

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

13 maggio 2020 (*)

«Aiuti di Stato – Settore aereo – Aiuto concesso dall'Italia a favore degli aeroporti sardi – Decisione che dichiara l'aiuto in parte compatibile e in parte incompatibile con il mercato interno – Imputabilità allo Stato – Recupero – Aveni diritto – Vantaggio a favore delle compagnie aeree contraenti – Principio dell'operatore privato in economia di mercato – Selettività – Pregiudizio per gli scambi tra Stati membri – Lesione della concorrenza – Recupero – Legittimo affidamento – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-607/17,

Volotea, SA, con sede a Barcellona (Spagna), rappresentata da M. Carpagnano e M. Nordmann, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da D. Recchia, D. Grespan e S. Noè, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione (UE) 2017/1861 della Commissione, del 29 luglio 2016, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italia – Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG) (GU 2017, L 268, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata),

composto da S. Papasavvas, presidente, J. Svenningsen (relatore), V. Valančius, Z. Csehi e P. Nihoul, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 ottobre 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

I. Fatti

A. Sulle misure controverse

- 1 La Sardegna (Italia) conta cinque aeroporti, tra i quali figurano gli aeroporti di Alghero, di Cagliari-Elmas e di Olbia.
- 2 L'aeroporto di Alghero è gestito dalla So.Ge.A.Al SpA (in prosieguo: la «SOGEAAL») il cui capitale è stato integralmente sottoscritto da enti pubblici locali ed è detenuto, in maggioranza, dalla Regione autonoma della Sardegna (Italia) (in prosieguo: la «Regione autonoma»), anche indirettamente attraverso la Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS). L'aeroporto di Cagliari-Elmas è invece gestito dalla So.G.Aer SpA (in prosieguo: la «SOGAER»), società le cui azioni sono detenute in maggioranza dalla Camera di commercio di Cagliari, mentre l'aeroporto di Olbia è gestito dalla GEASAR SpA (in prosieguo: la «GEASAR»), società registrata a Olbia le cui azioni sono detenute in maggioranza dalla Meridiana SpA, un'impresa privata.

1. Sulle disposizioni adottate dalla Regione autonoma

a) Sull'articolo 3 della legge n. 10/2010

- 3 Il 13 aprile 2010, la Regione autonoma ha adottato la legge regionale n. 10 – Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* n. 12, del 16 aprile 2010) (in prosieguo: la «legge n. 10/2010»).

- 4 L'articolo 3 della legge n. 10/2010, intitolato «Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani», così recita:

«1. È autorizzata la spesa di euro 19 700 000 per l'anno 2010 e di euro 24 500 000 per ciascuno degli anni dal 2011 al 2013 per il finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo, quale servizio di interesse economico generale, anche attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei, ai sensi degli orientamenti comunitari, contenuti nella comunicazione della Commissione 2005/C 312/01 concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali.

2. Con deliberazione della giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore regionale dei trasporti, d'intesa con gli Assessori della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, del turismo artigianato e commercio, dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport, sono definiti i criteri, la natura e la durata dell'offerta di trasporto e le direttive per l'elaborazione dei programmi di attività da parte delle società di gestione aeroportuale, che tengano conto degli interventi relativi alla continuità territoriale di cui all'articolo 2.

3. La delibera di cui al comma 2 e i programmi di attività, anche quelli già definiti dalle società di gestione aeroportuale alla data di entrata in vigore della presente legge accompagnati dagli atti e dai relativi contratti, sono finanziati se elaborati in coerenza con i criteri, la natura, la durata dell'offerta di trasporto e le direttive di cui al comma 2 e sono sottoposti al preventivo parere vincolante della competente Commissione consiliare».

b) Sugli atti di esecuzione della legge n. 10/2010

- 5 Conformemente all'articolo 3, comma 2, della legge n. 10/2010, la Giunta della Regione autonoma ha approvato vari atti di esecuzione delle misure previste al medesimo articolo (in prosieguo: gli «atti di esecuzione»), in particolare la deliberazione della Giunta regionale

n. 29/36, del 29 luglio 2010 (in prosieguo: la «deliberazione regionale n. 29/36»), la deliberazione della Giunta regionale n. 43/37, del 6 dicembre 2010 (in prosieguo: la «deliberazione regionale n. 43/37»), e la deliberazione della Giunta regionale n. 52/117, del 23 dicembre 2011 (in prosieguo: la «deliberazione regionale n. 52/117»), (in prosieguo, congiuntamente all'articolo 3 della legge n. 10/2010: le «misure controverse»).

- 6 Gli atti di esecuzione summenzionati definiscono tre tipi di «attività» per i quali le società di gestione aeroportuale potevano ricevere una compensazione da parte della Regione autonoma per gli anni dal 2010 al 2013, ossia:
 - l'aumento del traffico aereo per compagnia aerea (in prosieguo: l'«attività 1»);
 - la promozione della Sardegna come destinazione turistica da parte delle compagnie aeree (in prosieguo: l'«attività 2»);
 - altre attività promozionali affidate dalle società di gestione aeroportuale a fornitori terzi di servizi diversi dalle compagnie aeree per conto della Regione (in prosieguo: l'«attività 3»).
- 7 La deliberazione regionale n. 29/36, da un lato, precisava che, nell'attuazione dell'articolo 3 della legge n. 10/2010, l'obiettivo della destagionalizzazione dei collegamenti aerei consisteva nell'aumentare la frequenza dei voli nei mesi di spalla e invernali nonché nel lanciare nuove rotte aeree. Dall'altro, la deliberazione in parola indicava che l'obiettivo ultimo, perseguito dalle misure previste all'articolo 3 della legge n. 10/2010 di promozione di una politica regionale del trasporto aereo, era il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, nonché lo sviluppo delle economie locali, del turismo e della cultura della Sardegna.
- 8 A tale riguardo, la deliberazione regionale n. 29/36 definiva i criteri, la natura e la durata dei servizi di trasporto per i quali poteva essere accordata una compensazione per il periodo 2010-2013 nonché direttive per l'elaborazione e la valutazione dei «programmi di attività» elaborati dalle società di gestione aeroportuale.
- 9 Concretamente, per ricevere un finanziamento previsto dalla legge n. 10/2010, una società di gestione aeroportuale doveva sottoporre all'approvazione della Regione autonoma un programma di attività dettagliato. Tale programma doveva indicare quali attività, tra quelle da 1 a 3, la società di gestione aeroportuale intendeva attuare al fine di conseguire gli obiettivi della legge n. 10/2010. Detto programma doveva eventualmente essere realizzato mediante accordi specifici tra la società di gestione aeroportuale e compagnie aeree.
- 10 Qualora una società di gestione aeroportuale intendesse ricevere un finanziamento per l'attività 1, il programma di attività da presentare alla Regione autonoma doveva indicare «rotte di interesse strategico» (nazionali e internazionali) e definire obiettivi annuali in relazione alla frequenza dei voli, alle nuove rotte e al numero di passeggeri.
- 11 Secondo le autorità italiane, la gestione delle suddette rotte di interesse strategico costituiva così il servizio di interesse economico generale (in prosieguo: il «SIEG») che le compagnie aeree fornivano in cambio di una compensazione.
- 12 Un programma di attività per l'attuazione dell'attività 2 doveva definire specifiche attività pubblicitarie e di marketing volte ad aumentare il numero di passeggeri e a promuovere il bacino d'utenza dell'aeroporto.

- 13 La deliberazione regionale n. 29/36 prevedeva che i programmi di attività dovessero essere sostenuti da previsioni relative alle prospettive di redditività delle attività da essi individuate.
- 14 Dalla deliberazione regionale n. 29/36 risulta che i programmi di attività dovevano rispettare determinati principi:
- le rotte di interesse strategico previste nei programmi non dovevano essere in sovrapposizione con rotte già gravate da oneri di servizio pubblico;
 - il finanziamento per ciascuna rotta sovvenzionata doveva avere carattere decrescente nel corso del tempo;
 - l'accordo finanziario concluso con le compagnie aeree doveva comprendere un piano per la promozione del territorio.
- 15 Qualora la Regione autonoma avesse rilevato incongruenze tra, da un lato, i programmi di attività presentati dalle società di gestione aeroportuale e, dall'altro, le disposizioni della legge n. 10/2010 e i suoi atti di esecuzione, essa avrebbe potuto richiedere che fossero apportate modifiche a tali programmi di attività.
- 16 Dopo aver approvato i diversi programmi di attività sottoposti dalle società di gestione aeroportuale, la Regione autonoma ripartiva le risorse finanziarie disponibili per ciascuno degli anni dal 2010 al 2013 tra le società di gestione aeroportuale.
- 17 L'importo di tali compensazioni era calcolato a partire dalla differenza tra, da un lato, la stima dei costi sostenuti dalle compagnie aeree per operare sulle rotte strategiche e per rispettare gli obiettivi di traffico passeggeri previsti per ciascun anno e, dall'altro, i ricavi effettivi o presunti derivanti dalla vendita dei biglietti ai passeggeri.
- 18 Laddove la somma delle compensazioni richieste dalle società di gestione aeroportuale fosse stata superiore all'importo previsto dalla legge n. 10/2010, la deliberazione regionale n. 29/36 prevedeva l'adozione di criteri di premialità.
- 19 Infine, gli atti di esecuzione prevedevano che le società di gestione aeroportuale dovessero monitorare le prestazioni delle compagnie aeree. In particolare, essi imponevano che gli specifici accordi conclusi tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree prevedessero l'applicazione di sanzioni alle compagnie aeree in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi predefiniti, in particolare in termini di frequenza di voli e di numero di passeggeri.

2. Sull'attuazione delle misure controverse

- 20 La Volotea SA, ricorrente, è una compagnia aerea stabilita in Spagna che gestisce una rete di rotte a corto raggio da e verso aeroporti dell'Unione europea, compresi quelli di Alghero, di Cagliari-Elmas e di Olbia.
- a) Attuazione della legge n. 10/2010 per quanto riguarda l'aeroporto di Olbia***
- 21 La società di gestione dell'aeroporto di Olbia ha pubblicato sul proprio sito Internet un invito a manifestare interesse ai fini della conclusione di contratti di marketing e pubblicità.
- 22 In risposta al suddetto invito a manifestare interesse, la ricorrente ha presentato un piano

industriale per lo sviluppo di rotte aeree da e verso Olbia nonché un programma di marketing e pubblicità. La compagnia aerea invitava la GEASAR a partecipare all'investimento richiesto al fine di elaborare il programma di marketing e pubblicità.

- 23 La GEASAR ha esaminato il piano industriale della ricorrente e ha presentato il proprio piano industriale dal quale emergeva che una partecipazione all'investimento quale proposta dalla ricorrente sarebbe stata redditizia per la società di gestione aeroportuale.
- 24 La GEASAR ha presentato alla Regione autonoma alcuni programmi di attività per il 2010 e per il triennio 2011-2013, unitamente alle rispettive domande di finanziamento. La Regione autonoma ha approvato i programmi di attività in questione e ha fissato gli importi attribuiti alla GEASAR per il 2010 e per il periodo 2011/2013 con le deliberazioni n. 43/37 e n. 52/117.
- 25 La GEASAR e la ricorrente hanno concluso, il 4 aprile 2012 e il 31 marzo 2013, due accordi relativi alla gestione da parte della ricorrente di rotte aeree verso Bordeaux (Francia), Genova (Italia), Nantes (Francia), Palermo (Italia) e Venezia (Italia), nonché a prestazioni di marketing e pubblicità riguardanti la creazione di nuove rotte aeree e l'aumento di capacità in termini di posti per passeggeri.

b) Attuazione della legge n. 10/2010 per quanto riguarda l'aeroporto di Cagliari-Elmas

- 26 La SOGAER, società di gestione dell'aeroporto di Cagliari-Elmas, ha pubblicato sul proprio sito Internet un avviso con cui invitava le compagnie aeree a presentarle piani industriali per rotte da e verso tale aeroporto nonché per la conclusione di contratti di marketing volti a promuovere la regione Sardegna.
- 27 La ricorrente ha presentato alla SOGAER un piano industriale per lo sviluppo di rotte aeree da e verso l'aeroporto di Cagliari-Elmas e un programma di marketing e pubblicità.
- 28 La SOGAER ha presentato alla Regione autonoma alcuni programmi di attività per il 2010 e per il triennio 2011-2013, unitamente alle rispettive domande di finanziamento. Tali programmi sono stati approvati e gli importi attribuiti alla SOGAER per il 2010 e per il periodo 2011-2013 sono stati rispettivamente fissati dalle deliberazioni regionali n. 43/37 e n. 52/117.
- 29 La ricorrente e la SOGAER hanno concluso, il 26 febbraio 2012, un accordo relativo ad attività di marketing riguardante la creazione di nuove rotte aeree e l'aumento della capacità in termini di posti per passeggeri.

c) Attuazione della legge n. 10/2010 per quanto riguarda l'aeroporto di Alghero

- 30 Per quanto riguarda l'aeroporto di Alghero, taluni contratti conclusi tra la SOGEEAL e la società Ryanair Ltd, già nel 2003 e da allora prorogati, sono stati oggetto di una denuncia presentata da una compagnia aerea italiana. Essa ha condotto all'avvio, da parte della Commissione europea, il 12 settembre 2007, del procedimento di indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE relativamente a un presunto aiuto di Stato concesso a e dall'aeroporto di Alghero a favore di Ryanair e altri vettori aerei (GU 2008, C 12, pag. 7). Il 12 giugno 2012, tale procedimento è stato esteso, al fine di includere ulteriori misure adottate dalla Repubblica italiana che non erano oggetto della denuncia iniziale (GU 2013, C 40, pag. 15), tra le quali figuravano «tutte le misure concesse a Ryanair e alla sua affiliata AMS, nonché alle altre compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Alghero dal 2000[,] (...) comprend[enti] [in particolare] contributi finanziari concessi direttamente da SOGEEAL o per suo tramite

attraverso diversi accordi per i servizi aeroportuali e accordi per i servizi di commercializzazione stipulati con Ryanair e altri vettori aerei a partire dal 2000».

- 31 Il procedimento summenzionato ha condotto all'adozione da parte della Commissione della decisione (UE) 2015/1584, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL SpA e di vari vettori aerei operanti sull'aeroporto di Alghero (GU 2015, L 250, pag. 38; in prosieguo: la «decisione “Alghero”»), nella quale la Commissione ha in particolare ritenuto, in applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, che le misure attuate dalla Regione autonoma, in particolare i contratti conclusi dalla SOGEAAL, controllata dalla medesima Regione, con talune compagnie aeree e relativi alla promozione o all'attivazione di nuove rotte aeree da e verso l'aeroporto di Alghero nonché ad attività di marketing e pubblicità non costituissero aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

B. Sulla decisione impugnata

- 32 Il 30 novembre 2011, la Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ha notificato alla Commissione la legge n. 10/2010, misura che è stata esaminata conformemente al capo III del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU 1999, L 83, pag. 1).
- 33 Con lettera del 23 gennaio 2013, la Commissione ha informato la Repubblica italiana della sua decisione di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE in relazione al regime notificato (in prosieguo: il «regime di aiuti controverso»). Mediante pubblicazione di tale decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 30 maggio 2013 (GU 2013, C 152, pag. 30), la Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni sul presunto regime di aiuti.
- 34 Le autorità italiane e alcune parti interessate, comprese le società di gestione degli aeroporti di Alghero, di Cagliari-Elmas e di Olbia, hanno presentato osservazioni scritte.
- 35 Con lettere del 24 febbraio, la Commissione ha informato le parti interessate dell'adozione, il 20 febbraio 2014, di una comunicazione intitolata «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» (GU 2014, C 99, pag. 3; in prosieguo: gli «orientamenti del 2014»), e del fatto che i medesimi orientamenti sarebbero stati applicati al caso di specie dal momento della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Il 15 aprile 2014, è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale una comunicazione in cui si invitavano gli Stati membri e le parti interessate a presentare osservazioni sull'applicazione degli orientamenti del 2014 al caso di specie entro un mese dalla pubblicazione degli stessi (GU 2014, C 113, pag. 30).
- 36 Il 29 luglio 2016, la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2017/1861, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italia – Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG) (GU 2017, L 268, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»), il cui dispositivo così recita:

«Articolo 1

1. Il regime istituito dall'Italia in virtù della legge [n. 10/2010] non comporta aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, [TFUE] a favore d[ella] SOGEAAL (...), [della] SOGAER (...) e [della] GEASAR (...).

2. Il regime istituito dall'Italia in virtù della legge [n.] 10/2010 configura un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, a favore di Ryanair.AMS, [di] easyJet, [di] Air Berlin, [di] Meridiana, [di] Alitalia, [di] Air Italy, [della ricorrente], [di] Wizzair, [di] Norwegian, [di] JET2.COM, [di] Niki, [di] Tourparade, [di] Germanwings, [di] Air Baltic e [di] Vueling, nella misura in cui si riferisce alle attività di tali compagnie aeree presso gli aeroporti di Cagliari-Elmas e Olbia.

3. L'Italia ha dato esecuzione all'aiuto di Stato di cui al paragrafo 2 in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, [TFUE].

4. L'aiuto di Stato di cui al paragrafo 2 è incompatibile con il mercato interno.

Articolo 2

1. L'Italia procede al recupero dell'aiuto di Stato di cui all'articolo 1, paragrafo 2, presso i beneficiari.

2. Tenendo conto del fatto che ai fini della presente decisione Ryanair e AMS costituiscono una singola unità economica, le stesse sono responsabili in solido per il rimborso dell'aiuto di Stato ricevuto.

3. Le somme da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui sono state poste a disposizione del beneficiario fino a quella dell'effettivo recupero.

(...)

5. L'Italia annulla tutti i pagamenti in essere dell'aiuto di cui all'articolo 1, paragrafo 2, con effetto alla data di adozione della presente decisione.

Articolo 3

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

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

Articolo 4

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, l'Italia trasmette le seguenti informazioni:

- l'elenco dei beneficiari dell'aiuto ai sensi del regime di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e l'ammontare totale dell'aiuto ricevuto da ciascuno di essi in virtù di tale regime;
- l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso ciascun beneficiario;
- una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione;
- i documenti attestanti che ai beneficiari è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

2. L'Italia informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione

della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2. Trasmette immediatamente, dietro semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo agli importi dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso i beneficiari.

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione».

- 37 Relativamente alla portata della decisione impugnata, la Commissione ha indicato, ai punti da 344 a 346 della decisione in questione, che questa non doveva riguardare le misure di aiuto che erano già oggetto dell'indagine, distinta, quale illustrata al punto 30 supra. Benché infatti non tutti i pagamenti eseguiti dalla SOGEAAL per le attività 1 e 2 previste in forza della legge n. 10/2010 dagli atti di esecuzione fossero stati effettuati in virtù dei contratti esaminati nell'ambito dell'indagine distinta riguardante esclusivamente l'aeroporto di Alghero, la Commissione ha ritenuto che la maggior parte di essi fosse stata oggetto di valutazione in quest'altro caso. Inoltre, la Commissione ha rilevato che «non [era] sempre semplice operare una distinzione chiara, poiché i rapporti finanziari tra [la] SOGEAAL e una data compagnia aerea nel periodo pertinente po[tevano] essere disciplinati da vari contratti, di cui solo alcuni [erano] stati considerati nel [suddetto altro caso]». Essa ha quindi ritenuto che fosse opportuno escludere dall'ambito di applicazione della decisione impugnata tutti i contratti conclusi da SOGEAAL con compagnie aeree nell'ambito del regime di aiuti controverso, ossia, in altri termini, la parte delle misure controverse riguardante l'aeroporto di Alghero.
- 38 Infine, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che il procedimento avviato nel caso di specie non comprendesse i potenziali aiuti concessi dalle società di gestione aeroportuale a fornitori di servizi diversi dalle compagnie aeree e rientranti nell'ambito dell'attività 3. Essa ha pertanto affermato, al punto 346 della decisione impugnata, di non poter prendere una posizione su tale aspetto.
- 39 Il 4 agosto 2016, la Regione autonoma ha trasmesso alla ricorrente alcuni estratti della decisione impugnata, la quale era stata notificata dalla Commissione alla Repubblica italiana, affinché la ricorrente comunicasse le proprie osservazioni sulla riservatezza di determinati dati, cosa che essa ha fatto il 21 agosto 2016.
- 40 L'11 ottobre 2016, la ricorrente ha chiesto alla Commissione di accedere al fascicolo relativo alla decisione impugnata. Il 27 ottobre 2016, la Commissione ha respinto tale domanda indicando alla ricorrente che, poiché la decisione in questione non era stata ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale, il termine di ricorso della ricorrente per agire per l'annullamento della medesima decisione non aveva ancora iniziato a decorrere.
- 41 Il 30 giugno 2017, la ricorrente ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Italia) contro la decisione della Regione autonoma, del 5 giugno 2017, che le ingiungeva di rimborsare un importo pari a EUR 262 297,54. La domanda di provvedimenti provvisori presentata nell'ambito di tale ricorso è stata respinta con decisione del 7 agosto 2017, nella quale il suddetto giudice ha rilevato che la Regione autonoma, il 5 giugno 2017, aveva inviato la decisione impugnata alla ricorrente. Quest'ultima ha impugnato detta decisione dinanzi al Consiglio di Stato (Italia).

II. Procedimento e conclusioni delle parti

- 42 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 settembre 2017, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 43 Il 18 aprile 2018 e al termine di un duplice scambio di memorie, è stata chiusa la fase scritta del procedimento.
- 44 Il 18 maggio 2018, il Tribunale, sentite le parti, ha deciso di sospendere il procedimento in attesa della conclusione della fase scritta del procedimento nelle cause connesse Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione (T-833/17) e easyJet Airline/Commissione (T-8/18), intervenuta in tali cause, rispettivamente, il 21 settembre e il 23 luglio 2018.
- 45 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale ha poi deciso di avviare la fase orale del procedimento. In vista di essa, la ricorrente e la Commissione sono state invitate a produrre documenti e a rispondere per iscritto a quesiti posti dal Tribunale nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento nonché a prendere posizione sull'opportunità di riunire la presente causa alla causa easyJet Airline/Commissione (T-8/18), riunione alla quale il Tribunale ha infine deciso di non procedere per questioni connesse alla riservatezza di determinate informazioni. La ricorrente e la Commissione hanno ottemperato a tali misure nei termini impartiti.
- 46 Il 19 giugno 2019, il Tribunale, in occasione della sua seduta plenaria, ha deciso, su proposta della Prima Sezione e del vicepresidente, in applicazione dell'articolo 28 del suo regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Prima Sezione in formazione ampliata a cinque giudici.
- 47 Le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 2 ottobre 2019, al termine della quale la fase orale del procedimento è stata chiusa.
- 48 Il 7 novembre 2019, il Tribunale ha deciso di riaprire la fase orale del procedimento. Il 12 novembre 2019, esso ha chiesto alla Commissione di produrre determinati documenti, richiesta cui essa ha proceduto nel termine impartito. Il 20 dicembre 2019, la ricorrente ha presentato osservazioni al riguardo. Il 22 gennaio 2020, il Tribunale ha allora chiuso la fase orale del procedimento.
- 49 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare parzialmente la decisione impugnata nella misura in cui essa:
 - constata, all'articolo 1, paragrafo 2, che il regime istituito dalla legge n. 10/2010 configura un aiuto di Stato concesso alla ricorrente per le sue attività presso gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia;
 - constata, all'articolo 1, paragrafo 3, che il regime istituito dalla legge n. 10/2010 configura un aiuto di Stato a favore della ricorrente, illegale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE;
 - constata, all'articolo 1, paragrafo 4, che il suddetto aiuto è incompatibile con il mercato interno;
 - ordina alla Repubblica italiana di recuperare l'aiuto in questione presso la

ricorrente;

- condannare la Commissione alle spese.

50 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la ricorrente alle spese.

III. In diritto

51 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi di annullamento della decisione impugnata, vertenti rispettivamente:

- in primo luogo, su un errore di interpretazione della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE;
- in secondo luogo, su un errore quanto alla possibilità di giustificare l'aiuto controverso;
- in terzo luogo, su un errore di diritto nell'ordine di recupero dell'aiuto controverso;
- in quarto luogo, su una cattiva gestione dell'indagine;
- in quinto luogo, su un difetto di motivazione e sulla contraddittorietà della motivazione.

A. Sul primo motivo di ricorso, vertente su un errore di interpretazione della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

52 Con il primo motivo di ricorso, che si articola in quattro parti, la ricorrente contesta la qualificazione del regime di aiuti controverso, alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, come «aiuto di Stato» concesso in suo favore.

53 La Commissione chiede che il motivo di ricorso in esame venga respinto in quanto infondato.

1. Sulla ricevibilità di alcuni argomenti

54 La Commissione ritiene che gli argomenti esposti dalla ricorrente nell'ambito del primo motivo di ricorso, volti a dimostrare che essa sarebbe incorsa in un errore di diritto nel constatare nella decisione impugnata che le società di gestione aeroportuale non erano beneficiarie di un aiuto di Stato, siano irricevibili e, in ogni caso, inoperanti. Il ricorso sarebbe infatti diretto contro la decisione impugnata solo per quanto riguarda la ricorrente. Inoltre, la conclusione secondo la quale quest'ultima ha beneficiato di un aiuto di Stato non sarebbe stata inferita dal fatto che le società di gestione aeroportuale non sarebbero state considerate beneficiarie del regime di aiuti controverso. La ricorrente non può quindi mettere in discussione le constatazioni contenute nella sezione 7.2.2 della decisione impugnata.

55 La ricorrente replica di aver volontariamente circoscritto l'oggetto del suo ricorso all'annullamento della decisione impugnata solo nella parte in cui la riguarda. Orbene, in tale ottica, essa avrebbe il diritto di dimostrare che le società di gestione aeroportuale sono state i beneficiari dell'aiuto della Regione autonoma, in quanto la decisione impugnata si baserebbe proprio sul fatto che i fondi della Regione autonoma sarebbero stati trasferiti alle compagnie

aeree attraverso le società di gestione aeroportuale. Pertanto, la contestazione della decisione in parola presupporrebbe necessariamente la dimostrazione del fatto che le suddette società di gestione non hanno agito come «marionette» della Regione autonoma, ma avrebbero al contrario beneficiato di un aiuto che ha ridotto i costi di marketing che esse avrebbero normalmente sostenuto.

56 A tale riguardo, occorre rilevare che la ricorrente è designata, all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata, come beneficiaria del regime di aiuti controverso. Pertanto, sia tale paragrafo 2 sia i paragrafi 3 e 4 dell'articolo 1 della decisione in parola la riguardano direttamente e individualmente. Inoltre, in applicazione dell'articolo 2 della medesima decisione, essa è tenuta a rimborsare alle autorità italiane gli importi da essa percepiti nell'ambito del regime di aiuti controverso. Anche tale articolo 2, quindi, la riguarda direttamente e individualmente.

57 Ciò posto, nella misura in cui è diretto all'annullamento, per quanto riguarda la ricorrente, dell'articolo 1, paragrafi da 2 a 4, nonché dell'articolo 2 della decisione impugnata, il presente ricorso è ricevibile alla luce dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

58 Orbene, nell'ambito del ricorso in esame, la ricorrente può dedurre, a sostegno delle proprie conclusioni per l'annullamento delle due disposizioni succitate, qualsiasi motivo atto a dimostrare che essa non era beneficiaria del regime di aiuti controverso, compresi, in tale ambito, argomenti diretti a dimostrare che i beneficiari reali di detto regime di aiuti controverso erano le società di gestione aeroportuale e non le compagnie aeree, quali la ricorrente.

59 Occorre dunque respingere gli argomenti sull'irricevibilità avanzati dalla Commissione, precisandosi tuttavia che, nel petitum, l'atto di ricorso non è volto all'annullamento dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione impugnata e che, in ogni caso, atteso che la ricorrente non è, nella sua qualità di compagnia aerea, in concorrenza con le società di gestione aeroportuale e che, pertanto, tale articolo 1, paragrafo 1, non la riguarda direttamente e individualmente, essa non può avere la qualità per agire per chiederne l'annullamento.

2. Sulla prima parte del primo motivo di ricorso, relativa all'errata determinazione dei beneficiari del regime di aiuti controverso, e sulla seconda parte del primo motivo di ricorso, relativa all'assenza di un vantaggio per la ricorrente

60 A sostegno della prima parte del primo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che sono le società di gestione aeroportuale a essere gli esclusivi beneficiari del regime di aiuti controverso, mentre, nell'ambito della seconda parte di questo stesso motivo di ricorso, essa mira a dimostrare di non aver beneficiato di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

61 La Commissione chiede che le due parti del primo motivo di ricorso vengano respinte in quanto infondate.

62 Poiché gli argomenti esposti nell'ambito delle due parti del primo motivo di ricorso si sovrappongono parzialmente, è opportuno trattarli congiuntamente.

63 A tale riguardo, il Tribunale constata che, anzitutto, contestando di aver potuto essere beneficiaria del regime di aiuti controverso e affermando che le società di gestione aeroportuale erano i soli beneficiari, la ricorrente contesta il fatto che, una volta concessi a dette società di gestione aeroportuale, gli importi provenienti da risorse statali, nella fattispecie dalla Regione autonoma, potessero ancora essere qualificati come risorse statali quando essi sono stati

successivamente utilizzati dalle medesime società di gestione per remunerarla. Inoltre, essa contesta il fatto che il ruolo delle società di gestione aeroportuale si sia limitato a quello di intermediarie tra la Regione autonoma e le compagnie aeree. In tal modo, essa contesta l'imputabilità alla Regione autonoma delle decisioni commerciali delle società di gestione aeroportuale.

a) *Sull'utilizzo di «risorse statali» da parte delle società di gestione aeroportuale*

- 64 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 TFUE, sono dichiarati incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. La qualificazione come «aiuto di Stato» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE presuppone dunque la presenza di quattro condizioni, ossia che sussista un intervento dello Stato o mediante risorse statali, che tale intervento possa incidere sugli scambi tra gli Stati membri, che esso conceda un vantaggio selettivo al suo beneficiario e che falsi o minacci di falsare la concorrenza (v. sentenza del 13 settembre 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).
- 65 Relativamente alla prima condizione inerente alla sussistenza di un intervento dello Stato o mediante risorse statali, affinché determinati vantaggi possano essere qualificati come aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, essi devono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essere imputabili allo Stato (v. sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 24 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 settembre 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, punto 20 e giurisprudenza ivi citata); queste due sotto-condizioni sono cumulative (v., in tal senso, sentenze del 28 marzo 2019, Germania/Commissione, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punti 48 e 63 e giurisprudenza ivi citata, e del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn/Commissione, T-351/02, EU:T:2006:104, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 A tale proposito, un intervento dello Stato o mediante risorse statali non deve essere necessariamente una misura adottata dal potere centrale dello Stato interessato. Essa può parimenti provenire da un'autorità infrastatale, quale la Regione autonoma. Una misura adottata da una collettività territoriale e non già dal potere centrale può infatti costituire un aiuto qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (sentenze del 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, 248/84, EU:C:1987:437, punto 17, e del 6 settembre 2006, Portogallo/Commissione, C-88/03, EU:C:2006:511, punto 55). In altre parole, le misure adottate da enti infrastatali, decentrati, federali, regionali o altri, degli Stati membri, quali che siano il loro status giuridico e la loro designazione, rientrano, allo stesso titolo delle misure adottate dal potere federale o centrale, nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, qualora siano soddisfatte le condizioni di tale disposizione (sentenze del 6 marzo 2002, Diputación Foral de Álava e a./Commissione, T-92/00 et T-103/00, EU:T:2002:61, punto 57, e 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 108).
- 67 Inoltre, è necessario ricordare che, in materia di aiuti di Stato, lo scopo degli interventi statali non è sufficiente a sottrarli ipso facto alla qualificazione di «aiuti» ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Tale articolo, infatti, non distingue gli interventi statali a seconda delle loro cause o dei loro obiettivi, ma li definisce in funzione dei loro effetti (v. sentenza del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 84 e 85 e giurisprudenza

ivi citata; sentenza del 26 novembre 2015, Spagna/Commissione, T-461/13, EU:T:2015:891, punto 39).

- 68 Un vantaggio conferito direttamente a talune persone fisiche o giuridiche può così costituire un vantaggio indiretto e, pertanto, un aiuto di Stato per altre persone giuridiche che siano imprese (v. sentenze del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, EU:C:2000:467, punti da 22 a 35; del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, EU:C:2002:363, punti 38 e da 60 a 66, e del 15 giugno 2010, Mediaset/Commissione, T-177/07, EU:T:2010:233).
- 69 Nel caso di specie, nell'ambito del regime di aiuti controverso, è pacifico che la Regione autonoma ha messo a disposizione delle società di gestione aeroportuale, designate dalla legge n. 10/2010 e dagli atti di esecuzione come «beneficiari», fondi per un periodo di vari anni affinché esse intraprendessero azioni volte a promuovere la regione della Sardegna come destinazione turistica, comprendenti al contempo il raggiungimento di obiettivi in materia di collegamento aereo dell'isola da e verso vari aeroporti e la fornitura di prestazioni di marketing. La ricorrente non contesta il fatto che tali fondi, provenienti all'origine dalla Regione autonoma e versati in un primo tempo alle società di gestione aeroportuale, costituiscano risorse statali e che la decisione di concedere simili fondi alle suddette società di gestione aeroportuale fosse imputabile allo Stato italiano. Si pone tuttavia la questione se, come contesta la ricorrente, gli importi da essa percepiti dalle società di gestione di cui trattasi in esecuzione dei contratti con esse conclusi avessero, o avessero ancora, natura di «risorse statali» e fossero imputabili allo Stato italiano, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 70 A tale riguardo, tanto dal meccanismo istituito dalla Regione autonoma mediante il regime di aiuti controverso quanto dalla sua attuazione pratica emerge che i fondi versati dalla Regione in questione alle società di gestione aeroportuale sono stati utilizzati da queste ultime per remunerare le compagnie aeree contraenti, quali la ricorrente.
- 71 Invero, da un lato, occorre rilevare che il regime di aiuti controverso prevedeva una sorta di meccanismo di liquidazione. Più specificamente, la deliberazione regionale n. 29/36 prevedeva che le società di gestione aeroportuale considerate avrebbero ricevuto un anticipo pari al 20% dei fondi dovuti per l'anno di riferimento, seguito da un pagamento di una seconda quota pari al 60%, scaglionata e condizionata alla presentazione di resoconti trimestrali, e, infine, un'ultima quota pari al 20% dietro presentazione della documentazione che consentisse alla Regione autonoma di verificare che l'attività fosse stata correttamente svolta, che gli obiettivi fossero stati raggiunti e che i costi sostenuti fossero reali. Tale meccanismo di controllo era dunque inteso a impedire a qualsiasi società di gestione aeroportuale di ottenere il rimborso di importi diversi da quelli dalla medesima stanziati per remunerare le compagnie aeree contraenti, quali la ricorrente, e che sono sottoposte all'obbligo di recupero previsto all'articolo 2 della decisione impugnata. L'esistenza di tale meccanismo conferma altresì che le prestazioni delle suddette compagnie aeree erano finanziate dalla Regione in questione, poiché gli importi anticipati dalle società di gestione aeroportuale a titolo di remunerazione delle compagnie aeree contraenti corrispondevano ai fondi che esse avrebbero percepito, al termine del processo, dalla Regione autonoma.
- 72 Dall'altro lato, come si evince dai punti da 242 a 246, 313, 314 e 317 della decisione impugnata, che espongono le osservazioni da esse presentate nell'ambito del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione, le società di gestione aeroportuale di Olbia e di Cagliari-Elmas hanno a loro volta spiegato che, di fatto, esse avevano anticipato gli importi corrispondenti al pagamento delle compagnie aeree contraenti che fornivano le prestazioni

volute dalla Regione autonoma per promuovere il turismo sardo e che avevano, in seguito, presentato alla Regione autonoma le loro relazioni contabili che riportavano i costi effettivamente sostenuti al fine di ottenerne il rimborso dalla stessa Regione. In tale ambito, la società di gestione dell'aeroporto di Cagliari-Elmas ha persino affermato che la Regione autonoma aveva preteso che essa dimostrasse che le compagnie aeree fornitrici avevano ricevuto l'integralità dei contributi regionali e che essa era quindi soltanto un'intermediaria che aveva trasferito loro gli importi percepiti dalla Regione autonoma. Inoltre, la Repubblica italiana ha a sua volta sostenuto, come risulta dal punto 340 della decisione impugnata, che, in sostanza, la società di gestione aeroportuale di Olbia aveva trasferito alle compagnie aeree l'intero importo dei contributi che tale società aveva percepito dalla Regione autonoma.

- 73 Risulta quindi chiaramente che i fondi utilizzati dalle società di gestione aeroportuale per remunerare la ricorrente nell'ambito dei contratti che queste ultime avevano concluso con essa provenivano dal bilancio della Regione autonoma e costituivano dunque risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Orbene, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, tale corrispondenza che consente di dimostrare che gli importi da essa percepiti costituivano risorse statali è un elemento rilevante per valutare se essa abbia beneficiato di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 74 Inoltre, per quanto riguarda il fatto, rilevato dalla ricorrente, che, nel 2013, le società di gestione aeroportuale avrebbero continuato a remunerarla sebbene non ricevessero più fondi dalla Regione autonoma, occorre constatare che, come spiegato dalla Commissione, allorché la Regione autonoma ha cessato tali pagamenti per via della propria decisione di sospendere il regime di aiuti controverso, le società di gestione aeroportuale si sono limitate a onorare i loro impegni contrattuali ove i contratti in questione non prevedevano la risoluzione dei medesimi contratti nell'ipotesi di una perdita del finanziamento della Regione autonoma. In ogni caso, se è vero che esse, in certi casi, hanno dovuto sopportare i costi di anticipo di cassa, anche dalla SFIRS, sugli importi successivamente rimborsati dalla Regione autonoma, ciò non toglie tuttavia nulla al fatto che, secondo le loro stesse dichiarazioni e conformemente a quanto prevedeva il regime di aiuti controverso, le società di gestione aeroportuale hanno utilizzato l'integralità dei fondi concessi loro dalla Regione in questione al fine di remunerare le compagnie aeree contraenti, quali la ricorrente, e sulle quali incombe esclusivamente l'obbligo di rimborso previsto all'articolo 2 della decisione impugnata.
- 75 Oltre che dalle dichiarazioni del governo italiano e delle società di gestione aeroportuale stesse nell'ambito del procedimento amministrativo che ha preceduto l'adozione della decisione impugnata nonché dalle tabelle contenute nella decisione impugnata, la corrispondenza tra i fondi forniti dalla Regione autonoma alle società di gestione aeroportuale e quelli utilizzati da queste ultime per remunerare le compagnie aeree contraenti è confermata, nel caso specifico della ricorrente e contrariamente a quanto essa sostiene, dal contenuto stesso degli accordi da essa firmati con le società di gestione aeroportuali di Cagliari-Elmas e di Olbia.
- 76 Il preambolo del contratto che essa aveva concluso il 26 febbraio 2012 con la SOGAER, infatti, indicava espressamente che la Regione autonoma aveva deciso di aumentare i propri investimenti di marketing nei settori del trasporto e del turismo; che, a tale scopo, essa forniva annualmente alla SOGAER un importo che tale società di gestione aeroportuale doveva spendere per raggiungere tale obiettivo, e che, alla luce della volontà della Regione autonoma, la SOGAER aveva pubblicato un annuncio sul proprio sito Internet al fine di investire in attività di marketing concepite per promuovere le attrazioni turistiche del sud della Sardegna. Quanto al contratto concluso il 31 marzo 2013 tra la ricorrente e la GEASAR, esso indicava che tale

società di gestione aeroportuale, di concerto con la Regione autonoma, promuoveva attivamente Olbia e la Sardegna come destinazione di vacanze, realizzando tutte le adeguate azioni di marketing, di pubblicità e di comunicazione, e che, a tale scopo, la Regione autonoma forniva annualmente alla GEASAR un importo che tale società di gestione aeroportuale doveva spendere per raggiungere tali obiettivi.

- 77 Occorre quindi respingere la linea argomentativa della ricorrente secondo la quale, in sostanza, essa non sarebbe stata remunerata dalle società di gestione aeroportuale mediante fondi provenienti dalla Regione autonoma.
- 78 La ricorrente obietta altresì che la presunta corrispondenza tra i due flussi finanziari non sarebbe una prova sufficiente a escludere che i pagamenti effettuati a suo favore sarebbero stati effettuati a titolo di corrispettivo reale delle prestazioni da essa fornite alle società di gestione aeroportuale.
- 79 A tale riguardo, è necessario ricordare nuovamente che, in materia di aiuti di Stato, lo scopo degli interventi statali non è sufficiente a sottrarli ipso facto alla qualificazione di «aiuti» ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Tale articolo, infatti, non distingue gli interventi statali a seconda delle loro cause o dei loro obiettivi, ma li definisce in funzione dei loro effetti (v. sentenza del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 84 e 85 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 26 novembre 2015, *Spagna/Commissione*, T-461/13, EU:T:2015:891, punto 39).
- 80 Orbene, atteso che, nell'esaminare una misura, la Commissione può essere indotta a verificare se un vantaggio possa essere considerato indirettamente accordato a operatori diversi dal percipiente immediato del trasferimento di risorse statali (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2002, *Paesi Bassi/Commissione*, C-382/99, EU:C:2002:363, punti 61 e 62), si deve ritenere che, nei limiti in cui possa essere dimostrato, come nel caso di specie, che un vantaggio proveniente da risorse statali è stato trasferito dal percipiente immediato a un beneficiario finale, sia irrilevante che tale trasferimento sia stato effettuato dal percipiente immediato secondo una logica commerciale o, al contrario, che lo stesso trasferimento abbia risposto a un obiettivo di interesse generale.
- 81 Ciò è confermato dalla giurisprudenza secondo la quale un vantaggio conferito direttamente a talune persone fisiche o giuridiche può costituire un vantaggio indiretto e, pertanto, un aiuto di Stato per altre persone giuridiche che siano imprese (v., in tal senso, sentenze del 19 settembre 2000, *Germania/Commissione*, C-156/98, EU:C:2000:467, punti da 22 a 35; del 13 giugno 2002, *Paesi Bassi/Commissione*, C-382/99, EU:C:2002:363, punti 38 e da 60 a 66; del 4 marzo 2009, *Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management/Commissione*, T-445/05, EU:T:2009:50, punto 127, e del 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, EU:T:2010:233). Nelle cause che hanno dato origine alle sentenze citate, infatti, il trasferimento del vantaggio da parte di persone fisiche o giuridiche, percipienti immediate di risorse statali, si inseriva nell'ambito di una relazione commerciale, confermando che l'esistenza di una ragione commerciale sottostante al trasferimento è irrilevante ai fini della valutazione, alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, del flusso preso in prestito dalle risorse di origine statale fino al beneficiario finale.
- 82 La Commissione non è dunque incorsa in un errore di diritto nel ritenere che i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree per le attività 1 e 2 corrispondessero a risorse statali.

b) *Sull'imputabilità, alla Regione autonoma, delle decisioni e dei pagamenti a favore della ricorrente da parte delle società di gestione aeroportuale*

- 83 Relativamente all'imputabilità alla Regione autonoma delle decisioni delle società di gestione aeroportuale di concludere i contratti controversi con la ricorrente, quest'ultima contesta il fatto che dette società di gestione abbiano avuto soltanto un ruolo di intermediarie. Nonostante l'esistenza di una procedura di approvazione dei loro programmi di attività da parte della Regione autonoma, le società di gestione aeroportuale avrebbero infatti mantenuto un ampio margine discrezionale nelle loro decisioni circa le modalità di ripartizione dei fondi ricevuti dalla Regione autonoma.
- 84 A tale proposito, pur riguardando cause nelle quali i fondi in questione, contrariamente al caso di specie, non provenivano immediatamente dal bilancio dello Stato e non avevano transitato attraverso quest'ultimo, la giurisprudenza conferma, per quanto concerne la condizione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE relativa all'esistenza di un vantaggio accordato direttamente o indirettamente mediante risorse statali, che il criterio decisivo è il livello di controllo esercitato dallo Stato sulla concessione del vantaggio, in particolare sul canale di trasmissione di tale vantaggio (sentenze del 16 maggio 2000, Francia/Ladbroke Racing e Commissione, C-83/98 P, EU:C:2000:248, punto 50; del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 37, e del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 33), e che ciò vale anche qualora la concessione di detto vantaggio non comporti un trasferimento formale di risorse statali (v. sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 85 Sebbene il livello di controllo esercitato dallo Stato sulla concessione di un vantaggio consenta di valutare se si possa ritenere che quest'ultimo mobiliti «risorse statali», occorre tuttavia, al fine di verificare la sotto-condizione relativa all'imputabilità della misura interessata allo Stato, prevista all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, prendere in considerazione tale livello di controllo anche nel valutare se le autorità pubbliche debbano essere considerate coinvolte nell'adozione della misura in questione (v., in tal senso, sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punto 52, e del 28 marzo 2019, Germania/Commissione, C-405/16 P, EU:C:2019:268, punto 49 e giurisprudenza ivi citata), coinvolgimento che può essere dedotto da un insieme di indizi risultanti dalle circostanze del caso di specie e dal contesto nel quale tale misura è intervenuta e, in particolare, dalla sua portata, dal suo contenuto o dalle condizioni che essa comporta (v., in tal senso, sentenze del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, EU:C:2002:294, punti da 52 a 56, e del 17 settembre 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, punti da 31 a 33).
- 86 Nel caso di specie, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che i fondi messi a disposizione delle società di gestione aeroportuale dalla Regione autonoma dovessero essere e siano stati utilizzati di fatto secondo le istruzioni adottate da detta Regione, nella fattispecie come remunerazione per i servizi prestati dalle compagnie aeree, ossia l'attivazione di nuove rotte aeree, l'aumento di frequenze, il raggiungimento di obiettivi in termini di volume di passeggeri e l'estensione di periodi di operatività di rotte esistenti, nonché la prestazione di servizi di marketing.
- 87 Relativamente alla contestazione da parte della ricorrente delle constatazioni della Commissione, di cui ai punti da 357 a 359 della decisione impugnata, secondo le quali il comportamento delle società di gestione aeroportuale sarebbe stato determinato dalla Regione

autonoma mediante la legge n. 10/2010 e i programmi di attività, i quali dovevano essere approvati dalla Regione autonoma prima di entrare in vigore, occorre constatare che la legge n. 10/2010 designa senz'altro le società di gestione aeroportuale quali beneficiari formali dei pagamenti previsti dalla medesima legge.

- 88 Tuttavia, l'articolo 3, comma 2, della legge n. 10/2010 prevedeva espressamente che i criteri, la natura e la durata dell'offerta di trasporto nonché le direttive per l'elaborazione dei programmi di attività da parte delle società di gestione aeroportuale dovessero essere adottati con deliberazioni della Giunta regionale, mentre l'articolo 3, comma 3, della stessa legge prevedeva, del pari espressamente, che i programmi di attività elaborati dalle società di gestione aeroportuale dovessero essere accompagnati dagli atti e dai relativi contratti e che sarebbero stati finanziati solo se fossero stati elaborati in coerenza con i criteri, la natura, la durata dell'offerta di trasporto e le direttive adottate dalla Giunta regionale e unicamente se fossero stati sottoposti al preventivo parere vincolante della competente commissione.
- 89 A tale proposito, dal meccanismo istituito dalla legge n. 10/2010 risulta che le disposizioni di quest'ultima devono essere necessariamente lette in combinato disposto con i testi di cui tale legge prevedeva l'adozione da parte della Giunta regionale e che condizionavano i pagamenti effettuati dalla Regione autonoma a favore delle società di gestione aeroportuale di cui trattasi nel caso di specie. Orbene, tali testi, in particolare la deliberazione regionale n. 29/36, prevedevano espressamente che le società di gestione aeroportuale dovessero sottoporre i loro programmi di attività all'approvazione della Regione autonoma e che detti programmi, per poter essere ammessi al finanziamento previsto dalla suddetta Regione, dovessero essere elaborati conformemente ai criteri, alla natura e alla durata dell'offerta di trasporto nonché alle direttive emanate dalla Giunta regionale.
- 90 Inoltre, il meccanismo di rimborso delle spese anticipate dalle società di gestione aeroportuale era tale da consentire alla Regione autonoma di controllare le iniziative delle società di gestione aeroportuale, poiché solo quelle realizzate conformemente alle sue direttive e giustificate attraverso la produzione dei pertinenti documenti contrattuali e contabili potevano dar luogo al finanziamento previsto dal regime di aiuti controverso. I programmi di attività erano infatti sottoposti a monte del procedimento per l'approvazione da parte della Regione autonoma e le società di gestione aeroportuale dovevano altresì presentare resoconti trimestrali ai fini del pagamento del 60% dell'aiuto e hanno potuto ottenere l'ultima quota del pagamento, pari al 20%, solo dopo aver provato il rispetto delle istruzioni della Regione autonoma.
- 91 Il controllo della Regione autonoma sul contenuto e sulla portata delle iniziative delle società di gestione aeroportuale è corroborato da queste stesse società. Infatti, come risulta dal punto 237 della decisione impugnata, la GEASAR ha indicato di aver negoziato le proposte relative ad attività di marketing con le compagnie aeree che hanno risposto all'invito a manifestare interesse che tale società di gestione aeroportuale aveva pubblicato sul proprio sito Internet, tenendo conto del piano di marketing per il turismo redatto dalla Regione autonoma tra i suoi strumenti di pianificazione. Dal canto suo, la SOGAER ha sostenuto, come risulta dal punto 313 della decisione impugnata, che, nell'ambito del regime di aiuti controverso, detta Regione erogava una compensazione che veniva semplicemente veicolata tramite la società di gestione aeroportuale, e ciò «nell'ambito di un programma stabilito, finanziato e controllato dalla Regione [autonoma]».
- 92 È vero che la legge n. 10/2010 non menzionava le azioni specifiche che dovevano essere proposte dalle società di gestione aeroportuale nei programmi di attività, né indicava quali compagnie aeree dovessero essere coinvolte. Inoltre, l'iniziativa di presentare programmi di

attività alla Regione autonoma al fine di richiedere i fondi previsti nell'ambito del regime di aiuti controverso nonché, come sottolinea la ricorrente, la selezione delle compagnie aeree contraenti incombevano formalmente alle società di gestione aeroportuale, in particolare nella misura in cui la legge n. 10/2010 e le sue misure di esecuzione non menzionavano segnatamente compagnie aeree con le quali esse dovessero necessariamente entrare in relazione commerciale. Tuttavia, una volta presa la decisione da parte delle società di gestione aeroportuale di partecipare al programma di finanziamento istituito dalla Regione autonoma mediante il regime di aiuti controverso, il loro potere discrezionale nella definizione dei loro piani industriali e nella selezione dei fornitori contraenti era ampiamente ridotto dai criteri e dalle direttive definiti dalla Regione autonoma.

- 93 In particolare, il riferimento, nell'articolo 3, comma 3, della legge n. 10/2010, ai contratti che devono essere prodotti dalle società di gestione aeroportuale e il riferimento, nella deliberazione regionale n. 29/36, ai casi in cui i programmi di attività sono attuati da compagnie aeree confermano, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, che la Regione autonoma incentivava le società di gestione aeroportuale ad avvalersi di compagnie aeree, poiché esse sono le uniche entità a poter impegnarsi con le compagnie aeree sull'apertura o sul mantenimento di collegamenti aerei, sulle loro frequenze e sugli obiettivi in termini di passeggeri, e che detta Regione decideva quali collegamenti aerei sarebbero stati considerati ammissibili. Inoltre, per quanto riguarda le attività di marketing, la Regione autonoma ha distinto quelle che sarebbero state offerte da compagnie aeree, confermando il ricorso necessario delle società di gestione aeroportuale a simili compagnie, da quelle che sarebbero state offerte da prestatori diversi dalle compagnie aeree, le quali, come sostiene la Commissione, non sono in discussione nel caso di specie e la cui esistenza, in ogni caso, non è tale da influire sulla questione se i fondi percepiti dalla ricorrente provenissero dal bilancio della Regione autonoma e fossero a essa imputabili.
- 94 Controllando strettamente, a monte, i programmi di attività presentati dalle società di gestione aeroportuale, in particolare i collegamenti aerei interessati e le prestazioni di marketing previste, nonché, a valle, gli importi impegnati dalle società di gestione aeroportuale come remunerazione per le suddette prestazioni offerte dalle compagnie aeree nell'ambito della promozione della Sardegna come destinazione turistica, la Regione autonoma si è arrogata un controllo sufficiente sui comportamenti contrattuali delle società di gestione aeroportuale che avevano deciso di chiedere le misure di finanziamento previste nell'ambito del regime di aiuti controverso, al punto da ritenere che tali comportamenti le fossero imputabili.
- 95 Inoltre, nelle determinazioni della Regione autonoma n. 300 e n. 322, rispettivamente del 16 giugno 2014 e del 13 giugno 2013, che fissano gli importi annuali definitivi, la Regione autonoma ha a sua volta indicato che «l'intervento di cui alla [legge n. 10/2010] si realizza[va] attraverso le società di gestione aeroportuale, che [fungevano] da tramite operativi e da soggetti anticipatori del trasferimento di risorse a favore dei vettori, secondo il percorso dalla Regione stessa disegnato con la sopraccitata legge regionale n. 10/2010 e con le delibere di attuazione della stessa» e che «i vettori [devono] considerarsi i reali ed unici destinatari dei flussi delle risorse di cui alla [legge n. 10/2010]».
- 96 In più, come sottolinea la Commissione, il preambolo del contratto del 26 febbraio 2012 concluso tra la ricorrente e la società di gestione dell'aeroporto di Cagliari-Elmas dimostra, in modo chiaro, l'ampiezza del controllo esercitato dalla Regione autonoma, giacché, infatti, esso precisa che «[i]n conformità alle direttive pubblicate dalla Regione [autonoma, la] SOGAER [aveva] elaborato un programma di attività che [descriveva] la strategia e le azioni che

[dovevano essere] attuate al fine di conseguire l'obiettivo di sviluppo del traffico»; che «[t]ale programma di attività [era] stato approvato dal comitato del Consiglio regionale conformemente all'articolo 3, comma 3, della legge [n. 10/2010]»; che «la Regione [autonoma] e la SOGAER si [attendevano] un aumento della pubblicità generale di Cagliari, dell'aeroporto e della Sardegna del sud[; e che, i]n conseguenza di tali servizi di marketing, sia la Regione [autonoma] sia la SOGAER si [attendevano] una crescita del traffico passeggeri e un ritorno economico positivo per l'aeroporto di Cagliari e il suo bacino di utenza».

97 Quanto al fatto che le suddette società di gestione avrebbero controllato la realizzazione dei programmi di attività, ciò non comportava una loro autonomia nell'attuazione del regime di aiuti controverso. Infatti, l'inserzione di clausole penali nei contratti conclusi con le compagnie aeree associate è dovuta anzitutto alla volontà delle società di gestione aeroportuale di rispettare i loro obblighi, quali previsti nella deliberazione regionale n. 29/36, al fine di assicurarsi che avrebbero effettivamente ottenuto il finanziamento chiesto alla Regione autonoma e che avevano anticipato nell'ambito dell'esecuzione dei contratti in questione. Dal punto di vista dell'interesse della Regione autonoma e come sostiene la Commissione, l'obbligo imposto alle società di gestione aeroportuale di prevedere un meccanismo di sanzioni era volto a tutelare l'investimento pubblico, garantendo che i fondi concessi sarebbero stati correttamente utilizzati e avrebbero dato luogo alle prestazioni attese in vista di promuovere il turismo in Sardegna. Ciò vale anche per il meccanismo di monitoraggio, per quanto riguarda la presentazione da parte delle società di gestione aeroportuale alla Regione autonoma sia di relazioni trimestrali sia dell'insieme dei documenti contabili e contrattuali giustificativi per ottenere le ultime quote di pagamento del finanziamento proposto da detta Regione.

98 Alla luce di tutti gli elementi suesposti, la linea argomentativa della ricorrente quanto alla presunta autonomia decisionale delle società di gestione aeroportuale nella definizione dei loro rapporti contrattuali con le compagnie aeree contraenti nell'ambito del regime di aiuti controverso deve essere respinta in quanto infondata. Pertanto, la Commissione non è incorsa in un errore di diritto nel ritenere, ai punti da 355 a 361 della decisione impugnata, che le società di gestione aeroportuale potessero essere considerate come intermediarie tra la Regione autonoma e le compagnie aeree, che avevano integralmente trasferito i fondi ricevuti dalla Regione autonoma, in tal modo agendo conformemente alle istruzioni ricevute dalla stessa Regione mediante programmi di attività approvati dalla medesima.

c) Sull'errata individuazione dei beneficiari del regime di aiuti controverso e sull'assenza di un vantaggio per le compagnie aeree

99 La ricorrente sostiene che le società di gestione aeroportuale sarebbero state i beneficiari del regime di aiuti controverso in quanto questo le avrebbe alleggerite dei costi che esse avrebbero normalmente dovuto sopportare per ottenere le prestazioni oggetto dei contratti controversi, sia quelli relativi a obiettivi di frequenza delle rotte aeree e di volume di passeggeri sia quelli relativi a prestazioni di marketing. Il regime di aiuti controverso costituirebbe quindi un meccanismo di sovvenzionamento delle società di gestione aeroportuale in vista dell'acquisizione da parte delle stesse presso compagnie aeree di servizi relativi alle attività 1 e 2. Tale meccanismo alleggerirebbe costi che le società di gestione aeroportuale avrebbero normalmente dovuto sopportare per sviluppare le proprie attività. Dette società di gestione aeroportuale avrebbero così ottenuto un rendimento economico attraverso la conclusione di accordi con la ricorrente, in particolare quanto all'estensione del loro bacino d'utenza e all'aumento del traffico passeggeri.

100 Il fatto che, in quanto compagnia aerea, la ricorrente, in esecuzione dei suddetti contratti, abbia

fornito attività di marketing vantando le rotte aeree da essa gestite non farebbe venir meno l'interesse economico delle società di gestione aeroportuale a ottenere simili prestazioni per via contrattuale. Infatti, i contratti conclusi tra queste ultime e la ricorrente sarebbero stati rivelatori di un reale interesse economico delle prime a ottenere i servizi controversi, interesse che la Commissione avrebbe riconosciuto in decisioni anteriori e che spingerebbe numerosi aeroporti a ricorrere a servizi analoghi presso compagnie aeree. Tali accordi sarebbero infine usuali nel settore aeronautico, come confermerebbe il fatto che, nella fattispecie, le società di gestione aeroportuale in questione avrebbero parzialmente finanziato tali contratti con fondi propri. Pertanto, le prestazioni da essa fornite in esecuzione dei suddetti contratti sarebbero state reali e, anche se le attività ivi previste corrispondevano al suo interesse economico, il fatto che essa abbia potuto trarre un vantaggio economico dagli accordi commerciali in parola non può provare che la ricorrente avrebbe ricevuto un aiuto illegale da parte della Regione autonoma.

- 101 In ogni caso, secondo la ricorrente, la Commissione non poteva escludere che le società di gestione aeroportuale fossero beneficiarie del regime di aiuti controverso, laddove esse erano i destinatari diretti dei pagamenti della Regione autonoma, tanto meno sulla base dell'argomento illogico secondo il quale detto regime non sarebbe stato concepito per trasferire i suoi effetti secondari agli aeroporti.
- 102 A tale riguardo, le società di gestione aeroportuale hanno senz'altro avuto un interesse a partecipare, in quanto intermediari, all'attuazione del regime di aiuti controverso, poiché l'esecuzione da parte delle compagnie aeree dei loro obblighi in termini di frequenza delle rotte aeree e di obiettivi in termini di volume di passeggeri nonché la fornitura delle loro prestazioni di marketing hanno avuto l'effetto di aumentare la frequentazione degli aeroporti interessati e, necessariamente, le entrate aeroportuali ed extra-aeroportuali delle loro società di gestione.
- 103 Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione in particolare in udienza, è improbabile che, in assenza del finanziamento della Regione autonoma, le società di gestione aeroportuale avrebbero disposto di fondi sufficienti, nella fattispecie varie decine di milioni di euro, per intraprendere acquisizioni di una tale ampiezza, presso compagnie aeree, di obblighi di attivazione di rotte aeree e di raggiungimento di obiettivi di traffico passeggeri nonché di prestazioni di marketing né che avrebbero necessariamente, nelle loro strategie di espansione, concluso accordi di questo tipo. Risulta al contrario che dette società di gestione si sono impegnate contrattualmente con le compagnie aeree solo con la garanzia della Regione autonoma che avrebbero percepito da quest'ultima i fondi corrispondenti.
- 104 Ciò è confermato dal fatto che, nel caso di specie, le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia non si erano avvalse dei servizi di marketing della ricorrente, né concluso accordi riguardanti frequenze di collegamento aereo o obiettivi di passeggeri, prima dell'attuazione del regime di aiuti controverso e che, in seguito alla sospensione di detto regime, le società di gestione in questione, in assenza di finanziamento della Regione autonoma, non hanno deciso di concludere con la ricorrente nuovi contratti aventi ad oggetto prestazioni analoghe. In definitiva, come osservato dalla Commissione, l'acquisto di detti servizi riguardava non tanto una necessità commerciale delle società di gestione aeroportuale quanto la decisione di queste ultime di prestare il loro concorso all'attuazione del regime di aiuti controverso istituito dalla Regione autonoma. Pertanto, la ricorrente non può sostenere che, con il regime di aiuti controverso, la Regione autonoma avrebbe alleggerito costi che le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia avrebbero normalmente dovuto sopportare.
- 105 La conclusione suesposta non è messa in discussione dall'affermazione della ricorrente secondo la quale le società di gestione aeroportuale avrebbero remunerato le compagnie aeree anche con

fondi propri. Da un lato, infatti, la ricorrente non dimostra quali importi le società di gestione aeroportuale avrebbero pagato con fondi propri senza ottenerne o chiederne il successivo rimborso alla Regione autonoma nell'ambito del regime di aiuti controverso, laddove la Commissione sostiene, senza che la ricorrente fornisca la prova contraria, che le società di gestione aeroportuale si sarebbero avvalse di fondi propri soltanto in proporzioni esigue e unicamente al fine di adempiere i loro impegni contrattuali residui in seguito alla sospensione del regime di aiuti controverso da parte della Regione autonoma. Dall'altro lato, è necessario ricordare che, in ogni caso, questi presunti investimenti propri delle società di gestione aeroportuale non rientrano nell'obbligo di rimborso previsto all'articolo 2 della decisione impugnata e non implicano un'assunzione di rischi commerciali significativa in relazione all'utilizzo dei fondi provenienti dalla Regione autonoma.

- 106 Quanto alle prestazioni oggetto dei contratti controversi, oltre al fatto, che sarà esaminato nell'ambito della valutazione dell'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, che le compagnie aeree contraenti non sono state selezionate al termine di una procedura idonea a garantire che la Regione autonoma, attraverso le società di gestione aeroportuale, le ha remunerate a prezzi di mercato, è necessario constatare che la ricorrente, invitata dal Tribunale a produrre documenti probatori al riguardo, ha prodotto materiale pubblicitario e contrattuale confermando che, come ha ritenuto la Commissione al punto 368 della decisione impugnata, la promozione di determinate città e regioni servite dalla ricorrente di solito è intrinsecamente collegata, sul suo sito Internet, alla promozione dei voli operati dalla stessa. Pertanto, contrariamente a quanto essa sostiene, in assenza dei contratti di marketing firmati con la SOGAER e con la GEASAR, non è escluso che la ricorrente avrebbe in ogni caso organizzato la promozione delle proprie rotte aeree da e verso la Sardegna così come non è dimostrato che, in esecuzione di detti contratti, la ricorrente avrebbe sviluppato un'attività promozionale sostanzialmente maggiore rispetto a quella abitualmente posta in essere al fine di promuovere direttamente i propri voli.
- 107 La Commissione non è quindi incorsa in un errore di diritto nel rilevare, nella decisione impugnata, che i servizi di marketing sono stati acquistati dalle società di gestione aeroportuale in questione, nella fattispecie con i fondi messi a loro disposizione dalla Regione autonoma, per promuovere la gestione della o delle rotte aeree operate dalle compagnie aeree contraenti e per l'apertura o il mantenimento delle quali esse erano remunerate a titolo dell'attività 1.
- 108 Parimenti, la Commissione poteva altresì concludere che le compagnie aeree sono state remunerate dalla Regione autonoma al fine di promuovere le proprie prestazioni come compagnie aeree [v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-53/16, non pubblicata, EU:T:2018:943, punto 271; del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-165/16, non pubblicata, EU:T:2018:952, punto 167; del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-165/15, non pubblicata, EU:T:2018:953, punto 230, e del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-111/15, non pubblicata, EU:T:2018:954, punto 232], sebbene si tratti di costi di marketing e pubblicità che le compagnie aeree in questione, compresa la ricorrente, dovevano in linea di principio sopportare.
- 109 Allo stesso modo, la Commissione ha potuto concludere che le società di gestione aeroportuale non erano beneficiarie del regime di aiuti controverso. Infatti, l'esecuzione da parte delle compagnie aeree contraenti delle prestazioni desiderate e finanziate dalla Regione autonoma ha senz'altro avuto l'effetto di aumentare il traffico aereo e il volume di passeggeri da e verso gli aeroporti interessati, comportando un aumento delle risorse aeroportuali ed extra-aeroportuali

delle loro società di gestione. Tuttavia, come sostiene la Commissione, si tratta in questo caso di un effetto secondario del regime di aiuti controverso di cui tutta la filiera del settore turistico sardo ha beneficiato, compresa, d'altronde, la ricorrente, la quale, in un certo modo, ha parimenti ottenuto un simile vantaggio secondario attraverso un incremento delle vendite delle prestazioni offerte a bordo dei suoi aeromobili. Il vantaggio immediato oggetto del regime di aiuti controverso e che non è stato ottenuto in condizioni normali di mercato era tuttavia costituito dai pagamenti effettuati alle compagnie aeree.

110 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere la linea argomentativa della ricorrente riguardante il presunto errore della Commissione nella determinazione dei beneficiari del regime di aiuti controverso e nella constatazione dell'esistenza di un vantaggio a favore della ricorrente.

d) Sul principio dell'operatore privato in economia di mercato

111 La ricorrente contesta alla Commissione di non aver correttamente valutato il regime di aiuti controverso, in quanto non avrebbe applicato, come avrebbe dovuto fare, il criterio dell'investitore privato in economia di mercato sia a livello della Regione autonoma sia a livello delle società di gestione aeroportuale. Essa le addebita altresì difetti di motivazione. A tale riguardo, la ricorrente constata che le attività da essa fornite hanno contribuito in modo significativo allo sviluppo degli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia e che, in ogni caso, giacché le società di gestione aeroportuale hanno continuato a finanziare nel 2013 le attività oggetto dei contratti in questione, ciò dimostrerebbe che l'esercizio 2012 era altrettanto conforme al criterio dell'investitore privato.

112 La Commissione ritiene di aver tenuto conto, nella decisione impugnata, del principio dell'operatore privato in economia di mercato sia a livello della Regione autonoma sia a livello delle società di gestione aeroportuale. Tuttavia, l'applicazione di tale principio, derivato dall'articolo 345 TFUE, presupporrebbe necessariamente che l'autorità pubblica in questione si impegni in un'operazione economica e che abbia un legame con il beneficiario, essendone proprietaria, azionista o detenendo azioni in tale ente.

113 Da un lato, la Commissione rileva che, nel corso del procedimento amministrativo, la Repubblica italiana non aveva suggerito l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello della Regione autonoma e che era in ogni caso chiaro che detta Regione cercava non già di realizzare un utile, bensì di raggiungere obiettivi di interesse pubblico, in particolare il rafforzamento dell'economia in generale attirando maggiori flussi turistici. Orbene, un simile obiettivo non può essere preso in considerazione da un operatore privato che effettua un investimento. In ogni caso, la Regione autonoma non avrebbe potuto essere considerata come una società di gestione aeroportuale che cerca di investire, soprattutto in quanto essa controllerebbe solo l'aeroporto di Alghero, il quale non è in questione nel caso di specie. Pertanto, non si può ritenere che l'adozione del regime di aiuti controverso derivi da una decisione di investimento dello Stato in qualità di azionista.

114 Dall'altro lato, anche per quanto riguarda le società di gestione aeroportuale, la Commissione ritiene che l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato non fosse giustificata, in quanto esse, concludendo i loro diversi accordi con le compagnie aeree, si sarebbero limitate ad attuare il regime di aiuti controverso concepito dalla Regione autonoma per accrescere la presenza sull'isola di turisti che scelgono il trasporto aereo. Esse non avrebbero quindi mobilitato fondi propri per il pagamento delle prestazioni previste in detti accordi, ma avrebbero utilizzato i fondi forniti dalla Regione autonoma, trasferendo in tal modo risorse statali conformemente alla volontà e alle direttive della medesima Regione autonoma.

Pertanto, tali transazioni non sarebbero state effettuate in condizioni normali di mercato senza l'intervento in questione dello Stato, fermo restando, inoltre, che le società di gestione aeroportuale in questione nel caso di specie non sono detenute dal potere pubblico.

1) Sull'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato alle relazioni contrattuali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree

- 115 Nella decisione impugnata, la Commissione ha giustificato l'inapplicabilità del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello delle transazioni effettuate tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree, con la motivazione, in sostanza, che le misure esaminate costituivano un regime di aiuti istituito da un'autorità pubblica per motivi di interesse pubblico, il quale riguardava diversi aeroporti, di cui soltanto uno era detenuto dalla Regione autonoma, e non un singolo accordo tra un aeroporto e una compagnia aerea. Inoltre, per la Commissione, era chiaro che le società di gestione aeroportuale non avevano agito come operatori in un'economia di mercato nel concludere i vari contratti con le compagnie aeree. Infatti, esse non avrebbero fatto altro che dare attuazione a un regime di aiuti studiato dalla Regione autonoma per promuovere il trasporto aereo nell'interesse generale del territorio della Sardegna.
- 116 A tale riguardo, quanto agli argomenti della ricorrente relativi all'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato in considerazione dell'autonomia delle società di gestione aeroportuale nell'utilizzo dei fondi forniti dalla Regione autonoma e nella definizione dei loro rapporti contrattuali con le compagnie aeree, occorre respingerli per le motivazioni già esposte ai punti da 102 a 110 supra.
- 117 È poi necessario constatare che, come riconosce la ricorrente e contrariamente a quanto avvenuto nelle decisioni precedenti della Commissione da essa richiamate, le due società di gestione aeroportuale in questione nel caso di specie, ossia quelle di Cagliari-Elmas e di Olbia, non sono in ogni caso detenute dalla Regione autonoma. Orbene, come sostiene giustamente la Commissione, per poter contemplare l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a una transazione finanziaria tra due imprese al fine di accertare se, alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 345 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 21 marzo 1990, Belgio/Commissione, C-142/87, EU:C:1990:125, punto 29; del 21 marzo 1991, Italia/Commissione, C-303/88, EU:C:1991:136, punto 20, e del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, EU:T:1996:194, punto 70), tale transazione risponda a una razionalità economica che escluda che essa possa dar luogo alla concessione da parte della prima impresa di un vantaggio alla seconda, è necessario altresì che la prima impresa sia detenuta dallo Stato e che si possa ritenere che quest'ultimo agisca come un investitore che si aspetta un rendimento economico a più o meno lungo termine dal suo investimento.
- 118 Premesso ciò, indipendentemente dall'elaborazione di piani industriali da parte delle compagnie aeree e/o di analisi ex ante della redditività degli investimenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale, quali invocati dalla ricorrente, risulta che, da un lato, dette società di gestione non erano detenute dalla Regione autonoma e che, dall'altro lato e in ogni caso, esse si sono limitate a utilizzare il denaro messo a loro disposizione dalla Regione autonoma per acquistare servizi secondo le istruzioni di quest'ultima.
- 119 Ne deriva che, come ritenuto correttamente dalla Commissione nella decisione impugnata, le società di gestione aeroportuale si sono limitate essenzialmente ad attuare il regime di aiuti

controverso. Giacché, inoltre, le società di gestione in questione non erano detenute dallo Stato, le transazioni effettuate tra le compagnie aeree e le società di gestione aeroportuale non erano idonee a essere esaminate alla luce del principio dell'operatore privato in economia di mercato, anche se tali transazioni erano effettuate mediante risorse statali, nella fattispecie della Regione autonoma.

120 La constatazione suesposta non è messa in discussione dal fatto, quand'anche appurato, che le società di gestione aeroportuale avrebbero remunerato le compagnie aeree anche con fondi propri. Da un lato, infatti, la ricorrente non dimostra quali importi le società di gestione aeroportuale avrebbero pagato con fondi propri senza ottenerne o chiederne il successivo rimborso alla Regione autonoma nell'ambito del regime di aiuti controverso, laddove la Commissione sostiene, senza che la ricorrente fornisca la prova contraria, che le società di gestione aeroportuale si sarebbero avvalse di fondi propri solo in proporzioni esigue e unicamente al fine di adempiere i loro impegni contrattuali residui in seguito alla sospensione del regime di aiuti controverso da parte della Regione autonoma. Dall'altro lato, è necessario ricordare che, in ogni caso, questi presunti investimenti propri delle società di gestione aeroportuale non rientrano nell'obbligo di rimborso previsto all'articolo 2 della decisione impugnata e non implicano un'assunzione di rischi commerciali significativa in relazione all'utilizzo dei fondi provenienti dalla Regione autonoma.

121 Occorre quindi respingere gli argomenti della ricorrente relativi all'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello delle società di gestione aeroportuale.

2) *Sull'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello della Regione autonoma*

122 Ai punti da 380 a 388 della decisione impugnata, la Commissione ha anzitutto osservato che la Repubblica italiana non si era basata sul principio dell'operatore privato in economia di mercato; che non vi erano neppure indicazioni del fatto che la Regione avesse agito secondo tale principio nell'istituire il regime di aiuti controverso e che era chiaro che essa, con l'istituzione di tale regime, aveva cercato di realizzare obiettivi di interesse pubblico, in particolare il rafforzamento dell'economia regionale attirando maggiori flussi turistici, piuttosto che generare utili in qualità di proprietario. La Commissione ha poi esaminato l'applicabilità del principio in questione a livello delle società di gestione aeroportuale e della Regione autonoma per concludere che esso non era applicabile nel caso di specie.

123 La ricorrente ritiene errata la conclusione della Commissione di cui al punto 380 della decisione impugnata, secondo la quale la Regione autonoma non avrebbe agito come investitore privato in economia di mercato.

124 Tuttavia, nel caso di specie, giacché la Regione autonoma non detiene gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia, unici aeroporti in questione nel caso di specie, non si può ritenere che essa abbia agito come investitore. Risulta al contrario che la Regione autonoma ha istituito il regime di aiuti controverso unicamente ai fini dello sviluppo economico della Sardegna.

125 Ciò posto, a ragione la Commissione ha concluso, in particolare ai punti da 380 a 384 della decisione impugnata, di non essere tenuta ad analizzare se, con il finanziamento oggetto del regime di aiuti controverso, la Regione autonoma avesse effettuato un investimento comparabile a quello di un investitore privato. Pertanto, essa poteva ritenere che le analisi ex ante della redditività economica dei contratti di prestazioni conclusi tra le società di gestione aeroportuale e la ricorrente non fossero pertinenti, poiché, nel caso di specie, la Regione autonoma, agendo

esclusivamente in quanto autorità pubblica, non poteva attendersi dividendi, plusvalenze né qualsiasi altra forma di profitto comparabile a quelli che otterrebbe un investitore privato.

- 126 Su tale punto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, l'eventuale incremento delle entrate fiscali di un ente pubblico, quale la Regione autonoma, a seguito dell'adozione di misure di interesse pubblico, non può essere assimilato, né comparato, agli utili che un investitore privato si aspetta dai propri investimenti, poiché esso non ha la stessa natura di un vantaggio finanziario atteso da un operatore da uno dei suoi investimenti. Si tratta infatti in questo caso di benefici macroeconomici attesi dall'intervento pubblico nel contesto di una politica economica, che non ricade nell'ambito del principio dell'operatore privato in economia di mercato, bensì in quello dei principi di razionalizzazione della spesa pubblica.
- 127 Pertanto, occorre respingere gli argomenti della ricorrente consistenti nel ritenere che la Regione autonoma, nell'ambito del regime di aiuti controverso adottato nell'ambito di una politica economica generale, abbia agito come investitore giustificando l'applicazione del principio dell'investitore privato in economia di mercato.
- 128 Premesso ciò, occorre rilevare che, al punto 377 della decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che i pagamenti erogati dalla Regione autonoma alle compagnie aeree tramite le società di gestione aeroportuale nel contesto delle attività 1 e 2 dovessero essere considerati come sovvenzioni alle compagnie aeree per operare un maggior numero di voli da e verso la Sardegna.
- 129 Occorre altresì rilevare che, poiché la Regione autonoma non detiene tutti gli aeroporti della Sardegna, i quali sono le uniche entità a poter convenire contrattualmente l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali da essi gestite, in particolare l'attivazione di nuove rotte aeree, la Regione autonoma non poteva, in quanto autorità pubblica, acquisire questo tipo di servizi direttamente presso compagnie aeree. Orbene, la società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas ha confermato, come risulta dai punti 312 e 314 della decisione impugnata, che, da un lato, la Regione autonoma, attraverso il regime di aiuti controverso, ha richiesto un servizio consistente nella selezione di compagnie aeree in grado di realizzare gli obiettivi annuali dichiarati in termini di frequenza e volume di passeggeri su rotte strategiche da e verso l'aeroporto di Cagliari-Elmas e che, dall'altro, tale servizio è stato fornito dalle compagnie aeree contraenti scelte dalle società di gestione aeroportuale.
- 130 Dal regime di aiuti controverso emerge anche che le prestazioni di marketing fornite dalle compagnie aeree avevano come obiettivo la promozione della Sardegna come destinazione turistica.
- 131 Pertanto, sebbene non si possa ritenere che, adottando il regime di aiuti controverso, la Regione autonoma abbia agito come investitore, si deve tuttavia ritenere che detta Regione abbia agito come acquirente di servizi, in particolare di marketing. È quanto ha d'altronde sottolineato la ricorrente, in particolare nella sua replica, rilevando che la Regione autonoma «aveva fatto intervenire una società orientata sul mercato per acquisire servizi su un mercato, ossia servizi di marketing e posti per passeggeri».
- 132 Da un lato, infatti, gli importi che la ricorrente ha percepito corrispondevano alla fornitura di prestazioni di servizi in risposta a un ordine della Regione autonoma per il quale le società di gestione aeroportuale hanno avuto solo un ruolo di intermediarie tra il committente e i fornitori di tali servizi. Dall'altro, come sostiene la ricorrente, le compagnie aeree hanno fornito prestazioni di servizi, che si tratti degli impegni in termini di rotte aeree e di volume di traffico

passaggeri o di marketing, che possono essere offerte alle società di gestione aeroportuale nel settore del trasporto aereo.

- 133 A tale riguardo, una misura statale a favore di un'impresa non può, per il semplice fatto che le parti si obblighino a compiere prestazioni reciproche, essere esclusa a priori dalla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 1999, BAI/Commissione, T-14/96, EU:T:1999:12, punto 71).
- 134 Per quanto riguarda in particolare l'acquisizione di prestazioni di servizi da parte dell'autorità pubblica, esse deve in linea di principio effettuarsi secondo le norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici previste dal diritto dell'Unione derivato. In tal caso, l'esistenza di una simile gara d'appalto, svolta prima di un acquisto di servizi da parte di un'autorità pubblica di uno Stato membro, vale normalmente ad escludere che tale Stato membro possa concedere un vantaggio all'impresa fornitrice contemplata che essa non avrebbe altrimenti ottenuto in condizioni normali di mercato [v., in tal senso, sentenza del 5 agosto 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione, T-116/01 e T-118/01, EU:T:2003:217, punto 118].
- 135 Nel caso di specie, l'acquisizione dei servizi in questione non è stata effettuata dalla Regione autonoma stessa, la quale, in quanto autorità pubblica, sarebbe stata sottoposta alle norme dell'Unione in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. Tale acquisizione, infatti, è stata effettuata attraverso altri attori, non sottoposti in tale situazione alle suddette norme, nella fattispecie le società di gestione aeroportuale, i quali sono stati incaricati di ottenere sul mercato le prestazioni di servizi desiderate dalla Regione autonoma e che quest'ultima finanziava.
- 136 In una situazione del genere, il semplice fatto che uno Stato membro acquisti servizi che, come sostiene la ricorrente, sono stati asseritamente offerti a condizioni di mercato non è sufficiente a dimostrare che tale operazione rappresenta una transazione commerciale effettuata a condizioni che sarebbero state accettate da un operatore privato, o, in altri termini, una normale transazione commerciale. In questo tipo di situazione, infatti, occorre, da un lato, che lo Stato abbia un bisogno effettivo di tali servizi e, dall'altro, che l'acquisizione dei medesimi servizi sia stata effettuata attraverso una gara aperta, trasparente e non discriminatoria tale da assicurare la parità di trattamento tra i fornitori che possono offrire i servizi in questione e da garantire che le prestazioni di servizi in questione siano acquisite a prezzo di mercato, prezzo che assicura che, in occasione dell'acquisto di detti servizi, il potere pubblico non conferisca un vantaggio al fornitore contemplato [v., in tal senso, sentenza del 5 agosto 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione, T-116/01 e T-118/01, EU:T:2003:217, punti da 112 a 120; v. anche, per analogia, sentenze del 24 ottobre 2013, Land Burgenland e a./Commissione, C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, EU:C:2013:682, punti 93 e 94, e del 16 luglio 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, punto 32].
- 137 Nel caso di specie, al punto 386 della decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che il finanziamento fornito dal regime di aiuti controverso non costituisca una remunerazione per prodotti o servizi che soddisfano effettive necessità della Regione autonoma e che il sostegno finanziario fornito alle compagnie aeree interessate non aveva fatto seguito a una procedura di gara aperta e trasparente.
- 138 A tale riguardo, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione, la Regione autonoma, in quanto autorità pubblica che persegue obiettivi di politica economica, poteva ritenere di avere una necessità di promuovere la Sardegna come destinazione turistica al fine di contribuire allo

sviluppo economico dell'isola.

- 139 Tuttavia, da un lato, come sostiene la Commissione, la portata inedita delle prestazioni di marketing finanziate nell'ambito del regime di aiuti controverso è tale da mettere in dubbio il fatto che tali prestazioni rispondessero, in maniera proporzionata e alla luce dei principi di razionalizzazione della spesa pubblica, alle necessità effettive della Regione autonoma in vista del raggiungimento dei suoi obiettivi di sviluppo economico della Sardegna.
- 140 Dall'altro lato e in ogni caso, la decisione impugnata ha affrontato la questione dell'organizzazione di gare d'appalto in vista della conclusione di accordi da parte delle società di gestione aeroportuale in quanto l'organizzazione di tali gare d'appalto avrebbe potuto provare l'esistenza di condizioni di mercato e, pertanto, l'assenza di un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- 141 Orbene, a tale riguardo, è necessario constatare, come sostiene la Commissione, che, al fine di acquisire i servizi di aumento di traffico aereo e di marketing, né la Regione autonoma né le società di gestione aeroportuale, in veste di intermediarie, hanno organizzato gare d'appalto aperte e trasparenti in modo da garantire il rispetto del principio della parità di trattamento tra fornitori e l'acquisizione di detti servizi, da parte della Regione autonoma e mediante risorse statali messe a disposizione delle società di gestione aeroportuale, a prezzi di mercato.
- 142 È senz'altro pacifico, infatti, che le società di gestione aeroportuale hanno pubblicato sui loro rispettivi siti Internet inviti a manifestare interesse nell'ambito dei quali le compagnie aeree interessate all'attivazione o alla destagionalizzazione di alcune delle loro rotte aeree, diverse da quelle già oggetto di obblighi di servizio pubblico, e a fornire prestazioni di marketing potevano proporre i loro servizi alle società di gestione aeroportuale.
- 143 Tuttavia, tali inviti a manifestare interesse non possono essere considerati equivalenti a gare d'appalto. La ricorrente, infatti, invitata dal Tribunale a produrre tali inviti a manifestare interesse nonché le offerte sottoposte alle società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia, non li ha prodotti, spiegando di non aver conservato tali documenti. Neanche la Commissione è stata in grado di produrre i suddetti inviti a manifestare interesse. Inoltre, dal fascicolo non risulta che fossero stati fissati criteri precisi al fine di selezionare le compagnie aeree contraenti. Al contrario, sembra che tutte quelle che avevano sottoposto offerte siano state invitate a contrattare con le società di gestione aeroportuale interessate e che, per quanto riguarda la tariffazione delle prestazioni offerte, le tariffe applicate dalle compagnie aeree fossero disparate. Orbene, benché apparissero come valutazioni finanziarie approssimative e arrotondate, le esigenze finanziarie delle compagnie aeree hanno tuttavia dato luogo a rimborsi quasi integrali, da parte della Regione autonoma, alle società di gestione che avevano anticipato i pagamenti di dette prestazioni.
- 144 Quanto all'effettività delle prestazioni offerte, la ricorrente non ha realmente dimostrato in quale modo essa avesse concretamente fornito le prestazioni in questione, in particolare quelle di marketing, collegate specificamente ai contratti conclusi con le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia. Il materiale pubblicitario prodotto su richiesta del Tribunale non è infatti specifico delle campagne pubblicitarie in questione, bensì di quelle del 2015 riguardanti aeroporti del sud Italia. Quanto alle fatture del fornitore terzo al quale essa, a suo dire, ha fatto ricorso per la definizione delle offerte in vista di ottenere i contratti con le suddette società di gestione aeroportuale, gli importi mensili fatturati da tale fornitore ammontano a solo qualche migliaia di euro e sono, pertanto, modici rispetto al finanziamento ottenuto dalla Regione autonoma e, in ogni caso, non consentono di dimostrare che essi

riguardavano prestazioni esclusivamente destinate alle società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia.

- 145 Ciò posto, la Commissione poteva, nella sezione 7.2.1.3 della decisione impugnata, intitolata «Vantaggio economico», constatare che i pagamenti ricevuti dalle compagnie aeree contraenti, quali la ricorrente, non si potevano considerare un reale corrispettivo per i servizi di marketing forniti.
- 146 In più, oltre al fatto che le compagnie aeree contraenti non sono state selezionate al termine di una procedura in grado di garantire che la Regione autonoma, attraverso società di gestione aeroportuale, le abbia remunerate a prezzi di mercato, è necessario constatare che la ricorrente, invitata dal Tribunale a produrre documenti probanti al riguardo, ha prodotto materiale pubblicitario e contrattuale che confermava che, come ritenuto dalla Commissione al punto 368 della decisione impugnata, la promozione di determinate regioni e città servite dalla ricorrente di solito è intrinsecamente collegata, sul suo sito Internet, alla promozione dei voli operati dalla medesima.
- 147 A ragione quindi la Commissione ha rilevato, nella decisione impugnata, che i servizi di marketing nell'ambito all'attività 2 sono stati acquistati dalle società di gestione aeroportuale in questione, nella fattispecie con fondi messi a loro disposizione dalla Regione autonoma, per promuovere la gestione della o delle rotte aeree garantite dalle compagnie aeree contraenti e per l'attivazione o il mantenimento delle quali esse erano remunerate nell'ambito dell'attività 1.
- 148 La Commissione poteva dunque concludere che le compagnie aeree sono state remunerate dalla Regione autonoma al fine di promuovere le proprie prestazioni come compagnie aeree [v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-53/16, non pubblicata, EU:T:2018:943, punto 271; del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-165/16, non pubblicata, EU:T:2018:952, punto 167; del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-165/15, non pubblicata, EU:T:2018:953, punto 229, e del 13 dicembre 2018, Ryanair e Airport Marketing Services/Commissione, T-111/15, non pubblicata, EU:T:2018:954, punto 232], sebbene si tratti di costi di marketing e pubblicità che le compagnie aeree in questione, compresa la ricorrente, dovevano in linea di principio sopportare. In definitiva, il raggiungimento degli obiettivi in termini di frequenze aeree e di volume di passeggeri, i quali erano oggetto dell'attività 1, così come la fornitura delle prestazioni di marketing nell'ambito dell'attività 2 hanno avuto l'effetto di incrementare l'attività economica della ricorrente.
- 149 Inoltre, si deve ancora constatare che, come ha sostenuto la Commissione, in assenza del finanziamento conseguente fornito dalla Regione autonoma, le società di gestione aeroportuale, nelle loro strategie di espansione, non avrebbero necessariamente concluso accordi di una tale portata, o non avrebbero potuto farlo finanziariamente. Ciò è avvalorato dal fatto che, nella specie, le società di gestione aeroportuale non si erano avvalse dei servizi di marketing della ricorrente prima dell'attuazione del regime di aiuti controverso e che, in seguito alla sua sospensione, le società di gestione in questione, in assenza di finanziamento della Regione autonoma, non hanno deciso di concludere nuovi contratti aventi ad oggetto prestazioni analoghe.
- 150 Ciò posto, la Commissione ha potuto validamente concludere, al punto 388 della decisione impugnata, che il finanziamento fornito dalla Regione autonoma alle compagnie aeree, quali la ricorrente, attraverso società di gestione aeroportuale per il finanziamento delle attività 1 e 2

nell'ambito del regime di aiuti controverso aveva conferito un vantaggio economico alle compagnie aeree interessate, nella fattispecie una remunerazione che esse non avrebbero ottenuto a condizioni normali di mercato.

151 Da quanto precede risulta che gli argomenti della ricorrente relativi all'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello della Regione autonoma devono essere respinti in quanto infondati.

3) *Sulla possibilità di considerare il finanziamento riguardante l'aeroporto di Olbia un aiuto ad attività di marketing, all'investimento o ad aeroporti regionali*

152 La ricorrente si interroga sulle ragioni per le quali un «sostegno indiretto dello Stato al marketing attraverso di [essa]» diverrebbe un aiuto illegale mentre un «sostegno diretto dello Stato al marketing per le società di gestione aeroportuale non è illegale alla luce delle più recenti modifiche» del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 [TFUE] (GU 2014, L 187, pag. 1). Inoltre, secondo la medesima, l'aiuto in questione avrebbe potuto essere considerato un aiuto all'investimento, poiché l'aeroporto di Olbia accoglierebbe meno di tre milioni di passeggeri all'anno.

153 La Commissione, considerando l'argomento della ricorrente come riguardante la possibilità di esentare gli aiuti alle attività di marketing in forza del regolamento n. 651/2014, sostiene, da un lato, che tale possibilità è limitata agli aeroporti con un traffico annuo di passeggeri inferiore ai 200 000, il che non sarebbe così per gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia, e, dall'altro, che si tratta di aiuti concessi alle società di gestione aeroportuale e non, come nel caso di specie, alle compagnie aeree. Infine, gli importi versati per le attività di marketing non potrebbero essere qualificati come «aiuti all'investimento», poiché essi non erano destinati a finanziare attività fisse e, in ogni caso, la censura sarebbe irricevibile, in quanto presentata per la prima volta dalla ricorrente nella replica.

154 A tale riguardo, al punto 408 della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che il regime di aiuto controverso non era coperto da un regolamento di esenzione per categoria, compreso, di conseguenza, il regolamento n. 651/2014 invocato dalla ricorrente.

155 È vero inoltre che dall'articolo 14, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 651/2014 risulta che le misure di aiuto a finalità regionale agli investimenti sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e sono esentate dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE purché, in particolare, soddisfino le condizioni di cui all'articolo in questione, tra le quali l'esigenza che l'aiuto venga concesso nelle zone assistite, ossia, conformemente all'articolo 2, paragrafo 27, del medesimo regolamento, «zone designate in una carta degli aiuti a finalità regionale relativa al periodo [compreso tra il] 1^o [luglio] 2014 [e il] 31 [dicembre] 2020, in applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato». Orbene, per quanto riguarda l'Italia, la comunicazione della Commissione intitolata «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020» (GU 2013, C 209, pag. 1), ha contemplato solo le regioni della Campania, della Puglia, della Basilicata, della Calabria e della Sicilia. Poiché la regione Sardegna non figurava nella carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo in questione, la ricorrente non può avvalersi dell'articolo 14 del regolamento n. 651/2014.

156 Parimenti, l'aiuto in questione non può rientrare nell'ambito dell'articolo 51 del regolamento n. 651/2014, poiché tale disposizione riguarda solo gli aiuti agli aeroporti situati in regioni

remote, il che non vale necessariamente per gli aeroporti sardi, e richiede che detti aiuti vanno interamente a beneficio degli utenti finali che hanno la residenza abituale in regioni remote, il che manifestamente non è previsto dal regime di aiuti controverso.

157 Anche supponendo, come fa la Commissione, che la ricorrente abbia inteso avvalersi dell'articolo 56 bis del regolamento n. 651/2014, occorre constatare che esso è stato introdotto dal regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili (GU 2017, L 156, pag. 1), e che non era quindi applicabile *ratione temporis* al momento dell'adozione della decisione impugnata. In ogni caso, come sottolinea la Commissione, il regime di aiuti controverso non può essere qualificato come aiuto all'investimento, poiché non riguardava attività fisse delle società di gestione aeroportuale, ma andava a beneficio delle compagnie aeree.

158 Di conseguenza, indipendentemente dalla sua mancanza di chiarezza, che avrebbe giustificato il suo rigetto in quanto irricevibile, è necessario concludere che, anche tentando di renderla comprensibile, la linea argomentativa della ricorrente non può che essere respinta in quanto manifestamente infondata, poiché, contrariamente alla premessa su cui si basa la ricorrente, un aiuto del tipo di quello in questione nel caso di specie non avrebbe potuto essere dichiarato compatibile con il mercato interno in forza del regolamento n. 651/2014 anche se fosse stato ritenuto attribuito alle società di gestione aeroportuale.

159 Alla luce di quanto precede, occorre respingere le parti prima e seconda del primo motivo di ricorso in quanto infondate.

3. Sulla terza parte del primo motivo di ricorso, relativa all'assenza di selettività della misura di aiuto

160 Nell'ambito della terza parte del primo motivo di ricorso e anche supponendo che essa possa essere considerata beneficiaria della misura di aiuto in questione, la ricorrente contesta che tale misura possa essere qualificata come «selettiva». Le compagnie aeree che operano voli da e verso Alghero, Cagliari-Elmas e Olbia si troverebbero infatti in situazioni comparabili e in concorrenza le une con le altre. Esse avrebbero avuto indistintamente accesso ai finanziamenti della Regione autonoma per promuovere il trasporto aereo e tutte avrebbero potuto negoziare con le società di gestione aeroportuale contratti di servizi aeroportuali e di marketing. Inoltre, le compagnie aeree non beneficiarie avrebbero scelto di non partecipare e, di conseguenza, non sarebbero state trattate in modo discriminatorio. Quanto alle compagnie aeree che hanno concluso contratti con le società di gestione aeroportuale, esse sarebbero state scelte da queste ultime in funzione dell'utilità delle loro offerte e non sulla base di condizioni poste dalla Regione autonoma. Pertanto, la Commissione non avrebbe dimostrato il carattere selettivo dell'aiuto.

161 La Commissione chiede che la terza parte del primo motivo di ricorso venga respinta in quanto infondata, sostenendo che la linea argomentativa del tipo di quella avanzata dalla ricorrente è stata respinta più volte dalla giurisprudenza (sentenza del 13 settembre 2012, Italia/Commissione, T-379/09, non pubblicata, EU:T:2012:422, punti 47 e 48). Giacché le compagnie aeree operanti presso gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia e che non hanno

concluso accordi con le rispettive società di gestione aeroportuale non beneficiavano del regime di aiuti controverso, sarebbe dimostrato che tale regime era selettivo. A tale riguardo, la circostanza che le compagnie aeree beneficiarie siano state selezionate in seguito alle manifestazioni di interesse pubblicate su Internet non sarebbe rilevante. Infatti, il semplice fatto che una misura sia aperta a qualsiasi impresa disposta a beneficiarne non può essere sufficiente a impedire che tale misura abbia carattere selettivo, a rischio, se del caso, di privare l'articolo 107 TFUE di qualsiasi effetto utile. In ogni caso, nel caso di specie, il regime di aiuti controverso non individuerebbe i suoi beneficiari sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Il beneficio della misura sarebbe stato infatti condizionato a negoziati con le società di gestione aeroportuale sicché esso non garantiva alle compagnie aeree interessate che esse avrebbero beneficiato del vantaggio, né l'importo di quest'ultimo, e ciò non avrebbe garantito una selezione di tali compagnie in modo non discriminatorio.

- 162 In limine, occorre ricordare che la specificità di una misura statale, ossia il carattere selettivo di tale misura, costituisce una delle caratteristiche della nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Per verificare se tale condizione sia soddisfatta, occorre determinare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, una misura statale sia idonea a favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione di fatto e di diritto analoga alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura interessata, fermo restando che, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di aiuto di Stato non riguarda le misure statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese e, pertanto, selettive a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale in cui esse si inseriscono (v. sentenza del 30 novembre 2009, Francia e France Télécom/Commissione, T-427/04 e T-17/05, EU:T:2009:474, punti 228 e 229 e giurisprudenza ivi citata).
- 163 Nel caso di specie, al punto 389 della decisione impugnata, la Commissione ha giustificato la selettività del regime di aiuti controverso argomentando che esso non poteva essere considerato un regime di applicazione generale e che la sua definizione e la sua attuazione erano a esclusivo vantaggio di talune imprese o settori di attività, segnatamente le compagnie aeree finanziate dalla Regione autonoma tramite le società di gestione aeroportuale. Pertanto, essa ha rilevato che le compagnie aeree che servono gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia e che non avevano concluso un accordo con le società di gestione aeroportuale non beneficiavano dello stesso sostegno finanziario erogato dalla Regione o, comunque, non alle condizioni previste dalla legge n. 10/2010. Secondo la Commissione, poiché i beneficiari del vantaggio economico in questione erano limitati ad alcune imprese specifiche di un settore specifico, vale a dire il trasporto aereo, il regime di aiuti controverso era selettivo.
- 164 A tale riguardo, è necessario constatare che tutte le compagnie aeree che operano voli da e verso gli aeroporti sardi, in particolare quelli di Cagliari-Elmas e di Olbia, non hanno ritenuto opportuno presentare un'offerta di servizi alle società di gestione aeroportuale nell'ambito dell'attuazione del regime di aiuti controverso. In più, sebbene la ricorrente non abbia confermato tale elemento, invocando il segreto commerciale delle compagnie aeree interessate, non è escluso che, sulle rotte aeree operate con voli diretti da parte della ricorrente da e verso gli aeroporti di Cagliari-Elmas e di Olbia in provenienza o a destinazione di aeroporti europei, altre compagnie aeree fossero o siano in grado di offrire un trasporto equivalente in corrispondenza attraverso altri aeroporti europei, con la conseguenza che esse sono in concorrenza con la ricorrente. Parimenti, quest'ultima è in concorrenza con compagnie aeree che operano su rotte che rientrano nell'ambito di obblighi di servizio pubblico da e verso gli aeroporti sardi, rotte che erano escluse dal regime di aiuti controverso.

- 165 Orbene, tali compagnie concorrenti della ricorrente, che non hanno concluso contratti con le società di gestione aeroportuale o che non hanno potuto concludere simili contratti per il motivo che esse gestivano rotte aeree escluse dal regime di aiuti controverso, non hanno ricevuto il vantaggio dedotto, sebbene, alla luce dell'obiettivo del regime di aiuti controverso e delle misure adottate nell'ambito delle attività 1 e 2, tali compagnie aeree non beneficiarie concorressero ugualmente a garantire rotte aeree per i turisti, in particolare dell'Europa continentale, che desiderano visitare la Sardegna.
- 166 Pertanto, atteso che, inoltre, il carattere selettivo di una misura si valuta rispetto alla totalità delle imprese, e non rispetto alle imprese beneficiarie di una medesima agevolazione all'interno di un medesimo gruppo (sentenza dell'11 giugno 2009, Italia/Commissione, T-222/04, EU:T:2009:194, punto 66), occorre constatare che il regime di aiuti controverso ha favorito talune imprese rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione di fatto e di diritto analoga alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura di cui trattasi.
- 167 In più, per quanto riguarda la circostanza che le compagnie aeree beneficiarie erano state selezionate in seguito a inviti a manifestare interesse pubblicati su Internet, essa non è in ogni caso rilevante. Infatti, gli Stati membri potrebbero eventualmente procedere a simili inviti in vista della selezione dei beneficiari di aiuti per sottrarsi all'ambito di applicazione dell'articolo 107 TFUE, il che pregiudicherebbe l'effetto utile di tale disposizione.
- 168 È d'altronde per tale motivo che il solo fatto che tutti gli operatori che soddisfano le condizioni richieste possano beneficiare di una misura, ossia che quest'ultima determini la propria sfera di applicazione sulla base di criteri obiettivi, non conferisce di per sé carattere generale a tale misura e non impedisce che essa mantenga carattere selettivo (v. sentenza del 13 settembre 2012, Italia/Commissione, T-379/09, non pubblicata, EU:T:2012:422, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 169 Inoltre, nell'attuazione del regime di aiuti controverso, le società di gestione aeroportuale, in veste di gestori dei fondi pubblici messi a loro disposizione dalla Regione autonoma, hanno negoziato individualmente gli importi degli incentivi finanziari connessi a obiettivi di traffico nonché i prezzi delle prestazioni di marketing di cui hanno ottenuto il rimborso dalla stessa Regione. Allo stesso modo, esse hanno determinato, sotto il controllo della Regione autonoma, i volumi delle prestazioni da acquisire, a tali condizioni tariffarie, presso le compagnie aeree. Tale potere di valutazione nella modulazione degli importi individualizzati così pagati, contrattualmente, alle società di gestione con i fondi forniti dalla Regione autonoma conferma, a fortiori, il carattere selettivo del regime di aiuti controverso (v., in tal senso, sentenze del 26 settembre 1996, Francia/Commissione, C-241/94, EU:C:1996:353, punti 23 e 24, e del 6 marzo 2002, Diputación Foral de Álava e a./Commissione, T-127/99, T-129/99 e T-148/99, EU:T:2002:59, punto 154).
- 170 Da quanto precede risulta che la terza parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta in quanto infondata.

4. Sulla quarta parte del primo motivo di ricorso, relativa all'assenza di distorsione della concorrenza e di effetti sugli scambi tra gli Stati membri

- 171 Nell'ambito della quarta parte del primo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che i pagamenti effettuati a suo favore dalle società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia non hanno comportato una distorsione della concorrenza né hanno pregiudicato il

commercio tra gli Stati membri. In particolare, essi ricadrebbero nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 [TFUE] agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono [SIEG] (GU 2012, L 114, pag. 8), segnatamente in quanto essi si situerebbero al di sotto della soglia di EUR 500 000 prevista all'articolo 2 di tale regolamento.

172 La Commissione chiede che la quarta parte del primo motivo di ricorso venga respinta in quanto infondata.

173 Tenuto conto del titolo della quarta parte del primo motivo di ricorso, occorre intendere che la ricorrente ritiene che, poiché in particolare l'aiuto controverso che la riguarda era inferiore a tale soglia di EUR 500 000 prevista dal regolamento n. 360/2012, aspetto che occorrerà esaminare in primo luogo, detto aiuto non potesse aver avuto l'effetto di pregiudicare il commercio tra gli Stati membri, né di falsare o minacciare di falsare la concorrenza, aspetto che sarà esaminato in secondo luogo.

a) Sulla possibilità di considerare l'aiuto controverso riguardante la ricorrente come rientrante nella soglia de minimis prevista dal regolamento n. 360/2012

174 In via preliminare, si deve ricordare che l'articolo 1 del protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, allegato ai Trattati UE e FUE (GU 2010, C 83, pag. 308), riconosce alle autorità nazionali, regionali e locali un ruolo essenziale e un ampio potere discrezionale di fornire, commissionare e organizzare SIEG il più vicini possibile alle esigenze degli utenti. A tale riguardo, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE prevede in particolare che le imprese incaricate della gestione di SIEG sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

175 Pertanto, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE consente, a talune condizioni, deroghe alle norme generali del trattato e mira a contemperare l'interesse degli Stati membri a utilizzare determinate imprese, segnatamente del settore pubblico, come strumento di politica economica o sociale con l'interesse dell'Unione all'osservanza delle regole di concorrenza e al mantenimento dell'unità del mercato interno. Tenuto conto dell'interesse degli Stati membri così definito, non si potrebbe vietar loro di prendere in considerazione – allorché determinano i SIEG di cui incaricano talune imprese – obiettivi propri della loro politica nazionale e di tentare di conseguirli imponendo obblighi e vincoli a dette imprese (v., in tal senso, sentenze del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, punti 55 e 56, e del 21 settembre 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, punti 103 e 104).

176 A tale riguardo, fatto salvo in particolare un regolamento da adottare in materia in forza dell'articolo 14 TFUE, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nella definizione, in generale, di ciò che essi considerano SIEG, ossia servizi che abbiano carattere specifico rispetto all'interesse economico generale di altre attività della vita economica (v., in tal senso, sentenze del 10 dicembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, punto 27, e del 18 giugno 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punto 45) e, in particolare, della missione che essi attribuiscono a tali SIEG (sentenza del 7 novembre 2012, CBI/Commissione, T-137/10, EU:T:2012:584, punto 191). Pertanto, la definizione di tali servizi da parte di uno Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto (sentenze del 15 giugno 2005, Olsen/Commissione, T-17/02, EU:T:2005:218, punto 216, e del 12 febbraio 2008, BUPA

e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punti 166 e 169), in particolare qualora lo Stato membro abbia esercitato tale potere arbitrariamente al solo fine di sottrarre un settore particolare all'applicazione delle norme in materia di concorrenza (sentenza del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, EU:T:2008:29, punto 168).

- 177 Tuttavia, nel caso di una deroga alle norme fondamentali del trattato, spetta allo Stato membro che invochi l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE dimostrare la sussistenza dei requisiti per l'applicazione di tale disposizione (sentenza del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, punto 94). Il primo di tali requisiti esige che l'impresa beneficiaria debba effettivamente essere incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico e che tali obblighi debbano essere chiaramente definiti (sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punto 89).
- 178 Il regolamento n. 360/2012 invocato dalla ricorrente non fa altro che attuare tali apporti della giurisprudenza. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 360/2012 ricorda infatti che «[s]ono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, [solo] gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di [SIEG]».
- 179 Nella decisione impugnata, in particolare ai punti 379 e 411, la Commissione ha rilevato che le rotte oggetto di obblighi di servizio pubblico conformemente al 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 (rifusione) (GU 2008, L 93, pag. 3), che esistono in Sardegna, erano espressamente escluse dall'ambito di applicazione della legge n. 10/2010, la quale era chiaramente concepita come un sistema parallelo al sistema di obblighi di servizio pubblico in forza del regolamento n. 1008/2008. Inoltre, la Commissione ha constatato che obblighi nell'ambito di un SIEG potevano essere imposti solo per una rotta specifica o un gruppo di rotte specifiche, e non possono essere imposti in modo generico per qualsiasi rotta regolare proveniente da un determinato aeroporto, città o regione.
- 180 A tale riguardo, va constatato che la ricorrente non dimostra che essa sarebbe stata incaricata di SIEG nell'ambito di ciascuna delle rotte aeree contemplate e finanziate nell'ambito dell'attuazione del regime di aiuti controverso.
- 181 Da un lato, infatti, come la Commissione ha ritenuto nella decisione impugnata, la deliberazione regionale n. 29/36 escludeva a sua volta che le rotte di interesse strategico, determinate dai programmi di attività presentati nell'ambito del regime di aiuti controverso, potessero sovrapporsi a rotte già operate nell'ambito di un regime di obbligo di servizio pubblico. Dall'altro, è la messa in pericolo dell'assolvimento delle specifiche funzioni affidate all'impresa incaricata di un SIEG, quali precisate dagli obblighi di servizio pubblico su di essa incombenti, che giustifica l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, punto 95).
- 182 Orbene, nel caso di specie, nell'ambito delle rotte aeree gestite dalla ricorrente e che sono state finanziate in forza del regime di aiuti controverso, la ricorrente non può ragionevolmente sostenere che le sono stati imposti obblighi di servizio pubblico o che le sono state affidate specifiche missioni ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, tanto più che è pacifico che la maggior parte delle rotte aeree in questione erano, nel periodo coperto dal regime di aiuti controverso, già proposte, anche dalla ricorrente, a condizioni normali di mercato esenti da un intervento dell'autorità pubblica. Pertanto, la circostanza che, nell'ambito del regime di aiuti

controverso, la Regione autonoma abbia ritenuto che la gestione di tali rotte aeree, qualificate come di interesse strategico, costituisse un SIEG, non è sufficiente, in particolare in assenza di una definizione precisa, da parte della suddetta Regione, di obblighi di servizio pubblico imposti alla ricorrente.

183 In assenza di un SIEG affidato alla ricorrente e alle altre compagnie aeree beneficiarie del regime di aiuti controverso, a ragione la Commissione, nella decisione impugnata, non ha trattato l'applicazione nella fattispecie del regolamento n. 360/2012. Va constatato, ad abundantiam, che, in forza dei contratti controversi conclusi con le società di gestione aeroportuale e come ha confermato la ricorrente in risposta a un quesito del Tribunale, essa doveva percepire un importo pari a EUR 580 000 e, in esecuzione degli stessi, ha percepito un importo pari a EUR 670 298,75, superando così la soglia di EUR 500 000 prevista dal suddetto regolamento.

b) Sulla distorsione della concorrenza e sugli effetti sugli scambi intracomunitari del regime di aiuto controverso

184 In via preliminare, occorre ricordare che, per qualificare una misura nazionale come aiuto di Stato, non è necessario dimostrare un'incidenza effettiva dell'aiuto in questione sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma solamente esaminare se tale aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (v., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, C-66/02, EU:C:2005:768, punto 111, e del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 134).

185 In particolare, quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi all'interno dell'Unione, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto (v. sentenza del 9 ottobre 2014, Ministerio de Defensa e Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

186 Inoltre, nell'ambito di un regime di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiare le caratteristiche del regime di cui trattasi per valutare, nella motivazione della sua decisione, se, in base agli importi o alle percentuali elevate degli aiuti, alle caratteristiche degli investimenti sostenuti o ad altre modalità previste dal medesimo regime, esso assicuri un notevole vantaggio ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare essenzialmente a imprese che partecipano agli scambi tra Stati membri. Dunque, la Commissione, in una decisione riguardante un simile regime, non è tenuta a compiere un'analisi dell'aiuto concesso in ogni singolo caso sulla base di detto regime. È solo allo stadio del recupero degli aiuti che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata (v., in tal senso, sentenze del 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, 248/84, EU:C:1987:437, punto 18, e del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punto 63).

187 Nella decisione impugnata, in particolare ai punti da 390 a 392, la Commissione ha sufficientemente spiegato che le compagnie aeree, che beneficiano dei pagamenti versati dalle società di gestione aeroportuale in forza del regime di aiuti controverso, erano attive in un settore caratterizzato da un'intensa concorrenza tra operatori provenienti da Stati membri diversi, e quindi partecipavano a scambi all'interno dell'Unione.

- 188 Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una simile motivazione è di per sé sufficiente alla luce dell'obbligo di motivazione gravante sulla Commissione (v., in tal senso, sentenze del 7 marzo 2002, Italia/Commissione, C-310/99, EU:C:2002:143, punti 88 e 89, e del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punti 114 e 121).
- 189 Inoltre, la Commissione non ha ommesso di tener conto della nozione di aiuto di Stato, quale prevista all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, nel ritenere che l'evidente natura transfrontaliera delle attività in questione, ossia dei servizi di trasporto aerei di passeggeri, implicasse che il regime di aiuti controverso poteva falsare la concorrenza e incidere sul commercio tra gli Stati membri rafforzando la posizione sul mercato delle compagnie aeree che hanno beneficiato di tale regime. I vettori aerei, quali la ricorrente, sono infatti in concorrenza sul mercato aereo a livello europeo sicché la concessione dell'aiuto alle compagnie aeree, quali la ricorrente, che hanno concluso contratti con le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia, rafforza la posizione concorrenziale di tali imprese beneficiarie rispetto a quella di altre imprese aeree concorrenti a livello europeo, operanti o no rotte aeree dirette con la Sardegna.
- 190 In ogni caso, da un lato, come riconosciuto dalla ricorrente, essa è in concorrenza, sulle proprie rotte aeree da e verso gli aeroporti sardi, con compagnie aeree europee che assicurano un trasporto di viaggiatori da e verso gli stessi aeroporti continentali con corrispondenze attraverso altri aeroporti. Orbene, tali compagnie aeree, per quanto riguarda tali rotte aeree in corrispondenza, concorrenti a quelle dirette della ricorrente, non hanno beneficiato del regime di aiuti controverso che riguardava solo rotte dirette (point-to-point), in ogni caso non per quanto concerne i segmenti aerei operati al di là dell'aeroporto di corrispondenza, sicché la posizione concorrenziale dei beneficiari, quali la ricorrente, è stata necessariamente rafforzata rispetto a quella di tali compagnie aeree non beneficiarie.
- 191 Quanto all'argomento della ricorrente relativo al fatto che talune compagnie, in particolare le compagnie aeree di linea, non sarebbero state beneficiarie del regime di aiuti controverso unicamente in quanto esse non avevano presentato offerte di collaborazione nell'ambito degli inviti a manifestare interesse pubblicati dalle società di gestione aeroportuale, anch'esso non può essere accolto. Infatti, l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non può dipendere nel caso di specie dalla questione se tutte le compagnie aeree abbiano beneficiato o abbiano avuto la possibilità di beneficiare della misura in questione. In ogni caso, anche supponendo – il che non è dimostrato nel caso di specie – che tutte le compagnie aeree europee operanti voli diretti da e verso gli aeroporti sardi abbiano potuto ambire al regime di aiuti controverso, tale circostanza, riguardante la selettività delle misure controverse, non avrebbe avuto alcuna conseguenza sulla constatazione, da parte della Commissione, dell'incidenza sul commercio tra gli Stati membri da parte del suddetto regime in quanto esso rafforza la posizione concorrenziale di tali compagnie aeree rispetto alle loro concorrenti, sul mercato europeo, che non servono la Sardegna.
- 192 Dalle considerazioni che precedono risulta che la quarta parte del primo motivo di ricorso deve essere respinta in quanto infondata e che, di conseguenza, il primo motivo di ricorso deve essere respinto nel suo complesso.

B. Sul secondo motivo di ricorso, vertente su un errore quanto alla possibilità di giustificare l'aiuto controverso

- 193 A sostegno del secondo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene anzitutto che i servizi di cui essa è stata incaricata rientrerebbero nell'ambito della comunicazione della Commissione,

intitolata «Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)» (GU 2012, C 8, pag. 15). Pertanto, il regime in questione avrebbe potuto essere considerato giustificato in quanto SIEG. Non avendo analizzato tale questione nella decisione impugnata, la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto o, quanto meno, la decisione in parola sarebbe viziata da un difetto di motivazione.

- 194 Poiché tale argomento è analogo a quello sviluppato nell'ambito della quarta parte del primo motivo di ricorso, esso, per le stesse motivazioni relative all'assenza di un SIEG attribuito concretamente alla ricorrente e come ha concluso la Commissione, deve essere respinto in quanto infondato.
- 195 La ricorrente sostiene poi che il regime di aiuti controverso rientra nell'ambito della comunicazione della Commissione 2005/C 312/01, relativa a orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU 2005, C 312, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti del 2005»), e che sarebbero tali orientamenti a essere applicabili *ratione temporis*, non quelli del 2004. Orbene, il regime in questione soddisferebbe i diversi criteri previsti al punto 79 degli orientamenti del 2005. Il finanziamento previsto dalla Regione autonoma sarebbe stato infatti decrescente, passando da EUR 21 milioni nel 2012 a EUR 17,5 milioni nel 2013. Parimenti, i programmi di attività e i contratti conclusi con le compagnie aeree avrebbero previsto che i contributi finanziari per ciascuna delle rotte aeree sovvenzionate dovessero diminuire nel tempo. Per di più, i fondi attribuiti in forza del regime di aiuti controverso avrebbero coperto spese di marketing e di pubblicità riguardanti l'apertura di nuove rotte aeree. Inoltre, la condizione di cui al punto 79, lettera f), degli orientamenti del 2005 sarebbe stata «quasi» soddisfatta nel caso di specie. Quanto alla condizione di pubblicità di cui al punto 79, lettera h), dei medesimi orientamenti, anch'essa sarebbe stata soddisfatta attraverso la pubblicazione di inviti a manifestare interesse sui siti Internet delle società di gestione aeroportuale in vista della conclusione di accordi con le compagnie aeree. Infine, la ricorrente contesta la posizione della Commissione secondo la quale l'esenzione prevista al punto 81 degli orientamenti del 2005 non potrebbe essere applicata se un'esenzione non è possibile in forza del punto 79.
- 196 La Commissione chiede che tale linea argomentativa venga respinta in quanto infondata, sostenendo che il regime di aiuti controverso, per quanto riguarda la ricorrente, non poteva essere dichiarato compatibile come aiuto all'avviamento né in forza del punto 79 né in forza del punto 81 degli orientamenti del 2005.
- 197 A tale riguardo, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, possono essere in particolare considerati compatibili con il mercato interno 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, condizione che deve essere valutata secondo i criteri di necessità e di proporzionalità (sentenza del 26 febbraio 2015, *Orange/Commissione*, T-385/12, non pubblicata, EU:T:2015:117, punto 80).
- 198 Tuttavia, per costante giurisprudenza, il principio generale posto dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE è quello del divieto degli aiuti di Stato e le deroghe a tale principio, quali previste al paragrafo 3 di detto articolo 107, devono essere interpretate restrittivamente (sentenze del 29 aprile 2004, *Germania/Commissione*, C-277/00, EU:C:2004:238, punto 20; del 23 febbraio 2006, *Atzeni e a.*, C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, punto 79, e del 26 febbraio 2015,

Orange/Commissione, T-385/12, non pubblicata, EU:T:2015:117, punto 81).

- 199 Inoltre, secondo una giurisprudenza parimenti costante, ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale. Il controllo giurisdizionale applicato all'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere (sentenze del 26 settembre 2002, Spagna/Commissione, C-351/98, EU:C:2002:530, punto 74; del 29 aprile 2004, Italia/Commissione, C-372/97, EU:C:2004:234, punto 83, e del 15 dicembre 2016, Abertis Telecom Terrestre e Telecom Castilla-La Mancha/Commissione, T-37/15 e T-38/15, non pubblicata, EU:T:2016:743, punto 160).
- 200 Come risulta in particolare dal punto 24 degli orientamenti del 2005, essi sono diretti a precisare i casi nei quali un finanziamento pubblico agli aeroporti e alle compagnie aeree costituisce un aiuto di Stato e, qualora si tratti effettivamente di un aiuto, le condizioni alle quali esso può essere dichiarato compatibile con il mercato interno conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.
- 201 A tale riguardo, come sottolinea la ricorrente e come ha ritenuto la Commissione ai punti da 412 a 414 della decisione impugnata, il regime di aiuti controverso, quand'anche possa essere analizzato nel senso che fornisce aiuti all'attivazione di nuove rotte aeree, rientrava effettivamente nell'ambito degli orientamenti del 2005. Conformemente a quanto prevede il punto 174 degli orientamenti del 2014, infatti, gli aiuti notificati prima dell'entrata in vigore di questi ultimi orientamenti potevano in linea di principio essere esaminati, dopo il 4 aprile 2014, alla luce di tali orientamenti. Tuttavia, gli aiuti, notificati o no, attuati, come nel caso di specie, prima che la Commissione avesse statuito sulle misure notificate dalla Repubblica italiana e che, di conseguenza, risultano illegali alla luce dell'obbligo di sospensione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, devono essere invece esaminati alla luce degli orientamenti del 2005.
- 202 Quanto al punto 79 degli orientamenti del 2005, rilevante nel caso di specie, esso è del seguente tenore:
- «Tenendo conto degli obiettivi succitati e delle grosse difficoltà che può creare l'apertura di una nuova linea, la Commissione potrà approvare gli aiuti suddetti solo se soddisfano le seguenti condizioni:
- (...)
- d) redditività a termine e intensità decrescente nel tempo: la [nuova] linea sovvenzionata deve risultare redditizia a termine, ossia coprire perlomeno le spese senza finanziamenti pubblici. Questo è il motivo per cui gli aiuti di avviamento devono essere decrescenti e limitati nel tempo;
- e) compensazione dei costi supplementari di avviamento: l'importo dell'aiuto deve essere strettamente legato ai costi supplementari di avviamento connessi all'apertura del nuovo collegamento o della nuova frequenza, che l'operatore aereo non dovrà più sostenere una volta raggiunto il ritmo di crociera. Queste spese sono, in particolare, le spese iniziali di marketing e di pubblicità, necessarie per far conoscere al pubblico l'esistenza del nuovo collegamento aereo e possono comprendere le spese di insediamento sostenute dalla

compagnia aerea sul sito dell'aeroporto regionale per l'attivazione della rotta, a condizione che si tratti di un aeroporto appartenente alle categorie C o D e che le spese non abbiano beneficiato di alcun'altra sovvenzione. L'aiuto non può invece riguardare i normali costi operativi (locazione o ammortamento degli aerei, carburante, stipendi del personale di volo, oneri aeroportuali, servizi di catering). Le spese ammissibili accettate dovranno corrispondere a costi reali riscontrabili in condizioni normali di mercato;

- f) intensità e durata: l'aiuto decrescente può essere concesso per una durata massima di tre anni. L'importo dell'aiuto non può superare, ogni anno, il 50% dell'importo delle spese ammissibili dell'anno considerato e, per l'intera durata dell'aiuto, una media del 30% delle spese ammissibili.

Per le linee in partenza da regioni svantaggiate, ossia le regioni ultraperiferiche, le regioni di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato [CE] e le regioni a bassa densità di popolazione, l'aiuto decrescente può essere erogato per una durata massima di cinque anni. L'importo dell'aiuto non può superare, ogni anno, il 50% dell'importo delle spese ammissibili dell'anno considerato e, per l'intera durata dell'aiuto, una media del 40% delle spese ammissibili. Se viene effettivamente erogato per cinque anni, nei primi tre anni l'aiuto può essere mantenuto al 50% dell'importo delle spese ammissibili.

Comunque, il periodo durante il quale ad una determinata compagnia aerea viene concesso un aiuto per l'apertura di nuovi collegamenti deve essere ampiamente inferiore al periodo per il quale tale compagnia si impegna ad esercitare le sue attività in partenza dall'aeroporto considerato, come indicato nel piano economico-finanziario di cui alla lettera i) del presente punto. Inoltre, occorrerà porre fine all'aiuto non appena saranno raggiunti gli obiettivi in termini di passeggeri o non appena la linea diventi redditizia, anche in un periodo più breve di quello inizialmente previsto;

(...)

- h) attribuzione non discriminatoria: l'ente pubblico che intenda erogare ad una compagnia, sia attraverso un aeroporto che senza il suo tramite, aiuti all'avviamento di una nuova rotta è tenuto a rendere pubblico il proprio progetto entro un termine e con una pubblicità sufficienti a permettere a tutte le compagnie aeree interessate di proporre i loro servizi. In tale comunicazione occorre precisare in particolare la rotta e i criteri obiettivi in termini di importo e durata degli aiuti. Occorre quindi rispettare le pertinenti regole sostanziali e procedurali applicabili in materia di appalti pubblici e concessioni di servizio;

(...)».

203 Nella decisione impugnata, in particolare ai punti da 410 a 421, la Commissione ha ritenuto che la compensazione finanziaria fornita dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree in forza del regime di aiuti controverso non potesse essere considerata compatibile con il mercato interno, poiché i criteri di compatibilità menzionati al suddetto punto 79 degli orientamenti del 2005 non erano soddisfatti.

204 Nell'ambito del secondo motivo di ricorso dedotto, la ricorrente tenta essenzialmente di dimostrare che, nel suo caso specifico, gli aiuti che essa avrebbe percepito, costituiti dagli importi che le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia le hanno versato in esecuzione dei contratti conclusi con la medesima, soddisfacevano le condizioni poste al punto 79 degli orientamenti del 2005 e che, se così non fosse, essi potevano comunque essere

dichiarati compatibili con il mercato interno in forza del punto 81 dei citati orientamenti o, indipendentemente questi ultimi, come aiuto allo sviluppo del turismo nello spirito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

- 205 A tale riguardo, è tuttavia necessario constatare, come sostiene la Commissione, che gli argomenti avanzati dalla ricorrente non sono tali da confutare la sua constatazione, contenuta nella decisione impugnata, secondo la quale il regime di aiuti controverso non soddisfaceva i criteri previsti al punto 79 degli orientamenti del 2005, i quali sono cumulativi, il che comportava che la mancata osservanza di uno di essi era sufficiente a escludere che un aiuto potesse essere qualificato come «aiuto all'avviamento» compatibile con il mercato interno in forza degli orientamenti in parola.
- 206 Anzitutto, si deve rilevare che, come risulta dal punto 410 della decisione impugnata, la Repubblica italiana ha a sua volta sostenuto che il regime di aiuti controverso non era stato concepito come un regime a sostegno dell'attivazione di nuove rotte aeree e che non soddisfaceva le condizioni di cui al punto 79 degli orientamenti del 2005.
- 207 Per quanto riguarda poi la condizione posta al punto 79, lettera d), degli orientamenti del 2005, anche a voler ammettere, il che non è dimostrato, che gli accordi commerciali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree fossero stati conclusi in un'ottica di redditività economica, valutata per mezzo di un'analisi ex ante della sostenibilità e della redditività dei piani industriali presentati dalle compagnie aeree e delle analisi economiche elaborate dalle società di gestione aeroportuale, il regime di aiuti controverso non ha istituito un sistema di aiuti decrescente nel tempo per ciascuna delle rotte aeree che sono oggetto dei contratti conclusi tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree e che, in ogni caso, non sono tutte «nuove» ai sensi degli orientamenti in questione. In particolare, ciascuna compagnia aerea ha ricevuto importi globali corrispondenti a periodi di attività, ma, di fatto, il finanziamento non è stato individualizzato per rotta aerea interessata da e verso ciascun aeroporto interessato. Su tale punto, l'affermazione secondo la quale gli aiuti erogati per gli anni 2012 e 2013 sarebbero stati decrescenti, passando da EUR 21 milioni a EUR 17,5 milioni, è inoperante, poiché il carattere decrescente, nel contesto degli orientamenti del 2005, si intende per rotta aerea interessata.
- 208 Nel suo caso specifico, la ricorrente non contesta il fatto che l'aiuto da essa percepito, per tutte le rotte aeree che essa opera da e verso l'aeroporto di Olbia, non fosse decrescente per quanto riguarda tale aeroporto, poiché, nella vigenza del regime di aiuti controverso, essa ha percepito o doveva percepire dalla società di gestione di detto aeroporto remunerazioni al contrario crescenti nel tempo, nella fattispecie un importo pari a EUR 280 000 per il periodo compreso tra il maggio 2012 e il marzo 2013 e un importo pari a EUR 300 000 per il periodo compreso tra il giugno e il dicembre 2013. Quanto all'aeroporto di Cagliari-Elmas, era previsto che essa percepisce un importo pari a EUR 74 450 per il periodo compreso tra il dicembre 2012 e il gennaio 2013. Tuttavia, dal regime di aiuti controverso o dai documenti prodotti dalla ricorrente non emerge che le rotte aeree che erano, globalmente, oggetto di tali importi fossero redditive senza il finanziamento in questione, né che l'aiuto possa essere individualizzato per ciascuna di tali rotte al fine di constatare, per ciascuna di esse, che l'aiuto corrispondente alla rotta interessata era decrescente.
- 209 Per quanto riguarda il meccanismo di monitoraggio, istituito dalla Regione autonoma, dei pagamenti effettuati nell'ambito del regime di aiuti controverso, non risulta che esso garantisse, alla luce del criterio posto al punto 79, lettera e), degli orientamenti del 2005, che il finanziamento pubblico apportato fosse necessario per coprire una parte delle spese di avviamento delle rotte aeree interessate, che rappresentasse soltanto i costi reali assunti dalle

società di gestione aeroportuale e che riguardasse solo tali costi. Ciò è maggior ragione vero in quanto l'aiuto apportato a ciascuna compagnia aerea non è stato ripartito per ciascuna delle rotte aeree operate da e verso ciascuno degli aeroporti sardi interessati.

- 210 A tale riguardo, è irrilevante che le società di gestione aeroportuale avrebbero asseritamente coperto con fondi propri, tra l'altro in misura non nota, costi supplementari o che la ricorrente non avrebbe aperto o mantenuto le rotte aeree interessate in assenza del sostegno finanziario ricevuto dalle società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia. Inoltre, il regime di aiuti controverso e i contratti conclusi tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree non precisano, per le rotte aeree interessate, quali fossero i costi ulteriori di avviamento per ciascuna di esse.
- 211 Allo stesso modo, per quanto riguarda la condizione posta al punto 79, lettera f), degli orientamenti del 2005, essa non è chiaramente soddisfatta in quanto è manifesto che il regime di aiuti controverso e i contratti conclusi tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree non individuano spese ammissibili. In assenza di indicazione di spese ammissibili, non è infatti possibile valutare il rispetto della condizione che stabilisce un finanziamento massimo del 50% dell'importo delle spese ammissibili all'anno, con un massimo di finanziamento medio del 30%. Al contrario, dal fascicolo emerge che la Regione autonoma ha rimborsato su richiesta i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree e che essi erano fissati a importi forfettari, spesso arrotondati, senza altra precisazione e, in ogni caso, in modo non individualizzato per ciascuna delle rotte aeree interessate.
- 212 Quanto all'affermazione della ricorrente secondo la quale la Sardegna è una regione economica svantaggiata dell'Unione ai sensi del punto 79, lettera f), secondo comma, degli orientamenti del 2005, è necessario constatare, come sottolinea la Commissione, che tale regione non soddisfa le condizioni previste dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU 2006, C 54, pag. 13).
- 213 Per quanto riguarda la condizione prevista al punto 79, lettera h), degli orientamenti del 2005 e relativa all'attribuzione non discriminatoria degli aiuti all'avviamento, occorre, per le motivazioni già esposte supra a sostegno del rigetto della seconda parte del primo motivo di ricorso, respingere la linea argomentativa della ricorrente secondo la quale le società di gestione aeroportuale avrebbero organizzato una procedura che garantiva l'apertura alla concorrenza delle compagnie aeree, assicurando la trasparenza, una pubblicità sufficiente, l'assenza di discriminazione e la selezione delle offerte economicamente più vantaggiose.
- 214 È dunque manifesto che il regime di aiuti controverso, anche per quanto riguarda l'aiuto individualmente percepito dalla ricorrente, non soddisfaceva i criteri previsti al punto 79 degli orientamenti del 2005.
- 215 Ciò posto, tenuto conto del potere discrezionale della Commissione in materia nonché della necessità di interpretare restrittivamente le eccezioni al principio del divieto degli aiuti di Stato, la Commissione, nonostante la domanda in tal senso fatta dalla Repubblica italiana nel corso del procedimento amministrativo, poteva decidere che non si dovesse neanche derogare ai criteri enunciati negli orientamenti del 2005 in forza del punto 81 dei medesimi orientamenti, ai sensi del quale la Commissione può «esaminare caso per caso un aiuto o un regime di aiuti che non rispetti integralmente i criteri [di cui al punto 79], ma che dia esito ad una situazione analoga». Infatti, in ogni caso, non si può ritenere che il regime di aiuti controverso, non rispettando la maggior parte dei criteri previsti al punto 79 degli orientamenti del 2005, dia luogo a una situazione analoga a quella di un aiuto che rispetti dette condizioni.

- 216 Quanto alla richiesta della ricorrente, esposta per la prima volta nella replica e, pertanto, in ogni caso, irricevibile, di autorizzare il regime di aiuti controverso, indipendentemente dagli orientamenti del 2005, in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, in quanto esso mirava a promuovere il turismo in Sardegna e le attività commerciali di dette società di gestione aeroportuale, da un lato, la Repubblica italiana non ha chiesto il beneficio di tale deroga nel corso del procedimento amministrativo, deroga che è applicabile restrittivamente. Dall'altro, era improbabile che il regime di aiuti controverso, stante l'entità del finanziamento che apportava, non alterasse le condizioni degli scambi in una misura contraria all'interesse comune.
- 217 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il secondo motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

C. Sul terzo motivo di ricorso, vertente su un errore di diritto nell'ordine di recupero dell'aiuto controverso

- 218 Nell'ambito del terzo motivo di ricorso, la ricorrente addebita alla Commissione di non aver tenuto conto dei suoi interessi legittimi quando essa ha ordinato alla Repubblica italiana, nella decisione impugnata, di recuperare l'aiuto controverso presso la ricorrente. Orbene, tenuto conto del numero esiguo di casi di aiuti riconosciuti come erogati indirettamente e delle incertezze della Commissione stessa sul come trattare il caso di specie, la ricorrente potrebbe invocare un legittimo affidamento quanto al fatto che il meccanismo istituito dalla legge n. 10/2010 non sarebbe stato qualificato come «aiuto di Stato» versato alle compagnie aeree. Essa sottolinea a tale riguardo che non poteva sapere che i contratti stipulati con le società di gestione aeroportuale comportassero un aiuto ai sensi dell'articolo 107 TFUE.
- 219 La Commissione chiede che il terzo motivo di ricorso venga respinto in quanto infondato. In particolare, la circostanza che la valutazione della nozione di aiuto indiretto sarebbe, secondo la ricorrente, poco chiara nell'ambito del diritto sugli aiuti di Stato non costituirebbe assolutamente un elemento tale da impedire che la Commissione disponga il recupero di aiuti, tanto più che, nel caso di specie, l'aiuto era chiaramente illegale per via del fatto che la Repubblica italiana non aveva previamente notificato il regime di aiuti controverso e che la ricorrente sarebbe stata considerata, nella decisione impugnata, come beneficiario diretto del regime di aiuti controverso. In ogni caso, la sussistenza di dubbi quanto all'esistenza di un aiuto non creerebbe un legittimo affidamento per il suo beneficiario.
- 220 A tale riguardo, secondo una giurisprudenza costante, il diritto di invocare il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a tutti i soggetti nei confronti dei quali un'istituzione dell'Unione abbia fatto sorgere aspettative fondate. Inoltre, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v. sentenza del 24 novembre 2005, Germania/Commissione, C-506/03, non pubblicata, EU:C:2005:715, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Allo stesso modo, qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui detto provvedimento venga adottato [v. sentenze dell'11 marzo 1987, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/Commissione, 265/85, EU:C:1987:121, punto 44 e giurisprudenza ivi citata, e del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, punto 147 e giurisprudenza ivi citata].
- 221 Tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dall'obbligo di notifica per consentire l'effettiva esecuzione del controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione, che riveste carattere imperativo, i beneficiari di un aiuto possono nutrire, in linea di principio, un legittimo

affidamento nella legalità di detto aiuto solo se quest'ultimo è stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'articolo 108 TFUE, e un operatore economico diligente dev'essere normalmente in grado di assicurarsi che detta procedura sia stata osservata. In particolare, come ha sottolineato la Commissione, quando un aiuto è eseguito senza previa notifica alla Commissione o, come nel caso di specie, senza attendere la decisione della Commissione che chiude la procedura, sicché esso è illegale alla luce dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il beneficiario dell'aiuto non può nutrire, in linea di principio, un legittimo affidamento nella legalità della sua concessione (v., in tal senso, sentenza del 27 settembre 2012, *Producteurs de légumes de France/Commissione*, T-328/09, non pubblicata, EU:T:2012:498, punti 20 e 21 e giurisprudenza ivi citata).

- 222 Nel caso di specie, come sostiene la Commissione, quest'ultima non ha in alcun momento dato assicurazioni alla ricorrente quanto alla compatibilità del regime di aiuti controverso con il mercato interno, tanto più se si considera che la Repubblica italiana ha attuato detto regime senza attendere che la Commissione si fosse pronunciata sullo stesso in forza dell'articolo 108 TFUE, il che implica, di conseguenza, l'illegalità del regime in parola.
- 223 Quanto al presunto legittimo affidamento della ricorrente nella natura strettamente commerciale dei suoi rapporti contrattuali con le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia, la quale non avrebbe potuto far sorgere sospetti quanto all'origine statale del comportamento e dei fondi utilizzati da dette società di gestione, è necessario constatare, da un lato, che l'origine statale dei fondi ottenuti dalle società di gestione aeroportuale non sembra essere stata celata negli inviti a manifestare interesse da esse pubblicati sui loro siti Internet e, dall'altro lato e in ogni caso, che il contratto stipulato tra la ricorrente e la società di gestione di Cagliari-Elmas spiegava, in termini particolarmente espliciti, che la Regione autonoma finanziava l'esecuzione del contratto in questione, così come vi faceva riferimento il contratto del 31 marzo 2013 concluso con la società di gestione di Olbia.
- 224 Inoltre, atteso che la legge n. 10/2010 è stata pubblicata nel *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, la ricorrente, in quanto operatore accorto attivo nel mercato del trasporto aereo in Italia, non poteva ignorarne l'esistenza (v., per analogia, sentenza del 20 novembre 2008, *Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading/Commissione*, C-38/07 P, EU:C:2008:641, punto 61), né, di conseguenza, i meccanismi di finanziamento da essa previsti e il rischio, da un lato, che essi potessero essere considerati un regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589 e, dall'altro, che le compagnie aeree fossero considerate come i beneficiari reali del regime in questione.
- 225 A tale riguardo, la linea argomentativa che la ricorrente inferisce dalla difficoltà di comprendere la nozione di beneficiari indiretti o finali di un aiuto di Stato non può essere accolta. Infatti, da un lato, due dei tre contratti da essa conclusi con le società di gestione aeroportuale menzionavano espressamente il finanziamento da parte della Regione autonoma delle prestazioni commissionate da dette società di gestione. Dall'altro, al pari di qualsiasi operatore economico diligente, la ricorrente avrebbe dovuto sapere che il carattere indiretto dell'aiuto non avrebbe in alcun modo influito sul suo recupero (sentenza del 15 giugno 2010, *Mediaset/Commissione*, T-177/07, EU:T:2010:233, punto 177) e non avrebbe costituito di conseguenza, in alcun modo, una circostanza eccezionale che le consentisse di sottrarsi all'effetto diretto del divieto previsto all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, il punto 79, lettera h), degli orientamenti del 2005, invocati dalla ricorrente, menziona espressamente la possibilità che un ente pubblico possa erogare un aiuto a una compagnia aerea «attraverso un aeroporto», confermando in tal modo che l'esistenza di un rapporto contrattuale non

impedirebbe di per sé la possibilità di qualificare il regime di aiuti controverso come aiuti di Stato a favore di compagnie aeree incompatibili con il mercato interno.

226 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il terzo motivo di ricorso in quanto infondato.

D. Sul quarto motivo di ricorso, vertente su una cattiva gestione dell'indagine

227 Nell'ambito del quarto motivo di ricorso, la ricorrente censura la presunta mancanza di diligenza e di imparzialità della Commissione nello svolgimento dell'indagine che ha condotto all'adozione della decisione impugnata. Ciò sarebbe dimostrato in particolare dal rifiuto della Commissione di esaminare in dettaglio l'applicazione del criterio dell'investitore privato.

228 La Commissione chiede che il motivo di ricorso in esame sia respinto in quanto irricevibile, rilevando che, in violazione dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, esso è a stento argomentato in un solo punto dell'atto di ricorso. In ogni caso, anche supponendo che la Commissione abbia applicato in modo errato il principio dell'investitore privato, ciò non dimostrerebbe che l'indagine amministrativa non sia stata correttamente svolta.

229 A tale proposito, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale conformemente all'articolo 53, primo comma, dello stesso Statuto, e dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, il ricorso deve contenere, in particolare, l'oggetto della controversia e un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Dalla giurisprudenza risulta che tale esposizione deve essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali un ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso. Il ricorso deve, pertanto, esporre esplicitamente in cosa consista il motivo su cui è fondato, sicché la sua semplice enunciazione astratta non risponde alle prescrizioni del regolamento di procedura (v. sentenza del 14 febbraio 2012, Italia/Commissione, T-267/06, non pubblicata, EU:T:2012:69, punto 35 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 giugno 2019, Strabag Belgium/Parlamento, T-299/18, non pubblicata, EU:T:2019:411, punto 127 e giurisprudenza ivi citata).

230 Nel caso di specie, è necessario constatare che la ricorrente non ha in alcun modo argomentato il quarto motivo di ricorso dedotto, al quale è dedicato un unico punto nell'atto di ricorso.

231 Di conseguenza, esso deve essere respinto in quanto irricevibile, sottolineandosi, in *abundantiam*, che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la Commissione ha analizzato in modo sufficientemente dettagliato la questione dell'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato al regime di aiuti controverso.

E. Sul quinto motivo di ricorso, vertente su difetti e sulla contraddittorietà della motivazione

232 Nell'ambito del quinto motivo di ricorso, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata è viziata sotto vari profili da difetti di motivazione e che quest'ultima è contraddittoria.

233 La Commissione chiede che il motivo di ricorso in esame venga respinto in quanto infondato, sottolineando che, nella decisione impugnata, essa ha rispettato le prescrizioni giurisprudenziali relative all'obbligo di motivazione. In realtà, numerose censure formulate dalla ricorrente nel contesto della violazione dell'obbligo di motivazione riguarderebbero piuttosto la fondatezza

della decisione sui diversi aspetti invocati nell'ambito dei precedenti motivi di ricorso.

- 234 Secondo una giurisprudenza consolidata, la motivazione di un atto dev'essere adeguata alla natura di questo e deve fare apparire in forma chiara l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire, da un lato, agli interessati di conoscerne il fondamento e, se del caso, di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, al giudice di controllarne la fondatezza, senza che sia richiesto tuttavia che l'istituzione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se essa soddisfi l'articolo 296 TFUE si valuta alla luce tanto del tenore letterale di tale atto quanto del suo contesto giuridico e fattuale (v., in tal senso, sentenze del 15 luglio 2004, Spagna/Commissione, C-501/00, EU:C:2004:438, punto 73, e del 14 dicembre 2005, Regione autonoma della Sardegna/Commissione, T-200/04, non pubblicata, EU:T:2005:460, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 235 Inoltre, nell'ambito di un motivo di ricorso vertente su un difetto o su un'insufficienza di motivazione, le censure e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza della decisione impugnata sono inoperanti e irrilevanti (v. sentenza del 15 giugno 2005, Corsica Ferries France/Commissione, T-349/03, EU:T:2005:221, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).
- 236 Nel caso di specie, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la Commissione ha trattato in dettaglio la questione dell'esistenza di un vantaggio economico, in particolare ai punti da 362 a 388 della decisione impugnata.
- 237 Relativamente alla selettività della misura, è vero che la Commissione ha dedicato un solo punto della decisione impugnata, ossia il punto 389, alla questione se tale condizione, prevista all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, fosse soddisfatta. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una simile motivazione è di per sé sufficiente alla luce dell'obbligo di motivazione incombente alla Commissione (v., in tal senso, sentenze del 7 marzo 2002, Italia/Commissione, C-310/99, EU:C:2002:143, punti 88 e 89, e del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e a./Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, punti 114 e 121), in particolare in quanto la ricorrente è stata assolutamente in grado di comprendere il ragionamento della Commissione e di contestarlo nell'ambito della terza parte del primo motivo di ricorso.
- 238 Ciò vale anche per l'esame dell'esistenza di una distorsione della concorrenza, la quale è oggetto dei punti da 390 a 392 della decisione impugnata.
- 239 Quanto all'applicabilità della soglia de minimis prevista per i SIEG, in particolare dal regolamento n. 360/2012, la Commissione non era tenuta ad affrontare tale questione, giacché, ai punti 379 e 411, essa aveva constatato, fornendo, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la motivazione necessaria al riguardo, che quest'ultima non era stata incaricata di SIEG sulla base della prima condizione per l'applicazione dell'articolo 106 TFUE e della giurisprudenza derivante dalla sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).
- 240 Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale non sarebbe stato preso in considerazione il legittimo affidamento della ricorrente per quanto riguarda il recupero dell'aiuto asseritamente illegale, è necessario constatare che la Commissione non era tenuta ad affrontare tale questione, in quanto, da un lato, la ricorrente non aveva presentato osservazioni nell'ambito del procedimento amministrativo e non aveva quindi sollevato tale questione e, dall'altro, la

Commissione si trovava di fronte a un regime di aiuti illegale, poiché attuato prima che essa statuisse sulla sua compatibilità con il mercato interno. Orbene, conformemente alla giurisprudenza richiamata precedentemente nell'ambito del rigetto del terzo motivo di ricorso, per via dell'illegalità del regime di aiuti controverso, i beneficiari non potevano in ogni caso invocare un legittimo affidamento.

- 241 Per quanto riguarda l'applicazione del criterio dell'investitore privato in economia di mercato, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, tale questione è stata esaminata. Infatti, ai punti da 380 a 387 della decisione impugnata, la Commissione ha chiaramente spiegato le ragioni per le quali essa ha respinto l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, compreso il criterio dell'investitore privato, e ha così ritenuto che la ricorrente avesse ricevuto un vantaggio economico. In tali punti, essa ha in particolare esposto le ragioni per le quali, a suo avviso, non era stata seguita nessuna procedura di gara in vista della concessione, da parte delle società di gestione aeroportuale, dei contratti di prestazioni alle compagnie aeree. Orbene, come sottolinea la Commissione, da tale considerazione poteva dedursi che i prezzi pagati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree per i servizi di marketing non erano quelli di mercato. Parimenti, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la Commissione ha spiegato, in particolare al punto 382 della decisione impugnata, perché essa ritenesse che la Regione autonoma non avrebbe potuto attendersi un rendimento, comparabile a quello atteso da un investitore, adottando il regime di aiuti controverso.
- 242 Per quanto riguarda la questione se le prestazioni fornite soddisfacessero effettive necessità della Regione autonoma, la Commissione ha esposto, in particolare ai punti 386 e 387 della decisione impugnata, le ragioni per le quali il regime di aiuti controverso non soddisfaceva effettive necessità della Regione autonoma, anche se, così facendo, essa è giunta a una conclusione errata, rilevata dal Tribunale nell'ambito dell'esame della seconda parte del primo motivo di ricorso. Allo stesso modo, la Commissione ha spiegato, in particolare nell'ambito del titolo 7.2.1.3 della decisione impugnata, perché essa ritenesse che i pagamenti effettuati alle compagnie aeree non potessero essere considerati un reale corrispettivo per i servizi di marketing, in quanto, secondo la Commissione, tali prestazioni di marketing erano intese a promuovere anzitutto le rotte aeree delle compagnie aeree.
- 243 Per quanto riguarda la portata delle clausole penali inserite nei contratti conclusi con le società di gestione aeroportuale, la Commissione ha ritenuto, al punto 359 della decisione impugnata, che il meccanismo di monitoraggio istituito, quale descritto alla sezione 2.7.3 della medesima decisione e che includeva, al punto 80, l'applicazione di sanzioni da parte delle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree, garantisse il rispetto degli obblighi imposti dalla Regione autonoma alle società di gestione aeroportuale. Atteso che la Commissione aveva ritenuto che tale meccanismo, comprese le clausole penali inserite dalle società di gestione aeroportuale per conformarsi alla deliberazione regionale n. 29/36, contribuisse a imputare i comportamenti contrattuali delle società di gestione aeroportuale alla Regione autonoma, essa non era tenuta a valutare nuovamente tale questione nel suo esame dell'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, tantomeno a livello delle società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia, poiché, per quanto riguarda queste ultime, esse non erano detenute dalla Regione autonoma.
- 244 Quanto alla possibilità di dichiarare il regime di aiuti controverso compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, la Commissione non era tenuta a esaminarla d'ufficio, atteso che la Repubblica italiana non aveva inteso giustificare il regime di aiuti controverso in forza della deroga prevista in tale disposizione.

- 245 Quanto alla questione se il regime di aiuti controverso costituisse un regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, la Commissione ha potuto ritenere, al punto 349 della decisione impugnata, che così fosse dal momento in cui nessuna impresa individuale che essa considerava beneficiaria, nella fattispecie una compagnia aerea, era designata nel quadro giuridico, descritto nella sezione 2 della decisione impugnata, che essa riteneva costituire il regime di aiuti controverso. Tale motivazione era sufficiente per consentire alla ricorrente di comprendere che la descrizione del regime, figurante in tale sezione, soddisfaceva, secondo la Commissione, le condizioni previste nella prima ipotesi coperta dalla definizione di un regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- 246 La ricorrente contesta ancora alla Commissione il fatto di non aver spiegato perché l'analisi di aumento di redditività ex ante, quale prevista ai punti da 61 a 66 degli orientamenti del 2014, non fosse applicabile nel caso di specie. Tuttavia, tale censura deve essere respinta. Infatti, ai punti da 381 a 384 della decisione impugnata, la Commissione ha giustificato l'assenza di rilevanza dell'analisi ex ante, quale prevista ai suddetti punti da 61 a 66, per via del fatto, da un lato, che la Repubblica italiana non aveva prodotto analisi di aumento di redditività ex ante e, dall'altro, che la Regione autonoma deteneva solo uno dei tre aeroporti interessati, ossia quello di Alghero. Inoltre, poiché essa aveva ritenuto che le società di gestione aeroportuale di Cagliari-Elmas e di Olbia si fossero limitate ad attuare il regime di aiuti controverso, l'assenza di rilevanza di questo tipo di analisi valeva anche per quanto riguardava l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato a livello delle suddette società di gestione.
- 247 Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale la Commissione non avrebbe provato che i fondi che le compagnie aeree avevano ricevuto dalle società di gestione aeroportuale fossero quelli provenienti dalla Regione autonoma, né in che modo le società di gestione aeroportuale sarebbero state solo intermediarie nel trasferimento dei fondi della Regione autonoma alle compagnie aeree in quanto beneficiarie, è necessario constatare che, ai punti da 357 a 360 della decisione impugnata, la Commissione ha chiaramente esposto le ragioni per le quali essa ha ritenuto che le società di gestione aeroportuale avessero avuto un ruolo di intermediari attraverso i quali i fondi provenienti dalla Regione autonoma erano stati trasferiti alle compagnie aeree. Del resto, come già constatato nell'ambito dell'analisi del primo motivo di ricorso, è chiaro che i fondi utilizzati dalle società di gestione aeroportuale per remunerare le compagnie aeree erano quelli messi a disposizione di dette società di gestione dalla Regione autonoma.
- 248 Quanto alla censura rivolta alla Commissione per non aver preso, quanto meno non sufficientemente, in considerazione gli argomenti avanzati dalle compagnie Ryanair e easyJet nell'ambito del procedimento amministrativo, in particolare quelli esposti ai punti 116, 118, 131, 136, 145, 152, 166, 172, 177 e 199 della decisione impugnata, oltre al fatto che essi riguardavano essenzialmente le situazioni proprie di tali compagnie aeree, le quali, pertanto, si trovano in una posizione migliore per valutare la sufficienza della motivazione fornita in risposta dalla Commissione, si deve constatare che la censura della ricorrente manca in punto di fatto, in quanto la Commissione ha risposto ai succitati argomenti nella decisione impugnata. Inoltre, atteso che si pronunciava sull'esistenza di un regime di aiuti, la Commissione non era tenuta, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, a esaminare in dettaglio il contenuto di tutti i contratti conclusi dalle società di gestione aeroportuale con tutte le compagnie aeree.
- 249 Secondo la ricorrente, la decisione impugnata sarebbe inficiata infine da una motivazione contraddittoria, in particolare quanto all'applicabilità degli orientamenti del 2005 e del 2014 e

quanto agli obiettivi dei servizi di marketing offerti dalle compagnie aeree alle società di gestione aeroportuale.

- 250 A tale riguardo, al punto 414 della decisione impugnata, la Commissione ha spiegato perché il regime di aiuti controverso, costituendo un aiuto alle compagnie aeree, rientrava nell'ambito degli orientamenti del 2005 e non in quelli del 2014. Essa ha quindi esaminato la legalità di tale aiuto, ai punti da 407 a 420 della decisione in parola, alla luce degli orientamenti del 2005. È vero che, ai punti da 379 a 387 della decisione impugnata, riguardanti l'esistenza di un vantaggio, la Commissione ha fatto riferimento a taluni elementi metodologici riguardanti l'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, i quali erano già stati esposti dalla stessa istituzione negli orientamenti del 2014. Tuttavia, così facendo, la Commissione non ha fatto che applicare concetti che avrebbero in ogni caso potuto essere applicati anche in assenza di tali orientamenti. Ciò posto, il riferimento agli orientamenti del 2014, nell'esame dell'applicazione del principio dell'operatore privato in economia di mercato, non entrava in contraddizione con la necessità di esaminare l'aiuto a favore delle compagnie aeree alla luce degli orientamenti del 2005 (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2018, *Transavia Airlines/Commissione*, T-591/15, EU:T:2018:946, punti da 157 a 163).
- 251 Quanto agli obiettivi dei servizi di marketing offerti dalle compagnie aeree alle società di gestione aeroportuale, la ricorrente deduce un'incoerenza a tale riguardo. Tuttavia, la formulazione di tale censura non consente al Tribunale di comprenderla, sicché essa deve essere respinta in quanto irricevibile.
- 252 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata non è inficiata né da difetti di motivazione né da una motivazione contraddittoria e che, per il resto, le censure e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza della decisione impugnata sono inoperanti e irrilevanti nell'ambito del presente motivo di ricorso.
- 253 Quanto alla richiesta della ricorrente di imporre alla Commissione un obbligo di motivazione rafforzato quando essa dispone il recupero di un aiuto, essa deve essere respinta. È infatti sufficiente ricordare che, conformemente alla giurisprudenza, la soppressione di un aiuto statale illegalmente concesso mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegalità. Con tale restituzione, che non può essere considerata una sanzione, il beneficiario perde il vantaggio di cui aveva beneficiato sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, consentendo un ritorno alla situazione anteriore al versamento dell'aiuto (sentenza del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione*, C-75/97, EU:C:1999:311, punti 64 e 65). Ne consegue che, dopo aver constatato, al punto 421 della decisione impugnata, che l'aiuto di Stato concesso alle compagnie aeree dalla Regione costituiva un aiuto di Stato illegale incompatibile con il mercato interno, la motivazione figurante ai punti da 422 a 426 della decisione impugnata era sufficiente per disporre il recupero dell'aiuto, anche nel caso della ricorrente.
- 254 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il quinto motivo di ricorso e, pertanto, il ricorso nel suo complesso.

IV. Sulle spese

- 255 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Volotea, SA è condannata alle spese.**

Papasavvas

Svenningsen

Valančius

Csehi

Nihoul

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 maggio 2020.

Firme

* [Lingua processuale: l'inglese.](#)