

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

8 maggio 2024 (*)

«Aiuti di Stato – Mercato tedesco del trasporto aereo – Aiuto per la ristrutturazione concesso dalla Germania a favore di una compagnia aerea – Modifica delle condizioni dei prestiti concessi dalla Germania e cancellazione parziale di debiti – Decisione di non sollevare obiezioni – Ricorso di annullamento – Legittimazione ad agire – Ricevibilità – Salvaguardia dei diritti procedurali – Difficoltà serie – Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE – Punto 67 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà – Condivisione degli oneri»

Nella causa T-28/22,

Ryanair DAC, con sede in Swords (Irlanda), rappresentata da E. Vahida, S. Rating e I.-G. Metaxas-Maranghidis, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da I. Barcew, V. Bottka e J. Ringborg, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. Möller, P.-L. Krüger e J. Buhl, in qualità di agenti,

e da

Condor Flugdienst GmbH, con sede in Neu-Isenburg (Germania), rappresentata da A. Rosenfeld, S. Lünenbürger, A. Birnstiel e S. Blazek, avvocati,

intervenant,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da A. Kornezov (relatore), presidente, G. De Baere e K. Kecsmár, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,
in seguito all'udienza del 22 settembre 2023,
ha pronunciato la seguente

Sentenza (1)

- 1 Con il suo ricorso basato sull'articolo 263 TFUE, la ricorrente, Ryanair DAC, chiede l'annullamento della decisione C(2021) 5729 final della Commissione, del 26 luglio 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.63203 (2021/N) – Germania – Aiuto per la ristrutturazione a favore della Condor (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

[*omissis*]

- 10 Infine, con la decisione impugnata, la Commissione ha autorizzato, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE e degli orientamenti S&R, una misura di aiuto a sostegno della ristrutturazione e del proseguimento delle attività della Condor (in prosieguo: la «misura in questione»), la quale consta di due parti. La prima parte consiste, da un lato, nella modifica delle condizioni dei prestiti COVID-19 del 2020 e, dall'altro, nell'annullamento parziale di un importo di EUR 90 milioni di debiti derivanti da tali prestiti. La seconda parte consiste nella cancellazione di un debito di un importo di EUR 20,2 milioni, corrispondente agli interessi che la Condor doveva rimborsare a seguito della decisione sull'aiuto COVID-19 del 2020 modificata.

Conclusioni delle parti

- 11 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
 - annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 12 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
 - respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 13 La Repubblica federale di Germania e la Condor chiedono il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente alle spese.

In diritto

[*omissis*]

Nel merito

[*omissis*]

Sul sesto indizio, vertente sul fatto che la Commissione non ha stabilito la proporzionalità della misura in questione

[*omissis*]

- 202 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione ha violato il punto 67 degli orientamenti S&R, in quanto non ha esaminato, nella decisione impugnata, se la misura in questione prevedesse condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore della Condor. Essa rileva che la Commissione avrebbe dovuto procedere a un siffatto esame in quanto la misura in questione rafforzava la posizione finanziaria della Condor in termini di capitale proprio, ai sensi di detto punto.
- 203 La Commissione sostiene, in sostanza, di non essere tenuta ad esaminare, nella decisione impugnata, se la Repubblica federale di Germania benefici di una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore della Condor, ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R, dal momento che, a suo avviso, tale requisito si applica soltanto quando, da un lato, la misura controversa costituisce un conferimento di capitale e, dall'altro, lo Stato membro interessato detiene una partecipazione nel capitale del beneficiario, circostanze che non si verificano nella fattispecie.
- 204 Come risulta dal punto 65 degli orientamenti S&R, se il sostegno pubblico viene concesso in una forma che rafforza la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio, ad esempio se lo Stato fornisce sovvenzioni, conferimenti di capitale o se riduce l'indebitamento, potrebbe accadere che gli azionisti e i creditori subordinati siano protetti dalle conseguenze della loro scelta di investire nel beneficiario, il che può determinare un cosiddetto «azzardo morale» e minare la disciplina di mercato. Di conseguenza, è opportuno che gli aiuti a copertura delle perdite siano concessi solo a condizioni tali da comportare un'adeguata condivisione degli oneri da parte degli investitori esistenti.
- 205 Conformemente al punto 66 degli orientamenti S&R, un'adeguata condivisione degli oneri fa sì di norma che gli azionisti storici e, se necessario, i creditori subordinati, si sobbarchino integralmente le perdite. I creditori subordinati dovrebbero contribuire ad assorbire le perdite attraverso la conversione in capitale o la riduzione di valore del capitale dei pertinenti strumenti. Pertanto, l'intervento dello Stato dovrebbe avvenire solo dopo che le perdite sono state integralmente contabilizzate e imputate agli attuali azionisti e ai detentori di debito subordinato.

- 206 Ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R, in base a un'adeguata condivisione degli oneri, qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio dovrebbe essere concesso a condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario, in considerazione dell'importo di capitale conferito dallo Stato in rapporto al capitale rimanente dell'impresa dopo la contabilizzazione delle perdite.
- 207 A tale riguardo, occorre anzitutto constatare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha omesso di esaminare la conformità della misura in questione ai requisiti di cui al punto 67 degli orientamenti S&R. Infatti, nulla nella decisione impugnata indica che la Commissione abbia valutato se la misura in questione fosse stata concessa a condizioni tali da procurare alla Repubblica federale di Germania una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore della Condor.
- 208 Pertanto, occorre esaminare se, come sostiene la Commissione, essa potesse ritenere, senza nutrire dubbi, che la misura in questione non rientrasse nell'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R, cosicché essa non era tenuta ad esaminare, nella decisione impugnata, se tale misura fosse conforme al requisito previsto da detto punto.
- 209 A tale proposito, occorre ricordare che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione richiede di tener conto non soltanto della sua formulazione, ma anche del contesto in cui essa si inserisce, nonché degli obiettivi e della finalità che persegue l'atto di cui essa fa parte (v. sentenza del 22 giugno 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 210 A tal riguardo, in primo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione letterale del punto 67 degli orientamenti S&R, occorre sottolineare che, secondo la formulazione di detto punto, l'obbligo di prevedere condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario si applica a «qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio».
- 211 Il punto 65 degli orientamenti S&R fornisce tre esempi di aiuti di Stato in una «forma che rafforza la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio», vale a dire sovvenzioni, conferimenti di capitale e riduzioni dell'indebitamento.
- 212 Nel caso di specie, la misura in questione assume la forma, in particolare, di una riduzione parziale dell'indebitamento, di modo che essa deve essere qualificata come «aiuto di Stato che rafforz[a] la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio», ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R.
- 213 Pertanto, la formulazione della parte introduttiva del punto 67 degli orientamenti S&R, in combinato disposto con quella del punto 65, suggerisce che la misura in questione rientra nell'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R.

- 214 Ne consegue che l'interpretazione raccomandata dalla Commissione, secondo la quale il punto 67 degli orientamenti S&R si applica solo ai conferimenti di capitale e unicamente qualora lo Stato in questione detenga una partecipazione nel capitale del beneficiario, è in contrasto con la formulazione della parte introduttiva di tale punto, in combinato disposto con il punto 65 degli orientamenti S&R, da cui si evince che il requisito di cui al punto 67 è destinato ad applicarsi sia ai conferimenti di capitale che alle riduzioni dell'indebitamento e, pertanto, sia nell'ipotesi in cui lo Stato detenga una partecipazione nel capitale del beneficiario sia nell'ipotesi in cui esso ne sia un creditore.
- 215 Ciò detto, è altrettanto vero che, come rileva la Commissione, la parte di frase «in considerazione dell'importo di capitale conferito dallo Stato in rapporto al capitale rimanente dell'impresa dopo la contabilizzazione delle perdite», di cui al punto 67, *in fine*, degli orientamenti S&R, fa riferimento solo all'ipotesi di un conferimento di capitale.
- 216 Pertanto, sembra esistere una certa incoerenza nella formulazione del punto 67 degli orientamenti S&R, in quanto, da un lato, la sua parte introduttiva indica che esso è destinato ad applicarsi a «qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio», vale a dire sovvenzioni, conferimenti di capitale e riduzioni dell'indebitamento, mentre, dall'altro, la sua parte finale fa riferimento all'«importo di capitale conferito dallo Stato».
- 217 A tal riguardo, va comunque osservato che quest'ultima parte di frase segue immediatamente la condizione tale da procurare allo Stato una «quota ragionevole» dei futuri incrementi di valore del beneficiario. Può pertanto essere intesa come un'indicazione di ciò che costituirebbe, in termini quantitativi, una «quota ragionevole», che deve essere determinata sulla base della proporzione che l'importo versato dallo Stato rappresenta rispetto all'importo del capitale proprio del beneficiario che rimane dopo la contabilizzazione delle perdite. Tale interpretazione consentirebbe quindi di conciliare la parte introduttiva e la parte finale del punto 67 degli orientamenti S&R.
- 218 In ogni caso, occorre constatare che l'incoerenza nella formulazione del punto 67 degli orientamenti S&R, rilevata al precedente punto 215, del resto imputabile alla Commissione, autrice dei suddetti orientamenti, avrebbe dovuto far sorgere dubbi in capo a quest'ultima sul fatto che la misura in questione rientrasse nell'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R e indurla a esaminare in modo più approfondito detta disposizione, alla luce del contesto in cui era inserita e degli obiettivi che perseguiva, esame che essa ha ommesso di effettuare.
- 219 Infatti, quando la formulazione di una disposizione del diritto dell'Unione presenta difficoltà interpretative, occorre esaminarla alla luce delle finalità dell'atto di cui fa parte e, se è suscettibile di più interpretazioni, dare priorità a quella idonea a salvaguardare il suo effetto utile (v., in tal senso, sentenze del 24 febbraio 2000, Commissione/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, punto 21 e giurisprudenza ivi

citata, e del 4 ottobre 2001, Italia/Commissione, C-403/99, EU:C:2001:507, punto 28).

- 220 In tal senso, in secondo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione contestuale del punto 67 degli orientamenti S&R, occorre constatare che tale punto fa parte della sezione 3.5.2.2 di tali orientamenti, intitolata «Condivisione degli oneri». Questa sezione è introdotta dal punto 65, il quale, come ricordato al precedente punto 204, riguarda, senza distinzioni, le sovvenzioni, i conferimenti di capitale e le riduzioni dell'indebitamento come forme di aiuti di Stato che rafforzano la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio.
- 221 Analogamente, nulla nella formulazione del punto 66 degli orientamenti S&R, che fa parte della medesima sezione di tali orientamenti e ai sensi del quale, in sostanza, lo Stato dovrebbe intervenire solo dopo che le perdite siano state integralmente contabilizzate e imputate agli attuali azionisti e ai detentori di debito subordinato, suggerisce che tale norma è destinata ad applicarsi solo a talune forme di aiuti di Stato, ad esclusione di altre. Al contrario, il riferimento in termini generici ad un intervento statale («l'intervento dello Stato dovrebbe avvenire solo») e l'assenza di qualsiasi altra precisazione in senso contrario indicano che il punto 66 si applica indipendentemente dalla forma che assume tale intervento.
- 222 Pertanto, la parte introduttiva del punto 67 degli orientamenti S&R, nella parte in cui riguarda «qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio», concorda con gli ambiti di applicazione dei punti 65 e 66 di tali orientamenti.
- 223 Inoltre, occorre osservare che il requisito previsto al punto 67 degli orientamenti S&R si aggiunge a quelli previsti ai punti 65 e 66 di detti orientamenti, come dimostrato dalla precisazione che recita: «[i]noltre, in base a un'adeguata condivisione degli oneri». È altrettanto importante rilevare che gli Stati membri e la Commissione non dispongono di alcun margine di discrezionalità per quanto riguarda il loro obbligo di soddisfare il requisito di cui al punto 67 degli orientamenti S&R, dato che tale punto prevede che «qualsiasi» aiuto di Stato che rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio «dovrebbe» essere concesso a condizioni tali da procurare allo Stato una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario. Tale interpretazione è confermata al punto 68 degli orientamenti S&R, il quale prevede talune eccezioni all'attuazione integrale dei requisiti di cui al punto 66 dei medesimi, ma non a quello previsto al punto 67. Pertanto, il fatto che, in un determinato caso, i requisiti di cui ai punti 65 e 66 degli orientamenti S&R siano soddisfatti non esime gli Stati membri e la Commissione dall'accertarsi che sia soddisfatto anche il requisito previsto al punto 67 di tali orientamenti.
- 224 Ne consegue che i punti 66 e 67 degli orientamenti S&R prevedono due requisiti autonomi, il cui contenuto e la cui applicazione nel tempo differiscono. Da un lato, il requisito di cui al punto 66 riguarda l'assorbimento delle perdite del beneficiario

da parte degli azionisti e dei detentori di debito subordinato, che deve essere attuato prima dell'intervento dello Stato. Dall'altro, il punto 67 si riferisce a una situazione futura, vale a dire quella dei futuri incrementi di valore del beneficiario, e prevede che, in una simile ottica, lo Stato debba ottenere una quota ragionevole di tale incremento di valore.

- 225 Orbene, non vi sono indicazioni in merito al fatto che i punti 65, 66 e 67 degli orientamenti S&R debbano avere ambiti di applicazione diversi gli uni rispetto agli altri, a seconda della forma assunta dal sostegno pubblico, purché esso rafforzi la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio. In particolare, la struttura sistematica dei requisiti previsti ai punti 66 e 67 degli orientamenti S&R e il loro carattere cumulativo tendono a suggerire che essi sono destinati ad applicarsi, come il punto 65 di tali orientamenti, a qualsiasi aiuto di Stato avente ad oggetto un siffatto rafforzamento. Infatti, l'obbligo di assorbire le perdite prima dell'intervento dello Stato e la necessità di garantire a quest'ultimo una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario si rinforzano e si completano reciprocamente, dal momento che la gestione delle perdite del beneficiario e il sostegno pubblico sono una condizione indispensabile per garantire successivamente il ripristino della redditività del beneficiario e, con ciò, la sua lucratività. Pertanto, nessun motivo legittimo sembra poter giustificare l'esclusione di alcune forme di aiuto dall'ambito di applicazione dell'obbligo previsto al punto 67 degli orientamenti S&R.
- 226 In terzo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica del punto 67 degli orientamenti S&R, risulta in particolare dai punti 9, 11, 65, 87 e 90 di questi ultimi che le disposizioni relative all'adeguata condivisione degli oneri mirano in particolare a prevenire l'azzardo morale. Pertanto, come rilevato al precedente punto 204, secondo il punto 65 di tali orientamenti, se il sostegno pubblico viene concesso in una forma che rafforza la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio, ad esempio se lo Stato fornisce sovvenzioni, conferimenti di capitale o se riduce l'indebitamento, potrebbe accadere che gli azionisti e i creditori subordinati siano protetti dalle conseguenze della loro scelta di investire nel beneficiario. Ciò può determinare un cosiddetto «azzardo morale» e minare la disciplina di mercato.
- 227 Orbene, la Commissione non adduce alcun elemento atto a dimostrare che il rischio di azzardo morale sussisterebbe solo quando uno Stato membro conferisce capitali al beneficiario, ma non quando annulla i debiti di quest'ultimo o gli concede una sovvenzione. In realtà, nessun passaggio degli orientamenti S&R consente di trarre una siffatta conclusione. Al contrario, in base al punto 65 degli orientamenti S&R, un simile rischio sussiste per qualsiasi sostegno pubblico concesso in una forma che rafforza la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio, come sovvenzioni, conferimenti di capitale e riduzioni dell'indebitamento.
- 228 Inoltre, occorre ricordare, come risulta in particolare dal punto 9 degli orientamenti S&R, che con rischio di azzardo morale si intende che, facendo affidamento sul fatto che con buona probabilità saranno salvate in caso di difficoltà, le imprese potrebbero avventurarsi in strategie aziendali eccessivamente rischiose e insostenibili. Orbene,

sia il requisito di cui al punto 66 degli orientamenti S&R, relativo all'assorbimento delle perdite del beneficiario da parte dei suoi azionisti e creditori subordinati esistenti, sia quello di cui al punto 67 di detti orientamenti, relativo all'obbligo di garantire allo Stato una quota dei futuri profitti del beneficiario, contribuiscono a disincentivare un'impresa dall'assumere rischi eccessivi al fine di ottenere profitti maggiori.

- 229 Ne consegue che l'obiettivo sotteso al punto 67 degli orientamenti S&R non può essere pienamente raggiunto se determinati tipi di misure di aiuto, come la riduzione dell'indebitamento, dovessero essere esclusi dal suo ambito di applicazione, anche se questi rafforzano la posizione del beneficiario in termini di capitale proprio e generano lo stesso azzardo morale derivante da un conferimento di capitali.
- 230 Inoltre, occorre rilevare che sia gli orientamenti S&R sia la comunicazione COM(2012) 209 final della Commissione, dell'8 maggio 2012, relativa alla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'Unione, alla quale rinviano detti orientamenti, sottolineano l'importanza del principio di efficacia o di efficienza della spesa pubblica. Inoltre, tale comunicazione sottolinea l'importanza dell'impiego adeguato delle risorse pubbliche, dell'uso migliore del denaro dei contribuenti e del consolidamento dei bilanci, nonché la necessità di evitare lo spreco di risorse pubbliche. La concessione allo Stato, quando questo eroga un aiuto per la ristrutturazione, mediante una sovvenzione, un conferimento di capitale o una riduzione dell'indebitamento, di una quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario è coerente con tali obiettivi.
- 231 Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione in udienza, non è corretto affermare che uno Stato può ottenere una «quota ragionevole dei futuri incrementi di valore del beneficiario», come previsto al punto 67 degli orientamenti S&R, solo se ne detiene una partecipazione. Infatti, come giustamente rilevato dalla ricorrente, anche quando lo Stato non detiene una partecipazione nel capitale del beneficiario ed è quindi solo un creditore di quest'ultimo, potrebbe comunque beneficiare dei futuri incrementi di valore o degli utili futuri del beneficiario, generati, almeno in parte, grazie all'aiuto, prevedendo, ad esempio, in caso di riduzione parziale dell'indebitamento, come nel caso di specie, un tasso di interesse variabile sulla parte non cancellata del suo credito, che aumenta con l'aumentare del valore o degli utili del beneficiario. Un altro meccanismo attraverso il quale uno Stato che ha cancellato una parte dei suoi crediti nei confronti di un beneficiario potrebbe partecipare ai suoi futuri incrementi di valore o ai suoi utili futuri è, ad esempio, quello di una promessa da parte del beneficiario di rimborsare in tutto o in parte i propri debiti cancellati in caso di ritorno *«in bonis»*.
- 232 Infine, va respinto l'argomento della Condor secondo il quale il futuro rimborso della parte restante dei debiti derivanti dai prestiti COVID-19 del 2020 potrebbe essere considerato una garanzia per lo Stato di una «quota ragionevole dei futuri incrementi di valore» della Condor ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R. Infatti, da un lato, è sufficiente constatare che nulla nella decisione impugnata indica

che la Commissione abbia ritenuto che il solo rimborso eventuale della parte non cancellata dei debiti avrebbe garantito allo Stato una «quota ragionevole dei futuri incrementi di valore» della Condor ai sensi del punto 67 degli orientamenti S&R. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata, la motivazione della decisione impugnata non può essere integrata in corso di giudizio (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2021, *Oltchim/Commissione*, T-565/19, EU:T:2021:904, punto 275 e giurisprudenza ivi citata). Dall'altro, e in ogni caso, l'argomento della Condor non può essere accolto, a rischio di rendere inefficace il requisito di cui al punto 67 degli orientamenti S&R. Infatti, per sua natura, una riduzione parziale dell'indebitamento implica il rimborso della parte di debiti non cancellata. Tale argomento equivale quindi a escludere di fatto la riduzione parziale dell'indebitamento dall'ambito di applicazione del punto 67 degli orientamenti S&R, esclusione che tuttavia sarebbe in contrasto con l'interpretazione letterale, contestuale e teleologica di tale punto.

233 Ne consegue che, tenuto conto dell'interpretazione letterale, contestuale e teleologica del punto 67 degli orientamenti S&R, la Commissione non poteva concludere, senza nutrire dubbi, che la misura in questione non rientrava nell'ambito di applicazione di detto punto e omettere di esaminare se detta misura fosse conforme ai requisiti previsti in tale punto.

234 Pertanto, si deve concludere che la ricorrente ha sufficientemente dimostrato che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi quanto al fatto di stabilire se la misura in questione soddisfacesse il requisito previsto al punto 67 degli orientamenti S&R.

[*omissis*]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C(2021) 5729 final della Commissione, del 26 luglio 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.63203 (2021/N) – Germania – Aiuto per la ristrutturazione a favore della Condor, è annullata.**
- 2) **La Commissione europea si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Ryanair DAC.**
- 3) **La Repubblica federale di Germania e la Condor Flugdienst GmbH si faranno carico delle proprie spese.**

Kornezov

De Baere

Kecsmár

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 maggio 2024.

Firme

