti punti da 34 a 40, il Regno di Spagna ha cercato, in sostanza, di assicurarsi dell'esistenza di un legame permanente e reciproco tra i beneficiari dell'aiuto e la sua economia, in una prospettiva di sviluppo economico a medio e a lungo termine.

43 Pertanto, limitando il beneficio dell'aiuto alle sole imprese che hanno un'importanza sistemica o strategica per l'economia spagnola, stabilite in Spagna e aventi i loro principali centri di attività nel suo territorio, per via dei legami stabili e reciproci tra le medesime e la sua economia, il regime di aiuti di cui trattasi è sia adeguato sia necessario per conseguire l'obiettivo di porre rimedio al grave turbamento dell'economia di tale Stato membro.

44 Per quanto riguarda poi la proporzionalità del regime di aiuti di cui trattasi, la ricorrente ritiene, in sostanza, che un'impresa possa parimenti rivestire un'importanza sistemica e strategica per l'economia spagnola quand'anche non sia stabilita in Spagna, sicché l'obiettivo perseguito da detto regime potrebbe essere conseguito impiegando come criterio di ammissibilità non già quello dello Stato membro di stabilimento, bensì un altro criterio relativo alle quote di mercato delle imprese interessate.

45 A tal riguardo, sebbene non si possa escludere che un'impresa che non è stabilita in Spagna e che non ha i suoi principali centri di attività in tale Stato membro possa nondimeno rivestire, in determinate circostanze specifiche, un'importanza sistemica o strategica per l'economia spagnola, occorre tuttavia ricordare che la concessione di fondi pubblici nell'ambito

dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE presuppone che l'aiuto fornito dallo Stato membro interessato, a dispetto delle gravi difficoltà in cui quest'ultimo versa, possa porre rimedio ai turbamenti della sua economia, circostanza che implica che venga presa in considerazione in modo globale la situazione delle imprese in grado di consentire la ripresa di detta economia e che conferisce ancor più rilevanza al criterio di un legame stabile e durevole con l'economia di detto Stato.

46 Infatti, da un lato, la necessità di un radicamento stabile e durevole dei beneficiari dell'aiuto nell'economia spagnola, che è alla base del regime di aiuti di cui trattasi, non sussisterebbe o sarebbe perlomeno affievolita se il Regno di Spagna avesse adottato un altro criterio che consentisse l'ammissibilità di imprese che operano nel territorio spagnolo in qualità di semplici prestatori di servizi, al pari della ricorrente, atteso che una prestazione di servizi può, per definizione, cessare in termini molto brevi, se non immediatamente, come ricordato al precedente punto 36. Pertanto, il Regno di Spagna non avrebbe alcuna garanzia circa il mantenimento, dopo la crisi, del contributo alla sua economia delle imprese non stabilite e non aventi i loro principali centri di attività nel suo territorio, nell'ipotesi in cui a queste ultime fosse stato concesso il beneficio delle misure di ricapitalizzazione.

47 Dall'altro lato, il fatto che la ricorrente sia la maggiore compagnia aerea in Spagna, che detiene circa il 20% del mercato in tale Stato membro, o ancora che la sua uscita da tale mercato comporterebbe difficoltà di ordine sociale, non significa che la Commissione sia incorsa in un errore di valutazione nel considerare il regime di aiuti di cui trattasi compatibile con il mercato interno. Tale argomento, infatti, si basa sulla situazione specifica della ricorrente nel mercato del trasporto aereo di passeggeri in Spagna, mentre il regime di aiuti di cui trattasi è volto a sostenere l'intera economia spagnola, senza distinzione del settore economico interessato, di modo che il Regno di Spagna ha tenuto conto dello stato globale della sua economia e delle prospettive di sviluppo economico a medio e a lungo termine, e non della situazione specifica di una particolare impresa.

48 Pertanto, nel prevedere modalità di concessione del beneficio di un regime di aiuti di portata generale e multisettoriale, lo Stato membro in questione poteva legittimamente basarsi su criteri di ammissibilità volti a individuare imprese che presentino sia un'importanza sistemica o strategica per la sua economia che un legame permanente e stabile con quest'ultima.

49 Quanto al regime di aiuti alternativo propugnato dalla ricorrente, basato su un criterio di ammissibilità relativo alle quote di mercato delle imprese interessate, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, la Commissione non deve pronunciarsi in astratto su tutte le misure alternative contemplabili, poiché, sebbene lo Stato membro interessato debba esporre in modo circostanziato le ragioni che hanno presieduto all'adozione del regime di aiuti di cui trattasi, in particolare per quanto riguarda i criteri di ammissibilità adottati, esso non è tuttavia tenuto a dimostrare, in positivo, che nessun'altra misura immaginabile, per definizione ipotetica, possa consentire di garantire in modo migliore l'obiettivo perseguito. Se detto Stato membro non è soggetto a un obbligo del genere, la ricorrente non può legittimamente chiedere al Tribunale di imporre alla Commissione di sostituirsi alle autorità nazionali in tale compito di indagine normativa al fine di esaminare qualsiasi misura alternativa contemplabile (v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2019, Scor/Commissione, T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287, punto 94 e giurisprudenza ivi citata).

50 In ogni caso, il criterio di ammissibilità propugnato dalla ricorrente, basato sulle quote di mercato delle imprese interessate, non tiene sufficientemente conto degli obiettivi perseguiti dal regime di aiuti di cui trattasi, che mira a porre rimedio al grave turbamento dell'economia spagnola, considerata globalmente, nella sua eterogeneità e in una prospettiva di sviluppo economico sostenibile. A tale proposito, risulta che il legislatore spagnolo ha voluto impiegare criteri di ammissibilità basati non sulla dimensione o sulle quote di mercato dei beneficiari, ma piuttosto su considerazioni di sviluppo economico a medio e a lungo termine dell'economia spagnola, applicando criteri qualitativi anziché quantitativi.

51 La Commissione, nella decisione impugnata, ha quindi approvato un regime di aiuti volto effettivamente a porre rimedio al grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e che non eccede, nelle sue modalità di concessione, quanto era necessario per conseguire l'obiettivo di detto regime. È quindi giocoforza constatare, alla luce dei principi richiamati al precedente punto 27, che il suddetto regime non viola il principio di non discriminazione e l'articolo 18, primo comma, TFUE per il solo fatto di favorire le imprese stabilite in Spagna e aventi i lori principali centri di attività in tale Stato membro.

52 Da quanto precede risulta che l'obiettivo del regime di aiuti di cui trattasi soddisfa i requisiti della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e che le modalità di concessione dell'aiuto non vanno al di là di quanto è necessario per conseguire tale obiettivo.

53 Di conseguenza, occorre respingere le prime due parti del primo motivo di ricorso.

Sulle ultime due parti del primo motivo di ricorso, vertenti sulla violazione dei principi di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento

54 La ricorrente ricorda, da un lato, che una restrizione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi è legittima se è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, non discriminatorio, necessario e proporzionato all'obiettivo di interesse generale perseguito e, dall'altro, che tali condizioni sono cumulative e che una restrizione diventa ingiustificata se una sola di esse non è soddisfatta. Orbene, nel caso di specie, il regime di aiuti di cui trattasi sarebbe innanzitutto discriminatorio, in quanto tratterebbe le imprese in modo diverso a seconda dello Stato membro in cui sono stabilite. Esso non sarebbe, poi, proporzionato, in quanto andrebbe al di là di quanto sarebbe necessario per conseguire il suo obiettivo, giacché quest'ultimo potrebbe essere conseguito senza pregiudicare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi se di esso beneficiassero tutte le imprese operanti in Spagna, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono stabilite, tenendo conto, ad esempio, della loro rispettiva quota di mercato.

55 Infine, l'obiettivo di interesse generale di porre rimedio alla grave perturbazione dell'economia spagnola causata dalla pandemia di COVID-19 non renderebbe necessario aiutare unicamente le imprese stabilite in Spagna, dal momento che alcune delle imprese operanti in Spagna in forza della libera prestazione dei servizi, come la ricorrente, sarebbero altrettanto importanti per la sua economia. Il fatto di aiutare unicamente le imprese nazionali condurrebbe invece alla frammentazione del mercato interno e all'eliminazione dei concorrenti degli altri Stati membri, indebolirebbe la concorrenza, aggraverebbe i danni causati dalla pandemia di COVID-19, finirebbe per pregiudicare la struttura del settore aereo e limiterebbe i diritti dei vettori dell'Unione di fornire liberamente servizi di trasporto aereo nell'ambito del mercato interno indipendentemente dallo Stato membro che ha rilasciato la loro licenza.

56 In via preliminare, occorre rinviare, nella parte in cui la ricorrente fonda la sua argomentazione sull'esistenza di una discriminazione derivante dal regime di aiuti di cui trattasi e di una mancanza di proporzionalità del medesimo, all'esame delle prime due parti del primo motivo di ricorso.

57 Occorre poi ricordare che, da un lato, le disposizioni del Trattato FUE relative alla libertà di stabilimento mirano ad assicurare il beneficio del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Finanzamt Linz, C-66/14, EU:C:2015:661, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

58 Dall'altro lato, la libera prestazione di servizi osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro, indipendentemente dall'esistenza di una discriminazione in base alla nazionalità o alla residenza (v., in tal senso, sentenza del 6 febbraio 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punto 25).

59 Benché il regime di aiuti di cui trattasi non riguardi specificamente il settore del trasporto aereo, si deve rilevare che la ricorrente lamenta una presunta restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi principalmente nel settore del trasporto aereo. A tal proposito, occorre constatare che, in forza dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti, vale a dire il titolo VI del Trattato FUE. In materia di trasporti, quindi, la libera circolazione dei servizi è soggetta a un regime giuridico particolare nel diritto primario (sentenza del 18 marzo 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punto 36). Di conseguenza, l'articolo 56 TFUE, che sancisce la libera prestazione di servizi, non si applica tal quale al settore della navigazione aerea (sentenza del 25 gennaio 2011, Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, punto 22).

60 Le misure di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo possono quindi essere adottate soltanto sulla base dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE (sentenza del 18 marzo 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, punto 38). Orbene, come correttamente rilevato dalla ricorrente, il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento (CE) n. 1008/2008, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU 2008, L 293, pag. 3) sulla base di tale disposizione, che mira appunto a definire le condizioni di applicazione, nel settore del trasporto aereo, del principio della libera prestazione dei servizi (v., per analogia, sentenza del 6 febbraio 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, punti 23 e 24).

61 Orbene, se è vero che, per via della definizione del perimetro del regime di aiuti di cui trattasi, alla ricorrente è precluso l'accesso a misure di ricapitalizzazione concesse dal Regno di Spagna, essa non dimostra tuttavia in che modo detta esclusione sia tale da dissuaderla dallo stabilirsi in Spagna o dall'effettuare prestazioni di servizi dalla Spagna e verso la Spagna. In particolare, la ricorrente non indica gli elementi di fatto o di diritto in conseguenza dei quali il regime di aiuti di cui trattasi produrrebbe effetti restrittivi che andrebbero al di là di quelli che fanno scattare il divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ma che, come statuito nell'ambito delle prime due parti del primo motivo di ricorso, sono nondimeno necessari e proporzionati per porre rimedio al grave turbamento dell'economia spagnola causato dalla pandemia di COVID-19, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

62 Inoltre, nella decisione impugnata, la Commissione ha verificato se l'attuazione del regime di aiuti di cui trattasi fosse compatibile con le libertà fondamentali di circolazione e in particolare con la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. Al riguardo, essa ha rilevato che nessuno dei criteri di ammissibilità, e in particolare quelli relativi all'importanza sistemica o strategica dei beneficiari per l'economia spagnola e al fatto che i loro principali centri di attività devono essere situati in Spagna, può essere interpretato o applicato nel senso che il beneficio dell'aiuto sia subordinato al trasferimento verso la Spagna delle attività da esse svolte in un altro Stato membro (punti 46, 59 e 60 della decisione impugnata). La ricorrente non contesta tale valutazione.

63 Da tutto quanto precede risulta che nessuna delle parti del primo motivo di ricorso può essere accolta e, pertanto, che il motivo in esame deve essere respinto.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione dell'obbligo di bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata

64 In primo luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione non ha adempiuto il suo obbligo, in sede di esame della compatibilità di un aiuto, di operare un bilanciamento tra gli effetti positivi previsti da tale aiuto in termini di realizzazione degli obiettivi enunciati all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE e gli effetti negativi del medesimo in termini di distorsione della concorrenza e di impatto sul commercio tra gli Stati membri, il che costituirebbe un errore manifesto di valutazione dei fatti e quindi un motivo sufficiente per annullare la decisione impugnata. In secondo luogo, il quadro temporaneo vincolerebbe la Commissione e costituirebbe una seconda base giuridica distinta che impone alla Commissione l'obbligo di operare tale bilanciamento. In terzo luogo, nell'ipotesi in cui il quadro temporaneo venga interpretato nel senso che non prevede un simile obbligo di bilanciamento, la ricorrente solleva un'eccezione di illegittimità nei suoi confronti ai sensi dell'articolo 277 TFUE, per il motivo che detto quadro sarebbe quindi contrario all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

65 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, contesta tale argomentazione.

66 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE «[p]ossono considerarsi compatibili con il mercato interno (...) gli aiuti destinati (...) a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». Dal tenore letterale di tale disposizione risulta che i suoi autori hanno ritenuto che fosse nell'interesse dell'intera Unione che l'uno o l'altro dei suoi Stati membri fosse in grado di superare una crisi significativa, o persino esistenziale, la quale non potesse che avere gravi conseguenze sull'economia di tutti o di parte degli altri Stati membri, e dunque sull'Unione in quanto tale. Tale interpretazione testuale della lettera dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE è confermata dal suo confronto con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, il quale riguarda «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», nella misura in cui il tenore letterale di quest'ultima disposizione contempla una condizione, relativa alla dimostrazione dell'assenza di alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, che non figura nell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione, C-594/18 P, EU:C:2020:742, punti 20 e 39).

67 Pertanto, sempre che siano soddisfatte le condizioni poste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ossia, nel caso di specie, che lo Stato membro interessato si trovi effettivamente a dover far fronte a un grave turbamento della sua economia e che gli aiuti adottati per porre rimedio a tale turbamento siano, da un lato, necessari a tal fine e, dall'altro, adeguati e proporzionati, si presume che dette misure siano adottate nell'interesse dell'Unione, sicché tale disposizione non richiede che la Commissione proceda a un bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata, al contrario di quanto prescritto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. In altri termini, un simile bilanciamento non avrebbe ragion d'essere nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, in quanto il suo risultato si presume positivo. Il fatto che uno Stato membro riesca a porre rimedio a un grave turbamento della sua economia non può infatti che andare a beneficio dell'Unione in generale e del mercato interno in particolare.

68 È dunque necessario constatare che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede che la Commissione proceda a un bilanciamento tra gli effetti benefici dell'aiuto e i suoi effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata, al contrario di quanto prescritto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, ma soltanto che essa verifichi se l'aiuto di cui trattasi sia necessario, adeguato e proporzionato per porre rimedio al grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato. Occorre quindi respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale l'obbligo del bilanciamento risulterebbe dal carattere eccezionale degli aiuti compatibili, compresi quelli dichiarati compatibili in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Per le stesse ragioni, essa non può legittimamente invocare la sentenza del 19 settembre 2018, HH Ferries e a./Commissione (T-68/15, EU:T:2018:563, punti da 210 a 214), in quanto in tale sentenza il Tribunale non ha preso in considerazione le conseguenze della differenza testuale tra l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), e l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, sottolineata dalla Corte nella sentenza del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punti 20 e 39).

69 La ricorrente non può neppure invocare l'obbligatorietà di un bilanciamento sulla base del quadro temporaneo, argomentando che esso vincolerebbe la Commissione e fornirebbe una seconda base distinta all'obbligo di quest'ultima a tale riguardo, poiché un simile obbligo non è previsto nel quadro temporaneo. In particolare, il punto 1.2 di tale quadro temporaneo, al quale la ricorrente fa riferimento, relativo alla «necessità di uno stretto coordinamento europeo delle misure di aiuto nazionali», contiene un unico punto, il punto 10, nel quale non figura alcuna prescrizione al riguardo. Quanto al punto 16 bis del quadro temporaneo, parimenti invocato dalla ricorrente, il bilanciamento menzionato in detto punto riguarda l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e non quella dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Di conseguenza, la ricorrente non può invocarlo.

70 Pertanto, dal momento che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede un bilanciamento del genere, il quadro temporaneo, che non lo impone neppure, non lo contraddice, cosicché anche l'eccezione di illegittimità dev'essere respinta.

71 Il secondo motivo di ricorso dev'essere quindi respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo di ricorso, vertente, in sostanza, sull'erronea qualificazione dell'aiuto come regime di aiuti

72 La ricorrente afferma, in sostanza, che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto qualificando la misura in questione come regime di aiuti. Secondo la ricorrente, i criteri di ammissibilità sarebbero vaghi e astratti, cosicché le autorità spagnole incaricate della successiva selezione dei beneficiari disporrebbero di un ampio margine di discrezionalità. Inoltre, la composizione del consiglio di amministrazione dimostrerebbe che la selezione dei beneficiari sarebbe puramente politica, in assenza di mezzi tecnici che consentano di definire la qualità del potenziale beneficiario dell'aiuto. Orbene, secondo la giurisprudenza del Tribunale (sentenza del 14 febbraio 2019, Belgio e Magnetrol International/Commissione, T-131/16 e T-263/16, con impugnazione pendente, EU:T:2019:91), una misura sarebbe qualificata come regime di aiuti se le autorità nazionali incaricate della sua attuazione non potessero disporre di un margine di discrezionalità relativamente alla determinazione degli elementi essenziali dell'aiuto in questione e all'opportunità della sua concessione, il che non avverrebbe nel caso di specie.

73 La Commissione e il Regno di Spagna contestano gli argomenti della ricorrente.

74 Dalla decisione impugnata risulta che l'aiuto in questione è stato qualificato come regime di aiuti e non come aiuto individuale (punto 1 della decisione impugnata).

75 Ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2015/1589, del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE] (GU 2015, L 248, pag. 9), costituisce un regime di aiuti 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».

76 Nel caso di specie, è pacifico che l'aiuto in questione non è legato a uno specifico progetto e non è concesso per un periodo di tempo indefinito o per un ammontare indefinito ai sensi della seconda ipotesi di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, cosicché tale seconda ipotesi è irrilevante nella fattispecie.

77 Ciò posto, occorre verificare se l'aiuto di cui trattasi costituisca un regime di aiuti ai sensi della prima ipotesi di cui all'articolo 1, lettera d), di tale regolamento.

78 Per costante giurisprudenza, nel caso specifico di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiare le caratteristiche del regime in questione per valutare, nella motivazione della decisione, se, in base alle modalità previste da tale regime, esso assicuri un vantaggio ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare a imprese che partecipano agli scambi tra gli Stati membri. Dunque, la Commissione, in una decisione riguardante un simile regime, non è tenuta a compiere un'analisi dell'aiuto concesso in ogni singolo caso sulla base di un tale regime. È solo nella fase del recupero degli aiuti che diventa necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata (v., in tal senso, sentenze del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 63; del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 114; del 29 luglio 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, punto 27, e del 4 marzo 2021, Commissione/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punto 65).

79 Di conseguenza, nel caso di un simile regime di aiuti, occorre operare una distinzione tra, da un lato, l'adozione di detto regime e, dall'altro, la concessione di aiuti sulla base di tale regime (v., in tal senso, sentenze dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punto 22, e del 4 marzo 2021, Commissione/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punto 66).

80 Inoltre, l'avvocato generale Kokott ha precisato che la nozione di regime ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589 deve essere interpretata in senso ampio. A suo avviso, l'effetto utile del controllo degli aiuti depone a favore di una siffatta interpretazione in senso lato, dal momento che l'articolo 1, lettera d), di tale regolamento contempla una pluralità di casi simili. Orbene, l'efficacia dei compiti gravanti sulla Commissione in tale settore verrebbe compromessa qualora gli Stati membri o le parti interessate potessero impedire il controllo di un potenziale regime di aiuti trasferendolo dal piano legislativo a quello amministrativo. La Commissione dovrebbe quindi esaminare separatamente tutte le decisioni, nonostante esse siano della stessa natura (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Belgio e Magnetrol International, C-337/19 P, EU:C:2020:990, paragrafi 64 e 65).

81 Ciò premesso, occorre verificare se, conformemente alla formulazione dell'articolo 1, lettera d), prima ipotesi, del regolamento 2015/1589, in primo luogo, le disposizioni di diritto spagnolo individuate dalla Commissione nella decisione impugnata come base giuridica del regime di aiuti in questione consentano, da sole, vale a dire senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, la concessione individuale di aiuti a imprese che ne abbiano fatto domanda e se, in secondo luogo, tali disposizioni definiscano in maniera generale e astratta i beneficiari dell'aiuto.

82 In primo luogo, occorre rilevare che nel caso di specie, secondo il punto 7 della decisione impugnata, la base giuridica della misura in questione è il Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (regio decreto legge 25/20, del 3 luglio 2020, recante misure urgenti di sostegno alla ripresa economica e all'occupazione; in prosieguo: il «RDL») e l'Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (accordo del Consiglio dei Ministri sul funzionamento del Fondo di sostegno alla solvibilità delle imprese strategiche; in prosieguo: l'«ACM»).

83 Al riguardo, il Tribunale constata che il RDL e l'ACM costituiscono atti di portata generale che disciplinano tutte le caratteristiche dell'aiuto in questione. Conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 78, ciò consente alla Commissione di limitare il suo esame, nella motivazione della decisione impugnata, alle caratteristiche di tale misura, quali emergono dagli atti summenzionati, e di verificare, su tale base, se detta misura assicuri un vantaggio ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare a imprese che partecipano agli scambi tra gli Stati membri, senza che essa sia tenuta ad effettuare un'analisi dell'aiuto concesso in ogni singolo caso sul fondamento di tale regime.

84 Il RDL e l'ACM disciplinano, infatti, la forma dell'aiuto, il suo ammontare, il periodo di applicabilità dello stesso, i criteri di ammissibilità dei beneficiari nonché gli organi incaricati della sua applicazione e la procedura da seguire.

85 Pertanto, per quanto riguarda la forma dell'aiuto, dall'articolo 3, paragrafi 1 e 3, dell'allegato II dell'ACM si evince che l'aiuto può assumere la forma di prestiti partecipativi, titoli di debito ibridi o altri strumenti convertibili in capitale (gli «strumenti ibridi di capitale»), sottoscrizioni di azioni (gli «strumenti di capitale»), prestiti subordinati o un altro strumento di capitale (punto 15

della decisione impugnata). Quanto alla dotazione finanziaria complessiva dell'aiuto, essa è fissata, in forza dell'articolo 2, paragrafo 3, del RDL, in EUR 10 miliardi, mentre, in virtù del punto 3 dell'appendice dell'ACM e del punto 4.1 dell'allegato II dell'ACM, gli aiuti di importo superiore a EUR 250 milioni devono essere notificati individualmente alla Commissione, come richiesto del resto dal punto 51 del quadro temporaneo (punto 14 della decisione impugnata), e l'importo minimo degli aiuti individuali concessi su tale base è fissato, in linea di principio, in EUR 25 milioni per beneficiario. Per quanto riguarda il periodo di applicabilità dell'aiuto in questione, il finanziamento del Fondo può essere concesso fino al 30 giugno 2021 al più tardi, conformemente all'appendice dell'ACM (punto 10 della decisione impugnata). L'articolo 2 dell'allegato II dell'ACM prevede, inoltre, un elenco tassativo di tredici criteri cumulativi di ammissibilità al beneficio dell'aiuto. Del pari, le disposizioni rilevanti del RDL e dell'ACM indicano gli organi incaricati dell'applicazione dell'aiuto e disciplinano la procedura da seguire per la concessione degli aiuti. In particolare, il Fondo è gestito da un consiglio di amministrazione, che è un comitato interministeriale diretto dal presidente della SEPI e composto, inoltre, da rappresentanti dei Ministeri dell'Economia, delle Finanze, dell'Industria e dell'Energia. La SEPI è incaricata, tra l'altro, della valutazione delle domande di aiuto, dell'utilizzo dei fondi e della registrazione dei titoli acquisiti. Il consiglio di amministrazione decide con deliberazione sull'esito delle domande di aiuto e sui termini del finanziamento concesso, che saranno stabiliti in un accordo da sottoscrivere con il beneficiario. Il consiglio di amministrazione sottoporrà detti accordi all'approvazione del Consiglio dei Ministri (punti 8 e 9 della decisione impugnata).

86 Per quanto riguarda, inoltre, la questione se le disposizioni del RDL e dell'ACM consentano la concessione individuale degli aiuti, «senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione», ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, occorre rilevare che il criterio relativo alla «[necessità di] ulteriori misure di attuazione» implica che la concessione individuale degli aiuti può avvenire soltanto attraverso altre misure «ulteriori», che si aggiungono alle disposizioni che istituiscono l'aiuto in questione, integrandole o precisandole.

87 Nel caso di specie, il Tribunale constata che l'articolo 2, paragrafo 15, del RDL prevede espressamente che il funzionamento, la mobilizzazione delle risorse e la liquidazione del Fondo, nonché i criteri di ammissibilità e le procedure da seguire, saranno definiti nell'ACM, «senza che sia necessaria una normativa ulteriore». Come confermato dal Regno di Spagna in udienza, senza essere contraddetto dalla ricorrente su tale punto, non esiste nessun altro atto di qualsivoglia natura che si aggiungerebbe alle disposizioni rilevanti del RDL e dell'ACM, integrandole o precisandole. Pertanto, la concessione individuale degli aiuti in questione avviene sulla sola base delle disposizioni del RDL e dell'ACM, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione.

88 Per di più, è necessario evidenziare che il mero fatto che si debba seguire una certa procedura ai fini della concessione individuale degli aiuti – secondo cui le imprese che intendono beneficiarne devono farne domanda e gli organi incaricati dell'applicazione dell'aiuto devono esaminarla e, se del caso, dare il loro consenso – non implica l'esistenza di ulteriori misure di attuazione ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.

89 Inoltre, la ricorrente non individua alcuna ulteriore misura di attuazione ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, che integri o precisi le disposizioni pertinenti del RDL e dell'ACM.

90 Si deve quindi concludere che le disposizioni di diritto spagnolo individuate dalla Commissione nella decisione impugnata come base giuridica del regime di aiuti in questione consentono, da sole, vale a dire senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, la concessione individuale degli aiuti a imprese che ne abbiano fatto domanda.

91 In secondo luogo, per quanto riguarda la questione se dette disposizioni definiscano in maniera generale e astratta i beneficiari dell'aiuto, il Tribunale constata che i beneficiari dell'aiuto di cui trattasi non sono nominativamente designati, ma sono definiti, in forza dell'articolo 2 dell'allegato II dell'ACM, sulla base di un elenco tassativo di tredici criteri di applicazione generale cumulativi, alcuni dei quali sono stati sintetizzati al precedente punto 4.

92 Ne consegue che le disposizioni dell'ACM definiscono i beneficiari dell'aiuto in maniera generale e astratta, circostanza che del resto la ricorrente non contesta.

93 Per di più, interrogata in udienza sulla questione se, a suo avviso, l'aiuto in questione avrebbe dovuto essere qualificato come misura individuale e non come regime di aiuti, la ricorrente ha risposto che esso non sarebbe né l'una né l'altro, bensì una sorta di aiuto «sui generis» o «indefinibile». Tuttavia, è sufficiente rilevare al riguardo che, sebbene il regolamento 2015/1589 operi una distinzione tra i regimi di aiuti e gli aiuti individuali, esso non prevede, per contro, nessun altro tipo di aiuto al di fuori di queste due categorie di aiuto (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Francia e IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2017:951, punti 79 e 80).

94 Di conseguenza, il Tribunale perviene alla conclusione che le condizioni previste dall'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589 sono soddisfatte, di modo che la Commissione non è incorsa in nessun errore di diritto nel qualificare l'aiuto in questione come regime di aiuti.

95 Tale conclusione non è rimessa in discussione dagli altri argomenti della ricorrente.

96 In primo luogo, l'argomento che la ricorrente trae dalla composizione del consiglio di amministrazione del Fondo per affermare che la selezione dei beneficiari sarebbe puramente politica e che il suddetto consiglio sarebbe sprovvisto di mezzi tecnici che gli consentano di definire la qualità del potenziale beneficiario dell'aiuto è infondato in punto di fatto. Dall'articolo 2 dell'allegato II dell'ACM, in particolare, emerge infatti che le domande di aiuto sono, anzitutto, esaminate e valutate dalla SEPI, la quale verifica, con l'assistenza di esperti indipendenti, che tutti i criteri di ammissibilità siano soddisfatti e che le informazioni presentate dai richiedenti siano veritiere e sufficienti. Si tratta quindi di una valutazione tecnica delle domande di aiuto, effettuata dalla SEPI, che costituisce una fase indispensabile della procedura di concessione degli aiuti. Orbene, la ricorrente non tiene conto di tale fase della procedura. Pertanto, essa non può validamente sostenere che la suddetta procedura non si basa su alcun mezzo tecnico che consenta di definire la qualità del potenziale beneficiario dell'aiuto.

97 Inoltre, il mero fatto che il consiglio di amministrazione sia composto da rappresentanti di diversi ministeri incaricati di adottare decisioni nel settore interessato non osta in alcun modo alla qualificazione della misura di cui trattasi come regime di aiuti. Da un lato, è del tutto normale, tenuto conto delle implicazioni della dotazione finanziaria in questione per lo Stato spagnolo e del grave turbamento dell'economia spagnola cui l'aiuto in esame intende porre rimedio, che i membri di detto consiglio di amministrazione ricoprano incarichi in detti ministeri. Dall'altro lato, sarebbe speculativo dedurre dalla sola composizione del consiglio di amministrazione che la concessione degli aiuti sarebbe frutto di un'opportunità politica. Infatti, nessun elemento a

disposizione del Tribunale suggerisce che così sia. Al contrario, come sottolineato dal Regno di Spagna, le decisioni del consiglio di amministrazione, nonché la successiva approvazione del Consiglio dei Ministri, sono adottate sulla base della valutazione tecnica delle domande, effettuata dalla SEPI. Inoltre, durante le sue sessioni, il consiglio di amministrazione può anche farsi assistere dai servizi tecnici della SEPI che hanno effettuato l'analisi e la valutazione delle domande, così come previsto dall'articolo 8, paragrafo 3, dell'allegato III dell'ACM.

98 In ogni caso, la ricorrente non adduce alcun elemento di prova concreto idoneo a dimostrare che l'adozione di decisioni quanto alle domande di aiuto sarebbe dettata da ragioni di opportunità politica.

99 In secondo luogo, ad avviso della ricorrente, i criteri di ammissibilità sarebbero vaghi e astratti, di modo che il consiglio di amministrazione disporrebbe di un ampio margine di discrezionalità ai fini della loro applicazione.

100 Nel ricorso, la ricorrente non precisa a quali dei tredici criteri di ammissibilità si riferisca tale argomento. La lettura complessiva del suo terzo motivo di ricorso lascia tuttavia intendere che esso riguarda principalmente il criterio relativo all'importanza strategica e sistemica del beneficiario dell'aiuto, unico criterio espressamente menzionato in tale parte del ricorso, come confermato dalla ricorrente in udienza.

101 Al riguardo, occorre anzitutto evidenziare che è nella natura stessa di un regime di aiuti che i criteri di ammissibilità siano formulati in modo generale e astratto, di modo che essi possano essere applicati a un numero indefinito di beneficiari. Ciò è tanto più vero nel caso di un aiuto, come quello nel caso di specie, destinato ad applicarsi all'intera economia di uno Stato membro.

102 Tale criterio, poi, elenca una serie di indicazioni specifiche che possono chiarire e orientare la sua applicazione, quali, in particolare, l'appartenenza dell'impresa in questione ai settori della salute pubblica o della pubblica sicurezza, il suo ruolo nella realizzazione degli obiettivi a medio termine di transizione verde o di digitalizzazione, il suo carattere innovativo oppure il carattere essenziale dei servizi che fornisce.

103 Infine, la ricorrente non può neppure trarre argomenti dalla sentenza del 14 febbraio 2019, Belgio e Magnetrol International/Commissione (T-131/16 e T-263/16, con impugnazione pendente, EU:T:2019:91, punto 87). Infatti, da un lato, la causa che ha dato origine a tale sentenza era caratterizzata dal fatto che la maggior parte degli elementi essenziali dell'aiuto in questione non risultava dagli atti di diritto belga sui quali si basava detta misura. Il Tribunale ha quindi esaminato se la Commissione avesse sufficientemente dimostrato sotto il profilo giuridico l'esistenza di un approccio sistematico da parte dell'amministrazione belga che potesse, a sua volta, essere qualificato come regime di aiuti. Orbene, a differenza di detta causa, nel caso di specie, tutte le caratteristiche del regime di aiuti in questione derivano dagli atti sui quali si fonda tale regime (v. precedenti punti da 84 a 87), il quale, per di più, non si basa in alcun modo su un approccio sistematico da parte dell'amministrazione, questione che neppure si pone nella presente causa.

104 Dall'altro lato, e in ogni caso, la condizione elaborata dal Tribunale al punto 87 della sentenza del 14 febbraio 2019, Belgio e Magnetrol International/Commissione (T-131/16 e T-263/16, con impugnazione pendente, EU:T:2019:91), cui fa riferimento la ricorrente – e secondo la quale, affinché un aiuto sia qualificato come regime di aiuti, le autorità incaricate dell'applicazione di

detto regime non devono disporre di un margine di discrezionalità quanto alla determinazione degli elementi essenziali dell'aiuto in questione e all'opportunità della sua concessione – è soddisfatta nel caso di specie.

105 Al riguardo, occorre rilevare che tale condizione mira, in realtà, a garantire che le disposizioni che istituiscono l'aiuto in questione contengano tutti gli elementi rilevanti ai fini della valutazione della compatibilità di quest'ultimo con il mercato interno, il che solleverebbe la Commissione dalla necessità di effettuare un'analisi dell'aiuto concesso in ogni singolo caso, come previsto dalla giurisprudenza citata al precedente punto 78. Se le autorità nazionali dovessero, infatti, disporre di un margine di discrezionalità che permettesse loro di determinare o modificare gli elementi essenziali dell'aiuto in questione, oppure di aggiungerne altri o di derogarvi, la Commissione non sarebbe in grado di valutare la compatibilità di detto aiuto con il mercato interno senza esaminare le condizioni concrete di concessione in ogni singolo caso.

106 Ciò tuttavia non è quanto avviene nel caso di specie. Come è stato rilevato al precedente punto 80, l'articolo 2 dell'allegato II dell'ACM contiene l'elenco tassativo dei criteri di ammissibilità che devono essere cumulativamente soddisfatti. Le autorità incaricate dell'attuazione di tale regime non possono quindi né aggiungere altri criteri di ammissibilità né derogarvi, né tantomeno modificarne il contenuto. Pertanto, esse sono tenute a concedere l'aiuto se tutti i criteri sono soddisfatti e a condizione che la dotazione finanziaria totale della misura non sia esaurita, oppure a negarne il beneficio se uno di detti criteri non è soddisfatto. A tal riguardo, esse non dispongono quindi di alcun margine di discrezionalità, ma agiscono nell'ambito di una competenza vincolata.

107 In sede di valutazione di alcuni dei criteri di ammissibilità, come quello relativo all'importanza strategica o sistemica dell'impresa in questione, le autorità incaricate dell'attuazione del regime di cui trattasi potrebbero, certamente, essere chiamate ad effettuare valutazioni, talvolta complesse, di una moltitudine di fattori pertinenti. Tuttavia, il fatto di dover effettuare simili valutazioni non osta, in quanto tale, alla qualificazione della misura in questione come regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, tenuto conto, da un lato, dei criteri di ammissibilità espressamente enunciati nelle disposizioni che istituiscono l'aiuto – cui le autorità nazionali non possono derogare, aggiungerne altri e di cui non possono modificare il contenuto – e, dall'altro, del fatto che tali criteri di ammissibilità, alcuni dei quali sono stati illustrati al precedente punto 4, forniscono essi stessi indicazioni concrete per guidare le valutazioni che le autorità nazionali devono effettuare.

108 Nel suo ricorso, la ricorrente critica anche il punto 21 della decisione impugnata per il motivo che «il potere del consiglio di amministrazione di decidere di volta in volta sulla portata delle decisioni aziendali soggette a previa autorizzazione che saranno incluse nell'accordo sul sostegno finanziario pubblico temporaneo è altresì privo di qualsiasi criterio obiettivo». Tale argomento si basa, tuttavia, su una lettura parziale della decisione impugnata. Al punto 20 della decisione impugnata, infatti, la Commissione ha rilevato che, quando acquista azioni, lo Stato disporrebbe di diritti di veto relativamente a determinate decisioni strategiche dell'impresa. La Commissione ha peraltro evidenziato che l'esercizio di tali diritti di veto sarebbe strettamente limitato all'obiettivo di ripristinare la sostenibilità del beneficiario nonché a questioni soggette ad autorizzazione amministrativa, come il licenziamento di lavoratori, la scelta di metodi di produzione meno inquinanti oppure le soluzioni digitali. Detto potere del consiglio di amministrazione non è, di conseguenza, «privo di qualsiasi criterio oggettivo», come ritiene la ricorrente.

109 In udienza, la ricorrente ha altresì aggiunto che le autorità spagnole disporrebbero di un ampio margine di discrezionalità nel determinare l'ammontare e la forma dell'aiuto. Tale argomento, tuttavia, non è stato invocato nel ricorso e la ricorrente non ha addotto alcuna giustificazione per la sua presentazione tardiva. Esso non può neppure essere considerato un'estensione del terzo motivo di ricorso, nell'ambito del quale la ricorrente menziona soltanto il presunto margine di discrezionalità delle autorità spagnole quanto alla selezione dei beneficiari e al potere del consiglio di amministrazione di decidere della portata delle decisioni aziendali soggette ad autorizzazione preventiva. Esso deve pertanto essere respinto in quanto irricevibile (v., in tal senso, sentenze del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 95; del 16 settembre 2020, BP/FRA, C-669/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:713, punto 15, e del 27 settembre 2012, Ballast Nedam Infra/Commissione, T-362/06, EU:T:2012:492, punto 137).

110 In terzo luogo, nel ricorso, la ricorrente sostiene anche che «la Commissione si è privata del suo potere discrezionale nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato ed è incorsa in un errore di diritto consentendo alla Spagna di esercitare un potere discrezionale quanto alla selezione dei beneficiari del regime di aiuti». Interrogata in udienza sulla portata esatta di tale argomento, da un lato, la ricorrente ha ammesso che quest'ultimo coincideva con l'argomento relativo alla qualificazione della misura in questione come regime di aiuti. Dall'altro lato, essa ha aggiunto che, con detto argomento, essa addebitava alla Commissione uno sviamento di potere. Tuttavia, un eventuale sviamento di potere costituisce un motivo distinto di diritto, il quale non è stato dedotto nel ricorso e non può, pertanto, essere sollevato, senza giustificazione di sorta, per la prima volta in udienza. Un simile nuovo motivo di ricorso è quindi tardivo e irricevibile, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 109.

111 Alla luce di tutto quanto precede, il terzo motivo di ricorso dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo di ricorso, vertente sulla violazione dei diritti procedurali della ricorrente

112 Il quarto motivo di ricorso, relativo alla salvaguardia dei diritti procedurali della ricorrente in conseguenza del mancato avvio di un procedimento d'indagine formale da parte della Commissione nonostante la presunta esistenza di seri dubbi, ha, in realtà, carattere sussidiario, per il caso in cui il Tribunale non abbia esaminato la valutazione dell'aiuto in quanto tale. Da una giurisprudenza costante risulta infatti che un motivo del genere mira a consentire a una parte interessata di essere legittimata, in tale qualità, a proporre un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, il che le verrebbe altrimenti rifiutato (v., in tal senso, sentenze del 24 maggio 2011, Commissione/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punto 48, e del 27 ottobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, punto 44). Orbene, il Tribunale ha esaminato i primi tre motivi di ricorso, relativi alla valutazione dell'aiuto in quanto tale, sicché il motivo di ricorso in esame risulta privo della sua finalità dichiarata.

113 Per di più, è necessario constatare che tale motivo di ricorso è privo di contenuto autonomo. Nell'ambito di un simile motivo di ricorso, infatti, la parte ricorrente può invocare, ai fini della salvaguardia dei diritti procedurali di cui beneficia nell'ambito del procedimento d'indagine formale, unicamente motivi di ricorso idonei a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui la Commissione disponeva o poteva disporre, nella fase di esame preliminare della misura notificata, avrebbe dovuto far sorgere dubbi quanto alla compatibilità di quest'ultima con il mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 81; del 9 luglio 2009, 3F/Commissione, C-319/07 P, EU:C:2009:435, punto 35, e del 24 maggio 2011, Commission/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341,

punto 59), come il carattere insufficiente o incompleto dell'esame condotto dalla Commissione durante il procedimento di indagine preliminare o l'esistenza di denunce provenienti da terzi. Orbene, si deve rilevare che il quarto motivo di ricorso riprende in modo condensato gli argomenti avanzati nell'ambito dei motivi di ricorso dal primo al terzo senza evidenziare elementi specifici relativi ad eventuali serie difficoltà.

114 Per tali ragioni, occorre constatare che, poiché il Tribunale ha esaminato nel merito i suddetti motivi di ricorso, non è necessario esaminare la fondatezza del motivo di ricorso in esame.

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

115 La ricorrente sostiene che la Commissione sarebbe venuta meno al suo obbligo di motivazione omettendo di valutare se l'esclusione delle imprese non stabilite in Spagna dal beneficio dell'aiuto fosse conforme ai principi di non discriminazione, di libera prestazione dei servizi e di libertà di stabilimento.

116 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, chiede il rigetto del quinto motivo di ricorso.

117 Occorre al riguardo ricordare che anche se la motivazione di un atto dell'Unione, richiesta dall'articolo 296, paragrafo 2, TFUE, deve far apparire in maniera chiara e inequivoca l'iter logico seguito dall'autore dell'atto di cui trattasi, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata e al Tribunale di esercitare il proprio controllo, non è però necessario che essa contenga tutti gli elementi di fatto o di diritto pertinenti. L'osservanza dell'obbligo di motivazione deve, inoltre, essere valutata alla luce non soltanto del tenore letterale dell'atto, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione (v. sentenza del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

118 Nel caso di specie, per quanto riguarda la natura dell'atto in questione, la decisione impugnata è stata adottata al termine della fase di esame preliminare degli aiuti istituita dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, che ha unicamente lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto interessato, senza che sia avviato il procedimento d'indagine formale previsto dal paragrafo 2 del medesimo articolo, il quale è invece diretto a consentire alla Commissione di ottenere una conoscenza completa sull'insieme dei dati relativi a tale aiuto.

119 Orbene, una decisione del genere, adottata in tempi brevi, deve esporre unicamente le ragioni per le quali la Commissione ritiene che non sussistano gravi difficoltà per la valutazione della compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato comune (sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 65).

120 Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce la decisione impugnata, esso è caratterizzato dalla pandemia di COVID-19 e dall'estrema urgenza in cui la Commissione ha, anzitutto, adottato il quadro temporaneo, che fornisce sia agli Stati membri che alle imprese che subiscono le conseguenze di detta pandemia un certo numero di indicazioni; ha, poi, esaminato le misure che le erano state notificate da detti Stati, in particolare in applicazione di tale quadro, e, infine, ha adottato le decisioni relative a queste ultime, tra cui la decisione impugnata. A tal riguardo, dai precedenti punti da 1 a 6 si evince che sono trascorsi soltanto undici giorni tra la notifica del regime di aiuti di cui trattasi e l'adozione della decisione impugnata.

121 Orbene, nonostante la natura della decisione impugnata e le circostanze eccezionali in cui è stata adottata, occorre rilevare che essa contiene nondimeno 92 punti e permette di comprendere i motivi di fatto e di diritto per i quali la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni quanto al regime di aiuti di cui trattasi. Pertanto, nella decisione impugnata, la Commissione ha esposto, anche se talora succintamente in considerazione dell'urgenza, le ragioni per le quali il regime di aiuti di cui trattasi soddisfaceva le condizioni poste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

122 Per quanto riguarda, in particolare, la motivazione della decisione impugnata quanto all'esclusione delle imprese non stabilite in Spagna dal beneficio dell'aiuto, occorre ricordare che la Corte ha già avuto occasione di dichiarare che l'obbligo di motivazione è limitato, in linea di principio, alle ragioni per cui una determinata categoria di operatori beneficia di una misura determinata, ma non implica la necessità di giustificare l'esclusione di tutti gli altri operatori che non si trovano in una situazione analoga. Infatti, poiché il numero di categorie escluse dal beneficio di una misura è potenzialmente illimitato, non si può pretendere che la Commissione fornisca una motivazione specifica per ciascuna di esse (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, punto 81). Nel caso di specie, trattandosi di un regime di aiuti destinato ad applicarsi all'intera economia di uno Stato membro – sicché il numero di operatori esclusi dal beneficio di tale regime può essere potenzialmente illimitato – l'obbligo di motivazione incombente alla Commissione non si spinge fino al punto di imporle di esaminare se tutti o alcuni degli operatori così esclusi si trovino in una situazione analoga a quella dei beneficiari dell'aiuto e di giustificare, eventualmente, l'esclusione di tutti tali operatori dal beneficio dell'aiuto.

123 Inoltre, e in ogni caso, poiché la decisione impugnata illustra, da un lato, le caratteristiche del regime di aiuti, ivi compresi i criteri di ammissibilità al beneficio di quest'ultimo, e, dall'altro, sia pure succintamente, le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che tale regime non fosse lesivo delle libertà fondamentali di circolazione (v., segnatamente, punti 46, 59 e 60 della decisione impugnata), essa permette tanto alla ricorrente di esercitare il suo diritto a un ricorso effettivo – come emerge dal suo primo motivo di ricorso, che dimostra che essa ha potuto comprendere la portata della decisione impugnata al riguardo – quanto al Tribunale di esercitare il suo controllo.

124 Occorre quindi respingere il quinto motivo di ricorso.

125 Alla luce di tutto quanto precede, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

126 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle della Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

127 Il Regno di Spagna e la Repubblica francese si faranno carico delle proprie spese, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Ryanair DAC è condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Il Regno di Spagna e la Repubblica francese si faranno carico delle proprie spese.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 maggio 2021.

Firme