CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED presentate il 1° febbraio 2005 [1]

I — Introduzione

1. Nella causa in esame la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ellenica, non avendo adottato tutte le misure necessarie per la restituzione degli aiuti ritenuti illegittimi e incompatibili con il mercato comune (ad eccezione di quelli relativi ai contributi versati all'IKA), a termini dell'art. 3 della decisione della Commissione 11 dicembre 2002, 2003/372/CE, relativa all'aiuto concesso dalla Grecia alla compagnia Olympic Airways (in prosieguo: la «decisione») [2], e, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione le misure adottate ai sensi dell'art. 4 della decisione medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle dette disposizioni e del Trattato CE.

A — *I fatti*

2. I fatti di causa sono stati esposti in modo esaustivo nella decisione. Mi limiterò a richiamare gli elementi di fatto e procedurali che rivestono un interesse nell'ambito del presente procedimento, il quale ha per oggetto unicamente il preteso inadempimento della Repubblica ellenica agli obblighi risultanti dagli artt. 3 e 4 della detta decisione.

3. Nel 1996 la Commissione avviava nei confronti del detto Stato membro il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE con riguardo agli aiuti concessi alla compagnia Olympic Airways, da cui scaturiva, il 14 agosto 1998, la decisione della Commissione 14 agosto 1998, 1999/332/CE [3], vertente sulle garanzie, la riduzione e la conversione in capitale dei debiti approvati nel 1994, così come su altre garanzie e conferimenti di capitale per un totale di GRD 40,8 miliardi da versare in tre rate, rispettivamente, di GRD 19, 14 e 7,8 miliardi. Tali aiuti erano accompagnati da un piano di ristruttura-

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 132, pag. 1.

3 — GU 1999 L 128, pag. 1.

zione, approvato per il periodo 1998-2002, e subordinati a particolari condizioni.

4. Con decisione del 6 marzo 2002 la Commissione avviava il procedimento ex art. 88, n. 2, CE, atteso che il piano di ristrutturazione non era stato applicato e non erano state rispettate determinate condizioni previste dalla decisione di concessione degli aiuti. La decisione di avviare il procedimento era accompagnata dall'obbligo di fornire informazioni ai sensi dell'art. 19 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659 [4].

5. Il 9 agosto 2002 la Commissione ingiungeva nuovamente alla Repubblica ellenica di fornire informazioni, esigendo in particolare i bilanci e i dati riguardanti il pagamento delle tasse di concessione allo Stato. Le risposte fornite dalle autorità greche al riguardo venivano ritenute insoddisfacenti dalla Commissione.

6. L'11 dicembre 2002 la Commissione approvava la decisione che costituisce l'oggetto del presente procedimento. Essa si fondava, in particolare, sul rilievo che la maggior parte degli obiettivi del piano di ristrutturazione non erano stati raggiunti e che le condizioni che accompagnavano la decisione 1999/332 erano state solo in parte rispettate. Nella detta decisione la Commissione rilevava, parimenti, che la decisione di approvazione degli aiuti era stata applicata illegittimamente. Essa constatava, inoltre, la sussistenza di nuovi aiuti operativi consistenti essenzialmente nell'aver tollerato, da parte dello Stato ellenico, il mancato pagamento ovvero la proroga delle scadenze di pagamento dei contributi previdenziali per i mesi da ottobre a dicembre 2001, dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: l'«IVA») sui carburanti e i pezzi di ricambio, dei canoni dovuti agli aeroporti per il periodo 1998-2001, pari a EUR 2,46 milioni, di tasse aeroportuali dell'ammontare di EUR 33,9 milioni nonché della tassa denominata «spatosimo» (tassa versata dai passeggeri in partenza da tutti gli aeroporti greci, il cui gettito è utilizzato a favore dello sviluppo delle strutture aeroportuali) in ragione di EUR 61 milioni.

7. La decisione della Commissione così recita:

«*Articolo 1*

L'aiuto alla ristrutturazione concesso dalla Grecia all'Olympic Airways sotto forma di:

a) garanzie sui prestiti concessi alla società fino al 7 ottobre 1994 a norma dell'articolo 6 della legge n. 96/75 del 26 giugno 1975;

4 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE (GU 83, pag. 1).

b) nuove garanzie su prestiti per complessivi 378 milioni di USD da stipulare anteriormente al 31 marzo 2001 per l'acquisto di nuovi aeromobili e per gli investimenti necessari al trasferimento dell'Olympic Airways nel nuovo aeroporto di Spata;

c) riduzione dell'indebitamento della società per un importo di 427 miliardi di GRD;

d) capitalizzazione del debito della società per un importo di 64 miliardi di GRD;

e) conferimento di capitale di 54 miliardi di GRD, ridotto a 40,8 miliardi di GRD, in tre quote di 19, 14 e 7,8 miliardi di GRD rispettivamente nel 1995, 1998 e 1999 è considerato incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, in quanto non sono più soddisfatte le seguenti condizioni, cui era subordinata la concessione iniziale dell'aiuto:

a) piena attuazione del piano di ristrutturazione inteso a ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa;

b) rispetto dei ventiquattro impegni specifici che corredavano l'autorizzazione dell'aiuto,

e

c) monitoraggio regolare dell'attuazione dell'aiuto alla ristrutturazione.

Articolo 2

L'aiuto di Stato che la Grecia ha attuato tollerando il protrarsi del mancato versamento dei contributi previdenziali, dell'IVA sui carburanti e sui pezzi di ricambio dovuto dall'Olympic Aviation, dei canoni da corrispondere a vari aeroporti, dei diritti aeroportuali all'Aeroporto internazionale di Atene e ad altri aeroporti e della tassa "spatosimo" non è compatibile con il mercato comune.

Articolo 3

1. La Grecia adotta i provvedimenti necessari per recuperare dal beneficiario l'aiuto di 14 miliardi di GRD (41 milioni di euro) di cui

all'articolo 1, che non è compatibile con il trattato, nonché l'aiuto di cui all'articolo 2, illegittimamente messo a disposizione del beneficiario.

2. Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto interno, a condizione che queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della presente decisione. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione del beneficiario fino alla data del recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 4

Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Grecia informa la Commissione circa i provvedimenti adottati per conformarvisi.

(...)».

8. L'11 febbraio 2003 il governo ellenico comunicava alla Commissione di aver incaricato un consulente indipendente di verificare se l'Olympic Airways avesse debiti nei confronti dello Stato e se la compagnia avesse beneficiato di un trattamento privilegiato. Sulla base delle indicazioni ottenute, il governo ellenico dichiarava che non avrebbe applicato gli artt. 3 e 4 della decisione.

9. L'8 marzo 2003 la Commissione comunicava al governo ellenico che esso era tenuto a conformarsi a tale decisione. Il 12 maggio 2003 la Commissione trasmetteva al medesimo una comunicazione contenente ulteriori precisazioni in ordine alla quantificazione dei nuovi aiuti e chiedeva informazioni dettagliate circa l'attuazione della restituzione di EUR 41 milioni nonché le prove della restituzione dei debiti dell'Olympic Airways di cui all'art. 2 della decisione.

10. Le autorità greche rispondevano con lettera del 26 giugno 2003. Quanto alla restituzione della seconda rata del conferimento di capitale pari a EUR 41 milioni, esse dichiaravano che avrebbero deciso in merito alla ripetizione di tale aiuto entro la fine del mese di agosto 2003, mentre venivano intanto esaminati gli effetti giuridici della decisione e la procedura seguita. Esse rilevavano altresì che l'Olympic Airways era in procinto di saldare il debito pari a EUR 2,46 milioni per i canoni dovuti agli aeroporti.

11. Per quanto concerne il debito complessivamente pari a EUR 27,4 milioni nei confronti dell'IKA (Ente di previdenza sociale), le autorità greche si richiamavano ad un accordo concluso e ad un versamento di EUR 5,28 milioni, ragion per cui non sarebbe sussistita più alcuna esposizione debitoria tollerata.

12. Quanto al debito di EUR 33,9 milioni per diritti aeroportuali dovuti all'aeroporto di Spata, le autorità greche invocavano il loro difetto di competenza, in considerazione delle modalità di amministrazione dell'aeroporto. Tuttavia, esse facevano presente che era stata versata la somma di EUR 4,83 milioni a seguito di un accordo concluso a tal riguardo, ed esibivano prova dell'avvenuto pagamento. Il detto accordo prevedrebbe, inoltre, il saldo del debito in dodici rate trimestrali, con versamento del saldo finale previsto per il mese di aprile 2005.

13. Quanto al debito ammontante a EUR 61 milioni relativo alla tassa denominata «spatosimo», le autorità greche facevano presente che era stato effettuato un versamento di EUR 22,8 milioni per effetto degli accordi conclusi al riguardo. Esse presentavano giustificativi in ordine sia a tale versamento sia ad altri pagamenti. Per quanto concerne il debito di EUR 28,9 milioni nei confronti di ministeri e istituzioni pubbliche, le autorità greche deducevano il difetto di precisione degli obblighi in questione, mancando i dati relativi ai biglietti aerei emessi a favore dei dipendenti.

14. Non essendo soddisfatta di tali dichiarazioni, la Commissione proponeva il presente ricorso, chiedendo che la Corte voglia

— dichiarare che la Repubblica ellenica, non avendo adottato, entro il termine previsto, tutte le misure necessarie per la restituzione degli aiuti giudicati illegittimi e incompatibili con il mercato comune (ad eccezione dei contributi dell'IKA), in conformità dell'art. 3 della decisione (...) e, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione le misure adottate ai sensi dell'art. 4, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle dette disposizioni;

— condannare la Repubblica ellenica alle spese.

15. Il governo ellenico chiede che la Corte voglia rigettare il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

II — Analisi

A — *Osservazioni preliminari*

16. Risulta dagli atti che la controversia tra la Commissione e la Repubblica ellenica riguarda tre punti distinti:

— il recupero di una somma di EUR 41 milioni. Si tratta della seconda rata di aiuti alla ristrutturazione, prevista all'art. 1 della decisione, versata all'Olympic Airways nel settembre 1998. Questa somma è stata esplicitamente menzionata all'art. 3, n. 1, della decisione;

— il recupero del «nuovo aiuto» previsto all'art. 2 della decisione. Il suo ammontare non è stato indicato esplicitamente nella decisione stessa. I diversi elementi di questo aiuto, così come le relative somme, sono stati descritti ai punti 200-209 della motivazione della decisione;

— le conseguenze della legge n. 3183/2003 [5] (in prosieguo: la «legge greca») diretta a dare attuazione alla decisione nell'ordinamento giuridico nazionale.

17. Propongo di cominciare l'analisi dal terzo elemento, dato che nell'ordinamento giuridico nazionale esso potrebbe ostacolare l'esecuzione della decisione, rendendo giuridicamente impossibile il recupero degli aiuti agli attivi che l'Olympic Airways ancora deteneva al momento dell'adozione della decisione. Inoltre, nell'ipotesi in cui la legge n. 3183/2003 dovesse rendere più difficile, o addirittura impossibile, un'adeguata esecuzione della decisione, si pone la questione se l'adozione di questa legge non costituisca di per sé una violazione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

18. Come già menzionato al paragrafo 2 delle presenti conclusioni, questa causa ha per oggetto solamente la pretesa violazione degli obblighi risultanti dalla decisione. Pertanto, gli argomenti relativi ai pretesi errori o alle inesattezze nella valutazione dei fatti e delle circostanze che si trovano alla base della decisione, non possono venire considerati nel presente procedimento [6].

5 — FEK A' 229/26.9.2003.

6 — V. sentenze 30 giugno 1988, causa 226/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3611, punto 11), 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5437, punto 10) e 27 giugno 2000, causa C-404/97, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4897, punto 57).

B — *La legge greca*

19. Solo nella replica la Commissione ha per la prima volta fatto menzione della legge greca. Essa non è evidentemente stata in grado di tener conto del fatto che questa legge era stata emanata. Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte il 25 settembre 2003, mentre la legge è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* del 26 settembre 2003.

20. La Commissione rileva che la legge greca ha creato, all'art. 27, le condizioni necessarie alla ristrutturazione del gruppo Olympic. Tale intervento comportava il trasferimento, oltre che del personale, degli attivi della precedente compagnia Olympic Airways — vale a dire gli aeromobili e le relative garanzie dello Stato, i diritti di volo, generalmente denominati «slots», la ditta, la quota di mercato, le relazioni contrattuali e vari crediti sani — alla nuova società «Olympic Airlines», il tutto libero da debiti e senza che vi fosse la possibilità di rivalersi sulla nuova società per i debiti della vecchia compagnia. La nuova società, alla quale il passivo dell'Olympic Airways non è stato trasferito, sarebbe dunque sottoposta ad un regime di protezione particolare nei confronti dei creditori della vecchia compagnia. Un analogo trattamento sarebbe stato inoltre previsto per gli altri settori dell'Olympic Airways.

21. Ora, a parere della Commissione, sottoponendo l'attivo della nuova società, ovvero dell'Olympic Airlines, ad un regime di protezione particolare nei confronti dei creditori, le autorità nazionali avrebbero impedito il recupero degli aiuti previsti dalla decisione. Al tempo stesso, l'Olympic conserverebbe principalmente il passivo, senza attivi sostanzialmente idonei a saldare la corrispondente esposizione debitoria. L'ostacolo all'effettiva restituzione degli aiuti che ne risulta sarebbe dunque stato programmato a livello legislativo e, in gran parte, già messo in atto.

22. La Commissione ritiene inoltre che, nella specie, non vi sia stata creazione di una filiale da parte della società beneficiaria degli aiuti, bensì trasferimento ad un'altra società del gruppo. In questo modo lo Stato ellenico, azionista esclusivo o principale delle società interessate, avrebbe assicurato la continuità economica tra l'Olympic Airways e l'Olympic Airlines grazie ad un'operazione di riconversione comportante l'assorbimento da parte della nuova società degli attivi più redditizi della precedente compagnia Olympic Airways, il tutto senza alcuna contropartita. Per effetto della legge greca, la nuova società sarebbe protetta nei confronti dei creditori della vecchia società. In tal modo, a quasi un anno dall'adozione della decisione, lo Stato ellenico avrebbe adottato misure legislative che impedirebbero, sul piano del diritto nazionale, l'effettiva restituzione degli aiuti. Con questo tentativo di privare la decisione della Commissione di ogni effetto utile, esso avrebbe fatto esattamente il contrario di quello che avrebbe dovuto fare in forza della decisione.

23. Nella propria controreplica il governo ellenico non risponde direttamente agli

argomenti sostanziali riguardanti gli obiettivi e le conseguenze economiche e giuridiche della legge greca.

24. Esso sostiene, anzitutto, che l'argomentazione della Commissione sarebbe irricevibile dato che, in assenza della fase precontenziosa, l'istituzione non potrebbe andare al di là dell'oggetto del presente procedimento, vale a dire dell'esecuzione della decisione da parte della Repubblica ellenica. In tale contesto, il detto governo richiama l'attenzione sul procedimento d'esame dei nuovi presunti aiuti di Stato a favore dell'Olympic Airways, avviato dalla Commissione, ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, con decisione del 16 marzo 2004. Nell'ambito di tale procedimento, uno dei punti principali sarebbe costituito proprio dalla legge greca nonché dalla trasformazione, operata dalla legge medesima, del gruppo Olympic Airways. Non sarebbe consentito alla Commissione, fintantoché il procedimento amministrativo d'esame dei nuovi aiuti, ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE è ancora in corso, dedurre argomenti e mezzi che formano l'oggetto di tale esame. Essa ne pregiudicherebbe altrimenti i risultati con deduzioni premature.

25. Il governo ellenico fa quindi un rapido riassunto delle motivazioni sulle quali si fonda la legge greca. Essa costituirebbe il fondamento normativo di un'operazione di ristrutturazione dell'Olympic Airways intesa a cedere il più rapidamente possibile le attività di volo della compagnia e facilitare la privatizzazione delle altre sue attività. Ciò consentirebbe allo Stato ellenico di recuperare la maggior parte possibile degli investimenti realizzati a favore dell'Olympic Airways successivamente al 1994. Quest'ultima avrebbe tenuto fin dal principio la Commissione al corrente di tale iniziative.

26. Il governo medesimo sostiene, infine, che la legge greca non impedirebbe il recupero degli aiuti di Stato previsti nella decisione. Il procedimento di recupero sarebbe già cominciato in modo autonomo e seguirebbe il proprio corso conformemente alle disposizioni del diritto nazionale greco.

27. L'argomento del governo greco, secondo cui l'argomento della Commissione relativo alla legge greca sarebbe irricevibile, non mi sembra che possa trovare accoglimento. A tale proposito va fatta una distinzione tra l'esame della compatibilità delle operazioni previste da questa legge con l'art. 88, n. 1, CE, da un lato e, dall'altro, la valutazione delle sue conseguenze giuridiche e finanziarie sull'esecuzione della decisione, che ha peraltro preceduto la sua emanazione.

28. Nell'ambito del presente ricorso per inadempimento si tratta unicamente di stabilire se la legge greca istituisca ostacoli di ordine giuridico o economico all'effettiva esecuzione della decisione.

29. Orbene, dalla decisione emerge che essa ha per obiettivo il recupero degli aiuti in base ai quali lo Stato ellenico ha illegittimamente sostenuto le attività economiche e commerciali dell'Olympic Airways, falsando in tal modo la concorrenza nel settore dell'aviazione civile. Per raggiungere tale obiettivo è necessario che le conseguenze finanziarie del recupero siano sopportate dall'impresa effettivamente responsabile, dal punto di vista sia economico che finanziario, delle attività economiche favorite dagli aiuti di cui trattasi.

30. Dalle informazioni fornite dalla Commissione in ordine alla legge greca, peraltro non contestate ex adverso, risulta che la sua applicazione ha prodotto l'effetto di trasferire la gestione di tutte le attività di trasporto aereo dall'Olympic Airways ad una nuova società, l'Olympic Airlines. Quest'operazione ha comportato il trasferimento di tutti gli attivi relativi e ciò, «libero da tutti i debiti», senza possibilità, in virtù del diritto nazionale, di rivalersi per i debiti della vecchia Olympic Airways sulla nuova società alla quale è stata trasferita parte del patrimonio.

31. Nell'ipotesi in cui le informazioni fornite dalla Commissione siano corrette, l'applicazione della legge potrebbe pregiudicare l'effettiva esecuzione della decisione. In primo luogo le azioni già intraprese al fine di recuperare gli aiuti presso l'Olympic Airways non potrebbero più portare al risultato voluto, poiché questa società non disporrebbe più di attivi sufficienti per provvedere al rimborso delle somme in questione. In secondo luogo, l'obiettivo della decisione, vale a dire il ristabilimento di una situazione di concorrenza non falsata nel settore dell'aviazione, verrebbe aggirato, dal momento che l'onere finanziario di un eventuale rimborso non ricadrebbe più sulle operazioni economiche e commerciali favorite illegittimamente dagli aiuti in questione. Anche nel caso inverosimile che gli attivi dell'Olympic Airways fossero ancora sufficienti per la restituzione degli aiuti, la nuova società Olympic Airlines avrebbe ancora a disposizione tutti i vantaggi riguardanti la concorrenza risultanti dagli aiuti illegittimi.

32. In tale contesto, come giustamente osservato dalla Commissione, riveste significato particolare la sentenza Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione [7]. Tali cause vertevano sul trasferimento degli attivi di un'impresa in difficoltà economica.

33. Ai punti 76, 77 e 78 della detta sentenza, la Corte ha affermato che la possibilità per una società in difficoltà economica di adottare misure di risanamento aziendale non può essere scartata a priori a motivo delle esigenze legate al recupero degli aiuti incompatibili con il mercato comune. Tuttavia, se fosse semplicemente permesso a un'azienda in difficoltà e sull'orlo del fallimento di creare, durante il procedimento d'indagine formale sugli aiuti che la riguardano individualmente, una controllata cui

7 — Sentenza 8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00 (Racc. pag. I-4035).

trasferire in seguito, prima che il procedimento d'indagine si concluda, i suoi attivi più redditizi, sarebbe consentita a tutte le società la possibilità di sottrarre tali attivi dal patrimonio della società madre al momento del recupero degli aiuti, ili che rischierebbe di vanificare il recupero parziale o totale di detti aiuti. Per evitare che sia vanificato l'effetto utile della decisione di recupero degli aiuti e che la distorsione del mercato continui, la Commissione può dover esigere che il recupero non si limiti all'impresa originaria ma si estenda all'impresa che continui l'attività dell'impresa originaria utilizzando i mezzi di produzione trasferiti, laddove certi elementi del trasferimento permettano di constatare una continuità economica tra le due imprese.

34. Nella causa in esame non c'è stata la creazione di una filiale da parte della società beneficiaria degli aiuti, bensì il trasferimento ad un'altra società del gruppo, in forza di un atto legislativo, dei principali attivi della vecchia Olympic, che ha conservato la maggior parte del passivo. Mi sembra che lo Stato ellenico, azionista esclusivo o principale delle società interessate, abbia inteso assicurare, tramite l'intervento del legislatore, la continuità economica tra l'Olympic Airways e l'Olympic Airlines alle suddette condizioni. Ne è derivato, a livello del diritto nazionale, un ostacolo all'effettiva restituzione degli aiuti e, conseguentemente, una prosecuzione della distorsione della concorrenza.

35. Dalle suesposte considerazioni risulta che gli effetti della legge greca sono contrari alla decisione e costituiscono pertanto una violazione da parte del governo ellenico alla fedele esecuzione degli obblighi ad esso incombenti in forza della decisione medesima. Va inoltre accertato l'obbligo per il governo ellenico di eliminare ogni ostacolo, eventualmente derivante dalla legge greca, ad un'esecuzione della decisione che sia conforme alla sua portata, vale a dire che conduca all'eliminazione della distorsione di concorrenza provocata dagli aiuti.

36. Aggiungo quest'ultimo requisito per sottolineare che un eventuale rimborso degli aiuti che non venga posto a carico delle attività economiche effettivamente agevolate, non può essere considerato come corretta esecuzione della decisione. In altri termini: la restituzione dell'aiuto deve produrre gli effetti voluti dalla decisione riguardo alle condizioni di concorrenza.

C — *La restituzione dell'aiuto di EUR 41 milioni*

37. Ai sensi dell'art. 4 della decisione la Repubblica ellenica è tenuta ad informare la Commissione, entro due mesi dalla notifica della decisione, in ordine ai provvedimenti adottati per conformarvisi.

38. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, della decisione medesima, il recupero degli aiuti di cui agli artt. 1 e 2 viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto interno, a condizione che queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione.

39. Per quanto concerne il recupero della somma di EUR 41 milioni, previsto all'art. 1 della decisione, in merito al quale non sussisteva alcuna incertezza, solo con lettera del 26 giugno 2003 il governo ellenico ha comunicato alla Commissione di voler decidere in merito al recupero di tale aiuto «entro la fine del mese di agosto 2003». Il 25 settembre 2003 veniva infine adottato da parte delle competenti autorità l'atto di accertamento del debito di EUR 41 milioni, oltre interessi, dell'Olympic Airways nei confronti dello Stato ellenico. Tale atto costituirebbe, a parere del governo ellenico, il titolo necessario per poter procedere al recupero.

40. In esecuzione dell'accertamento del debito, il 1° ottobre 2003 veniva emesso l'avviso di liquidazione con cui è stato ingiunto il versamento della somma dovuta. Avverso tale avviso il 23 ottobre 2003 l'Olympic Airways proponeva opposizione, conformemente alle disposizioni del diritto nazionale, dinanzi al Tribunale amministrativo competente chiedendo, al tempo stesso, sospensione della sua esecuzione. Con ordinanza del 26 gennaio 2004 la sospensione richiesta veniva concessa.

41. All'udienza il governo ellenico ha motivato il ritardo verificatosi nella ripetizione dei EUR 41 milioni richiamando le difficoltà incontrate nella definizione e quantificazione degli aiuti previsti all'art. 2 della decisione. Il governo medesimo ha dichiarato che intendeva risolvere la questione con la Commissione prima di procedere al recupero della totalità degli aiuti. Esso avrebbe in seguito operato secondo le regole del diritto amministrativo nazionale in tema di ripetizione di somme di denaro presso soggetti privati.

42. Si deve ritenere che, successivamente alla notifica della decisione, non sussistesse più alcuna incertezza in ordine agli obblighi che ne derivavano per le autorità greche. Il testo della decisione stabiliva inoltre una distinzione netta e precisa tra l'aiuto di EUR 41 milioni e gli altri aiuti in questione. Di conseguenza, nessun ostacolo di natura giuridica o pratica si opponeva più a che la Repubblica ellenica procedesse al recupero di EUR 41 milioni entro il termine previsto dalla decisione. Ne risulta che il governo ellenico, procedendo tardivamente al recupero dell'aiuto in questione, è venuto meno agli obblighi impostigli dalla decisione.

43. Risulta che, dopo la prima azione — comunque tardiva — intrapresa dal governo greco, nessun progresso è stato registrato quanto al recupero della somma di EUR 41 milioni. Questa inazione non può essere giustificata dal semplice richiamo alle disposizioni del diritto interno. Secondo costante giurisprudenza della Corte, in assenza di

disposizioni comunitarie relative alla procedura di recupero degli aiuti illegittimamente accordati, tale recupero deve effettuarsi, in linea di principio, secondo le pertinenti disposizioni del diritto nazionale, queste ultime vanno però applicate in modo da non rendere praticamente impossibile la ripetizione prescritta dal diritto comunitario e tenendo ben presente l'interesse della Comunità [8].

44. Orbene, l'interesse della Comunità alla corretta esecuzione delle decisioni riguardanti la restituzione degli aiuti illegittimi implica altresì che esse siano eseguite prontamente. In effetti, come ho già avuto modo di osservare in una precedente occasione [9], il termine entro il quale devono essere ripristinate le condizioni di concorrenza che sono state falsate non è certo privo di importanza da un punto di vista economico. Le imprese che hanno beneficiato di un aiuto di Stato illegittimo possono talvolta falsare le condizioni di concorrenza in misura tale da alterare la struttura concorrenziale in modo permanente. Per questo motivo l'obbligo di rispetto dei termini previsti per il recupero degli aiuti dichiarati illegittimi è altresì collegato all'interesse protetto dall'art. 87 CE, vale a dire quello di evitare che venga falsata la concorrenza all'interno della Comunità. Ne deduco che i requisiti restrittivi imposti dalla Corte quanto all'eventuale giustificazione della mancata o non corretta esecuzione dell'obbligo di recupero si applicano anche nel caso di mancata esecuzione entro il termine previsto. Anche in questo caso si applica il criterio dell'«impossibilità assoluta».

45. A tale proposito dagli atti di causa non risulta minimamente che il governo ellenico abbia proceduto ad un'esecuzione diligente della decisione né entro il termine fissato né successivamente alla sua scadenza. Al contrario, come risulta dal suesposto esame degli effetti della legge greca, con la sua emanazione il governo greco ha reso la corretta esecuzione della decisione se non impossibile, perlomeno più complicata nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale. Ne concludo che il governo ellenico è altresì venuto meno all'obbligo di proseguire con diligenza nell'esecuzione della decisione, esecuzione già iniziata in ritardo.

D — *La restituzione degli aiuti menzionati all'art. 2 della decisione*

46. Gli aiuti di cui all'art. 2 della decisione sono accomunati dal fatto di riguardare prestazioni finanziarie dovute per legge o per contratto dall'Olympic Airways, prestazioni di cui lo Stato ellenico ha tollerato il mancato adempimento ovvero la proroga delle relative scadenze di pagamento.

8 — Sentenza Commissone/Portogallo, cit., punto 55.

9 — V. paragrafo 18 delle mie conclusioni 7 marzo 2002 nella causa Commissione/Spagna (sentenza 26 giugno 2003, causa C-404/00, Racc. pag. I-6695).

47. Le somme in questione dovute per le singole categorie di oneri, tasse, diritti e contributi sono state descritte ai punti 205-209 della motivazione della decisione.

48. Per quanto concerne la qualificazione di tali misure quali aiuti di Stato, la loro quantificazione e le modalità del loro recupero, la decisione ha dato luogo a divergenze tra la Commissione e il governo greco, divergenze che sono proseguite nel presente procedimento.

49. Tali divergenze vertono su tre aspetti:

— in primo luogo, la qualificazione quale aiuto di Stato del perenne protrarsi del mancato pagamento dei vari debiti;

— in secondo luogo, la quantificazione delle somme in questione nei diversi casi;

— in terzo luogo, gli accordi presi ai fini del loro recupero.

50. A parere del governo ellenico, gli aiuti previsti al detto art. 2 non corrisponderebbero esattamente alle somme menzionate nella decisione, ma piuttosto al «vantaggio» risultante dalla protratta tolleranza a fronte del mancato pagamento di questi aiuti. A tal riguardo, occorrerebbe tener conto della differenza tra la tolleranza da parte del governo ellenico a fronte del protrarsi del mancato pagamento e quella che avrebbe dimostrato un investitore privato.

51. Rinvio, anzitutto, alla suesposta considerazione, secondo cui, in un procedimento avente per oggetto la mancata esecuzione di un atto comunitario, non è consentito contestarne in tutto o in parte la legittimità. Se il governo ellenico avesse voluto contestare la legittimità della qualificazione come aiuto di Stato del perenne protrarsi del mancato pagamento dei vari debiti, avrebbe dovuto proporre un ricorso per annullamento [10].

52. Va aggiunto, ad ogni fine, che la nozione di aiuto è più ampia di quella di sovvenzione, dato che esso vale a designare non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che, di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti [11].

10 — V. le sentenze citate supra alla nota 6.

11 — V. sentenza 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España (Racc. pag. I-877, punto 13).

53. Tali aiuti sono per eccellenza idonei a falsare il gioco della concorrenza, dal momento che alleggeriscono in modo specifico i costi operativi di un'impresa a detrimento delle altre che adempiono regolarmente ai loro obblighi fiscali e contrattuali.

54. Le distorsioni della concorrenza che ne derivano non possono essere eliminate che dal saldo immediato e completo, comprensivo di interessi legali e di mora, dei debiti arretrati. D'altronde, l'esistenza stessa di generose facilitazioni di pagamento potrebbe rappresentare per un debitore vantaggi considerevoli, soprattutto qualora si trovi in difficoltà finanziarie, poiché gli permetterebbe di eludere regolarmente i propri obblighi finanziari, contrariamente a quanto correntemente avviene nel commercio.

55. Infine, mi sembra indifendibile la tesi secondo cui, in una situazione simile, un creditore privato avrebbe agito nello stesso modo dell'Amministrazione Finanziaria e degli aeroporti greci. Al contrario, nel caso di un reale rischio di fallimento del debitore, il creditore privato avrebbe cercato, nel più breve termine possibile e in ogni modo, di ottenere il pagamento delle somme dovute.

56. Per quanto concerne la definizione dell'aiuto da rimborsare da parte dell'Olympic Airways, il governo ellenico sostiene che, ai punti 205-209 della motivazione della decisione, le somme previste all'art. 2 della decisione sarebbero indicate solamente in modo approssimativo. Di conseguenza, la parte del presente ricorso riguardante le somme indicate all'art. 2 dovrebbe essere rigettata in ragione del suo carattere indefinito.

57. La questione che si pone al riguardo è accertare se le decisioni della Commissione aventi ad oggetto il recupero degli aiuti illegittimi debbano sempre stabilire con esattezza le somme che devono essere restituite.

58. A tale proposito devo rilevare che né la giurisprudenza né alcuna disposizione del diritto comunitario esigono che la Commissione, qualora disponga la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato comune, stabilisca l'importo dell'aiuto da restituire. La Commissione può validamente limitarsi a rilevare, in termini generali, l'obbligo per il beneficiario di restituire l'aiuto in questione e lasciare alle autorità nazionali il compito di calcolare l'importo preciso dell'aiuto da restituire. Tale compito si colloca nel quadro più generale del mutuo obbligo di leale cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri per l'attuazione dell'art. 88 CE.

59. Nella causa in esame, le somme da rimborsare possono essere facilmente ricavate dalla lettura del combinato disposto dell'art. 2 della decisione e dei punti 205-209 della relativa motivazione. Qualora sussistesse ancora una qualsiasi imprecisione al riguardo, essa andrebbe eliminata nell'ambito di tale cooperazione.

60. Dalla corrispondenza intercorsa tra la Commissione e il governo ellenico tra il febbraio ed il settembre 2003 risulta che quest'ultimo ha contestato la nozione di aiuto di cui all'art. 2 della decisione e le somme da restituire. Il governo medesimo ha poi invocato una serie di difficoltà giuridiche che renderebbero impossibile l'esecuzione dell'art. 2 nell'ordinamento giuridico nazionale, così come la propria incompetenza ad ingiungere all'aeroporto di Spata di recuperare presso l'Olympic Airways i diritti aeroportuali arretrati.

61. Nondimeno risulta che il governo ellenico ha iniziato a dare esecuzione ad alcuni elementi dell'art. 2, ancorché senza la necessaria speditezza ed in modo non convincente:

a) i diritti aeroportuali, in ragione di EUR 2,46 milioni, costituirebbero oggetto di procedimento di accertamento, affinché possa avere inizio la fase di recupero;

b) l'IVA relativa alla vendita dei pezzi di ricambio e del carburante all'Olympic Aviation dovrebbe essere versata e assoggettata alle maggiorazioni e agli interessi legali e di mora nel quadro della dichiarazione di liquidazione dell'IVA per l'anno 2003;

c) le tasse dovute all'aeroporto di Spata, in ragione di EUR 33,9 milioni, avrebbero costituito oggetto di un accordo di ripianamento dei debiti concluso il 2 aprile 2002 dall'Olympic Airways per mezzo della cessione degli introiti riscossi da tale compagnia per prestazioni di servizi d'interesse generale;

d) quanto alla tassa denominata «spatosimo» dell'importo di EUR 61 milioni, il governo ellenico menziona l'effettuazione di taluni pagamenti, comprovati da giustificativi, per un importo di circa EUR 22,8 milioni. Il governo medesimo dichiara, infine, di aver comunicato alla Commissione copia dell'accordo di ripianamento dei debiti, che prevedeva il pagamento da parte dell'Olympic Airways, a titolo della tassa «spatosimo», di una somma di circa EUR 58,3 milioni in 48 mensilità. Questo accordo è stato sostituito — il 31 marzo 2004 — da un secondo accordo, anch'esso della durata di quattro anni. La Commissione sostiene che quest'ultimo accordo non sia stato rispettato;

e) quanto al debito nei confronti dei ministeri e dei servizi pubblici, dell'importo di EUR 28,9 milioni, essi verrebbero compensati, a parere del governo ellenico, con crediti vantati dall'Olympic Airways, di modo che il loro pagamento non si renderebbe necessario. Tuttavia, in assenza di prove contabili, l'esistenza di questi crediti non è stata ancora accertata dalla Commissione.

62. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che il governo ellenico sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 2 della decisione. Laddove tali obblighi sono stati adempiuti, il governo ellenico ha agito tardivamente ed in modo gravemente lacunoso, senza poter giustificare il proprio comportamento con la sussistenza di un caso d'impossibilità assoluta.

63. Queste considerazioni avrebbero potuto esse sufficienti se non fosse intervenuta l'adozione della legge greca. Le conseguenze derivanti dall'applicazione di tale legge, descritte supra ai paragrafi 19-22 delle presenti conclusioni, possono rendere impossibile, in tutto o in parte, l'esecuzione degli accordi di ripianamento, conclusi dall'Olympic Airways, a causa della mancanza di attivi sufficienti. Inoltre, il trasferimento della maggior parte degli attivi dell'Olympic Airways all'Olympic Airlines impedisce, sul piano del diritto nazionale, il recupero degli aiuti presso la società che ha rilevato le attività economiche che di tali aiuti hanno beneficiato. Quest'ostacolo all'esecuzione della decisione consente, di per sé, di concludere che il governo ellenico è manifestamente venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2 e 3 della detta decisione.

III — Conclusione

64. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco di accogliere il ricorso della Commissione e di

1) dichiarare che la Repubblica ellenica, non avendo adottato, entro il termine previsto, tutte le misure necessarie per la restituzione degli aiuti dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune (ad eccezione dei contributi all'IKA), in conformità dell'art. 3 della decisione della Commissione 11 dicembre 2002, relativa all'aiuto concesso dalla Grecia alla compagnia Olympic Airways, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della detta decisione e del Trattato CE,

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.