DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 22 luglio 1998

relativa all'aumento di capitale di Air France notificato

[notificata con il numero C(1998) 2404]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/197/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), e il protocollo 27,

dopo aver invitato gli interessati, in conformità dell'articolo 93 del trattato, a presentare le loro osservazioni in sede di apertura del procedimento il 25 maggio 1994 ed esaminate queste osservazioni,

Considerando quanto segue:

I. IL FATTO

(1) Con decisione 94/653/CE [1] (in appresso «la decisione del 1994»), la Commissione ha autorizzato le autorità francesi ad accordare alla Compagnie nationale Air France (in prosieguo «Air France») un aiuto di Stato di importo pari a 20 miliardi di FRF. I due primi articoli della decisione recitavano:

«Articolo 1

L'aiuto da concedersi a favore di Air France nel periodo 1994-1996 sotto forma di un aumento di capitale di 20 000 miliardi di FRF in tre quote e destinato ad attuare la ristrutturazione della stessa conformemente al Projet, deve considerarsi compatibile con il mercato comune e con l'accordo sullo Spazio economico europeo ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c), dell'accordo, a condizione che la Francia tenga fede ai seguenti impegni:

1) La totalità dell'aiuto andrà esclusivamente a beneficio di Air France. Per Air France si intende la Compagnie nationale Air France e qualsiasi società da questa controllata in misura superiore al 50 %, ad eccezione di Air Inter. Allo scopo di evitare qualsiasi trasferimento di aiuti ad Air Inter, entro il 31 dicembre 1994 sarà costituita una holding che possiederà partecipazioni di maggioranza nelle società Air France ed Air Inter. Non sarà effettuato tra le società del gruppo, sia anteriormente all'effettiva costituzione della holding che successivamente, alcun trasferimento finanziario che non rientri in normali rapporti commerciali. In tal modo, qualsiasi prestazione di servizi e cessione di beni tra le società dovrà effettuarsi ai prezzi di mercato ed Air France non applicherà in alcun caso tariffe preferenziali a favore di Air Inter.

2) Il processo di privatizzazione sarà iniziato dopo il ristabilimento della situazione economica e finanziaria dell'impresa in base al piano, tenendo anche conto della situazione dei mercati finanziari.

3) Air France perseguirà l'attuazione completa del "Projet pour l'entreprise" notificato alla Commissione il 18 marzo 1994, in particolare per quanto riguarda i seguenti obiettivi di produttività espressi nel rapporto EPTK/dipendente per tutta la durata del piano di ristrutturazione:

— 1994: 1 556 200 EPTK/dipendente;

— 1995: 1 725 500 EPTK/dipendente;

— 1996: 1 829 200 EPTK/dipendente.

4) La Francia adotterà, nei confronti di Air France, un comportamento normale da azionista, consentirà che la società sia gestita esclusivamente in base a principi commerciali e non interverrà nella gestione per motivi diversi da quelli connessi con la sua posizione di azionista.

5) Ai sensi del diritto comunitario, non saranno concessi ad Air France né un nuovo conferimento di capitale né ulteriori aiuti sotto qualsiasi forma.

6) Per tutta la durata del piano di ristrutturazione, l'aiuto sarà utilizzato da Air France esclusivamente per gli obiettivi della ristrutturazione e non per acquisire ulteriori partecipazioni azionarie in altri vettori aerei.

[1] GU L 254 del 30. 9. 1994, pag. 73.

7) Non saranno aumentati oltre il numero di 146, nell'arco del periodo di ristrutturazione, gli aeromobili utilizzati dalla Compagnie nationale Air France.

8) Non sarà aumentata, nell'arco del periodo di ristrutturazione, l'offerta della Compagnie nationale Air France oltre i livelli raggiunti nel 1993 sulle seguenti rotte:

— da Parigi verso tutte le destinazioni nel SEE (7 045 milioni di posti chilometro offerti);

— dalle province francesi verso tutte le destinazioni nel SEE (1 413,4 milioni di posti chilometro offerti);

Quest'offerta potrà essere aumentata del 2,7 % all'anno, a meno che il tasso di crescita di ciascuno dei relativi mercati risulti inferiore.

Se tuttavia il tasso di crescita annuale di questi mercati è superiore al 5 %, l'offerta potrà essere aumentata, oltre al 2,7 %, dell'incremento che eccede il 5 %.

9) La Francia si accerterà che Air France non applichi, nell'arco del periodo di ristrutturazione, pratiche intese a proporre tariffe inferiori a quelle praticate dai suoi concorrenti per un'offerta equivalente sulle rotte da essa esercite all'interno del SEE.

10) Non sarà concesso un trattamento preferenziale ad Air France relativamente ai diritti di traffico.

11) Air France non gestirà, nell'arco del periodo di ristrutturazione, un numero di rotte tra la Francia e gli altri paesi del SEE con voli di linea superiore a quello gestito nel 1993 (89 rotte).

12) Nell'arco del periodo di ristrutturazione, la capacità di Air Charter sarà limitata ai livelli del 1993 (3 047 posti e 17 apparecchi), con un eventuale incremento annuale corrispondente al tasso di crescita del mercato.

13) Qualsiasi cessione di beni e prestazione di servizi da parte di Air France ed a favore di Air Charter sarà effettuata ai prezzi di mercato.

14) Air France cederà, alle condizioni finanziarie, commerciali e giuridiche più vantaggiose ed entro la fine dell'anno, la propria partecipazione nella società alberghiera Meridien.

15) La Francia otterrà al più presto, di concerto con la società "Aéroports de Paris", la modificazione delle norme relative alla distribuzione del traffico del sistema aeroportuale di Parigi ai sensi della decisione della Commissione del 27 aprile 1994 sull'apertura della rotta Orly-Londra.

16) La Francia vigilerà affinché i lavori necessari alla risistemazione delle due aerostazioni di Orly, condotti dalla società "Aéroports de Paris", come pure un'eventuale saturazione di una delle due aerostazioni, non incidano sulle condizioni di concorrenza a detrimento delle compagnie che operano in tali aerostazioni.

Articolo 2

Per garantire che l'importo dell'aiuto rimanga compatibile con il mercato comune, il versamento della seconda e terza quota dell'aumento di capitale è subordinato al rispetto degli impegni di cui all'articolo 1, nonché all'effettiva attuazione del Projet ed al conseguimento dei risultati previsti (in particolare per quanto riguarda i risultati di esercizio, i rapporti di produttività, espressi in EPTK/dipendente, e la cessione delle attività).

La Francia sottoporrà alla Commissione una relazione sullo stato di avanzamento del programma di ristrutturazione e sulla situazione economica e finanziaria di Air France. Queste relazioni devono essere presentate almeno otto settimane prima del versamento della seconda e della terza quota dell'aiuto, rispettivamente nel 1995 e nel 1996.

La Commissione, tenuto conto in particolare dell'andamento della situazione economica e del mercato, farà verificare da consulenti indipendenti, scelti di concerto con la Francia, l'attuazione del piano e l'osservanza delle condizioni cui è subordinata l'approvazione dell'aiuto.»

(2) La decisione del 1994 è stata impugnata innanzi al Tribunale di primo grado dalle compagnie British Airways, SAS, KLM, Air UK, Euralair e TAT, ricorrenti nella causa T-371/94 da un lato, e da British Midland, ricorrente nella causa T-394/94 dall'altro. Con sentenza del 25 giugno 1998, il Tribunale di primo grado si è pronunciato sui due ricorsi citati ed ha annullato la decisione del 1994. Le conclusioni della motivazione della sentenza del Tribunale sono le seguenti (punto 454 della sentenza):

«L'esame del complesso dei motivi dedotti nelle presenti controversie ha fatto emergere che la decisione impugnata è inficiata da un vizio di motivazione su due punti relativi, rispettivamente, all'acquisto di 17 nuovi aeromobili, che

rappresenta la somma di 11,5 miliardi di FRF (cfr. sopra punti 84-120), ed alla situazione delle linee esterne al SEE, con il relativo traffico di raccordo (cfr. sopra punti 238-280). Il Tribunale ritiene che questi due punti siano di importanza essenziale nell'economia generale della decisione impugnata. Di conseguenza si deve disporre l'annullamento di detta decisione.».

(3) Per quanto riguarda più precisamente il vizio di motivazione relativo all'acquisto di 17 nuovi aeromobili, il Tribunale ha anzitutto ricordato la giurisprudenza della Corte di giustizia ([2]), citata dalle parti interessate nel corso del procedimento amministrativo anteriore alla decisione del 1994, secondo la quale gli investimenti destinati a garantire il rinnovo o l'ammodernamento, in modo regolare o normale, delle capacità di produzione di un'impresa non potevano essere finanziati da un aiuto di Stato. In seguito, secondo il Tribunale, risulta che la decisione del 1994 «ammette che l'aiuto serve a finanziare l'investimento nella flotta comportante l'acquisto di 17 nuovi aeromobili. In ogni caso, la decisione non vieta che l'aiuto possa essere utilizzato, perlomeno parzialmente, per finanziare tale investimento», in quanto «la sola risorsa finanziaria autonoma dell'Air France destinata a contribuire al finanziamento di tale investimento, vale a dire la cessione di attivi, è reputata rendere solo 7 miliardi di FRF, mentre il costo dell'investimento di cui trattasi assomma a 11,5 miliardi di FRF» (punto 111). Il Tribunale ritiene che l'acquisto dei 17 aeromobili «costituisca palesemente una modernizzazione della flotta dell'Air France» e constata che nella motivazione della decisione del 1994 la Commissione si era astenuta dal precisare se essa ammettesse a titolo eccezionale il finanziamento di questo acquisto mediante l'aiuto di Stato, ritenendo la giurisprudenza sopra citata «non pertinente nelle particolari circostanze della fattispecie, o intendesse discostarsi dal principio stesso stabilito da detta giurisprudenza» (punto 112). Il Tribunale osserva che, secondo la sua prassi decisionale, la Commissione si oppone in linea di principio a tutti gli aiuti al funzionamento, destinati a finanziare il normale ammodernamento degli impianti, prima di concludere:

> «Ne consegue che dalla motivazione della decisione impugnata non emerge che la Commissione abbia effettivamente esaminato se — e, in caso affermativo, per quali ragioni — l 'ammodernamento della flotta dell'Air France potesse essere parzialmente finanziato attraverso un aiuto destinato alla ristrutturazione della compagnia, in contrasto con la giurisprudenza citata e con la propria prassi decisionale» (punto 114).

(4) Il Tribunale ha aggiunto che le osservazioni presentate dagli agenti della Commissione nel corso del procedimento giudiziario, in base alle quali l'aiuto in questione era destinato esclusivamente al risanamento della situazione di indebitamento di Air France, erano contraddittorie con le motivazioni della decisione del 1994 e nella misura in cui spetta unicamente al collegio dei membri della Commissione adottare una modifica di tali motivazioni. Esso ha altresì ritenuto contraddittorie, da un lato, le spiegazioni in base alle quali il piano di ristrutturazione doveva dar luogo ad un margine lordo di autofinanziamento atto a consentire ad Air France di far fronte alle sue spese di esercizio e di investimento, nonché, dall'altro lato, le motivazioni della decisione del 1994 da cui risulta che l'equilibrio finanziario e la redditività di Air France dovevano essere ripristinati soltanto alla fine del 1996 (punto 119).

(5) Per quanto riguarda inoltre la situazione di Air France sotto il profilo della concorrenza sulla rete delle sue rotte fuori dello Spazio economico europeo (SEE) con il traffico aereo di raccordo corrispondente, il Tribunale, dopo aver ricordato che tale questione era stata sollevata da alcune ricorrenti nel corso del procedimento amministrativo anteriore all'adozione della decisione del 1994, constata che «la motivazione della decisione impugnata non comporta la minima indicazione relativa alla situazione concorrenziale dell'Air France al di fuori del SEE» (punto 270). Esso sottolinea che manca un'analisi della rete internazionale di Air France e che le condizioni di autorizzazione dell'aiuto in materia di quantità e di prezzi offerti riguardano solo i collegamenti interni al SEE, mentre la Commissione, in un caso concernente l'applicazione del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazioni tra imprese ([3]), ha proceduto ad un'analisi del mercato di riferimento facendo intervenire la nozione di sostituibilità dei voli e mentre il piano di ristrutturazione di Air France prevede espressamente lo sviluppo dei voli a lunga percorrenza. Il Tribunale ne deduce che «tenuto conto di tale prassi decisionale e delle osservazioni formulate al riguardo dalle parti interessate, la Commissione fosse tenuta a pronunciarsi sulla problematica delle linee aeree al di fuori del SEE offerte dall'Air France, beneficiaria dell'aiuto autorizzato, in situazione di concorrenza con altre compagnie aeree stabilite all'interno del SEE» (punto 273) e che, non avendo esteso le condizioni precitate alle linee SEE operate da Air

([2]) Sentenze della Corte del 24 febbraio 1987, Deufil/Commissione, 310/85, Racc. 1987, pag. 901, e dell'8 marzo 1988, Exécutif régional wallon e SA Glaverbel/Commissione, 62 e 72/87, Racc. 1988 pag. 1573.

([3]) GU L 395 del 30. 12. 1989, pag. 1. Versione rettificata in GU L 257 del 21. 9. 1990, pag. 13.

France, «la Commissione era tenuta a valutare — nell'ambito dell'esame del mercato pertinente — l'eventuale sostituibilità dei voli esterni al SEE effettuati, ad esempio con partenza da Parigi, Londra, Roma, Francoforte, Copenaghen, Amsterdam o Bruxelles, e quindi l'eventuale situazione della concorrenza, riguardo a tali voli, tra le compagnie aeree la cui piattaforma è situata in una di queste città» (punto 274).

(6) Il Tribunale aggiunge che il comportamento di Air France sui collegamenti fuori SEE in partenza dall'aeroporto di Parigi-CDG può avere ripercussioni sul traffico aereo di raccordo verso questo hub eventualmente a detrimento del traffico aereo di raccordo verso altri hub e che di conseguenza la Commissione avrebbe dovuto anche pronunciarsi, nella motivazione della sua decisione, sulla situazione delle piccole compagnie aeree che spesso dipendono da poche linee specifiche.

(7) Il Tribunale sostiene inoltre che nessuna delle condizioni imposte dalla Commissione a corredo della decisione del 1994 può rimediare al vizio di motivazione della decisione in questione, relativo alle linee fuori SEE. Il Tribunale ha quindi considerata irricevibile, in quanto non coperta dal principio di collegialità, l'argomentazione presentata dalla Commissione e dalle parti intervenienti, in base alla quale eventuali restrizioni imposte ad Air France sui collegamenti fuori SEE in forza di accordi bilaterali avrebbero portato vantaggi alle sole compagnie esterne al SEE e sarebbero dunque state manifestamente contrarie all'interesse comune. Il Tribunale conclude che non è in grado di esaminare la fondatezza degli argomenti prospettati sugli effetti dell'aiuto sulla situazione di Air France sotto il profilo concorrenza per quanto riguarda la sua rete di linee fuori SEE e il relativo traffico aereo di raccordo né «di pronunciarsi sull'argomento relativo alle pratiche in materia di prezzi dell'Air France sulla sua rete esterna al SEE, asseritamente finanziata mediante l'aiuto, in quanto misure operative» (punto 280).

(8) Va osservato che tutti gli altri mezzi presentati dalle ricorrenti, sia quelli relativi allo svolgimento non corretto della procedura amministrativa che quelli invocanti errori di valutazione e vizi di legittimità, in particolare l'asserita violazione del principio di proporzionalità per quanto riguarda l'entità dell'aiuto, l'alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune o finanche l'impossibilità che il piano di ristrutturazione ripristinasse l'efficienza economico-finanziaria di Air France, sono stati respinti come infondati dal Tribunale.

II. IN DIRITTO

(9) Ai termini dell'articolo 176 del trattato, «l'istituzione o le istituzioni da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata contraria al presente trattato sono tenute a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta».

(10) Queste disposizioni sono state esplicitate dalla Corte nei seguenti termini: «Per conformarsi alla sentenza e dare ad essa piena esecuzione, l'istituzione è tenuta a rispettare non solo il dispositivo della sentenza ma anche la motivazione da cui quest'ultima discende e che ne costituisce il sostegno necessario, nel senso che è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato nel dispositivo. È infatti questa motivazione che, in primo luogo, identifica la disposizione esatta considerata come illegittima e, in secondo luogo, evidenzia le ragioni esatte dell'illegittimità accertata nel dispositivo e che l'istituzione interessata deve prendere in considerazione nel sostituire l'atto annullato» ([4]). La Corte ha anche sottolineato che spettava all'istituzione da cui è emanato l'atto annullato determinare le misure che comporta l'esecuzione di una sentenza di annullamento ([5]).

(11) Nella fattispecie, per tenere debitamente conto della sentenza del Tribunale, la Commissione è tenuta ad adottare una nuova decisione che comprenda la motivazione dei due punti su cui il Tribunale ha constatato un vizio di motivazione. Inoltre, la decisione del 1994 essendo stata annullata per vizio di forma, in forza dell'articolo 176 la Commissione non deve riaprire la procedura che ha portato a questa decisione e riprendere l'integralità della procedura prima di adottare una nuova decisione. È in effetti prassi giurisprudenziale costante che, quando l'annullamento di un atto è fondato su un vizio di forma o di procedura, l'istituzione interessata può riprendere la procedura a partire dallo stadio in cui è intervenuto detto vizio ([6]). In particolare poiché, come il Tribunale ha statuito nella sentenza del 25 giugno 1998 (punto 81), la presente decisione deve fondarsi sugli

([4]) Sentenza della Corte del 26 aprile 1988, Astéris/Commissione, causa 97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Racc. 1988, pag. 2181, punto 27.

([5]) Sentenza della Corte del 5 marzo 1980, Könecke/Commissione, causa 76/79, Racc. 1980, pag. 665, punti 13-15.

([6]) Sentenza della Corte del 13 novembre 1990, Fedesa c.a., causa C-331/88, Racc. 1990, pag. I-4023, e sentenza del Tribunale del 17 ottobre 1991, de Compte/Parlamento, causa T-26/89, Racc. 1991, pag. II-781, punto 70.

elementi di fatto esistenti alla data alla quale è stata adottata la decisione del 1994, poiché gli Stati membri e gli altri interessati hanno già avuto l'occasione di formulare il loro punto di vista nel quadro della procedura amministrativa preliminare all'adozione della decisione del 1994 e di conseguenza sono stati rispettati i diritti procedurali, la Commissione può adottare una nuova decisione senza riaprire la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato.

(12) Come ha ricordato il Tribunale nella sentenza del 25 giugno 1998, la motivazione richiesta dall'articolo 190 del trattato deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire al giudice comunitario di esercitare il suo controllo e agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i loro diritti ([7]). Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, per accertare se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'articolo 190 del trattato, essa deve essere valutata non soltanto alla luce del suo tenore, ma anche del suo contesto, nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia in questione ([8]). Sotto questo profilo se la Commissione non è tenuta a discutere, nella motivazione di una decisione, tutti i punti di fatto e di diritto dedotti dagli interessati nel corso della procedura amministrativa, deve tuttavia tener conto di qualsiasi circostanza e di qualsiasi elemento pertinente della fattispecie per consentire al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità e di portare a conoscenza, sia degli Stati membri sia dei cittadini interessati, i criteri in base ai quali ha applicato il trattato ([9]).

(13) Per soddisfare agli obblighi precitati sui due punti per i quali il Tribunale ha constatato un vizio di motivazione, la Commissione insiste innanzitutto sul fatto che l'aiuto concesso ad Air France è un aiuto per la ristrutturazione dell'impresa. Conformemente all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato, la Commissione ritiene che taluni aiuti alla ristrutturazione di imprese in difficoltà possano contribuire allo sviluppo di determinate attività economiche senza incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse comune. Spetta così alla Commissione garantire, subordinatamente al controllo del giudice comunitario, la disciplina necessaria affinché gli interventi degli Stati membri non vadano a scapito delle attività economiche valutate dal punto di vista dell'interesse comune. A tale scopo la Commissione dispone del potere discrezionale indispensabile per identificare e precisare le condizioni in cui un eventuale intervento nazionale a favore di singole imprese non abbia l'effetto di trasferire le difficoltà da uno Stato membro all'altro e possa essere considerato mirato a conseguire l'interesse comune dello sviluppo delle attività di un settore economico. La prassi decisionale della Commissione in materia è stata formulata fin dal 1978 nell'ottava relazione sulla politica di concorrenza: gli aiuti alle imprese in difficoltà possono risultare giustificati ai termini del trattato quando sono subordinati alla realizzazione di un programma di ristrutturazione opportunamente articolato ed inteso a risanare a titolo durevole la situazione ed a ripristinare la competitività di queste imprese e quando sono limitati allo stretto necessario per garantire l'equilibrio dell'impresa nel periodo transitorio inevitabile prima che il programma non porti frutto ([10]). Tale approccio ha trovato conferma nella comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione ([11]), che riprende la prassi seguita dalla Commissione in particolare nelle decisioni 94/118/CE ([12]) (Aer Lingus), 94/698/CE ([13]) (TAP) e 94/696/CE ([14]) (Olympic Airways). L'approccio è stato illustrato in modo più generale negli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ([15]).

(14) In quest'ultimo documento la Commissione ricorda che la ristrutturazione «rientra in un piano realizzabile, coerente e di ampia portata volto a ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa. La ristrutturazione comprende generalmente uno o più degli elementi seguenti: la riorganizzazione e la razionalizzazione delle attività aziendali su basi di maggiore efficienza, con l'abbandono di quelle attività che non sono più redditizie o che

([7]) Sentenza della Corte del 14 febbraio 1990, Delacre ed altri/Commissione, causa C-350/88, Racc. 1990, pag. I-395, punto 15.
([8]) Ibidem, punto 16. Cfr. anche sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, (Commissione/Sytraval e Brink's France), Racc. 1998, pag. I-1719, punto 63.
([9]) Sentenza della Corte del 24 ottobre 1996, Bremer Vulkan/Commissione, causa C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Racc. 1996, pag. I-5151, punto 32, e del 17 gennaio 1995, Publishers Association/Commissione, causa C-360/92 P, Racc. 1995, pag. I-23, punto 39.
([10]) Cfr. punti 227, 228 e 177 dell'ottava relazione sulla politica di concorrenza.
([11]) GU C 350 del 10. 12. 1994, pag. 5.
([12]) GU L 54 del 25. 2. 1994, pag. 30.
([13]) GU L 279 del 28. 10. 1994, pag. 29.
([14]) GU L 273 del 25. 10. 1994, pag. 22.
([15]) GU C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

sono già fonte di perdita, la riqualificazione delle attività che possono essere riportate a livelli competitivi e, ove possibile, lo sviluppo o la riconversione verso nuove attività redditizie. La ristrutturazione materiale deve essere in genere accompagnata da quella finanziaria (apporto di capitali, riduzione dell'indebitamento). I piani di ristrutturazione devono tener conto tra l'altro dei fattori che hanno determinato le difficoltà dell'impresa, dell'offerta e della domanda del mercato per i suoi prodotti, nonché delle loro prospettive di sviluppo e dei punti di forza e di debolezza dell'impresa. Essi consentono all'azienda di assumere una nuova struttura che apra prospettive di redditività a lungo termine capaci di consentirle di mantenersi grazie alle sue risorse, senza bisogno di ulteriore assistenza da parte dello Stato» (punto 2.1). Quando la Commissione esamina alla luce delle disposizioni dell'articolo 92 del trattato un'operazione di ristrutturazione che comporta un aiuto di Stato, anzitutto deve determinare se il risanamento dell'impresa può essere considerato come un obiettivo della sua politica comunitaria. In seguito essa verifica, da un lato che l'aiuto consenta di garantire il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria, dall'altro che sia proporzionato ai costi ed ai vantaggi della ristrutturazione senza provocare distorsioni indebite della concorrenza. A tale titolo, essa può subordinare una decisione di autorizzazione al rispetto di alcune condizioni.

(15) Nel caso presente la Commissione ha quindi ritenuto, nella decisione del 1994, che fosse nell'interesse della Comunità favorire il successo della ristrutturazione di Air France e garantirne la sua efficienza economico-finanziaria a lungo termine senza che tale valutazione sia stata censurata dal Tribunale (punto 235 della sentenza).

In ordine alla motivazione relativa al finanziamento del rinnovo della flotta

(16) Nel quadro sopra citato, trattandosi più precisamente del finanziamento dell'acquisto di nuovi apparecchi da parte di Air France nella fase di ristrutturazione, va sottolineato che la ristrutturazione della compagnia si fonda su un programma globale ed autonomo, per far sì che l'impresa, entro termini ragionevoli, possa riportarsi in una situazione di efficienza economico-finanziaria senza bisogno di erogare altri aiuti ([16]). La ristrutturazione comporta la riorganizzazione e la razionalizzazione delle attività di Air France, riduzioni programmate dei costi, abbandono di taluni collegamenti in perdita, miglioramento dell'efficacia e della produttività, cessione di cespiti, riduzione dei considerevoli oneri finanziari gravanti sulla compagnia, tutte misure senza le quali il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria è destinato a naufragare. L'insieme di queste operazioni è finanziato in parte grazie alla ricapitalizzazione dell'impresa per un importo totale di 20 miliardi di FRF. Il conferimento costituisce dunque un elemento indispensabile ed indissociabile dalla ristrutturazione globale della compagnia, come risulta dalla relazione elaborata dallo studio Lazard Frères.

(17) A causa della globalità dell'operazione di ristrutturazione e dell'indispensabilità della ricapitalizzazione, l'importo totale dell'aiuto serve a finanziare l'insieme delle misure di ristrutturazione che possono essere di tipo diverso: di ordine meramente «strutturale», ad esempio le misure di riorganizzazione dell'attività; di carattere sociale ([17]), come quelle che consistono in una riduzione dell'organico (licenziamenti, prepensionamenti, ecc.); di natura finanziaria, ad esempio il ripiano delle perdite accumulate dall'impresa o persino la copertura delle perdite realizzate nel corso del periodo di ristrutturazione ([18]). Può inoltre trattarsi di misure connesse con l'attività corrente o il normale funzionamento dell'impresa. In definitiva la natura della misura cofinanziata dall'aiuto non ha un carattere determinante, dal momento che si integra in un piano di ristrutturazione atto a garantire il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria dell'impresa e che le condizioni sopra citate di proporzionalità, nonché di assenza di indebite distorsioni della concorrenza, sono peraltro soddisfatte ([19]). Nella fattispecie l'acquisto di nuovi apparecchi costituisce parte integrante del piano di ristrutturazione di Air France e il mancato rinnovo della flotta rischierebbe di compromettere l'efficacia di tale ristrutturazione, come è stato indicato dalla Commissione nella decisione del 1994. Il Tribunale ha riconosciuto che la motivazione della decisione su tale punto era sufficiente (punto 102 della sentenza). La Commissione reputa dunque che non sussistano ostacoli ad un finanziamento del rinnovo della flotta mediante l'aiuto erogato ad Air France.

(18) È vero, come ricorda il Tribunale (punto 113 della sentenza), che gli aiuti al funzionamento destinati a finanziare il normale ammodernamento degli impianti e a sollevare un'impresa dai costi che avrebbe dovuto normalmente sostenere nel quadro della gestione corrente della sua attività non

([16]) Cfr. nota 11, punto V.2.38.

([17]) Ibidem.

([18]) Cfr. punto 228 dell'ottava relazione sulla politica di concorrenza.

([19]) Tribunale di primo grado, Ducros, causa T- 149/95, sentenza del 5.11.1997, Racc. 1997, pag. II-2031, punto 65. Cfr. inoltre le decisioni della Commissione integralmente pubblicate: ABB (GU L 309 del 13. 12. 1993, pag. 21), La Papetera Espanola (GU C 123 del 5.5. 1993, pag. 7), Bull. (GU L 386 del 31. 12. 1994, pag. 1). Iritecna (GU L 330 del 13. 12. 1995, pag. 23), Seda de Barcelona (GU L 298 del 21. 11. 1996, pag. 114), SEAT (GU L 88 del 5.4.1996, pag. 7), Compagnie Générale Maritime (GU L 5 del 9. 1. 1997, pag. 40), Aircraft Services Lemverder (GU L 306 dell'11. 11. 1997, pag. 19) e le varie decisioni della Commissione di non sollevare obiezioni, pubblicate in avviso: ad esempio Bayerische Zellstoff (SG 93/D/18262), Polte [SEC(97) 1055], Magdeburger Stahlbau [SEC(97) 1271], Koenitz [SEC(97) 546/2], ecc.

possono in linea di principio essere oggetto di deroghe al divieto stabilito dall'articolo 92, paragrafo 1, salvo se gli effetti di distorsione ad essi imputabili siano compensati da uno degli obiettivi di interesse comune enunciati nel medesimo articolo, ai paragrafi 2 e 3 ([20]). In tale contesto va situato il riferimento alle sentenze Deufil e Glaverbel invocato dagli interessati nel corso della procedura amministrativa. Nel presente caso, tuttavia, anche se il rinnovo della flotta non costituisce un investimento iniziale e non riguarda apparecchiature addizionali o nuove ([21]), si iscrive nel quadro generale di un'operazione di ristrutturazione che comporta gli elementi in precedenza illustrati, diversamente dalla situazione constatata dalle due sentenze citate.

(19) In aggiunta, gli investimenti di cui trattasi nelle due cause si collocavano in un contesto di notevole sovraccapacità sui mercati in questione e, nella causa Deufil, l'investimento aveva consentito all'impresa di raddoppiare la sua capacità di produzione. Nel presente caso, viceversa, da un lato l'acquisto di nuovi apparecchi non comporta alcun aumento dell'offerta in termini di posti di Air France e, d'altro lato, il mercato europeo del trasporto aereo non è nel 1994 afflitto da una crisi strutturale di sovraccapacità come sotto illustrato.

(20) Inoltre, nella notifica trasmessa alla Commissione il 18 marzo 1994, le autorità francesi hanno indicato che la situazione debitoria di Air France sarebbe passata da 34 a 15 miliardi di FRF tra la fine del 1993 e la fine del 1996 grazie al conferimento in conto capitale. La relazione dello studio Lazard Frères allegata alla notifica prevede d'altronde il seguente andamento per quanto riguarda i fondi propri e l'indebitamento netto di Air France nel corso del periodo in questione:

(in miliardi FRF)

	1993	1994	1995	1996
Fondi propri	(0,4)	7,1	11,7	17,4 ([1])
Indebitamento netto	34,1	25,1	20,7	15,2 ([1])

([1]) Al netto dei canoni di leasing capitalizzati, che rappresentano 6,9 miliardi di FRF, e prima di qualificare la categoria di appartenenza delle ORA, che rappresentano 1,25 miliardi di FRF.

Dalla tabella risulta che l'indebitamento netto di Air France dovrebbe diminuire di 18,9 miliardi di FRF tra la fine del 1993 e la fine del 1996. Se viene computato l'indebitamento supplementare della compagnia nel corso della prima metà del 1994, la Commissione ritiene che la totalità dell'aiuto concesso ad Air France è destinato a ridurre l'indebitamento della compagnia correlativamente all'aumento dei fondi propri e non a finanziare l'acquisto di nuovi apparecchi. Del resto la tabella di finanziamento contenuta nella relazione dello studio Lazard Frères indica anch'essa che le risorse di esercizio provenienti dalla cessione di cespiti (7 miliardi di FRF) e dall'autofinanziamento (12,1 miliardi di FRF) che comprende non soltanto i risultati dell'impresa, ma anche gli accantonamenti a riserva e ad ammortamento, sono largamente sufficienti a coprire il fabbisogno di capitale circolante (14 miliardi di FRF), tra cui figurano gli investimenti in aeromobili per 11,5 miliardi di FRF. Va infine segnalato che le spese nette per investimenti aeronautici non ammontano a 11,5 miliardi di FRF durante il programma di ristrutturazione, ma a 6,2 miliardi, di cui 3,5 miliardi per i soli investimenti in aeromobili, poiché il piano notificato alla Commissione prevede risorse di 4,1 miliardi di FRF e di 1,2 miliardi di FRF provenienti rispettivamente dalla cessione di aeromobili e dalla vendita di ricambi per aviazione nel corso del periodo 1994-1996.

In ordine alla motivazione relativa alla situazione di Air France sotto il profilo della concorrenza sulle rotte fuori SEE

(21) In secondo luogo, per quanto riguarda la situazione di Air France sotto il profilo della concorrenza sulla rete delle sue rotte verso i paesi extra SEE, va anzitutto indicato che i mercati di cui trattasi definiti dalla Commissione in un caso di aiuto di Stato sono più globali di quelli ai quali si riferisce la sua analisi nei casi di concorrenza su cui e chiamata a pronunciarsi a titolo degli articoli 85 e 86 del trattato o del regolamento (CEE) n. 4064/89. La comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione prevede così che il mercato geografico da prendere in considerazione per limitare gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza possa essere sia il mercato dello Spazio economico europeo nel suo insieme, sia un mercato regionale specifico contraddistinto da un'intensa concorrenza ([22]), laddove la Commissione procede in parte ad un'analisi rotta per rotta quando applica gli articoli 85 e 86 del trattato ai mercati dell'aviazione civile ([23]).

(22) La sentenza del Tribunale del 25 giugno 1998 conferma la validità di tale impostazione. In effetti nella decisione del 1994 la Commissione si è astenuta dal procedere ad un esame rotta per rotta

([20]) Sentenza della Corte del 15 maggio 1997, Siemens/Commissione, causa C-278/1995, Racc. 1997, pag. I-2507, punto 23, che conferma la sentenza del Tribunale nella causa T-459/93, Racc. 1995, pag. II-1675, punto 48.

([21]) Va segnalato che il concetto di aiuto al funzionamento esteso agli investimenti di sostituzione, figurante nelle sentenze Glaverbel e Deufil, non è necessariamente identico a quello elaborato dalla teoria economica.

([22]) Cfr. nota n. 11, punto V.2.38.4.

([23]) Sentenza della Corte dell'11 aprile 1989, Ahmed Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, causa 66/86, Racc. 1989, pag. 803, punti 40-46. Sentenza del Tribunale di primo grado del 19 maggio 1994, Air France/Commissione, causa T-2/93, Racc. 1994, pag. II-323, punti 45 e 80-85. Decisioni della Commissione: 92/213/CEE, British Midland/Aer Lingus (GU L 96 del 10. 4. 1992, pag. 34); del 5 ottobre 1992, Air France/Sabena (GU C 272 del 21. 10. 1992); del 27 novembre 1992, British Airways/TAT (GU C 326 dell'11. 12. 1992); del 20 luglio 1995, Swissair/Sabena (GU C 200 del 4. 8. 1995, pag. 10); 96/180/CE LH/SAS, (GU L 54 del 5. 3. 1996, pag. 28).

all'interno del SEE, ma ha affrontato globalmente la questione della situazione di Air France sotto il profilo concorrenza nell'insieme di questo mercato. Il Tribunale ha accolto la posizione adottata dalla Commissione, tanto sul piano della motivazione (punto 269) quanto sul suo principio (punto 288). La Commissione ritiene di conseguenza di poter procedere ad un'analisi globale analoga per quanto riguarda le rotte fuori SEE.

(23) Per quanto riguarda inoltre le restrizioni la cui imposizione è eventualmente necessaria per limitare le distorsioni derivanti dall'aiuto o il pregiudizio agli scambi tra Stati membri, gli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà prevedono che il piano di ristrutturazione debba comprendere una riduzione delle capacità di produzione quando esista una sovraccapacità strutturale sul mercato di cui trattasi della Comunità. In mancanza di detta sovraccapacità viceversa gli orientamenti stabiliscono: «Se invece il mercato comunitario dove opera il beneficiario dell'aiuto non è caratterizzato da una situazione di sovraccapacità produttiva strutturale, la Commissione non richiede di regola una riduzione della capacità a fronte dell'aiuto. Non devono esserci tuttavia dubbi riguardo al fatto che l'aiuto verrà impiegato esclusivamente per ripristinare la redditività dell'impresa e che non consentirà al beneficiario di aumentare la sua capacità produttiva durante la realizzazione del piano di ristrutturazione se non nella misura indispensabile a ripristinare la redditività stessa e quindi senza falsare indebitamente la concorrenza ([24]). Tale approccio è confermato dalla giurisprudenza che considera la riduzione di capacità come un rimedio accettabile per le distorsioni di concorrenza» ([25]). Tuttavia, a proposito della proporzionalità dei meccanismi di imbrigliamento da imporre eventualmente, la sentenza ammette che non deve essere stabilito alcun rapporto quantitativo preciso tra l'importo dell'aiuto e l'entità delle capacità produttive da eliminare. La valutazione della Commissione sotto questo profilo non si limita a un controllo fondato unicamente su criteri economici, ma può anche «tener conto di un'ampia gamma di considerazioni di ordine politico, economico o sociale» nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale ([26]).

(24) Nella fattispecie, per evitare distorsioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, la Commissione subordina la decisione di autorizzazione dell'aiuto al rispetto delle seguenti condizioni principali: l'impegno che l'aiuto sia esclusivamente utilizzato da Air France a finalità di ristrutturazione; la limitazione a 146 del numero di aeromobili di Air France durante l'applicazione del piano; la limitazione dell'offerta di Air France in termini di posti-chilometro offerti all'interno dello Spazio economico europeo nel corso della ristrutturazione; il divieto imposto ad Air France di adottare il comportamento di price leader nel corso dell'applicazione del piano all'interno dello Spazio economico europeo; nessun trattamento preferenziale a favore di Air France in materia di diritti di traffico; la limitazione a 89 del numero di rotte regolari operate da Air France tra la Francia e gli altri paesi dello Spazio economico europeo. Tra queste varie condizioni l'obbligo di non praticare un trattamento preferenziale in materia di diritti di traffico e la limitazione a 146 del numero degli apparecchi valgono per la totalità dei collegamenti, ivi compresi quelli verso i paesi terzi. Nell'ambito del suo potere di valutazione globale, la Commissione ha scelto di non estendere ai collegamenti esterni allo Spazio economico europeo le altre condizioni sopraccitate, in particolare il divieto di price leadership e la limitazione del numero di posti-chilometro offerti per i tre seguenti motivi:

— l'esistenza di sostanziali garanzie per quanto riguarda l'insieme dei collegamenti;

— le condizioni della concorrenza e gli scambi intracomunitari che sono nel 1994 molto più influenzati dallo sviluppo dei collegamenti interni allo Spazio economico europeo che da quello dei collegamenti fuori SEE;

— il fatto che l'estensione delle condizioni sopraccitate ai collegamenti fuori SEE andrebbe essenzialmente a vantaggio delle compagnie dei paesi terzi.

(25) Sul primo punto la Commissione ritiene che l'impegno di utilizzare esclusivamente l'aiuto a finalità di ristrutturazione di Air France e la limitazione del numero di aeromobili, condizioni che sono applicabili integralmente ai collegamenti fuori SEE, costituiscono già una contropartita sostanziale per l'aiuto erogato ad Air France. In effetti, come è stato sopra evidenziato, il conferimento di 20 miliardi di FRF deve essere considerato destinato unicamente alla riduzione dell'indebitamento, escludendo un utilizzo mirante eventualmente a ricorrere a pratiche tariffarie o simili atte a generare perdite. Inoltre il piano di ristrutturazione notificato limita il numero degli apparecchi a 146 nel corso della sua applicazione, cifra che si accompagna inoltre ad una lieve diminuzione del numero totale di posti offerti; nella sua comunicazione sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, la Commissione precisa che il programma finanziato dall'aiuto di Stato deve escludere «l'obiettivo di incrementare la capacità e l'offerta della compagnia aerea a detrimento dei suoi diretti concorrenti» e che «in ogni caso il programma non deve avere l'effetto di consentire alla compagnia di provocare sui mercati di riferimento un incremento del numero di aeromobili o della capacità passeggeri maggiore di quella che potrebbe discendere dalla normale crescita del mercato» ([27]).

([24]) Cfr. nota n. 15.
([25]) Tribunale di primo grado, Ducros, cfr. nota n. 19, punto 67.
([26]) Tribunale di primo grado, Wirtschaftsvereinigung Stahl, causa 244/94, sentenza del 24.10.1997, Racc. 1997, pag. II-1963, punto 111, che rinvia alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, Germania/Commissione, sentenza nella causa 214/83, Racc. 1985, pag. 3053, punto 33.

([27]) Cfr. nota n. 11, punto V.2.38.4).

(26) Ora nella decisione del 1994 la Commissione ha ritenuto che il mercato del trasporto aereo europeo non era colpito da una crisi strutturale di sovraccapacità e che la situazione del settore dell'aviazione non richiedeva una riduzione globale delle capacità. Il ragionamento della Commissione e stato accolto dal Tribunale sotto questo duplice profilo (punti 365 e 367 della sentenza). Va aggiunto a questo proposito che l'aviazione civile è uno dei settori la cui crescita a lungo termine è stata particolarmente rilevante negli ultimi 50 anni. Questa crescita è persino continuata nel periodo 1990-1994 nel quale il trasporto aereo ha peraltro attraversato la crisi più grave della sua storia. Come esplicitato dalla Commissione nella decisione del 1994, le prospettive di crescita a lungo termine si aggirano intorno al 6 % l'anno. In tale contesto, la lieve diminuzione del numero totale dei posti offerti da Air France nel corso dell'applicazione del programma, che equivale a un congelamento delle sue capacità produttive, è di per sé una limitazione molto grave, in particolare in mancanza di progetti di alleanze con altre grandi compagnie aeree. Le previsioni sull'andamento del traffico di Air France sui collegamenti fuori SEE nel periodo 1994-1996, comunicate alla Commissione nell'aprile 1994, sono peraltro basate, per ciascuna delle grandi regioni del mondo, su una crescita del traffico di Air France sensibilmente inferiore a quella dell'insieme del traffico misurato in termini di passeggeri-chilometro trasportati (ad esempio [...] [28] contro [...] per l'America del Nord, [...] contro [...] per l'America del Sud, [...] contro [...] per la zona Asia/Pacifico, ecc.). Infine il rischio che Air France si avvalga dell'aiuto per offrire maggiore capacità e un numero superiore di apparecchi sui collegamenti verso i paesi terzi risulta in pratica estremamente modesto nella misura in cui, da un lato, le capacità che Air France può offrire verso i paesi terzi sono limitate dagli accordi bilaterali la cui modifica presuppone il consenso dello Stato terzo interessato come sotto indicato e, d'altro lato, gli apparecchi per il trasporto a breve e a media distanza utilizzati sulle linee interne allo Spazio economico europeo risultano insufficientemente adatti a sostituire gli aerei utilizzati sulle lunghe distanze dei collegamenti intercontinentali che rappresentano una frazione estremamente importante delle rotte fuori SEE.

(27) Sul secondo punto va anzitutto ricordato in linea generale, che la Commissione logicamente concentra le limitazioni imposte ad Air France sui collegamenti interni allo Spazio economico europeo nel quale l'effetto dell'aiuto è di gran lunga più rilevante, avendo essa il dovere di vigilare affinché tale effetto non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità. Va in seguito sottolineato che il «terzo pacchetto aereo» entrato in vigore il 1° gennaio 1993, conferisce ai vettori aerei comunitari piena libertà in materia di tariffe, frequenze e capacità in termini di posti su tutti i collegamenti interni allo Spazio economico europeo. Le condizioni di esercizio dei collegamenti tra i vari paesi membri dello Spazio economico europeo, da un lato, e quelli che non vi appartengono, d'altro lato, restano viceversa disciplinate nella maggior parte dei casi da accordi bilaterali che, ad eccezione di alcune rotte transatlantiche, limitano rigorosamente l'offerta e le possibilità di modifiche delle tariffe. I rischi di destinare un aiuto di Stato al finanziamento di pratiche anticoncorrenziali sui collegamenti interni allo Spazio economico europeo sono così naturalmente molto più consistenti che sui collegamenti fuori SEE. Nella comunicazione sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, la Commissione ha altresì espressamente indicato, trattandosi delle relazioni con i paesi terzi, che «le condizioni relative all'accesso al mercato e alla limitazione della concorrenza, quali previste nella maggior parte degli accordi bilaterali con paesi terzi, risultano essere, sotto l'aspetto economico, molto più importanti di eventuali aiuti di Stato» [29].

(28) Di fatto vari accordi bilaterali (un terzo) in vigore nel 1994 tra la Francia e i paesi non membri dello Spazio economico europeo contengono una clausola di monodesignazione che limita ad un solo vettore la possibilità di designazione dal lato francese. La quasi totalità di questi accordi comporta clausole che limitano in tutto o in parte l'offerta (in termini di frequenze, di capacità di posti, ecc.) del o dei vettori designati da ciascuna delle parti. Gli accordi bilaterali sottoscritti dalla Francia che non contengono disposizioni precise di limitazione dell'offerta sono una frazione trascurabile. Il caso delle relazioni bilaterali franco-americane e particolare in quanto dopo la denuncia nel 1992 dell'accordo aereo che le disciplinava, le capacità offerte da ciascuna delle compagnie dovevano essere oggetto in ogni singola stagione aerea di approvazione ad opera delle singole parti. Le tariffe sono a loro volta totalmente disciplinate dagli accordi bilaterali stipulati dalla Francia in quanto rientrano quasi sistematicamente nel principio della doppia approvazione da parte degli Stati interessati [30]. Infine tutti questi accordi bilaterali riducono le possibilità di designazione alle sole compagnie «facenti capo per una quota sostanziale della proprietà a soggetti francesi o effettivamente controllate dagli stessi».

(29) Nell'insieme dei collegamenti fuori SEE, il cui esercizio potrebbe essere compromesso dall'aiuto concesso a Air France, occorre distinguere tra i voli

[28] Omissis, segreto d'ufficio.

[29] Cfr. nota n. 11, punto II.2.11.

[30] Cfr. raccolta di riferimenti sintetici codificati degli accordi bilaterali di trasporto aereo pubblicata dall'Organizzazione dell'Aviazione civile internazionale.

diretti tra la Francia e i paesi non membri dello Spazio economico europeo, da una parte, e i voli tra altri Stati membri dello Spazio economico europeo e i paesi non membri operati indirettamente via il nodo aeroportuale Parigi-CDG, dall'altra.

(30) Sui mercati costituiti dai voli tra la Francia e i paesi non membri dello Spazio economico europeo, Air France in pratica non è in concorrenza diretta con altre compagnie comunitarie non francesi a causa delle restrizioni imposte dagli accordi bilaterali in materia di nazionalità del vettore. La clausola di monodesignazione inserita in numerosi accordi è inoltre in contrasto con la designazione di vettori francesi concorrenti di Air France. Comunque, anche se un'altra compagnia francese fosse indotta a presentarsi sul mercato, in particolare avvalendosi della condizione che vieta qualsiasi trattamento preferenziale a favore di Air France, le altre restrizioni imposte dagli accordi bilaterali in materia di prezzi e di quantità offerte limitano in modo estremamente pesante le condizioni della concorrenza. Va in particolare osservato che il regime della duplice approvazione delle tariffe esclude di fatto qualsiasi rischio di pratica tariffaria di tipo predatorio da parte di uno dei vettori designati su un collegamento extracomunitario, e ciò sottrae qualsiasi utilità a un divieto di «price leadership». Nemmeno la limitazione delle capacità offerte da Air France sui collegamenti extracomunitari presenterebbe maggiore utilità in quanto i vincoli imposti ai prezzi riducono l'interesse che un vettore avrebbe per procedere ad un considerevole aumento della sua offerta in termini di posti su questi collegamenti anche nell'ipotesi che gli accordi bilaterali autorizzino un aumento siffatto. Sul mercato dell'Atlantico settentrionale in particolare, che è di gran lunga il mercato intercontinentale più importante in partenza dalla Francia, il controllo esercitato dalle autorità francesi e americane a decorrere dal 1992 mira in pratica a limitare l'aumento delle capacità offerte.

(31) Sui mercati rappresentati dai voli in coincidenza, via Parigi-CDG, tra altri paesi membri del SEE e i paesi non membri del SEE esiste una certa concorrenza tra Air France e i suoi principali concorrenti comunitari che a loro volta operano nodi aeroportuali. Le condizioni di questa concorrenza sono tuttavia anch'esse limitate dalle clausole restrittive contenute negli accordi bilaterali conclusi tra i paesi membri e i paesi non membri dello Spazio economico europeo i cui effetti sono stati precedentemente illustrati. Questi accordi non permettono in genere ad un vettore cosiddetto «di sesta libertà» di porsi come «price leader» in materia tariffaria. Inoltre i servizi in questione sono soltanto parzialmente sostituibili tra di loro in quanto un collegamento diretto è difficilmente comparabile con un volo non diretto che comporta tempi d'attesa in transito, spesso cambiamento di aeromobile, a volte cambio di aeroporto con rischio per i bagagli. La Commissione ritiene che esista una certa sostituibilità tra lo hub Parigi-CDG e altri hub situati nella Comunità sui mercati in questione per il segmento clientela principalmente interessata da tariffe promozionali, soprattutto turisti. Questa sostituibilità e viceversa estremamente contenuta per la clientela affari, che è sensibile soprattutto alla durata del tragitto, al rispetto degli orari e alla qualità del servizio. Ora e proprio il segmento clientela affari che consente i maggiori margini alle compagnie e in esso i rischi di distorsione della concorrenza sono più elevati a seguito di un'utilizzazione abusiva dell'aiuto.

(32) Va altresì ricordato che l'aeroporto Parigi-CDG nel 1994 non è ancora uno hub efficiente che combina in modo ottimale le ondate di arrivo e di partenza del traffico aereo. Il tempo medio di corrispondenza era nel 1992 di 2 ore e 48 minuti per i passeggeri di Air France e il programma della compagnia in media agli inizi del 1994 offriva 16 coincidenze possibili per volo in arrivo (misurate in tasso di opportunità) contro 23 di Lufthansa a Francoforte e 29 di KLM a Amsterdam. Inoltre i collegamenti interni francesi sono principalmente concentrati nell'aeroporto Parigi-Orly, che dista una quarantina di chilometri da Parigi-CDG con il quale ha collegamenti insufficienti. Questo doppio svantaggio nuoce alla «sostituibilità» dello hub Parigi-CDG. Di fatto il numero dei passeggeri di Air France in corrispondenza tra i paesi membri dello Spazio economico europeo (fuori della Francia) e paesi non membri dello Spazio economico europeo rappresentava soltanto il 4 % e il 5 % del traffico della compagnia rispettivamente nel 1991 e nel 1993. Ne deriva che l'effetto dell'aiuto sul traffico aereo di raccordo verso lo hub Parigi-CDG può essere considerato estremamente modesto. La situazione delle piccole compagnie aeree che collegano Parigi-CDG e gli altri grandi hub europei ne risentirà di conseguenza in misura trascurabile.

(33) Sul terzo punto, deriva da quanto è stato sopra esposto per quanto riguarda le restrizioni imposte dagli accordi bilaterali in materia di designazione che qualsiasi limitazione di capacità o di prezzi imposta a Air France sui collegamenti tra la Francia e i paesi non membri andrebbe essenzialmente a favore dei vettori con sede fuori dello Spazio economico europeo nei casi in cui gli accordi bilaterali autorizzino un certo spazio di manovra. Sul mercato dei collegamenti transatlantici tra la Francia e gli Stati Uniti, sul quale Air France è già in difficoltà da vari anni di fronte a compagnie americane con risultati migliori alle quali nel 1993

facevano capo i due terzi di detto mercato, una limitazione della capacità offerta dal vettore francese sarebbe persino direttamente favorevole alle compagnie americane in quanto i vincoli imposti a Air France non potrebbero essere trasferiti nelle medesime proporzioni sui vettori americani dalle autorità francesi. Una tale situazione sarebbe contraria all'interesse comunitario che impone viceversa lo sviluppo del settore dell'aviazione civile nella Comunità.

(34) Limitare, in aggiunta agli accordi bilaterali, le possibilità riconosciute a Air France di adattare la sua offerta in termini di prezzi o di quantità sui collegamenti intercontinentali in partenza dalla Francia sarebbe altresì potenzialmente nocivo per il ripristino dell'efficienza-economico finanziaria dell'impresa. Va in effetti ricordato che Air France figura, insieme a KLM, British Airways e Lufthansa, tra le quattro compagnie comunitarie che dispongono di una rete internazionale estesa all'insieme delle parti del mondo in partenza dal suo paese d'insediamento. L'esistenza di questa rete e il logo «Air France» costituiscono due delle principali carte vincenti del vettore che è confrontato a una concorrenza sempre più intensa da parte delle compagnie dei paesi non membri dello Spazio economico europeo, in particolare sui collegamenti transatlantici.

III. **CONCLUSIONI**

(35) Quanto sopra esposto risponde complessivamente agli obblighi di motivazione sui due punti per i quali la decisione del 1994 era viziata per difetto di motivazione. Per gli altri punti la Commissione fa riferimento ai considerando del testo della decisione del 1994 che debbono essere considerati parte integrante della presente decisione senza necessità di riprenderli integralmente in questa sede.

(36) La Commissione constata altresì che l'annullamento della decisione del 1994 ha fatto sì che fossero private di base giuridica le tre decisioni adottate il 21 giugno 1995, il 24 luglio 1996 e il 16 aprile 1997 per quanto riguarda il versamento della seconda e della terza quota dell'aiuto a Air France. In queste condizioni non dovrà essere fatta nuova opposizione al versamento delle quote di cui trattasi. La Commissione rinvia a questo proposito alla motivazione delle lettere che ha indirizzato alle autorità francesi il 5 luglio 1995 ([31]), il 31 luglio 1996 ([32]) e il 10 giugno 1997 ([33]), motivazione che deve essere per parte sua considerata parte integrante della presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE

Articolo 1

L'aiuto concesso ad Air France dalla Francia nel periodo 1994-1996, configurato come aumento del capitale di 20 miliardi di FRF da versare in tre quote, è compatibile con il mercato comune e con l'accordo sullo Spazio economico europeo in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c) dell'accordo, tenuto conto degli impegni e delle condizioni che figurano agli articoli 1 e 2 della decisione 94/653/CE, ripresi nella parte I della presente decisione.

Articolo 2

La Commissione non si oppone al versamento della seconda e terza quota dell'aumento di capitale di Air France effettuato nel 1995 e nel 1996.

Articolo 3

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 22 luglio 1998.

Per la Commissione
Neil KINNOCK
Membro della Commissione

([31]) GU C 295 del 10. 11. 1995, pag. 2.
([32]) GU C 374 dell'11. 12. 1996, pag. 9.
([33]) GU C 374 del 10. 12. 1997, pag. 6 (incorporazione al capitale della somma di 1 miliardo di FRF fino ad allora bloccata).