Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

17 novembre 2017 *

«Aiuti di Stato – Infrastrutture aeroportuali – Finanziamento pubblico concesso dai comuni di Gdynia e di Kosakowo all'aeroporto di Gdynia-Kosakowo – Decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato interno e ne ordina il recupero – Revoca di una decisione – Mancata riapertura del procedimento d'indagine formale – Modifica del regime giuridico – Diritti procedurali delle parti interessate – Violazione delle forme sostanziali»

Nella causa T-263/15,

Gmina Miasto Gdynia, con sede in Gdynia (Polonia), rappresentata da T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała e M. Le Berre, avvocati,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., con sede in Gdynia, rappresentata da P. K. Rosiak, avvocato,

ricorrenti,

sostenute da

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, M. Rzotkiewicz e E. Gromnicka, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Commissione europea, rappresentata da K. Herrmann e S. Noë, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento degli articoli da 2 a 5 della decisione (UE) 2015/1586 della Commissione, del 26 febbraio 2015, relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) – Polonia – Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (GU 2015, L 250, pag. 165),

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto da V. Tomljenović, presidente, E. Bieliūnas e A. Marcoulli (relatore), giudici,

cancelliere: L. Grzegorczyk, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 aprile 2017,

* Lingua processuale: il polacco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza [1]

Fatti

1 Nel luglio 2007, la prima ricorrente, la Gmina Miasto Gdynia (in prosieguo: il «comune di Gdynia»), e la Gmina Kosakowo (in prosieguo: il «comune di Kosakowo») hanno creato la seconda ricorrente, la Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (in prosieguo: la «società PLGK»), detenuta al 100% da tali due comuni polacchi, con l'obiettivo di riconvertire a fini civili l'aeroporto militare di Gdynia-Oksywie. Tale aeroporto si trova nel territorio del comune di Kosakowo, in Pomerania, nel nord della Polonia. Tale nuovo aeroporto civile, la cui gestione era stata affidata alla società PLGK, doveva diventare il secondo aeroporto più importante della Pomerania e servire principalmente per il traffico aereo generale, per i vettori low-cost e per le compagnie charter.

[omissis]

5 Con decisione del 2 luglio 2013, la Commissione ha avviato il procedimento d'indagine formale sulla misura in questione, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, ed ha invitato le parti a presentare le loro osservazioni [decisione C(2013) 4045 final, del 2 luglio 2013, relativa alla misura di aiuto SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN e ex 2012/N) – Polonia – Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (GU 2013, C 243, pag. 25; in prosieguo: la «decisione di avvio»)]. La Commissione non ha ricevuto alcuna osservazione da parte degli interessati.

[omissis]

7 L'11 febbraio 2014 la Commissione ha adottato la decisione 2014/883/UE, relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) – Polonia – Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (GU 2014, L 357, pag. 51), nella quale ha concluso che il progetto di finanziamento previsto costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, segnatamente per il fatto che, grazie al finanziamento pubblico da parte dei comuni di Gdynia e di Kosakowo, la società PLGK aveva ottenuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in normali condizioni di mercato. Con tale decisione, la Commissione ha ordinato alle autorità polacche di recuperare l'aiuto di Stato versato alla società PLGK.

[omissis]

10 Il 26 febbraio 2015, la Commissione ha proceduto, con il medesimo atto, alla revoca della decisione 2014/883 ed alla sua sostituzione con la decisione (UE) 2015/1586, relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) – Polonia – Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (GU 2015, L 250, pag. 165; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

11 Per quanto riguarda la revoca della decisione 2014/883, la Commissione ha indicato che, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, era emerso che l'aiuto di Stato dichiarato incompatibile con il mercato interno dalla decisione 2014/883 comprendeva alcuni investimenti che, secondo la decisione di avvio, non costituivano aiuti di Stato in quanto rientravano nella competenza dei poteri pubblici. Tali investimenti comprendevano gli edifici e le attrezzature per il personale antincendio, i funzionari doganali, gli addetti alla sicurezza dell'aeroporto, i funzionari di polizia e le guardie di frontiera (punti 15 e 16 della decisione impugnata). Su tale base, la Commissione ha deciso che occorreva abrogare la decisione 2014/883 e sostituirla con la decisione impugnata. Peraltro, la Commissione ha

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

ritenuto che non fosse più necessario avviare un nuovo procedimento di esame poiché nel fascicolo erano presenti tutti gli elementi necessari per la valutazione della misura in questione (punto 18 della decisione impugnata).

[omissis]

16 Nella decisione impugnata, la Commissione ha richiamato, in primo luogo, il contesto dell'indagine.

[omissis]

18 Il progetto di investimento era finanziato mediante apporti di capitale dei comuni di Gdynia e di Kosakowo, diretti a coprire sia i costi dell'investimento (in prosieguo: l'«aiuto agli investimenti») che i costi operativi dell'aeroporto nella fase iniziale della sua attività (sino alla fine del 2019) (in prosieguo: l'«aiuto al funzionamento»). La Commissione rileva che, prima della notifica della misura da parte delle autorità polacche, i comuni di Gdynia e di Kosakowo avevano già concordato di contribuire alla realizzazione del progetto di investimento con un importo totale di circa 207,48 milioni di zloty polacchi (PLN) (circa EUR 51,87 milioni) e di coprire le perdite dell'aeroporto nei suoi primi anni di attività. Nel periodo 2007-2019, la città di Gdynia avrebbe dovuto contribuire con un importo di PLN 142,48 milioni (circa EUR 35,62 milioni). Il comune di Kosakowo ha versato un contributo di PLN 100 000 (circa EUR 25 000) al momento della costituzione della società PLGK. La Commissione ha inoltre indicato che il comune di Kosakowo, negli anni 2011-2040, doveva apportare un contributo non in denaro di PLN 64,9 milioni (circa EUR 16,2 milioni) mediante la permuta di parte del canone annuale dovuto dall'aeroporto di Gdynia in ragione del contratto di locazione con azioni nell'aeroporto (punti 31 e 32 della decisione impugnata).

19 In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto che gli apporti di capitale concessi alla società PLGK costituissero un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Dal momento che il finanziamento era stato già messo a disposizione della società PLGK, la Commissione ha ritenuto altresì che le autorità polacche non avessero rispettato il divieto di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE (punto 191 della decisione impugnata).

20 In terzo luogo, la Commissione ha valutato se l'aiuto in questione fosse compatibile con il mercato interno alla luce, in particolare, dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

[omissis]

24 In quarto luogo, la Commissione ha precisato che l'aiuto in questione doveva essere rimborsato alle autorità polacche nella misura in cui era stato erogato.

25 Su tale base, la Commissione ha adottato la decisione impugnata. Il dispositivo della decisione impugnata è così formulato:

«*Articolo 1*

La decisione 2014/883/UE è ritirata.

Articolo 2

1. Gli apporti di capitale a favore [della società PLGK] effettuati tra il 28 agosto 2007 e il 17 giugno 2013 costituiscono un aiuto di Stato, cui la [Repubblica di] Polonia ha dato illegalmente esecuzione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, [TFUE], incompatibile con il mercato interno, ad eccezione della parte di tali apporti di capitale destinata a investimenti necessari per svolgere attività che, conformemente alla decisione [di avvio], devono essere considerate attività che rientrano nell'ambito della missione di servizio pubblico.

2. Gli apporti di capitale che la [Repubblica di] Polonia intende concedere a favore [della società PLGK] dopo il 17 giugno 2013 per la riconversione dell'aeroporto militare di Gdynia-Kosakowo in un aeroporto civile costituiscono un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno. Pertanto, l'aiuto non può essere concesso.

Articolo 3

1. La [Repubblica di] Polonia recupera dal beneficiario l'aiuto incompatibile di cui all'articolo 2, paragrafo 1.

2. Gli importi da recuperare includono gli interessi a partire dalla data in cui tali importi sono stati messi a disposizione del beneficiario fino alla data del loro recupero effettivo. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione[, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU 2004, L 140, pag. 1)].

3. A decorrere dalla data di notifica della presente decisione la [Repubblica di] Polonia annulla tutti i pagamenti ancora previsti a titolo degli aiuti di cui all'articolo 2, paragrafo 2.

Articolo 4

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e degli interessi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, è immediato ed effettivo.

2. La [Repubblica di] Polonia garantisce l'esecuzione della decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 5

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la [Repubblica di] Polonia trasmette alla Commissione le seguenti informazioni:

a) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;

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

c) documenti attestanti che al beneficiario è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

2. La [Repubblica di] Polonia informa regolarmente la Commissione sui progressi delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e degli interessi di cui all'articolo 3, paragrafo 2. Su semplice richiesta della Commissione, essa trasmette immediatamente le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione, oltre a fornire dettagli sull'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 6

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione».

Procedimento e conclusioni delle parti

26 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 maggio 2015, il comune di Gdynia e la società PLGK hanno proposto il presente ricorso.

27 Con decisione del 1º dicembre 2015, il presidente della Sesta Sezione del Tribunale ha autorizzato la Repubblica di Polonia ad intervenire a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti.

28 Con decisione del 15 aprile 2016, la causa è stata assegnata a un nuovo giudice relatore.

29 Essendo stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, a norma dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Settima Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.

30 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Settima Sezione) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento di procedura, ha posto taluni quesiti alle parti. Le parti hanno ottemperato a tale richiesta nei termini impartiti.

31 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 27 aprile 2017.

32 Le ricorrenti, tenuto conto delle precisazioni formulate nella replica della società PLGK e nella risposta alle misure di organizzazione del procedimento del comune di Gdynia, chiedono che il Tribunale voglia:

– annullare gli articoli da 2 a 5 della decisione impugnata;

– condannare la Commissione alle spese.

33 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare le ricorrenti alle spese.

34 La Repubblica di Polonia sostiene le conclusioni delle ricorrenti.

In diritto

35 Il ricorso è fondato, in sostanza, su sei motivi.

[omissis]

41 Il sesto motivo verte, in sostanza, sulla violazione delle forme sostanziali, sulla violazione delle norme procedurali nonché dei principi di buona amministrazione, della tutela del legittimo affidamento e del rispetto dei diritti della difesa.

42 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare in primo luogo il sesto motivo.

[omissis]

57 Il sesto motivo si fonda, in sostanza, su tre censure. In primo luogo, le ricorrenti contestano la mancata pubblicazione della decisione impugnata alla data in cui è stato presentato il presente ricorso. In secondo luogo, le ricorrenti ritengono che la Commissione non avrebbe potuto procedere alla revoca della decisione 2014/883 sulla base dell'articolo 9 del regolamento n. 659/1999. In terzo luogo, le ricorrenti sostengono che la Commissione avrebbe dovuto riavviare il procedimento d'indagine formale prima di adottare la decisione impugnata e garantire il rispetto dei loro diritti procedurali o di quelli della Repubblica di Polonia.

[omissis]

Sulla terza censura, vertente sul mancato avvio del procedimento d'indagine formale e sulla violazione dei diritti procedurali degli interessati

62 Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento d'indagine formale prima di adottare la decisione impugnata e garantire il rispetto dei diritti procedurali degli interessati, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, il procedimento diretto a sostituire un atto illegittimo può essere ripreso dal punto preciso in cui l'illegittimità si è verificata, senza che la Commissione sia tenuta a ricominciare il procedimento risalendo oltre tale punto preciso (v., in tal senso, sentenze del 12 novembre 1998, Spagna/Commissione, C-415/96, EU:C:1998:533, punto 31; del 3 ottobre 2000, Industrie des poudres sphériques/Consiglio, C-458/98 P, EU:C:2000:531, punto 82, e del 9 luglio 2008, Alitalia/Commissione, T-301/01, EU:T:2008:262, punti 99 e 142). Tale giurisprudenza relativa alla sostituzione di un atto annullato da parte del giudice dell'Unione si applica parimenti, in caso di mancato annullamento dell'atto in questione da parte del giudice, in caso di revoca e di sostituzione di un atto illegittimo da parte del suo autore (sentenza del 16 marzo 2016, Frucona Košice/Commissione, T-103/14, EU:T:2016:152, punto 61; v. inoltre, in tal senso, sentenza del 12 maggio 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, T-267/08 e T-279/08, EU:T:2011:209, punto 83).

63 Tuttavia, il fatto che la Commissione non sia tenuta a riavviare il procedimento risalendo al di là del punto preciso in cui si è verificata l'illegittimità non significa che essa non debba, in linea di principio, intimare agli interessati di presentare osservazioni prima dell'adozione di una nuova decisione.

64 È senz'altro vero che nessuna disposizione del procedimento di controllo degli aiuti di Stato riserva, tra gli interessati, un ruolo particolare al beneficiario dell'aiuto (sentenza del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punto 83) o alla entità infrastatale che ha concesso l'aiuto (v., in tal senso, ordinanza del 5 ottobre 2016, Diputación Foral de Bizkaia/Commissione, C-426/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:757, punto 45, e sentenza del 12 maggio 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, T-267/08 e T-279/08, EU:T:2011:209, punto 71), il che comporterebbe che questi possono far valere diritti di estensione pari a quella dei diritti della difesa in quanto tali.

65 Tuttavia, dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, nonché dall'articolo 1, lettera h), del regolamento n. 659/1999 risulta che, nell'ambito della fase di esame, la Commissione ha l'obbligo di intimare agli interessati, tra i quali la o le imprese interessate e l'entità infrastatale che ha concesso l'aiuto, di presentare le loro osservazioni (v., in tal senso, sentenze dell'8 maggio 2008, Ferriere Nord/Commissione, C-49/05 P, non pubblicata, EU:C:2008:259, punto 68, e dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 55). Questa regola costituisce una formalità sostanziale (sentenze dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 55, e del 12 settembre 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissione, T-68/03, EU:T:2007:253, punto 42). Essa deve permettere agli interessati di essere associati al procedimento in misura adeguata, tenuto conto delle circostanze del caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 1998, British Airways e a./Commissione, T-371/94 e T-394/94, EU:T:1998:140, punto 60). In tale contesto, è già stato dichiarato in particolare che la Commissione doveva, se del caso,

chiedere agli interessati le loro osservazioni qualora il regime giuridico venisse modificato prima che la Commissione prendesse la sua decisione sulla base delle nuove norme, tranne nel caso in cui il nuovo regime giuridico non contenesse modifiche sostanziali rispetto a quello precedentemente in vigore (v. sentenza dell'11 dicembre 2008, Commissione/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

66 Peraltro, anche se la decisione di avvio può limitarsi a ricapitolare gli elementi pertinenti di fatto e di diritto, ad includere una valutazione provvisoria della misura statale di cui trattasi relativa al carattere di aiuto della stessa e ad esporre i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato interno, essa deve mettere le parti interessate in condizione di partecipare in modo efficace al procedimento d'indagine formale nel corso del quale esse avranno la possibilità di far valere i loro argomenti (v., in tal senso, sentenza del 12 maggio 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissione, T-267/08 e T-279/08, EU:T:2011:209, punti 80 e 81). In particolare, è necessario che la Commissione definisca sufficientemente il quadro del suo esame al fine di non svuotare di significato il diritto degli interessati di presentare le loro osservazioni (v. sentenza del 1º luglio 2009, Operator ARP/Commissione, T-291/06, EU:T:2009:235, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

67 Nel caso di specie, occorre rilevare che, nella decisione di avvio, la Commissione ha accertato, a titolo provvisorio, la compatibilità dell'aiuto al funzionamento con gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, tenuto conto del rinvio effettuato al riguardo dai paragrafi 27 e 63 degli orientamenti del 2005. In particolare, la Commissione ha rilevato che l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo era collocato in una regione che si trovava in una situazione economica difficile, rientrante nella deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, e che occorreva verificare se ricorressero le condizioni previste al paragrafo 76 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (punti 64 e 65 della decisione di avvio).

68 Nella decisione 2014/883, la Commissione ha indicato che «l'aeroporto di Gdynia è collocato in una regione svantaggiata rientrante nella deroga prevista nell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE», e che ciò significa «che la Commissione deve valutare se l'aiuto al funzionamento di cui trattasi possa essere considerato compatibile ai sensi degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale» (punto 221 della decisione 2014/883). Applicando al caso di specie il paragrafo 76 di detti orientamenti, la Commissione ha concluso che l'aiuto al funzionamento non soddisfaceva i «criteri stabiliti dagli orientamenti [in materia di aiuti di Stato a finalità regionale]» (punto 228 della decisione 2014/883).

69 Ebbene, come ha correttamente rilevato la società PLGK, sostenuta dalla Repubblica di Polonia e dal comune di Gdynia nelle loro risposte alle misure di organizzazione del procedimento, la Commissione ha operato, nella decisione impugnata, un cambiamento di regime giuridico per quanto riguarda la valutazione della compatibilità dell'aiuto al funzionamento.

70 A tale riguardo, in primo luogo, occorre respingere l'argomento della Commissione secondo il quale la modifica del fondamento giuridico utilizzato nella decisione impugnata costituirebbe un nuovo motivo dedotto per la prima volta dalla società PLGK in sede di replica. Risulta infatti dalla giurisprudenza che un motivo che costituisce l'ampliamento di un motivo precedentemente dedotto, in modo esplicito o implicito, nell'atto introduttivo del giudizio va considerato ricevibile (sentenza del 19 maggio 1983, Verros/Parlamento, 306/81, EU:C:1983:143, punto 9; v. altresì, in tal senso, sentenze del 26 aprile 2007, Alcon/UAMI, C-412/05 P, EU:C:2007:252, punti da 38 a 40, e del 17 luglio 2008, Campoli/Commissione, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punto 63). Ebbene, nel caso di specie, le ricorrenti hanno indicato nel loro atto introduttivo che avrebbero dovuto avere la possibilità di esprimersi sui nuovi argomenti e sulla nuova analisi della Commissione e che l'inadempimento dedotto sotto tale profilo costituirebbe, in quanto tale, una violazione delle forme sostanziali. Più precisamente, il punto II.14 dell'atto introduttivo, che sintetizza i motivi dedotti a sostegno del ricorso, si intitola: «Violazione delle forme sostanziali, consistenti nel diritto dei ricorrenti a presentare le loro

osservazioni e a prendere posizione». L'argomento sollevato nella replica dalla società PLGK, che riguarda espressamente la nuova analisi della Commissione effettuata nella decisione impugnata, costituisce quindi l'ampliamento del motivo sollevato nell'atto introduttivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali relative al diritto dei ricorrenti di essere messi in condizione di presentare le proprie osservazioni. Inoltre, occorre in ogni caso ricordare che la regola secondo la quale la Commissione deve mettere gli interessati in condizione di presentare le proprie osservazioni costituisce una formalità sostanziale. Pertanto, la violazione di tale formalità sostanziale, che costituisce un motivo di ordine pubblico, può essere sollevata d'ufficio dal Tribunale (v., in tal senso, sentenze del 7 maggio 1991, Interhotel/Commissione, C-291/89, EU:C:1991:189, punto 14; del 4 aprile 2017, Mediatore/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punto 85, e del 16 marzo 2016, Frucona Košice/Commissione, T-103/14, EU:T:2016:152, punto 84).

71 In secondo luogo, nella decisione impugnata, la Commissione ha indicato che avrebbe applicato i principi enunciati negli orientamenti del 2005 agli aiuti agli investimenti a favore degli aeroporti concessi illegalmente prima del 4 aprile 2014 – ossia la data di applicazione degli orientamenti del 2014 – e «i principi contenuti negli orientamenti [del 2014] (…) a tutti i casi relativi ad aiuti al funzionamento (…) a favore di aeroporti anche se l'aiuto è stato concesso prima del 4 aprile 2014» (punto 196 della decisione impugnata), come è accaduto nel caso di specie (punto 197 e articolo 2 della decisione impugnata). Ne consegue che, per valutare se l'aiuto al funzionamento fosse compatibile con il mercato interno, la Commissione non si è più basata, come aveva fatto nell'ambito della decisione di avvio e della decisione 2014/883, sugli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, ma sui principi enunciati negli orientamenti del 2014.

72 In terzo luogo, come emerge dagli orientamenti del 2014, la Commissione ha espressamente indicato di «non applic[are] i principi di cui agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013» e che «gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2014-2020 o eventuali futuri orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale [non si applicano] agli aiuti di Stato concessi per infrastrutture aeroportuali» (paragrafo 23 degli orientamenti del 2014).

73 In quarto luogo, oltre al cambiamento operato tra gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e gli orientamenti del 2014, la Commissione ha altresì operato un cambiamento nella deroga analizzata alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. Infatti, come risulta dalla decisione di avvio e dalla decisione 2014/883, la Commissione si era collocata nell'ambito della «deroga prevista nell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE». Il paragrafo 76 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale precisa d'altronde che gli aiuti al funzionamento possono essere concessi, in via eccezionale, nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. Ebbene, come risulta dal paragrafo 112 degli orientamenti del 2014, i cui principi sono stati applicati dalla Commissione nella decisione impugnata, la compatibilità degli aiuti al funzionamento viene valutata, in tale ambito, «ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), [TFUE]».

74 In quinto luogo, gli orientamenti del 2014 introducono un «nuovo approccio per valutare la compatibilità» degli aiuti agli aeroporti per quanto riguarda, in particolare, gli «aiuti al funzionamento agli aeroporti regionali» [paragrafo 17, lettera d), degli orientamenti del 2014]. Tale nuovo approccio figura al punto 5.1.2 degli orientamenti del 2014. Esso prevede sei criteri cumulativi, il primo dei quali viene analizzato dalla Commissione al punto 246 della decisione impugnata, che consiste nel determinare se l'aiuto al funzionamento contribuisca al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune. Tale primo criterio si basa a sua volta su tre condizioni alternative, ossia che l'aiuto al funzionamento serva a incrementare la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni mediante la creazione di punti di accesso a voli intraunionali, che aiuti a combattere la congestione del traffico aereo nei principali hub aeroportuali unionali, o che agevoli lo sviluppo regionale. Due di tali tre condizioni alternative sono state menzionate dalla Commissione al punto 246 della decisione impugnata.

75 Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale prevedono, dal canto loro, che gli aiuti al funzionamento possono essere concessi «[se] essi s[ono] giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura e [se] il loro livello [è] proporzionale agli svantaggi che intendono compensare», il che è stato peraltro rilevato dalla Commissione al punto 222 della decisione 2014/883.

76 Sebbene taluni criteri previsti dagli orientamenti del 2014 e dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale possano convergere, in particolare sul contributo dell'aiuto allo sviluppo regionale, tali criteri sono tuttavia, da un lato, più sviluppati negli orientamenti del 2014 e, dall'altro, differenti per natura in quanto gli orientamenti del 2014 riguardano specificamente gli aiuti concessi agli aeroporti e alle compagnie aeree. Inoltre, occorre rilevare che, se il contributo allo sviluppo regionale è una condizione essenziale negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, esso non è che una condizione alternativa negli orientamenti del 2014, come dimostra l'utilizzo della congiunzione «oppure» al paragrafo 113 di tali ultimi orientamenti.

77 In sesto luogo, occorre sottolineare che il nuovo approccio per la valutazione degli aiuti al funzionamento previsto dagli orientamenti del 2014 è volto in particolare a concedere un periodo transitorio di dieci anni durante il quale gli aeroporti, in particolare quelli regionali, possono beneficiare di tali aiuti, purché siano rispettate le condizioni previste da detti orientamenti (v., in particolare, paragrafi 13, 14 e 112 degli orientamenti del 2014).

78 Alla luce di tali elementi, si deve ritenere che il nuovo regime giuridico applicato dalla Commissione nella decisione impugnata comportasse modifiche sostanziali rispetto a quello precedentemente in vigore e preso in considerazione nella decisione di avvio e nella decisione 2014/883.

79 Peraltro, anche supponendo che la revoca della decisione 2014/883 abbia l'effetto, come sostiene la Commissione, di lasciare aperto il procedimento di indagine formale, gli interessati non sono stati nelle condizioni di presentare le loro osservazioni in quanto detto procedimento è stato nuovamente chiuso, contestualmente, con l'adozione della decisione impugnata. Occorre inoltre rilevare che gli orientamenti del 2014 sono stati pubblicati il 4 aprile 2014, ovvero dopo l'adozione della decisione 2014/883 e, quindi, dopo la chiusura iniziale del procedimento di esame. Ne consegue che, tra il momento della pubblicazione degli orientamenti del 2014 e l'adozione della decisione impugnata, gli interessati non sono stati messi nelle condizioni di presentare utilmente le proprie osservazioni sull'applicabilità e l'eventuale incidenza di detti orientamenti, benché tali orientamenti costituissero un cambiamento di regime giuridico che la Commissione ha deciso di applicare al caso di specie.

80 Gli altri argomenti della Commissione non possono rimettere in discussione tali constatazioni.

81 In particolare, deve essere respinto l'argomento della Commissione secondo il quale la società PLGK non avrebbe dimostrato in quale misura il fatto di non averla invitata a pronunciarsi sull'applicazione degli orientamenti del 2014 possa aver inciso sulla sua situazione giuridica, né in quale misura la possibilità di pronunciarsi su tale punto avrebbe potuto portare ad un contenuto diverso della decisione impugnata. Infatti, il diritto degli interessati ad essere messi nelle condizioni di presentare le loro osservazioni costituisce una formalità sostanziale, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la cui violazione, constatata nel caso di specie, comporta l'annullamento dell'atto viziato, senza che sia necessario dimostrare l'esistenza di un'incidenza sulla parte che invoca tale violazione, né che il procedimento amministrativo avrebbe potuto portare ad un risultato diverso (v., in tal senso, sentenze del 6 aprile 2000, Commissione/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punto 52, e dell'8 settembre 2016, Goldfish e a./Commissione, T-54/14, EU:T:2016:455, punto 47; conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, paragrafo 92). Inoltre, e in ogni caso, tenuto conto dei cambiamenti operati rispetto alla base giuridica costituita dal Trattato FUE [articolo 107 TFUE, paragrafo 3, lettera a), e successivamente articolo 107 TFUE, paragrafo 3, lettera c)] e rispetto agli orientamenti applicabili, che modificano sostanzialmente il regime giuridico della valutazione della compatibilità dell'aiuto al funzionamento, non può essere pregiudicato dalla portata

delle osservazioni che gli interessati sarebbero stati nelle condizioni di presentare, anche se la Commissione, nella decisione impugnata, è giunta ad una conclusione identica a quella della decisione precedentemente in vigore.

82 Per quanto riguarda la circostanza che le ricorrenti non avrebbero presentato osservazioni in seguito alla decisione di avvio, essa è irrilevante al fine di stabilire se esse sarebbero state nelle condizioni di presentare tali osservazioni dopo la revoca della decisione 2014/883 e prima dell'adozione della decisione impugnata.

83 Per quanto riguarda gli argomenti della Commissione sviluppati nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento, secondo i quali essa, per quanto riguarda l'aiuto al finanziamento, non avrebbe applicato «principi nuovi» derivanti dagli orientamenti del 2014, essi si basano essenzialmente sul fatto che, sia nella decisione 2014/883 che nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che l'aiuto al funzionamento fosse incompatibile con il mercato interno in quanto l'aiuto agli investimenti era esso stesso incompatibile con detto mercato. Tali argomenti sono invece volti, in sostanza, a sostenere che la decisione impugnata avrebbe avuto un contenuto identico se gli interessati fossero stati intimati a presentare osservazioni. Essi devono pertanto essere respinti per i medesimi motivi esposti al punto 81 supra.

84 In ogni caso, occorre ricordare che, come emerge in particolare dai punti 196 e 197 della decisione impugnata, la Commissione ha precisato che nel caso di specie applicherebbe i principi enunciati negli orientamenti del 2014 per quanto riguarda l'aiuto al funzionamento. In tale contesto, la Commissione ha fatto espresso riferimento agli orientamenti del 2014 nel punto 245 della decisione impugnata, indicando che il fatto che l'aiuto al funzionamento fosse incompatibile con il mercato interno dato che l'aiuto agli investimenti era esso stesso incompatibile con detto mercato era altrettanto valido «ai sensi degli orientamenti (…) del 2014». Essa ha, peraltro, applicato il primo criterio degli orientamenti del 2014 al punto 246 della decisione impugnata, criterio che è sostanzialmente diverso dalle condizioni di cui al paragrafo 76 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (v. punto 76 supra). Occorre inoltre sottolineare che, come risulta dai punti da 198 a 202 della decisione impugnata, i principi derivanti dagli orientamenti del 2014 sono stati applicati al fine di distinguere i finanziamenti rientranti negli aiuti agli investimenti da quelli rientranti negli aiuti al funzionamento.

85 Peraltro, occorre rilevare che la decisione impugnata contiene quantomeno un'imprecisione, riportata d'altronde dalla Commissione nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento, riguardante il contesto normativo nel quale quest'ultima ha ritenuto che l'aiuto al funzionamento fosse incompatibile con il mercato interno dato che l'aiuto agli investimenti era esso stesso incompatibile con detto mercato. Infatti, la Commissione ha indicato al punto 245 della decisione impugnata che tale considerazione (che figura anche al punto 227 della decisione 2014/883), «tratta ai sensi degli orientamenti (…) del 2005», era altrettanto valida ai sensi degli orientamenti del 2014. Ebbene, come risulta dai punti 227 e 228 della decisione 2014/883, la valutazione della Commissione è stata effettuata nell'ambito degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. Più precisamente, la considerazione della Commissione, effettuata peraltro ad abundantiam, come dimostra l'utilizzo dei termini «[i]n ogni caso», era collocata prima della conclusione ripresa nel punto 228 della decisione 2014/883, secondo la quale «[p]ertanto, la Commissione ritiene che l'aiuto al funzionamento (…) non soddisfi i criteri stabiliti dagli orientamenti [in materia di aiuti di Stato a finalità regionale]».

86 Inoltre, la considerazione secondo la quale l'aiuto al funzionamento sarebbe incompatibile con il mercato interno dato che l'aiuto agli investimenti era esso stesso incompatibile con detto mercato non risulta da una condizione espressamente prevista dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale o dagli orientamenti del 2014. Non è quindi possibile dedurre da tali orientamenti che le parti interessate sarebbero state nelle condizioni di far valere le loro osservazioni al riguardo, come sostiene invece la Commissione, in sostanza, nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento. Occorre aggiungere che la decisione 2014/883 è stata revocata e che la questione non

riguarda tanto se le parti interessate siano state nelle condizioni di presentare osservazioni rispetto a tale decisione, ma se esse siano state nelle condizioni di farlo nell'ambito del procedimento d'indagine formale. Ebbene, nella decisione di avvio, la Commissione si limitava ad indicare che, in linea di principio, un aiuto al funzionamento è incompatibile con il mercato interno, fatto salvo il caso in cui esso rispetti i criteri enunciati dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, cosa che non sembrava avvenire, a priori, tenuto conto del fatto che la Pomerania era già servita dall'aeroporto di Danzica (parte introduttiva, intitolata «Valutazione della misura», e punti da 63 a 67 della decisione di avvio).

87 Per quanto riguarda l'argomento, dedotto per la prima volta dalla Commissione in udienza, vertente sul fatto che la considerazione secondo la quale l'aiuto al funzionamento sarebbe incompatibile con il mercato interno dato che l'aiuto agli investimenti era esso stesso incompatibile con detto mercato risulterebbe da una base giuridica «autonoma», derivante dal Trattato, non trova sostegno nella formulazione della decisione 2014/883 o della decisione impugnata. Infatti, oltre alla mancanza di motivazione in tal senso e di precisione nella sentenza impugnata, la considerazione della Commissione è stata fatta, come è stato precedentemente indicato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, per quanto riguarda la decisione 2014/883, e ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, e degli orientamenti del 2014, per quanto riguarda la decisione impugnata.

88 Infine, per quanto attiene al rinvio effettuato dalla Commissione alla causa che ha portato alla sentenza del 18 novembre 2004, Ferriere Nord/Commissione (T-176/01, EU:T:2004:336), occorre rilevare che il Tribunale ha ritenuto, in tale causa, che «[i] principi stabiliti dalle due discipline [considerate] [erano,] riguardo [ai] motivi [della decisione impugnata in tale procedimento,] in sostanza identici». In particolare, le due discipline di cui si trattava in tale causa prevedevano l'ammissibilità degli investimenti aventi come obiettivo la tutela ambientale nonché lo stesso metodo di calcolo dei costi ammissibili per una misura di aiuto (sentenza del 18 novembre 2004, Ferriere Nord/Commissione, T-176/01, EU:T:2004:336, punto 77). Peraltro, i motivi dedotti nella decisione controversa in tale causa vertevano sulle condizioni sostanzialmente identiche previste dalle due discipline. Nel caso di specie, come è stato precedentemente indicato, gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e gli orientamenti del 2014 sono sostanzialmente diversi, in particolare per quanto riguarda la prima condizione definita degli orientamenti del 2014 analizzata dalla Commissione nella decisione impugnata, ed attuano, inoltre, una diversa disposizione del Trattato FUE.

89 Tenuto conto di tutti questi elementi, si deve ritenere che la Commissione non abbia adempiuto al suo obbligo di mettere gli interessati in condizione di presentare le loro osservazioni, senza che sia necessario determinare se tale inadempimento costituisca anche una violazione delle norme procedurali, del diritto ad una buona amministrazione, del legittimo affidamento e dei diritti della difesa, invocati dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale. In particolare, non occorre pronunciarsi sulla possibilità delle ricorrenti di invocare, dinanzi al Tribunale, la violazione dei diritti della difesa della Repubblica di Polonia, la quale è stata peraltro evidenziata nella memoria di intervento di tale Stato membro. Allo stesso modo, in tale contesto, non è necessario stabilire se la Commissione sia inoltre venuta meno all'obbligo ad essa incombente laddove non ha intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni riguardo alle modifiche fattuali operate nella decisione impugnata.

90 Per quanto riguarda la portata dell'illegittimità in tal modo accertata, occorre rilevare che, anche se l'aiuto in questione è costituito, di fatto, da due tipi di finanziamento, ossia un aiuto agli investimenti e un aiuto al funzionamento, tali distinti finanziamenti sono stati analizzati nel loro insieme dalla Commissione al fine di attribuire la qualificazione di aiuto di Stato. In particolare, la Commissione ha dichiarato, al punto 191 della decisione impugnata, che «gli apporti di capitale concessi [alla società PLGK] costituisc[ono] un aiuto di Stato». Per giungere a tale conclusione, la Commissione ha in particolare applicato il criterio dell'investitore privato in economia di mercato, senza distinguere le diverse modalità di finanziamento. Tale analisi complessiva si riflette d'altronde nel dispositivo della decisione impugnata, poiché la Commissione dichiara, all'articolo 2, paragrafo 1, di tale decisione che

«[g]li apporti di capitale a favore [della società PLGK] effettuati tra il 28 agosto 2007 e il 17 giugno 2013 costituiscono un aiuto di Stato, cui la [Repubblica di] Polonia ha dato illegalmente esecuzione». Tali apporti di capitale, effettuati tra il 28 agosto 2007 ed il 17 giugno 2013, sono presentati nella tabella di cui al punto 57 della decisione impugnata, senza che la Commissione faccia distinzione tra gli importi stanziati a titolo di aiuto al funzionamento e quelli a titolo di aiuto agli investimenti. Peraltro, all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione impugnata viene previsto che «[l]a [Repubblica di] Polonia recupera dal beneficiario l'aiuto incompatibile di cui all'articolo 2, paragrafo 1», senza effettuare, neanche in questo caso, una distinzione tra il finanziamento legato agli investimenti e quello legato al funzionamento. Infine, la valutazione della compatibilità dell'aiuto agli investimenti e quella della compatibilità dell'aiuto al funzionamento erano strettamente connesse, come è stato confermato dalla Commissione nella sua risposta alle misure di organizzazione del procedimento. In tali condizioni, non è possibile interpretare il dispositivo della decisione impugnata nel senso che esso si riferisce, in maniera scindibile, all'aiuto agli investimenti ed all'aiuto al funzionamento. Per quanto riguarda l'argomento, dedotto dalla Commissione in udienza, secondo il quale l'annullamento integrale degli articoli da 2 a 5 della decisione impugnata andrebbe oltre la portata del motivo sollevato dalle ricorrenti, che contesterebbe soltanto l'aiuto al funzionamento, occorre rilevare, in primo luogo, che le ricorrenti chiedono l'annullamento di detti articoli, in secondo luogo, che il motivo in questione è di ordine pubblico e, in terzo luogo, che l'argomento della Commissione non può rimettere in discussione il fatto che gli articoli da 2 a 5 della decisione impugnata si riferiscono, in modo inscindibile, all'aiuto agli investimenti ed all'aiuto al funzionamento.

91 Alla luce di quanto precede, si deve accogliere il sesto motivo e, di conseguenza, annullare gli articoli da 2 a 5 della decisione impugnata, senza che occorra esaminare gli altri motivi dedotti a sostegno del ricorso.

[omissis]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Gli articoli da 2 a 5 della decisione (UE) 2015/1586 della Commissione, del 26 febbraio 2015, relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) – Polonia – Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo, sono annullati.

2) La Commissione europea sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Gmina Miasto Gdynia e dalla Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.

3) La Repubblica di Polonia sopporterà le proprie spese.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 novembre 2017.

Firme