II

(Actos aprovados ao abrigo dos Tratados CE/Euratom cuja publicação não é obrigatória)

DECISÕES

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 12 de Novembro de 2008

relativa ao empréstimo de 300 milhões de EUR concedido pela Itália à companhia Alitalia n.º C 26/08 (ex NN 31/08)

[notificada com o número C(2008) 6743]

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2009/155/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 88.º,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o n.º 1, alínea a), do artigo 62.º,

Após ter convidado os interessados a apresentar as suas observações em conformidade com o estabelecido nos referidos artigos [1] e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Na reunião realizada a 23 de Abril de 2008, as autoridades italianas informaram a Comissão de que o Conselho de Ministros italiano tinha aprovado, a 22 de Abril de 2008, a concessão de um empréstimo de 300 milhões de EUR à companhia Alitalia pelo Decreto-Lei n.º 80 de 23 de Abril de 2008 [2].

(2) Dado não ter recebido das autoridades italianas notificação prévia da decisão de concessão do referido empréstimo, a Comissão, por carta datada de 24 de Abril de 2008 (D/422119), solicitou a essas autoridades que lhe confirmassem a existência de tal empréstimo, lhe fornecessem toda a informação útil que permitisse apreciar essa medida à luz dos artigos 87.º e 88.º do Tratado, bem como suspendessem a concessão do empréstimo e informassem a Comissão das medidas tomadas para cumprimento dessa obrigação em aplicação do n.º 2 do artigo 88.º do Tratado.

(3) Nos termos da referida carta, a Comissão recordou igualmente às autoridades italianas a obrigação que lhes incumbe de procederem à notificação de todos os projectos destinados a instituir ou alterar auxílios e de não executarem a medida projectada antes de a Comissão finalizar o procedimento de exame da mesma e de adoptar uma decisão final.

(4) Por carta de 7 de Maio de 2008, as autoridades italianas pediram a prorrogação do prazo que lhes tinha sido fixado para responderem à carta da Comissão de 24 de Abril de 2008, pedido esse que a Comissão deferiu por carta de 8 de Maio de 2008 (D/423186), solicitando às autoridades italianas uma resposta até 30 de Maio de 2008.

(5) Por carta de 30 de Maio de 2008, as autoridades italianas responderam à carta da Comissão de 24 de Abril de 2008. Nessa carta, as autoridades italianas informaram a Comissão, nomeadamente, da adopção a 27 de Maio de 2008 do Decreto-Lei n.º 93 [3], que prevê a possibilidade de a Alitalia imputar o montante do empréstimo supramencionado aos seus capitais próprios.

[1] JO C 184 de 22.7.2008, p. 34.

[2] *Decreto-legge n.º 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (GU N.º 97 del 24/04/2008).*

[3] *Decreto-legge n.º 93, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (GU N.º 127 del 28/05/2008).*

(6) Foram paralelamente apresentadas à Comissão diversas queixas, designadamente por diferentes companhias aéreas, denunciando a concessão pelo Governo italiano do empréstimo de 300 milhões de EUR à companhia Alitalia.

(7) Por carta de 12 de Junho de 2008 (D/203822), a Comissão notificou as autoridades italianas da sua Decisão de 11 de Junho de 2008 de abrir o procedimento formal de exame em aplicação do n.º 2 do artigo 88.º do Tratado. Na referida decisão, a Comissão convidou a Itália e as outras partes interessadas a apresentar as suas observações num determinado prazo. Essa decisão foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([4]).

(8) Por carta de 12 de Julho de 2008 (A/509783), as autoridades italianas apresentaram as suas observações à Comissão. A Comissão recebeu igualmente as observações de 5 partes interessadas, as quais foram transmitidas às autoridades italianas por carta de 3 de Setembro de 2008 (D/433031). A lista dessas partes interessadas consta do anexo à presente decisão.

(9) As autoridades italianas não comentaram as observações das partes interessadas.

2. **DESCRIÇÃO DA MEDIDA**

(10) Na reunião de 23 de Abril de 2008, as autoridades italianas entregaram à Comissão o Decreto-Lei n.º 80 supramencionado que autoriza o Estado italiano a conceder um empréstimo no valor de 300 milhões de EUR à Alitalia, companhia em que o Estado tem uma participação de 49 %.

(11) Nos termos dos considerandos do referido decreto-lei:

«Tendo em conta a situação financeira da Alitalia […], conforme revelada nas informações facultadas ao mercado, e o seu papel de vector que assegura a parte mais importante do serviço público de transporte aéreo nas ligações entre o território nacional e os países que não pertencem à União Europeia e nas ligações subsequentes nas referidas rotas de tráfego de passageiros e de mercadorias com origem e destino nas bacias de utilização regionais;

Tendo considerado a extraordinária necessidade e urgência de assegurar, por razões de ordem pública e de continuidade territorial, o referido serviço público de transporte aéreo mediante a concessão à Alitalia […], pelo Estado, de um empréstimo a curto prazo, em condições de mercado, com a duração estritamente necessária para não comprometer a continuidade operacional na pendência da tomada de posse do novo Governo, permitindo assim a este assumir, com plenos poderes, as iniciativas adoptadas com vista a possibilitar a recuperação e a conclusão do processo de liberalização da companhia.».

(12) A fim de fazer face às necessidades imediatas de liquidez, o artigo 1.º do referido decreto-lei autoriza a concessão à Alitalia de um empréstimo de 300 milhões de EUR, o qual deve ser reembolsado o mais rapidamente possível entre o trigésimo dia seguinte à cessão do seu capital social e o dia 31 de Dezembro de 2008. O referido artigo prevê igualmente que o empréstimo em causa seja agravado de uma taxa de juro equivalente à taxa de referência adoptada pela Comissão e, nomeadamente, até 30 de Junho de 2008, à taxa indicada na Comunicação da Comissão sobre as taxas de juro em vigor aplicáveis na recuperação de auxílios estatais e as taxas de referência/actualização para 25 Estados-Membros aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2008 ([5]) e, a partir de 1 de Julho de 2008, à taxa indicada em conformidade com a Comunicação da Comissão Europeia sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de actualização ([6]).

(13) Na sua carta de 30 de Maio de 2008, as autoridades italianas informaram a Comissão de que o Governo italiano previra, no Decreto-Lei n.º 93 supramencionado, a possibilidade de a Alitalia imputar o montante do empréstimo autorizado aos seus capitais próprios a fim de cobrir as suas perdas (ver o n.º 3 do artigo 4.º do referido decreto-lei). Esta possibilidade destina-se a permitir à companhia preservar o valor do seu capital, a fim de evitar que as perdas induzam uma diminuição do capital social e das reservas para níveis inferiores ao limite legal e que seja iniciado um processo de insolvência («procedura concorsuale»), bem como permitir manter em aberto uma perspectiva credível de privatização.

(14) As modalidades de reembolso do empréstimo estabelecidas no Decreto-Lei n.º 80 são aplicáveis no contexto do Decreto-Lei n.º 93, com excepção da taxa de juro de que o empréstimo é agravado, que é majorada de 1 % (ver n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93), e do facto de, na hipótese de uma liquidação da companhia, o montante em causa só ser reembolsado depois de satisfeitas as obrigações face a todos os outros credores, solidária e proporcionalmente ao capital social (ver n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93).

([4]) JO C 184 de 22.7.2008, p. 34.

([5]) JO C 319 de 29.12.2007, p. 6.

([6]) JO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

3. RAZÕES QUE CONDUZIRAM À ABERTURA DO PROCEDIMENTO FORMAL DE EXAME

(15) Na sua Decisão de 11 de Junho de 2008, a Comissão salientou que a medida em causa é um empréstimo autorizado pelo Estado italiano, cujo montante pode ser imputado aos capitais próprios da Alitalia [7] (seguidamente designada a «medida»).

(16) Em relação à qualificação da medida em causa como auxílio, a Comissão comunicou as suas dúvidas quanto ao facto de o Estado italiano, ao autorizar a concessão da dita medida à Alitalia, se ter comportado como um accionista prudente, que segue uma política estrutural, global ou sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidade dos capitais investidos a mais longo prazo do que as de um investidor comum.

(17) Neste contexto, a Comissão considera nomeadamente, com base nas informações de que dispõe, que a medida em causa, independentemente da utilização dos fundos correspondentes, confere à Alitalia uma vantagem económica de que esta não teria beneficiado em condições normais de mercado. Esta apreciação fundamentava-se na situação financeira da companhia, bem como nas condições e circunstâncias em que foi concedida a medida em análise.

(18) A Comissão comunicou igualmente as suas dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado comum. A este respeito, a Comissão considerou designadamente, com base nas informações de que dispunha nessa fase, que a medida de auxílio em causa não poderia ser declarada compatível com o mercado comum em aplicação das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (seguidamente designadas «Orientações de 2004») [8]. A Comissão recorda, com efeito, que a Alitalia já beneficiou de auxílios de emergência e à reestruturação.

(19) Em consequência, a Comissão decidiu proceder à abertura do procedimento formal de exame a fim de dissipar as suas dúvidas quanto à qualificação do regime em causa como auxílio estatal e quanto à sua compatibilidade com o mercado comum.

4. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES ITALIANAS

(20) Nas suas observações, as autoridades italianas defendem que a medida em causa não constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

(21) Consideram que o Estado italiano se comportou como um accionista que tem como objectivo garantir à empresa em que tem uma participação os recursos financeiros necessários para fazer face, a curto prazo, às suas necessidades de liquidez. O empréstimo de accionista comum autorizado pela Itália constituiria assim um simples financiamento-ponte destinado a valorizar a participação do Estado, empréstimo esse que teria sido concedido por um accionista prudente, que segue uma política estrutural, global ou sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidade dos capitais investidos a mais longo prazo do que as de um investidor comum. Neste contexto, as taxas de juro praticadas no caso em análise seriam coerentes com a natureza e as finalidades de um financiamento pelos accionistas. Embora geralmente caracterizado pela sua natureza não onerosa, um tal financiamento teria sido considerado oneroso no caso em análise, tendo em conta o tipo de mutuante e a fixação da taxa de juro a um nível que permite uma remuneração económica directa e adequada do capital.

(22) No que diz respeito à alegação da Comissão segundo a qual as dúvidas relativas à natureza de auxílio da medida em causa se baseiam no facto de esta ter sido adoptada em simultâneo com a retirada de uma oferta de aquisição apresentada à Alitalia em 14 de Março de 2008, bem como na ausência de demonstração da existência de «perspectivas certas e imediatas de aquisição da Alitalia por outro investidor», a Itália recorda que as razões que não permitiram a conclusão do processo de privatização com o grupo Air France-KLM já foram explicadas. Segundo as autoridades italianas, a não conclusão deste processo não invalidava todavia um projecto de privatização, num contexto que valorize o património da sociedade, salvaguardando ao mesmo tempo o seu valor residual para os accionistas.

(23) Além disso, a evolução ulterior a 30 de Maio de 2008 permitiria pensar que existem ainda razoáveis possibilidades de seguir esta via. As autoridades italianas referem-se, neste contexto, ao contrato celebrado em 9 e 10 de Junho de 2008, mediante o qual a Alitalia confiou à Intesa Sanpaolo S.p.A. (seguidamente designada «Intesa Sanpaolo») a missão de promover e procurar uma oferta destinada ao Ministério da Economia e das Finanças, na sua qualidade de accionista da Alitalia, e à Alitalia, a fim de permitir a um ou vários investidores industriais ou financeiros interessados em participar na recuperação, desenvolvimento e relançamento da Alitalia, nomeadamente através da sua capitalização, assumir de forma duradoura o controlo da companhia. Este mandato, em curso de execução, teria uma duração de 60 dias e poderia ser prorrogado por 30 dias a pedido da companhia.

(24) A título subsidiário, as autoridades italianas defendem que a medida é, em qualquer caso, compatível com o mercado comum em conformidade com as Orientações de 2004.

[7] A medida visada na presente decisão baseia-se nos Decretos-Lei n.os 80 e 93 supramencionados.

[8] JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

(25) Com efeito, em primeiro lugar, a Alitalia seria uma empresa em dificuldade na acepção das referidas orientações. Em segundo lugar, a medida em causa seria uma operação reversível que respeita o requisito das Orientações de 2004 de que os auxílios de emergência devem assumir a forma de apoio meramente temporário e não devem constituir medidas estruturais.

(26) Em terceiro lugar, o processo de privatização da companhia e a medida em causa, adoptada para a execução deste processo, estariam em conformidade com os requisitos estabelecidos na alínea b) do ponto 25 das Orientações de 2004. O empréstimo de 300 milhões de EUR garantiria simplesmente a continuidade da companhia sem, no entanto, lhe permitir aplicar estratégias competitivas no mercado do transporte aéreo passíveis de hipotéticas repercussões económicas.

(27) Em quarto lugar, no que diz respeito à afirmação da Comissão de que não foi respeitado o «compromisso do Estado-Membro em causa [de] comunicar à Comissão, no prazo de seis meses a contar da autorização do auxílio de emergência, um plano de reestruturação» ([9]) [alínea c) do ponto 25 das Orientações de 2004], as autoridades italianas argumentam que a elaboração do plano se inscreve no processo de privatização da companhia que a Itália teria apresentado pormenorizadamente na sua carta à Comissão de 30 de Maio de 2008. Neste contexto, as autoridades italianas recordam que, na hipótese alternativa de uma restituição integral do empréstimo, o Decreto-Lei n.º 93 prevê que o reembolso deve ter imperativamente lugar o mais rapidamente possível entre o trigésimo dia seguinte à data de cessão da totalidade da quota do capital social detida pelo Ministério da Economia e das Finanças, ou, por outras palavras, da perda de controlo efectivo, e o dia 31 de Dezembro de 2008. As autoridades italianas deduzem que foi efectivamente apresentado um calendário no próprio momento de adopção da medida contestada e que este satisfaz substancialmente os requisitos das Orientações de 2004 nessa matéria.

(28) Em quinto lugar, de acordo com os requisitos estabelecidos na alínea d) do ponto 25 das Orientações de 2004, a concessão do empréstimo em causa justificar-se-ia pelas necessidades imediatas de liquidez da companhia decorrentes de dificuldades económicas objectivas e aliás reconhecidas pela Comissão na sua Decisão de 11 de Junho de 2008 (ver considerandos 18 a 20 dessa decisão). A esse respeito, as autoridades italianas recordam que o empréstimo se destina apenas a garantir, a curto prazo, a continuidade e o património da Alitalia, a fim de permitir o sucesso do processo de privatização. O montante total da intervenção de 300 milhões de EUR seria estritamente necessário e proporcionado à realização desses objectivos, conforme demonstrado aliás na apresentação feita pela Itália da situação económica e financeira da companhia na sua carta à Comissão de 30 de Maio de 2008 (ver páginas 6 a 9).

([9]) Decisão da Comissão de 11 de Junho de 2008, supracitada, considerando 7.

(29) Em sexto e último lugar, a aplicação do princípio de auxílio único estabelecido na alínea e) do ponto 25 das Orientações de 2004 não seria contraditória nas circunstâncias específicas em causa.

(30) Embora já tenha beneficiado de um auxílio à reestruturação, ligado a um plano de recuperação no período de 1996-2000, e de um auxílio de emergência em 2004, a Alitalia poderia com efeito beneficiar de uma derrogação ao princípio de auxílio único. As autoridades italianas referem-se, neste contexto, à Decisão da Comissão de 1 de Dezembro de 2004 relativa ao auxílio estatal que a França tenciona conceder à empresa Bull ([10]) (a seguir designada «Decisão Bull»).

(31) As autoridades italianas recordam que a aplicação do princípio de auxílio único tem como objectivo evitar que intervenções públicas sucessivas em favor de determinadas empresas se limitem «a manter o *statu quo*, a retardar o inevitável e a transferir entretanto os problemas económicos e sociais para outros produtores mais eficientes ou para outros Estados-Membros» (ponto 72 das Orientações de 2004). Com efeito, a possibilidade de derrogação a este princípio equivaleria a reconhecer a existência de casos em que estes elementos não são verificáveis e a acumulação dos auxílios concedidos durante um determinado período a um mesmo beneficiário não seria suficiente para permitir considerar que a empresa só consegue «sobreviver graças aos sucessivos apoios do Estado» (ponto 72 das Orientações).

(32) Quanto a esse aspecto, a privatização da companhia, que continua a ser uma solução possível e credível, poderia acarretar, quando da sua realização, uma real ruptura em relação à situação existente no que diz respeito à gestão empresarial da Alitalia, que seria assim sujeita a novos órgãos de controlo, e permitir um retorno efectivo da companhia a uma situação de rentabilidade graças aos contributos económicos dos membros da nova sociedade. As autoridades italianas afirmam igualmente que o conjunto dos factores exógenos e imprevistos que prolongaram o processo de privatização da Alitalia pode indubitavelmente comportar circunstâncias imprevisíveis e excepcionais que não lhe são imputáveis, em conformidade com o ponto 73 das Orientações de 2004.

5. **OBSERVAÇÕES DOS TERCEIROS INTERESSADOS**

(33) Cinco partes interessadas transmitiram as suas observações à Comissão, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado. A lista dessas partes interessadas consta do anexo à presente decisão.

(34) No que diz respeito, por um lado, à questão da qualificação da medida em causa como auxílio, quatro partes interessadas apoiam a posição da Comissão nessa matéria, considerando que a referida medida constitui um auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

([10]) JO L 342 de 24.12.2005, p. 81.

(35) A British Airways (BA) e a Sterling Airlines salientam que, na ausência da medida em causa, a Alitalia entraria em falência segundo a lei italiana. A Alitalia perderia assim o seu certificado de transportadora aérea em aplicação da regulamentação em matéria de aviação civil e deveria, por conseguinte, cessar as suas actividades.

(36) A Neos argumenta neste contexto que, no que diz respeito à taxa de juro aplicável à medida em causa para fins do seu reembolso, a majoração de 100 pontos de base da taxa de referência não toma de forma alguma em consideração os riscos incorridos pelas autoridades italianas ao autorizarem a medida em causa. A Neos apoia igualmente a apreciação da Comissão constante da sua Decisão de 11 de Junho de 2008 relativa à ausência de perspectiva de privatização da Alitalia no momento da autorização da concessão da medida em causa. Com efeito, esta circunstância seria confirmada pelas fortes tensões que se verificaram, durante o mês de Agosto, entre o Ministério das Finanças italiano e o Conselho de Administração da companhia quanto à «continuidade da empresa» e à aprovação das contas semestrais desta última.

(37) As companhias British Airways e Sterling Airlines recordam que a Alitalia beneficiou, no passado, de medidas similares. A Ryanair lamenta pela sua parte que a Comissão tenha limitado o âmbito do procedimento formal de exame aberto em 11 de Junho de 2008 à medida em causa, dado que, em seu entender, a Alitalia beneficia de outros auxílios estatais ilegais desde Novembro de 2005. A análise destas outras medidas permitiria reforçar a análise de que um investidor privado não teria autorizado, nas circunstâncias em causa, a concessão dessa medida.

(38) Tanto a Neos como a Ryanair denunciam a distorção da concorrência resultante do apoio que tem sido concedido pela Itália à Alitalia desde há vários anos.

(39) Por outro lado, no que diz respeito à compatibilidade da medida em causa com o mercado comum, a British Airways considera que esta medida constitui um auxílio de emergência e deveria, por conseguinte, respeitar as condições estabelecidas nas Orientações de 2004. Ora, esse auxílio não teria sido notificado à Comissão antes da sua aplicação e não satisfaria as condições das referidas orientações.

(40) A esse respeito, a British Airways argumenta que a concessão da presente medida não pode deixar de violar o princípio de auxílio único estabelecido nas Orientações [alínea e) do ponto 25 das Orientações de 2004], dado que a Alitalia já beneficiara de um auxílio à reestruturação aprovado pela Comissão. A British Airways acrescenta que a excepção ao princípio de auxílio único estabelecida no ponto 73 das Orientações não é aplicável ao caso em análise, dado que a Alitalia não teve de enfrentar circunstâncias imprevisíveis que não lhe sejam imputáveis. Neste contexto, a British Airways e a Sterling Airlines precisam que a conjuntura actual muito difícil que enfrenta o sector aéreo, ligada nomeadamente ao aumento do preço do petróleo, afecta o conjunto dos operadores do sector. A British Airways deduz assim que este argumento não poderia ser legitimamente invocado pela Alitalia para beneficiar de uma derrogação ao princípio de auxílio único estabelecido nas Orientações de 2004. A necessidade de financiamento da companhia dever-se-ia à sua incapacidade de se reestruturar numa perspectiva de redução dos seus custos internos, apesar dos auxílios estatais de que já teria beneficiado.

(41) Além disso, segundo a British Airways, a medida em causa não constitui um auxílio de tesouraria sob a forma de garantias de empréstimos ou de empréstimos, apresentando sim as características de uma injecção de capital que garante ao Governo italiano o controlo efectivo da companhia [alínea a) do ponto 25 das Orientações].

(42) No que diz respeito à condição estabelecida nas Orientações de 2004 ligada à existência de razões sociais graves, a British Airways sublinha que a insolvência da Alitalia não é de molde a causar graves perturbações em detrimento dos passageiros devido à existência de concorrentes tanto nas linhas nacionais como nos voos internacionais. Quanto aos efeitos colaterais negativos na situação dos seus concorrentes, estes resultariam da manutenção da Alitalia no mercado apesar das suas dificuldades financeiras, do aumento do número das suas linhas, nomeadamente de Roma e Milão para Los Angeles, bem como da redução das suas tarifas. Estas opções comerciais não seriam racionais considerando a sua situação financeira e demonstrariam a sua vontade de aumentar a sua quota de mercado face aos concorrentes que não beneficiam de auxílios estatais [alínea b) do ponto 25 das Orientações de 2004].

(43) Além disso, a medida em causa não teria sido concedida à Alitalia por um período limitado de seis meses, conforme exigido nas Orientações de 2004 [alínea c) do ponto 25].

(44) Por fim, a British Airways argumenta que, dado esta política comercial se caracterizar pela autorização de despesas não essenciais, não é possível garantir que o auxílio em causa seja limitado ao montante necessário para a manutenção da empresa durante o período em que o auxílio é autorizado, devendo este montante basear-se nas necessidades de tesouraria resultantes de perdas da empresa [alínea d) do ponto 25 das Orientações de 2004].

(45) A Ryanair critica a Comissão por não ter já solicitado a suspensão imediata da medida em causa e solicita que seja exigido à Alitalia o reembolso imediato dos 300 milhões de EUR que lhe foram concedidos pela Itália. A Ryanair sublinha igualmente que, contrariamente ao que pretendem as autoridades italianas, não poderia ser invocado qualquer motivo de ordem pública e de continuidade territorial para justificar a concessão da medida em causa à Alitalia. A Ryanair refere-se neste contexto à redução das quotas de mercado detidas pela Alitalia em determinadas linhas.

(46) A *European Travel Agents' and Tour Operators' Associations* (ECTAA) e a *Guild of European Business Travel Agents* (GEBTA) consideram, pelo contrário, que a medida em causa se destina a evitar a falência da Alitalia e que a sua concessão permite proteger os consumidores na ausência de legislação que proteja os passageiros na hipótese de falência da companhia. A ECTAA e a GEBTA acrescentam que a concessão do empréstimo em causa era a única solução razoável para evitar a falência da Alitalia e para a ajudar no seu processo de privatização. Considerando as perspectivas de relançamento da companhia anunciadas na imprensa, a concessão deste empréstimo seria justificada do ponto de vista económico a fim de possibilitar uma reestruturação completa da Alitalia na perspectiva de lucros futuros.

6. RESUMO DAS DECISÕES DA COMISSÃO RELATIVAS À ALITALIA

(47) No presente contexto e para fins de análise da medida em causa, convém recordar que a Comissão adoptou anteriormente as seguintes decisões relativas à Alitalia:

— Decisão da Comissão, de 15 de Julho de 1997, relativa à recapitalização da companhia Alitalia ([11]): nessa decisão, a Comissão considerou que a recapitalização da Alitalia sob a forma de uma dotação em capital de 2 750 mil milhões de liras italianas constituía, sob reserva do respeito de determinados compromissos, um auxílio estatal compatível com o mercado comum em aplicação do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado;

— Decisão da Comissão, de 18 de Julho de 2001, relativa à recapitalização da companhia Alitalia ([12]): dado que a Decisão de 15 de Julho de 1997 foi anulada pelo Tribunal de Primeira Instância ([13]), a Comissão adoptou uma nova decisão relativa a essa mesma recapitalização. Nessa decisão, a Comissão chegou à mesma conclusão que na sua Decisão de 15 de Julho de 1997, ou seja que a recapitalização da Alitalia constituía um auxílio estatal compatível com o mercado comum ([14]);

— Decisão da Comissão, de 19 de Junho de 2002, C 54/96 e N 318/02 — Terceira parcela do auxílio à reestruturação a favor da transportadora Alitalia, aprovado pela Comissão em 18 de Julho de 2001, e novo aumento de capital no montante de 1,4 mil milhões de EUR ([15]): nesta decisão, a Comissão aprovou a terceira parcela supracitada (129 milhões de EUR) e considerou que a nova recapitalização não constituía um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado;

— Decisão da Comissão, de 20 de Julho de 2004, N 279/04 — Medidas urgentes a favor da reestruturação e relançamento da Alitalia (auxílio de emergência) ([16]): nesta decisão a Comissão autorizou um auxílio de emergência sob a forma de uma garantia do Estado para um empréstimo-ponte de 400 milhões de EUR ([17]);

— Decisão da Comissão, de 7 de Junho de 2005, C 2/05, relativa ao plano de reestruturação empresarial da Alitalia ([18]): nesta decisão, a Comissão considerou que as medidas em causa não constituíam auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

7. APRECIAÇÃO DA MEDIDA À LUZ DO N.º 1 DO ARTIGO 87.º DO TRATADO CE

(48) Na sequência do procedimento formal de exame aberto com base no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado e tendo em conta os argumentos apresentados neste contexto pelas autoridades italianas e as partes interessadas, a Comissão considera que a medida em causa, ou seja, o empréstimo concedido à Alitalia cujo montante de 300 milhões de EUR pode ser imputado aos capitais próprios da companhia, constitui um auxílio estatal incompatível com o mercado comum, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, e ilegal, na acepção do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

7.1. Existência de auxílio estatal

(49) De acordo com o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(50) A qualificação de uma medida nacional como auxílio estatal implica que sejam preenchidas as seguintes condições cumulativas: 1) a medida em questão confira uma vantagem através de recursos estatais, 2) essa vantagem seja selectiva e 3) a medida em causa falseie ou ameace falsear a concorrência e seja susceptível de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros ([19]).

(51) É oportuno expor as razões que permitem à Comissão considerar, na presente fase, que a medida em causa satisfaz estas condições cumulativas.

([11]) JO L 322 de 25.11.1997, p. 44.
([12]) JO L 271 de 12.10.2001, p. 28.
([13]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 12 de Dezembro de 2000, *Alitalia v Comissão*, T-296/97, Colectânea 2000, p. II -3871.
([14]) O recurso interposto pela Alitalia contra a Decisão da Comissão, de 18 de Julho de 2001, foi rejeitado pelo Tribunal de Primeira Instância no seu acórdão de 9 de Julho de 2008, *Alitalia v Comissão*, T-301/01 (ainda não publicado na Colectânea).
([15]) JO C 239 de 4.10.2002, p. 2.
([16]) JO C 125 de 24.5.2005, p. 7.
([17]) A Air One interpôs um recurso de anulação desta decisão que está actualmente pendente no Tribunal de Primeira Instância (Processo T-344/02).
([18]) JO L 69 de 8.3.2006, p. 1.
([19]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de Janeiro de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze* (C-222/04, Colectânea 2004, p. I-289, n.º 129).

7.1.1. *Quanto à existência de uma vantagem conferida através de recursos estatais*

(52) Convém, por um lado, salientar que a medida em causa constitui um empréstimo, cujo montante pode ser imputado aos capitais próprios da Alitalia ([20]), que foi concedido directamente a esta última pelo Estado italiano e inclui portanto a transferência de recursos estatais. Além disso, esta medida é da responsabilidade do Estado italiano, dado que a decisão de concessão do referido empréstimo foi, com efeito, adoptada pelo Conselho de Ministros italiano em 22 de Abril de 2008 e posteriormente completada pelo Decreto-Lei n.º 93 de 27 de Maio de 2008.

(53) Por outro lado, no que diz respeito à existência de uma vantagem económica, é oportuno apreciar se, em circunstâncias similares, um investidor privado poderia ter sido levado a proceder a uma entrada de capitais como a que está em causa. A esse respeito, o Tribunal precisou que, se o comportamento do investidor privado, com o qual deve ser comparada a intervenção do investidor público que visa objectivos de política económica, não é necessariamente o do investidor comum que coloca capitais com vista à sua rentabilização a um prazo mais ou menos curto, esse comportamento deve, pelo menos, ser o de uma *holding* privada ou de um grupo privado de empresas, que seguem uma política estrutural, global ou sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidade a mais longo prazo ([21]).

(54) O Tribunal decidiu igualmente que um sócio privado pode razoavelmente injectar o capital necessário para assegurar a sobrevivência de uma empresa com dificuldades momentâneas, mas que, nesse caso, estaria em condições de recuperar a sua rentabilidade após uma reestruturação. No entanto, quando as entradas de capitais de um investidor público carecem de qualquer perspectiva de rentabilidade, mesmo a longo prazo, devem ser consideradas auxílios na acepção do artigo 87.º do Tratado ([22]).

(55) Convém igualmente recordar que, segundo jurisprudência constante, tanto a existência como a importância de um auxílio devem ser apreciadas tendo em conta a situação no momento da sua concessão ([23]).

(56) No presente caso, é oportuno, para fins da aplicação do critério do investidor privado e dos princípios supramencionados, ter em conta a situação financeira da Alitalia e as características da intervenção estatal em causa.

7.1.1.1. Situação financeira da Alitalia

(57) Quanto à situação financeira da Alitalia, a Comissão constata que esta se encontrava gravemente comprometida quando da concessão do empréstimo em causa e da adopção do Decreto-Lei n.º 93. Com efeito, a Alitalia registou perdas consolidadas de 626 milhões de EUR no exercício de 2006 e de 495 milhões de EUR no exercício de 2007 ([24]).

(58) Além disso, com base nas informações financeiras publicadas pela empresa, a Alitalia registou uma perda antes de impostos de 214,8 milhões de EUR no primeiro trimestre de 2008, ou seja, um agravamento de 41 % em relação ao mesmo período em 2007. Além disso, o endividamento líquido da Alitalia atingia 1,36 mil milhões de EUR em 30 de Abril de 2008, ou seja, um aumento de 13 % em relação ao nível de Dezembro de 2007. Paralelamente, a tesouraria da empresa, incluindo os créditos financeiros a curto prazo, decaiu em 30 de Abril de 2008 para 174 milhões de EUR, uma baixa de 53 % em relação ao final de Dezembro de 2007 ([25]).

(59) Esta circunstância decorre também claramente do Decreto-Lei n.º 80, nos termos do qual é nomeadamente indicado que a concessão do empréstimo em causa deve possibilitar a recuperação da companhia e permitir-lhe fazer face às suas necessidades imediatas de liquidez (ver considerandos 57 e 58 *supra*).

(60) As autoridades italianas argumentam, por outro lado, na sua resposta à Comissão de 30 de Maio de 2008, que a adopção do Decreto-Lei n.º 93 foi motivada pelo agravamento da situação financeira da companhia e se destinava a permitir-lhe salvaguardar o seu valor e assegurar assim a continuidade da sua actividade. Neste contexto, as autoridades italianas referiram que as medidas tomadas se destinavam a evitar que as perdas induzissem uma diminuição do capital social e das reservas para níveis inferiores ao limite legal e que, nessas circunstâncias, fosse iniciado um processo de insolvência («procedura concorsuale») e a liquidação da companhia.

(61) Em 3 de Junho de 2008, as autoridades italianas adoptaram o Decreto-Lei n.º 97 ([26]) que faz igualmente referência à situação financeira da Alitalia supramencionada e que apoia esta análise.

([20]) A medida visada na presente decisão baseia-se nos Decretos-Lei n.ºs 80 e 93 supramencionados.

([21]) Ver, nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de Setembro de 1994, *Espanha v Comissão*, C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colectânea 1994, p. I-4103, n.ºs 20 a 22.

([22]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de Março de 1991, *Itália v Comissão*, C-303/88, Colectânea 1991, p. I-1433, n.ºs 21 e 22.

([23]) Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal, de 19 de Outubro de 2005, *Freistaat Thüringen v Comissão*, T-318/00, Colectânea 2005, p. II-4179, n.º 125.

([24]) Dados transmitidos pelas autoridades italianas na sua carta à Comissão de 30 de Maio de 2008.

([25]) Ver os resultados financeiros disponíveis no sítio internet da Alitalia (http://corporate.alitalia.com/en/investors/financial/index.aspx).

([26]) *Decreto-legge n.º 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonche' in materia fiscale e di proroga di termini* (*GU N.º 128 del 3/06/2008*).

(62) O conjunto destes elementos permite considerar que a situação financeira da Alitalia se encontrava gravemente comprometida tanto na data da concessão do empréstimo de 300 milhões de EUR ao abrigo do Decreto-Lei n.º 80, como na da adopção do Decreto-Lei n.º 93, conforme o admitem aliás as autoridades italianas na sua carta à Comissão de 30 de Maio de 2008. A Comissão considera oportuno salientar quanto a esse aspecto que esta apreciação não foi, de modo algum, posta em causa pelas autoridades italianas nas suas observações sobre a abertura do procedimento formal de exame ([27]).

(63) Neste contexto, a Comissão considera também oportuno recordar que a situação financeira da Alitalia se encontrava degradada desde 1997 e muito comprometida desde 2001, conforme o demonstra a descrição da situação financeira da companhia nas Decisões da Comissão de 18 de Julho de 2001, de 20 de Julho de 2004 e de 7 de Junho de 2005 (supracitadas, ver considerando 47). As medidas de apoio de origem estatal de que a companhia tem beneficiado desde 1997 demonstram suficientemente bem que as dificuldades da companhia, desde há quase 10 anos, têm sido resolvidas de forma recorrente pela intervenção do accionista público.

7.1.1.2. Características da intervenção estatal

(64) No que diz respeito às condições de concessão da medida em causa, a Comissão constata que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 80, a taxa de juro aplicável é a indicada na Comunicação da Comissão sobre as taxas de juro em vigor aplicáveis na recuperação de auxílios estatais e as taxas de referência/actualização para 25 Estados-Membros aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2008 e, a partir de 1 de Julho de 2008, a taxa indicada em conformidade com a Comunicação da Comissão Europeia sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de actualização ([28]). Essa taxa foi majorada de 1 % pelo Decreto-Lei n.º 93 ([29]).

(65) Importa salientar que, no que diz respeito à Comunicação da Comissão sobre as taxas de juro em vigor aplicáveis na recuperação de auxílios estatais e as taxas de referência/actualização para 25 Estados-Membros aplicáveis a partir de 1 de Julho de 2008 ([30]), as taxas nela referidas destinam-se a reflectir o nível médio das taxas de juro em vigor nos diferentes Estados-Membros para empréstimos a médio e a longo prazo (cinco a dez anos) acompanhados de garantias normais. Ora, a Comissão considera que estas taxas, mesmo majoradas de 1 %, não podem ser consideradas apropriadas quando se trata de uma empresa cuja situação financeira se encontra gravemente comprometida. Aliás, a referida comunicação baseia-se na Comunicação da Comissão relativa ao método de fixação das taxas de referência e de actualização de 1997 ([31]), nos termos da qual é mencionado que a «taxa de referência determinada deste modo é uma taxa mínima que pode ser aumentada em situações de risco especial (por exemplo, empresas em dificuldade, ausência das garantias normalmente exigidas pelos bancos, etc.). Nestes casos, o prémio poderá atingir 400 pontos de base e mesmo um nível superior se nenhum banco privado tivesse aceitado conceder o empréstimo em questão». A Comissão considera que mesmo a majoração de 100 pontos de base da taxa de referência, conforme prevista no Decreto-Lei n.º 93, não é passível de tomar em devida consideração a situação particularmente comprometida em que a Alitalia se encontrava no momento da concessão da medida.

(66) Quanto à Comunicação da Comissão Europeia sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de actualização ([32]), basta constatar que, ainda que esta fosse aplicável, dado que o empréstimo foi concedido antes da sua entrada em vigor e que a qualificação de uma medida como auxílio é apreciada no momento da sua concessão, as autoridades italianas não responderam às dúvidas expressas pela Comissão na Decisão de 11 de Junho de 2008. Consequentemente, mantêm-se as dúvidas formuladas pela Comissão a este respeito.

(67) Por conseguinte, a Comissão considera, com base nos elementos referidos, que um investidor privado que se encontrasse numa situação comparável à do Estado italiano no caso em apreciação, mesmo supondo que autorizasse a concessão da medida em causa à Alitalia, não teria aceite que a taxa de juro atribuída, ainda que majorada de 100 pontos de base, fosse a aplicável a uma empresa que se encontra numa situação financeira normal.

(68) Esta apreciação relativa às taxas de juro aplicáveis à medida em causa não é posta em causa pelas alegações das autoridades italianas na sua carta de 12 de Julho de 2008. Com efeito, nas suas observações, as autoridades italianas limitam-se a afirmar, sem a devida fundamentação, que o montante da taxa foi fixado a um nível que permite garantir uma remuneração económica directa e adequada do capital.

(69) A Comissão salienta seguidamente que a decisão do Governo italiano de conceder o empréstimo em causa foi tomada em 22 de Abril de 2008, na sequência da retirada nessa mesma data da oferta de aquisição da Alitalia pelo grupo Air France-KLM ([33]), e que a adopção do Decreto-Lei n.º 93 foi motivada pelo agravamento da situação financeira da companhia. Quaisquer que tenham sido as razões da retirada pela Air France-KLM da sua oferta, as quais estão nomeadamente ligadas à situação financeira da Alitalia ([34]), essas razões em nada afectam o facto de a decisão de concessão do empréstimo em causa ter sido tomada imediatamente a seguir a essa decisão de retirada da oferta.

([27]) Ver ponto 9 da carta das autoridades italianas à Comissão de 12 de Julho de 2008.
([28]) Ver considerando 12 *supra*.
([29]) Ver considerando 5 *supra*.
([30]) Cf. nota de pé-de-página 6.
([31]) JO C 273 de 9.9.1997, p. 3.
([32]) Cf. nota de pé-de-página 6.
([33]) Em 14 de Março de 2008, fora apresentada à Alitalia uma oferta pública de troca de acções, a qual foi aprovada em 16 de Março pelo seu Conselho de Administração.
([34]) Ver a carta das autoridades italianas à Comissão de 30 de Maio de 2008, supracitada.

(70) A esse respeito, a alegação não justificada das autoridades italianas de que a não realização dessa operação não invalidava um projecto de privatização não pode ser tida em conta na ausência de elementos convincentes que demonstrem a existência de tal projecto quando da concessão da medida em causa. As tentativas de privatização da companhia a que as autoridades italianas se referem na sua carta de 30 de Maio de 2008, e que dizem respeito ao período entre finais de 2006 e finais de 2007, não permitem demonstrar que existia uma real perspectiva alternativa de aquisição no momento da concessão da medida em causa.

(71) Quanto à carta de B. Ermolli à Alitalia, referida pelas autoridades italianas na sua carta de 30 de Maio de 2008 e que demonstra, segundo essas autoridades, o interesse de empresários e investidores italianos na elaboração de um projecto de relançamento da companhia, também esta não poderia ser considerada como uma perspectiva dessa natureza ([35]).

(72) Quanto à evolução ulterior a 30 de Maio de 2008 e referida pelas autoridades italianas nas suas cartas e, mais precisamente, no contrato celebrado a 9 e 10 de Junho de 2008 entre a Alitalia e a Intesa Sanpaolo, basta recordar que, para fins de apreciação da medida em causa, devem ter-se em conta as circunstâncias prevalentes no momento da sua concessão. Em qualquer caso, a Comissão salienta que o facto de, em Junho de 2008, a Alitalia ter confiado à Intesa Sanpaolo a missão de promover e procurar uma solução de privatização da companhia não poderá ser considerado uma perspectiva certa e imediata de aquisição da companhia, não existindo aliás qualquer certeza nessa data quanto às possibilidades de sucesso da missão confiada à Intesa Sanpaolo.

(73) Neste contexto, é oportuno salientar que, na época da concessão da medida em causa pelo Estado italiano, nenhum accionista privado da Alitalia interveio em seu apoio, concomitantemente ao Estado, a fim de lhe permitir fazer face à sua necessidade imediata de liquidez.

(74) A quase simultaneidade da retirada da oferta de aquisição supramencionada e da concessão do empréstimo pelo Governo italiano, a ausência de outra perspectiva de aquisição no momento da sua concessão e a ausência de intervenção financeira dos accionistas privados da Alitalia concomitante à do Estado italiano reforçam a conclusão de que um accionista de dimensão comparável não teria consentido a concessão desse empréstimo tendo em conta a gravidade da situação da companhia.

([35]) No comunicado de imprensa da Alitalia de 13 de Maio de 2008, é declarado o seguinte: «*The Board expressed its appreciation for the communication from Mr Bruno Ermolli and awaits a clear statement of intent which proves to be in line with the above indications in order to agree to the requested due diligence*» (http://corporate.alitalia.com/en/press/press/index.aspx).

(75) A Comissão considera aliás que, dada a grave situação financeira da Alitalia, um tal investidor privado não teria concordado em conceder-lhe qualquer empréstimo e muito menos um empréstimo cujo montante se destinava a ser imputado aos seus capitais próprios, o que, em caso de liquidação da companhia, implicaria que apenas fosse reembolsado após a satisfação das obrigações face a todos os outros credores, solidária e proporcionalmente ao capital social (ver n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93). A afectação do empréstimo inicialmente autorizado à cobertura do capital da Alitalia reforça ainda mais a análise da Comissão quanto à natureza de auxílio estatal da medida em causa.

(76) Face ao conjunto de elementos que precedem, a Comissão considera assim que o Estado italiano, ao conceder à Alitalia a medida em causa por um montante de 300 milhões de EUR, não se comportou como um accionista prudente, que segue uma política estrutural, global ou sectorial, e guiado por perspectivas de rentabilidade dos capitais investidos a mais longo prazo do que as de um investidor comum ([36]).

(77) A Comissão conclui que a medida em causa, independentemente da utilização que seja feita dos fundos correspondentes, confere à Alitalia uma vantagem económica através de recursos estatais de que esta não teria beneficiado em condições normais de mercado ([37]).

7.1.2. *Quanto ao carácter selectivo da medida*

(78) A concessão deste empréstimo confere à companhia Alitalia uma vantagem económica da qual esta é a única beneficiária. A medida em causa tem, por conseguinte, um carácter selectivo.

7.1.3. *Quanto ao efeito nas trocas comerciais entre os Estados-Membros e à distorção da concorrência*

(79) A Comissão considera que a medida em causa afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros uma vez que visa uma empresa cuja actividade de transporte tem, pela sua própria natureza, repercussões directas nas trocas comerciais e abrange numerosos Estados-Membros. Além disso, falseia ou ameaça falsear a concorrência no interior do mercado comum uma vez que visa uma única empresa em situação de concorrência com outras companhias aéreas comunitárias na sua rede europeia, especialmente desde a entrada em vigor do terceiro pacote de liberalização dos transportes aéreos em 1 de Janeiro de 1993 ([38]).

([36]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 15 de Setembro de 1998, *Breda Fucine Meridionali v Comissão*, T-126/96 e T-127/96, Colectânea 1998, p. II-3437, n.º 79.

([37]) Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de Julho de 1996, SFEI, C-39/94, Colectânea 1996, p. 3547, n.º 60.

([38]) Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas, Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias e Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240 de 24.8.1992, p. 1).

(80) Por tudo o que foi exposto, a Comissão considera, com base nas informações de que dispõe nesta fase, que a medida de um montante de 300 milhões de EUR concedida pelo Estado italiano à Alitalia constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

7.2. **Qualificação da medida de auxílio como auxílio ilegal**

(81) Nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, o Estado-Membro tem a obrigação de notificar qualquer projecto destinado à instituição ou alteração de auxílios. O Estado-Membro interessado não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de esse procedimento estar concluído e de haver uma decisão final.

(82) A decisão do Governo italiano de conceder o empréstimo de 300 milhões de EUR foi tomada em 22 de Abril de 2008 pelo Decreto-Lei n.º 80. Os fundos foram então colocados à disposição da Alitalia nessa data, conforme aliás confirmado pelas autoridades italianas na sua reunião com a Comissão em 23 de Abril de 2008. Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 93, que prevê a possibilidade de imputar o montante do empréstimo aos capitais próprios da companhia, foi adoptado em 27 de Maio de 2008.

(83) A Comissão constata assim que a referida medida não lhe foi notificada pela Itália até à data da adopção do Decreto-Lei n.º 80 e nem mesmo até à data de adopção do Decreto-Lei n.º 93. A Comissão considera, por conseguinte, que a Itália agiu de forma ilegal ao conceder o auxílio em causa em violação do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

7.3. **Compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum**

(84) Dado que a Comissão considera que a medida em causa constitui um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, é oportuno examinar a sua eventual compatibilidade em relação às derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do referido artigo. Convém recordar a este propósito que o beneficiário da medida de auxílio em causa se insere no sector dos transportes aéreos.

(85) No que diz respeito às derrogações previstas no n.º 2 do artigo 87.º do Tratado, relativas aos auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais, aos auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, bem como aos auxílios atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha, a Comissão observa que estas não são de modo algum relevantes no presente contexto.

(86) Quanto à derrogação prevista no n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado, basta observar que a medida de auxílio em causa não constitui um projecto importante de interesse europeu comum e não se destina a sanar uma perturbação grave da economia italiana. Por último, também não se destina a promover a cultura e a conservação do património, conforme previsto no n.º 3, alínea d), do artigo 87.º do Tratado.

(87) A Comissão considera que, quanto à derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, a qual autoriza auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum, nada permite considerar que o auxílio em causa seja compatível com o mercado comum. Com efeito, não parece ser aplicável ao caso em apreciação nenhuma das derrogações previstas nesta matéria pelas orientações da Comissão relativas à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE a auxílios estatais no sector da aviação ([39]), conforme completadas pela Comunicação da Comissão [relativa] a orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ([40]).

(88) Além disso, embora a Comissão tenha autorizado, a título excepcional, certos auxílios ao funcionamento no sector dos transportes aéreos com base nas orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional de 1998, conforme alteradas em 2000 ([41]), aplicáveis às linhas aéreas exploradas a partir do território das regiões ultraperiféricas e a fim de compensar os custos adicionais resultantes das desvantagens permanentes dessas regiões, identificadas no n.º 2 do artigo 299.º do Tratado, esta excepção carece de relevância no presente contexto.

(89) Quanto às derrogações supramencionadas, a Comissão observa que as autoridades italianas invocaram, nos seus documentos, a sua aplicabilidade no caso em análise.

(90) Quanto ao argumento das autoridades italianas ligado à necessidade de garantir, por razões de ordem pública e de continuidade territorial, o serviço público assegurado pela Alitalia, a Comissão constata que esta afirmação, sem fundamentação, não lhe permite considerar que a medida de auxílio em causa é compatível com o mercado comum.

(91) Finalmente, a Comissão considera que a medida de auxílio em causa não poderia ser declarada compatível com o mercado comum em aplicação das Orientações de 2004. Embora a Alitalia possa ser qualificada de empresa em dificuldade na acepção das referidas orientações, as outras condições cumulativas que permitem considerar que o empréstimo em causa é um auxílio de emergência não estão satisfeitas no caso em apreço.

([39]) JO C 350 de 10.12.1994, p. 5.
([40]) JO C 312 de 9.12.2005, p. 1.
([41]) JO C 258 de 9.9.2000, p. 5.

(92) Com efeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que as autoridades italianas não demonstraram que a medida em causa não teria efeitos colaterais inaceitáveis noutros Estados-Membros ([42]). Com efeito, as autoridades italianas limitam-se, quanto a este aspecto, a argumentar que o processo de privatização e a concessão, neste contexto, da medida em causa constituem um processo de carácter geral, dado que a concessão da referida medida não coloca a Alitalia em condições de aplicar estratégias competitivas. As autoridades italianas não facultaram quaisquer pormenores sobre razões sociais graves que justificassem a concessão da medida em causa.

(93) Em segundo lugar, as autoridades italianas não se comprometeram a comunicar, no prazo máximo de seis meses a contar da aplicação da medida, um plano de reestruturação, um plano de liquidação ou prova do reembolso integral do referido empréstimo ([43]). As autoridades italianas referem, nos seus documentos, tanto a existência de um plano de reestruturação como a existência de um calendário para fins de reembolso da medida em causa. Ora, por um lado, a alegação das autoridades italianas de que a elaboração do plano de reestruturação se inscreve no processo de privatização da Alitalia iniciado em 2006 não permite considerar que a Comissão dispõe de um compromisso formal de comunicação de um plano efectivo de reestruturação da companhia no prazo de seis meses a contar da concessão da medida.

(94) Por outro lado, o suposto calendário de reembolso do empréstimo que constaria do Decreto-Lei n.º 93 supracitado também não permite à Comissão considerar que está respeitada a condição estabelecida na alínea c) do ponto 25 das Orientações 2004. Com efeito, o facto de o empréstimo em causa dever ser reembolsado o mais rapidamente possível entre o trigésimo dia após a cessão do capital social da Alitalia e o dia 31 de Dezembro de 2008 não permite considerar que as autoridades italianas se tenham comprometido a apresentar, no prazo de seis meses a contar da concessão da medida estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80, a prova do seu reembolso integral, ou seja, o mais tardar em 23 de Outubro de 2008.

(95) Em qualquer caso, as autoridades italianas têm em conta o facto de, nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 93, estar indicado que, na hipótese de uma liquidação da companhia, o montante em causa apenas será reembolsado após a satisfação das obrigações face a todos os outros credores, solidária e proporcionalmente ao capital social, o que compromete, nessa hipótese, qualquer perspectiva de reembolso. Por outro lado, a evocação nesse decreto de uma hipótese de liquidação da companhia não pode ser entendida como um compromisso da Itália de comunicar um plano de liquidação num prazo máximo de seis meses a contar da data da aplicação da medida.

([42]) Ver alínea b) do ponto 25 das Orientações de 2004.
([43]) Ver alínea c) do ponto 25 das Orientações de 2004.

(96) Em terceiro lugar, as autoridades italianas também não demonstraram que o auxílio em causa seria quantitativamente justificado para fins de manutenção da empresa [alínea d) do ponto 25 das Orientações de 2004]. Com efeito, as autoridades italianas limitaram-se a afirmar, nos seus documentos, que o montante total da intervenção em favor da Alitalia era estritamente necessário e proporcional ao objectivo de preservação da continuidade e do património da companhia. Neste contexto, contrariamente ao argumentado pelas autoridades italianas, a descrição da situação financeira da companhia na sua carta à Comissão de 30 de Maio de 2008 não permite chegar a essa conclusão.

(97) Em quarto lugar, e de qualquer forma, não se poderia considerar que a Alitalia tenha respeitado a condição ligada à regra de auxílio único ([44]), quer se trate aliás de um auxílio de emergência, quer de um auxílio à reestruturação. Com efeito, é conveniente recordar que, segundo as Orientações de 2004, se uma empresa já beneficiou de um auxílio de emergência ou à reestruturação no passado e se decorreram menos de 10 anos após a concessão do auxílio de emergência ou o termo do período de reestruturação ou de execução do plano, a Comissão não autorizará um novo auxílio de emergência ou à reestruturação.

(98) É um facto que a Alitalia já beneficiou de um auxílio à reestruturação aprovado pela Comissão na Decisão de 18 Julho de 2001 ([45]), bem como de um auxílio de emergência sob a forma de garantia do Estado para um empréstimo-ponte de 400 milhões de EUR aprovado pela Comissão na sua Decisão de 20 de Julho de 2004 ([46]). Dado não ter decorrido um prazo de 10 anos desde a concessão deste último auxílio, a Alitalia não pode beneficiar de um auxílio no presente caso.

(99) Contudo, é verdade que as Orientações de 2004 prevêem excepções à aplicação desta regra de auxílio único. Contudo, a Comissão verifica, por um lado, que as condições estabelecidas nas alíneas a) ou b) do ponto 73 não estão satisfeitas no caso em análise. Aliás, as autoridades italianas não alegaram que essas excepções seriam aplicáveis no presente caso.

(100) Por outro lado, quanto à excepção prevista na alínea c) do ponto 73 das Orientações de 2004 ligada à existência de circunstâncias excepcionais, imprevisíveis e não imputáveis à empresa em causa, a Comissão considera que esta também não é aplicável neste caso.

(101) Com efeito, é conveniente recordar que as dificuldades financeiras da Alitalia são, desde há vários anos, de carácter recorrente, o que impede que as dificuldades da companhia que justificaram a concessão da medida em causa sejam qualificadas de excepcionais, imprevisíveis e não imputáveis à companhia.

([44]) Ver a alínea e) do ponto 25 da secção 3.1.1 e a secção 3.3 das Orientações de 2004.
([45]) Decisão da Comissão de 18 de Julho de 2001 (supracitada no considerando 47).
([46]) Decisão da Comissão de 20 de Julho de 2004 (supracitada no considerando 47).

(102) Neste contexto, é oportuno reportar-nos à descrição da situação financeira da Alitalia constante das Decisões da Comissão de 18 de Julho de 2001, de 20 de Julho de 2004 e de 7 de Junho de 2005 (supracitadas), que descrevem a situação difícil, desde 1997, e seguidamente preocupante, desde 2001, em que se encontrava a companhia ([47]). A situação financeira muito comprometida da Alitalia na data da concessão da medida em causa demonstra aliás o fracasso do plano de reestruturação notificado à Comissão em 2004 e que foi objecto da sua Decisão de 7 de Junho de 2005 ([48]).

(103) As medidas de apoio concedidas à Alitalia pelas autoridades italianas nestes últimos anos atestam também, aliás, o carácter recorrente desta situação financeira comprometida (ver secção 7 *supra*) ([49]).

(104) Neste contexto, a actual conjuntura muito difícil que afecta o sector dos transportes aéreos, ligada nomeadamente a uma aceleração do aumento do preço do petróleo no primeiro semestre de 2008, não permitiria explicar a situação particularmente grave em que se encontra a Alitalia há muitos anos. É de recordar quanto a esse aspecto que, nos termos do supramencionado Decreto-Lei n.º 80, de 23 de Abril de 2008, a concessão do empréstimo em causa é motivada pela situação financeira da companhia e pela sua necessidade imediata de liquidez e que a adopção do Decreto-Lei n.º 93 foi motivada pelo agravamento da situação financeira da companhia e tem como objectivo permitir-lhe salvaguardar o seu valor e assegurar assim a continuidade da sua actividade ([50]).

(105) Apesar de não haver quaisquer dúvidas de que a actual conjuntura económica contribui para acentuar as dificuldades da Alitalia, não é menos verdade que as suas dificuldades económicas eram anteriores a essa conjuntura e que, além disso, esta afecta o conjunto das transportadoras aéreas.

(106) Daí decorre que não existe motivo para a derrogação, nas circunstâncias em causa, ao princípio de auxílio único das Orientações de 2004.

(107) A invocação, pela Itália, da Decisão Bull não põe em causa esta análise.

(108) Nos termos dessa decisão, a Comissão considerou que, nas circunstâncias específicas desse caso, o critério de auxílio único («*one time, last time*») não impedia a autorização do auxílio notificado pela França apesar de não ter decorrido o prazo de 10 anos necessário para a concessão de um novo auxílio à reestruturação. Segundo a Comissão, nessa decisão a filosofia deste princípio, ou seja, impedir todo o apoio abusivo, tinha sido respeitada, visto que a França não mantivera artificialmente a empresa Bull, apesar de as dificuldades desta terem sido de carácter recorrente.

(109) Contudo, convém salientar que as orientações aplicáveis à sociedade Bull eram as de 1999 e não, como no presente caso, as de 2004 ([51]). Contrariamente às Orientações de 1999, as Orientações de 2004 prevêem que sejam tidos em conta, para fins da aplicação do princípio de um auxílio único de emergência ou à reestruturação, não apenas os auxílios à reestruturação, mas também os auxílios de emergência anteriormente concedidos à empresa em causa. A Comissão sublinha também que decorre das Orientações de 2004 que, para evitar que as empresas sejam injustamente apoiadas, quando só conseguem sobreviver graças aos sucessivos apoios do Estado, os auxílios de emergência ou à reestruturação só devem ser concedidos uma única vez (ver ponto 72).

([47]) Na Decisão de 18 de Julho de 2001 consta: «Ora, apesar dos melhoramentos resultantes das adaptações introduzidas no plano em Fevereiro e Junho de 1997 e notificadas à Comissão em 26 de Junho de 1997, a Alitalia é uma empresa cujo risco específico continua a ser muito elevado. Recorde-se, neste contexto, que: […] a companhia encontra-se numa situação financeira extremamente difícil e precária. Só a injecção de capital de 1 bilião de liras em Junho de 1996 lhe permitiu evitar a falência, visto que no início de 1996 os fundos próprios estavam praticamente reduzidos a zero e o endividamento atingia níveis elevados. Tendo em conta as dimensões da companhia e a importância do investimento previsto, uma situação financeira tão desequilibrada é um factor que, só por si, pode desencorajar um investidor que actue segundo as leis da economia de mercado». Decorre, por outro lado, da Decisão de 20 de Julho de 2004 que a situação da Alitalia continua, desde 2001, a ser preocupante, que um indício da gravidade crescente da situação foi o facto de as acções da companhia terem sido suspensas na terça-feira 4 de Maio de 2004 após uma descida de 15 % na sua cotação, para 0,1995 EUR, e que a sociedade de auditoria das contas da Alitalia teria verificado uma deterioração da sua situação financeira e indicado que, na ausência de medidas incisivas e adequadas, esta situação financeira imporia a necessidade de novas soluções, incluindo a liquidação. Por último, consultar, na Decisão de 7 de Junho de 2005, o resumo da situação da companhia em Julho de 2004.

([48]) Convém recordar que o plano de reestruturação apresentado à Comissão em 2004 previa «para 2008, um melhoramento anual de cerca de mil milhões de EUR, dos quais 200 milhões provenientes do aumento do *load factor* e cerca de 770 milhões em resultado das intervenções previstas pelo plano. Entre estes, os melhoramentos mais significativos proviriam da realização de economias de escala na frente dos adquiridos e da redução quer nos encargos comerciais quer nas despesas de pessoal» (ver considerando 203 da Decisão de 7 de Junho de 2005).

([49]) Nos termos das Orientações de 2004, «se for concedido um auxílio de emergência a uma empresa que já tenha recebido um auxílio à reestruturação, pode considerar-se que as dificuldades do beneficiário são de carácter recorrente e que as intervenções repetidas do Estado provocam distorções da concorrência contrárias ao interesse comum. Tais intervenções repetidas do Estado não deviam ser permitidas» (no final do ponto 72).

([50]) Ver considerando 57 *supra*.

([51]) Ver nota de pé-de-página 9 da Decisão Bull (supracitada).

(110) Além disso, contrariamente às circunstâncias específicas do processo Bull ([52]), as dificuldades da Alitalia que motivaram a concessão da medida em causa não estão, como anteriormente observado, ligadas à actual conjuntura desfavorável do sector dos transportes aéreos. Essas dificuldades são, além disso, de natureza idêntica às já verificadas anteriormente pela companhia, conforme demonstrado na descrição da sua situação financeira desde 1997 (ver considerandos 57 e 58 *supra*) e apresentam, contrariamente aos factos do processo Bull ([53]), um carácter recorrente.

(111) Por último, contrariamente ao que a Comissão verificara na Decisão Bull ([54]), a Alitalia beneficiou simultaneamente de um auxílio à reestruturação e de um auxílio de emergência sob a forma de uma garantia do Estado, estando ainda longe do seu termo o prazo que deve decorrer após a concessão desses auxílios.

(112) Consequentemente, mesmo supondo que estão satisfeitas as outras condições cumulativas estabelecidas nas Orientações de 2004 que permitem considerar o empréstimo em causa um auxílio de emergência — o que não acontece —, a condição ligada ao princípio de auxílio único não está preenchida no caso em apreciação, pelo que esse não poderia ser objecto de derrogação mediante a aplicação de uma das excepções previstas no ponto 73 das referidas orientações.

(113) Decorre de tudo o que foi exposto que a medida de auxílio em causa não é compatível com o mercado comum.

7.4. **Recuperação**

(114) A Comissão recorda que, em aplicação do n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado (actualmente artigo 88.º do Tratado) ([55]), todos os auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado comum devem ser objecto de recuperação junto do seu beneficiário.

(115) Dado que foi ilegalmente concedida à Alitalia e é incompatível com o mercado comum, a medida em causa deve ser objecto de recuperação junto desta última ([56]).

(116) A Comissão recorda que, tendo em conta a situação financeira gravemente comprometida da Alitalia e as condições de concessão da medida em causa, um investidor privado não teria concordado em conceder-lhe qualquer empréstimo e, muito menos, um empréstimo cujo montante se destinava a ser imputado aos seus capitais próprios. Em consequência, tendo em conta a natureza da medida em causa e as circunstâncias em que decorreu a sua concessão, a Comissão considera que o auxílio a recuperar compreende a totalidade do empréstimo.

(117) Para fins dessa recuperação, devem além disso ser tidos em conta os juros a contar da data em que o auxílio em causa foi colocado à disposição da companhia, ou seja a contar de 22 Abril de 2008, e até à sua recuperação efectiva ([57]).

7.5. **Conclusão**

(118) A Comissão constata que a Itália aplicou ilegalmente a medida de auxílio constituída por um empréstimo de 300 milhões de EUR concedido à Alitalia, que pode ser imputado aos capitais próprios da companhia, em violação do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

(119) Em consequência, a Itália deve tomar todas as medidas necessárias para proceder à recuperação do referido auxílio estatal incompatível com o mercado comum. Deve, por conseguinte, proceder à sua recuperação junto do beneficiário, ou seja, a Alitalia,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O empréstimo de 300 milhões de EUR concedido à Alitalia e que pode ser imputado aos seus capitais próprios, posto em execução pela Itália em violação do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, é incompatível com o mercado comum.

Artigo 2.º

1. A Itália deve proceder à recuperação do auxílio referido no artigo 1.º junto do beneficiário.

2. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram colocados à disposição do beneficiário e até à data da respectiva recuperação efectiva.

([52]) Ver considerando 71 da Decisão Bull (supracitada).
([53]) Ver considerando 73 da Decisão Bull (supracitada).
([54]) Ver considerando 74 da Decisão Bull (supracitada).
([55]) JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.
([56]) A Comissão gostaria de salientar que não estavam neste caso reunidas as condições que lhe permitem adoptar uma decisão exigindo à Itália a recuperação provisória da medida em causa antes da adopção da presente decisão, dado não estar designadamente demonstrada a existência de um risco grave de prejuízo substancial e irreparável para um concorrente da Alitalia [ver n.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 659/1999, supracitado].
([57]) Ver o n.º 2 do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 659/1999 (supracitado) e os considerandos 80, 83 e 113 *supra*.

3. Os juros são calculados numa base composta em conformidade com o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 ([58]) e o Regulamento (CE) n.º 271/2008 que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 ([59]).

Artigo 3.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º será imediata e efectiva.

2. A Itália assegurará a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respectiva notificação.

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália deverá fornecer as seguintes informações à Comissão:

a) Montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;

b) Descrição pormenorizada das medidas já adoptadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

c) Documentos comprovativos de que o beneficiário foi intimado a reembolsar o auxílio.

2. A Itália manterá a Comissão regularmente informada sobre a evolução das medidas nacionais adoptadas para a aplicação da presente decisão até estar concluída a recuperação do auxílio referida no artigo 1.º. A simples pedido da Comissão, a Itália transmitir-lhe-á de imediato todas as informações sobre as medidas já adoptadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Fornecerá também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já reembolsados pelo beneficiário.

Artigo 5.º

A República da Itália é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 12 de Novembro de 2008.

Pela Comissão
Antonio TAJANI
Vice-Presidente

([58]) JO L 140 de 30.4.2004, p. 1.
([59]) JO L 82 de 25.3.2008, p. 1.

ANEXO

Lista das partes interessadas que apresentaram observações à Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Tratado 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 of European Business Travel Agents