Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 16 marzo 2023[1]

Causa C-209/21 P

Ryanair DAC
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Aiuti di Stato – Svezia – COVID-19 – Garanzie sui prestiti destinati a sostenere le compagnie aeree – Decisione della Commissione europea di non sollevare obiezioni»

1. L'impugnazione oggetto della presente causa si inserisce nel quadro di un nutrito contenzioso pendente dinanzi alla Corte che vede Ryanair impugnare le sentenze con cui il Tribunale ha respinto i ricorsi da essa introdotti contro le decisioni con cui la Commissione europea ha autorizzato le misure di sostegno adottate da diversi Stati membri a seguito della pandemia di COVID-19 in favore di compagnie aeree operanti sul loro territorio sotto forma di aiuti individuali o di regimi di aiuti e fondate, a seconda dei casi, sull'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE o sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE[2]. Nella presente causa, Ryanair DAC (in prosieguo: «Ryanair» o «la ricorrente») chiede alla Corte di annullare la sentenza del 17 febbraio 2021, Ryanair/Commissione[3] (in prosieguo: la «sentenza impugnata») .

I. Fatti, procedimento dinanzi al Tribunale, sentenza impugnata, procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

2. I fatti a fondamento del ricorso dinanzi al Tribunale sono descritti come segue nei punti da 1 a 3 della sentenza impugnata e possono essere riassunti come segue.

3. Il 3 aprile 2020, il Regno di Svezia ha notificato alla Commissione una misura di aiuto sotto forma di un regime di garanzie sui prestiti a determinate compagnie aeree (in prosieguo: il «regime di aiuti in questione»), volto ad assicurare che le compagnie aeree titolari di una licenza rilasciata da tale Stato membro, importanti per la connettività di quest'ultimo, dispongano di liquidità sufficienti per evitare che i turbamenti causati dalla pandemia di COVID-19 compromettano la loro redditività e per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'attuale crisi. Del regime di aiuti in questione avrebbero beneficiato tutte le compagnie aeree

[1] Lingua originale: l'italiano.

[2] Rinvio per la descrizione del contesto in cui l'impugnazione oggetto delle presenti conclusioni si inserisce al paragrafo 1 delle mie conclusioni nella causa C-320/21, Ryanair DAC/Commissione.

[3] T-238/20, EU:T:2021:91.

titolari, al 1º gennaio 2020, della licenza svedese per esercitare attività commerciali nel settore dell'aviazione a norma dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità [4], ad eccezione delle compagnie aeree la cui attività principale consisteva nella prestazione di servizi non di linea di trasporto aereo di passeggeri. L'importo massimo dei prestiti garantiti in forza di tale regime sarebbe stato di 5 miliardi di corone svedesi (SEK) e la garanzia avrebbe riguardato crediti all'investimento e crediti per il capitale circolante, sarà concessa entro il 31 dicembre 2020 e avrà una durata massima di sei anni. L'11 aprile 2020, la Commissione ha adottato la decisione C(2020) 2366 final relativa all'aiuto di Stato SA.56812 (2020/N) – Svezia – COVID-19: regime di garanzie sui prestiti alle compagnie aeree (in prosieguo: la «decisione contestata»), con la quale essa, dopo aver concluso che la misura in questione configurava un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, ha valutato la compatibilità della stessa con il mercato interno alla luce della sua comunicazione del 19 marzo 2020, intitolata «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» [5], modificata il 3 aprile 2020 [6] (in prosieguo: il «quadro temporaneo»). La Commissione ha concluso che il regime di aiuti in questione soddisfacesse tutte le condizioni pertinenti di cui al punto 3.2 di tale quadro temporaneo, intitolato «Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti», e fosse compatibile con il mercato interno conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Essa non ha, pertanto, sollevato obiezioni nei suoi confronti.

4. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 1º maggio 2020, Ryanair ha proposto ricorso contro la decisione contestata. La Repubblica francese e il Regno di Svezia sono state ammesse a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Ryanair ha dedotto quattro motivi a sostegno del ricorso. Il primo motivo di ricorso verteva, in sostanza, sulla violazione dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e della libera prestazione dei servizi; il secondo motivo di ricorso verteva 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 motivo di ricorso verteva, in sostanza, sulla violazione dei diritti procedurali derivanti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, e il quarto motivo di ricorso verteva sulla violazione dell'obbligo di motivazione. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto tutti i motivi sollevati da Ryanair e il ricorso nella sua globalità, ha condannato Ryanair a farsi carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione e ha dichiarato che la Repubblica francese e il Regno di Svezia si sarebbero fatte carico delle proprie spese.

5. Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 1º aprile 2021, Ryanair ha proposto l'impugnazione oggetto delle presenti conclusioni. Un'udienza, comune con la causa C-210/21 P, Ryanair/Commissione, relativa a una misura di aiuto sotto forma di una moratoria sul pagamento della tassa di aviazione civile e della tassa di solidarietà sui biglietti aerei dovute su base mensile nel periodo da marzo a dicembre 2020, concessa dalla Francia alle compagnie aeree titolari di una licenza di esercizio rilasciata in tale Stato membro, si è tenuta il 19 ottobre 2022, nel corso della quale Ryanair, la Commissione, il Regno di Svezia e la Repubblica francese hanno presentato le loro argomentazioni orali.

6. Ryanair chiede alla Corte, a titolo principale, di annullare la sentenza impugnata, annullare la decisione contestata e condannare la Commissione alle spese e, a titolo subordinato, di annullare la sentenza impugnata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale al fine di riesame, riservare le spese

[4] GU 2008, L 293, pag. 3.

[5] GU 2020, C 91 I, pag. 1.

[6] GU 2020, C 112 I, pag. 1.

della prima istanza e dell'impugnazione. La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e condannare la ricorrente alle spese. Il Regno di Svezia e la Repubblica francese chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione.

II. Sull'impugnazione

7. A sostegno della sua impugnazione, Ryanair solleva cinque motivi, vertenti, il primo su una violazione del principio di non discriminazione, il secondo su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti con riguardo all'argomentazione della ricorrente relativa alla violazione della libera prestazione di servizi, il terzo su un errore di diritto commesso dal Tribunale nel negare l'esistenza di un obbligo della Commissione di procedere ad un bilanciamento tra effetti positivi e negativi dell'aiuto, il quarto su un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti per quanto riguarda la valutazione dell'esistenza di un vizio di motivazione della decisione contestata e, il quinto sulla mancata constatazione da parte del Tribunale di un obbligo della Commissione di aprire il procedimento d'indagine formale con riguardo al regime in questione.

8. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni verteranno unicamente sui primi tre motivi d'impugnazione.

A. Sul primo motivo d'impugnazione

9. Con il suo primo motivo d'impugnazione, diretto contro i punti da 25 a 57 della sentenza impugnata, Ryanair fa valere che il Tribunale ha violato il diritto dell'Unione con riguardo alla determinazione dell'esistenza, nel regime di aiuti in questione, di una discriminazione in base alla nazionalità priva di giustificazione ammissibile. Tale motivo si suddivide in cinque censure.

10. Nei motivi della sentenza impugnata oggetto di tali censure, il Tribunale ha anzitutto constatato che «uno dei criteri di ammissibilità [al regime di aiuti in questione], vale a dire quello del possesso di una licenza svedese, comporta un trattamento diverso delle compagnie aeree il cui principale centro di attività è situato in Svezia, che possono beneficiare di un prestito garantito dallo Stato, e di quelle il cui principale centro di attività è situato in un altro Stato membro e che operano in Svezia, verso la Svezia e dalla Svezia in forza della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, che non possono accedervi» (punto 30 della sentenza impugnata). Esso ha poi affermato che anche supponendo che tale differenza di trattamento potesse essere assimilata a una discriminazione ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE, occorreva sottolineare 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»» e che, pertanto, era necessario verificare se tale differenza di trattamento fosse consentita alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che costituisce la base giuridica della decisione contestata. Un tale esame implicava, secondo il Tribunale, da un lato, che l'obiettivo del regime di aiuti in questione soddisfacesse i requisiti di quest'ultima disposizione e, dall'altro, che le modalità di concessione dell'aiuto non andassero al di là di quanto era necessario per conseguire tale obiettivo (punto 31 della sentenza impugnata). Esso ha quindi, dapprima, definito l'obiettivo del regime di aiuti in questione (punti 32 e 33 della sentenza impugnata) e, successivamente esaminato se le modalità di concessione dell'aiuto non eccedessero quanto era necessario per conseguire l'obiettivo del regime di aiuti in questione e se soddisfacessero i requisiti posti dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE (punti da 34 a 56 della sentenza impugnata), rispondendo negativamente alla prima questione e affermativamente alla seconda (punto 57 della sentenza impugnata).

1. Sulla prima censura

11. Con la prima censura del suo primo motivo di ricorso, Ryanair fa valere che il Tribunale ha violato il principio di non discriminazione in base alla nazionalità poiché, pur avendo, da un lato, constatato l'esistenza di una disparità di trattamento tra le compagnie aeree il cui principale centro di attività è situato in Svezia e quelle il cui principale centro di attività è situato in un altro Stato membro e, dall'altro ammesso, che una tale disparità di trattamento poteva costituire una discriminazione, esso ha concluso che quest'ultima dovesse essere esaminata alla luce del solo articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Secondo la ricorrente, tale conclusione è affetta da quattro distinti errori di diritto.

12. In primo luogo, Ryanair fa valere che, circoscrivere l'ammissibilità al regime di aiuti in questione alle compagnie aeree che detengono una licenza di esercizio rilasciata in Svezia costituisce, conformemente alla sentenza del 18 marzo 2014, International Jet Management [7] – che il Tribunale avrebbe deliberatamente ignorato – una discriminazione diretta in base alla nazionalità. In secondo luogo, Ryanair fa valere che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale al punto 31 della sentenza impugnata, l'articolo 107 TFUE non costituisce una «disposizione particolare» ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE in quanto non stabilisce norme specifiche di non discriminazione. In terzo luogo, Ryanair fa valere che una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità quale quella introdotta dalla misura controversa non sarebbe giustificabile se non sulla base dei motivi di deroga espressamente previsti dal Trattato e, pertanto, trattandosi di una misura che incide sulla libera prestazione dei servizi, sui motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica tassativamente enunciati dall'articolo 52 TFUE, cui rinvia l'articolo 62 TFUE. Le giustificazioni avanzate dalla Commissione nella decisione contestata, relative alla necessità di preservare la connettività della Svezia, non rientrerebbero in tali deroghe. In quarto luogo, Ryanair fa valere che, quand'anche la libera prestazione di servizi fosse inapplicabile nella specie, il Tribunale avrebbe comunque omesso di valutare se, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte, e, in particolare dalla sentenza International Jet Management, la disparità di trattamento introdotta dal regime di aiuti in questione si giustifichi sulla base di «considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate».

13. Ricordo che il principio generale di non discriminazione vieta, da una parte, di trattare in modo diverso situazioni analoghe e, dall'altra, di trattare nello stesso modo situazioni differenti, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato [8].

14. L'articolo 18, primo comma, TFUE stabilisce che, «nel campo di applicazione dei Trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». Secondo una consolidata giurisprudenza, tale disposizione è destinata a trovare applicazione in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali i Trattati non prevedano norme specifiche che vietano discriminazioni [9]. Costituiscono siffatte norme, secondo la Corte, segnatamente le disposizioni del Trattato relative alla libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri conferita dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), TFUE e dall'articolo 21 TFUE [10], le disposizioni in materia di libera circolazione delle merci (articoli 30, 34 e 110 TFUE) [11], di libera circolazione dei

7 C-628/11, EU:C:2014:171, punto 68, in prosieguo: la sentenza «International Jet Management».

8 V. sentenza del 27 ottobre 2022, ADPA e Gesamtverband Autoteile-Handel (C-390/21, EU:C:2022:837, punto 41).

9 V. sentenza del 6 ottobre 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, punto 29 e giurisprudenza citata).

10 V. sentenza del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punto 65).

11 V. sentenza del 18 giugno 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 40).

lavoratori (articolo 45 TFUE)[12], di libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE)[13], di libera prestazione di servizi (articoli da 56 a 62 TFUE)[14] e di libera circolazione dei capitali (articoli 63 e 65 TFUE)[15]. L'applicazione dell'articolo 18, primo comma, TFUE è dunque subordinata alla condizione che alla situazione all'origine della discriminazione fatta valere non si applichi alcuna norma specifica prevista dai Trattati e intesa a vietare una discriminazione fondata sulla nazionalità[16].

15. Come ho già avuto modo di esporre nelle mie conclusioni nella causa C-320/21 P, Ryanair/Commissione[17], sebbene il divieto di aiuti iscritto all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE miri a garantire che la concorrenza nel mercato interno non sia falsata da interventi degli Stati membri, che sono tendenzialmente volti a favorire imprese nazionali, provo qualche difficoltà a riconoscere a tale disposizione la natura di norma volta ad implementare il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità alla stessa stregua delle disposizioni del Trattato FUE sulle quattro libertà. In effetti, come ho già scritto in quella sede, se tra il principio di non discriminazione enunciato all'articolo 18, primo comma, TFUE e la disciplina degli aiuti di Stato esiste una tendenziale affinità di scopi, vale a dire la tutela della concorrenza e delle libertà europee, tale disciplina costituisce tuttavia uno strumento di controllo della discriminazione, ma non contiene essa stessa una regola di non discriminazione. Ciò nondimeno, come fa valere la Commissione, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 107 TFUE, nella misura in cui prevedono, a determinate condizioni, la compatibilità di certi aiuti con il mercato interno, ammettono talune disparità di trattamento ove necessarie e proporzionate al raggiungimento degli obiettivi previsti da tali disposizioni, e vengono dunque in rilievo ai fini dell'applicazione del principio di non discriminazione, in quanto «disposizioni particolari» dei Trattati ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE.

16. Il secondo argomento sollevato da Ryanair nel quadro della censura in analisi va dunque, a mio avviso, respinto.

17. Con il primo e il quarto argomento, Ryanair, richiamando la sentenza International Jet Management, fa valere che il criterio di selezione dei beneficiari adottato dal regime di aiuti in questione ha carattere discriminatorio e non è giustificato da «considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità» ai sensi di tale sentenza.

18. In proposito ricordo anzitutto che la Corte ha iterativamente affermato che le decisioni adottate dalla Commissione nel quadro del procedimento previsto dall'articolo 108 TFUE non devono mai pervenire ad un risultato che sia contrario a norme specifiche del Trattato e che, pertanto, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato o violi principi generali del diritto dell'Unione, come il principio della parità di trattamento, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno[18]. Tale limite si evince, secondo la Corte, dall'economia generale del Trattato, nell'ambito del quale dunque le norme in materia di aiuti non costituiscono un «sistema chiuso».

[12] V. sentenza del 6 ottobre 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punto 78).

[13] V. sentenza del 3 marzo 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punto 55).

[14] V. sentenza del 18 giugno 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punto 40 e giurisprudenza citata).

[15] V. sentenza del 18 marzo 2021, Autoridade Tributária e Aduaneira (Imposta sulle plusvalenze immobiliari) (C-388/19, EU:C:2021:212, punto 21).

[16] V. sentenza dell'11 giugno 2020, TÜV Rheinland LGA Products e Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punti 31 e 33 e giurisprudenza citata).

[17] Nello stesso senso, v. le mie conclusioni nella causa C-320/21 P, Ryanair/Commissione, paragrafi da 63 a 66.

[18] V. sentenze del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punto 96) e del 22 settembre 2020, Austria/Commissione (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punto 44 e giurisprudenza citata; in prosieguo: la «sentenza Austria/Commissione»).

19. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, tale giurisprudenza non esclude dall'obbligo di rispettare le disposizioni del Trattato sulla parità di trattamento e sulle libertà di circolazione le regole con cui uno Stato membro definisce la cerchia dei beneficiari di un regime di aiuti. Una tale esclusione non discende, a mio avviso, né dal riferimento generico, nella giurisprudenza sopra richiamata, alle «modalità» dell'aiuto, né dalla sentenza del 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi[19], su cui si fonda la Commissione nelle sue osservazioni relative al secondo motivo d'impugnazione, all'analisi del quale rinvio.

20. Ciò non toglie che la giurisprudenza richiamata al paragrafo 18 delle presenti conclusioni debba comunque essere conciliata con il fatto che, nel sistema del Trattato FUE, la compatibilità di un aiuto con il mercato interno deve essere effettuata attraverso il prisma delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, che, come si è detto sopra, ammettono delle disparità di trattamento laddove necessarie e proporzionate al raggiungimento degli scopi contemplati dal Trattato e costituiscono, nel senso precisato al paragrafo 15 delle presenti conclusioni, «disposizioni particolari» ai termini dell'articolo 18, primo comma, TFUE.

21. È sulla base di tali principi che vanno esaminati gli argomenti che la ricorrente fonda sulla sentenza International Jet Management. Ricordo che, in tale sentenza, la Corte ha considerato che l'articolo 18 TFUE ostasse alla normativa di uno Stato membro che imponeva ad un vettore aereo, titolare di una licenza di esercizio rilasciata da un altro Stato membro, l'obbligo di conseguire un'autorizzazione ad entrare nel suo spazio aereo per voli in provenienza da paesi terzi, mentre una simile autorizzazione non era richiesta ai vettori aerei titolari di una licenza rilasciata dal primo Stato membro. Dopo aver precisato che le norme sulla parità di trattamento tra soggetti nazionali e stranieri proibiscono non solo le discriminazioni palesi fondate sulla nazionalità ovvero, nel caso delle società, sulla sede, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto al medesimo risultato, la Corte ha precisato, in detta sentenza, che la normativa nazionale in causa, fondata sullo Stato di rilascio della licenza di esercizio, introduceva un criterio di distinzione che, di fatto, perveniva allo stesso risultato di un criterio fondato sulla nazionalità, poiché, conformemente all'articolo 4, lettera a), del regolamento n. 1008/2008, la licenza di esercizio è rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro nel quale il vettore aereo dispone del suo principale centro di attività ai sensi dell'articolo 2, punto 26, del medesimo regolamento[20]. Al punto 68 di tale sentenza, su cui si fonda l'argomentazione di Ryanair, la Corte, ha affermato che «una siffatta disparità di trattamento può essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale».

22. Rilevo anzitutto che, poiché la detenzione di una licenza di esercizio rilasciata in Svezia è uno dei requisiti per aver accesso al regime di aiuti in questione, Ryanair non ha torto a considerare, richiamandosi alla sentenza International Jet Management, che la cerchia dei beneficiari di tale regime è definita, tra l'altro, in funzione di «un criterio di distinzione che, di fatto, perviene allo stesso risultato di un criterio fondato sulla nazionalità»[21]. Tuttavia, le analogie della presente causa con quella che ha dato luogo a tale sentenza e dunque la possibilità di trasposizione al caso di specie dei principi da essa stabiliti, si esaurisce, a mio avviso, in questa sola constatazione.

[19] 74/76, EU:C:1977:51 (in prosieguo: la «sentenza Iannelli & Volpi»).

[20] V. sentenza International Jet Management, punti da 64 a 66.

[21] V. sentenza International Jet Management, punto 65.

23. La disciplina degli aiuti di Stato presenta in effetti specificità proprie, non solo procedurali, di cui è necessario tener conto anche ai fini dell'applicazione del principio di non discriminazione fondato sulla nazionalità. In particolare, a seconda della natura della misura in causa e dell'obiettivo da questa perseguito l'esigenza di un legame con il territorio nazionale ai fini dell'ammissibilità all'aiuto può risultare al contempo necessaria e proporzionata, di sorta che anche un criterio distintivo, quale quello utilizzato per definire la cerchia di beneficiari del regime di aiuti in questione, basato, in sostanza, sulla sede sociale dell'impresa [22], può, a seconda dei casi, risultare giustificato e non discriminatorio [23].

24. Il Tribunale ha dunque correttamente ritenuto, al punto 31 della sentenza impugnata, che potesse esservi discriminazione solo se e nella misura in cui il requisito della licenza rilasciata in Svezia non risultasse adeguato e proporzionato all'obiettivo perseguito dal regime di aiuti in questione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [24].

25. In ogni caso, anche a voler considerare la sentenza International Jet Management pertinente ai fini dell'applicazione del principio generale di non discriminazione nel settore degli aiuti di Stato, ritengo che considerazioni attinenti all'esigenza di preservare la connettività della Svezia in generale e quella interna al territorio svedese in particolare, inclusa la continuazione di servizi di trasporto aereo essenziali, anche legati allo stato di emergenza sanitaria creato dalla pandemia di COVID-19 – esigenza che, come si vedrà meglio in seguito, costituisce l'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore svedese nell'instaurare il regime di aiuti in questione – siano suscettibili di costituire «considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate» [25], di natura non puramente economica [26], ai sensi di tale sentenza. Anche in tale contesto, comunque, il giudizio di proporzionalità resta la pietra angolare della valutazione dell'esistenza di una discriminazione vietata dall'articolo 18, primo comma, TFUE. Il punto 68 della sentenza International Jet Management precisa infatti che le considerazioni invocate dallo Stato membro interessato per giustificare una disparità di trattamento in base alla nazionalità – che nella specie, è bene sottolinearlo, contrariamente a quanto accadeva nella sentenza International Jet Management, non favorisce tutte le compagnie aeree con licenza rilasciata dalla Svezia, ma solo quelle che rispondono a specifici criteri aggiuntivi – devono essere «adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale».

26. Risulta da quanto precede che anche il primo e il quarto argomento sollevati da Ryanair nel quadro della prima censura del suo primo motivo d'impugnazione sono infondati. Quanto al terzo argomento, poiché esso si sovrappone in sostanza con quelli avanzati nel quadro del suo quarto motivo d'impugnazione, rinvio all'esame di tale motivo.

27. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, la prima censura del primo motivo d'impugnazione, per la parte fin qui esaminata, va, a mio avviso, respinta come infondata.

22 V. sentenza International Jet Management, punto 66.

23 È in sostanza ciò che emerge in particolare dalla sentenza del 26 settembre 2002, Spagna/Commissione (C-351/98, EU:C:2002:530, punto 57).

24 In realtà il ragionamento seguito dal Tribunale al punto 31 della sentenza impugnata è in parte diverso da quello proposto. Esso ha, in sostanza considerato che, anche ove si dovesse ritenere che la disparità di trattamento introdotta dal regime di aiuti in questione costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità, occorresse comunque verificare se tale discriminazione non fosse ammessa in applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

25 V. sentenza International Jet Management, punto 68.

26 V., in questo senso, sentenza International Jet Management, punto 70.

2. Sulla seconda censura

28. Con la seconda censura del suo primo motivo di ricorso, Ryanair sostiene che il punto 32 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha affermato che il regime di aiuti in questione mira a «porre rimedio al grave turbamento dell'economia svedese causato dalla pandemia di COVID-19 (…), garantendo la connettività della Svezia», sia viziato da un errore di diritto e uno snaturamento dei fatti. Secondo la ricorrente, infatti, emerge chiaramente dalla decisione contestata che il vero obiettivo di tale regime fosse quello di assicurare una liquidità sufficiente alle compagnie aeree titolari di una licenza d'esercizio rilasciata in Svezia, selezionate sulla base di un criterio discriminatorio fondato sulla nazionalità.

29. Tale censura va a mia avviso respinta. Ritengo infatti che il Tribunale abbia correttamente identificato l'obiettivo principale del regime di aiuti in questione nell'esigenza di assicurare la connettività interna ed esterna della Svezia e abbia, senza commettere gli errori contestatigli dalla ricorrente, concluso, al punto 33 della sentenza impugnata, che un tale obiettivo fosse conforme alla finalità perseguita dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE di consentire agli Stati membri di rimediare a una perturbazione grave della loro economia. L'obiettivo di assicurare il collegamento aereo del territorio svedese è chiaramente espresso sia al considerando 8 della decisione contestata, in cui è descritto il regime di aiuti in questione, sia al considerando 43 di tale decisione, in cui la Commissione valuta la pertinenza di tale obiettivo e delle modalità per il suo raggiungimento ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Da tali considerando, menzionati dal Tribunale al punto 32 della sentenza impugnata, risulta distintamente che la selezione dei beneficiari del regime in base al criterio del possesso di una licenza d'esercizio rilasciata in Svezia è funzionale al perseguimento del suddetto obiettivo e costituisce uno strumento per il raggiungimento dello stesso, al pari del requisito di operare voli in partenza e a destinazione o all'interno del territorio svedese e dell'esclusione dei voli charter, e non, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, un obiettivo in sé.

30. Tale conclusione non è rimessa in discussione né dal particolare trattamento riservato dalle autorità svedesi a SAS AB (in prosieguo: «SAS»)[27], che costituisce una delle compagnie aeree che più contribuisce alla connettività della Svezia, né dalla circostanza che le compagnie aeree ammissibili al regime di aiuti in questione dovessero detenere una licenza di esercizio rilasciata dalla Svezia anteriormente al 1º gennaio 2020, poiché tale data, pur essendo precedente a quella in cui l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha ufficialmente qualificato l'epidemia di COVID-19 come pandemia (11 marzo 2020), si situa in un periodo, di poco precedente, in cui l'emergenza sanitaria cominciava già a profilarsi[28] e non può dunque, contrariamente a quanto sembra affermare Ryanair, considerarsi totalmente svincolata dall'evento alle cui conseguenze il regime di aiuti in questione intendeva porre rimedio.

[27] Come sottolineato da Ryanair, alla nota 10 della decisione contestata è indicato che un importo di un massimo di 1,5 miliardi di SEK era riservato a SAS.

[28] Il 30 gennaio 2020 l'OMS ha lanciato un avviso di «emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale» (P.H.E.I.C., *Public Health Emergency of International Concern*).

3. Sulla terza censura

31. La ricorrente fa valere che, nel concludere, ai punti da 38 a 44 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva dimostrato, nella decisione contestata, la necessità di circoscrivere l'accesso al regime di aiuti in questione alle sole compagnie aeree titolari di una licenza d'esercizio rilasciata dalle autorità svedesi, il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto e snaturato manifestamente i fatti.

32. Anzitutto, il Tribunale avrebbe errato nel considerare, ai punti 40 e 41 della sentenza impugnata «relativamente all'adeguatezza del regime di aiuti in questione», che, tenuto conto del fatto che tale regime assumeva la forma di garanzie statali per prestiti della durata massima di sei anni, «il criterio del possesso di una licenza svedese assicurava una certa stabilità della presenza, quantomeno amministrativa e finanziaria, di queste ultime», consentendo, per un verso, alle autorità svedesi, di controllare le modalità di utilizzo dell'aiuto in modo da far giocare la garanzia statale il meno possibile (punto 40) e riconoscendo loro, per altro verso, la possibilità di effettuare, conformemente agli obblighi derivanti in particolare dall'articolo 5 e dall'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1008/2008, un controllo finanziario dei beneficiari (punto 41). Inoltre, il Tribunale avrebbe errato nel concludere, sempre ai punti 40 e 41 della sentenza impugnata, che lo stesso controllo non sarebbe stato possibile «sulle compagnie aeree operanti sul territorio svedese in quanto semplici prestatori di servizi», atteso che, da un lato, «una prestazione di servizi può, per definizione, cessare in termini molto brevi, se non immediatamente» (punto 40) e, dall'altro, le autorità svedesi non hanno alcuna competenza, in forza del regolamento n. 1008/2008, «a vigilare la situazione finanziaria delle compagnie aeree non in possesso di una licenza svedese» (punto 41). Infine, il Tribunale avrebbe erroneamente concluso, al punto 42 della sentenza impugnata, che le disposizioni del regolamento n. 1008/2008 «stabiliscono obblighi normativi reciproci tra le compagnie aeree in possesso di una licenza svedese e le autorità svedesi e, quindi, un legame specifico e stabile tra di esse che soddisfa adeguatamente i requisiti prescritti all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, i quali richiedono che l'aiuto ponga rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro interessato».

33. La ricorrente solleva tre distinti argomenti.

34. In primo luogo, essa fa valere che la motivazione della decisione contestata non contiene nessun riferimento alla possibilità per le autorità svedesi di controllare le modalità di utilizzo dell'aiuto da parte delle compagnie beneficiarie. Il Tribunale avrebbe pertanto completato la motivazione di tale decisione che sarebbe ab origine carente.

35. In proposito, rilevo che al punto 43 della decisione contestata la Commissione fa espressamente riferimento alla circostanza che le compagnie aeree che dispongono di una licenza di esercizio rilasciata in Svezia hanno il loro principale centro di attività in tale Stato membro e sono ivi sottoposte a un regolare monitoraggio della loro situazione finanziaria. Pertanto, contrariamente a quanto fatto in sostanza valere da Ryanair, il Tribunale non ha sostituito la propria motivazione a quella della decisione contestata, ma l'ha tutt'al più esplicitata. Al riguardo, ricordo che, se, nell'ambito del controllo di legittimità di cui all'articolo 263 TFUE, il Tribunale non può in ogni caso, sostituire la propria motivazione a quella dell'autore dell'atto impugnato [29], esso può tuttavia essere indotto ad interpretare la motivazione dell'atto impugnato anche in maniera diversa dal suo autore e, in taluni casi, persino a respingere la motivazione formale adottata da quest'ultimo, salvo il caso in cui nessun elemento materiale lo

[29] V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, punto 70).

giustifichi [30]. Ora, al punto 40 della sentenza impugnata, il Tribunale si è limitato, al fine di rispondere alla censura sollevata dalla ricorrente, a procedere ad un'interpretazione della decisione contestata conforme alle indicazioni in essa contenute e non ha, pertanto, proceduto ad alcuna sostituzione della motivazione di detta decisione.

36. In secondo luogo, Ryanair fa valere che, contrariamente a quanto lascerebbe intendere il Tribunale, non esiste alcun legame tra il fatto che la compagnia aerea beneficiaria di un aiuto è titolare di una licenza d'esercizio rilasciata nello Stato membro erogatore e la capacità di tale Stato membro a controllare l'utilizzazione dell'aiuto. Il controllo effettuato ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 1008/2008 dall'autorità competente per il rilascio delle licenze avrebbe, infatti, come solo obiettivo di accertare che i vettori aerei dispongano in ogni momento dei fondi sufficienti a garantire la sicurezza delle loro attività. Detta autorità non avrebbe nessun potere coercitivo nei confronti di tali vettori quanto all'impiego delle loro risorse finanziarie. Ryanair fa inoltre valere che il Regno di Svezia avrebbe potuto subordinare l'erogazione dell'aiuto ad impegni oggettivi di controllo della sua utilizzazione da parte dei beneficiari piuttosto che imporre un'esigenza discriminatoria sulla base della nazionalità. Essa menziona a titolo di esempio la decisione 2010/13/CE [31], in cui la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato interno una misura tedesca che limitava l'aiuto in questione alle sole imprese aventi sede legale e uffici direttivi nello Stato membro interessato affermando che l'esigenza di controllare la situazione finanziaria dei beneficiari poteva essere soddisfatta con mezzi meno discriminatori.

37. In proposito, osservo che, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, in forza degli articoli 8 e 9 del regolamento n. 1008/2008, l'autorità competente per il rilascio delle licenze di ciascuno Stato membro, ha la facoltà di verificare, in qualsiasi momento, i risultati finanziari di un vettore aereo comunitario al quale ha rilasciato una licenza d'esercizio, chiedendo le informazioni pertinenti (articolo 8, paragrafo 4, secondo comma, e articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008). Inoltre, al fine di valutare la persistente idoneità finanziaria dei vettori aerei abilitati, tale autorità ha il potere di richiedere, oltre ai bilanci certificati per ciascun esercizio finanziario, un bilancio programmatico, dati relativi a entrate e uscite passate e future, relazioni sui movimenti di cassa e piani di liquidità (v. allegato I del regolamento n. 1008/2008, punto 3), nonché, in circostanze specifiche – in particolare nel caso di attivazione di nuovi servizi aerei o di modifiche sostanziali della portata dell'attività – un «piano economico» che comprende, per un dato periodo, «una descrizione dettagliata delle attività commerciali che il vettore aereo intende svolgere, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del mercato previsto e gli investimenti da effettuare, comprese le implicazioni economiche e finanziarie di tali attività» (v. articolo 8, paragrafi 5 e 6 e la definizione della nozione di piano economico all'articolo 2, punto 12 di tale regolamento).

38. Indipendentemente dalla finalità specifica del controllo effettuato dalle autorità competenti per il rilascio delle licenze o dell'assenza di effettivi poteri di coercizione sull'utilizzazione delle risorse finanziarie dei vettori aerei abilitati, risulta da quanto precede la possibilità effettiva, ed anzi l'obbligatorietà, di un monitoraggio continuo e ad ampio spettro che consente alle autorità dello Stato membro erogatore di un aiuto, come correttamente affermato dal Tribunale al punto 40 della sentenza impugnata, di verificare l'utilizzazione dello stesso e, in particolare, trattandosi di un aiuto sotto forma di garanzia pubblica, di valutare concretamente il rischio che quest'ultima sia attivata. Non vedo peraltro per quale ragione il fatto che i poteri di controllo

[30] V. sentenza del 6 ottobre 2021, World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, punto 71).

[31] Decisione della Commissione 2010/13/CE, del 30 settembre 2009, relativa al regime di aiuti C 2/09 (ex N 221/08 e N 413/08) a cui la Germania intende dare esecuzione per l'ammodernamento delle condizioni quadro per la partecipazione di capitale (GU 2010, L 6, pag. 32, in particolare considerando 108).

conferiti dal regolamento n. 1008/2008 all'autorità competente per il rilascio delle licenze siano utilizzati anche al fine di verificare l'impiego, da parte dei vettori aerei abilitati, di risorse statali concesse nel quadro dell'attività di trasporto assoggettata a controllo costituirebbe, come affermato da Ryanair, una violazione di tale regolamento e ciò anche a supporre che la finalità dei poteri conferiti a tali autorità sia unicamente quella di garantire la sicurezza del trasporto aereo.

39. Ora, come sottolineato dal Tribunale, le compagnie aeree che dispongono di una licenza rilasciata da un diverso Stato membro non sono sottoposte a un monitoraggio quale quello sopra descritto. Peraltro, come correttamente osservato tanto dal governo svedese che da quello francese, un controllo analogo per portata e intensità – che riflette l'intensità del legame che unisce ogni vettore aereo allo Stato di rilascio della licenza d'esercizio – potrebbe difficilmente essere imposto contrattualmente a tali compagnie a titolo di condizione per il rilascio dell'aiuto. L'esempio fatto da Ryanair della compagnia estone Nordica, con la quale la Svezia avrebbe concluso un contratto di servizio pubblico, è privo di pertinenza nel caso di specie in cui la misura in esame costituisce un aiuto concesso sotto forma di garanzia statale e si tratta dunque di verificare in che termini la compagnia aerea interessata onori i prestiti ottenuti e non in che misura adempia agli obblighi di servizio pubblico assunti [32]. Del pari, non è pertinente anche a supporre che sia operante [33] il rinvio fatto da Ryanair alla decisione 2010/13, poiché, in tale decisione, l'aiuto era, come si è detto, limitato alle sole società che avevano al contempo la sede legale e amministrativa nello Stato membro in questione, una doppia esigenza che escludeva centri di attività, succursali e controllate di imprese dell'Unione, giudicata dalla Commissione non giustificata dalla necessità, invocata da detto Stato membro, di effettuare i necessari controlli sulla situazione finanziaria degli investitori. Ora, come correttamente sottolineato dalla Commissione, l'articolo 4 del regolamento n. 1008/2008, che fa riferimento alla nozione di «principale centro di attività» [34], letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 26, di tale regolamento, non richiede un tale cumulo. Infine, il fatto che il regime di aiuti in questione sia concesso e gestito da un'autorità amministrativa diversa da quella che esercita il controllo non rimette in discussione né l'effettività dei controlli ai quali sono assoggettate in Svezia le compagnie aeree ammissibili all'aiuto né la stabilità della presenza di tali compagnie in questo Stato membro, elementi che consentono entrambi, come affermato dal Tribunale, un più agevole monitoraggio delle condizioni di utilizzo dell'aiuto.

40. In terzo luogo Ryanair afferma che il regolamento n. 1008/2008 non impone alle compagnie aeree alcun obbligo di fornire servizi in provenienza o a destinazione dello Stato membro che ha rilasciato loro una licenza d'esercizio o nel territorio dello stesso né rende più difficile, per tali compagnie, interrompere siffatti servizi rispetto alle compagnie aeree che operano in regime di prestazione di servizi.

41. In proposito, è giocoforza rilevare che, contrariamente a quanto sembra implicare Ryanair, ai punti da 40 a 42 della sentenza impugnata, il Tribunale non ha in alcun modo affermato o anche solo sottinteso l'esistenza di un obbligo per i vettori aerei titolari di una licenza d'esercizio rilasciata in un dato Stato membro di operare sul territorio di quest'ultimo. Esso si è invece

[32] Ryanair rinvia alla decisione della Commissione dell'11 agosto 2020 relativa all'aiuto di Stato SA.57586 (2020/N) – Estonia COVID-19: Ricapitalizzazione e prestito a tasso bonificato accordato a Nordica (GU 2020, C 346, pag. 3), in cui, al considerando 18 e alla nota 10, si menziona un contratto di servizio pubblico concluso tra la Svezia e Nordica valido dal 27 ottobre 2019 al 27 ottobre 2023.

[33] Secondo una costante giurisprudenza, la legittimità di una prassi decisionale precedente (e a fortiori di una decisione isolata), anche ove dimostrata, non è sufficiente a rimettere in discussione la legittimità di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, v. ordinanza del 10 ottobre 2017, Greenpeace Energy/Commissione (C-640/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:752, punto 27 e giurisprudenza citata).

[34] Ricordo che, ai sensi dell'articolo 2, punto 26, del regolamento n. 1008/2008, si intende per «principale centro di attività», la «sede principale o sociale di un vettore aereo comunitario nello Stato membro in cui sono esercitate le principali funzioni finanziarie e il controllo operativo compresa la gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità, del vettore aereo comunitario».

limitato ad osservare che la detenzione di una tale licenza assicura una «certa stabilità della presenza, quantomeno amministrativa e finanziaria» di tali vettori, affermazione, questa, non suscettibile di contestazione.

42. Quanto all'affermazione del Tribunale, contenuta al punto 40 della sentenza impugnata, contestata dalla ricorrente, secondo cui una prestazione di servizi può, per definizione, cessare in termini molto brevi, se non immediatamente, rilevo che Ryanair si limita a osservare che nessuna disposizione espressa del regolamento n. 1008/2008 o del diritto dell'Unione «rende meno difficile» la cessazione di attività in uno Stato membro per una compagnia aerea che non è titolare di una licenza rilasciata in tale Stato membro rispetto ad una compagnia che detiene una siffatta licenza. Ora un tale argomento, oltre a non consentire d'infirmare la suddetta affermazione del Tribunale, non tiene conto del fatto che, come osserva correttamente la Commissione, i legami stabili e reciproci tra vettore aereo e Stato membro di rilascio della licenza sono tali per cui è improbabile che il primo decida di cessare ogni attività sul territorio del secondo, così come è improbabile che un vettore aereo stabilisca il principale centro di attività ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1008/2008, che comprende tra l'altro il controllo operativo e la gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità, in uno Stato membro in cui non ha intenzione di svolgere alcuna attività. La stessa Ryanair, nonostante il suo status di compagnia aerea paneuropea e benché, come da essa affermato, trasporti più passeggeri da e verso la Germania, la Spagna o l'Italia che da e verso l'Irlanda, paese di cui detiene la licenza di esercizio, resta comunque la più importante compagnia aerea irlandese, che da oltre 35 anni fornisce un «contributo ineguagliabile» alla connettività e all'economia di tale Stato membro [35]. In ogni caso, il governo svedese, senza essere contestato da Ryanair, afferma nella sua memoria di risposta che non esistono compagnie aeree titolari di una licenza di esercizio rilasciata in Svezia che non forniscono servizi aerei a destinazione, in provenienza o nel territorio di tale Stato membro.

43. Il Tribunale non ha dunque, a mio avviso, commesso gli errori contestatigli da Ryanair nel concludere, ai punti 43 e 44 della sentenza impugnata che, limitando il beneficio dell'aiuto alle sole compagnie aeree in possesso di una licenza svedese, il Regno di Svezia avesse legittimamente cercato di assicurarsi dell'esistenza di un legame permanente tra sé e le compagnie aeree beneficiarie della sua garanzia – benché anche compagnie aeree titolari di licenze rilasciate in altri Stati membri potessero contribuire in certa misura alla connettività e all'economia svedese – e che tale limitazione fosse idonea a conseguire l'obiettivo di porre rimedio al grave turbamento dell'economia di tale Stato membro. Aggiungo che l'esistenza di un siffatto legame permanente rivestiva una particolare rilevanza in un contesto di crisi e di incertezza quale quello creato dalla pandemia di Covid-19, suscettibile di incidere pesantemente sulle scelte commerciali delle compagnie aeree operanti sul territorio svedese.

44. Ritengo pertanto che la terza censura del primo motivo d'impugnazione vada respinta.

4. Sulla quarta censura

45. Con la quarta censura del suo primo motivo d'impugnazione, Ryanair fa valere che, respingendo, ai punti da 45 a 54 della sentenza impugnata, gli argomenti avanzati dalla ricorrente quanto alla mancanza di proporzionalità del regime di aiuti in questione, il Tribunale ha commesso diversi errori di diritto e manifestamente snaturato i fatti.

46. Essa avanza cinque argomenti in tal senso.

[35] V. https://corporate.ryanair.com/news/pwc-report-confirms-ryanairs-unmatched-investment-in-irish-economy-over-past-35-years/

47. In primo luogo, la ricorrente contesta l'affermazione del Tribunale, contenuta al punto 45 della sentenza impugnata, secondo cui «il duplice requisito di una licenza svedese e del collegamento del territorio svedese mediante voli di linea è il più idoneo a garantire la presenza permanente di una compagnia aerea in tale territorio». Secondo la ricorrente, la giustificazione fornita dal Tribunale sempre al punto 45 della sentenza impugnata, vale a dire che, «la presenza del principale centro di attività di una compagnia aerea nel territorio di un determinato Stato membro», in quanto «corrisponde al luogo di adozione delle decisioni amministrative e finanziarie», «è particolarmente importante nella fattispecie al fine di garantire che la connettività della Svezia non sia interrotta da un giorno all'altro», sarebbe fondata su allegazioni ipotetiche e erronee, poiché il criterio essenziale che conduce una compagnia aerea a interrompere o a mantenere i suoi servizi sarebbe la sua strategia commerciale che non dipende dal luogo in cui si trova il suo stabilimento principale.

48. Poiché tale argomento si sovrappone in sostanza con argomenti sollevati nel quadro della seconda censura, mi limito a rinviare al paragrafo 42 delle presenti conclusioni. Il solo fatto che, giuridicamente e in astratto, una compagnia aerea possa cessare ogni attività sul territorio dello Stato membro di cui detiene la licenza d'esercizio con la stessa facilità di una compagnia aerea che opera in tale Stato membro in regime di prestazione di servizi, non consente di rimettere in discussione la circostanza, su cui si è fondato il Tribunale, secondo cui, nella pratica, una tale cessazione è fortemente improbabile in virtù dei legami reciproci intercorrenti tra vettore aereo e Stato membro di rilascio della licenza. Quanto all'affermazione secondo cui le compagnie aeree non titolari di una licenza nello Stato membro in cui operano «tendono ad offrire una connettività più rapida», la ricorrente non ne esplicita la pertinenza con riguardo alle constatazioni del Tribunale da essa contestate. Peraltro, tale affermazione si basa su dati sulla cui ricevibilità, rimessa in discussione dalla Commissione, il Tribunale ha ritenuto di non prendere posizione, come emerge dal punto 55 della sentenza impugnata che la ricorrente non contesta nel quadro della presente impugnazione.

49. In secondo luogo, Ryanair contesta l'affermazione contenuta al punto 45 della sentenza impugnata, secondo cui «le compagnie aeree ammissibili contribuiscono, nel complesso, maggiormente al collegamento di linea della Svezia sia per le merci sia per il trasporto passeggeri». Secondo la ricorrente, per un verso, tale affermazione si fonderebbe su un manifesto snaturamento dei fatti, poiché i dati forniti dallo stesso Tribunale, al punto 46 della sentenza impugnata, dimostrerebbero che le compagnie aeree titolari di una licenza svedese costituiscono una minoranza in due dei tre segmenti in cui si dividono i servizi aerei coperti dalla decisione contestata, vale a dire i voli in seno all'Unione (49%) e i voli al di fuori dell'Unione (35%). Per altro verso, detta affermazione sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità, poiché implicherebbe che un'impresa o una categoria d'imprese che soddisfa «maggiormente» l'obiettivo della misura ha diritto alla totalità degli aiuti da questa disposti. Ryanair fa altresì valere che il Tribunale ha errato, al punto 46 della sentenza impugnata, a qualificare come «dato fondamentale» il fatto che, nel 2019, le compagnie aeree in possesso di una licenza svedese garantivano il 98% del traffico interno di passeggeri e l'84% del trasporto interno di merci. Una corretta valutazione di tale dato in base al principio di proporzionalità avrebbe dovuto condurre il Tribunale a constatare che, poiché il traffico interno costituiva una minima parte del traffico totale della Svezia, esso non poteva da solo giustificare il criterio del possesso di una licenza nazionale. Peraltro, la ricorrente osserva che ove l'obiettivo effettivamente perseguito dalle autorità svedesi fosse stato quello di assicurare la connettività interna della Svezia, una misura che sostenga anche le attività non nazionali delle compagnie aeree con licenza rilasciata da tale Stato membro doveva considerarsi in sé sproporzionata.

50. Gli argomenti di Ryanair non mi convincono.

51. Da una lettura combinata dei punti 45 e 46 della sentenza impugnata risulta, infatti, che, laddove ha affermato che le compagnie aeree con licenza svedese contribuiscono nel complesso, maggiormente al collegamento di linea della Svezia, il Tribunale ha in realtà inteso evidenziare il contributo globalmente maggiore di tali compagnie alla realizzazione dell'obiettivo generale di assicurare la connettività di tale Stato membro nelle sue diverse componenti, costituite dal trasporto interno ed esterno di passeggeri e di merci. Una tale lettura è confermata dal punto 49 in fine della sentenza impugnata, in cui il Tribunale afferma che, focalizzandosi sulla sua quota nel mercato svedese del trasporto aereo di passeggeri da e verso la Svezia la ricorrente «sorvola sul fatto che la connettività della Svezia non è assicurata unicamente dal trasporto aereo di passeggeri, da un lato, e dal trasporto non interno alla Svezia, dall'altro, ma anche dal trasporto aereo di merci e dal trasporto aereo di passeggeri interno». Se ci si pone in questa prospettiva il solo fatto che, come sottolineato da Ryanair, le compagnie aeree titolari di una licenza svedese non detengono una quota maggioritaria nel trasporto di passeggeri interno ed esterno all'Unione non riveste l'importanza decisiva che gli attribuisce la ricorrente.

52. Peraltro, non ritengo che il Tribunale abbia commesso gli errori di diritto contestatigli dalla ricorrente, né alcuno snaturamento dei fatti – che peraltro Ryanair non invoca nello specifico – nel sottolineare la particolare importanza per il Regno di Svezia di assicurare la connettività aerea interna, date le caratteristiche geografiche di tale Stato membro.

53. Nella sua memoria di risposta, il governo svedese ha sottolineato in particolare la rilevanza che riveste il trasporto aereo al fine di assicurare la mobilità in Svezia, segnatamente là dove non esistono collegamenti stradali fissi, nonché, più specificamente, l'importanza del trasporto interno di merci per l'economia del paese. È dunque comprensibile che, nel perseguire l'obiettivo di rimediare alle perturbazioni dell'economia provocate dalla pandemia assicurando la connettività della Svezia, le autorità svedesi abbiano riconosciuto una rilevanza particolare alla connettività interna. Il Tribunale non ha dunque errato nel considerare fondamentale il dato relativo alla copertura del traffico interno di merci e passeggeri da parte delle compagnie aeree titolari di una licenza svedese. Ora, come già detto sopra, il Regno di Svezia afferma, senza essere sul punto contestato da Ryanair, che tutte le imprese che detengono un'autorizzazione svedese e sono ammissibili al regime di aiuto in questione contribuiscono, in misura maggiore o minore, alla connettività interna della Svezia. Il criterio relativo al possesso di tale licenza riflette dunque la realtà del mercato svedese del trasporto aereo.

54. Infine, contrariamente a quanto afferma Ryanair, il solo fatto che, nell'ambito della strategia messa in atto dalle autorità di uno Stato membro nell'istituire un regime di aiuti in vista della realizzazione di un determinato obiettivo, talune finalità specifiche all'interno di tale obiettivo più generale assumano, per tali autorità, un'importanza maggiore non implica automaticamente che il regime sia sproporzionato per il solo fatto che la cerchia dei beneficiari non è definita in modo da rendere ammissibili le sole imprese o attività che contribuiscono alla realizzazione di tali finalità specifiche.

55. In terzo luogo, Ryanair rimprovera al Tribunale di non aver valutato, nel quadro della sua analisi della proporzionalità del regime di aiuti in questione, gli effetti di tale regime sulla concorrenza. Tale valutazione sarebbe essenziale per determinare se le modalità di concessione dell'aiuto non vadano al di là di quanto è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito. Poiché l'argomentazione svolta da Ryanair su tale punto si sovrappone a quella sviluppata a sostegno del suo terzo motivo d'impugnazione, rinvio all'analisi di tale motivo.

56. In quarto luogo, Ryanair contesta il ragionamento seguito dal Tribunale ai punti 50 e 51 della sentenza impugnata per giustificare l'ammissibilità all'aiuto di compagnie aeree che contribuiscono in misura minore di lei alla connettività della Svezia, trascurando l'importanza della sua quota di mercato pari al 5%.

57. In proposito ricordo che, al punto 50 della sentenza impugnata, il Tribunale, dopo aver rilevato che la concessione di fondi pubblici nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE implica che «l'aiuto fornito dallo Stato membro interessato, pur in grave difficoltà, possa porre rimedio ai turbamenti della sua economia, il che presuppone che venga presa in considerazione in modo globale la situazione delle compagnie aeree in grado di consentire la ripresa di detta economia», ha precisato che, «[t]enendo presente che le risorse che possono essere assegnate dallo Stato membro interessato non sono infinite e devono quindi rispondere a priorità, non si [poteva] trascurare il fatto che lo Stato membro in questione doveva prendere in considerazione compagnie aeree che, pur essendo più piccole della ricorrente, (…) trasporta[ndo] meno passeggeri e registran[do] un volume d'affari minore, si concentravano sul collegamento interno del territorio svedese, il che costituiva una sfida ancor più vitale, tenuto conto delle specificità del territorio svedese e del periodo eccezionale caratterizzato dalla pandemia». Al punto 51 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aggiunto che «nulla garantiva al Regno di Svezia che il contributo alla connettività di tale paese da parte di una compagnia aerea incentrata sul trasporto aereo non interno di passeggeri, il cui principale centro di attività non si trovava nel suo territorio, sarebbe stato mantenuto dopo la crisi, quand'anche fosse stato ad essa concesso il beneficio della garanzia statale». Esso ha poi fatto riferimento alla situazione della ricorrente al momento dell'adozione della decisione contestata, osservando che la sua quota di mercato non aveva cessato di diminuire, passando dall'11,8% al 5%, e che essa intendeva ridurre la sua presenza fisica nel territorio svedese a una sola base, a Göteborg, nella quale, disponeva di un solo velivolo. Secondo la ricorrente il ragionamento del Tribunale è criticabile sotto un duplice profilo. Da un lato, se è vero che gli Stati membri dispongono di risorse limitate, essi sarebbero perfettamente in grado di istituire un regime in cui l'aiuto, pur essendo soggetto a un massimale, è distribuito nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità e coerentemente con l'obiettivo perseguito. Dall'altro, né un'eventuale flessione della quota di mercato, né il numero di basi o di velivoli sono menzionati quali criteri di ammissibilità all'aiuto nella decisione contestata.

58. Gli argomenti della ricorrente vanno, a mio avviso, respinti. Anzitutto rilevo che, al punto 50 della sentenza impugnata, il Tribunale ha risposto all'allegazione della ricorrente secondo cui il fatto che compagnie aeree con una quota di mercato inferiore alla sua erano ammissibili all'aiuto costituiva un elemento di incoerenza del sistema, sottolineando la necessità di tener conto del contributo delle compagnie beneficiarie alla connettività della Svezia da un punto di vista non solo «quantitativo», ma altresì «qualitativo». Un tale approccio, che implica la possibilità, per gli Stati membri di definire delle priorità nel perseguimento dell'obiettivo di un aiuto concesso ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, non è, come si già è detto al paragrafo 54 delle presenti conclusioni, in sé contrario al principio di proporzionalità, tenuto conto altresì delle risorse limitate messe a disposizione del perseguimento di tale obiettivo, in particolare in un contesto di crisi generalizzata quale quella creata dalla pandemia di Covid-19.

59. In quest'ottica, il Tribunale ha, a giusto titolo, fatto riferimento all'importanza che, con riguardo all'obiettivo del regime di aiuti in questione, rivestivano compagnie più piccole o attive in settori specifici, quali, non solo il trasporto a finalità medica o di soccorso menzionato specificamente dal Tribunale, ma altresì, come fatto valere dal governo svedese, il collegamento di zone periferiche della Svezia o ancora il trasporto interno di merci, in particolare date le

caratteristiche dell'evento eccezionale costituito dalla pandemia di Covid-19, alle cui conseguenze sull'economia svedese il regime di aiuti in questione mirava a rimediare. Laddove la ricorrente afferma che tale ragionamento implicava che incombesse al Tribunale verificare che tutte le compagnie con licenza svedese perseguissero una «finalità specifica», essa trascura il fatto che, al punto 50 della sentenza impugnata, il Tribunale non si è riferito alle sole compagnie aeree che perseguono «finalità specifiche», ma più in generale alla situazione delle compagnie aeree che, indipendentemente dalle loro dimensioni e dalla loro quota di mercato, «si concentravano sul collegamento interno del territorio svedese». Ora poiché, come si è detto sopra, risulta che, al momento dell'adozione della decisione contestata, tutte le compagnie aeree beneficiarie del regime di aiuti in questione contribuissero in misura maggiore o minore a tale collegamento, l'argomento di Ryanair è inconferente.

60. Infine, è da respingere l'argomento di Ryanair secondo cui, al punto 51 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe aggiunto criteri di ammissibilità ulteriori rispetto a quelli menzionati nella decisione contestata. In effetti, laddove, in tale punto, il Tribunale si è riferito alla situazione della ricorrente al momento dell'adozione della decisione contestata esso ha inteso unicamente illustrare la minore garanzia che una compagnia aerea il cui principale centro di attività non si trovava sul territorio svedese e la cui attività era incentrata sul trasporto esterno di passeggeri era in grado di fornire alle autorità svedesi circa il mantenimento delle sue attività su tale territorio dopo la crisi.

61. In quinto luogo, la ricorrente fa valere che il Tribunale avrebbe errato nell'affermare, al punto 53 della sentenza impugnata, che la Commissione non è tenuta a «pronunciarsi in astratto su tutte le misure alternative contemplabili». Il rinvio alla sentenza del 6 maggio 2019, Scor/Commissione [36] si baserebbe su un'interpretazione scorretta di tale sentenza che farebbe riferimento unicamente all'obbligo da parte della Commissione di prendere posizione su eventuali misure alternative nella motivazione della decisione. Sottrarre la Commissione all'obbligo di esaminare se non esistano misure meno restrittive negherebbe l'essenza stessa del principio di proporzionalità. Nella specie, il ragionamento del Tribunale sarebbe tanto più criticabile poiché la distribuzione dell'aiuto in questione sulla base delle quote di mercato costituiva un'opzione perfettamente perseguibile.

62. Dirò subito che l'affermazione che figura al punto 53 della sentenza impugnata, contestata dalla ricorrente non è, a mio avviso, condivisibile e deve essere, quanto meno, ridimensionata dalla Corte.

63. È certo vero che, come ricorda il governo francese, la Corte ha affermato nella sentenza Denkavit italiana [37] che la nozione di aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE si riferisce alle decisioni degli Stati membri, con cui questi ultimi, per il perseguimento di finalità economiche e sociali loro proprie, forniscono risorse alle imprese o ad altri soggetti dell'ordinamento, o procurano loro vantaggi destinati a favorire la realizzazione delle finalità economiche o sociali perseguite e che dunque «la decisione di erogare un aiuto e le modalità di una siffatta misura costituiscono una scelta politica incombente agli organi legislativi ed amministrativi nazionali, sotto il controllo della Commissione e della Corte» [38].

[36] T-135/17, non pubblicata, EU:T:2019:287 (in prosieguo: la «sentenza Scor», punto 94).

[37] Sentenza del 27 marzo 1980 (61/79, EU:C:1980:100, punto 31).

[38] V. conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, paragrafo 98).

64. Tuttavia, ciò non significa che gli Stati membri non siano tenuti, nel definire le modalità di attribuzione di un aiuto, e in particolare la cerchia dei soggetti che ne sono beneficiari, al rispetto del principio di proporzionalità in tutte le sue componenti. Ora, tale principio richiede che sia dimostrato che la misura in causa non eccede i limiti di ciò che è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito e che quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto attraverso misure meno restrittive [39]. La ricorrente ha dunque ragione nel contestare la correttezza dell'affermazione del Tribunale contenuta al punto 53 della sentenza impugnata [40].

65. Ciò detto, ai fini della verifica, nel quadro della valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato interno, del carattere proporzionato delle sue modalità – in particolare per quanto riguarda la definizione della cerchia dei suoi beneficiari – le eventuali «misure meno restrittive» che incombe alla Commissione prendere in considerazione devono poter fornire un contributo altrettanto efficace all'obiettivo perseguito con l'istituzione dell'aiuto, nella specie l'obiettivo di rimediare ai turbamenti dell'economia conseguenti alla pandemia di COVID-19. Ciò implica che non basta immaginare, in astratto, l'esistenza di siffatte misure alternative, ma che occorre altresì che queste ultime presentino un'efficacia analoga a quella delle misure progettate dallo Stato membro in questione per conseguire detto obiettivo.

66. Ora, al di là dell'affermazione contestata dalla ricorrente, il Tribunale ha seguito l'approccio suesposto, laddove, al punto 54 della sentenza impugnata, rinviando all'analisi contenuta ai punti da 40 a 44 e 49 della stessa ha concluso che «l'estensione del regime di aiuti in questione a compagnie non stabilite in Svezia non avrebbe consentito di conseguire l'obiettivo di detto regime in quanto […] l'esigenza di prendere in considerazione il trasporto aereo relativo alla Svezia nel suo complesso, nella sua diversità e nella sua durata non sarebbe stata assicurata altrettanto bene adottando i criteri proposti dalla ricorrente, sicché a ragione la Commissione non li ha approvati». Emerge peraltro dall'insieme dei motivi della sentenza impugnata relativi alla valutazione della proporzionalità che il Tribunale ha, in particolare, ritenuto che la Commissione non avesse errato nel non considerare un criterio di distribuzione dell'aiuto strettamente proporzionale alle quote di mercato, poiché, da un lato, tale criterio non avrebbe permesso di tener conto delle priorità legittimamente perseguite dal governo svedese e, dall'altro, tali priorità non potevano essere soddisfatte altrettanto efficacemente e con sufficienti garanzie di durata da compagnie aeree non titolari di una licenza rilasciata dalla Svezia.

67. Sulla base dell'insieme delle osservazioni che precedono ritengo che gli argomenti sviluppati da Ryanair nel quadro della terza censura del suo primo motivo d'impugnazione non consentano di concludere, tenuto conto della situazione al momento dell'adozione della decisione contestata e delle caratteristiche dell'evento costituito dalla pandemia di COVID-19 all'origine dei turbamenti dell'economia ai quali il regime di aiuti in questione mira a porre rimedio, nonché dell'esigenza di tener conto delle priorità perseguite dal Regno di Svezia nell'istituire tale regime, che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto o abbia manifestamente snaturato i fatti nel concludere che il duplice criterio con cui sono identificate le compagnie aeree beneficiarie dell'aiuto – relativo al possesso di una licenza svedese e all'operare servizi di linea in partenza o a destinazione della Svezia o all'interno del territorio di tale Stato membro – non andasse al di là di quanto necessario a realizzare l'obiettivo di detto regime.

[39] V. con riferimento al test da applicare nel valutare la selettività di un aiuto, sentenza del 6 ottobre 2021, World Duty Free Group e Spagna/Commissione (C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, punto 140 e giurisprudenza citata).

[40] Rilevo peraltro che il punto 94 della sentenza Scor, cui si riferisce il Tribunale – che peraltro, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, il Tribunale ha fedelmente interpretato – cita il punto 170 della sentenza del 3 dicembre 2014, Castelnou Energía/Commissione (T-57/11, EU:T:2014:1021), che, a sua volta, rinvia al punto 101 della sentenza del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, Racc., EU:C:1997:501. Ora, entrambe queste sentenze sono relative ad un'interpretazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, e non dell'articolo 107, paragrafo 2, TFUE.

68. Ne consegue che anche la quarta censura del primo motivo d'impugnazione deve, a mio avviso, essere respinta.

5. Conclusioni sul primo motivo d'impugnazione

69. In base all'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di respingere il primo motivo d'impugnazione.

B. Sul secondo motivo d'impugnazione

70. Il secondo motivo d'impugnazione è diretto contro i punti da 61 a 64 della sentenza impugnata con cui il Tribunale ha respinto la terza parte del primo motivo di ricorso di Ryanair.

71. Al punto 61 di tale sentenza, il Tribunale ha rinviato, in via preliminare, nella parte in cui la ricorrente aveva fondato la sua argomentazione sull'esistenza di una discriminazione derivante dal regime di aiuti in questione e di una mancanza di proporzionalità del medesimo, all'esame da esso svolto delle prime due parti del primo motivo di ricorso. Esso ha poi constatato, al punto 62 della sentenza impugnata che l'articolo 56 TFUE non si applica tal quale al settore della navigazione aerea poiché, «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» e che quindi, «in materia di trasporti, la libera circolazione dei servizi è soggetta a un regime giuridico particolare nel diritto primario». Esso ha poi osservato che, sulla base dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento n. 1008/2008 che mira appunto a definire le condizioni di applicazione, nel settore del trasporto aereo, del principio della libera prestazione dei servizi e ha constatato che la ricorrente non aveva dedotto alcuna violazione di tale regolamento. Infine, al punto 64 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che la ricorrente non aveva dimostrato in che modo l'esclusione dall'accesso all'aiuto in questione sia tale da dissuaderla dall'effettuare prestazioni di servizi dalla e verso la Svezia.

72. Ryanair solleva in sostanza due censure nel quadro di tale motivo.

73. Con la prima censura, essa fa valere che la constatazione, fatta dal Tribunale al punto 63 della sentenza impugnata, secondo cui nessuna violazione del regolamento n. 1008/2008 era stata da essa dedotta in prima istanza è priva di motivazione e si fonda su un manifesto snaturamento dei fatti. Ryanair osserva che molteplici punti del suo ricorso dinanzi al Tribunale rinviavano a tale regolamento [41] e che essa aveva anche allegato un rapporto fornito da un esperto in diritto aeronautico in cui venivano evidenziati i profili di incompatibilità della decisione contestata con il quadro normativo di detto regolamento. Rinviando alla sentenza del 6 febbraio 2003, Stylianakis [42], la ricorrente fa in ogni caso valere che sostenere che vi sia stata una violazione della libera prestazione di servizi nel settore del trasporto aereo equivale a sostenere che vi è stata violazione del regolamento n. 1008/2008. Inoltre, conformemente all'articolo 15 di tale regolamento sarebbe indispensabile riferirsi al diritto primario quando si discute della violazione delle sue disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi.

[41] Essa rinvia in particolare ai punti 82, 92 e 93 di tale atto.

[42] C-92/01, EU:C:2003:72.

74. In proposito, senza che sia necessario prendere posizione nel merito della censura in esame, è sufficiente rilevare, come fa la Commissione, che, al punto 64 della sentenza impugnata, il Tribunale ha comunque risposto nel merito agli argomenti sollevati dalla ricorrente su una presunta violazione dell'articolo 56 TFUE. Pertanto, anche ove fosse fondata, tale censura sarebbe inoperante poiché il rigetto da parte del tribunale della terza parte del primo motivo di ricorso si fonderebbe comunque sui motivi esposti al suddetto punto 64.

75. Con la seconda censura, a sostegno della quale sono svolte due distinte argomentazioni, che vanno esaminate congiuntamente, la ricorrente contesta le constatazioni contenute al punto 64 della sentenza impugnata.

76. Ryanair contesta in primo luogo l'affermazione, contenuta in tale punto 64, secondo cui essa non ha dimostrato in che modo il fatto che, per effetto della definizione del perimetro del regime di aiuti in questione, le è precluso l'accesso a prestiti che beneficiano della garanzia statale concessa dal Regno di Svezia, «sia tale da dissuaderla dall'effettuare prestazioni di servizi dalla Svezia e verso la Svezia, soprattutto considerando che dai documenti del fascicolo risulta che, indipendentemente dal regime di aiuto in questione e per ragioni puramente commerciali, la ricorrente ha progressivamente ridotto la propria attività nel territorio svedese in relazione sia alle destinazioni servite sia al numero di velivoli presenti». Tale affermazione sarebbe errata poiché la sola esclusione da un vantaggio riservato alle «compagnie aeree svedesi» scoraggerebbe la libera prestazione di servizi da parte delle altre compagnie aeree, come peraltro emergerebbe dalla sentenza International Jet management [43]. Detta affermazione sarebbe altresì fondata su un manifesto snaturamento dei fatti. In secondo luogo, Ryanair contesta l'affermazione contenuta al punto 64 della sentenza impugnata secondo cui essa «non avrebbe indicato gli elementi di fatto o di diritto in conseguenza dei quali il regime di aiuti in questione 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 svedese causato dalla pandemia di COVID-19, conformemente ai requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE». La ricorrente fa anzitutto valere che il Tribunale ha errato laddove, esaminando una restrizione alla libera prestazione di servizi, esso si è riferito unicamente all'articolo 107 TFUE. Rinviando a quanto esposto nel quadro della prima censura del suo primo motivo d'impugnazione (v. paragrafo 12 delle presenti conclusioni), essa afferma che una discriminazione diretta fondata sulla nazionalità quale quella introdotta dalla misura controversa che incide sulla libera prestazione dei servizi non sarebbe giustificabile se non sulla base dei motivi di deroga tassativamente enunciati dall'articolo 52 TFUE, cui rinvia l'articolo 62 TFUE. Infine, con argomenti simili a quelli analizzati nel quadro dell'esame della quarta censura del primo motivo d'impugnazione, essa fa in sostanza valere di aver dimostrato che la restrizione della libera prestazione dei servizi derivante dal regime di aiuti in questione non è giustificata.

77. In replica a tali argomenti e richiamandosi alla sentenza Iannelli & Volpi, la Commissione afferma, in sostanza, che la questione di sapere se gli effetti di un aiuto sulla libera prestazione dei servizi siano vietati dal diritto dell'Unione deve essere risolta applicando le sole disposizioni del Trattato FUE in materia di aiuti di Stato, quanto meno laddove si tratti di elementi essenziali dell'aiuto quali la definizione della cerchia dei suoi beneficiari.

[43] La ricorrete rinvia ai punti 65 e 66 di tale sentenza.

78. Tale posizione non mi convince. Certo, al punto 10 della sentenza Iannelli & Volpi, la Corte, in un contesto in cui veniva in rilievo l'articolazione tra le disposizioni in materia di aiuti e quelle in materia di libera circolazione delle merci, ha precisato che «il fatto che un sistema di aiuti erogati dallo Stato o alimentati con fondi statali possa, semplicemente agevolando determinate imprese o taluni prodotti nazionali, ostacolare, sia pure indirettamente, l'importazione da altri Stati membri di prodotti simili o concorrenti, non basta da solo ad assimilare un aiuto in quanto tale ad una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo [34 TFUE]» e che un'interpretazione di tale disposizione «talmente estensiva da assimilare un aiuto ai sensi dell'articolo [107 TFUE], in quanto tale, ad una restrizione quantitativa di cui all'articolo [34 TFUE] avrebbe per effetto di alterare la portata degli articoli [107 e 108 TFUE]». Tuttavia, emerge, a mio avviso, da una lettura di tale sentenza che la distinzione tracciata dalla Corte tra le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione e quelle in materia di aiuti di Stato è basata essenzialmente sulla ripartizione di competenze voluta dal Trattato piuttosto che su una loro applicazione mutualmente esclusiva [44]. D'altro canto, la Corte ha, in diverse occasioni, affermato che una stessa fattispecie può rientrare nell'ambito di applicazione sia delle disposizioni in materia di libera circolazione che di quelle in materia di aiuti di Stato e che il fatto che un provvedimento nazionale possa essere eventualmente qualificato come aiuto ai sensi dell'articolo 107 TFUE non costituisce un motivo sufficiente per sottrarlo alle norme del Trattato relative alla libera circolazione [45] e viceversa [46]. Inoltre, come già ricordato al paragrafo 19 delle presenti conclusioni, secondo una giurisprudenza costante, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato interno. Tale giurisprudenza è stata da ultimo confermata dalla Corte nella sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a., in cui peraltro la Corte, richiamando tanto la sentenza Iannelli & Volpi che le sentenze del 15 aprile 2008, Nuova Agricast [47] e del 22 settembre 2020, Austria/Commissione [48], ha precisato che le modalità, che determinano le condizioni di ammissibilità a un regime di aiuti, sono anch'esse indissociabili dall'aiuto in quanto tale e rientrano tra gli elementi che la Commissione è chiamata a esaminare nel quadro della procedura ex articolo 108 TFUE nonché, se del caso, ad approvare, di modo che, se siffatte modalità sfociano in una violazione di specifiche norme del diritto dell'Unione o di principi generali del diritto dell'Unione, una decisione adottata dalla Commissione che autorizza un siffatto regime è necessariamente viziata a sua volta da illegittimità [49]. Ne consegue un obbligo per la Commissione di rispettare la coerenza tra l'articolo 107 TFUE e, in particolare, le disposizioni sulle libertà di circolazione.

[44] V. il punto 14 della sentenza Iannelli & Volpi, in cui la Corte precisa che «qualora determinate caratteristiche di un aiuto, contrastanti con disposizioni particolari del trattato, diverse dagli articoli 107 e 108 TFUE, siano così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 108», riferendosi al solo aspetto procedimentale. Nello stesso senso, v. sentenze del 23 aprile 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punto 55), del 2 maggio 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, punti 47 e 48) e, da ultimo, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58). Preciso, ad ogni buon conto, che, come correttamente affermato dalla Commissione, un requisito di erogazione dell'aiuto che determina i beneficiari di quest'ultimo, come, nella specie, il possesso di una licenza rilasciata dalla Svezia, risponde indubbiamente ai criteri dettati al predetto punto 14 della sentenza Iannelli & Volpi. In effetti, come correttamente affermato dall'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nelle sue conclusioni nella causa A-Fonds (C-598/17, EU:C:2018:1037, paragrafo 81), una «modalità è necessaria alla realizzazione dell'oggetto o al funzionamento di un aiuto se essa è un elemento costitutivo o essenziale dell'aiuto, cosicché la sua inapplicabilità comporta un mutamento della portata o delle caratteristiche principali dell'aiuto».

[45] V., ad esempio, sentenza del 20 marzo 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punto 20); v. altresì sentenza del 19 settembre 2002, Spagna/Commissione (C-114/00, EU:C:2002:508, punti da 101 a 104).

[46] V. sentenza del 28 febbraio 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, punto 47).

[47] C-390/06, EU:C:2008:224, punti da 49 a 52.

[48] C-594/18 P, EU:C:2020:742, punto 45.

[49] V., da ultimo, sentenza del 31 gennaio 2023, Commissione/Braesch e a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, punti da 96 a 100).

79. Ciò detto, gli argomenti della ricorrente non possono, a mio avviso, prosperare essenzialmente sulla base di considerazioni analoghe, mutatis mutandis, a quelle esposte ai paragrafi 23 e 25 delle presenti conclusioni, cui rinvio, e della constatazione, effettuata, al paragrafo 67 delle stesse, secondo cui il Tribunale non ha commesso gli errori contestatigli dalla ricorrente – incluso quello su cui si è dibattuto ai paragrafi 65 e 66 di dette conclusioni – laddove ha concluso che il duplice criterio con cui sono identificate le compagnie aeree beneficiarie dell'aiuto non andava al di là di quanto necessario a realizzare l'obiettivo di detto regime.

80. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di respingere il secondo motivo d'impugnazione.

C. Sul terzo motivo d'impugnazione

81. Con il suo terzo motivo d'impugnazione Ryanair contesta i punti da 67 a 69 della sentenza impugnata in cui il Tribunale ha concluso che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non richiede che la Commissione proceda ad effettuare 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. La ricorrente solleva due censure al riguardo, che conviene esaminare congiuntamente.

82. La prima cesura è diretta contro il punto 67 della sentenza impugnata. In tale punto, il Tribunale ha, da un lato, affermato che «[d]al tenore letterale [dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE] 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» e, dall'altro, rinviando per analogia alla sentenza Austria/Commissione [50], ha precisato che «[t]ale 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». Ryanair fa valere, in primo luogo, che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE menziona unicamente l'effetto dell'aiuto sulle condizioni degli scambi e non su una concorrenza non falsata, in secondo luogo, che il Tribunale ha errato nel trasporre all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE il ragionamento seguito dalla Corte nella causa Austria/Commissione e, infine, che l'obbligo di bilanciamento degli effetti negativi dell'aiuto con quelli positivi si applica trasversalmente a tutti gli aiuti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.

83. Con la seconda censura, Ryanair contesta la conclusione cui è giunto il Tribunale al punto 68 della sentenza impugnata, laddove ha ritenuto che, «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 far fronte a un grave turbamento della sua economia e che le misure di aiuto adottate per porre rimedio a tale turbamento siano, da un lato, necessarie a tal fine e, dall'altro, adeguate e proporzionate, si presume che dette misure siano adottate nell'interesse dell'Unione, sicché tale disposizione non richiede che la Commissione proceda a un

[50] Punti 20 e 39.

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». Secondo il Tribunale, «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», dato che «[i]l fatto che uno Stato membro riesca a porre rimedio a un grave turbamento della sua economia non può (…) che andare a beneficio dell'Unione in generale e del mercato interno in particolare». Ryanair fa valere che il Tribunale ha avallato una forma di «negligenza benigna» da parte della Commissione che ha permesso agli Stati membri di dare priorità alle loro preoccupazioni nazionali a detrimento dell'interesse dell'Unione. Per la ricorrente, in un contesto di crisi quale quello creato dalla pandemia di COVID-19, che ha toccato l'Unione nel suo complesso, e dal quale le imprese di tutti gli Stati membri escono indebolite, tali politiche protezionistiche risultano particolarmente dannose e i loro effetti sulle condizioni degli scambi e su una concorrenza non falsata possono essere irreversibili. Ciò militerebbe piuttosto a favore di una vigilanza maggiore da parte della Commissione e contro l'esonerazione dall'obbligo di condurre un bilanciamento degli effetti degli interventi statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

84. Ricordo che, nella sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione [51] la Corte ha precisato, senza fare distinzione tra le diverse deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE che «[n]ell'applicazione [di tale disposizione], le valutazioni di carattere economico devono essere effettuate in un contesto comunitario [52], il che significa che la Commissione ha l'obbligo di esaminare l'impatto di un aiuto sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario» [53] e che le spetta «in sede di tale valutazione, ponderare gli effetti benefici dell'aiuto con gli effetti negativi sulle condizioni degli scambi e sul mantenimento di una concorrenza non falsata» [54]. Come, a mio avviso, correttamente affermato dal Tribunale nella sentenza del 19 settembre 2018, HH Ferries e a./Commissione [55], su cui Ryanair fonda gran parte della sua argomentazione, l'esigenza di un tale bilanciamento è espressione del principio di proporzionalità e d'interpretazione restrittiva delle deroghe al divieto di aiuti di Stato iscritto all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Essa si applica dunque trasversalmente a tutte le deroghe previste dal paragrafo 3 di tale articolo.

85. La motivazione in senso contrario addotta dal Tribunale nella sentenza impugnata non mi convince. Tale motivazione si base essenzialmente se non esclusivamente su un'applicazione del medesimo criterio interpretativo adottato dalla Corte nella sentenza Austria/Commissione, basato sul raffronto tra il testo delle lettere b) e c) dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. È infatti, su tale sentenza che il Tribunale si basa, al punto 67 della sentenza impugnata, per avvalorare la sua interpretazione letterale dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Ed è invocando la mancata presa in considerazione della differenza testuale tra questa disposizione e l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE evidenziata dalla Corte nella sentenza Austria/Commissione che il Tribunale ha operato in sostanza un *revirement* della sentenza HH Ferries e a./Commissione.

[51] C-372/97, EU:C:2004:234.

[52] In questo senso la Corte si era già pronunciata in diverse sentenze, v., inter alia, sentenze del 17 settembre 1980, Philip Morris Holland/Commissione (730/79, EU:C:1980:209, punti 24 e 26), del 14 settembre 1994, Spagna/Commissione (C-278/92 – C-280/92, EU:C:1994:325, punto 51), del 14 gennaio 1997, Spagna/Commissione (C-169/95, EU:C:1997:10, punto18).

[53] In senso analogo, v., per quanto riguarda l'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, sentenze del 19 settembre 2002, Spagna/Commissione (C-113/00, EU:C:2002:507, punto 67) e Spagna/Commissione (C-114/00, EU:C:2002:508, punto 81).

[54] V. sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione (C-372/97, EU:C:2004:234, punto 82 e giurisprudenza citata).

[55] T-68/15, EU:T:2018:563, punto 211 (in prosieguo la «sentenza HH Ferries e a./Commissione»). In tale sentenza il Tribunale ha respinto la tesi della Commissione, da questa sostenuta anche nel corso del presente procedimento, secondo cui detta esigenza non sarebbe applicabile alle analisi effettuate in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

86. Al punto 20 della sentenza Austria/Commissione, la Corte, basandosi sul tenore letterale dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), si è in sostanza limitata ad affermare che tale disposizione non subordina la compatibilità dell'aiuto alla condizione che esso persegua un obiettivo di interesse comune e che, se gli autori del Trattato avessero voluto aggiungere un siffatto requisito supplementare lo avrebbero fatto espressamente come è stato per l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Ora, un tale ragionamento non può, a mio avviso, essere utilizzato per escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), uno dei parametri di valutazione della proporzionalità dell'aiuto. In effetti, da un lato, anche a supporre che, come sostiene la Commissione, la condizione negativa che figura all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, secondo cui gli aiuti non devono alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, costituisca un rinvio espresso all'esigenza di bilanciamento tra effetti positivi e negativi dell'aiuto nel senso precisato al paragrafo 84 delle presenti conclusioni, è giocoforza constatare, come fa la ricorrente, che questa condizione non menziona la presa in considerazione degli effetti dell'aiuto su una concorrenza non falsata e che dunque, seguendo la logica del Tribunale, tale valutazione resterebbe preclusa anche nel contesto dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, contrariamente a quanto emerge dalla stessa sentenza Austria/Commissione [56]. Dall'altro lato, l'assenza di un'analoga condizione negativa nel testo dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE non può condurre a escludere in radice, qualunque sia il contesto nel quale l'aiuto è adottato, l'esame degli effetti di quest'ultimo e il loro bilanciamento, introducendo, come fa il Tribunale, una presunzione di corrispondenza con l'interesse comune.

87. Osservo peraltro che, in base alla logica su cui si fonda il Tribunale, tale presunzione appare chiaramente irrefutabile. La conclusione cui quest'ultimo è giunto ai punti 67 e 68 della sentenza impugnata si basa infatti su un automatismo secondo cui, una volta soddisfatte le condizioni previste all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, un aiuto destinato a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro è necessariamente adottato nell'interesse dell'Unione. Ora, una tale posizione appare incompatibile con il chiarimento che la Corte dovrebbe apportare nella presente causa dietro sollecitazione della Commissione, vale a dire che nonostante quest'ultima non sia tenuta, nell'applicare la deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, ad effettuare un bilanciamento degli effetti dell'aiuto essa è comunque libera di procedervi.

88. Sono perciò dell'avviso che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel concludere, al punto 68 della sentenza impugnata 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.

89. Ciò detto, ricordo che se dalla motivazione di una sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, l'impugnazione deve essere respinta [57]. Per le ragioni che esporrò, ritengo che il terzo motivo d'impugnazione debba comunque essere respinto come infondato e suggerisco alla Corte di procedere sul punto ad una sostituzione dei motivi.

[56] V. sentenza Austria/Commissione, punto 101 e sentenza del 12 luglio 2018, Austria/Commissione (T-356/15, EU:T:2018:439, punto 370).

[57] V. inter alia, sentenza Austria/Commissione, punto 47.

90. La valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE, rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo dei giudici dell'Unione [58]. A tal proposito, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale [59]. Nell'esercizio di tale potere discrezionale, la Commissione può adottare orientamenti al fine di stabilire i criteri in base ai quali essa intende valutare la compatibilità, con il mercato interno, di misure di aiuto previste dagli Stati membri. In base a una consolidata giurisprudenza, adottando siffatte norme di comportamento, la Commissione si autolimita nell'esercizio di detto potere discrezionale e non può, in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento [60]. Se, certo, la Commissione non può rinunciare, mediante l'adozione di norme di comportamento, all'esercizio del potere discrezionale che le conferisce l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [61], la Corte ha precisato, con riferimento alla comunicazione adottata dalla Commissione nel 2013 sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato al settore bancario nel contesto della crisi finanziaria [62] che l'adozione delle norme di comportamento contenute in tale comunicazione aveva avuto «un effetto di autolimitazione della Commissione nell'esercizio di tale potere, nel senso che, ove uno Stato membro avesse notificato un progetto di aiuto conforme alle norme contenute in tale quadro, quest'ultima, in linea di principio, doveva autorizzar[lo]» [63]. Ora, un analogo effetto di autolimitazione deve riconoscersi al quadro temporaneo.

91. Adottato per far fronte ad un'emergenza sanitaria senza precedenti, che ha colpito tutte le economie degli Stati membri, rendendo necessario un importante intervento di questi ultimi nei settori maggiormente colpiti dalle restrizioni imposte a causa della pandemia, tale quadro ha permesso alla Commissione di esaminare e approvare numerosi progetti notificati dagli Stati membri in tempi estremamente brevi, dato che l'efficacia di tali interventi dipendeva altresì dalla loro tempestività. La decisione contestata si inserisce in un tale contesto emergenziale.

92. Non vi è dubbio che, come sostenuto dalla stessa Commissione in udienza, è proprio in tempi di crisi che è necessario fare attenzione a rispettare i principi generali dell'Unione nonché i principi che presiedono alla politica in materia di aiuti di Stato. Ed è per questa ragione che ritengo, come sopra esposto, che la Corte debba ribadire, anche in contesti emergenziali quali quelli cui si applica la deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE [64], l'obbligo della Commissione di procedere, caso per caso, nell'ambito della decisione con cui valuta la compatibilità della misura notificatale, a un bilanciamento tra gli effetti positivi e negativi delle misure di aiuto adottate a tale titolo dagli Stati membri al fine di assicurare la conformità di tali misure all'interesse comune.

93. È, tuttavia, altrettanto indubbio che l'eccezionalità della situazione creatasi per effetto delle restrizioni indotte dalla pandemia di COVID-19, l'impatto sull'economia dell'Unione nel suo complesso di tali restrizioni – che va ben al di là della dimensione territorialmente limitata del turbamento all'economia di uno Stato membro, cui fa riferimento l'articolo 107, paragrafo 3,

58 V. sentenza del 15 dicembre 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punto 29 e giurisprudenza citata).

59 V. sentenza del 15 dicembre 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punto 29 e giurisprudenza citata).

60 V. sentenza del 15 dicembre 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punto 30 e giurisprudenza citata).

61 V. sentenza del 15 dicembre 2022, Veejaam e Espo (C-470/20, EU:C:2022:981, punto 30 e giurisprudenza citata).

62 Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1º agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria GU 2013, C 216, pag. 1.

63 V. sentenza del 19 luglio 2016, Kotnik e a. (C-526/14, EU:C:2016:570, punto 43).

64 Anche ove si debba concordare con la Commissione sul carattere «esistenziale» per lo Stato membro interessato del turbamento della sua economia che permette di avvalersi della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

lettera b), TFUE – nonché la necessità di un intervento tempestivo a sostegno dei settori più colpiti sono tutti elementi che devono essere presi in considerazione nel delineare l'obiettivo di interesse comune in funzione del quale effettuare detto bilanciamento e assicurare il necessario coordinamento degli interventi nazionali.

94. In un contesto di questo tipo ritengo che la Commissione debba essere abilitata, entro certi limiti, a operare un siffatto bilanciamento in via generale, in strumenti che esaminano l'impatto della crisi sull'economia dell'Unione nel suo complesso e fissano regole e limiti da applicarsi a tutti gli interventi statali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE adottati per far fronte ad essa, sul presupposto che, ove rispettino tali regole e limiti e siano inoltre proporzionati all'obiettivo perseguito, detti interventi rispondono all'interesse comune, in quanto le distorsioni che introducono sono giudicate, in linea di principio, necessarie.

95. Il quadro temporaneo, in conformità del quale è stata valutata la compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti in questione, risponde a mio avviso ai requisiti indicati sopra. La Commissione vi identifica sia i canali attraverso i quali la crisi sanitaria impatta sull'economia dell'Unione sia la necessità di una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE al fine di attenuare tali ripercussioni negative e precisa che nelle circostanze eccezionali determinate dall'epidemia di COVID-19, le imprese di qualsiasi tipo possono trovarsi di fronte a una grave mancanza di liquidità, il che rende opportuno per gli Stati membri «incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare a svolgere il proprio ruolo e a sostenere le attività economiche nell'UE», in particolare mediante aiuti a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, che, erogati attraverso le banche che agiscono come intermediari finanziari, vanno a diretto beneficio delle imprese. (punti 4 e 5)[65]. La Commissione evidenzia poi l'importanza del controllo dell'UE sugli aiuti di Stato al fine di garantire «che il mercato interno dell'UE non venga frammentato e che le condizioni di parità rimangano intatte» e di evitare «pericolose corse alle sovvenzioni, in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'Unione» (punto 10). Infine, la Commissione individua l'obiettivo del quadro temporaneo nello «stabilire un quadro che consenta agli Stati membri di affrontare le difficoltà attualmente incontrate dalle imprese, preservando al contempo l'integrità del mercato interno dell'UE e garantendo condizioni di parità» (punto 16). È tenendo conto di tali obiettivi che la Commissione ha riconosciuto, alla sezione 3.2 del quadro temporaneo, consacrata agli aiuti sotto forma di garanzia dei prestiti, che questo tipo di aiuti «per un periodo e un importo del prestito limitati possono costituire una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze», al fine di garantire l'accesso alla liquidità alle imprese che si trovano in una situazione di improvvisa carenza.

96. Mi rendo conto che anche l'approccio proposto[66] si basa in sostanza su una presunzione. Tuttavia, a differenza della presunzione instaurata al punto 68 della sentenza impugnata, esso permette alla Commissione una maggiore flessibilità e al giudice dell'Unione di mantenere un controllo, seppur limitato, sull'esercizio da parte di quest'ultima del suo potere discrezionale.

97. È bene infine sottolineare che per evitare che un tale approccio possa in concreto rendere meno stringente il controllo della Commissione sugli interventi degli Stati a sostegno delle proprie imprese in periodi di crisi – in particolare quando questi ultimi investono uno o più settori dell'economia in più di uno Stato membro, siano prolungati o si susseguano l'uno all'altro

[65] Un'eco di tale obiettivo si ritrova al punto 42 della decisione contestata.

[66] Sottolineo che tale approccio è stato sostenuto dalla Commissione dinanzi al Tribunale ed è stato da quest'ultimo respinto al punto 71 della sentenza impugnata.

– e quindi alterare durevolmente le condizioni di parità in cui operano le imprese dell'Unione in favore in particolare di imprese appartenenti agli Stati membri con maggiore capacità fiscale, è necessario che il bilanciamento incluso in strumenti come il quadro temporaneo, in particolare ove questi siano destinati ad applicarsi per lunghi periodi, tenga conto anche dell'impatto sulle condizioni degli scambi e su una concorrenza non falsata degli interventi già autorizzati in virtù di strumenti precedenti.

98. Sulla base delle considerazioni che precedono, ritengo che, previa sostituzione dei motivi che figurano ai punti da 67 a 70 della sentenza impugnata, il terzo motivo d'impugnazione debba essere respinto.

III. Conclusione

99. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di respingere il primo, il secondo e il terzo motivo sollevati da Ryanair a sostegno della sua impugnazione.