II

(Atti adottati a norma dei trattati CE/Euratom la cui pubblicazione non è obbligatoria)

DECISIONI

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 12 novembre 2008

in merito al prestito di 300 milioni di EUR cui l'Italia ha dato esecuzione a favore della compagnia aerea Alitalia n. C 26/08 (ex NN 31/08)

[notificata con il numero C(2008) 6743]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2009/155/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

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

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni conformemente ai predetti articoli [1] e viste le osservazioni ricevute,

considerando quanto segue:

1. PROCEDURA

(1) Nel corso della riunione tenutasi il 23 aprile 2008 le autorità italiane hanno informato la Commissione che il 22 aprile 2008 il Consiglio dei Ministri italiano aveva approvato la concessione di un prestito di 300 milioni di EUR a favore della compagnia aerea Alitalia con il decreto legge 23 aprile 2008, n. 80 [2].

(2) Non avendo ricevuto alcuna notifica da parte delle autorità italiane anteriormente alla decisione di concessione del suddetto prestito, con lettera del 24 aprile 2008 (D/422119) la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di confermare l'esistenza del prestito, di fornire al riguardo ogni informazione utile per l'esame della misura alla luce degli articoli 87 e 88 del trattato, di sospendere la concessione del prestito e di informarla in merito alle misure adottate per conformarsi a tale obbligo ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato.

(3) Nella predetta lettera la Commissione ha inoltre ricordato alle autorità italiane l'obbligo cui sono tenute di notificare ogni progetto volto a istituire o a modificare aiuti e di non dare esecuzione alla misura prevista prima che il procedimento di indagine della Commissione abbia condotto ad una decisione finale.

(4) Con lettera del 7 maggio 2008 le autorità italiane hanno chiesto la proroga del termine fissato per rispondere alla lettera della Commissione del 24 aprile 2008, richiesta che la Commissione ha accolto con lettera dell'8 maggio 2008 (D/423186) rinviando il termine al 30 maggio 2008.

(5) Con lettera del 30 maggio 2008 le autorità italiane hanno risposto alla lettera della Commissione del 24 aprile 2008. Nella lettera le autorità italiane hanno in particolare informato la Commissione dell'adozione in data 27 maggio 2008 del decreto legge n. 93 [3] che concede ad Alitalia la facoltà di imputare l'importo del prestito in conto capitale.

[1] GU C 184 del 22.7.2008, pag. 34.

[2] Decreto legge n. 80. Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 97 del 24.4.2008).

[3] Decreto legge n. 93. Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 124 del 28.5.2008).

(6) Nel frattempo alla Commissione sono state presentate diverse denunce, in particolare da parte di varie compagnie aeree, nei confronti della concessione da parte del governo italiano del prestito di 300 milioni di EUR alla compagnia aerea Alitalia.

(7) Con lettera del 12 giugno 2008 (D/203822) la Commissione ha notificato alle autorità italiane la sua decisione dell'11 giugno 2008 di avviare il procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato. Nella decisione la Commissione invitava l'Italia e le altre parti interessate a presentare le loro osservazioni entro un determinato termine. La decisione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([4]).

(8) Con lettera del 12 luglio 2008 (A/509783) le autorità italiane hanno trasmesso le loro osservazioni alla Commissione. La Commissione ha anche ricevuto le osservazioni di cinque parti interessate, e le ha trasmesse alle autorità italiane con lettera del 3 settembre 2008 (D/433031). L'elenco delle parti interessate è allegato alla presente decisione.

(9) Le autorità italiane non hanno commentato le osservazioni delle parti interessate.

2. **DESCRIZIONE DELLA MISURA**

(10) Nel corso della riunione del 23 aprile 2008 le autorità italiane hanno presentato alla Commissione il decreto legge n. 80, con il quale lo Stato italiano, che detiene il 49,9 % del capitale della compagnia aerea Alitalia, ha concesso un prestito di 300 milioni di EUR alla compagnia.

(11) La motivazione del decreto legge recita:

«Vista la situazione finanziaria, manifestata nelle informazioni rese al mercato, dell'Alitalia […] e considerato il ruolo di quest'ultima quale vettore che maggiormente assicura il servizio pubblico di trasporto aereo nei collegamenti tra il territorio nazionale e i paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché nei collegamenti di adduzione sulle citate rotte del traffico passeggeri e merci dai e ai bacini di utenza regionali;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare, per ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale, detto servizio pubblico di trasporto aereo mediante la concessione da parte dello Stato ad Alitalia […] di un prestito di breve termine, a condizioni di mercato, della durata strettamente necessaria per non comprometterne la continuità operativa nelle more dell'insediamento del nuovo governo, ponendolo in condizione di assumere, nella pienezza dei poteri, le iniziative ritenute necessarie per rendere possibile il risanamento e il completamento del processo di privatizzazione della società.»

(12) L'articolo 1 del decreto legge autorizza a concedere ad Alitalia un prestito di 300 milioni di EUR per consentirle di far fronte a pressanti fabbisogni di liquidità e dispone che il prestito venga rimborsato nel minore termine tra il trentesimo giorno successivo a quello della cessione del capitale sociale di Alitalia e il 31 dicembre 2008. L'articolo prevede inoltre che il prestito in questione sia gravato da un tasso di interesse equivalente ai tassi di riferimento adottati dalla Commissione e, segnatamente, fino al 30 giugno 2008, al tasso indicato nella comunicazione della Commissione sui tassi di interesse per il recupero degli aiuti di Stato e di riferimento/attualizzazione in vigore per i 25 Stati membri con decorrenza 1º gennaio 2008 ([5]) e, a partire dal 1º luglio 2008, al tasso indicato nella comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione ([6]).

(13) Con lettera del 30 maggio 2008 le autorità italiane hanno informato la Commissione che con il decreto legge n. 93 il governo italiano aveva concesso ad Alitalia la facoltà di imputare l'importo del prestito in conto capitale per far fronte alle perdite (cfr. articolo 4, paragrafo 3, del decreto legge). Questa facoltà è finalizzata a preservare il valore del capitale della compagnia per evitare che le perdite determinino una diminuzione del capitale sociale e delle riserve al di sotto del livello minimo legale, scongiurando così l'attivazione della procedura concorsuale, nonché a far sì che le prospettive di privatizzazione restino aperte e credibili.

(14) Le modalità di rimborso del prestito indicate nel decreto legge n. 80 sono integralmente recepite dal decreto legge n. 93, a eccezione del tasso di interesse applicato al prestito che è maggiorato dell'1 % (cfr. articolo 4, paragrafi 1 e 2, del decreto legge n. 93) e del fatto che, nell'ipotesi di una liquidazione della compagnia, l'importo in oggetto sarà rimborsato solo dopo che saranno stati soddisfatti tutti gli altri creditori, unitamente e proporzionalmente al capitale sociale (cfr. articolo 4, paragrafo 4, del decreto legge n. 93).

([4]) GU C 184 del 22.7.2008, pag. 34.

([5]) GU C 319 del 29.12.2007, pag. 6.

([6]) GU C 14 del 19.1.2008, pag. 6.

3. RAGIONI DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

(15) Nella sua decisione dell'11 giugno 2008 la Commissione rileva che la misura in oggetto è un prestito concesso dallo Stato italiano, il cui importo è imputabile in conto capitale di Alitalia ([7]) (di seguito la «misura»).

(16) Per quanto riguarda la qualificazione della misura in oggetto come aiuto, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che lo Stato italiano, concedendo ad Alitalia l'aiuto in oggetto, si sia comportato come un azionista avveduto che persegue una politica strutturale, generale o settoriale, guidato da prospettive di redditività dei capitali investiti a più lungo termine rispetto a quelle di un investitore comune.

(17) A questo proposito, la Commissione ha ritenuto in particolare, sulla base delle informazioni di cui disponeva, che la misura in oggetto, qualunque sia l'uso dei fondi corrispondenti, conferisca ad Alitalia un vantaggio economico di cui essa non avrebbe beneficiato in condizioni normali di mercato Questa valutazione si è basata sulla situazione della compagnia aerea al momento della concessione del prestito e sulle circostanze della concessione.

(18) La Commissione ha espresso dubbi anche sulla compatibilità della misura con il mercato comune. Al riguardo, essa ha ritenuto in particolare, sulla base delle informazioni di cui disponeva in quella fase della procedura, che la misura non potesse essere dichiarata compatibile con il mercato comune in applicazione degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (di seguito «orientamenti del 2004») ([8]). Si ricorda infatti che Alitalia ha già beneficiato di aiuti per la ristrutturazione e per il salvataggio.

(19) La Commissione ha deciso pertanto di avviare il procedimento di indagine formale per dissipare i dubbi in merito alla qualificazione di aiuto di Stato del regime in oggetto e in merito alla sua compatibilità con il mercato comune.

4. OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ ITALIANE

(20) Nelle loro osservazioni, le autorità italiane sostengono che la misura in oggetto non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

(21) Al riguardo, esse ritengono che lo Stato italiano ha operato nell'ottica di un azionista avente l'obiettivo di assicurare alla propria partecipata le risorse finanziarie necessarie a far fronte, nel breve periodo, al fabbisogno di liquidità. Il prestito di azionista ordinario concesso dall'Italia costituirebbe pertanto un semplice finanziamento ponte finalizzato a valorizzare la partecipazione dello Stato, prestito che sarebbe stato accordato da un azionista avveduto che persegue una politica strutturale, globale o settoriale guidato da prospettive di redditività dei capitali investiti a più lungo termine rispetto a quelle di un investitore comune. In questo contesto, i tassi di interesse praticati nella fattispecie sarebbero coerenti con la natura e le finalità di un finanziamento di soci, che benché sovente abbia caratteristiche di non onerosità, nel caso di specie è stato considerato a titolo oneroso in considerazione delle caratteristiche del prestatore, fissandone il tasso di interesse ad un livello tale da assicurare una congrua remunerazione economica diretta del capitale.

(22) Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo la quale i dubbi relativi al carattere di aiuto della misura in oggetto sarebbero confermati dal fatto che è stata adottata contestualmente al ritiro di un'offerta di acquisto presentata ad Alitalia il 14 marzo 2008 e dall'assenza di dimostrazione dell'esistenza di «alcuna prospettiva certa e immediata di acquisto di Alitalia da parte di un altro investitore», l'Italia ricorda che sono state già precisate le ragioni che non hanno consentito di pervenire ad un perfezionamento del processo di privatizzazione con il gruppo Air France-KLM. Secondo le autorità italiane, il mancato perfezionamento dell'iter non inficiava tuttavia la prospettiva di privatizzazione, in un contesto di valorizzazione del patrimonio della compagnia, salvaguardando allo stesso tempo il valore residuale per gli azionisti.

(23) Inoltre, gli sviluppi successivi al 30 maggio 2008 inducono a ritenere che questa prospettiva possa essere ancora ragionevolmente perseguita. Le autorità italiane si riferiscono, a questo proposito, al contratto sottoscritto il 9 e il 10 giugno 2008, con il quale Alitalia ha affidato a Intesa Sanpaolo SpA (di seguito «Intesa Sanpaolo») l'incarico di promuovere e ricercare un'offerta indirizzata al ministero dell'Economia e delle finanze, nella sua qualità di azionista di Alitalia, e alla stessa Alitalia, affinché uno o più investitori industriali o finanziari interessati a partecipare al risanamento, allo sviluppo e al rilancio di Alitalia, in particolare mediante la sua ricapitalizzazione, prendano stabilmente il controllo della compagnia. L'incarico, in corso di esecuzione, avrebbe una durata di 60 giorni prorogabili di 30 giorni su richiesta della compagnia.

(24) In via subordinata, le autorità italiane sostengono che la misura è, in ogni caso, compatibile con il mercato comune in applicazione degli orientamenti del 2004.

([7]) La misura si basa sui summenzionati decreti legge n. 80 e n. 93.
([8]) GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2.

(25) In effetti, in primo luogo, Alitalia sarebbe un'impresa in difficoltà ai sensi dei predetti orientamenti. In secondo luogo, la misura in oggetto sarebbe un'operazione reversibile, che rispetterebbe pertanto il requisito previsto dagli orientamenti del 2004, secondo il quale gli aiuti per il salvataggio devono essere forme di mero sostegno temporaneo e non possono costituire misure strutturali.

(26) In terzo luogo, il processo di privatizzazione della compagnia aerea e la misura in oggetto, adottata per il compimento del processo, sarebbero conformi al disposto del punto 25, lettera b), degli orientamenti del 2004. Il prestito di 300 milioni di EUR garantirebbe semplicemente la continuità aziendale della compagnia senza tuttavia permetterle di attuare strategie competitive sui mercati del trasporto aereo tali da determinare ipotetiche ripercussioni economiche.

(27) In quarto luogo, all'affermazione della Commissione secondo la quale «[…] lo Stato non si è impegnato a fornire entro un termine di sei mesi a decorrere dall'attuazione della misura un piano di ristrutturazione […]» ([9]) [punto 25, lettera c), degli orientamenti del 2004], le autorità italiane ribattono che l'elaborazione del piano si iscrive nel quadro del processo di privatizzazione della compagnia, in merito al quale l'Italia avrebbe ampiamente riferito nella lettera alla Commissione del 30 maggio 2008. Al riguardo, le autorità italiane ricordano che, nell'ipotesi alternativa di una restituzione integrale del prestito, il decreto legge n. 93 dispone che il rimborso debba tassativamente avvenire nel minor termine tra il trentesimo giorno successivo alla data di cessione dell'intera quota del capitale sociale detenuta dal ministero dell'Economia e delle Finanze, ovvero dalla perdita del controllo effettivo, e il 31 dicembre 2008. Esse ne deducono che un calendario è stato effettivamente presentato nel momento stesso dell'adozione della misura controversa e che quest'ultimo appare sostanzialmente in linea con i requisiti previsti in materia dagli orientamenti del 2004.

(28) In quinto luogo, conformemente alle prescrizioni del punto 25, lettera d), degli orientamenti del 2004, la concessione del prestito in oggetto sarebbe stata resa necessaria a causa dell'immediato fabbisogno di liquidità della compagnia, dovuto a difficoltà economiche oggettive, del resto riconosciute dalla Commissione nella decisione dell'11 giugno 2008 (cfr. punti da 18 a 20 della decisione). Al riguardo, le autorità italiane ricordano che il prestito mira unicamente a garantire nel breve periodo la continuità operativa e la consistenza patrimoniale di Alitalia al fine di permettere la riuscita del processo di privatizzazione. L'importo complessivo dell'intervento di 300 milioni di EUR sarebbe strettamente necessario e proporzionato al perseguimento di questi obiettivi, come dimostrerebbe del resto la situazione economico-finanziaria della società descritta dall'Italia nella sua lettera alla Commissione del 30 maggio 2008 (cfr. pagine da 6 a 9).

([9]) Decisione della Commissione dell'11 giugno 2008, già citata, considerando 7.

(29) In sesto luogo, infine, l'applicazione del principio dell'«aiuto una tantum», di cui al punto 25, lettera e), degli orientamenti del 2004, non assumerebbe rilievo ostativo nelle specifiche circostanze della fattispecie.

(30) Sebbene Alitalia abbia già beneficiato di un aiuto per la ristrutturazione, vincolato ad un piano di risanamento sul periodo 1996-2000, e di un aiuto per il salvataggio nel 2004, sarebbe possibile derogare al principio dell'«aiuto una tantum». Le autorità italiane si riferiscono, a questo proposito, alla decisione della Commissione, del 1º dicembre 2004, concernente l'aiuto di Stato cui la Francia intende dare esecuzione in favore della società Bull ([10]) (di seguito, la «decisione Bull»).

(31) Esse ricordano che l'applicazione del principio dell'«aiuto una tantum» mira a evitare che reiterati interventi pubblici a favore di determinate imprese si limitino «[…] a mantenere la situazione esistente, rinviando l'inevitabile e facendo ricadere, nel frattempo, i problemi industriali e sociali su altri produttori più efficienti o su altri Stati membri.» (punto 72 degli orientamenti del 2004). La possibilità di derogare all'applicazione del principio sarebbe legata al riconoscimento dell'esistenza di casi nei quali questi elementi non sono riscontrabili e il cumulo degli aiuti concessi in un determinato arco di tempo allo stesso beneficiario non sarebbe sufficiente per considerarlo alla stregua di un'impresa che «[…] sopravviva solo grazie al sostegno ripetuto dello Stato […]» (punto 72 degli orientamenti).

(32) Al riguardo, la privatizzazione della compagnia, che rimane una conclusione aperta e credibile, potrebbe determinare al momento del suo perfezionamento una reale discontinuità rispetto alla situazione esistente per quanto riguarda la gestione industriale di Alitalia, che sarebbe sottoposta a nuovi organi di controllo, e permettere un effettivo ritorno alla redditività della compagnia grazie all'apporto economico dei soci della nuova società. Le autorità italiane affermano inoltre che il complesso dei fattori esogeni e inattesi che hanno causato il protrarsi del processo di privatizzazione di Alitalia possono senz'altro comportare ipotesi di circostanze eccezionali e imprevedibili non imputabili all'impresa interessata, conformemente al punto 73 degli orientamenti del 2004.

5. **OSSERVAZIONI DEI TERZI INTERESSATI**

(33) Cinque parti interessate hanno trasmesso le loro osservazioni alla Commissione a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato. L'elenco delle parti interessate è allegato alla presente decisione.

(34) Per quanto riguarda la questione della qualificazione di aiuto della misura in oggetto, quattro parti interessate sostengono la posizione della Commissione al riguardo e ritengono che la misura costituisca un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

([10]) GU L 342 del 24 dicembre 2005, pag. 81.

(35) British Airways (BA) e Sterling Airlines rilevano che, senza la misura in oggetto, Alitalia andrebbe in fallimento secondo la legge italiana. Alitalia perderebbe in tal modo il suo certificato di operatore aereo in applicazione della normativa in materia di aviazione civile e dovrebbe, di conseguenza, cessare le operazioni.

(36) Neos sostiene a questo proposito che, per quanto riguarda il tasso di interesse applicabile alla misura in oggetto ai fini del rimborso, la maggiorazione di 100 punti di base del tasso di riferimento non tiene in alcun modo conto dei rischi incorsi dalle autorità italiane accordando la misura in oggetto. Anche Neos sostiene il giudizio espresso dalla Commissione nella sua decisione dell'11 giugno 2008 in merito all'assenza di prospettive di privatizzazione di Alitalia al momento della concessione della misura in oggetto. Questa circostanza sarebbe, infatti, confermata dalle forti tensioni sopravvenute nel corso del mese di agosto tra il ministero delle Finanze italiano e il consiglio di amministrazione della compagnia aerea in merito alla «continuità dell'impresa» e all'approvazione dei conti semestrali di quest'ultima.

(37) BA e Sterling Airlines ricordano che Alitalia ha beneficiato in passato di misure analoghe. Ryanair si rammarica, da parte sua, che la Commissione abbia limitato l'ambito del procedimento di indagine formale avviato l'11 giugno 2008 alla sola misura in oggetto, visto che, a suo parere, Alitalia ha beneficiato di altri aiuti di Stato illegali dal novembre 2005. L'analisi delle altre misure conforterebbe, secondo Ryanair, la conclusione che un investitore privato non avrebbe acconsentito, nella fattispecie, alla concessione della misura in oggetto.

(38) Sia Neos che Ryanair denunciano la distorsione della concorrenza derivante dal sostegno che l'Italia concede ad Alitalia da diversi anni.

(39) Per quanto riguarda, invece, la compatibilità della misura in oggetto con il mercato comune, BA ritiene che la misura sia un aiuto per il salvataggio e dovrebbe pertanto rispettare le condizioni fissate negli orientamenti del 2004. L'aiuto non sarebbe stato notificato alla Commissione prima della sua attuazione e non sarebbe in linea con le condizioni fissate dai predetti orientamenti.

(40) A questo proposito, BA afferma che la presente misura non potrebbe essere accordata senza violare in particolare il principio dell'«aiuto una tantum» sancito dal punto 25, lettera e), degli orientamenti del 2004, dato che Alitalia avrebbe già beneficiato di un aiuto per la ristrutturazione autorizzato dalla Commissione. BA aggiunge che la deroga al principio dell'«aiuto una tantum» sancito al punto 73 degli orientamenti non è applicabile nella fattispecie, dato che Alitalia non ha dovuto far fronte a circostanze imprevedibili ad essa non imputabili. Al riguardo, BA e Sterling Airlines precisano che l'attuale difficilissima congiuntura che attraversa il settore aereo, legata in particolare all'aumento del prezzo del petrolio, colpisce tutti gli operatori del settore. BA ne deduce che questo argomento non può essere invocato validamente da Alitalia a sostegno della deroga al principio dell'«aiuto una tantum» sancito dagli orientamenti del 2004. La necessità di finanziamento della compagnia sarebbe dovuta alla sua incapacità di riformarsi in una prospettiva di riduzione dei costi interni, e questo nonostante gli aiuti di Stato di cui avrebbe già beneficiato.

(41) Inoltre, secondo BA, la misura in oggetto non costituisce un aiuto di tesoreria sotto forma di prestito o di garanzie sui prestiti, ma presenta le caratteristiche di un conferimento di capitale che garantisce al governo italiano il controllo effettivo della società [punto 25, lettera a), degli orientamenti].

(42) Per quanto riguarda la condizione prescritta dagli orientamenti del 2004, dell'esistenza di gravi difficoltà sociali, BA sottolinea che lo stato di insolvenza di Alitalia non è tale da causare gravi perturbazioni a scapito dei passeggeri, grazie alla presenza di concorrenti sia sulle rotte nazionali che sui voli internazionali. Per quanto riguarda gli effetti di ricaduta negativa sulla situazione dei suoi concorrenti, questi deriverebbero dal mantenimento di Alitalia sul mercato nonostante le difficoltà finanziarie della compagnia, dall'aumento del numero delle sue linee, in particolare da Roma e Milano verso Los Angeles, nonché dalla riduzione delle sue tariffe. Queste scelte commerciali non sarebbero razionali, vista la situazione finanziaria della compagnia, e dimostrerebbero la sua volontà di aumentare la sua quota di mercato rispetto ai concorrenti che non beneficiano di aiuti di Stato [punto 25, lettera b), degli orientamenti del 2004].

(43) Inoltre, la misura in oggetto non sarebbe stata concessa ad Alitalia per un periodo limitato di sei mesi, come imposto dagli orientamenti del 2004 [punto 25, lettera c)].

(44) Infine, BA sostiene che dato che questa politica commerciale è caratterizzata dall'impegno di spese non essenziali, non si può garantire che l'aiuto in oggetto sia limitato all'importo necessario per mantenere l'impresa in attività nel periodo per il quale l'aiuto è stato autorizzato, visto che l'importo dovrebbe inoltre basarsi sul fabbisogno di liquidità dell'impresa imputabile alle perdite [punto 25, lettera d), degli orientamenti del 2004].

(45) Ryanair rimprovera alla Commissione di non avere già chiesto la sospensione immediata della misura in oggetto e chiede che sia imposto ad Alitalia il recupero immediato dei 300 milioni di EUR concessi dall'Italia. Ryanair sottolinea anche che, contrariamente a quanto affermano le autorità italiane, non possono essere invocate ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale per giustificare la concessione della misura in oggetto ad Alitalia. Ryanair si riferisce a questo proposito alla riduzione delle quote di mercato detenute da Alitalia su alcune linee.

(46) European Travel Agents' and Tour Operators' Associations (ECTAA) e Guild European Business Travel Agents (GEBTA) ritengono, al contrario, che la misura in oggetto miri a evitare il fallimento di Alitalia e che la sua concessione consenta di tutelare i consumatori in mancanza di una normativa che protegga i passeggeri nell'ipotesi di fallimento della compagnia. ECTAA e GEBTA aggiungono che la concessione del prestito in oggetto era l'unica soluzione ragionevole per evitare il fallimento di Alitalia e aiutarla nel suo processo di privatizzazione. Considerate le prospettive di rilancio della società di cui si parla sulla stampa, la concessione del prestito sarebbe economicamente giustificata per iniziare una ristrutturazione completa di Alitalia nella prospettiva di futuri profitti.

6. RIEPILOGO DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE IN MERITO AD ALITALIA

(47) Nel presente contesto e ai fini dell'analisi della misura in oggetto, occorre ricordare che in merito ad Alitalia la Commissione ha adottato in passato le seguenti decisioni:

— decisione della Commissione, del 15 luglio 1997, relativa alla ricapitalizzazione della società Alitalia ([11]): ai sensi di questa decisione, la Commissione ha ritenuto che la ricapitalizzazione di Alitalia, in forma di conferimento di capitali per 2 750 miliardi di lire italiane, costituiva, con riserva del rispetto di determinati impegni, un aiuto di Stato compatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE,

— decisione della Commissione, del 18 luglio 2001, relativa alla ricapitalizzazione della società Alitalia ([12]): dato che la decisione del 15 luglio 1997 era stata annullata dal Tribunale di primo grado ([13]), la Commissione ha adottato una nuova decisione relativa alla stessa ricapitalizzazione. Ai sensi di quest'ultima decisione, la Commissione è giunta alla stessa conclusione cui era giunta nella decisione del 15 luglio 1997, ossia che la ricapitalizzazione di Alitalia configura un aiuto di Stato compatibile con il mercato comune ([14]),

— decisione della Commissione, del 19 giugno 2002, C 54/96 e N 318/02 — Terza rata dell'aiuto per la ristrutturazione a favore della compagnia di bandiera Alitalia, approvata dalla Commissione in data 18 luglio 2001 e nuova ricapitalizzazione fino a 1,4 miliardi di euro ([15]): con questa decisione, la Commissione ha approvato la predetta terza rata (129 milioni di EUR) e ha ritenuto che la nuova ricapitalizzazione non configurasse un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato,

— decisione della Commissione, del 20 luglio 2004, N 279/04 — Misure urgenti a favore della ristrutturazione e del rilancio di Alitalia (aiuti per il salvataggio di imprese) ([16]): con questa decisione la Commissione ha autorizzato un aiuto per il salvataggio sotto forma di garanzia dello Stato per un prestito ponte di 400 milioni di EUR ([17]),

— decisione 2006/176/CE della Commissione, del 7 giugno 2005, relativa al piano di ristrutturazione industriale di Alitalia ([18]): ai sensi di questa decisione, la Commissione ha considerato che le misure in oggetto non costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

7. VALUTAZIONE DELLA MISURA ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1, DEL TRATTATO

(48) A seguito del procedimento di indagine formale avviato conformemente all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato, e tenuto conto delle argomentazioni svolte in tale ambito dalle autorità italiane e dalle parti interessate, la Commissione ritiene che la misura in oggetto, ossia il prestito concesso ad Alitalia, il cui importo di 300 milioni di EUR è imputabile in conto capitale, costituisca un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e illegale ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

7.1. Esistenza di un aiuto di Stato

(49) Secondo l'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, sono «incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»

(50) Affinché una misura nazionale possa definirsi aiuto di Stato occorre che siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative, e precisamente: 1) la misura in questione deve conferire un vantaggio mediante risorse statali; 2) il vantaggio deve essere selettivo; e 3) la misura deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri ([19]).

(51) Di seguito si illustrano le ragioni che inducono la Commissione a ritenere, in questa fase, che la misura in oggetto soddisfi le suddette condizioni cumulative.

([11]) GU L 322 del 25.11.1997, pag. 44.
([12]) GU L 271 del 12.10.2001, pag. 28.
([13]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2000 nella causa T-296/97, *Alitalia/Commissione*, ECR 2000, pag. II-3871.
([14]) Il ricorso presentato da Alitalia contro la decisione della Commissione del 18 luglio 2001 è stato respinto dal Tribunale di primo grado con decisione del 9 luglio 2008 nella causa T-301/01, *Alitalia/Commissione* (non ancora pubblicata nella Raccolta).
([15]) GU C 239 del 4.10.2002, pag. 2.
([16]) GU C 125 del 24.5.2005, pag. 7.
([17]) Un ricorso per annullamento contro la decisione è stato presentato da Air One ed è attualmente pendente dinanzi al Tribunale di primo grado (causa T-344/02).
([18]) GU L 69 dell'8.3.2006, pag. 1.
([19]) Cfr. ad esempio, la sentenza della Corte del 10 gennaio 2006 nella causa C-222/04, ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, punto 129, ECR I-289.

7.1.1. *In merito all'esistenza di un vantaggio conferito mediante risorse statali*

(52) Da una parte, occorre rilevare che la misura in oggetto è un prestito, il cui importo è imputabile in conto capitale di Alitalia ([20]), che è stato concesso direttamente a quest'ultima dallo Stato italiano e che comporta pertanto il trasferimento di risorse statali. Inoltre, la misura è imputabile allo Stato italiano, dato che la decisione di concessione del prestito è stata adottata dal Consiglio dei Ministri italiano il 22 aprile 2008 e completata dal decreto legge 27 maggio 2008, n. 93.

(53) D'altra parte, per quanto riguarda l'esistenza di un vantaggio economico, occorre verificare se, in circostanze simili, un investitore privato sarebbe stato indotto a procedere ad un conferimento di capitale come nel caso di specie. A questo proposito, la Corte ha precisato che il comportamento dell'investitore privato, al quale deve essere confrontato l'intervento dell'investitore pubblico che persegue obiettivi di politica economica, sebbene non sia necessariamente quello dell'investitore comune che investe i suoi capitali in previsione della loro redditività più o meno a breve termine, deve almeno essere quello di una società di partecipazione privata o di un gruppo privato di imprese che persegua una politica strutturale, globale o settoriale e sia guidato da prospettive di redditività a più lungo termine ([21]).

(54) La Corte ha anche ritenuto che un socio privato può ragionevolmente conferire il capitale necessario per garantire la sopravvivenza dell'impresa che sia temporaneamente in difficoltà, ma che, previa riorganizzazione, sia eventualmente in grado di ridivenire redditizia. Tuttavia, quando i conferimenti di capitale di un investitore pubblico prescindano da qualsiasi prospettiva di redditività, anche a lungo termine, essi vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 87 del trattato ([22]).

(55) Occorre anche ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, sia l'esistenza che l'importanza di un aiuto devono essere valutate in relazione alla situazione esistente al momento della concessione ([23]).

(56) Nella fattispecie, ai fini dell'applicazione del criterio dell'investitore privato e dei predetti principi, occorre tener conto della situazione finanziaria di Alitalia e delle caratteristiche dell'intervento statale in oggetto.

([20]) La misura si basa sui summenzionati decreti legge n. 80 e n. 93.

([21]) Cfr., in particolare, la sentenza della Corte del 14 settembre 1994 nelle cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Spagna/Commissione*, punti da 20 a 22, ECR I-4103.

([22]) Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte del 21 marzo 1991 nella causa C-303/88, *Italia/Commissione*, punti 21 e 22, ECR I-1433.

([23]) Cfr., ad esempio, la sentenza del Tribunale di primo grado del 19 ottobre 2005 nella causa T-318/00, *Freistaat Turingia/Commissione*, punto 125, ECR II-4179.

7.1.1.1. Situazione finanziaria di Alitalia

(57) Per quanto riguarda la situazione finanziaria di Alitalia, la Commissione rileva che questa era gravemente compromessa al momento della concessione del prestito in oggetto e dell'adozione del decreto legge n. 93. Alitalia ha infatti registrato perdite consolidate pari a 626 milioni di EUR nell'esercizio 2006 e a 495 milioni di EUR nell'esercizio 2007 ([24]).

(58) Inoltre, sulla base delle informazioni finanziarie pubblicate dall'impresa, nel primo trimestre del 2008 Alitalia ha registrato una perdita, prima delle imposte, di 214,8 milioni di EUR, il che equivale ad un peggioramento del 41 % rispetto allo stesso periodo del 2007. D'altra parte, il debito netto di Alitalia ha raggiunto 1,36 miliardi di EUR al 30 aprile 2008, in aumento del 13 % rispetto al dicembre 2007. Parallelamente la tesoreria dell'impresa, compresi i crediti finanziari a breve termine, è scesa al 30 aprile 2008 a 174 milioni di EUR, un calo del 53 % rispetto a fine dicembre 2007 ([25]).

(59) Tale circostanza emerge inoltre chiaramente dal decreto legge n. 80, nel quale è indicato segnatamente che la concessione del prestito deve rendere possibile il risanamento della compagnia e consentirle di far fronte al suo fabbisogno di liquidità immediato (cfr. sopra, considerando 57 e 58).

(60) Nella loro risposta alla Commissione del 30 maggio 2008 le autorità italiane hanno inoltre argomentato che l'adozione del decreto legge n. 93 è stata motivata dall'aggravamento della situazione finanziaria della compagnia ed era destinata a consentirle di salvaguardare il valore e assicurarne la continuità operativa. Al riguardo, esse hanno indicato che le misure adottate miravano a evitare che le perdite determinassero una riduzione del capitale sociale e delle riserve al di sotto del limite legale, scongiurando così l'attivazione della procedura concorsuale e la messa in liquidazione della compagnia.

(61) Il 3 giugno 2008 le autorità italiane hanno adottato il decreto legge n. 97 ([26]) che fa anch'esso riferimento alla situazione finanziaria di Alitalia descritta in precedenza e che conferma questa analisi.

([24]) Dati trasmessi dalle autorità italiane nella loro lettera alla Commissione del 30 maggio 2008.

([25]) Cfr. i risultati finanziari disponibili sul sito Internet di Alitalia (http://corporate.alitalia.com/en/investors/financial/index.aspx).

([26]) Decreto legge n. 97. Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* n. 128 del 3.6.2008).

(62) L'insieme di questi elementi consente di ritenere che la situazione finanziaria di Alitalia fosse gravemente compromessa sia al momento della concessione del prestito di 300 milioni di EUR con il decreto legge n. 80, sia al momento dell'adozione del decreto legge n. 93, come ammesso peraltro dalle autorità italiane nella lettera del 30 maggio 2008 indirizzata alla Commissione. A questo proposito la Commissione ritiene opportuno rilevare che le autorità italiane non hanno in nessun modo messo in discussione questa valutazione nelle loro osservazioni sull'avvio del procedimento di indagine formale ([27]).

(63) In questo contesto la Commissione ritiene anche opportuno ricordare che la situazione finanziaria di Alitalia si è deteriorata a partire dal 1997 e si è gravemente compromessa a partire dal 2001, come emerge dalla descrizione della situazione finanziaria della compagnia nelle decisioni della Commissione del 18 luglio 2001, del 20 luglio 2004 e del 7 giugno 2005 citate in precedenza (cfr. infra il considerando 47). Le misure di sostegno di origine statale di cui la compagnia ha beneficiato dal 1997 dimostrano a sufficienza che la compagnia è riuscita a far fronte alle difficoltà registrate da circa 10 anni grazie ai ripetuti interventi dell'azionista pubblico.

7.1.1.2. Caratteristiche dell'intervento statale

(64) Per quanto riguarda le condizioni di concessione della misura, la Commissione rileva, innanzitutto, che in base al decreto legge n. 80 il tasso di interesse applicabile è quello indicato nella comunicazione della Commissione sui tassi di interesse per il recupero degli aiuti di Stato e di riferimento/attualizzazione in vigore per i 25 Stati membri con decorrenza 1º gennaio 2008 e, a partire dal 1º luglio 2008, il tasso indicato nella comunicazione della Commissione europea relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione ([28]). Il tasso è stato maggiorato dell'1 % dal decreto legge n. 93 ([29]).

(65) Occorre osservare che, per quanto riguarda la comunicazione della Commissione sui tassi di interesse per il recupero degli aiuti di Stato e di riferimento/attualizzazione in vigore per i 25 Stati membri con decorrenza 1º luglio 2008 ([30]), i tassi che vi figurano sono stati fissati in modo da riflettere il livello medio dei tassi di interesse in vigore nei diversi Stati membri per i prestiti a medio e lungo termine (da cinque a dieci anni) accompagnati da garanzie normali. La Commissione ritiene che tali tassi, per quanto maggiorati dell'1 %, non possano essere considerati appropriati nel caso di un'impresa la cui situazione finanziaria sia gravemente compromessa. Inoltre, questa comunicazione si basa sulla comunicazione della Commissione relativa al metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione del 1997 ([31]), ai sensi della quale «[…] il tasso di riferimento così determinato è un tasso minimo che può essere aumentato in situazioni di rischio particolare (per esempio imprese in difficoltà, mancanza delle garanzie normalmente richieste dalle banche, ecc.). In tali casi il premio potrà raggiungere i 400 punti base ed essere anche superiore, nell'ipotesi in cui nessuna banca privata avrebbe accettato di concedere il prestito». La Commissione ritiene che anche una maggiorazione di 100 punti base del tasso di riferimento, quale prevista dal decreto legge n. 93, non sia sufficiente per tenere conto della situazione particolarmente compromessa nella quale Alitalia versava al momento della concessione della misura.

(66) Per quanto riguarda la comunicazione della Commissione europea relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione ([32]), è sufficiente constatare che, anche qualora fosse applicabile, visto che il prestito è stato concesso prima della sua entrata in vigore e visto che la qualificazione di una misura come aiuto va effettuata al momento della sua concessione, le autorità italiane non hanno risposto ai dubbi formulati dalla Commissione nella sua decisione dell'11 giugno 2008. Permangono pertanto i dubbi formulati dalla Commissione a tale proposito.

(67) Pertanto, sulla base degli elementi sopra esaminati la Commissione ritiene che un investitore privato che si fosse trovato in una situazione comparabile a quella dello Stato italiano nel caso in oggetto, ammesso che avesse acconsentito a concedere il prestito ad Alitalia, non avrebbe accettato di praticare il tasso di interesse applicabile ad un'impresa in condizioni finanziarie normali, per quanto maggiorato di 100 punti base.

(68) La valutazione relativa ai tassi di interesse applicabili alla misura in oggetto non è rimessa in discussione da quanto dichiarato dalle autorità italiane nella loro lettera del 12 luglio 2008. Infatti, nelle loro osservazioni le autorità italiane si limitano ad affermare, senza sostanziare le loro affermazioni, che l'importo del tasso è stato fissato ad un livello che consente di garantire una retribuzione economica diretta e adeguata del capitale.

(69) La Commissione rileva poi che la decisione del governo italiano di concedere il prestito in oggetto è stata adottata il 22 aprile 2008, a seguito del ritiro il giorno stesso di un'offerta di acquisto di Alitalia da parte del gruppo Air France-KLM ([33]) e che l'adozione del decreto legge n. 93 è stata motivata dall'aggravamento della situazione finanziaria della compagnia. Qualunque siano state le ragioni del ritiro dell'offerta di Air France-KLM, ragioni legate in particolare alla situazione finanziaria di Alitalia ([34]), resta il fatto che la decisione di concedere il prestito in oggetto è stata immediatamente consecutiva alla decisione di ritiro.

([27]) Cfr. il punto 9 della lettera delle autorità italiane alla Commissione del 12 luglio 2008.
([28]) Cfr. supra, considerando 12.
([29]) Cfr. supra, considerando 5.
([30]) Cfr. nota 6.
([31]) GU C 273 del 9.9.1997, pag. 3.
([32]) Cfr. nota 6.
([33]) Un'offerta pubblica di scambio di azioni era stata presentata ad Alitalia il 14 marzo 2008 e approvata il 16 marzo dal suo consiglio di amministrazione.
([34]) Cfr. la summenzionata lettera delle autorità italiane alla Commissione del 30 maggio 2008.

(70) A tale riguardo, l'affermazione non sostanziata delle autorità italiane, secondo la quale il mancato perfezionamento dell'operazione non inficiava il progetto di privatizzazione, non risulta convincente, attesa la mancanza di elementi probanti l'effettiva esistenza di tale progetto al momento della concessione della misura in oggetto. I tentativi di privatizzazione della compagnia ai quali fanno riferimento le autorità italiane nella loro lettera del 30 maggio 2008, relativi al periodo tra la fine del 2006 e la fine del 2007, non sono infatti tali da dimostrare che esisteva una reale prospettiva alternativa di riacquisto al momento della concessione della misura in oggetto.

(71) Né la lettera di B. Ermolli ad Alitalia, citata dalle autorità italiane nella loro lettera del 30 maggio 2008 a dimostrazione dell'interesse di imprenditori e investitori italiani per l'elaborazione di un progetto di rilancio della compagnia, può essere considerata come una prospettiva di questo tipo ([35]).

(72) Per quanto riguarda gli sviluppi successivi al 30 maggio 2008 di cui parlano le autorità italiane nelle loro lettere e, più precisamente, il contratto sottoscritto il 9 e il 10 giugno 2008 tra Alitalia e Intesa Sanpaolo, è sufficiente ricordare che, ai fini della valutazione della misura in oggetto, occorre tener conto delle circostanze che prevalgono al momento della concessione. In ogni caso, la Commissione rileva che il fatto che nel giugno 2008 Alitalia abbia affidato a Intesa Sanpaolo l'incarico di promuovere e ricercare una soluzione di privatizzazione della compagnia non può essere considerato come una prospettiva sicura e immediata di riacquisto della compagnia, dato che a quella data non vi era alcuna certezza sulle possibilità di successo dell'incarico affidato a Intesa Sanpaolo.

(73) In questo contesto, occorre anche rilevare che, al momento della concessione della misura in oggetto da parte dello Stato italiano, nessun azionista privato di Alitalia è intervenuto a sostegno della compagnia, contestualmente allo Stato, per permettergli di far fronte al fabbisogno immediato di liquidità.

(74) La quasi simultaneità del ritiro della citata offerta di acquisto e della concessione del prestito da parte del governo italiano, l'assenza di altre prospettive di acquisizione da parte di terzi al momento della concessione e l'assenza di un intervento finanziario degli azionisti privati di Alitalia concomitante a quello dello Stato italiano rafforzano la conclusione che un azionista di dimensioni analoghe non avrebbe acconsentito alla concessione del prestito, considerata la gravità della situazione della compagnia.

([35]) Nel comunicato stampa di Alitalia del 13 maggio 2008 si legge: «Il Consiglio di Amministrazione ha apprezzato con favore la comunicazione pervenuta da parte del Cav. Bruno Ermolli e resta in attesa di una circostanziata manifestazione di intenti che si mostri coerente con le citate indicazioni di contesto per convenire l'avvio della richiesta *due diligence*» (http://corporate.alitalia.com/en/press/press/index.aspx).

(75) La Commissione ritiene peraltro che, data la situazione finanziaria gravemente compromessa di Alitalia, un tale investitore privato non avrebbe accettato di concederle un prestito e, a maggior ragione, un prestito imputabile in conto capitale, il quale, nell'ipotesi di liquidazione della compagnia, verrebbe rimborsato solo dopo che siano stati soddisfatti tutti gli altri creditori, unitamente e proporzionalmente al capitale sociale (cfr. articolo 4, paragrafo 4, del decreto legge n. 93). L'allocazione del prestito inizialmente concesso per ripianare il capitale di Alitalia rafforza ancora di più l'analisi della Commissione quanto alla natura di aiuto di Stato della misura in oggetto.

(76) Alla luce dell'insieme degli elementi sopra esaminati la Commissione ritiene pertanto che lo Stato italiano, concedendo ad Alitalia il prestito in oggetto per un importo di 300 milioni di EUR non si sia comportato come un azionista avveduto che persegue una politica strutturale, globale o settoriale, guidato da prospettive di redditività dei capitali investiti a più lungo termine rispetto a quelle di un investitore comune ([36]).

(77) La Commissione conclude che la misura in oggetto, indipendentemente dall'impiego dei corrispondenti fondi, conferisce ad Alitalia un vantaggio economico tramite risorse statali che essa non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato ([37]).

7.1.2. *In merito al carattere selettivo della misura*

(78) La concessione del prestito conferisce alla compagnia Alitalia un vantaggio economico di cui essa è l'unica beneficiaria. La misura presenta pertanto carattere selettivo.

7.1.3. *In merito all'incidenza della misura sugli scambi tra Stati membri e alla distorsione della concorrenza*

(79) La Commissione ritiene che la misura incida sugli scambi tra Stati membri poiché riguarda un'impresa la cui attività di trasporto, per sua natura, influisce direttamente sugli scambi e concerne numerosi Stati membri. Inoltre essa falsa o minaccia di falsare la concorrenza all'interno del mercato comune, poiché riguarda una sola impresa che si trova in situazione di concorrenza con le altre compagnie aeree comunitarie nella sua rete europea, in particolare dall'entrata in vigore della terza fase di liberalizzazione del trasporto aereo il 1º gennaio 1993 ([38]).

([36]) Cfr. ad esempio la sentenza del Tribunale di primo grado del 15 settembre 1998 nelle cause riunite T-126/96 e T-127/96, *Breda Fucine Meridionali/Commissione*, punto 79, ECR II-3437.

([37]) Cfr. ad esempio, la sentenza della Corte dell'11 luglio 1996 nella causa C-39/94, *SFEI*, punto 60, ECR I-3547.

([38]) Regolamenti (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie e n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 1).

(80) Alla luce di quanto precede la Commissione ritiene, sulla base delle informazioni di cui dispone in questa fase, che la misura per un importo di 300 milioni di EUR concessa dallo Stato italiano ad Alitalia costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

7.2. **Qualificazione della misura come aiuto illegale**

(81) Conformemente all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, lo Stato membro è tenuto a notificare qualsiasi progetto volto ad istituire o modificare aiuti. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale.

(82) La decisione del governo italiano di concedere il prestito di 300 milioni di EUR è intervenuta il 22 aprile 2008 con decreto legge n. 80. I fondi sono stati pertanto messi a disposizione di Alitalia in tale data, come confermato d'altronde dalle autorità italiane nella riunione con la Commissione del 23 aprile 2008. Quanto al decreto legge n. 93, che prevede la facoltà di imputare l'importo del prestito in conto capitale della compagnia, esso è stato adottato il 27 maggio 2008.

(83) La Commissione rileva che l'Italia non ha notificato le misure in oggetto né al momento dell'adozione del decreto legge n. 80 né al momento dell'adozione del decreto legge n. 93. La Commissione ritiene pertanto che l'Italia abbia agito in modo illegittimo concedendo l'aiuto in questione in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

7.3. **Compatibilità della misura con il mercato comune**

(84) Dato che la Commissione ritiene che la misura in oggetto costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, occorre innanzitutto esaminarne l'eventuale compatibilità alla luce delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 del predetto articolo. È opportuno ricordare in proposito che il beneficiario della misura appartiene al settore del trasporto aereo.

(85) Per quanto riguarda le deroghe previste all'articolo 87, paragrafo 2, del trattato relative agli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, agli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali nonché agli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania, la Commissione constata che sono prive di qualunque pertinenza nel presente contesto.

(86) Quanto alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato, è sufficiente constatare che la misura non costituisce un progetto importante di comune interesse europeo e non mira a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia italiana. L'aiuto, inoltre, non è destinato a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio ai sensi della deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato.

(87) Per quanto riguarda la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato, che autorizza gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, la Commissione ritiene che nulla consenta di considerare che l'aiuto in questione sia compatibile con il mercato comune. In effetti non sembra essere applicabile nel caso in oggetto alcuna delle deroghe previste sotto questo profilo dagli orientamenti della Commissione relativi all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione ([39]), completati dalla comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali ([40]).

(88) D'altra parte, per quanto la Commissione abbia autorizzato, in maniera eccezionale, taluni aiuti al funzionamento nel trasporto aereo sulla base degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale del 1998, modificati nel 2000 ([41]), per linee aeree operate a partire dal territorio delle regioni ultraperiferiche e per compensare i sovraccosti derivanti dagli svantaggi permanenti di tali regioni, identificati all'articolo 299, paragrafo 2, del trattato, questa eccezione è priva di pertinenza nel presente contesto.

(89) Per quanto riguarda le predette deroghe, la Commissione rileva che le autorità italiane non hanno fatto valere, nelle loro lettere, la loro applicabilità nel caso di specie.

(90) Quanto all'argomento delle autorità italiane relativo alla necessità di garantire, per ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale, il servizio pubblico assicurato da Alitalia, la Commissione constata che questa affermazione, non suffragata, di per sé non è di natura tale da consentirle di considerare che la misura sia compatibile con il mercato comune.

(91) Infine, la Commissione ritiene che la misura di aiuto in oggetto non può essere dichiarata compatibile con il mercato comune in applicazione degli orientamenti del 2004. Per quanto Alitalia possa essere qualificata come impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti, le altre condizioni cumulative che consentono di considerare che il prestito è un aiuto per il salvataggio non sono soddisfatte nel caso in esame.

([39]) GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5.
([40]) GU C 312 del 9.12.2005, pag. 1.
([41]) GU C 258 del 9.9.2000, pag. 5.

(92) Infatti, la Commissione rileva, in primo luogo, che le autorità italiane non hanno dimostrato che la misura in oggetto non avrebbe indebiti effetti di ricaduta in altri Stati membri ([42]). Infatti, a tale proposito le autorità italiane si limitano a far valere che il processo di privatizzazione e la concessione, in questo contesto, della misura in oggetto è un processo di carattere generale e che la concessione della suddetta misura non mette Alitalia in condizione di attuare strategie competitive. Le autorità italiane non hanno illustrato in dettaglio le gravi difficoltà sociali che giustificherebbero la concessione della misura in oggetto.

(93) In secondo luogo, le autorità italiane non si sono impegnate a trasmettere entro un termine massimo di sei mesi a decorrere dall'attuazione della misura un piano di ristrutturazione o un piano di liquidazione o la prova del rimborso integrale del prestito ([43]). Le autorità italiane, nelle loro lettere, fanno riferimento sia all'esistenza di un piano di ristrutturazione che all'esistenza di un calendario per il rimborso della misura in oggetto. Da un lato, l'affermazione delle autorità italiane che l'elaborazione del piano di ristrutturazione si iscrive nel quadro del processo di privatizzazione di Alitalia avviato fin dal 2006 non consente di ritenere che la Commissione disponga di un impegno formale di trasmissione di un piano effettivo di ristrutturazione della compagnia nei sei mesi dalla concessione della misura.

(94) D'altra parte, il presunto calendario di rimborso del prestito di cui al decreto legge n. 93 non è tale da consentire alla Commissione di ritenere che sia soddisfatta la condizione del punto 25, lettera c), degli orientamenti del 2004. Infatti, il fatto che il prestito in oggetto debba essere rimborsato nel minore termine tra il trentesimo giorno successivo alla cessione del capitale sociale di Alitalia e il 31 dicembre 2008 non permette di ritenere che le autorità italiane si siano impegnare a trasmettere nei sei mesi dalla concessione della misura tramite il decreto legge n. 80, ossia al più tardi il 23 ottobre 2008, la prova del rimborso integrale.

(95) In ogni caso, le autorità italiane prescindono dal fatto che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del decreto legge n. 93, in caso di liquidazione della compagnia, l'importo in oggetto sarà rimborsato solo dopo che saranno stati soddisfatti tutti gli altri creditori, unitamente e proporzionalmente al capitale sociale, il che, nel caso di specie, compromette ogni prospettiva di rimborso. Neanche il riferimento nel decreto all'ipotesi di liquidazione della compagnia può essere considerato come un impegno dell'Italia a trasmettere un piano di liquidazione entro un termine massimo di sei mesi a decorrere dall'applicazione della misura.

([42]) Cfr. punto 25, lettera b), degli orientamenti del 2004.
([43]) Cfr. punto 25, lettera c), degli orientamenti del 2004.

(96) In terzo luogo, le autorità italiane non hanno dimostrato che l'aiuto in oggetto sarebbe quantitativamente giustificato ai fini del mantenimento dell'impresa in attività [punto 25, lettera d), degli orientamenti del 2004]. Le autorità italiane, infatti, si sono limitate ad affermare nelle loro lettere che l'importo totale dell'intervento a favore di Alitalia era strettamente necessario e proporzionale all'obiettivo di preservare la continuità operativa e la consistenza patrimoniale della compagnia. In questo contesto, contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità italiane, la descrizione della situazione finanziaria della compagnia nella loro lettera alla Commissione del 30 maggio 2008 non permette di giungere a tale conclusione.

(97) In quarto luogo, e in ogni caso, non si può considerare rispettato, nel caso di Alitalia, il principio dell'«aiuto una tantum» ([44]), valido sia per gli aiuti per il salvataggio che per gli aiuti per la ristrutturazione. Infatti, occorre ricordare che, secondo gli orientamenti del 2004, se un'impresa ha già beneficiato in passato di un aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione e se sono trascorsi meno di 10 anni dalla concessione dell'aiuto per il salvataggio ovvero dalla fine del periodo di ristrutturazione o dalla cessazione dell'attuazione del piano di ristrutturazione, la Commissione non autorizzerà altri aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione.

(98) Alitalia ha già beneficiato di un aiuto per la ristrutturazione approvato dalla Commissione con decisione del 18 luglio 2001 ([45]), nonché di un aiuto per il salvataggio sotto forma di garanzia dello Stato per un prestito ponte di 400 milioni di EUR approvato dalla Commissione con decisione del 20 luglio 2004 ([46]). Non essendo trascorsi 10 anni dalla concessione dell'ultimo aiuto, Alitalia non può beneficiare dell'aiuto nel caso di specie.

(99) Vero è che gli orientamenti del 2004 prevedono eccezioni all'applicazione del principio dell'aiuto una tantum. Tuttavia, da un lato, la Commissione rileva che nella fattispecie non sono soddisfatte le condizioni del punto 73, lettera a) o b). Né le autorità italiane hanno invocato l'applicabilità delle eccezioni nel caso di specie.

(100) D'altro lato, per quanto riguarda l'eccezione prevista al punto 73, lettera c), degli orientamenti del 2004, legata all'esistenza di circostanze eccezionali, imprevedibili e indipendenti dalla volontà dell'impresa interessata, la Commissione ritiene che non sia applicabile nella fattispecie.

(101) Occorre infatti ricordare che le difficoltà finanziarie di Alitalia presentano da molti anni un carattere ricorrente, che si oppone al fatto che le difficoltà incontrate dalla compagnia e che giustificano la concessione della misura in oggetto possano essere definite eccezionali, imprevedibili e indipendenti dalla volontà della compagnia.

([44]) Cfr. sezione 3.1.1, punto 25, lettera e), e sezione 3.3 degli orientamenti del 2004.
([45]) Decisione della Commissione del 18 luglio 2001 (menzionata sopra al considerando 47).
([46]) Decisione della Commissione del 20 luglio 2004 (menzionata sopra al considerando 47).

(102) Al riguardo, è opportuno far riferimento alla descrizione della situazione finanziaria di Alitalia che figura nelle summenzionate decisioni della Commissione del 18 luglio 2001, del 20 luglio 2004 e del 7 giugno 2005, che descrivono una situazione della compagnia difficile a partire dal 1997 e quindi preoccupante a partire dal 2001 ([47]). La situazione finanziaria gravemente compromessa di Alitalia al momento della concessione della misura in oggetto dimostra, del resto, il fallimento del piano di ristrutturazione notificato alla Commissione nel 2004, oggetto della decisione del 7 giugno 2005 ([48]).

(103) Le misure di sostegno concesse ad Alitalia dalle autorità italiane negli ultimi anni sono un'ulteriore riprova del carattere ricorrente di questa situazione finanziaria compromessa (cfr. supra, sezione 7) ([49]).

(104) In questo contesto, l'attuale congiuntura molto difficile in cui versa il settore del trasporto aereo, legata in particolare all'accelerazione dell'aumento del prezzo del petrolio nel corso del primo semestre del 2008, non spiega la situazione finanziaria particolarmente compromessa nella quale versa Alitalia da diversi anni. Si ricorda a tale riguardo che, secondo il decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, la concessione del prestito in oggetto è motivata dalla situazione finanziaria della compagnia e dal fabbisogno immediato di liquidità, e che l'adozione del decreto legge n. 93 è stata motivata dall'aggravamento della situazione finanziaria della compagnia ed era destinato a permettere di salvaguardarne il valore e garantire così la continuità dell'attività ([50]).

(105) Se pertanto è indubbio che l'attuale congiuntura economica contribuisce ad accentuare le difficoltà incontrate da Alitalia, è anche vero che le difficoltà economiche preesistevano e, inoltre, che l'attuale congiuntura colpisce tutti gli operatori aerei.

(106) Ne consegue che non si può derogare nella fattispecie al principio dell'aiuto una tantum sancito dagli orientamenti del 2004.

(107) Il riferimento da parte dell'Italia alla decisione Bull non è tale da rimettere in discussione questa analisi.

(108) Nella decisione ora citata, la Commissione ha ritenuto che, nelle circostanze specifiche del caso di specie, il criterio dell'aiuto una tantum non si opponeva all'autorizzazione dell'aiuto notificato dalla Francia, anche se non era trascorso il termine di 10 anni per la concessione di un nuovo aiuto per la ristrutturazione. Secondo la Commissione nella predetta decisione la ratio di questo principio, cioè impedire ogni sostegno abusivo, era stata rispettata, dato che la Francia non avrebbero mantenuto artificialmente in vita Bull anche se le difficoltà dell'impresa avessero avuto un carattere ricorrente.

(109) Tuttavia, occorre rilevare che gli orientamenti applicabili alla società Bull erano quelli del 1999 e non, come nel caso di specie, quelli del 2004 ([51]). Contrariamente agli orientamenti del 1999, quelli del 2004 prevedono che si tenga conto, ai fini dell'applicazione del principio dell'aiuto una tantum ad un aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione, non soltanto degli aiuti per la ristrutturazione, ma anche degli aiuti per il salvataggio precedentemente concessi all'impresa interessata. La Commissione rileva anche che secondo gli orientamenti del 2004, per evitare che le imprese siano indebitamente assistite nei casi in cui possono sopravvivere soltanto grazie ad interventi ripetuti dell'autorità pubblica, gli aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione possano essere concessi una sola volta (cfr. punto 72).

([47]) La decisione del 18 luglio 2001 recita come segue: «Orbene, nonostante i miglioramenti successivi agli adattamenti apportati al piano nel febbraio e giugno 1997 e notificati alla Commissione il 26 giugno 1997, Alitalia risulta essere un'impresa il cui rischio specifico resta molto elevato. Al riguardo occorre ricordare che: […] la società si trova in una situazione finanziaria estremamente difficile e precaria. Solo l'iniezione di capitale di 1 000 miliardi di lire del giugno 1996 le ha consentito di evitare il fallimento, visto che all'inizio del 1996 i fondi propri erano praticamente ridotti a zero e l'indebitamento a livelli elevati. Tenuto conto delle dimensioni della società e dell'entità dell'investimento previsto, una situazione finanziaria così squilibrata è un fattore che, da solo, può scoraggiare un investitore che operi secondo le leggi dell'economia di mercato.» Inoltre dalla decisione del 20 luglio 2004 emerge che la situazione di Alitalia continua, dal 2001, a essere preoccupante, che martedì 4 maggio 2004, segno della crescente gravità della situazione, le azioni della compagnia erano state sospese dopo un calo della quotazione del 15 % a 0,1995 EUR e che la società di revisione dei conti di Alitalia aveva constatato un deterioramento della situazione finanziaria della compagnia e aveva segnalato che, in mancanza di misure incisive e adeguate, una tale situazione finanziaria avrebbe imposto una nuova soluzione, compresa la liquidazione. Cfr. infine nella decisione del 7 giugno 2005, il riferimento alla situazione della compagnia nel luglio 2004.

([48]) Occorre ricordare che il piano di ristrutturazione presentato alla Commissione nel 2004 prevedeva «verso il 2008, un miglioramento annuo di circa un miliardo di EUR, dei quali 200 milioni di EUR provenienti dall'incremento del *load factor* e circa 770 milioni di EUR come risultato degli interventi previsti dal piano; tra questi i miglioramenti più significativi proverrebbero dalla realizzazione di economie di scala sul fronte degli acquisti, la riduzione degli oneri commerciali e le spese di personale» (cfr. punto 203 della decisione del 7 giugno 2005).

([49]) Ai sensi degli orientamenti del 2004 «se un aiuto per il salvataggio viene concesso ad un'impresa che abbia già ricevuto aiuti per la ristrutturazione, si può ritenere che le difficoltà dell'impresa beneficiaria abbiano carattere ricorrente e che l'intervento ripetuto dello Stato determini distorsioni della concorrenza contrarie all'interesse comune. I ripetuti interventi dello Stato non dovrebbero essere ammessi »(punto 72, in fine).

([50]) Cfr. supra, considerando 57.

([51]) Cfr. la nota 9 della summenzionata decisione Boll.

(110) Inoltre, contrariamente alle circostanze specifiche del caso Bull ([52]), le difficoltà incontrate da Alitalia e che hanno motivato la concessione della misura in oggetto non sono, come si è precedentemente rilevato, legate all'attuale congiuntura sfavorevole in cui versa il settore del trasporto aereo. Le difficoltà sono inoltre della stessa natura delle difficoltà incontrate precedentemente dalla compagnia, come dimostrato dalla descrizione della sua situazione finanziaria dal 1997 (cfr. precedenti punti 57 e 58) e presentano, contrariamente al caso Bull ([53]), carattere ricorrente.

(111) Infine, contrariamente a quanto la Commissione aveva constatato nella decisione Bull ([54]), Alitalia ha beneficiato, allo stesso tempo, di un aiuto per la ristrutturazione e di un aiuto per il salvataggio sotto forma di garanzia dello Stato e il termine dalla concessione degli aiuti non è ancora trascorso.

(112) Ne consegue che, anche nell'ipotesi che siano soddisfatte le altre condizioni cumulative fissate dagli orientamenti del 2004 che consentirebbero di considerare che il prestito in oggetto è un aiuto per il salvataggio, quod non, la condizione legata al principio dell'aiuto una tantum non è soddisfatta nella fattispecie e non vi si può derogare con l'applicazione di una delle deroghe previste al punto 73 dei predetti orientamenti.

(113) Per questi motivi, la misura di aiuto in oggetto non è compatibile con il mercato comune.

7.4. **Recupero**

(114) La Commissione ricorda che, a norma dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE [nuovo articolo 88 del trattato] ([55]), ogni aiuto illegale e incompatibile con il mercato comune deve essere recuperato dal beneficiario.

(115) La misura in oggetto è stata concessa illegalmente ad Alitalia ed è incompatibile con il mercato comune; essa deve pertanto essere recuperata da quest'ultima ([56]).

(116) La Commissione ricorda che, data la situazione finanziaria gravemente compromessa di Alitalia e le condizioni di concessione della misura in oggetto, un investitore privato non avrebbe acconsentito ad accordarle alcun prestito e, tanto meno, un prestito imputabile in conto capitale. Pertanto, considerata la natura della misura in oggetto e le circostanze della concessione, la Commissione ritiene che l'aiuto da recuperare sia l'intero importo del prestito.

(117) Ai fini del recupero, occorre inoltre tener conto degli interessi che decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario, ossia a partire dal 22 aprile 2008, fino al recupero effettivo ([57]).

7.5. **Conclusione**

(118) La Commissione constata che l'Italia ha dato esecuzione illegalmente alla misura di aiuto consistente in un prestito di 300 milioni di EUR concesso ad Alitalia imputabile in conto capitale in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

(119) Di conseguenza, l'Italia deve adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune. Occorre procedere al recupero dal beneficiario, ossia Alitalia,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il prestito di 300 milioni di EUR concesso ad Alitalia imputabile in conto capitale, a cui l'Italia ha dato esecuzione in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

1. L'Italia è tenuta a far rimborsare l'aiuto di cui all'articolo 1 dal beneficiario.

2. Gli importi da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui sono stati posti a disposizione dei beneficiari fino a quella del loro effettivo recupero.

([52]) Cfr. il punto 71 della predetta decisione Boll.
([53]) Cfr. il punto 73 della predetta decisione Boll.
([54]) Cfr. il punto 74 della predetta decisione Boll.
([55]) GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.
([56]) La Commissione tiene a segnalare che nella fattispecie non erano soddisfatte le condizioni che le consentono di adottare una decisione che ingiunge all'Italia di recuperare a titolo provvisorio la misura in oggetto prima dell'adozione della presente decisione, in particolare dato che non era dimostrata l'esistenza di un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente di Alitalia [cfr. articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999].
([57]) Cfr. articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 e, supra, punti 80, 83 e 113.

3. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto, a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 ([58]) e del regolamento (CE) n. 271/2008 che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 ([59]).

Articolo 3

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

2. L'Italia provvede affinché la presente decisione sia eseguita nei quattro mesi successivi alla data della notifica.

Articolo 4

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

a) l'importo complessivo (capitale e interessi) da recuperare dal beneficiario;

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

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

2. L'Italia tiene informata la Commissione dell'iter delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Essa trasmette immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Essa fornisce inoltre informazioni dettagliate sugli importi dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 12 novembre 2008.

Per la Commissione
Antonio TAJANI
Vicepresidente

([58]) GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1.
([59]) GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1.

ALLEGATO

Elenco delle parti interessate che hanno trasmesso osservazioni alla Commissione conformemente all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE

1) Sterling Airlines A/S

2) British Airways Plc

3) Ryanair

4) Neos SpA

5) European travel Agents' and tour Operators' associations e Guild European Business Travel Agents