



### Sommario

#### II Atti non legislativi

##### DECISIONI

- ★ **Decisione (UE) 2015/1071 della Commissione, del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore dell'aeroporto di Saarbrücken e delle compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto [notificata con il numero C(2014) 5062] (Il testo in lingua inglese è il solo facente fede) <sup>(1)</sup> . . . . . 1**
- ★ **Decisione (UE) 2015/1072 della Commissione, del 1° ottobre 2014, sulle misure cui la Germania ha dato esecuzione a favore di Propapier PM2 GmbH — Aiuto di Stato SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07) [notificata con il numero C(2014) 6837] (Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede) <sup>(1)</sup> . . . . . 54**
- ★ **Decisione (UE) 2015/1073 della Commissione, del 9 gennaio 2015, relativa agli aiuti di stato SA.35888 (2013/C) (ex 2013/NN), SA.37220 (2014/C) (ex 2013/NN), SA.38225 (2014/C) (ex 2013/NN) cui Cipro ha dato esecuzione in favore di Cyprus Airways (Public) Ltd [notificata con il numero C(2014) 9362] (Il testo in lingua inglese è il solo facente fede) <sup>(1)</sup> . . . . . 83**
- ★ **Decisione (UE) 2015/1074 della Commissione, del 19 gennaio 2015, sull'aiuto di stato SA.35842 (2014/C) (ex 2012/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione compensazione integrativa per obblighi di servizio pubblico a favore di CSTP [notificata con il numero C(2015)74] (Il testo in lingua italiana è il solo facente fede) <sup>(1)</sup> . . . . . 112**
- ★ **Decisione (UE) 2015/1075 della Commissione, del 19 gennaio 2015, sull'aiuto di Stato SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione — Compensazione integrativa per obblighi di servizio pubblico a favore di Buonotourist [notificata con il numero C(2015) 75] (Il testo in lingua italiana è il solo facente fede) <sup>(1)</sup>. . . . . 128**

<sup>(1)</sup> Testo rilevante ai fini del SEE



## II

(Atti non legislativi)

## DECISIONI

## DECISIONE (UE) 2015/1071 DELLA COMMISSIONE

del 1° ottobre 2014

relativa all'aiuto di Stato SA 26190 (2012/C) (ex 2011/NN) al quale la Germania ha dato esecuzione a favore dell'aeroporto di Saarbrücken e delle compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto

[notificata con il numero C(2014) 5062]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma <sup>(1)</sup>,

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

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli <sup>(2)</sup> e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

#### 1. PROCEDIMENTO

- (1) In un'interrogazione parlamentare del 2008, la deputata al Parlamento europeo Hiltrud Breyer ha sollevato la questione del finanziamento pubblico a favore di Verkehrsholding Saarland («vh Saar»), dell'aeroporto di Saarbrücken e degli sconti concessi alle compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto <sup>(3)</sup>. L'interrogazione parlamentare ha ricevuto risposta da parte del commissario Tajani il 5 settembre 2008. L'interrogazione è stata inoltre registrata quale denuncia con il numero CP 171/2008.
- (2) Nell'interrogazione parlamentare si affermava che vh Saar aveva ricevuto 11 milioni di EUR dal bilancio statale del Saarland sotto forma di apporto di capitale. Si aggiungeva che tali fondi venivano utilizzati per coprire le perdite della società di gestione dell'aeroporto, che apparteneva a una società controllata di vh Saar. La società di gestione dell'aeroporto, la sua società madre e vh Saar erano collegate tra loro, si sosteneva, con contratti di trasferimento di profitti e perdite [«contratti P&L» (Profit & Loss)]. Tale meccanismo sarebbe servito a sovvenzionare in maniera occulta e permanente un aeroporto improduttivo.
- (3) La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni alla Germania il 31 luglio 2008, il 24 settembre 2010, il 24 marzo 2011 e l'8 agosto 2011. La Germania ha risposto a tali richieste fornendo informazioni il 4 novembre 2008, il 17 gennaio 2011, il 14 giugno 2011 e il 7 ottobre 2011.
- (4) Con lettera del 22 febbraio 2012 la Commissione ha comunicato alla Germania la propria decisione di avviare il procedimento di indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione all'aiuto.

<sup>(1)</sup> A partire dal 1° dicembre 2009 gli articoli 87 e 88 del trattato CE sono diventati gli articoli 107 e 108, rispettivamente, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea dal momento che le due serie di disposizioni sono identiche nella sostanza. Ai fini della presente decisione, i riferimenti agli articoli 107 e 108 del TFUE vanno intesi in riferimento rispettivamente agli articoli 87 e 88 del trattato CE, ove necessario. Il TFUE ha inoltre introdotto talune modifiche terminologiche, come la sostituzione di «Comunità» con «Unione» e «mercato comune» con «mercato interno». Nella presente decisione sarà usata costantemente la terminologia del TFUE.

<sup>(2)</sup> GU C 213 del 19.7.2012, pag. 1.

<sup>(3)</sup> E-3778/08 dell'8 luglio 2008.

- (5) La decisione della Commissione di avviare il procedimento («decisione di avvio del procedimento») è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* <sup>(4)</sup>. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito al presunto aiuto.
- (6) La Commissione ha ricevuto le osservazioni di una parte interessata — Air Berlin — il 20 agosto 2012. Il 1° ottobre 2012 le ha trasmesse alla Germania, cui è stato concesso un mese di tempo per rispondere; le osservazioni della Germania sono pervenute con lettera del 29 ottobre 2012. Nel quadro del procedimento hanno inviato osservazioni anche privati cittadini, i quali hanno affermato che il finanziamento pubblico concesso all'aeroporto costituiva un aiuto di Stato.
- (7) Dopo l'avvio del procedimento di indagine formale la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni il 24 febbraio 2012, il 23 aprile 2012, il 16 ottobre 2012, il 26 novembre 2013 e il 14 marzo 2014. La Germania ha risposto a tali richieste presentando informazioni il 17 aprile 2012, il 4 maggio 2012, il 14 dicembre 2012, 14 gennaio 2014 e il 3 aprile 2014.
- (8) Il 24 febbraio 2014 la Commissione ha informato la Germania che il 20 febbraio 2014 erano stati adottati gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 <sup>(5)</sup>, invitando la Germania stessa a presentare osservazioni entro 20 giorni lavorativi dalla pubblicazione dei nuovi Orientamenti per il settore dell'aviazione nella *Gazzetta ufficiale*. La Germania ha risposto il 6 maggio 2014.
- (9) Gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 4 aprile 2014 <sup>(6)</sup> e hanno sostituito gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 <sup>(7)</sup>.
- (10) Il 15 aprile 2014 è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* un avviso in cui si invitavano gli Stati membri e le parti interessate a presentare osservazioni sull'applicazione degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, in questo caso entro 20 giorni lavorativi dalla data di pubblicazione dell'avviso stesso <sup>(8)</sup>. Air Berlin ha presentato osservazioni il 5 maggio 2014.
- (11) Il 17 giugno 2014 la Germania ha informato la Commissione che accettava, in via eccezionale, che la presente decisione fosse adottata in lingua inglese.

## 2. DESCRIZIONE DELLE MISURE E MOTIVAZIONI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

### 2.1. CONTESTO DELL'INDAGINE

#### 2.1.1. STORIA E SVILUPPO DELL'AEROPORTO DI SAARBRÜCKEN

- (12) L'aeroporto di Saarbrücken è l'aeroporto della capitale del Land del Saarland, Saarbrücken. Secondo le informazioni pubblicamente disponibili, l'aeroporto venne inaugurato nel 1928 e rimase operativo fino al 1939, quando fu chiuso in seguito allo scoppio della guerra. L'aeroporto ha ripreso l'attività nel 1966, quando è stata costruita una pista moderna, adatta ad aerei a medio raggio. Nel 1999 è iniziata la costruzione di un nuovo terminal, che ha richiesto un investimento di circa 11,8 milioni di EUR. Il nuovo terminal, che secondo le informazioni pubblicamente disponibili era concepito per un massimo di 800 000 passeggeri all'anno («pax») è stato aperto nel maggio del 2005. La Germania, tuttavia, sostiene che, a causa delle limitazioni derivanti dall'infrastruttura di sicurezza, l'effettiva capacità dell'aeroporto è di soli 700 000 pax.
- (13) Le tabelle 1 e 2 illustrano lo sviluppo dell'aeroporto in termini di numero di passeggeri e movimento di aeromobili. All'aeroporto di Saarbrücken il traffico aereo di merci non ha dimensioni rilevanti.

Tabella 1

#### Numero di passeggeri 1998–2012 <sup>(1)</sup>

Anno	Voli commerciali di linea	Voli commerciali charter	Totale voli commerciali	Voli non commerciali	Totale
1998	126 231	293 449	419 680	10 070	429 750

<sup>(4)</sup> Cfr. nota 2.

<sup>(5)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

<sup>(6)</sup> Cfr. nota 5.

<sup>(7)</sup> GU C 113 del 15.4.2014, pag. 30.

<sup>(8)</sup> Cfr. nota 7.

Anno	Voli commerciali di linea	Voli commerciali charter	Totale voli commerciali	Voli non commerciali	Totale
1999	134 228	308 634	442 862	3 810	446 672
2000	149 693	332 902	482 595	1 971	484 566
2001	141 676	338 354	480 030	831	480 861
2002	144 542	316 757	461 299	946	462 245
2003	135 100	323 083	458 183	1 502	459 685
2004	128 498	331 355	459 853	1 560	461 413
2005	136 178	350 052	486 230	1 256	487 486
2006	125 188	295 033	420 221	1 422	421 643
2007	176 690	173 263	349 953	639	350 592
2008	360 694	157 226	517 920	368	518 288
2009	335 684	134 249	469 933	214	470 147
2010	331 780	159 469	491 249	166	491 415
2011	368 314	84 000	452 314	1 338	453 652
2012	364 076	61 353	425 429	414	425 843

<sup>(1)</sup> <http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=372>

Tabella 2

**Movimenti di aeromobili <sup>(1)</sup>**

Anno	Voli commerciali di linea	Voli commerciali charter	Totale voli commerciali	Voli non commerciali	Totale
1998	7 240	6 021	13 261	7 558	20 819
1999	7 491	7 192	14 683	7 280	21 963
2000	7 970	8 171	16 141	4 972	21 113
2001	6 740	4 624	11 364	3 582	14 946
2002	7 979	3 957	11 936	3 228	15 164
2003	7 256	4 377	11 633	3 378	15 011
2004	6 531	4 032	10 563	3 201	13 764
2005	6 291	4 453	10 744	3 458	14 202
2006	6 469	4 539	10 980	4 047	15 055

Anno	Voli commerciali di linea	Voli commerciali charter	Totale voli commerciali	Voli non commerciali	Totale
2007	7 046	4 011	11 057	3 464	14 521
2008	11 173	3 475	14 648	2 596	17 244
2009	9 686	2 912	12 598	3 093	15 691
2010	8 775	4 983	13 758	2 487	16 245
2011	7 307	4 641	11 948	2 535	14 483
2012	6 567	3 398	9 965	2 359	12 324

<sup>(1)</sup> [http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten\\_fakten](http://www.flughafen-saarbruecken.de/index.php?id=daten_fakten)

- (14) Per l'aeroporto i due sviluppi più importanti sono stati, da un lato, l'abbandono di Hapag Lloyd nel 2006 e, dall'altro, l'arrivo di Air Berlin nel 2007. La compagnia charter Hapag Lloyd (ora «TUIFly») aveva contribuito con oltre 190 000 passeggeri al traffico totale di Saarbrücken, prima di decidere di spostare la propria attività nel vicino aeroporto di Zweibrücken. L'arrivo di Air Berlin ha invece comportato un notevole incremento del traffico di voli di linea a Saarbrücken. Di conseguenza, mentre fino al 2006 all'aeroporto di Saarbrücken prevaleva il traffico charter, dal 2007 la maggioranza dei passeggeri dipende dal traffico di voli di linea.
- (15) Per quanto riguarda il futuro, la Germania sostiene che, secondo la più recente proiezione relativa al traffico aereo (agosto 2010), il numero dei passeggeri dovrebbe prevedibilmente aumentare a [...] (\*) nel 2020.

#### 2.1.2. UBICAZIONE GEOGRAFICA E BACINO DI UTENZA

- (16) L'aeroporto di Saarbrücken si trova a circa 10 km a sud est della città di Saarbrücken. Gli aeroporti più vicini sono <sup>(9)</sup>:
- *Aeroporto di Zweibrücken* (circa 39 km, o circa 29 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Metz–Nancy–Lorena* (circa 96 km, o circa 61 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Lussemburgo* (circa 121 km, o circa 77 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Francoforte–Hahn* (circa 128 km, o circa 85 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Strasburgo* (circa 140 km, o circa 91 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Francoforte sul Meno* (circa 163 km, o circa 92 minuti in automobile),
  - *Aeroporto di Karlsruhe/Baden–Baden* (circa 161 km, o circa 104 minuti in automobile).
- (17) La Germania sostiene che la grande maggioranza dei passeggeri proviene dalla regione. Si afferma che il 71 % dei passeggeri proverrebbe dal Saarland, il 15 % dalla zona occidentale della Renania–Palatinato (compresa la regione di Zweibrücken) e il 14 % circa dalla Francia, dal Lussemburgo e dalla zona di Treviri. Il previsto incremento del numero di passeggeri dovrebbe derivare anche da una crescita della domanda dalla regione del Saarland.

#### 2.1.3. ASSETTO GIURIDICO ED ECONOMICO DELL'AEROPORTO DI SAARBRÜCKEN

- (18) Nel 1997 Flughafen Saarbrücken GmbH, l'impresa che in precedenza possedeva e gestiva l'aeroporto, è stata suddivisa in due società separate: a Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH («FSBG») è stata affidata la gestione dell'aeroporto, mentre a Flughafen Saarbrücken Besitzgesellschaft mbH («FSBesitzG») è andata la proprietà dell'aeroporto insieme all'incarico della manutenzione dell'infrastruttura. In cambio della gestione e dello sfruttamento commerciale dell'aeroporto, FSBG doveva pagare un affitto a FSBesitzG.

(\*) Segreto aziendale.

<sup>(9)</sup> Fonte: percorso più veloce secondo Google maps.

- (19) Fino al 30 giugno 2007 FSBG era detenuta al 48 % da FSBesitzG, al 51 % da Fraport AG (società di gestione dell'aeroporto di Francoforte sul Meno) e all'1 % dal comune di Saarbrücken. FSBesitzG, a sua volta, era detenuta al 99,9 % da vh Saar e allo 0,1 % dal Land del Saarland. vh Saar è sempre stata detenuta direttamente dal Land del Saarland.
- (20) Il 30 giugno 2007 Fraport AG ha venduto la propria quota di FSBG a FSBesitzG, che di conseguenza è giunta a detenere il 99 % di FSBG. All'inizio del 2008 le due società si sono fuse per ricostituire Flughafen Saarbrücken GmbH (di seguito «FSG»), ripristinando in sostanza la situazione esistente prima della parziale privatizzazione a favore di Fraport AG nel 1997. Dal 2008 ad oggi FSG è detenuta al 100 % da vh Saar.
- (21) **vh Saar** è stata costituita nel 1996 dal ministero per l'Economia e le Finanze del Saarland. Oggetto sociale dell'impresa è il coordinamento delle attività relative alla costruzione, all'ampliamento e alla gestione dei porti e aeroporti pubblici del Saarland. Lo statuto di vh Saar prevedeva anche un contratto di controllo con FSG. Il consiglio di amministrazione e il consiglio di vigilanza sono nominati dal governo statale del Saarland, nella sua qualità di unico azionista. Oltre a FSG, vh Saar possiede anche Hafenbetriebe Saarland GmbH (di seguito «HSG»), società che possiede e gestisce vari porti nel Saarland.
- (22) **FSBesitzG** è stata costituita il 4 luglio 1997 quale successore legale dell'originaria FSG. Il suo oggetto sociale era «la costruzione, manutenzione e affitto dell'aeroporto nonché la quota azionaria in FSBG». Il consiglio di vigilanza era nominato dal governo del Saarland e il presidente era scelto dal ministero del Saarland responsabile del settore dell'aviazione. Per quanto riguarda l'esercizio dei diritti di voto nell'assemblea degli azionisti di FSBG, la dirigenza della società era vincolata dalle istruzioni ricevute dal ministero dell'Economia e delle Finanze.
- (23) **FSBG** è stata costituita il 4 luglio 1997. Il suo oggetto sociale era la gestione dell'aeroporto di Saarbrücken. La dirigenza era nominata dall'assemblea degli azionisti, con una maggioranza del 75 %. Il consiglio di vigilanza era composto da dieci membri, cinque dei quali nominati da Fraport AG e cinque da FSBesitzG. Dopo il 2006 il consiglio era formato da sei membri, due dei quali nominati da Fraport AG e quattro da FSBesitzG.
- (24) **FSG** è stata istituita il 30 agosto 2008. Il suo oggetto sociale è la gestione dell'aeroporto di Saarbrücken per l'aviazione civile, nonché le relative attività ausiliarie. I membri del consiglio di amministrazione e del consiglio di vigilanza sono nominati dal governo statale del Saarland. Il presidente del consiglio di vigilanza è nominato dal ministero responsabile dell'aviazione.

## 2.2. MISURE OGGETTO DI INDAGINE E MOTIVAZIONI DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

- (25) La Commissione ha indagato su numerose misure riguardanti l'aeroporto di Saarbrücken. La Commissione ha valutato se tali misure costituissero un aiuto di Stato e se tale eventuale aiuto di Stato potesse essere considerato compatibile con il mercato interno.
- (26) Le seguenti misure sono state oggetto di indagine, per verificare se costituissero potenzialmente un aiuto di Stato a vh Saar, FSG e FSBesitzG:
- a) il finanziamento di vh Saar, FSG e FSBesitzG da parte del Saarland;
  - b) la cessione di terreni a FSBesitzG da parte del Saarland;
  - c) le garanzie sui prestiti concesse dal Saarland a favore di vh Saar e FSBesitzG.
- (27) Il contratto di affitto tra FSBesitzG e FSBG è stato oggetto di indagine per verificare se costituisse potenzialmente un aiuto di Stato a FSBG.
- (28) Le seguenti misure sono state oggetto di indagine, per verificare se costituissero potenzialmente un aiuto di Stato alle varie compagnie aeree che utilizzano l'aeroporto di Saarbrücken:
- a) l'introduzione di sconti nel 2007 per le compagnie aeree che iniziavano a operare a Saarbrücken, aprivano nuove rotte o aumentavano il numero di passeggeri;
  - b) il contratto di aiuti di avviamento delle attività concluso tra FSBesitzG e Cirrus Airlines;
  - c) l'accordo di marketing concluso tra FSG e Air Berlin.

## 2.2.1. FINANZIAMENTO DI VH SAAR, FSG E FSBESITZG

**Descrizione dettagliata della misura**

- (29) Dal punto di vista finanziario vh Saar è collegata alla propria controllata — fino al 30 agosto 2008 FSBesitzG e da allora in poi FSG — per mezzo di un contratto P&L, con la conseguenza che vh Saar copriva tutte le perdite sostenute da tali società. Allo stesso tempo, vh Saar riceveva i profitti generati dalla sua seconda controllata — HSG — oltre ad apporti diretti di capitale dal suo unico azionista, il Land del Saarland. Tali fondi garantivano costantemente a vh Saar i mezzi per coprire le perdite di FSBesitzG/FSG. Il contratto P&L era stato originariamente stipulato tra vh Saar e FSG (predecessore legale di FSBesitzG) il 1° gennaio 1997. Dopo la ricostituzione di FSG, quest'ultima ha preso il posto di FSBesitzG nel contratto.
- (30) FSBG, legalmente separata da FSBesitzG fino al 2008, ha costantemente prodotto utili fino al 2006. Gli utili venivano distribuiti agli azionisti (fino al 30 giugno 2007 FSBesitzG e Fraport AG), e in tal caso venivano registrati come entrata nel bilancio degli azionisti dell'anno successivo, oppure reinvestiti. Nel 2007, dopo che FSBesitzG era diventata l'unico azionista di FSBG, la rilevante perdita annuale è stata coperta da un corrispondente apporto di capitale da parte di FSBesitzG. FSBesitzG e FSBG si sono fuse all'inizio del 2008 e, di conseguenza, la perdita congiunta sarebbe stata ora coperta da vh Saar.
- (31) Dal 2000 in poi le perdite di FSBesitzG/FSG e i corrispondenti apporti di capitale da parte di vh Saar, finanziati tramite apporti di capitale ricevuti dal Saarland e altre entrate, hanno avuto il seguente andamento:

Tabella 3

**Perdite annuali di FSBesitzG/FSG in EUR**

Anno	FSBesitzG	FSG
2000	- 2 168 916	
2001	- 2 785 473	
2002	- 4 164 538	
2003	- 3 099 253	
2004	- 2 770 680	
2005	- 3 917 320	
2006	- 8 400 703	
2007	- 8 171 099	
2008		- 4 548 264
2009		- 9 306 512
2010		- 8 805 707
2011		- 10 065 522
2012		- 18 449 926
<b>Totale (2000–2009)</b>	<b>- 49 332 758</b>	
<b>Totale (2000–2012)</b>	<b>- 86 653 913</b>	

- (32) La perdita stimata di FSG per il 2013 ammonta a 9 427 000 EUR.
- (33) Nel periodo 2000–2012 l'EBITDA di FSBesitzG/FSG ha avuto il seguente andamento:

Tabella 4  
Andamento dell'EBITDA in EUR <sup>(1)</sup>

Anno	EBITDA
2000 (*)	937 000
2001 (*)	- 156 000
2002 (*)	- 832 000
2003 (*)	56 000
2004 (*)	704 000
2005 (*)	- 732 000
2006 (*)	- 5 307 000
2007 (*)	- 4 392 000
2008	- 1 840 000
2009	- 5 237 000
2010	- 5 237 000
2011	- 3 528 000
2012	- 4 937 700
<b>Total</b>	<b>- 30 501 700</b>

<sup>(1)</sup> L'EBITDA comprende i finanziamenti pubblici e la compensazione per le attività che rientrano nella competenza dei poteri pubblici oppure sono considerate SIEG; cfr. le informazioni fornite dalla Germania il 5.5.2012, Allegato II.

(\*) Dal momento che in questi anni il proprietario e la società di gestione erano società separate (FSBesitzG e FSBG), l'EBITDA indicato rappresenta la somma dell'EBITDA delle due società.

- (34) Per il 2013 si stima che l'EBITDA di FSG sarà ancora negativo, per un importo pari a - 5 144 000 EUR.
- (35) La Germania sostiene che nel periodo 2000–2009 la maggior parte dei costi può essere ricondotta a investimenti in infrastrutture e manutenzione delle stesse, pagamento degli interessi su prestiti contratti per finanziare gli investimenti in infrastrutture e spese a fini di sicurezza. Il costo totale di queste attività ammonterebbe, si afferma, a circa [...]. Tali costi non sarebbero collegati alla fornitura di servizi aeroportuali, ma deriverebbero esclusivamente dall'allestimento e dalla gestione delle infrastrutture.

Tabella 5  
Costi di infrastrutture e sicurezza 2000–2009

1	Investimenti in altre infrastrutture	[...]
---	--------------------------------------	-------

2	Manutenzione di altre infrastrutture	[...]
	<b>Totale altre infrastrutture (1 e 2)</b>	[...]
3	Costi totali del capitale <sup>(1)</sup>	[...]
4	Investimenti in infrastrutture di sicurezza	[...]
5	Altri costi di sicurezza	[...]
	<b>Totale sicurezza (4 e 5)</b>	[...]
	<b>Totale (da 1 a 5)</b>	[...]

<sup>(1)</sup> La Germania sostiene che, a causa del sistema di contabilità in uso, non è possibile attribuire individualmente i costi del capitale alle infrastrutture di sicurezza o di altro tipo.

(36) La Germania <sup>(10)</sup> precisa che nel periodo 2000–2009 sono stati effettuati i seguenti investimenti e attività di manutenzione:

(i) *Costruzione di un nuovo terminal con strutture ausiliarie nel 2000 (costo netto di circa [...]).*

(37) La capacità annuale del vecchio terminal era di circa 390 000 passeggeri all'anno <sup>(11)</sup> e fu superata per la prima volta nel 1996, quando il numero annuale di passeggeri all'aeroporto di Saarbrücken toccò la quota di 395 000, continuando poi a crescere fino al 2000, quando si raggiunsero i 484 566 passeggeri. Secondo la Germania, il vecchio terminal era frequentemente congestionato, in particolare durante i mesi in cui gli spostamenti sono più frequenti (ossia nel periodo estivo); ne derivavano lunghi tempi di attesa e il sovraffollamento delle aree destinate ai passeggeri, i quali talvolta erano costretti ad attendere al di fuori del terminal. Il vecchio terminal, inoltre, non era più conforme ai requisiti di sicurezza. Il nuovo terminal è dotato di un nuovo sistema di sicurezza, mentre il vecchio serve da area di attesa e di accesso.

(ii) *Allestimento dell'area di sicurezza di fine pista nel 2009–2010 (costo netto comprese le opere elettriche di circa [...]).*

(38) Nel 2009–2010 è stata allestita l'area di sicurezza di fine pista, con una serie di misure edilizie e di sicurezza adottate per migliorare la sicurezza dell'infrastruttura aeroportuale, adeguandola ai pertinenti requisiti di sicurezza. In particolare, è stata modificata la collocazione delle luci della pista per offrire segnali migliori ai piloti, sono state installate luci di guardia sulla pista e la sovrastruttura della curva della pista è stata adeguata alle esigenze degli aeromobili moderni.

(iii) *Manutenzione della pista nel 2009 (costo netto di circa [...]).*

(39) Sempre nel 2009–2010 sono stati effettuati lavori di manutenzione alla pista per evitare danni agli aeromobili che operavano nell'aeroporto.

### **Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale**

#### *Esistenza dell'aiuto*

(40) Nella decisione di avvio del procedimento si osserva in primo luogo che il finanziamento di vh Saar da parte del Saarland e di FSBesitzG/FSG da parte di vh Saar comportava un trasferimento di risorse statali, o direttamente oppure perché vh Saar era interamente controllata dal Saarland e le sue iniziative erano perciò imputabili a quest'ultimo. Inoltre le attività di FSBesitzG, FSGB e FSG, nonché forse quelle della stessa vh Saar, costituivano attività economiche.

(41) Nella decisione di avvio del procedimento si spiega che, sulla base delle informazioni disponibili, sembra che vh Saar, di per sé, non abbia ottenuto vantaggi, in quanto apparentemente essa trasferiva a FSBesitzG/FSG tutti i fondi ricevuti dal Saarland. Alla Germania è stato chiesto di fornire ulteriori informazioni per chiarire se vh Saar tratteneva una parte dei fondi statali ricevuti per altri fini o attività. Per quanto riguarda FSBesitzG/FSG, nella decisione di avvio del procedimento si osserva che i fondi ricevuti da vh Saar hanno diminuito i costi che l'aeroporto normalmente avrebbe dovuto sostenere, e hanno quindi costituito un vantaggio economico.

<sup>(10)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 17 gennaio 2011, allegato 6, e il 16 aprile 2012, pag. 9.

<sup>(11)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 16 aprile 2012, pag. 9.

- (42) Nella decisione di avvio del procedimento si valuta poi se il finanziamento possa caratterizzarsi come compensazione per un servizio di interesse economico generale (SIEG) secondo la giurisprudenza *Altmark*. Si osserva che, sulla base delle informazioni disponibili, il quarto criterio *Altmark* non sembra soddisfatto. Più in particolare, si osserva che la gestione dell'aeroporto non è mai stata oggetto di gara d'appalto, né il finanziamento si è basato su un'analisi dei costi che una tipica impresa, correttamente gestita e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sostenere. Dal momento che i criteri *Altmark* sono cumulativi, tale rilievo è sufficiente per concludere, in via preliminare, che il finanziamento non poteva essere considerato una compensazione per SIEG ai sensi della giurisprudenza citata.
- (43) Sulla base delle informazioni disponibili, non sembra neppure che il finanziamento potesse essere giustificato in quanto conforme al comportamento di un investitore razionale operante in un'economia di mercato (MEO). Si nota in particolare che la Germania non ha presentato un piano industriale, né altra documentazione da cui emerga che si potessero prevedere utili. Al contrario, le crescenti perdite annuali indicano piuttosto che l'aeroporto non sarebbe stato redditizio senza il sostegno finanziario erogato dal Saarland tramite *vh Saar*: se ne potrebbe dedurre che l'aeroporto era un'impresa in difficoltà finanziarie. La Commissione è quindi giunta alla conclusione preliminare che il finanziamento dell'aeroporto da parte di *vh Saar* non soddisfaceva il test MEO e ha chiesto alla Germania di presentare osservazioni sulla situazione finanziaria dell'aeroporto.
- (44) Si rileva infine che il finanziamento era selettivo, che la misura falsava o minacciava di falsare la concorrenza e che — a causa della vicinanza con una serie di aeroporti di altri Stati membri — essa sembrava avere effetti sugli scambi commerciali all'interno dell'UE. La Commissione è giunta perciò alla conclusione preliminare che il finanziamento costituiva effettivamente un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

#### Compatibilità

- (45) Nella decisione di avvio del procedimento si valuta in primo luogo se il finanziamento dell'aeroporto potesse essere considerato un aiuto compatibile ai sensi della decisione SIEG del 2005<sup>(12)</sup>. Si rileva che non sono state fornite informazioni per dimostrare che, senza l'aeroporto, la regione in cui esso si trova rimarrebbe in un isolamento tale da danneggiare il suo sviluppo sociale ed economico. Poiché, a quanto sembra, il bacino di utenza dell'aeroporto di Saarbrücken poteva essere servito anche da altri aeroporti della regione, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che definire l'attività dell'aeroporto di Saarbrücken un servizio di interesse economico generale ai sensi della decisione SIEG del 2005 costituisce un errore manifesto.
- (46) Nella decisione di avvio del procedimento si osserva ancora che, in ogni caso, l'aeroporto non era stato ufficialmente incaricato di fornire servizi aeroportuali come servizio di interesse economico generale, che non era chiaro se il finanziamento fosse limitato alle attività principali dell'aeroporto, e che i parametri di compensazione non erano stati definiti in anticipo. Di conseguenza la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che il finanziamento non soddisfaceva le condizioni della decisione SIEG del 2005.
- (47) Viene anche affrontato il problema del rispetto delle condizioni di cui alla sezione 4.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Tali condizioni sono simili a quelle contenute nella decisione SIEG del 2005. Tra gli altri elementi, l'assenza di un atto di incarico ufficiale e la mancanza di disposizioni che limitassero il finanziamento alle attività principali dell'aeroporto hanno condotto alla conclusione preliminare che il finanziamento non poteva essere considerato compatibile ai sensi della sezione 4.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.
- (48) Nella decisione di avvio del procedimento si affronta anche il problema della compatibilità ai sensi della sezione 4.1 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Si rileva che il contratto P&L non aveva l'obiettivo specifico di finanziare gli investimenti in infrastrutture, ma copriva semplicemente tutte le perdite derivanti dalle attività dell'aeroporto. Si nota ancora che uno strumento di questo tipo ben difficilmente avrebbe potuto avere un effetto di incentivo sugli investimenti, e si sottolinea che la Germania aveva previsto solamente un EBITDA positivo per il 2020, ma non un risultato positivo complessivo. Infine si osserva che l'attività dell'aeroporto sembra aver inciso negativamente sull'attività del vicino aeroporto di Zweibrücken. La Commissione esprime perciò dubbi sulla compatibilità del finanziamento ai sensi della sezione 4.1 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.
- (49) La decisione di avvio del procedimento prende infine in esame la possibile compatibilità del finanziamento ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione<sup>(13)</sup>. La Germania è stata invitata a chiarire se l'aeroporto potesse essere considerato un'impresa in difficoltà e se, in tal caso, fossero state adottate misure ai sensi degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione.

<sup>(12)</sup> Decisione 2005/842/CE della Commissione, del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale (GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67).

<sup>(13)</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (2004) (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2).

- (50) La Commissione è giunta alla conclusione preliminare che il finanziamento di vh Saar, FSBesitzG e FSG per mezzo di sovvenzioni dirette a vh Saar dal Saarland e apporti di capitale da vh Saar a FSBesitzG/FSG costituivano un aiuto di Stato. Sulla base delle informazioni disponibili essa esprime inoltre dubbi sulla compatibilità di tale aiuto con il mercato interno.

#### 2.2.2. LA CESSIONE DI TERRENI A FSBESITZG

##### **Descrizione dettagliata della misura**

- (51) A partire dal 1998 la Germania ha ceduto all'aeroporto vari terreni, i quali, secondo le informazioni della Germania, avevano un valore totale di 240 000 EUR. Solo tre di questi terreni sono stati ceduti dopo il 2000. Secondo la Germania, i terreni avevano un valore complessivo di [...]. Nel 2002 e nel 2003 sono stati ceduti due terreni [...] e nel 2004 l'aeroporto ha acquistato un terreno al prezzo di [...].

##### **Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale**

###### *Esistenza dell'aiuto*

- (52) Nella decisione di avvio del procedimento si osserva in primo luogo che la cessione di terreni di proprietà dello Stato equivale al trasferimento di risorse statali. Dal momento che la gestione e la costruzione di infrastrutture aeroportuali devono essere considerate attività che rientrano nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato solo dopo la data della sentenza nella causa *Aéroports de Paris* (12 dicembre 2000), per un'analisi degli aiuti di Stato sono rilevanti solo le cessioni avvenute dopo quella data; la Germania è stata invitata a precisare quali terreni siano stati ceduti dopo il 2000, specificandone il valore. La Commissione rileva inoltre che la cessione non ha superato il test MEO, è stata selettiva e — per gli stessi motivi ricordati riguardo al finanziamento generale — falsava la concorrenza e incideva sugli scambi commerciali all'interno dell'UE.
- (53) La Germania afferma che i terreni ceduti erano necessari, almeno in parte, per motivi di sicurezza (come ad esempio la costruzione di barriere di sicurezza), per cui tali misure non potevano costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. La Commissione ha invitato la Germania a indicare quali fossero le misure direttamente connesse alla sicurezza del traffico aereo e all'esercizio delle prerogative sovrane, esprimendo altresì dubbi sul fatto che l'allestimento di barriere di sicurezza servisse unicamente a garantire la sicurezza delle operazioni aeroportuali, rientrando così tra i costi necessariamente collegati alla gestione economica dell'aeroporto. La Germania è stata anche invitata a chiarire se il finanziamento pubblico di attività che rientrano nella competenza dei poteri pubblici sia regolamentato nello stesso modo per tutti gli aeroporti tedeschi, oppure se alcuni debbano sostenere autonomamente costi che, per altri aeroporti, sono coperti dallo Stato.
- (54) Di conseguenza, la decisione di avvio del procedimento giunge alla conclusione preliminare che la cessione di terreni ha costituito un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

###### *Compatibilità*

- (55) Nella decisione di avvio del procedimento si ricorda che è responsabilità degli Stati membri invocare i possibili motivi di compatibilità e dimostrare il rispetto delle relative condizioni. Si nota che la Germania — non ritenendo che le cessioni di terreni in questione rappresentassero aiuti di Stato — non ha presentato alcuna argomentazione a sostegno della compatibilità. La Commissione ha invitato la Germania a spiegare se la cessione di terreni potesse risultare compatibile ai sensi degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione. Sulla base delle informazioni disponibili al momento di adottare la decisione di avvio del procedimento, la Commissione aggiunge di nutrire dubbi sulla compatibilità della misura con il mercato interno.

#### 2.2.3. GARANZIE SUI PRESTITI A FAVORE DI VH SAAR E FSBESITZG

##### **Descrizione dettagliata della misura**

- (56) Il Land del Saarland ha concesso garanzie a FSBesitzG in tre occasioni (due garanzie nel 1998, una nel 1999), senza mai ricevere remunerazione alcuna. Inoltre il Saarland ha emesso due lettere di patronage a garanzia di due prestiti contratti da vh Saar. vh Saar ha trasferito tali prestiti a FSBesitzG.

Tabella 6

**Garanzie e lettere di patronage**

Anno	Importo del prestito (EUR)	Scadenza del prestito	Beneficiario
1998	[...]	30 dicembre 2017	FSBesitzG
	[...]	1 ottobre 2017	FSBesitzG
1999	11 453 000	—	FSBesitzG
2005	3 700 000	31 gennaio 2021	vh Saar
2006	10 000 000	31 agosto 2039	vh Saar

**Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale***Esistenza dell'aiuto*

- (57) Nella decisione di avvio del procedimento si osserva che, per le medesime ragioni indicate al considerando 52, ai fini della valutazione dell'aiuto di Stato sono rilevanti solo le garanzie concesse dopo il 2000. Sulla base delle informazioni disponibili all'epoca, la Commissione ha dedotto che la garanzia per un prestito dell'importo di 11 453 000 EUR è stata concessa dopo il 2000. A parere della Commissione stessa — dal momento che la garanzia per questo prestito e la lettera di patronage emessa per i prestiti contratti da vh Saar nel 2005 e nel 2006 coprivano il 100 % dei prestiti, e che il Saarland non aveva ricevuto alcuna remunerazione per la garanzia e le lettere di patronage — esse sembravano costituire un aiuto di Stato ai sensi della comunicazione sulle garanzie <sup>(14)</sup>. Per quanto riguarda la selettività, la distorsione della concorrenza e gli effetti sugli scambi, valgono le stesse considerazioni già formulate per il finanziamento generale di FSBesitzG/FSG da parte di vh Saar.

*Compatibilità*

- (58) Nella decisione di avvio del procedimento si presuppone che la garanzia per il prestito di 11 453 000 EUR sia stata concessa dopo il 2000. Rilevando che il prestito sotteso serviva a finanziare l'edificio del nuovo terminal, la decisione di avvio del procedimento ha valutato la compatibilità della garanzia ai sensi della sezione 4.1 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Secondo la conclusione preliminare cui è giunta la decisione, è dubbio che il nuovo terminal servisse a un obiettivo di interesse pubblico chiaramente definito (poiché non è certo che il bacino di utenza dell'aeroporto di Saarbrücken non potesse essere servito anche da altri aeroporti vicini), che il terminal fosse necessario per il funzionamento dell'aeroporto, che esso avesse prospettive soddisfacenti nel medio periodo (la Germania infatti non ha presentato dati che permettessero di capire entro quanto tempo l'aeroporto sarebbe divenuto redditizio), che tutti gli utenti avessero accesso uguale e non discriminatorio all'infrastruttura (non è chiaro se tutti ricevessero gli stessi vantaggi concessi a Cirrus e Air Berlin), e infine se esso incidesse sullo sviluppo degli scambi in senso contrario agli interessi dell'Unione europea.
- (59) Per quanto riguarda le lettere di patronage del 2005 e 2006, nella decisione di avvio del procedimento si rileva che la Germania non ha spiegato a quale scopo fossero destinati i prestiti sottesi. Per tale motivo, e dal momento che la Germania non ha presentato argomentazioni sulla compatibilità di queste misure, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che l'aiuto di Stato compreso in tali misure era incompatibile con il mercato interno.

## 2.2.4. IL CONTRATTO DI AFFITTO TRA FSBESITZG E FSBG

**Descrizione dettagliata della misura**

- (60) Dopo la suddivisione dell'originaria FSG nelle due società FSBesitzG e FSBG, avvenuta nel 1997, FSBG ha preso in affitto l'infrastruttura aeroportuale da FSBesitzG. In base al contratto d'affitto stipulato il 7 luglio 1997, FSBG doveva pagare un importo annuale fisso di [...] oltre all'imposta sul volume d'affari. Il 3 agosto 2006 FSBG e FSBesitzG hanno firmato un nuovo contratto d'affitto, applicabile retroattivamente a partire dal 1° luglio 2006.

<sup>(14)</sup> Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie (GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10).

- (61) In base al contratto del 2006, è stato stabilito un canone di affitto annuale fisso di [...]. FSBG doveva inoltre trasferire una determinata percentuale dei propri utili annuali. [...].
- (62) In base a tali contratti, FSBG ha pagato a FSBesitzG i seguenti importi per l'affitto dell'infrastruttura aeroportuale:

Tabella 7

**Affitto pagato da FSBG**

Anno	Canone di affitto
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2006	[...]
2007	[...]

- (63) Dopo la fusione tra FSBG e FSBesitzG all'inizio del 2008, nessun canone di affitto è stato più esigibile.

**Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale***Esistenza dell'aiuto*

- (64) Nella decisione di avvio del procedimento si osserva anzitutto che la modifica del contratto di affitto è stata stipulata tra FSBesitzG e FSBG, ossia senza il diretto coinvolgimento di alcuna autorità pubblica. Si rileva però che FSBesitzG era interamente detenuta da autorità pubbliche (lo 0,1 % apparteneva direttamente al Saarland e il 99,9 % a vh Saar, che a sua volta era detenuta al 100 % dal Saarland), e ciò ne faceva un'impresa pubblica. Inoltre, a causa dei vari meccanismi di controllo il Saarland esercitava un controllo complessivo su FSBesitzG; nella decisione si giunge quindi alla conclusione preliminare che, qualora si riscontrasse che il contratto di affitto concedeva un vantaggio a FSBG sotto forma di canoni di affitto inferiori ai prezzi di mercato, tale vantaggio comporterebbe un trasferimento di risorse statali e sarebbe imputabile allo Stato.
- (65) Nella decisione di avvio del procedimento si sottolinea poi che, a partire dal 2000, FSBG doveva essere considerata impegnata in attività economiche, e quindi costituiva un'impresa. Al momento di adottare la decisione di avvio del procedimento la Commissione non aveva ricevuto informazioni sui contratti d'affitto anteriori al 2000, né su eventuali modifiche apportate dopo il 2000 al contratto d'affitto in vigore fino al 2006. Il contratto vigente fino al 2006 poteva perciò costituire un aiuto esistente. La Germania è stata invitata a fornire ulteriori informazioni su questo punto.
- (66) Per quanto riguarda la questione dell'eventuale vantaggio concesso a FSBG dal contratto d'affitto, nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha espresso dubbi sulla corrispondenza alle condizioni di mercato del canone di affitto pagato da FSBG. Di conseguenza essa ha chiesto alla Germania informazioni esaustive sui rapporti finanziari tra FSBesitzG e FSBG, nonché sul metodo seguito per definire le condizioni del contratto di affitto e sulla logica economica su cui tali condizioni si fondavano.
- (67) In base a tali considerazioni la decisione di avvio del procedimento giunge alla conclusione preliminare che il canone di affitto pagato da FSBG conteneva un elemento di aiuto di Stato.

*Compatibilità*

- (68) Nella decisione di avvio del procedimento la Commissione comunica di essere giunta alla conclusione preliminare che il canone di affitto contiene un aiuto di Stato che costituisce un aiuto al funzionamento — in quanto il canone inferiore ai prezzi di mercato riduceva i costi operativi che FSBG doveva sostenere. Nella decisione di avvio del procedimento si rileva che tale aiuto al funzionamento è, in linea di principio, incompatibile con il mercato interno e si invita la Germania a chiarire se quest'aiuto possa rientrare nell'ambito degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione oppure a presentare altre argomentazioni in materia di compatibilità.

## 2.2.5. SCONTI PER LE COMPAGNIE AEREE

**Descrizione dettagliata della misura**

- (69) Fino al 2007 il tariffario dei diritti aeroportuali vigente a Saarbrücken non prevedeva sconti per le compagnie aeree. Il 1° aprile 2007 FSBG ha introdotto un nuovo tariffario, comprendente una serie di sconti per le compagnie aeree che soddisfacessero determinate condizioni. Questo tariffario è stato adottato anche da FSBesitzG/FSG dopo la fusione delle due società.
- (70) Il tariffario del 2007 ha introdotto tre tipi di sconti. I primi due non erano cumulativi, mentre il terzo si poteva aggiungere a qualsiasi altro sconto ricevuto.
- a) Sconti per nuove compagnie aeree: alle compagnie aeree che utilizzavano per la prima volta Saarbrücken si praticava una riduzione dei diritti su movimenti degli aeromobili, atterraggio e decollo, nonché sulla tassa passeggeri, pari al 50 % nel primo anno, al 30 % nel secondo anno e al 20 % nel terzo.
- b) Sconti per nuove destinazioni: sconti della stessa entità, sugli stessi diritti (tasse), venivano praticati alle compagnie aeree che servivano nuove destinazioni, ossia destinazioni non servite almeno nei precedenti 12 mesi.
- c) Rimborso per l'aumentato volume dei passeggeri: le compagnie aeree che trasportavano tra 60 000 e 100 000 pax, oppure più di 100 000 pax nel corso di un anno civile, ricevevano un rimborso del 5 % o rispettivamente del 10 % sulle tasse passeggeri pagate nel corso di quell'anno.

**Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale***Esistenza dell'aiuto*

- (71) La decisione di avvio del procedimento partiva dal presupposto che il nuovo tariffario del 1° aprile 2007 fosse stato adottato da FSBesitzG. Su tale base, la decisione di avvio del procedimento deduce che — a causa del controllo complessivo esercitato dalle autorità pubbliche su FSBesitzG — l'introduzione di questo nuovo tariffario era imputabile allo Stato. Nella misura in cui prevedeva diritti inferiori ai prezzi di mercato, il tariffario stesso costituiva dunque un trasferimento di risorse statali imputabile allo Stato.
- (72) La Germania ha affermato che gli sconti erano motivati da considerazioni economiche ed erano conformi al test MEO. Nella decisione di avvio del procedimento si sottolinea tuttavia che la Germania non aveva ancora fornito informazioni sufficienti per permettere alla Commissione di valutare appieno tale tesi. La Germania è stata perciò invitata a fornire informazioni esaustive sui costi e le entrate dell'aeroporto, in particolare per quel che riguarda il trasporto commerciale di passeggeri. La Commissione ha chiesto inoltre di chiarire se il tariffario dei diritti aeroportuali venisse applicato senza discriminazioni tra le compagnie aeree.
- (73) La decisione di avvio del procedimento conclude esprimendo dubbi sul fatto che gli sconti previsti dal tariffario del 1° aprile 2007 potessero giustificarsi in base al test MEO; non si può quindi escludere che le compagnie aeree in questione abbiano ricevuto un vantaggio. Poiché gli sconti erano anche suscettibili di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra gli Stati membri, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che gli sconti costituissero un aiuto di Stato.

*Compatibilità*

- (74) La decisione di avvio del procedimento valuta l'ipotesi che gli sconti possano essere considerati aiuti di avviamento compatibili ai sensi della sezione 5 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Nella valutazione, la Commissione dubita che le varie condizioni relative alla compatibilità degli aiuti di avviamento fossero soddisfatte.

- (75) In particolare, nella decisione di avvio del procedimento si osserva che:
- a) è dubbio che lo sconto per l'aumentato volume dei passeggeri rispettasse la condizione di cui al punto 79, lettera c), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto non si richiedeva né una nuova rotta, né una nuova frequenza;
  - b) è dubbio che lo sconto per l'aumentato volume dei passeggeri rispettasse la condizione di cui al punto 79, lettera d), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto non era né decrescente, né limitato nel tempo;
  - c) è dubbio che tutti gli sconti rispettassero la condizione di cui al punto 79, lettera f), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto per le compagnie aeree non esisteva l'obbligo di rimborsare gli sconti ricevuti, qualora utilizzassero l'aeroporto di Saarbrücken per almeno tre anni;
  - d) è dubbio che gli sconti per le nuove rotte e le nuove compagnie aeree rispettassero la condizione di cui al punto 79, lettera g), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto non erano rapportati al numero dei passeggeri;
  - e) è dubbio che gli sconti — almeno quelli per l'aumento dei passeggeri — rispettassero la condizione di cui al punto 79, lettera i), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto non era previsto il requisito della presentazione anticipata di un piano industriale;
  - f) è dubbio che tutti gli sconti rispettassero la condizione di cui al punto 79, lettera j), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché, a quanto sembra, nessuna delle informazioni richieste è stata pubblicata;
  - g) è dubbio che tutti gli sconti rispettassero la condizione di cui al punto 80 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in quanto non è chiaro se essi fossero cumulativi; sembra anzi che almeno lo sconto per l'aumentato volume dei passeggeri potesse aggiungersi agli altri due.
- (76) Dal momento che le condizioni cumulative per la compatibilità degli aiuti di avviamento non sembravano soddisfatte, e non essendo emerso alcun altro motivo di compatibilità, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che gli sconti costituivano un aiuto di Stato incompatibile.

#### 2.2.6. AIUTI DI AVVIAMENTO A FAVORE DI CIRRUS AIRLINES

##### **Descrizione dettagliata della misura**

- (77) Il 27 gennaio 2005 FSBesitzG ha firmato con Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH («Cirrus») un contratto di avviamento della durata di un anno. Scopo del contratto era di incrementare il numero dei passeggeri per la rotta [...]. Nel contratto si affermava che l'incremento dei passeggeri sarebbe stato possibile solo con una sensibile riduzione del prezzo dei biglietti, in modo da rendere Cirrus invitante per i passeggeri; si precisava che questo progetto avrebbe comportato forti perdite nella fase di avviamento. L'aeroporto era quindi disposto a sostenere il progetto con un finanziamento di avviamento.
- (78) L'inizio dei voli era previsto per il 29 marzo 2005. Il contratto — basato su un piano industriale che indicava il numero dei passeggeri e i rendimenti netti medi — specificava anche il tipo di aeromobili da utilizzare.
- (79) Il contratto obbligava Cirrus a operare voli di linea tra Saarbrücken e [...] con una frequenza di [...] voli per [...] giorni alla settimana, [...] voli [...]. Il contratto stabiliva esplicitamente che Cirrus [...]. Il contratto, successivamente prorogato e modificato in varie occasioni, è scaduto alla fine il 31 dicembre 2006.
- (80) La remunerazione prevista dal contratto è stata calcolata in base alla formula seguente:

[...]

Nel corso della durata del contratto, l'importo annuale della remunerazione versata a Cirrus da FSBesitzG ha avuto il seguente andamento:

Tabella 8

**Pagamenti a Cirrus Airlines in EUR**

Anno	Remunerazione netta	Remunerazione lorda
2005	[...]	[...]
2006	[...]	[...]

**Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale**

*Esistenza dell'aiuto*

- (81) La decisione di avvio del procedimento nota in primo luogo che la decisione di FSBesitzG comportava un trasferimento di risorse statali ed era imputabile allo Stato. Inoltre, Cirrus era evidentemente un'impresa che esercitava attività economiche. Si trattava di stabilire se il contratto concedesse a Cirrus un vantaggio che quest'ultima non avrebbe potuto ottenere altrimenti sul mercato. Dal momento che la Germania non aveva fornito spiegazioni sui motivi per cui era stato stipulato il contratto, essa è stata invitata a chiarire se fosse convinta che FSBesitzG, stipulando il contratto stesso, avesse agito come un investitore prudente che operi in un'economia di mercato, e in caso positivo a fornire una documentazione a sostegno di tale punto di vista.
- (82) Nella decisione di avvio del procedimento si rileva che, nel momento in cui la decisione fu adottata, la Commissione non aveva ricevuto alcuna indicazione del fatto che la Germania avesse effettuato una comparazione di costi e entrate prevedibilmente derivanti dal contratto. Su tale base, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che il contratto concluso con Cirrus costituisse un aiuto di Stato.

*Compatibilità*

- (83) La decisione di avvio del procedimento valuta l'eventualità che il contratto con Cirrus potesse essere considerato un aiuto di avviamento compatibile, ai sensi della sezione 5 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Nella valutazione la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che le varie condizioni per la compatibilità degli aiuti fossero soddisfatte.
- (84) In particolare, nella decisione di avvio del procedimento si osserva che il contratto con Cirrus non sembrava soddisfare le seguenti condizioni:
- il punto 79, lettera c), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché, a quanto risulta, il collegamento Cirrus tra Saarbrücken e [...] esisteva già e non sono state fornite informazioni in merito a nuove frequenze che potessero tradursi in un incremento di passeggeri;
  - il punto 79, lettera d), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché, a quanto risulta, il contratto non era né decrescente né limitato nel tempo: infatti esso è stato prorogato in più occasioni e Cirrus non ha dimostrato chiaramente la redditività a termine del collegamento;
  - il punto 79, lettera e), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché il contratto non limitava l'aiuto ai costi supplementari di avviamento;
  - il punto 79, lettera f), primo comma, degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché il contratto non prevedeva una durata massima e non limitava l'importo dell'aiuto in riferimento ai costi;
  - il punto 79, lettera f), terzo comma, degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché è dubbio che il periodo per cui l'aiuto era stato concesso a Cirrus fosse ampiamente inferiore a quello per il quale Cirrus si era impegnata a esercitare la sua attività in partenza da Saarbrücken;
  - il punto 79, lettera g), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché l'aiuto appariva rapportato all'aumento del numero di passeggeri trasportati;
  - il punto 79, lettera h), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché è dubbio che il contratto fosse stato reso pubblico prima della sua conclusione, mettendolo a disposizione anche delle altre compagnie aeree;

- h) il punto 79, lettera i), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché non è chiaro se FSBetriebG abbia avuto accesso a un piano economico finanziario di Cirrus, e se l'aeroporto abbia esaminato gli effetti dell'aiuto sulle linee concorrenti;
  - i) il punto 79, lettera j), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché non risulta che il richiesto elenco delle rotte sovvenzionate sia stato pubblicato;
  - j) il punto 79, lettera k), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché non è chiaro se la Germania abbia predisposto i meccanismi di ricorso richiesti;
  - k) il punto 80 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché, a quanto risulta, Cirrus aveva cumulato gli aiuti previsti dai contratti con quelli erogati in base al tariffario dei diritti aeroportuali del 2007.
- (85) Dal momento che le condizioni cumulative per la compatibilità degli aiuti di avviamento non sembravano soddisfatte e non erano emersi altri motivi di compatibilità, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che il contratto con Cirrus costituiva un aiuto di Stato incompatibile.

#### 2.2.7. ACCORDO DI MARKETING CON AIR BERLIN

##### **Descrizione dettagliata della misura**

- (86) Il 6 aprile 2011 FSG ha firmato un accordo di marketing con Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG («Air Berlin»), valido fino al 2 maggio 2014. L'accordo obbligava Air Berlin a fornire a FSG servizi pubblicitari e di marketing. Nell'accordo si affermava: [...] FSG prevedeva che l'incremento delle frequenze avrebbe generato entrate più elevate, derivanti dalle attività aeronautiche e non aeronautiche. Inoltre, Air Berlin era obbligata a promuovere due collegamenti da e per Saarbrücken (informazioni relative all'incremento delle frequenze sulla stampa, diffusione di e-mail, comunicazioni ad agenzie di viaggio, riviste, stampa, presso i check-in, a bordo, alla radio, ecc.). FSG ha remunerato Air Berlin per il servizio di marketing con un totale di [800 000 EUR — 1 700 000 EUR].

##### **Motivazioni per l'avvio del procedimento di indagine formale**

###### *Esistenza dell'aiuto*

- (87) Come il contratto Cirrus, anche l'accordo di marketing stipulato con Air Berlin sollevava la questione della conformità alle condizioni di mercato. Tutte le altre condizioni, come l'imputabilità del trasferimento di risorse statali e la selettività, erano considerate soddisfatte.
- (88) La Germania ha sostenuto di aver svolto un'analisi costi-benefici che dimostrerebbe la redditività del contratto per l'aeroporto nel lungo periodo; non ha però effettivamente presentato tale analisi, e quindi la Commissione non è stata in grado di valutare in che modo l'aeroporto abbia calcolato costi ed entrate prevedibili, derivanti dal contratto. Se poi si considera che il contratto sembrava recare all'aeroporto un unico vantaggio, ossia il previsto incremento del numero di passeggeri, il contratto, di per sé, appare un semplice sconto supplementare sui diritti aeroportuali, cumulabile per di più con gli sconti già offerti dal tariffario dei diritti introdotto nel 2007.
- (89) Sulla base di tali considerazioni, la decisione di avvio del procedimento giunge alla conclusione preliminare che l'accordo di marketing con Air Berlin concedeva a quest'ultima un vantaggio selettivo. Poiché, in via preliminare, era già stata riscontrata la presenza di tutti gli altri elementi dell'aiuto di Stato, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che questo contratto conteneva un elemento di aiuto di Stato.

###### *Compatibilità*

- (90) La decisione di avvio del procedimento valuta l'eventualità che l'accordo di marketing potesse essere considerato un aiuto di avviamento compatibile, ai sensi della sezione 5 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Nella valutazione la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che le varie condizioni per la compatibilità degli aiuti di avviamento fossero soddisfatte.
- (91) In particolare, nella decisione di avvio del procedimento si osserva che l'accordo con Air Berlin non sembra soddisfare le seguenti condizioni:
- a) il punto 79, lettera d), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché Air Berlin non ha chiaramente dimostrato la redditività a termine della rotta;
  - b) il punto 79, lettera e), degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché il contratto non limitava il sostegno ai costi supplementari di avviamento;



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Neues Zugangs-kontrollsystem													
Container Tor 1													
Rollwegbeschilderung													
Unterbrechungsfreie Stromvers. (Notstrom)													
Abstellfläche Ost, Bombenbedrohte Flz.													
Erweiterung S/L-Bahnköpfe, RESA													
Flughafennavigation													
<b>Summe p.A.</b>													

(<sup>1</sup>) Informazioni fornite dalla Germania il 5 maggio 2012, allegato II.

- (95) La Germania afferma che qualsiasi finanziamento delle misure di sicurezza dell'aeroporto, ai sensi dell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*, delle misure di controllo del traffico aereo e della sicurezza aerea ai sensi dell'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsgesetz* e dei vigili del fuoco rientra nella competenza dei poteri pubblici. Secondo la Germania, le barriere che circondano l'aeroporto e i percorsi di controllo, un accesso per i container, la segnaletica della pista, l'impianto elettrico di emergenza, le aree di parcheggio per gli aeromobili oggetto di allarme bomba e l'ampliamento delle aree di sicurezza di fine pista (RESA) rientrano nell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz* e quindi anche nella competenza dei poteri pubblici.
- (96) Per quanto riguarda le misure di controllo del traffico aereo e della sicurezza aerea ai sensi dell'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsgesetz*, la Germania ammette che lo Stato non copre i costi di queste misure per tutti gli aeroporti, ma afferma che il trattamento differente dei differenti aeroporti è giustificato e non comporta quindi un vantaggio. Più concretamente, l'articolo 27c, paragrafo 2, distingue tra alcuni aeroporti in cui il finanziamento di queste misure di sicurezza a livello federale è considerato necessario per ragioni di sicurezza e per gli interessi della politica dei trasporti, e altri aeroporti in cui tali misure non sono considerate strettamente indispensabili da un punto di vista federale. Finora il ministero federale dei Trasporti ha riconosciuto necessario per ragioni di sicurezza e politica dei trasporti il finanziamento di numerosi aeroporti, tra cui Saarbrücken. Per tale motivo il finanziamento degli aeroporti regionali, che normalmente dovrebbero sostenere da sé i propri costi, non è discriminatorio. Il finanziamento delle misure di sicurezza aerea e di controllo del traffico aereo, erogato direttamente dallo Stato a livello federale oppure dai Länder, ricade in ogni caso nella competenza dei poteri pubblici.
- (97) Inoltre, i costi dei vigili del fuoco (per esempio) non sono regolamentati a livello federale, ma rientrano nelle competenze dei Länder: è questo il motivo per cui i vigili del fuoco non sono finanziati dallo Stato in tutti gli aeroporti. Il diverso trattamento dipende da ragioni storiche oltre che oggettive. In sostanza, per la natura stessa dell'attività aeroportuale, gli aeroporti regionali minori non possono sostenere gli alti costi fissi di un corpo di vigili del fuoco, che saranno di conseguenza pagati dal rispettivo Land.

- (98) Per quanto riguarda vh Saar, quest'ultima — a giudizio della Germania — non può essere considerata un'impresa. In primo luogo, si sostiene che vh Saar non agisce sul mercato ma detiene semplicemente azioni di altre società (ossia l'aeroporto e HSG). Richiamandosi a una sentenza della Corte di giustizia <sup>(15)</sup>, la Germania afferma che il semplice possesso di altre partecipazioni, anche di controllo, non è sufficiente a configurare un'attività economica. Si aggiunge che l'eccezione a questo principio, per cui una holding svolge un'attività economica se esercita un'influenza sulle società di cui possiede partecipazioni, non si applica nel caso di vh Saar.

### Vantaggio

- (99) In relazione a vh Saar, la Germania sostiene che essa non ha ricevuto alcun vantaggio dalle risorse statali in quanto trasferiva tutti i fondi ricevuti dal Saarland a FSBesitzG/FSG. Di conseguenza la Germania nega che vh Saar potesse essere considerato un beneficiario.
- (100) Quanto ai fondi erogati a FSBesitzG/FSG da vh Saar tramite l'accordo P&L, la Germania asserisce che essi non comportavano alcun vantaggio, in quanto l'intero finanziamento compensava semplicemente FSBesitzG/FSG per la fornitura di un servizio di interesse economico generale (SIEG) conformemente alla giurisprudenza *Altmark*.

#### *Primo criterio Altmark: incarico per l'adempimento di un SIEG*

- (101) Secondo la Germania la gestione dell'aeroporto, comprese la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture necessarie, costituisce un SIEG. La Germania definisce SIEG i servizi resi su un mercato, per la fornitura affidabile e costante dei quali esiste un interesse generale pubblico, che il mercato stesso non è in grado di fornire e vengono forniti da un'entità cui è stato conferito un obbligo corrispondente.
- (102) Per quanto riguarda la gestione dell'aeroporto di Saarbrücken, la Germania sostiene che essa comporta l'offerta di servizi sul mercato; aggiunge che l'aeroporto — il cui traffico rimane inferiore a 500 000 passeggeri l'anno, e quindi al di sotto della soglia sopra la quale, secondo gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, un aeroporto può prevedibilmente risultare redditizio — offre servizi che il mercato altrimenti non fornirebbe.
- (103) Secondo la Germania all'aeroporto di Saarbrücken è stato conferito l'obbligo di fornire questi servizi. Tale obbligo, sostiene la Germania, scaturisce dalla licenza di esercizio e dalle disposizioni della legislazione aeronautica tedesca. La Germania fa specifico riferimento all'articolo 45, paragrafo 1, del regolamento sulle licenze aeronautiche (*Luftverkehrszulassungsordnung*), il quale stabilisce che un'impresa aeroportuale ha l'obbligo di *mantenere l'aeroporto in condizioni operative sicure e di gestirlo adeguatamente*. L'obbligo di gestione comprende il dovere di rendere disponibili i servizi aeroportuali a tutti gli aeromobili, senza discriminazioni, durante il normale orario operativo, che a sua volta è definito nella licenza di esercizio e non può essere modificato unilateralmente dal gestore dell'aeroporto. Qualsiasi violazione dell'obbligo di gestione dell'aeroporto può essere punita con sanzioni fino a 50 000 EUR ai sensi dell'articolo 108 del *Luftverkehrszulassungsordnung* in combinato disposto con l'articolo 58, paragrafi 1, 10 e 2, della *Luftverkehrsgesetz*. La Germania conclude rilevando che il Land garantisce l'adeguata gestione grazie al controllo complessivo che esercita sul gestore.
- (104) Commentando il rilievo, formulato nella decisione di avvio del procedimento, che nessun atto di incarico formale risultava essere in vigore, la Germania sostiene che la combinazione dei fattori di cui al considerando 103, e in particolare il controllo complessivo e rigoroso esercitato sull'aeroporto dal Saarland, assicurano la realizzazione degli obiettivi dell'incarico con efficacia non minore di quanto sarebbe avvenuto con un atto di incarico formale.
- (105) A sostegno dell'affermazione per cui la gestione dell'aeroporto costituisce un SIEG, la Germania afferma che l'aeroporto rappresenta un elemento essenziale dell'infrastruttura del traffico nel Saarland, indispensabile soprattutto per collegare la regione con il resto del paese e con i principali hub aeronautici. La particolare importanza di questo collegamento dipende dalla posizione geografica del Saarland, che rispetto alla Germania è marginale, lontana dai maggiori centri urbani del paese.

<sup>(15)</sup> Causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e a.*, punto 111.

- (106) L'aeroporto, si afferma in primo luogo, soddisfa le esigenze di traffico turistico e privato della popolazione della regione; il Saarland, si sostiene, sta sviluppando una vocazione turistica sempre più spiccata. In secondo luogo, aggiunge la Germania, l'aeroporto rappresenta uno snodo vitale per le istituzioni scientifiche, culturali e sociali del Saarland, site prevalentemente nella città di Saarbrücken. In terzo luogo si sottolinea l'importanza dell'aeroporto per l'economia locale e lo sviluppo regionale, soprattutto alla luce della trasformazione strutturale, attualmente in corso, dall'economia basata sull'estrazione del carbone a un'economia internazionale e innovativa. La Germania rileva che le imprese spesso decidono di spostarsi in base al fatto che la regione è dotata di un aeroporto, e cita infine uno studio del 2009 che prevede un futuro incremento della domanda di trasporto aereo di passeggeri.
- (107) La Germania corrobora le osservazioni precedenti osservando che altri elementi — il costante incremento del numero di passeggeri registrato a Saarbrücken negli ultimi decenni, i risultati di uno studio che indicano un ulteriore potenziale di crescita, e il fatto che gli altri aeroporti della regione non riescono a soddisfare la domanda locale — dimostrano tutti l'importanza dell'aeroporto per l'economia e la popolazione locale. La Germania si richiama agli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, in cui si afferma che «non è escluso che, in casi eccezionali, la gestione di un aeroporto nel suo insieme possa considerarsi come un servizio di interesse economico generale», per esempio quando un aeroporto è ubicato in una «regione isolata», e sostiene che Saarbrücken rappresenta appunto un caso eccezionale di questo tipo a causa della sua posizione geografica e dei mutamenti strutturali che attualmente interessano l'economia locale<sup>(16)</sup>. La Germania afferma infine che il finanziamento non va a vantaggio di attività diverse dalle «attività di base» elencate al punto 53, iv), degli Orientamenti comunitari del 2005.
- (108) La Germania argomenta poi che l'esistenza di un SIEG non può essere smentita dalla presunta mancanza di necessità di un aeroporto, e sostiene che gli altri aeroporti della regione non sono in grado di soddisfare le esigenze servite da quello di Saarbrücken. Si afferma in particolare che gli altri aeroporti o sono troppo distanti dal nucleo del bacino di utenza di Saarbrücken (Lussemburgo, Netz-Nancy-Lorena e Francoforte Hahn) oppure non sono paragonabili a Saarbrücken per le dimensioni più ridotte e la limitata gamma di servizi offerti (soprattutto Zweibrücken).

*Secondo criterio Altmarm: parametri della compensazione*

- (109) La Germania afferma che scopo del secondo criterio *Altmarm* è di evitare le compensazioni eccessive e garantire un uso efficiente dei finanziamenti pubblici. A parere della Germania, tale scopo viene raggiunto grazie al rigoroso controllo esercitato sull'aeroporto dalle autorità locali — che assicura un comportamento economico responsabile — e al fatto che le attività dell'aeroporto stesso si limitano alla fornitura di un SIEG. Si sostiene infine che, in ogni caso, le modalità di finanziamento sono tali da escludere qualsiasi possibilità di compensazioni abusive per il SIEG.

*Terzo criterio Altmarm: evitare le compensazioni eccessive*

- (110) La Germania sostiene che il finanziamento pubblico non ha mai superato l'importo necessario per agevolare la fornitura del SIEG, tenendo conto di tutte le entrate pertinenti. Le attività dell'aeroporto, si sottolinea, si limitano alla fornitura del SIEG in questione, per cui non si sono registrati altri costi che avrebbero potuto beneficiare di sovvenzioni incrociate. Si aggiunge che le infrastrutture e l'attività dell'aeroporto sono necessarie e adeguate per soddisfare le esigenze del traffico aereo nel bacino di utenza dell'aeroporto di Saarbrücken. FSBesitzG e FSG non hanno prodotto utili in passato e non ne producono attualmente, mentre FSBG ha realizzato solo utili marginali. La Germania afferma che le autorità locali hanno esercitato uno stretto controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici e sarebbero intervenute se si fossero verificati episodi di inefficienza.

*Quarto criterio Altmarm: appalto pubblico o parametro*

- (111) Dal momento che l'aeroporto era entrato in funzione molto prima che la fornitura di servizi aeroportuali fosse considerata un'attività economica, la Germania ha scelto di non sottoporre il SIEG a una procedura di appalto pubblico, ma di continuare invece a servirsi dell'aeroporto esistente. Essa tuttavia sostiene che il quarto criterio sarebbe soddisfatto, in quanto, a suo parere, le autorità locali hanno vigilato severamente sulle attività dell'aeroporto, garantendo che venissero rimborsati solo i costi efficienti. Il Saarland non dispone di dati precisi sugli altri aeroporti regionali, ma ritiene che l'efficienza di quello di Saarbrücken rientri nella media, e che le autorità locali avrebbero individuato ed eliminato qualsiasi episodio di inefficienza. La Germania argomenta infine che — a causa delle molteplici differenze esistenti tra gli aeroporti regionali in Germania — un semplice paragone non è significativo. In tale situazione, per la Commissione dovrebbe essere sufficiente il fatto che non sia emersa alcuna indicazione di una presunta inefficienza di Saarbrücken.

<sup>(16)</sup> Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, punto 34.

*Conclusione intermedia su Altmark/SIEG*

- (112) Nella convinzione che tutti i quattro criteri *Altmark* siano soddisfatti, la Germania sostiene che il finanziamento dell'aeroporto mediante risorse statali non costituisca un vantaggio, ma unicamente una compensazione per la fornitura di un SIEG.

*Principio dell'investitore operante in un'economia di mercato*

- (113) La Germania rileva che — in considerazione della grande importanza strutturale ed economica dell'aeroporto di Saarbrücken per la regione — il Saarland considera l'operazione come un SIEG e non un'attività economica mirante a produrre utili. Di conseguenza la chiusura dell'aeroporto non rappresenta un'opzione da prendere in considerazione, e non esiste un'analisi costi-benefici di un'eventuale chiusura.

**Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi**

- (114) Argomentando che il finanziamento dell'aeroporto non falsa la concorrenza né incide sugli scambi tra gli Stati membri, la Germania ne deduce che esso non costituisce un aiuto di Stato. In tale contesto, la Germania ricorda che secondo gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 «è poco probabile» che il finanziamento concesso a un piccolo aeroporto regionale con meno di un milione di pax «sia tale da falsare la concorrenza e incidere sugli scambi in misura contraria al comune interesse»<sup>(17)</sup>. L'aeroporto di Saarbrücken rientra in questa categoria e secondo la Germania non vi sarebbe motivo di allontanarsi dall'ipotesi generale: si tratta infatti di un tipico aeroporto regionale che soddisfa le esigenze di traffico della popolazione della regione, dalla quale infatti proviene la maggioranza dei passeggeri.
- (115) Per quanto riguarda gli altri aeroporti della regione, soprattutto quelli siti in altri Stati membri, si rileva che il bacino di utenza dell'aeroporto di Saarbrücken copre Saarbrücken e le aree circostanti ma abbraccia solo in minima parte gli altri Stati membri. A quanto risulta soltanto [meno del 14 %] dei passeggeri proviene dalla Francia [...] o dal Lussemburgo [...]. La Germania ritiene che gli unici potenziali concorrenti stranieri di Saarbrücken siano l'aeroporto di Metz-Nancy-Lorena e quello di Lussemburgo, che si trovano tuttavia a oltre un'ora di distanza, in automobile, da Saarbrücken; pertanto, ipotizzando che il bacino di utenza di un aeroporto copra tutte le località raggiungibili in un'ora al massimo da tale aeroporto, il loro bacino di utenza si sovrappone soltanto marginalmente. Per di più le località in cui tale sovrapposizione si verifica sono scarsamente popolate e, a quanto risulta, generano uno scarso numero di passeggeri, mentre il nucleo del bacino d'utenza di Saarbrücken non rientra in quello degli aeroporti stranieri menzionati.
- (116) Si afferma altresì che i profili dei due aeroporti stranieri citati e di Saarbrücken sono molto diversi: quello di Lussemburgo è considerevolmente più ampio (circa 1,5 milioni di passeggeri all'anno) e offre un ventaglio più ampio di destinazioni, mentre Metz-Nancy-Lorena è notevolmente più piccolo e propone esclusivamente voli di linea all'interno della Francia e voli charter verso l'Africa settentrionale. A giudizio della Germania, per quanto riguarda, in particolare, l'aeroporto di Lussemburgo non esisterebbe alcuna concorrenza, in quanto i due impianti sarebbero complementari piuttosto che alternativi.
- (117) Per quanto riguarda gli aeroporti vicini in territorio tedesco, la Germania sostiene che Saarbrücken non è in concorrenza né con Francoforte Hahn né con Zweibrücken. Nel primo caso, si afferma, i bacini di utenza si sovrappongono solo in misura minima a causa della distanza tra i due aeroporti, Francoforte Hahn è molto più grande (circa 3,5 milioni di passeggeri all'anno), e offre quasi esclusivamente rotte internazionali operate da vettori low-cost, i quali non servono Saarbrücken. Inoltre il trasporto merci è importante a Francoforte Hahn, ma è irrilevante a Saarbrücken.
- (118) Quanto a Zweibrücken, la Germania sottolinea che quest'aeroporto potrebbe molto probabilmente entrare in concorrenza con Saarbrücken, cui è molto vicino; ma in realtà il rapporto tra i due impianti è complementare e non competitivo. Zweibrücken non offre voli di linea ma è utilizzato esclusivamente per i charter, mentre Saarbrücken è specializzato in voli di linea per viaggiatori d'affari. Questi differenti profili si riflettono nelle rispettive infrastrutture: quelle di Saarbrücken sono di qualità più elevata, com'è tipico degli aeroporti dedicati ai voli di linea. Inoltre il trasporto merci è presente a Zweibrücken ma non a Saarbrücken, ove la pista è troppo corta e i voli notturni sono vietati.

<sup>(17)</sup> Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, punto 39, paragrafo 2.

- (119) La Germania afferma che, sulla base della complementarità constatata tra Zweibrücken e Saarbrücken, sarebbe previsto un rafforzamento della cooperazione fra i due aeroporti. I rispettivi governi regionali hanno già deciso di intensificare la collaborazione in futuro, puntando all'istituzione di un aeroporto comune («Aeroporto Saar-Palatinato») con due impianti (Saarbrücken e Zweibrücken). La cooperazione dovrebbe produrre sinergie e consentire risparmi finanziari. Infine la Germania sottolinea la domanda di servizi aeronautici nella regione (i due aeroporti insieme totalizzano già 750 000 pax), e sostiene che solo Saarbrücken e Zweibrücken uniti possono soddisfare adeguatamente tale domanda, soprattutto perché gli altri aeroporti vicini non possono fungere da sostituti.
- (120) La Germania ribadisce che, anche qualora si riscontrasse una concorrenza reciproca tra Saarbrücken, Zweibrücken e Francoforte Hahn, eventuali misure di sostegno pubblico non inciderebbero sugli scambi tra Stati membri. I tre aeroporti sono tutti ubicati in Germania, le società di gestione sono tedesche e gli azionisti sono entità territoriali tedesche.
- (121) Infine, si afferma che qualsiasi distorsione della concorrenza o effetto sugli scambi sarebbe talmente marginale da rendere opportuna l'applicazione della clausola *de minimis* al caso in esame, conducendo alla conclusione che un eventuale effetto di questo tipo non sarebbe apprezzabile.

### 3.1.2. AIUTI ESISTENTI E COMPATIBILITÀ

- (122) In alternativa, e qualora la Commissione non dovesse aderire all'argomentazione esposta dalla Germania per cui le misure di finanziamento non costituiscono aiuto di Stato, la Germania sostiene che le misure costituiscono un aiuto esistente e sono in ogni caso compatibili nonché esentate dall'obbligo di notifica ai sensi della decisione SIEG del 2005, soddisfano i criteri di compatibilità di cui alle sezioni 4.1 e 4.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e possono essere considerate compatibili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

#### **Aiuti esistenti**

- (123) La Germania rileva che — qualora si riscontrasse che l'accordo P&L concluso tra vh Saar e FSBesitzG/FSG costituisce un aiuto di Stato — esso dovrebbe essere considerato un aiuto esistente. Il pertinente accordo, base giuridica per la copertura del deficit annuale, è stato stipulato il 7 maggio 1996 e — a detta della Germania — da allora non è mai stato modificato. Qualora la Commissione dovesse riscontrare che l'accordo P&L costituisce un aiuto di Stato incompatibile, tale conclusione avrebbe effetto solo per il futuro.

#### **Decisione SIEG del 2005**

- (124) La Germania ritiene che il finanziamento rientri nell'ambito della decisione SIEG del 2005, giacché sono soddisfatti i criteri di applicabilità per gli aiuti agli aeroporti (meno di un milione di pax o meno di 100 milioni di EUR di fatturato nei due anni precedenti l'incarico; meno di 30 milioni di EUR di compensazione all'anno). La Germania aggiunge che le condizioni di cui agli articoli 4 e 5 della decisione SIEG del 2005 (incarico di svolgere un SIEG, nessun eccesso di compensazione) sono a loro volta soddisfatte, per le stesse ragioni esposte riguardo al rispetto dei criteri *Altmark*.
- (125) La Germania ribadisce inoltre che la forte domanda di servizi aeronautici rilevata nella regione non può essere soddisfatta dagli aeroporti vicini, e respinge quindi l'osservazione — formulata nella decisione di avvio del procedimento — secondo cui l'aeroporto non era necessario per soddisfare la domanda locale di servizi di traffico aereo. Essa cita studi da cui emerge l'esistenza di un ulteriore potenziale di crescita, dovuto al prevedibile incremento della domanda di passeggeri che gli aeroporti vicini non saranno in grado di soddisfare (la Germania rimanda alle spiegazioni offerte in quella sede per quanto riguarda la non sostituibilità fra gli aeroporti della regione e la corrispondente assenza di concorrenza reciproca).
- (126) Per quanto riguarda infine i rilievi formulati nella decisione di avvio dell'indagine formale (la mancanza di un atto di incarico formale, di una limitazione alle attività di base di un aeroporto, e di una definizione trasparente dei parametri di compensazione), la Germania rinvia alle sue osservazioni relative al rispetto dei criteri *Altmark*, affermando che le argomentazioni presentate in quella sede sono ugualmente applicabili al presente contesto.

#### **Decisione SIEG del 2012**

- (127) Secondo la Germania, la decisione SIEG del 2012, che diverrà applicabile alle misure in discussione nella presente decisione solo dopo la scadenza del periodo transitorio nel 2014, sarà applicabile solo per il futuro, e anche allora soprattutto per la prevista cooperazione tra gli aeroporti di Saarbrücken e Zweibrücken.

**Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005**

(128) La Germania asserisce in primo luogo che le misure generali di finanziamento sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato, in combinato disposto con la sezione 4.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 (le sovvenzioni per lo sfruttamento delle infrastrutture aeroportuali). A sostegno di tale affermazione la Germania si limita a rimandare alle argomentazioni presentate per quanto riguarda il rispetto dei criteri *Altmark* e della decisione SIEG del 2005.

(129) In merito alla compatibilità ai sensi della sezione 4.1 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 (il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali), la Germania afferma che tutte le condizioni previste in quella sede sono soddisfatte.

*La costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura rispondono a un obiettivo di interesse generale chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità, eccetera)*

(130) Per dimostrare che l'aeroporto di Saarbrücken risponde a un obiettivo di interesse generale, la Germania rinvia alle osservazioni che aveva già formulato in merito all'esistenza di un SIEG. Essa ribadisce che l'aeroporto soddisfa le esigenze della popolazione locale nel settore del trasporto aereo, che gli aeroporti vicini non sono in grado di garantire l'accessibilità della regione, e che l'aeroporto riveste un'importanza cruciale per lo sviluppo economico della regione.

*L'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo*

(131) Secondo la Germania le infrastrutture — e in particolare l'edificio del terminal (che è in funzione dal 2000) e la pista ammodernata — sono strettamente necessarie per realizzare l'obiettivo e non sono di dimensioni sproporzionate o eccessivamente complesse. Gli investimenti in infrastrutture sono stati indispensabili per la manutenzione o la sostituzione delle infrastrutture logore, e per adattare al crescente numero di passeggeri, alle esigenze più elevate in termini di comfort nonché ai più rigorosi requisiti di sicurezza; senza questi investimenti l'aeroporto non potrebbe funzionare. La Germania ricorda inoltre che, prima della costruzione del nuovo terminal (iniziata nel 1999) l'infrastruttura esistente era regolarmente congestionata [...]. Afferma infine che non sarebbe stato possibile finanziare gli investimenti necessari con il capitale proprio della società di gestione.

*L'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine*

(132) Sulla base dell'uso attuale e del previsto ulteriore incremento del numero di passeggeri, la Germania sostiene che l'infrastruttura offre prospettive d'uso più che soddisfacenti; cita in proposito una previsione dello sviluppo dell'aviazione nella regione, da cui si evince che la domanda è destinata a crescere.

(133) Secondo la Germania, nel 1999, quando fu avviata la costruzione del nuovo terminal, non era prevedibile che gli eventi dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la nube di cenere provocata dall'eruzione di un vulcano islandese nel 2010 e la crisi economica globale tra il 2008 e il 2011 avrebbero influito negativamente sul numero di passeggeri in transito a Saarbrücken. Questi eventi, si afferma, hanno colpito l'intero settore europeo dell'aviazione, frenandone l'altimenti positivo sviluppo. Tuttavia, la tendenza positiva che già si scorgeva nel 1999 è, a giudizio della Germania, ancora rilevabile e induce a prevedere che la capacità dell'aeroporto di Saarbrücken sarà pienamente sfruttata nel medio periodo (tenendo conto anche della cooperazione con Zweibrücken).

(134) Quanto alle prospettive finanziarie, la Germania sottolinea che per il 2020 si prevede un EBITDA positivo; ciò sarebbe sufficiente per soddisfare la condizione delle prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine. La Germania ricorda ancora come la Commissione stessa abbia riconosciuto che gli aeroporti regionali non generano di solito utili da reinvestire nelle infrastrutture — circostanza che non può tuttavia precludere la compatibilità delle misure di sostegno ai sensi degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.

*L'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio*

(135) Dal momento che l'accesso all'aeroporto è aperto a tutte le compagnie aeree in modo non discriminatorio, e per tutte è valido il medesimo tariffario dei diritti aeroportuali (compresi i relativi sconti), la Germania ritiene che questo criterio sia soddisfatto. Essa sottolinea che gli sconti, in particolare, non sono congegnati in modo da introdurre un vantaggio selettivo *de facto* per alcune compagnie aeree. La Germania sostiene infine che i singoli contratti conclusi con Cirrus e Air Berlin non sono significativi in questo contesto, e che in ogni caso tutte le compagnie aeree avevano la possibilità di concludere contratti di tal genere.

*Lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione*

- (136) Non risulta chiaro alla Germania in che modo il «modesto» ampliamento delle infrastrutture dell'aeroporto di Saarbrücken possa incidere, o aver inciso, sugli scambi. La Germania ricorda che la Commissione ha ammesso che il sostegno ai piccoli aeroporti regionali di solito non produce tale effetto. Quanto a un possibile effetto su Zweibrücken, la Germania ribadisce che i due aeroporti non sono in concorrenza reciproca, ma devono piuttosto essere considerati complementari. Essa sostiene poi che le misure infrastrutturali non hanno inciso sugli aeroporti di Metz–Nancy–Lorena e Lussemburgo in misura contraria agli interessi dell'Unione.

#### **Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato**

- (137) La Germania afferma che, almeno per il periodo tra il 2000 e il 2005, il sostegno finanziario concesso all'aeroporto può essere considerato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Per dimostrare l'importanza dell'aeroporto di Saarbrücken ai fini dell'accessibilità e dello sviluppo economico della regione, la Germania cita le osservazioni che ha già presentato in merito all'esistenza di un SIEG. Il sostegno finanziario è andato quasi esclusivamente a vantaggio di progetti infrastrutturali conformi agli obiettivi dello sviluppo regionale. A titolo di esempio, la Germania illustra in maniera assai articolata la necessità dei tre singoli più importanti investimenti infrastrutturali.
- (138) Per quanto riguarda l'effetto di incentivo, la Germania spiega che l'aeroporto rappresenta, per le imprese extraregionali, un importante incentivo a investire nel Saarland; analogamente, le imprese già presenti ne sono incoraggiate a espandersi e a intensificare gli investimenti. Si afferma che in assenza di un effetto incentivante il Saarland — tenuto conto delle sue difficoltà di bilancio — dovrebbe riconsiderare il sostegno concesso all'aeroporto. La Germania ribadisce infine che la gestione dell'aeroporto di Zweibrücken non subisce ripercussioni.

### 3.2. LA CESSIONE DI TERRENI A FSBESITZG

#### 3.2.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (139) La Germania ritiene che la cessione di terreni servisse a scopi di sicurezza e rientrasse nella competenza dei poteri pubblici, esulando quindi dal campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Più precisamente, si argomenta che — dopo la modifica della pista — i terreni ceduti erano necessari per circondare le estremità della pista stessa con aree di sicurezza più ampie e adattare le barriere di sicurezza esistenti. Garantire la sicurezza della zona aeroportuale è, a giudizio della Germania, un compito di interesse pubblico e rientra tra le prerogative sovrane, non tra le attività economiche. Il contesto di tali misure di sicurezza è rappresentato dai cambiamenti legislativi introdotti dopo gli eventi verificatisi negli Stati Uniti l'11 settembre 2001.
- (140) La Germania aggiunge che le cessioni di terreni effettuate dopo il 2000 per un valore totale di [...] non hanno, in ogni caso, falsato la concorrenza né inciso sugli scambi per gli stessi motivi citati in relazione alle misure generali di finanziamento. A causa del ridotto valore, la cessione dei terreni rientrerebbe comunque nella normativa *de minimis*.

### 3.3. GARANZIE SUI PRESTITI A FAVORE DI VH SAAR E FSBESITZG

#### 3.3.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (141) La decisione di avvio del procedimento partiva dal presupposto che una sola delle tre garanzie note, concesse a FSBesitzG, fosse stata erogata dopo il 2000. La Germania comunica però che la garanzia in questione era stata concessa nel 1999, cioè prima della cruciale sentenza *Aéroports de Paris*. Si afferma quindi che nessuna delle tre garanzie poteva costituire una misura di aiuto di Stato. Qualora, tuttavia, la Commissione dovesse comunque giungere alla conclusione che tali garanzie costituiscono un aiuto di Stato, la Germania sostiene che esse dovrebbero essere considerate un aiuto esistente — per cui qualsiasi eventuale decisione della Commissione avrebbe effetto solamente *ex nunc*.
- (142) Per quanto riguarda le lettere di patronage, la Germania rinvia alle argomentazioni che ha già svolto in merito alle misure generali di finanziamento a favore dell'aeroporto (considerando 93–121), affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

#### 3.3.2. COMPATIBILITÀ

- (143) La Germania afferma che se le misure dovessero essere considerate aiuti di Stato, esse sarebbero compatibili con il mercato interno nel rispetto delle condizioni di cui agli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. A tal proposito la Germania rinvia alle argomentazioni che ha già svolto in merito alle misure generali di finanziamento, affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

### 3.4. IL CONTRATTO DI AFFITTO TRA FSBESITZG E FSBG

#### 3.4.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (144) La Germania distingue tra il contratto d'affitto stipulato nel 1997, che è scaduto il 1° luglio 2006, e il contratto rimasto in vigore dal 1° luglio 2006 fino alla fusione tra FSBesitzG e FSBG.
- (145) Per quanto riguarda il contratto d'affitto del 1997, si afferma che, qualora venisse considerato un aiuto di Stato, sarebbe comunque un aiuto esistente. Se la Commissione dovesse giungere alla conclusione che tale contratto costituisce un aiuto di Stato incompatibile, tale decisione avrebbe effetto solo per il futuro e non per il passato.
- (146) Quanto invece al contratto d'affitto del 2006, la Germania sostiene che esso rappresenta una semplice modifica dell'aiuto esistente e non si può quindi considerare un nuovo aiuto. In particolare, la Germania sottolinea che la legge, in base alla quale era possibile stipulare tale contratto d'affitto, non era cambiata, e sostiene che, per poter parlare di un nuovo aiuto, sarebbe stata necessaria una modifica della base legislativa.
- (147) La Germania asserisce poi che il contratto d'affitto del 2006 corrispondeva alle condizioni di mercato dell'epoca. Essa sostiene che il canone d'affitto variabile non era circostanza rara, e che non vi è motivo per credere che il canone effettivamente praticato fosse insolitamente basso. Si aggiunge che il canone d'affitto variabile permetteva di ottenere canoni sensibilmente più elevati rispetto al contratto precedente. Si afferma che il contratto d'affitto del 2006 garantiva a FSBG maggiori possibilità di azione. A giudizio della Germania, infine, era interesse di FSBesitzG mantenere Fraport come azionista, in quanto la partecipazione di quell'impresa garantiva l'accesso al know-how e offriva sinergie.
- (148) La Germania sostiene in ogni caso che — pure in assenza di documenti che dimostrino le modalità di calcolo del canone d'affitto — l'importo effettivo del canone non era rilevante, in quanto lo stretto rapporto tra FSBesitzG e FSBG neutralizzava l'impatto economico complessivo. Un canone più elevato avrebbe comportato minori trasferimenti di denaro da vh Saar a FSBesitzG, mentre un canone inferiore sarebbe stato compensato da trasferimenti più consistenti da parte di vh Saar.
- (149) Per quanto riguarda la distorsione della concorrenza e gli effetti sugli scambi, la Germania rinvia alle argomentazioni già svolte a questo proposito nel contesto delle misure generali di finanziamento, affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

### 3.5. SCONTI PER LE COMPAGNIE AEREE

#### 3.5.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (150) La Germania sostiene che gli sconti sui diritti aeroportuali introdotti nel 2007 erano economicamente razionali, non concedevano un vantaggio selettivo e non falsavano la concorrenza né incidavano sugli scambi.

#### **Test dell'investitore operante in un'economia di mercato**

- (151) Dopo l'abbandono di Hapag Lloyd/TUIFly nel 2006, all'aeroporto di Saarbrücken il numero dei passeggeri è diminuito del 30 %. In tale situazione, secondo la Germania, era necessario agire per garantire un utilizzo adeguato della capacità esistente nel lungo periodo, e mantenere la competitività e la capacità di attirare viaggiatori da parte dell'aeroporto. Il precedente tariffario dei diritti aeroportuali si era dimostrato uno svantaggio competitivo, perché Saarbrücken praticava i diritti più elevati fra tutti gli aeroporti tedeschi. La Germania rileva che, dopo il 2006, gli sconti hanno effettivamente prodotto un costante aumento del numero di passeggeri. Come esempio del positivo effetto degli sconti, la Germania cita la decisione di Air Berlin di iniziare a utilizzare Saarbrücken, presa solo dopo l'introduzione degli sconti.
- (152) Per corroborare la tesi della razionalità economica degli sconti, la Germania argomenta che essi sono stati praticati solo per nuove compagnie aeree o nuove rotte. Di conseguenza, si afferma, era prevedibile che gli sconti non avrebbero avuto effetti immediati sulla situazione esistente, ma avrebbero prodotto un incremento dei passeggeri in futuro. La razionalità economica, si sostiene, è confermata dalla limitazione per cui gli sconti non potevano superare il 50 % dei costi di investimento della nuova compagnia aerea o della nuova rotta.

- (153) Pur sostenendo che gli sconti erano economicamente razionali, la Germania afferma che — in quanto venivano offerti a tutte le compagnie aeree — era impossibile calcolarne con precisione ex ante i costi e i benefici. D'altra parte non sono mai stati valutati i costi della chiusura dell'aeroporto, in quanto tale possibilità non è mai stata presa in considerazione.

#### **Selettività**

- (154) Basandosi sul fatto che gli sconti introdotti nel 2007 erano a disposizione di tutte le compagnie aeree, la Germania sostiene che la misura non era selettiva. Il tariffario dei diritti aeroportuali pubblicato, di cui facevano parte gli sconti, era di natura generale e astratta, gli sconti venivano automaticamente praticati a tutte le compagnie aeree operanti da Saarbrücken che presentassero i dati pertinenti, e infine l'aeroporto non aveva alcun potere discrezionale nell'applicazione degli sconti.
- (155) A giudizio della Germania lo scopo degli sconti era di migliorare l'attrattiva dell'aeroporto di Saarbrücken, non di favorire una particolare compagnia aerea. Una selettività *de facto* sarebbe anche esclusa dalla considerazione che a tutti gli aeromobili con più di 5 700 kg di peso massimo al decollo venivano applicati gli stessi diritti, offrendo quindi lo stesso trattamento a tutti gli aeromobili del traffico commerciale, e che non veniva praticata alcuna discriminazione tra voli interni e internazionali. Infine, gli sconti non discriminavano neppure in base al numero di atterraggi.

#### **Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi**

- (156) Per quanto riguarda la distorsione della concorrenza e gli effetti sugli scambi, la Germania rinvia alle argomentazioni già svolte a questo proposito in merito alle misure generali di finanziamento, affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

### **3.6. AIUTI DI AVVIAMENTO A CIRRUS AIRLINES**

#### **3.6.1. ESISTENZA DELL'AIUTO**

- (157) La Germania sostiene che nel concludere il contratto con Cirrus, FSBesitzG ha agito alla stregua di un investitore privato, e di conseguenza i pagamenti erogati a Cirrus non costituivano aiuti di Stato. Si aggiunge che la misura non ha falsato la concorrenza e non ha avuto effetti sugli scambi.

#### **Test dell'investitore operante in un'economia di mercato**

- (158) Secondo la Germania, l'obiettivo del contratto stipulato con Cirrus era di ottenere un incremento del numero di passeggeri. Tale incremento, si ipotizzava, doveva scaturire da un'intensificazione della frequenza dei voli verso [...], nonché dall'impiego di aeromobili moderni. Sia la maggior frequenza che l'obbligo di utilizzare aeromobili moderni erano essenzialmente mirati a migliorare il comfort e la flessibilità a vantaggio dei viaggiatori d'affari.
- (159) A detta della Germania, le frequenti modifiche apportate al contratto dimostrano che FSBesitzG seguiva da vicino gli sviluppi economici ed era in grado di rispondere tempestivamente alle esigenze economiche. Il breve periodo di preavviso previsto per la cancellazione del contratto (30 giorni) sembra confermare l'attenzione di FSBesitzG per la sostenibilità economica del contratto stesso, dal momento che le consentiva di cancellare l'accordo qualora risultasse impossibile realizzarne gli obiettivi. Infine, si prevedeva di rafforzare la redditività a lungo termine affidando a Cirrus il ruolo di vettore nazionale per Saarbrücken. Secondo la Germania non sono però disponibili dati precisi su costi e benefici previsti.

#### **Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi**

- (160) Per quanto riguarda la distorsione della concorrenza e gli effetti sugli scambi, la Germania rinvia alle argomentazioni già svolte in merito agli sconti sui diritti aeroportuali introdotti nel 2007, affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

#### **3.6.2. COMPATIBILITÀ**

- (161) La Germania sostiene che — anche qualora dovessero essere considerati aiuti di Stato — i pagamenti erogati a Cirrus possono giustificarsi in quanto aiuti di avviamento, in base alle condizioni di cui agli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

- (162) Ricordando che il contratto con Cirrus intensificava la frequenza del servizio offerto da quella compagnia aerea sulla rotta per [...], che FSBesitzG aveva stipulato il contratto nella prospettiva che questo si dimostrasse redditizio, e che l'effetto dell'intensificata frequenza su altre rotte non poteva essere verificato in quanto nessun'altra compagnia aerea raggiungeva [...] da Saarbrücken, la Germania ritiene che le condizioni pertinenti siano soddisfatte. Essa aggiunge che non esistevano altre connessioni ad alta velocità tra Saarbrücken e [...], e che i pagamenti previsti dal contratto non andavano ad aggiungersi agli sconti sui diritti aeroportuali (il tariffario dei diritti comprendente gli sconti è entrato in vigore solo dopo la scadenza del contratto con Cirrus). La Germania spiega infine che a suo giudizio il contratto non conteneva elementi di aiuto di Stato; quindi l'esistenza del contratto stesso non è stata resa pubblica (su un elenco o in altro modo), né è stato previsto uno specifico meccanismo di ricorso.

### 3.7. ACCORDO DI MARKETING CON AIR BERLIN

#### 3.7.1. ESISTENZA DELL'AUTO

- (163) La Germania afferma che l'accordo di marketing con Air Berlin è stato concluso in conformità del test MEO e non concede a Air Berlin un vantaggio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Inoltre, la misura non falsava la concorrenza né incideva sugli scambi.

#### **Test dell'investitore operante in un'economia di mercato**

- (164) Prima di stipulare il contratto con Air Berlin, FSG ha valutato i costi e le entrate previste, e ha concluso che il contratto era redditizio per l'aeroporto. La Germania fa notare che — nonostante le previsioni originarie non si siano interamente realizzate — da un'estrapolazione dei dati disponibili emerge che il contratto è ancora chiaramente redditizio.
- (165) In tale quadro, la Germania contesta il rilievo, contenuto nella decisione di avvio del procedimento, secondo cui l'accordo di marketing non avrebbe rivestito un concreto valore per l'aeroporto, a parte l'incremento del numero di passeggeri sui voli di Air Berlin. La Germania sostiene che le attività di marketing previste dal contratto migliorano il profilo dell'aeroporto e la visibilità della regione quale destinazione di spostamenti, offrendo così la possibilità di ulteriori entrate (per i settori non aeronautici). A detta della Germania, quando una compagnia aerea svolge attività di marketing per una destinazione, i consumatori non notano solo che quella compagnia opera quella rotta, ma anche, più in generale, che quella regione può diventare la meta di un viaggio.
- (166) La Germania mette anche in dubbio i rilievi preliminari della decisione di avvio del procedimento, per cui l'accordo di marketing avrebbe effettivamente introdotto speciali sconti supplementari a favore di Air Berlin. Anzi, a parere della Germania l'accordo di marketing ha un concreto valore economico per l'aeroporto, e anche un investitore privato avrebbe concluso un contratto analogo, prevedibilmente redditizio già dopo tre anni.

#### **Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi**

- (167) Per quanto riguarda la distorsione della concorrenza e gli effetti sugli scambi, la Germania rinvia alle argomentazioni già svolte in merito agli sconti sui diritti aeroportuali introdotti nel 2007, affermando che esse sarebbero ugualmente applicabili in questa sede.

### 4. OSSERVAZIONI DI AIR BERLIN

- (168) Prima di argomentare la conformità alle norme sugli aiuti di Stato delle due misure direttamente riguardanti Air Berlin — il sistema generale di sconti sui diritti aeroportuali e il contratto di marketing concluso tra FSG e Air Berlin — la compagnia aerea formula l'osservazione preliminare che, a suo giudizio, nella regione di Saarbrücken esiste un'effettiva domanda di servizi aeronautici. Essa sottolinea che i voli di Air Berlin per [...] e [...] raggiungono un coefficiente di carico paragonabile a quello dei suoi voli per le stesse destinazioni provenienti da [...]. Inoltre, a giudizio di Air Berlin nessuno degli altri aeroporti operanti nella regione costituirebbe un'alternativa praticabile a Saarbrücken, e ciò esclude eventuali effetti sugli scambi. In particolare, Air Berlin sottolinea di non aver mai preso in considerazione i vicini aeroporti di [...] come base alternativa, poiché in tali aeroporti la domanda di voli verso [...], destinazione di vacanze particolarmente popolare presso i turisti tedeschi, non è paragonabile alla domanda per tali destinazioni che si registra invece a Saarbrücken.

#### 4.1. SCONTI A FAVORE DELLE COMPAGNIE AEREE

- (169) Per quanto riguarda gli sconti previsti dal tariffario dei diritti aeroportuali del 2007, Air Berlin, come già aveva fatto la Germania, sostiene che — in considerazione della natura astratta e generale del tariffario — gli sconti non si potevano considerare selettivi. In tutti i casi in cui una compagnia aerea soddisfaceva le condizioni elencate, gli sconti venivano concessi senza che l'aeroporto avesse alcun potere discrezionale.
- (170) Inoltre, Air Berlin nega che vi sia concorrenza tra compagnie aeree di diversi Stati membri. Essa fa notare che una sola compagnia aerea di altri Stati membri opera da Saarbrücken, e quindi giudica insostenibile l'ipotesi che le misure incidano sugli scambi.
- (171) Air Berlin afferma inoltre che il sistema di sconti soddisfa tutte le condizioni fissate dalla sentenza *Charleroi* della Corte: gli sconti cioè sono limitati nel tempo, decrescenti, e non superano il 50 % degli effettivi costi di avviamento e di marketing.
- (172) Infine, a parere di Air Berlin, a Saarbrücken i diritti aeroportuali non sono particolarmente bassi rispetto agli altri aeroporti tedeschi. La tassa passeggeri sarebbe inferiore di [...] — [...] a [...].

#### 4.2. ACCORDO DI MARKETING CON AIR BERLIN

- (173) Air Berlin fa notare che l'evoluzione del numero di passeggeri dopo la conclusione del contratto conferma le previsioni formulate all'epoca. Su questa base, si potrebbe ipotizzare che si materializzi effettivamente l'incremento di entrate, derivanti dai settori aeronautico e non aeronautico, che FSG prevedeva di ottenere da questo contratto.
- (174) Air Berlin elenca poi i vari collegamenti disponibili da [...], nonché le varie attività di marketing che ha intrapreso per promuovere l'aeroporto di Saarbrücken. Essa afferma che l'intensificazione delle frequenze, unita agli invitanti collegamenti e alla promozione dell'aeroporto di Saarbrücken come destinazione di viaggi turistici e di affari, riveste grande importanza sia per l'aeroporto che per tutta la regione. Di conseguenza, a parere di Air Berlin, il contratto è economicamente razionale dal punto di vista dell'aeroporto e anche un investitore privato avrebbe potuto stipularlo.

### 5. VALUTAZIONE

#### 5.1. FINANZIAMENTO DI VH SAAR, FSG E FSBESITZG (APPORTI DI CAPITALE A VH SAAR E A FSBESITZG/FSG PER COPRIRE LE PERDITE)

- (175) Il finanziamento di vh Saar, FSG e FSBesitzG in corso di valutazione consta delle seguenti misure: vh Saar ha apportato capitale a FSBesitzG/FSG per coprirne le perdite. vh Saar ha finanziato tale misura con apporti di capitale ricevuti dal Saarland e con altre entrate.

##### 5.1.1. ESISTENZA DELL'AUTO

- (176) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (177) I criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sono cumulativi. Pertanto, per determinare se la misura in questione costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, tutte le seguenti condizioni devono essere soddisfatte. Ossia il sostegno finanziario deve:
- essere concesso dallo Stato o mediante risorse statali;
  - favorire talune imprese o talune produzioni;
  - falsare o minacciare di falsare la concorrenza; e
  - incidere sugli scambi tra Stati membri.

**Attività economica e concetto di impresa**

- (178) La Commissione deve in primo luogo stabilire se *vh Saar*, FSG e FSBesitzG siano imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Per giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento<sup>(18)</sup>. Costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato<sup>(19)</sup>.
- (179) Nella sentenza «aeroporto di Lipsia–Halle» la Corte di giustizia ha confermato che la gestione di un aeroporto a fini commerciali e la costruzione delle infrastrutture aeroportuali costituiscono un'attività economica<sup>(20)</sup>. Allorché un gestore aeroportuale esercita attività economiche offrendo servizi aeroportuali dietro remunerazione, a prescindere dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento, esso costituisce un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e le norme del trattato in materia di aiuti di Stato possono quindi applicarsi ai vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali a detto gestore aeroportuale<sup>(21)</sup>.
- (180) Quanto al momento in cui la costruzione e la gestione dell'aeroporto sono divenute un'attività economica, la Commissione ricorda che il graduale sviluppo delle forze di mercato nel settore aeroportuale non consente di determinare una data precisa. La Corte di giustizia dell'Unione europea tuttavia ha riconosciuto gli sviluppi in atto nella natura delle attività aeroportuali, e nella sentenza «aeroporto di Lipsia–Halle» il Tribunale ha sostenuto che, a partire dal 2000, non poteva più essere esclusa l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al finanziamento delle infrastrutture aeroportuali. Di conseguenza, dalla data della sentenza nella causa «Aéroports de Paris» (12 dicembre 2000), la costruzione e la gestione di infrastrutture aeroportuali devono essere considerate attività che rientrano nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato.
- (181) A questo proposito, la Commissione osserva che l'infrastruttura oggetto della presente decisione era gestita da FSBG dal 1997, mentre FSBesitzG possedeva le infrastrutture aeroportuali ed era responsabile della loro manutenzione.
- (182) Dal 2008 FSG è al contempo il proprietario e il gestore dell'aeroporto di Saarbrücken. Il gestore dell'aeroporto — fino al 2008 FSBG e da allora FSG — applica delle tariffe agli utenti per i servizi resi e per l'utilizzo delle infrastrutture, mentre il proprietario delle infrastrutture — fino al 2008 FSBesitzG — affittava l'infrastruttura al gestore aeroportuale. In effetti, sia il proprietario sia il gestore dell'infrastruttura sfruttano l'infrastruttura aeroportuale di Saarbrücken a fini commerciali. Di conseguenza, le entità che sfruttano questa infrastruttura — FSBesitzG, FSBG e FSG — costituiscono imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato a partire dal 12 dicembre 2000, data della sentenza *Aéroports de Paris*.
- (183) Per quanto riguarda *vh Saar*, la Germania ha aggiunto che, in qualità di holding, *vh Saar* non poteva essere considerata un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. La Commissione ricorda che, secondo la Corte di giustizia, «il semplice possesso di partecipazioni, anche di controllo, non è sufficiente a configurare un'attività economica del soggetto che detiene tali partecipazioni, quando tale possesso dà luogo soltanto all'esercizio dei diritti connessi alla qualità di azionista o socio nonché, eventualmente, alla percezione dei dividendi, semplici frutti della proprietà di un bene»<sup>(22)</sup>. Allo stesso tempo la Corte di giustizia osserva che «viceversa, un soggetto che, titolare di partecipazioni di controllo in una società, eserciti effettivamente tale controllo partecipando direttamente o indirettamente alla gestione di essa, deve essere considerato partecipe dell'attività economica svolta dall'impresa controllata».

<sup>(18)</sup> Causa C-35/96, *Commissione/Italia* (Raccolta 1998, pag. I-3851); causa C-41/90, *Höfner e Elser* (Raccolta 1991, pag. I-1979); causa C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* (Raccolta 1995, pag. I-4013); causa C-55/96, *Job Centre coop. arl.* (Raccolta 1997, pag. I-7119).

<sup>(19)</sup> Causa 118/85, *Commissione/Italia* (Raccolta 1987, pag. 2599); causa 35/96, *Commissione/Italia* (Raccolta 1998, pag. I-3851).

<sup>(20)</sup> Cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissione* («sentenza *Leipzig–Halle*»), (Raccolta 2011, pag. II-1311, in particolare punti 93 e 94); confermata dalla causa C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig–Halle/Commissione*, (Raccolta 2012) non ancora pubblicata.

<sup>(21)</sup> Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet/AGF e Pistre/Cancava* (Raccolta 1993, pag. I-637).

<sup>(22)</sup> Causa C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Casse di Risparmio di Firenze SpA e a.* (Raccolta 2006, pag. I-289, punto 111).

- (184) La Commissione ricorda che la funzione statutaria di vh Saar è di coordinare le attività connesse alla costruzione, all'ampliamento e alla gestione dei porti e degli aeroporti pubblici del Saarland. Tale coordinamento solitamente si estenderebbe al di là del mero esercizio dei diritti annessi allo status di azionista. Al contempo non vi sono prove che dimostrino l'effettivo controllo o la partecipazione diretta di vh Saar nella gestione di FSBesitzG o FSG. In tale contesto non è del tutto chiaro se vh Saar possa essere definita un'impresa. La Commissione ritiene tuttavia che la questione possa rimanere aperta alla luce di quanto affermato al successivo considerando 203, ossia che vh Saar non ha ricevuto alcun vantaggio.

#### *Competenza dei poteri pubblici*

- (185) Se è vero che FSBesitzG, FSG e FSBG devono pertanto essere considerate imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, occorre ricordare che non tutte le attività poste in essere dal proprietario e dal gestore di un aeroporto sono necessariamente di natura economica<sup>(23)</sup>.
- (186) La Corte di giustizia<sup>(24)</sup> ha ritenuto che le attività che di norma rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non hanno natura economica e non rientrano nella sfera di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Tali attività comprendono, ad esempio, la sicurezza, il controllo del traffico aereo, la polizia e le dogane. Il finanziamento di tali attività deve restare strettamente limitato alla compensazione dei costi da esse generati e non può essere sviato a vantaggio di altre attività di natura economica<sup>(25)</sup>.
- (187) Pertanto, il finanziamento delle attività rientranti nella competenza dei poteri pubblici o di infrastrutture direttamente collegate alle suddette attività non costituisce, di norma, aiuto di Stato<sup>(26)</sup>. In genere si ritiene che, in un aeroporto, attività quali il controllo del traffico aereo, le attività di polizia, doganale, antincendio, nonché le attività necessarie per tutelare l'aviazione civile da interferenze illegali e gli investimenti connessi all'infrastruttura e alla strumentazione necessaria per svolgere tali attività non presentino carattere economico<sup>(27)</sup>.
- (188) Tuttavia, il finanziamento pubblico di attività non economiche strettamente collegate al compimento di un'attività avente carattere economico non deve portare a un'indebita discriminazione tra compagnie aeree e gestori aeroportuali. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, sussiste un vantaggio quando le autorità pubbliche sollevano le imprese da costi inerenti alla loro attività economica<sup>(28)</sup>. Pertanto, se in un determinato sistema legale è normale che le compagnie aeree o i gestori aeroportuali sostengano i costi di determinati servizi, mentre talune compagnie aeree o gestori aeroportuali che forniscono i medesimi servizi per conto delle pubbliche autorità non devono farsene carico, questi ultimi possono godere di un vantaggio anche se tali servizi possono essere ritenuti, di per sé, non aventi carattere economico. È pertanto necessario compiere un'analisi del quadro normativo applicabile ai gestori aeroportuali al fine di valutare se, in tale contesto normativo, i gestori aeroportuali o le compagnie aeree siano chiamati a sostenere i costi legati allo svolgimento di determinate attività che possono, di per sé, non avere carattere economico ma che sono connesse al compimento delle loro attività economiche.
- (189) Secondo la Germania, le seguenti attività rientrano nella competenza dei poteri pubblici, il cui esercizio non costituisce un'attività economica: le misure di sicurezza aeroportuale ai sensi dell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz* (legge sulla sicurezza aerea)<sup>(29)</sup> [le barriere che circondano l'aeroporto e i percorsi di controllo, un accesso per i container, la segnaletica della pista, l'impianto elettrico di emergenza, le aree di parcheggio per gli aeromobili oggetto di allarme bomba e l'ampliamento delle aree di sicurezza di fine pista (RESA) rientrano tutti nel paragrafo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*]; le misure concernenti i vigili del fuoco; le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea ai sensi dell'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsrechtsgesetz* (legge sul traffico aereo).

<sup>(23)</sup> Causa C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol* (Raccolta 1994, pag. I-43).

<sup>(24)</sup> Decisione della Commissione N 309/2002, del 19 marzo 2003, Sicurezza aerea — Compensazione dei costi a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001.

<sup>(25)</sup> Causa C-343/95, *Cali & Figli/Servicei ecologici porto di Genova* (Raccolta 1997, pag. I-1547); decisione della Commissione N 309/02 del 19 marzo 2003; decisione della Commissione N 438/2002 del 16 ottobre 2002, Sovvenzioni alle autorità portuali per l'espletamento della missione di servizio pubblico.

<sup>(26)</sup> Decisione della Commissione N 309/02 del 19 marzo 2003.

<sup>(27)</sup> Cfr., in particolare, la causa C-364/92 *SAT/Eurocontrol* (Raccolta 1994, pag. I-43, punto 30) e la causa C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati/Commissione* (Raccolta 2009, pag. I-2207, punto 71).

<sup>(28)</sup> Cfr., tra le altre, la causa C-172/03, *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck* (Raccolta 2005, pag. I-1627, punto 36, e la giurisprudenza citata).

<sup>(29)</sup> Le misure di cui all'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz* comprendono tra l'altro la costruzione di infrastrutture aeroportuali che consentano sufficienti controlli di sicurezza; alcune misure concernenti i bagagli e le merci; le aree sterili; il controllo del personale e delle merci che accedono alle aree sterili; la formazione del personale di sicurezza; la rimozione e lo scarico di aeromobili che costituiscono una minaccia per la sicurezza.

- (190) La Commissione ritiene che le misure di cui all'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*, le misure di cui all'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsgesetz* e le misure concernenti i vigili del fuoco possano essere considerate, in linea di principio, attività economiche che rientrano nella competenza dei poteri pubblici.
- (191) Per quanto riguarda le misure concernenti esclusivamente la sicurezza operativa, tuttavia, la Commissione ritiene che fra le normali attività economiche di un aeroporto rientri il compito di garantire la sicurezza del funzionamento dell'aeroporto<sup>(30)</sup>. Alla luce di un'analisi più dettagliata di attività e costi specifici (cfr. i considerando 196–197), la Commissione ritiene che le misure volte a garantire la sicurezza delle operazioni nell'aeroporto non costituiscano attività che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. Qualsiasi impresa che intenda gestire un aeroporto deve garantire la sicurezza di strutture quali la pista e il piazzale degli aeromobili.
- (192) In merito al quadro giuridico, la Germania ha espresso il convincimento che, quanto ai vigili del fuoco, non esistono norme giuridiche che impongano in maniera prescrittiva tali costi al gestore aeroportuale. Inoltre, la Commissione osserva che la remunerazione dei costi per il servizio dei vigili del fuoco è soggetta alle responsabilità regionali e che questi costi solitamente sono remunerati dalle autorità regionali competenti. La remunerazione di tali costi si limita all'importo necessario alla loro copertura.
- (193) Quanto alle misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea, ai sensi dell'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz* i costi connessi alle misure di cui all'articolo 27c della *Luftverkehrsgesetz* sono coperti dallo Stato per una serie di aeroporti specifici. Gli aeroporti sono ammessi a beneficiare della copertura dei costi quali «aeroporti riconosciuti» ai sensi dell'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz*, a condizione che il ministero federale dei Trasporti abbia riconosciuto la necessità di misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea per motivi di sicurezza e sulla base di interessi legati alla politica dei trasporti<sup>(31)</sup>. Gli aeroporti tedeschi che non sono stati riconosciuti non sono ammessi a beneficiare della copertura dei costi ai sensi dell'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz* e pertanto, in linea di principio, devono sostenere i costi relativi alle misure di cui all'articolo 27c della *Luftverkehrsgesetz*. Tali costi sono connessi alla gestione degli aeroporti. Dal momento che alcuni aeroporti devono sostenere tali costi mentre altri sono ammessi a beneficiare della copertura di tali costi, questi ultimi potrebbero ottenere un vantaggio, benché le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea possano essere considerate di natura non economica. La Commissione osserva che l'aeroporto di Saarbrücken è stato ammesso a beneficiare della copertura dei costi ai sensi dell'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz*. Altri aeroporti devono invece sostenere questi costi. Pertanto, la copertura dei costi dell'aeroporto di Saarbrücken concernenti le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea ai sensi dell'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz* concede un vantaggio all'aeroporto di Saarbrücken, benché le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea possano essere considerate di natura non economica.
- (194) Per quanto riguarda le misure di cui all'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*, la Germania sembra ritenere che tutti i costi connessi alle misure ivi prescritte possano essere sostenuti dalle autorità pubbliche. La Commissione osserva, tuttavia, che ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della *Luftsicherheitsgesetz*, possono essere rimborsati soltanto i costi connessi alla fornitura e alla manutenzione di spazi e locali necessari allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5 della *Luftsicherheitsgesetz*. Tutti gli altri costi devono essere sostenuti dal gestore aeroportuale. Nella misura in cui il finanziamento pubblico concesso a FSBesitzG o a FSG ha sollevato le imprese dai costi che avrebbero dovuto sostenere ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della *Luftsicherheitsgesetz*, detto finanziamento pubblico non è esente da una valutazione ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato dell'Unione.

*Conclusione sulla competenza dei poteri pubblici*

- (195) Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ritiene opportuno trarre conclusioni più specifiche sui costi di investimento e sulle spese di gestione che presumibilmente rientrano nella competenza dei poteri pubblici.

<sup>(30)</sup> Decisione della Commissione del 20 febbraio 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.35847 (2012/N) — Repubblica ceca, non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale, considerando 16.

<sup>(31)</sup> Articolo 27d, paragrafo 1, della *Luftverkehrsgesetz*: «Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen werden an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt.»

- (196) Per quanto riguarda le spese di gestione, la Commissione accetta il fatto che le spese connesse al servizio dei vigili del fuoco costituiscono spese che rientrano nella competenza dei poteri pubblici, nella misura in cui la remunerazione di tali costi è rigorosamente limitata a ciò che è necessario per lo svolgimento di tali attività. Quanto ai costi di gestione connessi alle misure adottate ai sensi dell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*, la Commissione ritiene che soltanto i costi per i quali il gestore aeroportuale ha diritto a ottenere un rimborso, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 3, della *Luftsicherheitsgesetz*, costituiscono costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. Per quanto riguarda le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea di cui all'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsgesetz*, osservando che Saarbrücken è uno degli aeroporti ammessi a beneficiare della copertura dei costi, mentre altri aeroporti non lo sono, la Commissione ritiene che la copertura dei costi di gestione connessi a misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea di cui all'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz* concede un vantaggio all'aeroporto di Saarbrücken, benché le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea possano essere considerate di natura non economica. Allo stesso modo, i costi di gestione connessi alla sicurezza operativa dell'aeroporto non costituiscono costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici.
- (197) Per quanto riguarda gli investimenti effettuati tra il 2000 e il 2012, la Commissione accetta il fatto che gli investimenti direttamente connessi al servizio dei vigili del fuoco costituiscono spese che rientrano nella competenza dei poteri pubblici, nella misura in cui la remunerazione di tali costi è rigorosamente limitata a ciò che è necessario per lo svolgimento di tali attività. Quanto agli investimenti connessi alle misure adottate ai sensi dell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*, la Commissione ritiene che soltanto i costi per i quali il gestore aeroportuale ha diritto a ottenere un rimborso, in conformità dell'articolo 8, paragrafo 3, della *Luftsicherheitsgesetz*, costituiscano costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. Per quanto riguarda gli investimenti connessi alle misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea di cui all'articolo 27c, paragrafo 2, della *Luftverkehrsgesetz*, osservando che Saarbrücken è uno degli aeroporti ammessi a beneficiare della copertura dei costi, la Commissione ritiene che gli investimenti connessi a misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea di cui all'articolo 27d della *Luftverkehrsgesetz* conceda un vantaggio all'aeroporto di Saarbrücken, benché le misure relative al controllo del traffico aereo e alla sicurezza aerea possano essere considerate di natura non economica. Allo stesso modo, gli investimenti connessi alla sicurezza operativa dell'aeroporto non costituiscono costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. In particolare, ciò significa che gli investimenti per le barriere che circondano l'aeroporto, la segnaletica della pista e l'ampliamento delle aree di sicurezza di fine pista non possono essere considerati di competenza dei poteri pubblici.
- (198) In ogni caso, a prescindere dalla classificazione giuridica di tali costi, ossia che essi rientrino oppure no nella competenza dei poteri pubblici, è stato dimostrato che, nell'attuale quadro giuridico, si tratta di spese il cui onere dev'essere sostenuto dal gestore aeroportuale. Di conseguenza, il finanziamento pubblico di questi costi solleverebbe il gestore aeroportuale dall'onere rappresentato da spese che egli dovrebbe normalmente sostenere.

#### Risorse statali e imputabilità allo Stato

- (199) Per costituire un aiuto di Stato, la misura in questione deve essere finanziata mediante risorse statali e la decisione di concedere la misura deve essere imputabile allo Stato.
- (200) Il concetto di aiuto di Stato si applica a qualunque vantaggio, finanziato mediante risorse statali, concesso dallo Stato stesso o da qualunque organismo intermedio che agisca in virtù di poteri ad esso conferiti<sup>(32)</sup>. Ai fini dell'articolo 107 del TFUE, le risorse delle autorità locali sono risorse statali<sup>(33)</sup>.
- (201) Gli apporti di capitale forniti a vh Saar provengono direttamente dal bilancio del Land del Saarland e pertanto costituiscono risorse statali.
- (202) Per quanto riguarda il finanziamento di FSBesitzG/FSG da parte di vh Saar, occorre osservare che vh Saar è interamente detenuta dal Land del Saarland, e pertanto è un'impresa pubblica. Il finanziamento erogato da vh Saar a FSBesitzG/FSG costituisce quindi una perdita di gettito pubblico. Quanto all'imputabilità del contratto P&L e dei relativi trasferimenti effettuati in virtù di tale contratto, la Commissione osserva che lo statuto, mediante il quale vh Saar è stata costituita dal ministero dell'Economia del Land del Saarland, risale al 7 maggio 1996. In quello stesso giorno è stato firmato il contratto P&L tra vh Saar e FSBesitzG/FSG. Secondo la Germania, vh Saar agisce sotto il

<sup>(32)</sup> Causa C-482/99 Francia/Commissione («Stardust Marine») (Raccolta 2002, pag. I-4397).

<sup>(33)</sup> Sentenza del 12 maggio 2011, cause riunite T-267/08 e T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais*, non ancora pubblicata, punto 108.

totale controllo giuridico e di fatto del Land del Saarland quale unico azionista della società. A questo proposito la Commissione osserva in primo luogo che, sulla base delle relazioni annuali di vh Saar, quest'ultima può essere considerata la società controllante di FSBesitzG/FSG<sup>(34)</sup>. In conformità dello statuto, il governo del Saarland nomina il consiglio di vigilanza di vh Saar, il cui presidente è un rappresentante del ministero del Land responsabile dell'aviazione. Lo statuto prevede anche che il consiglio di amministrazione sia nominato dall'assemblea generale, costituita dai rappresentanti della proprietà, ossia del Saarland. Infine, in conformità dello statuto, vh Saar avrebbe dovuto firmare un contratto di controllo<sup>(35)</sup> con FSG. Sulla base di tali informazioni, la Commissione ritiene che il contratto P&L tra vh Saar e FSBesitzG/FSG, nonché i trasferimenti effettuati in virtù di tale contratto, siano imputabili allo Stato.

### Vantaggio economico

- (203) La Germania conferma che tutti i fondi pubblici erogati a vh Saar vengono utilizzati da quest'ultima per adempiere i propri obblighi in conformità del contratto P&L con FSBesitzG/FSG: tutti i fondi vengono trasferiti da vh Saar a FSBesitzG/FSG. Poiché vh Saar è un mero organismo intermedio attraverso il quale i fondi sono trasferiti dallo Stato a FSBesitzG/FSG, non è possibile ritenere che vh Saar riceva un vantaggio economico.

#### FSBesitzG/FSG: MEO

- (204) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, per vantaggio si intende qualsiasi vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento statale<sup>(36)</sup>. L'intervento di Stato non si distingue per la causa o lo scopo, ma in funzione dei suoi effetti<sup>(37)</sup>. Ogni qualvolta la situazione finanziaria dell'impresa migliora in seguito all'intervento di Stato, è presente un vantaggio.
- (205) La Commissione ricorda inoltre che «i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni del mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato»<sup>(38)</sup>. In questo caso, per determinare se il finanziamento pubblico dell'aeroporto di Saarbrücken conceda a FSBesitzG/FSG un vantaggio che queste non avrebbero ottenuto in condizioni normali di mercato, la Commissione deve confrontare la condotta degli azionisti pubblici che concedono il finanziamento con quella di un investitore razionale operante in un'economia di mercato (MEO) guidato da prospettive di redditività a più lungo termine<sup>(39)</sup>.
- (206) La valutazione non deve tener conto delle eventuali ripercussioni positive sull'economia della regione nella quale è ubicato l'aeroporto: infatti la Corte ha precisato che, per applicare il principio MEO, occorre in particolare valutare se, «in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere»<sup>(40)</sup>.
- (207) Nella sentenza Stardust Marine la Corte ha dichiarato che, «[...] per stabilire se lo Stato abbia adottato o no il comportamento di un investitore avveduto in un'economia di mercato, occorre porsi nel contesto dell'epoca in cui sono state adottate le misure di sostegno finanziario al fine di valutare la razionalità economica del comportamento dello Stato e occorre quindi astenersi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva»<sup>(41)</sup>.
- (208) Inoltre, nella causa EDF la Corte ha dichiarato che «[...] valutazioni economiche operate successivamente alla concessione di tale beneficio, la constatazione retrospettiva dell'effettiva redditività dell'investimento realizzato dallo Stato membro de quo o giustificazioni successive della scelta del modus procedendi effettivamente attuato non possono essere sufficienti per dimostrare che detto Stato membro abbia adottato tale decisione, preliminarmente o simultaneamente alla concessione del beneficio, nella sua qualità di azionista»<sup>(42)</sup>.

<sup>(34)</sup> vh Saar e FSBesitzG/FSG possono essere considerate società collegate ai sensi del paragrafo 290 HGB.

<sup>(35)</sup> Contratto con il quale un'impresa attribuisce la propria gestione a un'altra azienda.

<sup>(36)</sup> Causa C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri/La Poste e a.* (Raccolta 1996, pag. I-3547, punto 60) e causa C-342/96, *Regno di Spagna/Commissione delle Comunità europee* (Raccolta 1999, pag. I-2459, punto 41).

<sup>(37)</sup> Causa 173/73, *Repubblica italiana/Commissione delle Comunità europee* (Raccolta 1974, pag. 709, punto 13).

<sup>(38)</sup> Causa C-482/99, *Francia/Commissione («Stardust Marine»)* (Raccolta 2002, pag. I-4397, punto 69).

<sup>(39)</sup> Causa C-305/89 *Italia/Commissione («Alfa Romeo»)* (Raccolta 1991, pag. I-1603); causa T-296/97, *Alitalia/Commissione* (Raccolta 2000, pag. II-3871).

<sup>(40)</sup> Causa 40/85, *Belgio/Commissione* (Raccolta 1986, pag. I-2321).

<sup>(41)</sup> Causa C-482/99, *Francia/Commissione* (Raccolta 2002, pag. I-4397).

<sup>(42)</sup> Causa C-124/10P, *Commissione europea/Électricité de France (EDF)* (Raccolta 2012, non ancora pubblicata, «sentenza EDF», punto 85).

- (209) Per applicare il principio MEO, la Commissione deve risalire al momento in cui ciascuna decisione di finanziamento delle misure in oggetto è stata adottata. La Commissione deve fondare la propria valutazione sulle informazioni e sulle ipotesi che erano a disposizione delle autorità locali competenti allorché è stata adottata la decisione sugli accordi finanziari delle misure in oggetto.
- (210) La Commissione tiene conto della dichiarazione della Germania, in base alla quale il Land del Saarland, che possiede e finanzia l'aeroporto di Saarbrücken, non mira alla redditività dell'investimento ma considera il finanziamento come la realizzazione di un'infrastruttura essenziale. Anche per questo motivo, secondo la Germania, non esiste un'analisi dei costi di una potenziale chiusura dell'aeroporto. La Commissione osserva inoltre che l'aeroporto ha subito crescenti perdite dal 2000 e che per il 2020 è previsto solo un EBIDTA positivo, ma non un risultato complessivamente positivo. Alla luce di queste considerazioni, non è possibile ritenere che il finanziamento pubblico di FSBesitzG/FSG sia conforme al principio MEO.

*FSBesitzG/FSG: compensazione SIEG*

- (211) La Germania ha dichiarato che in questo caso il finanziamento pubblico costituisce una compensazione per un servizio di interesse economico generale che non comporta un vantaggio economico. Secondo la giurisprudenza *Altmark*<sup>(43)</sup> della Corte di giustizia, la compensazione per la prestazione di un servizio di interesse economico generale non concede un vantaggio economico allorché siano soddisfatte quattro condizioni cumulative:
- In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro («primo criterio *Altmark*»).
  - In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente («secondo criterio *Altmark*»).
  - In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento («terzo criterio *Altmark*»).
  - In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi («quarto criterio *Altmark*»).
- (212) In conformità del quarto criterio *Altmark*, l'importo della compensazione dev'essere determinato o nell'ambito di una procedura di appalto pubblico oppure sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente, avrebbe dovuto sopportare. Nel caso dell'aeroporto di Saarbrücken, la gestione dell'aeroporto non è stata assegnata mediante procedura di appalto pubblico, ma conferita a FSBesitzG/FSG, di proprietà statale. L'importo della compensazione non è stato neanche determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente, avrebbe dovuto sopportare. Le modalità di finanziamento erano e sono tali che qualsiasi perdita generata da FSBesitzG/FSG è coperta da risorse statali, a prescindere dal fatto che tali perdite corrispondano ai costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente, avrebbe dovuto sopportare.
- (213) Per soddisfare il quarto criterio *Altmark* non è sufficiente che le autorità del Land del Saarland, che in qualità di unico azionista esercita poteri di controllo e vigilanza, dichiarino di sfruttare le risorse in modo efficiente. Secondo la Germania, nella copertura del deficit sono stati contabilizzati soltanto i costi sostenuti in seguito a transazioni efficienti, ma il contratto P&L non prevede affatto un limite di questo genere, e anzi garantisce la copertura di qualsiasi perdita eventualmente generata.
- (214) Non è nemmeno sufficiente confrontare i costi dell'aeroporto di Saarbrücken con quelli di altre imprese statali attive in altri settori, poiché non è possibile trarne conclusioni sull'efficienza del gestore aeroportuale. Secondo la Germania il confronto con altri gestori aeroportuali non è stato effettuato giacché si riteneva che gli aeroporti regionali fossero troppo diversi, in termini di costi e di entrate, per permettere una comparazione significativa.

<sup>(43)</sup> Causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Raccolta 2003, pag. I-7747, punti 87-93).

- (215) L'analisi finale della Germania si richiama essenzialmente alla valutazione già espressa per cui non vi sarebbe alcuna prova dell'inefficienza del gestore aeroportuale di Saarbrücken. La Germania osserva che in passato la Commissione ha accettato la mancanza di prove di inefficienza come elemento sufficiente per dimostrare il rispetto del quarto criterio *Altmark*. La Commissione nota tuttavia che la decisione cui fa riferimento la Germania non si basa esclusivamente sulla mancanza di prove di inefficienza. In quel caso, la Commissione faceva riferimento a diversi motivi per cui il quarto criterio *Altmark* si poteva considerare soddisfatto, e sottolineava che la propria logica si basava su «limitazioni pratiche e giuridiche particolari che esistevano in questo caso»<sup>(44)</sup>.
- (216) La Commissione ritiene pertanto che il quarto criterio *Altmark* non sia soddisfatto nel caso specifico. Dal momento che i criteri *Altmark* sono rigorosamente cumulativi, non è necessario valutare il rispetto degli altri criteri.

### Selettività

- (217) A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, una misura può essere definita aiuto di Stato se favorisca «talune imprese o talune produzioni». Nel caso in esame la Commissione osserva che il finanziamento pubblico favorisce soltanto FSBesitzG/FSG. Esso è pertanto selettivo a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

### Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi

- (218) Quando un aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti nel mercato interno, quest'ultimo è da considerarsi influenzato dall'aiuto<sup>(45)</sup>. Il vantaggio economico conferito dalla misura in oggetto rafforza la posizione economica dell'operatore aeroportuale in quanto esso sarà in grado di iniziare la propria attività senza sostenere gli investimenti e i costi operativi inerenti.
- (219) Come risulta dalla valutazione contenuta nei considerando 178 e seguenti, la gestione di un aeroporto è un'attività economica. Vi è concorrenza, da un lato, tra gli aeroporti per attrarre le compagnie aeree e il corrispondente traffico aereo (passeggeri e merce) e, dall'altro, tra enti aeroportuali, che possono concorrere tra di loro per ottenere l'affidamento della gestione di un determinato aeroporto. Inoltre, soprattutto per quanto riguarda i vettori low-cost e gli operatori di voli charter, anche gli aeroporti posti in bacini d'utenza diversi e in differenti Stati membri possono essere tra loro in concorrenza per attrarre le compagnie aeree.
- (220) Come indicato nel punto 40 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, e riaffermato al punto 45 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, non è possibile escludere nemmeno i piccoli aeroporti dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (221) Attualmente l'aeroporto di Saarbrücken conta circa 425 000 passeggeri all'anno (raggiungendo in passato punte di circa 520 000 all'anno). Secondo le previsioni fornite dalla Germania il numero dei passeggeri dovrebbe aumentare fino a [...] passeggeri all'anno nel 2020. Come osservato al precedente considerando 16, Saarbrücken è ubicato nelle immediate vicinanze dell'aeroporto di Zweibrücken (39 chilometri) e entro due ore di automobile da altri sei aeroporti. Sulla base dei dati forniti dalla Germania, [meno del 14 %] circa dei passeggeri che utilizzano l'aeroporto di Saarbrücken provengono da altri Stati membri. In considerazione di questi fatti, la Commissione ritiene che il finanziamento pubblico a FSBesitzG/FSG falsi o minacci di falsare la concorrenza ed eserciti almeno effetti potenziali sugli scambi tra gli Stati membri.
- (222) Al di là di queste considerazioni di carattere generale, la Commissione ritiene altresì che l'aeroporto di Saarbrücken sia o sia stato in concorrenza diretta con quello di Zweibrücken. In primo luogo occorre osservare che TUIFly, che in passato era il principale cliente dell'aeroporto di Saarbrücken, nel 2007 si è spostata a Zweibrücken. In secondo luogo, per un considerevole periodo di tempo (circa quattro anni), sia Zweibrücken (Germanwings) sia Saarbrücken (Air Berlin e Luxair) offrivano parallelamente voli per Berlino, a dimostrazione della concorrenza esistente sia tra gli aeroporti che tra le compagnie aeree<sup>(46)</sup>.

<sup>(44)</sup> Cfr. GU L 219 del 24.8.2007, pag. 9, considerando 111 e seguenti.

<sup>(45)</sup> Causa T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Commissione* (Raccolta 1998, pag. II-717).

<sup>(46)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.27339 — Germania — aeroporto di Zweibrücken, non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

- (223) Oltre a questi indicatori di concorrenza tra l'aeroporto di Saarbrücken e quello di Zweibrücken, benché la Germania abbia ufficialmente dichiarato che i due aeroporti non si sono mai considerati diretti concorrenti, vi sono le prove che i funzionari del Land della Renania-Palatinato hanno chiaramente percepito l'esistenza della concorrenza. Gli autori di due note interne del governo della Renania-Palatinato, scritte nel 2003, sostenevano che, in quel periodo, la cooperazione tra gli aeroporti di Zweibrücken e Saarbrücken non era possibile né consigliabile. Una nota spiega che, almeno finché Fraport AG manteneva una partecipazione azionaria nell'aeroporto di Saarbrücken<sup>(47)</sup>, il rapporto fra i due aeroporti sarebbe stato di natura concorrenziale<sup>(48)</sup>. Nella nota si legge inoltre che «dal punto di vista della Renania-Palatinato è prevedibile che, nel lungo periodo, sarà l'aeroporto di Zweibrücken a prevalere»<sup>(49)</sup>. Queste dichiarazioni indicano che, se non altro nel 2003, il rapporto percepito tra i due aeroporti era di natura concorrenziale.
- (224) Secondo la Germania, conformemente al paragrafo 39 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, «è poco probabile» che i finanziamenti concessi ai piccoli aeroporti regionali «siano tali da falsare la concorrenza e da incidere sugli scambi in misura contraria al comune interesse». La Germania ha dichiarato inoltre che la concorrenza con altri aeroporti è limitata da una serie di fattori tra cui il modello commerciale, le dimensioni e la distanza. Qualsiasi distorsione della concorrenza o eventuali effetti sugli scambi sarebbero comunque minimi.
- (225) La Commissione ritiene tuttavia che gli indicatori descritti ai considerando 221-223 dimostrino l'esistenza almeno di una potenziale distorsione della concorrenza e di un effetto sugli scambi. La Commissione sottolinea che per la definizione di aiuto di Stato non è necessario che la distorsione della concorrenza o l'effetto sugli scambi siano significativi o rilevanti, benché ritenga che, in considerazione della vicinanza degli aeroporti di Saarbrücken e Zweibrücken e del rapporto di concorrenti diretti, sottolineato in precedenza, la situazione fosse proprio questa.
- (226) Dall'aeroporto di Saarbrücken partono voli internazionali con destinazioni quali Maiorca o Ankara, o altre mete turistiche. La pista di Saarbrücken è sufficientemente lunga (2 000 m) per consentire alle compagnie aeree di servire destinazioni internazionali a medio raggio.
- (227) In tale contesto, il finanziamento pubblico erogato a FSBesitzG/FSG dev'essere considerato suscettibile di falsare la concorrenza e di avere effetti sugli scambi.

#### 5.1.2. AIUTI ESISTENTI E NUOVI AIUTI

- (228) La Commissione ricorda che le misure di aiuto costituiscono aiuti esistenti a norma dell'articolo 1, lettera b), punto v, del regolamento del Consiglio CE, n. 659/1999<sup>(50)</sup> in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Secondo la Germania il contratto P&L sottoscritto tra FSBesitzG/FSG e vh Saar, che è alla base della copertura annuale del deficit considerata aiuto di Stato è entrato in vigore quando il finanziamento pubblico degli aeroporti non era ancora considerato aiuto di Stato e da allora non è stato modificato.
- (229) La Commissione ricorda che il graduale sviluppo delle forze di mercato nel settore aeroportuale non consente di determinare una data precisa a partire dalla quale la gestione di un aeroporto avrebbe certamente dovuto essere considerata un'attività economica. Come si afferma al considerando 180, dalla data della sentenza nella causa «Aéroports de Paris» (12 dicembre 2000), la costruzione e la gestione di infrastrutture aeroportuali devono essere considerate attività che rientrano nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato.
- (230) D'altro canto, vista l'incertezza che regnava prima della sentenza «Aéroports de Paris», le autorità pubbliche potevano legittimamente ritenere che il finanziamento delle infrastrutture aeroportuali non costituisse un aiuto di Stato. Ne consegue che la Commissione non può mettere in discussione, sulla base delle norme sugli aiuti di Stato, le misure di finanziamento concesse prima della sentenza «Aéroports de Paris».
- (231) Di conseguenza, le misure di aiuto di Stato concesse ai gestori aeroportuali prima della data della sentenza «Aéroports de Paris» non costituivano un aiuto di Stato allorché sono state attuate, e sono diventate aiuti esistenti al 12 dicembre 2000.

<sup>(47)</sup> Fraport AG ha detenuto una quota del 51 % di FSBG fino al 30 giugno 2007.

<sup>(48)</sup> *Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003*, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 maggio 2003.

<sup>(49)</sup> *Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums*, 15 maggio 2003.

<sup>(50)</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

- (232) Nel caso in esame il contratto P&L sottoscritto tra FSBesitzG/FSG e vh Saar (in base al quale sono stati effettuati singoli apporti di capitale) è entrato in vigore nel 1996 e, secondo la Germania, non è stato modificato da allora. Si può pertanto ritenere che, a partire dal 2000, il finanziamento pubblico annuale erogato in conformità di tale contratto costituisca un aiuto esistente.
- (233) La Commissione ritiene tuttavia che, a partire dal 1° giugno 2007, gli aiuti esistenti siano da considerare nuovi aiuti. Al punto 83 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, e a norma dell'attuale articolo 108, paragrafo 1, del trattato, la Commissione ha proposto misure pertinenti agli Stati membri, chiedendo loro di modificare i regimi esistenti di aiuti di Stato disciplinati dagli Orientamenti in modo da renderli conformi con questi ultimi al più tardi entro il 1° giugno 2007. Gli Stati membri sono stati invitati a confermare per iscritto che accettavano tali proposte. Qualora uno Stato membro non avesse confermato per iscritto la sua accettazione, l'aiuto esistente sarebbe divenuto illegittimo dopo la data fissata nelle misure pertinenti e avrebbe potuto essere recuperato.
- (234) La Germania ha accettato le misure pertinenti con lettera del 30 maggio 2006. Poiché il contratto P&L stabiliva un regime di aiuti che prevedeva pagamenti periodici di aiuti nel corso del tempo, la Germania ha dovuto assicurare che il regime di aiuti fosse conforme agli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 entro il 1° giugno 2007. A partire da tale data il finanziamento pubblico di FSBesitzG/FSG non costituiva più un aiuto esistente.

#### 5.1.3. CONCLUSIONE

- (235) Alla luce delle argomentazioni illustrate ai considerando da 176 a 225, la Commissione ritiene che il finanziamento pubblico concesso, tra il 2000 e il 2012, sotto forma di copertura delle perdite annuali a FSBesitzG/FSG (cfr. i dati finanziari dettagliati nelle tabelle 3 e 4) costituisca un aiuto di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, nella misura in cui era connesso alle attività esterne alla competenza dei poteri pubblici, e pertanto ha costituito nuovo aiuto a partire dal 1° giugno 2007.
- (236) La Commissione ritiene inoltre che, soprattutto alla luce delle argomentazioni di cui al considerando 203, gli apporti di capitale concessi a vh Saar non costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, poiché vh Saar ha trasferito tutti i fondi pubblici ricevuti e pertanto non ha ottenuto alcun vantaggio economico.

#### 5.1.4. LEGITTIMITÀ DELL'AUTO

- (237) Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, gli Stati membri devono notificare eventuali progetti diretti a istituire o modificare aiuti, e non possono dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.
- (238) Poiché il finanziamento è già stato messo a disposizione di FSBesitzG/FSG, la Commissione ritiene che la Germania non abbia rispettato il divieto di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato<sup>(51)</sup>.

#### 5.1.5. COMPATIBILITÀ

##### 5.1.5.1. *L'applicabilità degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e del 2014*

- (239) L'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE prevede una serie di eccezioni rispetto alla regola generale fissata dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, secondo cui l'aiuto di Stato non è compatibile con il mercato interno. L'aiuto in questione può essere valutato soltanto alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, in base al quale «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», possono considerarsi compatibili con il mercato interno.
- (240) A tal riguardo, gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 forniscono un quadro di valutazione per stabilire se l'aiuto concesso agli operatori aeroportuali possa essere dichiarato compatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

<sup>(51)</sup> Causa T 109/01 *Fleuren Compost/Commissione* (Raccolta 2004, pag. II-127).

- (241) In conformità degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 la comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegalmente concessi <sup>(52)</sup> si applica agli aiuti agli investimenti illegali agli aeroporti. A tale proposito, se gli aiuti agli investimenti illegali sono stati concessi prima del 4 aprile 2014, la Commissione applicherà le norme di compatibilità vigenti allorché gli aiuti agli investimenti illegali sono stati concessi. La Commissione ha già concluso, al considerando 238, che la copertura annuale delle perdite da parte di vh Saar costituisce un aiuto di Stato illegale erogato prima del 4 aprile 2014. Di conseguenza, la Commissione applicherà i principi esposti negli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 nel caso di aiuti agli investimenti illegali agli aeroporti concessi prima del 4 aprile 2014 <sup>(53)</sup>.
- (242) In conformità degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 la Commissione ritiene che le disposizioni della comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegalmente concessi non debbano applicarsi ai casi pendenti di aiuti al funzionamento illegali concessi ad aeroporti prima del 4 aprile 2014. La Commissione applicherà invece i principi contenuti negli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 a tutti i casi relativi ad aiuti al funzionamento (notifiche pendenti e aiuti illegali non notificati) ad aeroporti anche se l'aiuto è stato concesso prima del 4 aprile 2014 e dell'inizio del periodo transitorio <sup>(54)</sup>.

#### 5.1.5.2. *Distinzione tra aiuto all'investimento e aiuto al funzionamento*

- (243) Alla luce delle disposizioni degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 di cui ai considerando 241 e 242, la Commissione deve determinare se la misura in questione costituisca un aiuto illegale all'investimento o al funzionamento.
- (244) In conformità del punto 25, paragrafo 18, degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, l'aiuto all'investimento è definito «aiuto destinato a finanziare attività di capitale fisso; più nello specifico per coprire un deficit di finanziamento dei costi di capitale». Inoltre, in conformità del punto 25 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 l'aiuto all'investimento può riguardare sia un versamento anticipato (per coprire i costi di investimento iniziali) sia un aiuto versato in forma di rate periodiche (per coprire i costi di capitale, in relazione all'ammortamento annuale e ai costi di finanziamento).
- (245) L'aiuto al funzionamento, d'altro canto, riguarda la copertura, in tutto o in parte, dei costi di esercizio di un aeroporto, definiti come «i costi relativi alla fornitura di servizi aeroportuali, tra cui categorie di costi quali costi di personale, servizi prestati sulla base di contratti, comunicazioni, rifiuti, energia, manutenzione, affitti e costi amministrativi, ad esclusione dei costi di capitale, di sostegno alla commercializzazione o altri incentivi concessi alle compagnie aeree dall'aeroporto, e i costi di competenza dei pubblici poteri» <sup>(55)</sup>.
- (246) Alla luce di tali definizioni, si può ritenere che la parte degli apporti di capitale annuali utilizzata per coprire le perdite operative annuali <sup>(56)</sup> di FSBesitzG/FSG al netto dei costi inclusi nell'EBITDA che rientrano nella competenza dei poteri pubblici, come stabilito ai considerando 186–197, costituisca un aiuto al funzionamento a FSBesitzG/FSG.
- (247) La Commissione osserva che FSBesitzG/FSG ha ricevuto un importo pari a circa [...] per coprire le proprie perdite negli anni 2000–2012. In questo periodo di tempo, l'EBITDA totale accumulato di FSBesitzG (FSBG)/FSG ammontava a circa [...]. Da tale importo si sarebbero dovuti detrarre i costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici <sup>(57)</sup>. In tale contesto, la Commissione ritiene che l'importo massimo di aiuti al funzionamento concesso nell'applicazione del contratto P&L a FSBesitzG/FSG negli anni 2000–2012 sia nell'ordine di [...].

<sup>(52)</sup> GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.

<sup>(53)</sup> Punto 173 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(54)</sup> Punto 172 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(55)</sup> Punto 25, paragrafo 22, degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(56)</sup> Utile al lordo di interessi, imposte e ammortamenti (in prosieguo: EBITDA).

<sup>(57)</sup> Non sono tuttavia disponibili dati precisi sui costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici per gli anni 2000–2012.

- (248) Infine, la parte degli apporti di capitale annuali che coprono le perdite di FSBesitzG/FSG che non rientrano nell'EBITDA (ossia l'ammortamento annuo degli attivi, i costi del finanziamento, e altro), meno i costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici come stabilito ai considerando 186–197, costituiscono un aiuto all'investimento a favore di SBesitzG/FSG.
- (249) Alla luce delle considerazioni di cui ai considerando 247–248, possiamo concludere che l'importo massimo di aiuto all'investimento è dell'ordine di [...] circa <sup>(58)</sup>.

#### 5.1.5.3. *Aiuto all'investimento*

- (250) In conformità del punto 61 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 la Commissione deve valutare se siano soddisfatte le condizioni cumulative di cui ai punti da a) a e):
- a) la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponde a un obiettivo di interesse generale chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità ...);
  - b) l'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito;
  - c) l'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti;
  - d) l'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio; e
  - e) lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.
- (251) Inoltre, per essere compatibile con il mercato interno, l'aiuto di Stato a favore degli aeroporti deve avere, come ogni altra misura di aiuto di Stato, un effetto di incentivo ed essere necessario e proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito.

*La costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponde a un obiettivo di interesse generale chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità ecc.)*

- (252) Le misure di aiuto all'investimento in esame si proponevano di finanziare la costruzione di un nuovo terminal con una capacità di 700 000 passeggeri poiché il vecchio terminal (con capacità di 390 000 passeggeri) era già congestionato qualche anno prima dell'inizio dei lavori. L'aiuto all'investimento inoltre è stato utilizzato per finanziare una serie di misure che hanno contribuito ad adeguare l'aeroporto ai requisiti vigenti per le moderne infrastrutture aeroportuali, in modo da garantirne la piena operatività.
- (253) Secondo la Germania, l'obiettivo principale del finanziamento dell'infrastruttura dell'aeroporto di Saarbrücken era di migliorare l'accessibilità dei trasporti aerei nella regione decongestionando l'aeroporto e stimolando così lo sviluppo regionale.
- (254) L'aeroporto di Saarbrücken è cruciale per lo sviluppo della regione, che sta attraversando una fase di transizione strutturale; da un'area ad alta intensità industriale (industria estrattiva e siderurgia) la regione si sta trasformando infatti in un'area ad alta tecnologia orientata ai servizi, per la quale è indispensabile disporre di collegamenti efficienti con i principali centri economici tedeschi. L'aeroporto di Saarbrücken soddisfa inoltre le esigenze di collegamento della regione, soprattutto per quanto riguarda i centri di ricerca e le istituzioni accademiche che si stanno sviluppando nella zona. Il profilo commerciale dell'aeroporto di Saarbrücken è adatto ai bisogni della regione; offre infatti una infrastruttura articolata e confortevole per numerosi voli di linea verso i principali centri economici della Germania (Berlino, Amburgo e in passato anche Monaco).
- (255) La Commissione osserva che, data la vicinanza tra Saarbrücken e Zweibrücken, una possibile duplicazione dell'infrastruttura aeroportuale potrebbe indurre a ritenere che la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura di Saarbrücken non rispondano a un obiettivo di interesse generale chiaramente definito. La Commissione, tuttavia, osserva che fino al 2006 Zweibrücken non offriva servizi aeroportuali di aviazione commerciale <sup>(59)</sup>, così che Saarbrücken era l'unico aeroporto che assicurava i collegamenti aerei nella regione. Dopo il 2006, quando è entrato nel mercato dell'aviazione commerciale, l'aeroporto di Zweibrücken ha praticamente duplicato l'infrastruttura di Saarbrücken <sup>(60)</sup>; al contempo non è possibile concludere che, in seguito all'ingresso sul mercato dell'aeroporto di Zweibrücken, il finanziamento pubblico in corso del preesistente aeroporto di Saarbrücken sia diventato improvvisamente un duplicato.

<sup>(58)</sup> La Commissione osserva che non sono disponibili dati precisi sui costi che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. In tale contesto, la Commissione non è in grado di determinare l'importo preciso dell'aiuto all'investimento concesso a FSBesitzG/FSG.

<sup>(59)</sup> Cfr. nota 46.

<sup>(60)</sup> Cfr. nota 46.

- (256) La Commissione conclude pertanto che la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura dell'aeroporto di Saarbrücken rispondono a un obiettivo di interesse generale chiaramente definito.

*L'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito.*

- (257) Gli aiuti all'investimento per l'aeroporto di Saarbrücken devono essere necessari e proporzionati all'obiettivo perseguito. Da questo punto di vista è importante chiedersi se l'investimento non costituisca una duplicazione di un'infrastruttura già esistente e non redditizia.
- (258) La Commissione nota in primo luogo che il nuovo terminal, che ha aumentato la capacità annua dell'aeroporto da 390 000 a 700 000 passeggeri, è stato costruito nel 2000. La capacità annua del vecchio terminal è stata superata per la prima volta nel 1996 e il numero dei passeggeri è cresciuto costantemente fino al 2000, quando è stata toccata la cifra di 484 566 passeggeri. Nel periodo 1996–2000 il vecchio terminal era frequentemente congestionato, in particolare durante i mesi estivi: si registravano lunghi tempi d'attesa, le aree passeggeri si affollavano o i passeggeri erano addirittura costretti ad attendere al di fuori del terminal. Inoltre, il vecchio terminal non era più conforme ai requisiti di sicurezza; il nuovo terminal è invece dotato di un nuovo sistema di sicurezza. Ancora, nel 2009–2010 sono state introdotte misure di sicurezza supplementari nell'area di sicurezza di fine pista: in particolare è stata modificata la collocazione delle luci della pista per offrire segnali migliori ai piloti, sono state installate luci di guardia sulla pista e la sovrastruttura della curva della pista è stata adeguata alle esigenze degli aeromobili moderni. La pista è stata infine sottoposta a lavori di manutenzione per evitare danni agli aeromobili che utilizzano l'aeroporto. La Commissione giudica quindi che gli investimenti nell'infrastruttura fossero necessari per adattarla al crescente numero di passeggeri, oltre che per rispettare i requisiti attualmente previsti per le moderne infrastrutture aeroportuali. L'aeroporto poteva servire allo sviluppo e ai collegamenti della regione solo grazie all'infrastruttura costruita.
- (259) In secondo luogo, il nuovo investimento non costituiva una duplicazione di un'infrastruttura già esistente e non redditizia, in quanto tre degli aeroporti più vicini — Lussemburgo (121 km da Saarbrücken), Metz–Nancy–Lorena (96 km da Saarbrücken) e Francoforte Hahn (128 km da Saarbrücken) — non sono ubicati nel medesimo bacino di utenza e perseguono modelli commerciali notevolmente diversi da quello di Saarbrücken. Quest'ultimo offre soprattutto voli di linea che collegano Saarbrücken con i principali centri economici tedeschi (Berlino, Amburgo e in passato anche Monaco) e con un certo numero di destinazioni turistiche. L'aeroporto di Lussemburgo offre essenzialmente voli di linea verso le capitali europee, Metz–Nancy–Lorena si dedica a voli di linea per città francesi e destinazioni nordafricane, mentre il modello commerciale di Francoforte Hahn si basa su vettori low-cost che propongono voli verso una serie di destinazioni turistiche, ma non verso altre città tedesche, e sul trasporto aereo di merci.
- (260) Si osserva un'unica duplicazione di infrastrutture: quella tra Saarbrücken e Zweibrücken (39 km da Saarbrücken). Bisogna però osservare che Saarbrücken è un aeroporto operativo da tempo che ha deciso di investire in un nuovo terminal per decongestionare la vecchia infrastruttura, in un periodo di costante crescita del numero di passeggeri, mentre Zweibrücken non offriva ancora servizi aeroportuali per l'aviazione commerciale<sup>(61)</sup>. La decisione di investire da parte dell'aeroporto di Saarbrücken era quindi economicamente giustificata e necessaria per garantire la connettività della regione. È stato quindi Zweibrücken a duplicare l'infrastruttura disponibile con la decisione di convertire quell'aeroporto da impianto militare a impianto commerciale<sup>(62)</sup>.
- (261) Necessità e proporzionalità degli aiuti all'investimento per l'aeroporto di Saarbrücken derivano quindi dalla congestione nonché dall'esigenza di soddisfare i requisiti per le moderne infrastrutture aeroportuali. L'infrastruttura costruita era necessaria all'aeroporto per garantire la connettività e lo sviluppo della regione. La Commissione conclude perciò che l'infrastruttura in questione è necessaria e proporzionata agli obiettivi perseguiti.

<sup>(61)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.27339 — Germania — aeroporto di Zweibrücken, non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

<sup>(62)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 1° ottobre 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.27339 — Germania — aeroporto di Zweibrücken, non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

*L'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti*

- (262) Dopo un periodo di notevole crescita, negli ultimi anni il traffico aereo in Germania e in Europa ha subito gli effetti negativi della crisi economica e finanziaria del 2009; in quell'anno — uno dei peggiori per il traffico aeronautico — in Germania si è registrata una flessione del 4,6 % del trasporto aereo di passeggeri. La tendenza generale all'incremento del traffico aereo non ne è stata però bloccata, ma solo ritardata; dal giugno 2010, in Germania, i tassi mensili di crescita del traffico aereo di passeggeri sono diventati più rapidi — superiori del 7 % ai tassi mensili di crescita dell'anno precedente. Occorre anche tener conto del fatto che, secondo le previsioni, dal 2009 in poi la Germania ha goduto di una vivace crescita economica (circa il 3 % all'anno). La crescita del mercato del traffico aereo è normalmente più elevata della crescita economica generale<sup>(63)</sup>.
- (263) Il soddisfacente uso a medio termine del nuovo terminal all'aeroporto di Saarbrücken è confermato dal fatto che il numero annuo di passeggeri rimane ben al di sopra del limite massimo (390 000 pax) della capacità del vecchio terminal. L'unica brusca flessione del numero di passeggeri si è verificata nel 2007, in corrispondenza di un altrettanto brusco incremento del volume di passeggeri all'aeroporto di Zweibrücken. Tutto questo si può spiegare con il fatto che nel 2007 la compagnia aerea Hapag Lloyd/TUIFly ha abbandonato Saarbrücken, iniziando a utilizzare Zweibrücken. La situazione è mutata radicalmente nel 2008 quando, con 518 288 passeggeri, Saarbrücken ha fatto segnare il massimo assoluto per il numero di passeggeri. Secondo la Germania, negli anni successivi non è stato possibile mantenere questo livello a causa della crisi economica che ha colpito il paese<sup>(64)</sup>.
- (264) L'aeroporto di Saarbrücken ha una capacità mensile totale di [...] passeggeri. Almeno dal 2005 tale capacità viene sfruttata pienamente o addirittura superata nei mesi estivi (da luglio a settembre)<sup>(65)</sup>. Si può quindi concludere che già ora l'aeroporto di Saarbrücken sta utilizzando in larga misura la nuova capacità e che le prospettive d'uso a medio termine della struttura sono soddisfacenti.

*L'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio*

- (265) Secondo le informazioni fornite dalla Germania<sup>(66)</sup> l'infrastruttura è sempre stata aperta a tutti gli utenti potenziali senza discriminazioni ingiustificate dal punto di vista commerciale.

*Lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione*

- (266) Secondo il punto 39 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, la categoria dell'aeroporto può fornire un'indicazione della misura in cui gli aeroporti siano in concorrenza tra loro e quindi della misura in cui il finanziamento pubblico erogato a un aeroporto possa avere effetti distorsivi sulla concorrenza. Secondo gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 è poco probabile che i finanziamenti pubblici concessi ai piccoli aeroporti regionali (categoria D) siano tali da falsare la concorrenza e da incidere sugli scambi in misura contraria al comune interesse, ma tale affermazione non presuppone né vuole implicare che le distorsioni della concorrenza e gli effetti sugli scambi siano da escludere.
- (267) La capacità annua del vecchio terminal di Saarbrücken era di 390 000 passeggeri. Dopo la costruzione del nuovo terminal la capacità annua dell'aeroporto è passata a 700 000 passeggeri. Esso rientra in tal modo nella categoria D, quella dei «piccoli aeroporti regionali», secondo la definizione di cui al punto 15 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005. Dal 2000 in poi il traffico annuo di passeggeri all'aeroporto di Saarbrücken si è stabilizzato intorno a quota 500 000, ossia circa la metà del numero fissato come limite superiore per i piccoli aeroporti regionali. Quello di Saarbrücken è inoltre un tipico aeroporto a indirizzo regionale, come si evince dal fatto che una notevole quota dei passeggeri che utilizzano l'aeroporto proviene dal Saarland. Solo una modesta percentuale di passeggeri proviene dalle aree di frontiera della Francia e del Lussemburgo: si tratta di [meno del 14 %] ([...] dalla Francia e [...] dal Lussemburgo)<sup>(67)</sup>.
- (268) Basandosi sul concetto di un bacino di utenza di circa 100 km, con un tempo di spostamento di 60 minuti, si può ipotizzare che tre degli aeroporti più vicini a Saarbrücken — ossia quelli di Lussemburgo (121 km da Saarbrücken), di Metz–Nancy–Lorena (97 km da Saarbrücken) e di Francoforte Hahn (128 km da Saarbrücken) — non si trovino nello stesso bacino di utenza. Inoltre essi perseguono modelli commerciali assai diversi da quello di Saarbrücken.

<sup>(63)</sup> Aktualisierte Stellungnahme zur Nachfrageprognose für den Flughafen Kassel–Calden, Intraplan Consult GmbH, 12. Marzo 2012, pag. 8.

<sup>(64)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 16 aprile 2012, pag. 65.

<sup>(65)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 16. aprile 2012, pag. 9 e allegato 2.

<sup>(66)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 16. Aprile 2012, pag. 66.

<sup>(67)</sup> Informazioni fornite dalla Germania il 16 aprile 2012, pag. 33.

- (269) Per quanto riguarda l'aeroporto di Lussemburgo, i modelli commerciali di Lussemburgo e di Saarbrücken sono differenti. Con circa 1,5 milioni di pax, l'aeroporto di Lussemburgo è notevolmente più grande di quello di Saarbrücken, e offre un ampio ventaglio voli di linea e charter (questi ultimi diretti verso le capitali europee). Questa gamma di destinazioni corrisponde in larga misura alle esigenze dei dipendenti delle istituzioni finanziarie e internazionali ubicate in Lussemburgo. All'opposto, Saarbrücken offre per lo più voli di linea per alcune città tedesche considerate importanti centri economici (Berlino, Amburgo, Monaco) e per una serie di destinazioni turistiche.
- (270) Per quanto riguarda Metz–Nancy–Lorena, si può rilevare che tra i voli offerti da questo aeroporto e quelli di Saarbrücken non esiste quasi sovrapposizione, giacché Metz–Nancy–Lorena offre essenzialmente voli di linea verso città francesi e voli charter verso l'Africa settentrionale.
- (271) Si possono sostanzialmente escludere anche distorsioni della concorrenza tra Saarbrücken e Francoforte Hahn, già per la distanza che separa i due aeroporti (due ore di viaggio). Inoltre Francoforte Hahn è utilizzato soprattutto da vettori low-cost (Ryanair) e il trasporto merci costituisce un elemento piuttosto importante del suo modello commerciale; Saarbrücken, invece, offre principalmente voli di linea verso destinazioni nazionali ed è utilizzato solo in misura limitata per il trasporto aereo di merci.
- (272) Ha maggior rilievo il rapporto di concorrenza tra gli aeroporti di Saarbrücken e Zweibrücken, sia per la vicinanza (39 km o 34 minuti di viaggio), sia per l'ampio sovrapporsi dei rispettivi bacini di utenza. La Germania sostiene che i due aeroporti seguono differenti modelli commerciali: Saarbrücken vanta una lunga tradizione (è stato inaugurato oltre 80 anni fa) e dispone di un'infrastruttura più sofisticata che offre maggiori comfort ai passeggeri (tra i quali si nota una forte quota di viaggiatori d'affari). Offre principalmente voli di linea per i maggiori centri economici tedeschi e verso una serie di destinazioni turistiche. L'aeroporto di Zweibrücken è dotato di un'infrastruttura alquanto spartana e il suo modello commerciale si fonda su vettori low-cost, voli verso località di vacanza e trasporto aereo di merci. A giudizio della Commissione, tuttavia, benché i modelli commerciali dei due aeroporti sembrino in qualche misura differenti, è chiaro che l'attività principale di Zweibrücken (voli verso località turistiche, in particolare Antalya/Palma di Maiorca) viene svolta anche da Saarbrücken. È vero che Saarbrücken si concentra anche su voli di linea verso grandi centri come Lussemburgo, Berlino e Amburgo; ma ciò non toglie che ben poche tra le attività di Zweibrücken non siano, o non potrebbero essere realizzate da Saarbrücken.
- (273) Si può ancora osservare che il significativo incremento del numero di passeggeri registrato all'aeroporto di Zweibrücken nel 2007 ha coinciso con il forte calo dei passeggeri lamentato nello stesso anno da Saarbrücken. Benché i piani industriali dei due aeroporti siano in certa misura complementari, sembra quindi che essi si trovino anche in concorrenza reciproca.
- (274) Contemporaneamente, occorre rilevare che l'aeroporto di Saarbrücken vanta una lunga tradizione di oltre 80 anni. Dopo la costruzione del nuovo terminal nel 2000, la sua capacità è cresciuta da 390 000 a 700 000 passeggeri. Tuttavia non è mai stato possibile sfruttare in pieno questa capacità, potenzialmente perché nel 2006 anche l'aeroporto di Zweibrücken ha iniziato a fornire servizi di trasporto commerciale di passeggeri, con volumi di traffico via via crescenti. In considerazione dello sviluppo storico dei due aeroporti (Saarbrücken fa parte del panorama aeroportuale tedesco da più di 80 anni), della loro ubicazione geografica (sovrapposizione dei bacini di utenza) e della capacità ancora disponibile a Saarbrücken nel momento in cui l'aeroporto di Zweibrücken è entrato nel mercato dell'aviazione commerciale nel 2006, la Commissione conclude che è l'apertura dell'aeroporto di Zweibrücken a costituire una duplicazione non necessaria di infrastrutture con effetti distorsivi sulla concorrenza, anziché il contrario.
- (275) Sulla base delle considerazioni appena esposte, la Commissione conclude che gli aiuti all'investimento concessi all'aeroporto di Saarbrücken non falsano la concorrenza né incidono sugli scambi in misura contraria all'interesse comune.

*L'aiuto è necessario e proporzionato; effetto di incentivo*

- (276) La Commissione deve stabilire se l'aiuto di Stato concesso all'aeroporto di Saarbrücken abbia modificato il comportamento del beneficiario in modo tale da indurlo a intraprendere un'attività che contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo di interesse comune e che i) non avrebbe svolto senza l'aiuto ii) avrebbe svolto in misura più limitata o in modo differente. Inoltre, l'aiuto è considerato proporzionato solo qualora non fosse stato possibile raggiungere lo stesso risultato con minori aiuti e minore distorsione. In altre parole, l'importo e l'intensità dell'aiuto devono essere limitati al minimo necessario per garantire lo svolgimento dell'attività sovvenzionata.

- (277) Secondo le informazioni fornite dalla Germania, senza l'aiuto non sarebbe stato possibile realizzare gli investimenti: come si evince dalla tabella 3, l'aeroporto opera ancora in perdita. Si può dunque concludere che l'aiuto era necessario per effettuare investimenti miranti a decongestionare l'infrastruttura aeroportuale, nonché a soddisfare gli attuali requisiti di una moderna struttura aeroportuale. Senza l'aiuto l'aeroporto di Saarbrücken non avrebbe potuto soddisfare la domanda prevista, proveniente da compagnie aeree e passeggeri nel bacino di utenza; il livello di attività economica dell'aeroporto avrebbe subito una riduzione. La Commissione ritiene dunque che la misura di aiuto in questione abbia un effetto di incentivo, che l'importo dell'aiuto sia limitato al minimo necessario per garantire lo svolgimento dell'attività sovvenzionata, e che la misura sia quindi proporzionata.

#### Conclusioni

- (278) La Commissione conclude perciò che l'aiuto all'investimento concesso all'aeroporto di Saarbrücken sia compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, in quanto soddisfa le condizioni di compatibilità di cui al punto 61 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.
- (279) La Commissione ritiene inoltre che — avendo giudicato l'aiuto di Stato concesso a FSBesitzG/FSG compatibile ai sensi della sezione 4.1 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 — non sia necessario valutare gli altri motivi di potenziale compatibilità esposti dalla Germania.

#### 5.1.5.4. Aiuti al funzionamento

- (280) La sezione 5.1.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 fissa i criteri che la Commissione applicherà per valutare la compatibilità degli aiuti al funzionamento con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Ai sensi del punto 172 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, la Commissione applicherà tali criteri a tutti i casi relativi ad aiuti al funzionamento dell'aeroporto, compresi aiuti illegali non notificati e notifiche pendenti.
- (281) Gli aiuti al funzionamento illegali concessi prima della data di applicazione degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 possono essere dichiarati compatibili per la totalità dei costi di esercizio non coperti purché siano soddisfatte le seguenti condizioni <sup>(68)</sup>.
- (282) I criteri di compatibilità per gli aiuti al funzionamento, che possono essere concessi per un periodo transitorio di 10 anni a partire dalla data di pubblicazione degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, sono i seguenti:
- a) *Contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune*: questa condizione è soddisfatta se, tra l'altro, l'aiuto migliora la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni oppure facilita lo sviluppo regionale <sup>(69)</sup>;
  - b) *Necessità dell'intervento statale*: l'aiuto di Stato deve riguardare situazioni nelle quali tale aiuto può portare a un miglioramento sostanziale che il mercato non è in grado di produrre <sup>(70)</sup>;
  - c) *Presenza di un effetto di incentivo*: questa condizione è soddisfatta se è probabile che, in assenza dell'aiuto al funzionamento, e tenendo conto dell'eventuale presenza di aiuti all'investimento e del livello di traffico, il livello di attività economica dell'aeroporto in questione sarebbe notevolmente ridotto <sup>(71)</sup>;
  - d) *Proporzionalità dell'importo dell'aiuto (aiuto limitato al minimo)*: per essere proporzionati, gli aiuti al funzionamento a favore dell'aeroporto devono limitarsi al minimo necessario per realizzare l'attività oggetto dell'aiuto <sup>(72)</sup>;
  - e) *Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi* <sup>(73)</sup>.

<sup>(68)</sup> Secondo il punto 137 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 non tutte le condizioni di cui alla sezione 5.1 degli Orientamenti si applicano agli aiuti al funzionamento concessi in passato.

<sup>(69)</sup> Punti 113 e 137 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(70)</sup> Punti 137 e 116 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(71)</sup> Punti 137 e 124 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(72)</sup> Punti 137 e 125 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

<sup>(73)</sup> Punti 137 e 131 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

*L'aiuto al funzionamento contribuisce al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune*

- (283) L'aiuto al funzionamento in esame, che comprende le perdite subite da FSBesitzG/FSG a partire dal 2000 e i corrispondenti apporti di capitale da parte di vh Saar, finanziati tramite apporti di capitale ricevuti dal Saarland, come indicato nella tabella 3, aveva l'obiettivo di mantenere l'aeroporto di Saarbrücken al normale livello di operatività.
- (284) Secondo il punto 113 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 l'aiuto al funzionamento concesso agli aeroporti deve essere considerato un contributo al conseguimento di un obiettivo di interesse comune se serve ad incrementare la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni, oppure aiuta a combattere la congestione del traffico aereo nei principali hub aeroportuali dell'Unione o ancora facilita lo sviluppo regionale.
- (285) Come illustrato al considerando 235, l'aiuto al funzionamento per l'aeroporto di Saarbrücken ha contribuito alla connettività e allo sviluppo della regione, in considerazione della transizione strutturale della regione stessa dall'industria estrattiva e siderurgica a una dimensione orientata verso la tecnologia e i servizi, oltre allo sviluppo di un centro regionale accademico e di ricerca. Lo sviluppo dell'aeroporto di Saarbrücken si è anche fondato su una previsione corretta del volume di passeggeri, dal momento che l'aumentata capacità dell'aeroporto è già ora utilizzata praticamente in pieno.
- (286) Potrebbe tuttavia costituire un problema il fatto che l'infrastruttura aeroportuale di Saarbrücken sia stata duplicata da un'infrastruttura analoga presso l'aeroporto di Zweibrücken. In caso di duplicazioni, gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 presuppongono, al punto 114, che l'aiuto di Stato non contribuisca a un obiettivo di interesse comune. Se si considera la sequenza di eventi riguardanti l'ampliamento dell'aeroporto di Saarbrücken e la conversione di quello di Zweibrücken da impianto militare a impianto civile, risulta evidente che il contratto P&L in base al quale sono state compensate le perdite dell'aeroporto di Saarbrücken è entrato in vigore quando l'aeroporto di Zweibrücken non era ancora giunto sul mercato dell'aviazione commerciale e Saarbrücken era già congestionato da alcuni anni. Di conseguenza, l'argomento della duplicazione si applica piuttosto all'aiuto di Stato concesso all'aeroporto di Zweibrücken <sup>(74)</sup>.
- (287) La Commissione ritiene dunque che gli aiuti al funzionamento concessi all'aeroporto di Saarbrücken abbiano contribuito a raggiungere l'obiettivo di interesse comune di migliorare la connettività e lo sviluppo regionale del Saarland, mettendo in funzione un'infrastruttura sicura, e tale da soddisfare le esigenze della regione nel settore dei trasporti.

*Necessità dell'intervento statale*

- (288) Secondo i punti 116 e seguenti degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, gli aiuti al funzionamento agli aeroporti sono considerati necessari quando portano a un miglioramento sostanziale che il mercato non è in grado di produrre. Gli Orientamenti precisano poi che la necessità di fondi pubblici per finanziare i costi di esercizio, a causa degli elevati costi fissi, è di norma proporzionalmente più elevata nel caso degli aeroporti più piccoli, e che gli aeroporti con un traffico annuo compreso fra 200 000 e 700 000 passeggeri possono non essere in grado di coprire una parte consistente dei propri costi di esercizio.
- (289) Dopo la costruzione del nuovo terminal il numero annuo di passeggeri dell'aeroporto di Saarbrücken si è stabilizzato intorno a quota 500 000, ossia ben al di sotto dei 700 000 passeggeri che rappresentano il limite superiore stabilito dagli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 per questa categoria di aeroporti regionali. Benché la sua capacità venga utilizzata in pieno almeno in [...], l'aeroporto non è in grado di generare entrate sufficienti per coprire i costi di esercizio, che gli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 considerano normali per aeroporti di quelle dimensioni.
- (290) La Commissione giudica perciò che l'aiuto al funzionamento dell'aeroporto di Saarbrücken sia necessario.

<sup>(74)</sup> Cfr. nota 46.

*Adeguatezza dell'aiuto di Stato in quanto strumento strategico*

- (291) Secondo il punto 120 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 gli aiuti al funzionamento devono costituire uno strumento strategico adeguato per raggiungere l'obiettivo prefissato o per risolvere i problemi per i quali è stato deciso l'aiuto. Dal momento che l'aeroporto di Saarbrücken accusa perdite a livello operativo, l'unico strumento adeguato è un aiuto al funzionamento che consenta all'aeroporto di continuare a operare, garantendo così la connettività per la regione del Saarland. Altri strumenti — come aiuti agli investimenti o misure normative — non sembrano adeguati per affrontare i problemi finanziari dell'aeroporto di Saarbrücken a livello operativo. La Commissione ritiene perciò che l'aiuto al funzionamento concesso all'aeroporto di Saarbrücken costituisca uno strumento adeguato.

*Presenza dell'effetto di incentivo e proporzionalità dell'importo dell'aiuto (aiuto limitato al minimo)*

- (292) Secondo il punto 124 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 gli aiuti al funzionamento hanno un effetto di incentivo se è probabile che, in assenza dell'aiuto, e tenendo conto dell'eventuale presenza di aiuti all'investimento e del livello di traffico aereo, il livello di attività economica dell'aeroporto sarebbe notevolmente ridotto.
- (293) L'aeroporto di Saarbrücken ha ricevuto aiuti all'investimento per costruire un nuovo terminal e per conformarsi ai requisiti attualmente previsti per le moderne infrastrutture aeroportuali. In tal modo l'aeroporto è stato in grado di soddisfare le esigenze della regione del Saarland in materia di connettività e di trasporti, e di conseguenza, negli ultimi anni, il volume dei passeggeri si è stabilizzato al livello di 500 000 passeggeri all'anno. Nonostante la sostanziale stabilità del numero di passeggeri, l'aeroporto non è comunque in grado di coprire i propri costi operativi, e senza l'aiuto al funzionamento esso non potrebbe conservare l'attuale livello di traffico e la sua attività economica dovrebbe subire una riduzione. Allo stesso tempo l'aiuto al funzionamento non ha superato l'importo necessario per coprire le perdite operative, e dunque l'importo dell'aiuto è limitato al minimo.
- (294) La commissione ritiene quindi che l'aiuto al funzionamento concesso all'aeroporto di Saarbrücken abbia un effetto di incentivo e sia proporzionato.

*Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi*

- (295) Secondo il punto 131 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, nel valutare la compatibilità degli aiuti al funzionamento concessi all'aeroporto la Commissione terrà conto delle distorsioni della concorrenza e degli effetti sugli scambi. Un'indicazione di potenziali distorsioni della concorrenza o effetti sugli scambi può consistere nel fatto che l'aeroporto si trova nello stesso bacino di utenza di un altro aeroporto con capacità disponibile.
- (296) Come si è illustrato ai considerando 237 e seguenti, basandosi sul concetto di un bacino di utenza di circa 100 km, con un tempo di spostamento di 60 minuti, si può ipotizzare che tre degli aeroporti più vicini a Saarbrücken — ossia quelli di Lussemburgo (121 km da Saarbrücken), di Metz–Nancy–Lorena (96 km da Saarbrücken) e di Francoforte Hahn (128 km da Saarbrücken) — non si trovino nello stesso bacino di utenza e perseguano modelli commerciali assai diversi da quello di Saarbrücken. Saarbrücken offre soprattutto voli di linea per i principali centri economici tedeschi (Berlino, Amburgo e in passato anche Monaco) e verso un certo numero di destinazioni turistiche. L'aeroporto di Lussemburgo, invece, propone essenzialmente voli di linea per le capitali europee, Metz–Nancy–Lorena si dedica a voli di linea verso città francesi e destinazioni nordafricane e Francoforte Hahn, infine, basa il proprio modello commerciale sui vettori low-cost e il trasporto aereo di merci.
- (297) Il problema della duplicazione dell'infrastruttura aeroportuale nel medesimo bacino di utenza si pone solamente per l'aeroporto di Zweibrücken. Tuttavia, come si è spiegato al considerando 252, e tenendo conto della sequenza di eventi riguardanti l'ampliamento dell'aeroporto di Saarbrücken e la conversione di quello di Zweibrücken da impianto militare a impianto civile, da cui deriva la capacità disponibile nella zona del Saarland, si può concludere che è stato l'aeroporto di Zweibrücken a produrre una duplicazione non necessaria delle infrastrutture, con effetti distorsivi sulla concorrenza.

*Conclusione*

- (298) Sulla base delle considerazioni sopra esposte, la Commissione conclude che l'aiuto al funzionamento concesso all'aeroporto di Saarbrücken è compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato, alla luce delle condizioni di compatibilità di cui alla sezione 5.1.2 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

- (299) La Commissione ritiene inoltre che — avendo giudicato l'aiuto al funzionamento concesso a FSBesitzG/FSG compatibile ai sensi degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 — non sia necessario valutare gli altri motivi di potenziale compatibilità esposti dalla Germania.

## 5.2. CESSIONE DI TERRENI A FSBSITZG

### 5.2.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (300) Per le ragioni esposte ai considerando da 179 a 182, FSBesitzG deve essere considerata un'impresa a partire dal 2000.

Di conseguenza, per quanto riguarda le varie cessioni di terreni menzionate nella decisione di avvio del procedimento, solo quelle avvenute dopo il 2000 sono rilevanti ai fini della presente decisione. Le cessioni avvenute prima del 2000 non sono andate a vantaggio di un'impresa e quindi non potevano costituire aiuto di Stato. In relazione alle cessioni avvenute dopo il 2000, la Germania sostiene che esse erano necessarie per motivi di sicurezza e, rientrando perciò nella competenza dei poteri pubblici, erano esentate dall'esame degli aiuti di Stato. A parere della Germania le cessioni rientrano nell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz*. Seguendo lo stesso principio di cui ai considerando da 186 a 194, la Commissione ritiene che le misure rientranti nell'articolo 8 della *Luftsicherheitsgesetz* possano essere considerate, in linea di principio, attività che rientrano nella competenza dei poteri pubblici. Tuttavia, nella misura in cui la cessione di terreni ha consentito a FSBesitzG o FSG di evitare costi che esse dovevano sostenere ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della *Luftsicherheitsgesetz*, le cessioni non sono esentate dall'esame previsto dalle norme dell'Unione sugli aiuti di Stato.

- (301) Dopo il 2000 sono state effettuate tre cessioni di terreni, due delle quali [...] (2002 e 2003) e una dietro pagamento (2004). I terreni sono stati ceduti dal Land del Saarland. Di conseguenza la Commissione può concludere che le cessioni di terreni a FSBesitzG interessano risorse statali sotto forma di sovvenzioni dirette dal bilancio dello Stato e sono perciò imputabili allo Stato.
- (302) Si deve ritenere che le due cessioni effettuate a titolo gratuito abbiano recato a FSBesitzG un vantaggio che non avrebbe altrimenti ottenuto sul mercato. La Germania ha presentato una valutazione interna del valore di questi due terreni, da cui risulta che il valore di mercato complessivo ammonterebbe a circa [...]. Il terzo terreno è stato venduto al prezzo di [...]. La Germania ha fornito una valutazione dei terreni ceduti nel 2002, secondo la quale i terreni ceduti all'esterno della barriera originaria avrebbero un valore di [...]; i terreni nell'area dell'aeroporto avrebbero un valore di [...]. A detta della Germania, questa valutazione può essere utilizzata anche per determinare il valore del terreno venduto nel 2004. Su questa base la Germania stima che il valore del terreno ceduto nel 2004 ammontasse, al momento della transazione, a [...] che equivale al prezzo di vendita pagato da FSBesitzG. A questo proposito la Commissione nota in primo luogo che la valutazione citata dalla Germania non è stata effettuata da un esperto indipendente: si tratta di un documento interno, redatto dall'ufficio del ministero delle Finanze del Saarland responsabile per la vendita di terreni. La Germania poi non ha fornito alcuna spiegazione sul metodo seguito per giungere a tale conclusione. In particolare, non è stato precisato quali terreni fossero ubicati nell'area dell'aeroporto e quali al di fuori di essa. La Commissione non può escludere quindi che il prezzo pagato fosse inferiore al valore di mercato, con un conseguente vantaggio per FSBesitzG. Dal momento che solo FSBesitzG ha beneficiato di queste tre cessioni, si deve pure concludere che esse erano di natura selettiva. Infine, in base allo stesso principio di cui ai considerando da 218 a 225, i trasferimenti sono tali da falsare la concorrenza e incidere sugli scambi. Di conseguenza la cessione dei tre terreni costituisce aiuto di Stato.
- (303) La Commissione ritiene ancora che l'aiuto, dal momento che consisteva nella cessione a titolo gratuito di attività di capitale fisso, debba essere considerato un aiuto all'investimento.

### 5.2.2. COMPATIBILITÀ

- (304) L'aiuto all'investimento è stato utilizzato per ampliare l'area di sicurezza di fine pista (RESA). Come si è illustrato nella sezione 5.1.5.3, tale investimento è stato effettuato allo scopo di mantenere l'aeroporto completamente operativo e promuovere quindi lo sviluppo regionale. La Commissione ritiene che anche l'aiuto all'investimento sotto forma di cessione di terreni soddisfi tutte le altre condizioni di compatibilità ai sensi del punto 61 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, poiché i motivi esposti nella sezione 5.1.5.3 si applicano anche in questo caso. Si può quindi concludere che gli aiuti all'investimento sotto forma di cessione di terreni sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

### 5.3. GARANZIE SUI PRESTITI A FAVORE DI VH SAAR E FSBESITZG

#### 5.3.1. ESISTENZA DELL'AUTO

- (305) La Commissione rileva che il Land del Saarland ha garantito i prestiti concessi a FSBesitzG in tre occasioni, senza ricevere alcuna remunerazione; essa nota d'altra parte che le garanzie sono state tutte concesse prima del 2000. Dal momento che FSBesitzG può essere considerata un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato solo a partire dal 2000, la Commissione conclude che le garanzie non abbiano concesso un vantaggio a un'impresa e perciò non costituiscano aiuto di Stato.
- (306) Quanto alle lettere di patronage fornite a vh Saar, la Commissione ricorda la sua conclusione, illustrata al considerando 203, secondo cui vh Saar usa i finanziamenti ricevuti per adempiere i propri obblighi finanziari nei confronti dell'aeroporto di Saarbrücken. I prestiti accesi da vh Saar in seguito alle lettere di patronage venivano anch'essi trasferiti all'aeroporto di Saarbrücken. Si può quindi concludere che il vantaggio derivante da queste lettere non andava a vantaggio di vh Saar, ma eventualmente veniva trasferito all'aeroporto.
- (307) Per quanto riguarda il vantaggio goduto dall'aeroporto, i prestiti garantiti dalle lettere di patronage venivano trasferiti per finanziare investimenti in infrastrutture. Se le lettere di patronage comportavano un aiuto, questo sarebbe dunque compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato per le ragioni esposte nella sezione 5.1.5.3.

### 5.4. IL CONTRATTO D'AFFITTO TRA FSBESITZG E FSBG

#### 5.4.1. ESISTENZA DELL'AUTO

- (308) La Commissione ha già stabilito, al considerando 181, che FSBG era un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Si tratta ora solamente di valutare se i contratti d'affitto concedessero un vantaggio a FSBG, se tale vantaggio fosse concesso attingendo a risorse statali, e se esso falsasse la concorrenza e incidesse sugli scambi tra gli Stati membri.

#### **Distinzione tra aiuti esistenti e nuovi aiuti**

- (309) La Commissione osserva in primo luogo che è necessario distinguere tra il contratto d'affitto concluso il 7 luglio 1997 e rimasto in vigore fino al 1° luglio 2006 («il contratto del 1997») e il contratto entrato in vigore del 1° luglio 2006 in poi («il contratto del 2006»). Come si è sottolineato in precedenza, fino al 2000 la costruzione e la gestione di un aeroporto non erano considerate attività economiche e di conseguenza qualsiasi piano di aiuti entrato in vigore prima di quella data costituirebbe, se fosse considerato un aiuto di Stato, un *aiuto esistente* dopo quella data (cfr. sezione 5.1.2). Non è perciò necessario indagare in maniera più approfondita se il contratto del 1997 (che prevedeva un canone d'affitto annuale fisso) costituisse effettivamente un aiuto, dal momento che in ogni caso dovrebbe essere considerato un aiuto esistente.
- (310) D'altra parte, la conclusione di un nuovo contratto d'affitto da parte di FSBG nel 2006 con condizioni mutate per la determinazione dell'affitto da pagare (in particolare l'introduzione di un nuovo elemento del prezzo, ossia la cessione di una percentuale degli utili annuali di FSBG) non può essere semplicemente annoverata tra le «modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune»<sup>(75)</sup>. Se il contratto del 2006 costituisce un aiuto di Stato, esso non può quindi essere considerato un aiuto esistente, ma piuttosto un nuovo aiuto.

#### **Risorse statali e imputabilità allo Stato**

- (311) Per costituire aiuto di Stato la misura in questione deve essere finanziata con risorse statali e la decisione di concedere la misura deve essere imputabile allo Stato.

---

<sup>(75)</sup> Articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

- (312) Il contratto del 2006 è stato concluso tra FSBesitzG e FSBG. FSBesitzG era (indirettamente) detenuta al 100 % dallo Stato, che era quindi in grado di esercitare un controllo sulla società. Accettare un contratto d'affitto con un canone inferiore al prezzo di mercato comporterebbe la perdita di entrate per quella società e il suo proprietario, ossia in ultima analisi per il Saarland, e quindi il finanziamento con risorse statali. Quanto all'imputabilità, la Commissione nota che, secondo lo statuto di FSBesitzG, i membri del consiglio di vigilanza di FSBesitzG sono nominati dal governo del Saarland, mentre il presidente è nominato dal ministero responsabile per l'aviazione. Per concludere il contratto del 2006 è stato necessario il consenso del consiglio di vigilanza<sup>(76)</sup>, che rappresenta il governo del Saarland. La Commissione può quindi concludere che la misura è imputabile allo Stato.

### **Vantaggio economico**

- (313) Per determinare se il contratto del 2006 abbia concesso un vantaggio economico a FSBG, è necessario o confrontare le condizioni del contratto con quelle comuni sul mercato, all'epoca, per lo stesso tipo di contratto oppure, qualora ciò non sia possibile, considerare se un operatore orientato al profitto in un'economia di mercato si sarebbe impegnato in tale transazione.
- (314) La Germania non ha fornito alcuna prova per dimostrare che il contratto del 2006 fosse conforme alle normali condizioni di mercato del periodo. È quindi necessario analizzare se un prudente MEO, desideroso di ottenere un ragionevole profitto, avrebbe concluso il contratto del 2006.
- (315) La Commissione rileva che FSBesitzG ha subito costantemente perdite almeno dal 2000 in poi (cfr. tabella 3). Considerando che il contratto d'affitto con FSBG era virtualmente la sua unica fonte di entrate (a parte la copertura annuale delle perdite ricevuta da vh Saar), sembrerebbe che un MEO razionale, trovandosi al posto di FSBesitzG, avrebbe cercato di coprire i propri costi grazie al reddito generato da questo contratto di affitto. I costi sostenuti da FSBesitzG erano più elevati del reddito che essa otteneva affittando l'aeroporto a FSBG. Non sembra neppure che FSBesitzG, stipulando il contratto del 2006, perseguisse una specifica strategia di redditività a lungo termine.
- (316) Alla luce di queste considerazioni, la conclusione del contratto del 2006 non può essere considerata in linea con il principio del MEO; conferiva quindi un vantaggio a FSBG.

### **Selettività**

- (317) L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato richiede che una misura, per essere definita aiuto di Stato, favorisca «talune imprese o talune produzioni». Dal momento che il contratto del 2006 avvantaggiava solo FSBG, esso può essere considerato selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

### **Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi**

- (318) Infine, la misura era tale da falsare la concorrenza e incidere sugli scambi per i motivi illustrati nella sezione 5.1.1.

### **Conclusione**

- (319) La Commissione ritiene perciò che il contratto del 2006 contenesse un aiuto di Stato per FSBG. Dev'essere considerato un aiuto al funzionamento.

#### **5.4.2. COMPATIBILITÀ**

- (320) Come si è illustrato nella sezione 5.1.5.4, gli aiuti al funzionamento concessi prima della data di applicazione degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 possono essere dichiarati compatibili per la totalità dei costi di esercizio non coperti a condizione che siano soddisfatte le condizioni seguenti<sup>(77)</sup>:

- Contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune,
- Necessità dell'intervento statale,
- Presenza di un effetto di incentivo,

<sup>(76)</sup> Cfr. il paragrafo 10, lettera i, dello statuto di FSBesitzG, secondo cui qualsiasi modifica del contratto di affitto tra FSBesitzG e FSBG doveva essere approvata dal consiglio di vigilanza di FSBesitzG.

<sup>(77)</sup> Secondo il punto 137 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 non tutte le condizioni di cui alla sezione 5.1 degli Orientamenti si applicano agli aiuti al funzionamento concessi in passato.

- Proporzionalità dell'importo dell'aiuto (aiuto limitato al minimo),
  - Prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi.
- (321) L'aiuto al funzionamento in esame, riguardante l'affitto di un'infrastruttura aeroportuale a prezzi inferiori a quelli di mercato, aveva l'obiettivo di mantenere l'aeroporto di Saarbrücken a un adeguato livello operativo.
- (322) Secondo il punto 113 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 l'aiuto al funzionamento concesso agli aeroporti deve essere considerato un contributo al conseguimento di un obiettivo di interesse comune se serve a incrementare la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni, oppure aiuta a combattere la congestione del traffico aereo nei principali hub aeroportuali o ancora facilita lo sviluppo regionale.
- (323) Come illustrato al considerando 254, l'aiuto al funzionamento all'aeroporto di Saarbrücken contribuiva alla connettività e allo sviluppo della regione. Per i motivi esposti al considerando 284, l'argomento della duplicazione vale piuttosto per l'aiuto di Stato concesso all'aeroporto di Zweibrücken.
- (324) La Commissione ritiene perciò che l'aiuto al funzionamento concesso a FSBG abbia contribuito a raggiungere l'obiettivo di interesse comune di migliorare la connettività e lo sviluppo regionale del Saarland, mettendo in funzione un'infrastruttura tale da soddisfare le esigenze della regione nel settore dei trasporti.
- (325) Come si legge negli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, gli aeroporti più piccoli possono incontrare difficoltà nell'assicurare il finanziamento delle loro operazioni in assenza di finanziamenti pubblici. Secondo il punto 118 degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 gli aeroporti con un traffico annuo inferiore a 700 000 passeggeri possono non essere in grado di coprire una parte consistente dei propri costi di esercizio. All'aeroporto di Saarbrücken il traffico è costantemente rimasto al di sotto dei 700 000 passeggeri. La Commissione ritiene pertanto che l'aiuto sia stato necessario in quanto ha reso possibile un miglioramento della connettività della regione che il mercato da solo non era in grado di fornire.
- (326) Come si è rilevato in precedenza, l'aeroporto di Saarbrücken ha ricevuto aiuti all'investimento che gli hanno permesso di soddisfare le esigenze della regione del Saarland in materia di connettività e trasporti (cfr. considerando 285). Benché il volume dei passeggeri si sia alquanto stabilizzato, l'aeroporto non è in grado di coprire i propri costi operativi. In tale contesto la Commissione osserva che FSBG ha subito perdite anche nel 2006 e nel 2007, quando il contratto del 2006 era in vigore (le perdite registrate ammontano a -214 709 EUR per il 2006 e -2 737 773 EUR per il 2007). Le perdite si sono verificate anche negli anni in cui FSBG ha pagato un canone inferiore a quello previsto in precedenza dal contratto del 1997 (cfr. **tabella 7**). Si può quindi ritenere che il contratto del 2006 abbia avuto un effetto di incentivo e non abbia superato l'importo indispensabile per coprire le perdite operative, rimanendo pertanto limitato al minimo necessario per realizzare l'attività oggetto dell'aiuto.
- (327) Su tale base la Commissione conclude che le condizioni di compatibilità previste dagli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 sono soddisfatte.

## 5.5. SCONTI PER LE COMPAGNIE AEREE/ACCORDI DI MARKETING

### 5.5.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (328) Poiché offrono servizi di trasporto aereo, le compagnie aeree esercitano un'attività economica e perciò costituiscono imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Occorre valutare se gli accordi conclusi tra le compagnie aeree e l'aeroporto in questione concedessero alle prime un vantaggio economico.

### Vantaggio economico

- (329) Qualora un aeroporto disponga di risorse pubbliche, l'aiuto a una compagnia aerea si può in linea di principio escludere allorché la relazione tra l'aeroporto e la compagnia aerea superi il test MEO. L'esistenza di un aiuto può essere normalmente esclusa se a) il prezzo praticato per i servizi corrisponde al prezzo di mercato; b) è possibile dimostrare attraverso un'analisi ex ante che l'accordo aeroporto/compagnia aerea porterà ad un aumento incrementale dei profitti per l'aeroporto e rientra in una strategia complessiva tale da produrre redditività nel lungo termine.

- (330) Al fine di valutare se un accordo concluso da un aeroporto con una compagnia aerea sia conforme al MEO, le entrate attese da attività non aeronautiche derivanti dall'attività della compagnia aerea dovrebbero essere prese in considerazione insieme ai diritti aeroportuali, al netto di eventuali sconti, sostegno alla commercializzazione o sistemi di incentivazioni. Analogamente, andrebbe tenuto conto di tutti i costi previsti sostenuti in misura incrementale dall'aeroporto in relazione alle attività della compagnia aerea nell'aeroporto. Tali costi incrementali potrebbero comprendere tutte le categorie di spese o investimenti, ad esempio costi incrementali di investimenti, personale e attrezzature indotti dalla presenza della compagnia aerea nell'aeroporto. Ad esempio, se l'aeroporto deve ampliare o costruire un nuovo terminal o altre strutture per tener conto delle esigenze di una specifica compagnia aerea, tali costi dovrebbero essere presi in considerazione nel calcolo dei costi incrementali. Non si deve tener conto invece, ai fini del test MEO, dei costi che l'aeroporto dovrebbe sostenere in ogni caso indipendentemente dall'accordo con la compagnia aerea.
- (331) Inoltre l'infrastruttura deve essere aperta a tutte le compagnie aeree e non essere riservata a una compagnia specifica, per escludere che il vantaggio derivante al gestore aeroportuale da un aiuto compatibile non sia trasferito a una specifica compagnia aerea.
- (332) In tale contesto, la Commissione valuterà il regime complessivo dei diritti aeroportuali applicabili all'aeroporto di Saarbrücken nonché i contratti individuali conclusi tra compagnie aeree e l'aeroporto di Saarbrücken, che si discostano dal regime dei diritti aeroportuali oppure esulano dal suo campo di applicazione.

*Sconti per le compagnie aeree*

- (333) Il 1° aprile 2007 all'aeroporto di Saarbrücken è stato introdotto un nuovo tariffario dei diritti aeroportuali (tariffario dei diritti aeroportuali del 2007), che prevedeva sconti per le compagnie aeree che soddisfacessero determinate condizioni; in particolare, esso offriva sconti per le nuove compagnie aeree, le nuove destinazioni e l'aumentato volume dei passeggeri. Fino a quel momento il tariffario dei diritti aeroportuali non prevedeva alcuno sconto. L'aeroporto di Saarbrücken ha poi adottato un nuovo tariffario dei diritti aeroportuali, che è entrato in vigore il 1° settembre 2013, sostituendo il tariffario del 2007, ma non è soggetto alla presente decisione.
- (334) Per applicare il test MEO alla misura in esame, la Commissione deve in primo luogo verificare se il prezzo praticato corrisponda al prezzo di mercato. A tal proposito, la Commissione dubita che attualmente sia possibile individuare un parametro adeguato per fissare un reale prezzo di mercato dei servizi fornito dagli aeroporti. In assenza di un parametro di mercato individuabile, la Commissione deve valutare la redditività incrementale ex ante del tariffario dei diritti aeroportuali del 2007.
- (335) Il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 è stato introdotto per migliorare la competitività dell'aeroporto di Saarbrücken; nel redigerlo, il gestore dell'aeroporto ha analizzato volumi dei passeggeri, movimenti dell'aeroporto e risultati finanziari degli anni 1997–2006. Secondo la Germania un'analisi di mercato effettuata all'epoca ha dimostrato che Saarbrücken era uno degli aeroporti più costosi di tutto il paese. La Commissione rileva che TUIFly ha abbandonato Saarbrücken verso la fine del 2006. Dopo il 2006, inoltre, l'aeroporto di Saarbrücken ha dovuto fronteggiare la nuova concorrenza di Zweibrücken. Il complesso di questi fattori ha indotto l'aeroporto di Saarbrücken a riesaminare la propria politica dei prezzi e a introdurre un tariffario riveduto dei diritti aeroportuali, che offriva incentivi sotto forma di sconti, per garantirsi in futuro sostenibilità e redditività.
- (336) Secondo le informazioni disponibili, per il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 non erano stati preparati studi di redditività ex ante; la Germania afferma però che l'aeroporto di Saarbrücken prevedeva che in pratica non sarebbero stati necessari altri investimenti per fornire servizi supplementari alle compagnie aeree, né sarebbero intervenuti ulteriori costi operativi. A parere della Germania, quindi, non era necessario alcuno studio di redditività ex ante, per cui i costi incrementali erano limitati agli incentivi offerti. In tale contesto la Commissione osserva che il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 offriva in effetti sconti solo per le nuove compagnie aeree, le nuove destinazioni e l'aumentato volume dei passeggeri: quindi non incideva negativamente sulla situazione corrente dell'aeroporto. La Commissione rileva che prima dell'introduzione del tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 la capacità dell'aeroporto di Saarbrücken era sfruttata appena al 50%. Il numero dei passeggeri era anzi diminuito da 487 000 del 2005 a 350 000 del 2007, mentre la potenziale capacità annua dell'aeroporto era di 700 000 passeggeri. La Commissione nota che, dopo l'abbandono di TUIFly, l'aeroporto di Saarbrücken disponeva di capacità non utilizzate, per cui sarebbe stato possibile gestire un traffico supplementare senza ampliare le infrastrutture, acquisire nuove attrezzature o assumere nuovo personale. La Germania afferma che per servire le nuove compagnie aeree o le nuove rotte non vi era bisogno né di assumere nuovo personale né di ampliare le infrastrutture esistenti o altre attrezzature (per esempio i nastri trasportatori dei bagagli e il personale erano sufficienti).

- (337) L'introduzione di ogni nuova compagnia aerea e di ogni nuova rotta generava entrate sia aeronautiche che non aeronautiche; poiché il livello dei costi rimaneva stabile, ogni nuova compagnia aerea o rotta, secondo la Germania, recava un contributo positivo alla redditività dell'aeroporto. Il fatto che Saarbrücken sia effettivamente riuscita ad attirare un certo numero di nuove compagnie aeree (come Air Berlin, che ha iniziato a utilizzare Saarbrücken alla fine del 2007) e ad allacciare nuovi collegamenti dopo l'introduzione del tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 indica che la strategia mirante a incrementare l'attività grazie agli sconti ha avuto successo. I dati disponibili dimostrano infine che il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 ha prodotto un graduale incremento delle entrate dell'aeroporto (da [...] nel 2007 a [...] nel 2010).
- (338) La Commissione rileva ancora che, nel valutare accordi conclusi tra aeroporti e compagnie aeree, essa deve tener conto anche della misura in cui si può ritenere che gli accordi oggetto di valutazione rientrino nell'attuazione di una strategia complessiva dell'aeroporto che dovrebbe condurre alla redditività almeno nel lungo termine. A questo proposito la Commissione deve prendere in considerazione le prove fattuali disponibili e gli sviluppi ragionevolmente prevedibili nel momento in cui è stato redatto il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007: in particolare si devono considerare le condizioni di mercato prevalenti e soprattutto i cambiamenti di mercato derivanti dalla liberalizzazione del mercato del trasporto aereo, l'ingresso nel mercato e lo sviluppo dei vettori low-cost e di altri vettori point-to-point, i mutamenti della struttura organizzativa ed economica del settore aeroportuale, nonché il grado di diversificazione e complessità delle funzioni assolte dagli aeroporti, l'intensificarsi della concorrenza tra compagnie aeree e aeroporti, l'incerto ambiente economico derivante dal mutare delle condizioni di mercato prevalenti, e qualsiasi altra incertezza dell'ambiente economico. La Commissione rileva, come si è già notato al considerando 335, che parecchie ragioni (quali la nuova concorrenza di Zweibrücken dopo il 2006 e l'abbandono di TUIFly alla fine del 2006) hanno indotto l'aeroporto di Saarbrücken a ritenere che una revisione del tariffario dei diritti aeroportuali, con l'introduzione di alcuni sconti, costituisca un passo necessario per garantire in futuro all'aeroporto sostenibilità e redditività.
- (339) La Commissione osserva infine che l'infrastruttura è aperta a tutte le compagnie e non è riservata a una specifica compagnia aerea.
- (340) Alla luce di tali considerazioni, concordando sul fatto che un incremento dell'attività non ha virtualmente prodotto costi incrementali, ma poteva prevedibilmente generare entrate incrementali, la Commissione accetta la tesi che, adottando il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 e i relativi sconti, l'aeroporto di Saarbrücken ha agito come un MEO. Di conseguenza la misura non ha concesso alcun vantaggio all'aeroporto interessato.

*Accordo di marketing con Air Berlin*

- (341) Nel contratto concluso tra Air Berlin e l'aeroporto di Saarbrücken il 6 aprile 2011, le due parti hanno concordato che Air Berlin avrebbe aumentato la frequenza dei voli da e verso Berlino con altri cinque voli di andata e ritorno alla settimana, e la frequenza dei voli da e verso [...] con altri tre voli di andata e ritorno alla settimana fino alla fine di aprile 2014. In cambio dell'aumentata frequenza e dell'impegno, da parte di Air Berlin, a pubblicizzare la nuova frequenza, l'aeroporto di Saarbrücken si è impegnato a pagare un totale di [800 000 EUR — 1 700 000 EUR] a Air Berlin nel 2011 e nel 2012.
- (342) La Germania ha fornito un'analisi — svolta da FSG — della prevedibile redditività del contratto nel momento in cui questo era stato stipulato. È stato affermato che, oltre ai contributi diretti al marketing, l'aumentata frequenza non avrebbe accresciuto i costi<sup>(78)</sup> per l'aeroporto, che secondo la Germania poteva gestire il traffico addizionale con l'infrastruttura e il personale esistente. L'analisi si basava sulle seguenti aspettative:

Tabella 10

**Redditività ex ante dell'accordo di marketing con Air Berlin (valori in EUR)**

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Ricavi incrementali	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costi incrementali	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(78)</sup> I costi incrementali esposti nella tabella 10 riguardano i contributi al marketing.

	2011	2012	2013	2014	2011–2014
Risultato	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (343) Mentre l'analisi ex ante effettuata da FSG e presentata dalla Germania non scontava i futuri pagamenti alla data in cui era stato concluso il contratto, risulta evidente che secondo le previsioni il contratto sarebbe stato redditizio. La Germania ha confermato che, a tutt'oggi, l'aumentata frequenza prevista dall'accordo di marketing non ha richiesto l'assunzione di nuovo personale né investimenti specifici: nel complesso le aspettative dell'aeroporto sono state soddisfatte in larga misura e il contratto si è dimostrato redditizio. In tale contesto la Germania ha fornito una proiezione per la durata del contratto, sulla base degli utili realizzati nei primi 8 mesi del contratto (dall'aprile 2011 al gennaio 2012), secondo la quale il contratto sembra redditizio.
- (344) Dopo aver analizzato il contratto e le aspettative di FSG nel momento in cui il contratto è stato concluso, la Commissione prende atto con soddisfazione del fatto che il contratto ha contribuito alla redditività dell'aeroporto di Saarbrücken, in quanto i ricavi incrementali previsti erano superiori ai costi incrementali previsti. Poiché il contratto era conforme al principio MEO, non ha concesso alcun vantaggio a Air Berlin.

### Conclusionione

- (345) Dopo aver riscontrato che il tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 e gli sconti ivi contenuti nonché l'accordo di marketing del 2011 tra Air Berlin e l'aeroporto di Saarbrücken non hanno concesso alcun vantaggio alle rispettive compagnie aeree, non è necessario valutare gli altri criteri per stabilire l'esistenza di un aiuto. Si può pertanto concludere che non è stato concesso alcun aiuto di Stato alle compagnie aeree in questione.

#### 5.6. AIUTO DI AVVIAMENTO A CIRRUS AIRLINES

- (346) La Commissione osserva che Cirrus Airlines, che nel 2005 e nel 2006 aveva ricevuto pagamenti diretti da FSBesitzG, nel gennaio 2012 ha presentato domanda di fallimento; la procedura d'insolvenza è stata avviata nell'aprile 2012. Di conseguenza Cirrus Airline ha cessato l'attività economica. Poiché l'esito della procedura d'insolvenza non è chiaro, la Commissione per il momento non è in grado di decidere se l'indagine sui pagamenti a Cirrus Airlines possa ormai aver perso di significato. I pagamenti a Cirrus Airline pertanto non sono oggetto della presente decisione.

### 6. CONCLUSIONE

- (347) La Commissione conclude che il finanziamento di FSBesitzG/FSG mediante apporto di capitale per coprire le perdite negli anni 2000–2012 costituisce aiuto di Stato nella misura in cui era connesso ad attività esterne alla competenza dei poteri pubblici. L'aiuto ha costituito nuovo aiuto a partire dal 1° giugno 2007. Parte dell'aiuto è un aiuto all'investimento compatibile a norma degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e parte dell'aiuto è un aiuto al funzionamento compatibile a norma degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014. La Commissione conclude inoltre che gli apporti di capitale concessi a vh Saar non costituiscono aiuti di Stato poiché vh Saar ha trasferito tutti i fondi pubblici ricevuti e pertanto non ha ottenuto alcun vantaggio economico.
- (348) La cessione di terreni a titolo gratuito o a un prezzo inferiore a quello di mercato negli anni 2002, 2003 e 2004 costituisce aiuto di Stato nella misura in cui era connessa ad attività esterne alla competenza dei poteri pubblici. L'aiuto è compatibile quale aiuto all'investimento a norma degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.
- (349) Tutte le garanzie sui prestiti sono state concesse prima del 2000 e pertanto non costituiscono aiuto di Stato. L'eventuale vantaggio offerto dalle lettere di patronage è stato trasferito da vh Saar a FSBesitzG/FSG.
- (350) Il contratto di affitto del 2006 prevedeva aiuti di Stato per FSBG, che costituivano aiuti al funzionamento compatibili, a norma degli Orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.
- (351) Nessun aiuto di Stato è stato concesso alle compagnie aeree in virtù del tariffario dei diritti aeroportuali del 2007 né dell'accordo di marketing con Air Berlin. L'aiuto di avviamento a favore di Cirrus Airline non è oggetto della presente decisione.

(352) Infine la Commissione osserva che il 17 giugno 2014 la Germania l'ha informata che accettava, in via eccezionale, che la presente decisione fosse adottata in lingua inglese,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

L'aiuto di Stato al quale la Germania ha dato esecuzione in favore dell'aeroporto di Saarbrücken è compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Le misure cui la Germania ha dato esecuzione in favore delle compagnie aeree (tariffario dei diritti aeroportuali del 2007, accordo di marketing con Air Berlin) non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

*Articolo 2*

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 1° ottobre 2014

*Per la Commissione*

Joaquín ALMUNIA

*Vicepresidente*

---

**DECISIONE (UE) 2015/1072 DELLA COMMISSIONE****del 1° ottobre 2014****sulle misure cui la Germania ha dato esecuzione a favore di Propapier PM2 GmbH — Aiuto di Stato SA.23827 (2013/C) (ex NN 46/12) (ex N 582/07)***[notificata con il numero C(2014) 6837]***(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, 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 osservazioni a norma dei suddetti articoli e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Con lettera dell'8 ottobre 2007, pervenuta alla Commissione e registrata nella stessa data, la Germania ha comunicato, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE, una misura prevista in favore di Propapier PM2 GmbH (cfr. punto 2.2 «Il beneficiario dell'aiuto») per un grande progetto di investimento a Eisenhüttenstadt (Brandenburg-Nordost, Germania) a norma degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 <sup>(1)</sup> (in appresso gli «orientamenti»). L'aiuto pianificato è stato registrato con il numero N 582/07.
- (2) In seguito alla trasmissione di informazioni supplementari, al ricevimento di numerose denunce formali <sup>(2)</sup> e a un incontro con rappresentanti della Germania e del beneficiario dell'aiuto, il 2 aprile 2008 la Commissione ha adottato la decisione <sup>(3)</sup> di non sollevare obiezioni sulla misura di aiuto notificata.
- (3) Dopo l'adozione della decisione in data 2 aprile 2008, la Commissione ha ricevuto altre osservazioni da parte dei denunciatori con cui questi impugnavano la valutazione della Commissione e la sua decisione di non sollevare obiezioni sulla misura di aiuto. Il 24 giugno 2008 Smurfit Kappa Group plc (in appresso «Smurfit Kappa») ha trasmesso anch'essa informazioni e ha chiesto alla Commissione di annullare la decisione poiché Propapier PM2 GmbH & Co. KG avrebbe ricevuto altri aiuti sotto forma di sostegno alle infrastrutture. Per rispondere alle summenzionate richieste, la Commissione ha avviato un'indagine distinta, registrata con il numero SA.36147 (C30/10) <sup>(4)</sup>.
- (4) Il 5 agosto 2008, Smurfit Kappa ha presentato ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea per l'annullamento della decisione della Commissione del 2 aprile 2008.
- (5) Con lettera del 7 novembre 2008, la Germania ha notificato alla Commissione l'esecuzione dell'investimento sovvenzionato. Con lettere del 22 dicembre 2008 e del 13 gennaio 2010, la Germania ha comunicato alla Commissione di aver apportato alcune modifiche al progetto precedentemente notificato.
- (6) Il 10 luglio 2012, con sentenza T-304/08, Smurfit Kappa Group plc/Commissione, il Tribunale ha annullato la summenzionata decisione della Commissione del 2 aprile 2008 (in appresso la «decisione annullata»). La Commissione ha pertanto dovuto riesaminare la misura di aiuto e adottare una nuova decisione, trovandosi perciò nella stessa situazione del 2 aprile 2008 <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

<sup>(2)</sup> Tra le denunce formali vi sono quelle delle seguenti associazioni: Swedish Forest Industries Federation e Finnish Forest Industry Federation, 20 dicembre 2007 (registrata con il numero CP 365/2007), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken, 3 gennaio 2008 (registrata con il numero CP 3/08) e di Procelpac — Groupement français des fabricants de papiers et cartons d'emballage à base de cellulose, 22 febbraio 2008 (registrata con il numero CP 47/08).

<sup>(3)</sup> GU C 131 del 29.5.2008, pag. 6.

<sup>(4)</sup> GU C 7 del 12.1.2011, pag. 10.

<sup>(5)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 23 marzo 2011 nel caso C 28/05 per Glunz AG (GU L 228 del 3.9.2011, pag. 22) e la decisione della Commissione dell'11 maggio 2012 nel caso SA.28855 (N 373/2009) (ex C 10/09, ex N 528/2008) per ING — Restructuring aid (GU C 260 del 29.8.2012, pag. 1).

- (7) Il 14 agosto 2012 si è svolto un incontro tra rappresentanti della Commissione e della Germania, cui hanno partecipato anche rappresentanti del beneficiario dell'aiuto. La Germania ha trasmesso le proprie osservazioni con le lettere del 24 agosto 2012 e del 5 febbraio 2013.
- (8) È opportuno osservare che la Germania poteva concedere l'aiuto in questione solo previa autorizzazione della Commissione. La Germania ha iniziato a erogare l'aiuto solo dopo l'adozione della decisione della Commissione del 2 aprile 2008, successivamente annullata. A seguito di tale annullamento da parte del Tribunale, occorre tuttavia procedere come se la decisione in questione non fosse mai stata adottata e l'aiuto pianificato dalla Germania non fosse mai stato regolarmente approvato dalla Commissione. Per questo motivo, la Commissione ha iscritto il caso nel registro degli aiuti non notificati con il numero SA.23827 (2012/NN-46).
- (9) Con lettera del 15 maggio 2013, la Commissione ha ufficialmente informato la Germania della propria decisione di avviare un procedimento relativamente all'aiuto di Stato a finalità regionale concesso a Propapier PM2 GmbH (in appresso la «decisione di avvio del procedimento»), ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE. La decisione di avvio del procedimento della Commissione è stata pubblicata l'8 agosto 2013 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>(6)</sup>. Gli interessati sono stati invitati a presentare le proprie osservazioni.
- (10) La Germania ha preso posizione con lettera del 15 luglio 2013 (2013/073407).
- (11) Con messaggio di posta elettronica del 20 settembre 2013 (2013/092832) e con lettera del 20 novembre 2013 (2013/113552), la Commissione ha richiesto informazioni supplementari che la Germania ha trasmesso con lettere del 16 ottobre 2013 (2013/102801), del 9 dicembre 2013 (2013/123872) e del 21 gennaio 2014 (2014/007118).
- (12) In qualità di parte interessata, Smurfit Kappa ha trasmesso le proprie osservazioni con lettera del 6 settembre 2013 (2013/090228) (inoltrate con lettera del 13 settembre 2013 (2013/091012) alla Germania) e ha annunciato eventuali altre osservazioni. Con lettera del 30 settembre 2013 (2013/095929), la Commissione ha invitato Smurfit Kappa a presentare le proprie osservazioni entro il 30 ottobre 2013. Con messaggio di posta elettronica del 30 ottobre 2013 (2013/107610), Smurfit Kappa ha dichiarato di non voler presentare ulteriori osservazioni, chiedendo tuttavia informazioni circa il procedimento. La Commissione ha risposto a tale richiesta con lettera del 29 novembre 2013 (2013/119741). Con lettera del 14 ottobre 2013 (2013/101451), la Germania ha risposto alle osservazioni di Smurfit Kappa.
- (13) Con lettera del 30 settembre 2013 (2013/095932, 2013/095939, 2013/095941, 2013/095942), la Commissione ha comunicato l'avvio del procedimento di indagine formale ai denunciati iniziali (Swedish Forest Industries Federation e Finnish Forest Industry Federation, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken e Procelpac — Groupement français des fabricants de papiersscrizion et cartons d'emballage à base de cellulose), che avevano presentato denuncia nell'ambito dell'indagine preliminare condotta in occasione della decisione annullata (cfr. il considerando 2) e ha chiesto loro di trasmettere eventuali osservazioni. Nessuno dei summenzionati denunciati ha presentato osservazioni.

## 2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA

### 2.1. OBIETTIVO

- (14) La Germania intendeva promuovere lo sviluppo regionale accordando a Propapier PM2 GmbH & Co. KG un aiuto regionale agli investimenti per la creazione di una nuova cartiera a Eisenhüttenstadt, città situata nella regione del Brandeburgo nordorientale, una regione assistita ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE, in cui il massimale di aiuti regionali è fissato al 30 % degli equivalenti sovvenzione lordi (ESL) conformemente alla carta degli aiuti regionali per la Germania per il periodo 1° gennaio 2007—31 dicembre 2013<sup>(7)</sup>.

### 2.2. IL BENEFICIARIO DELL'AIUTO

- (15) Il beneficiario dell'aiuto indicato nella decisione annullata era Propapier PM2 GmbH & Co. KG, una grande impresa appartenente a Progroup AG (in appresso «Progroup»).

<sup>(6)</sup> GU C 230 dell'8.8.2013, pag. 39.

<sup>(7)</sup> Aiuto di Stato N 459/06 (GU C 295 del 5.12.2006, pag. 6).

- (16) Tra il beneficiario dell'aiuto e il gruppo esiste la seguente relazione: la società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH partecipa in qualità di socio accomandatario nella Società in accomandita Propapier PM2 GmbH & Co. KG nella misura del [...] (\*) %. Nella società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH partecipano rispettivamente la società Propapier Papiererzeugung GmbH nella misura del [...] % e il signor Jürgen Heindl nella misura del [...] %. Progroup, di cui il signor Jürgen Heindl deteneva il [...] % delle azioni attraverso la società JH-Holding GmbH, era socio unico di Propapier Papiererzeugung GmbH. Il restante [...] % delle azioni di Progroup era suddiviso come segue: due soci detenevano ciascuno una partecipazione nella misura del [...] % e un altro socio deteneva una quota pari al [...] %. Nessuno dei summenzionati soci disponeva di diritti di voto speciali.
- (17) Tramite le proprie controllate, Progroup opera nella produzione e nella vendita di cartone ondulato grezzo e cartone ondulato. Nel 2007, nel periodo della notifica dell'aiuto di Stato, il cartone ondulato veniva prodotto in Europa dalla società Prowell GmbH & Co. KG e dalle proprie controllate Prowell SA, Francia, Prowell s.r.o., Repubblica ceca e, a partire da fine 2008, da Prowell Sp. z.o.o., Polonia. Il cartone ondulato grezzo veniva prodotto da Propapier Papiererzeugung GmbH. Le restanti società controllate da Progroup offrono servizi relativi alla commercializzazione del cartone ondulato.
- (18) Il progetto comprendeva, come illustrato nella notifica originaria del 2007, la creazione di una centrale elettrica per l'approvvigionamento energetico della nuova cartiera. Il progetto di investimento riguardava in gran parte la cartiera che sarebbe stata creata e gestita autonomamente da Propapier PM2 GmbH & Co. KG. La centrale elettrica che avrebbe fornito il vapore e l'energia per il processo produttivo della cartiera, doveva invece essere realizzata e finanziata dalla società Propower GmbH (in appresso «Propower»), facente parte del gruppo Progroup e che partecipa nella Propapier PM2 GmbH & Co. KG per il restante [...] %. Un contratto di locazione tra le parti stabiliva che il diritto di usufrutto della centrale elettrica dovesse essere trasferito alla Propapier PM2 GmbH & Co. KG.
- (19) La Germania ha dichiarato che secondo il diritto tributario tedesco, le attività appartenenti al patrimonio straordinario di esercizio (*Sonderbetriebsvermögen*) di un socio (in questo caso Propower) di una società di persone (in questo caso Propapier PM2 GmbH & Co. KG) vengono attribuite per fini fiscali al patrimonio della società di persone e non al patrimonio del socio, anche nel caso in cui il socio sia proprietario del bene secondo il diritto civile. A parere della Germania ciò è una conseguenza della trasparenza fiscale delle società di persone. Per questo motivo, Propapier PM2 GmbH & Co. KG ha potuto richiedere l'aiuto per l'intero progetto di investimento, inclusa la realizzazione della centrale elettrica che avrebbe dovuto essere gestita da Propower.
- (20) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato alla Commissione di aver escluso la centrale elettrica dal progetto sovvenzionato e che pertanto non è stato più chiesto, né concesso, alcun aiuto per la realizzazione della centrale elettrica. Secondo quanto riferito dalla Germania, la società Propower doveva essere venduta a EnBW Energy Solutions GmbH (ESG), una controllata di EnBW Energie Baden-Württemberg AG.
- (21) Poiché il diritto societario tedesco impone che una società in accomandita debba essere composta da almeno due soci, di cui un socio con responsabilità limitata, a seguito del ritiro di Propower la società Propapier PM2 GmbH & Co. KG è stata sciolta. L'altro socio, la società Propapier PM2 Beteiligungs GmbH, è stato trasformato da società di investimento in società operativa con la nuova ragione sociale Propapier PM2 GmbH (in appresso «Propapier») e da quel momento è divenuto beneficiario della misura di aiuto.
- (22) La Germania ha inoltre comunicato che la società Propapier Papiererzeugung GmbH opera ora con la ragione sociale Propapier PM1 GmbH e detiene tutte le quote di Propapier PM2 GmbH.

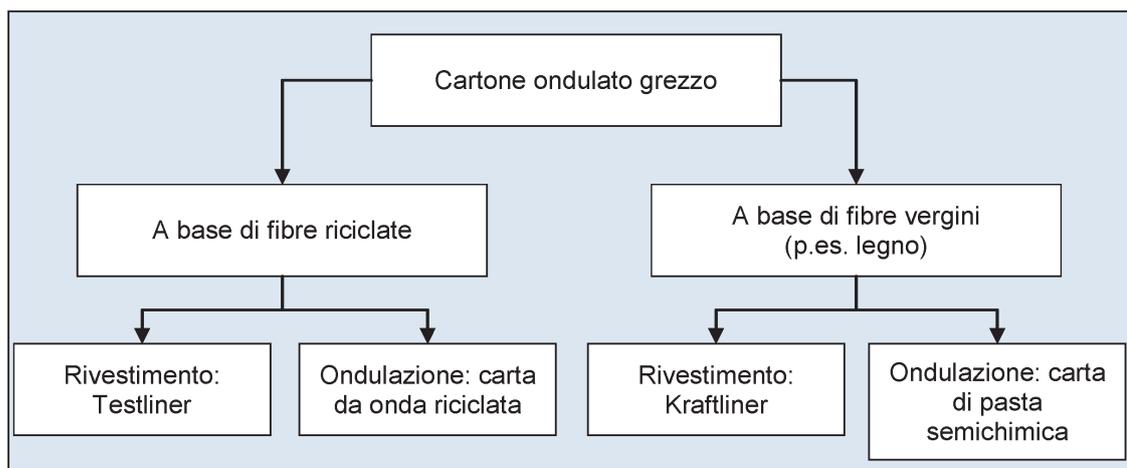
### 2.3. IL PROGETTO DI INVESTIMENTO

#### 2.3.1. PRODOTTI E TECNOLOGIA

- (23) Il cartone ondulato grezzo è il cartone utilizzato per la produzione di cartone ondulato. Il termine comprende sia il liner (cartone di rivestimento), sia la carta da ondulare. Il liner forma un rivestimento liscio interno o esterno, mentre la carta da ondulare viene utilizzata per lo strato ondulato. Il cartone ondulato grezzo è ottenuto da fibre di legno naturale o da fibre riciclate. I liner di fibre di legno (in appresso: «fibre vergini») vengono definiti «kraftliner»; i liner a base di fibre riciclate sono chiamati «testliner». La carta da ondulare in fibre vergini è chiamata «carta di pasta semichimica»; la carta da ondulare in fibre riciclate viene definita «carta da onda riciclata». Il cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata comprende tutti i tipi di cartoni ondulati grezzi ottenuti da fibre riciclate, vale a dire i testliner e la carta da onda riciclata. I diversi tipi di cartone ondulato grezzo sono illustrati nella figura 1.

(\*) Informazioni coperte da segreto professionale.

Figura 1



- (24) Il cartone ondulato grezzo costituisce la base per produrre il cartone ondulato (ottenuto unendo i rivestimenti con la carta da ondulare). Il cartone ondulato viene trasformato per produrre scatole da imballaggio.
- (25) La cartiera doveva produrre due tipi di cartone ondulato grezzo: fogli di cartone teso (testliner) con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate (carta da onda riciclata).
- (26) Secondo quanto previsto nel piano aziendale, al momento della notifica, una gran parte (circa il 75 %) del cartone ondulato grezzo fabbricato nell'impianto sovvenzionato doveva essere utilizzata all'interno di Progroup per la produzione del prodotto a valle, il cartone ondulato. Progroup commercializza cartone ondulato come prodotto finito. Il cartone ondulato grezzo non utilizzato internamente avrebbe dovuto essere venduto a terzi. Progroup non partecipava alla produzione delle scatole di cartone ondulato per i clienti finali.
- (27) La cartiera da realizzare doveva comprendere un impianto per la trasformazione della carta di recupero, una macchina per la produzione di cartone ondulato grezzo, un fabbricato aziendale, un magazzino per i pezzi di ricambio, un edificio per le officine e un deposito per le bobine di carta.
- (28) La centrale elettrica doveva generare il vapore necessario per la produzione. Allo stesso tempo, per garantire un utilizzo efficiente dell'energia termica, la centrale elettrica doveva generare un quantitativo di energia elettrica sufficiente a coprire circa il [ $< 60$ ] % del fabbisogno energetico di Propapier.

### 2.3.2. ESECUZIONE DEL PROGETTO

- (29) Il progetto di investimento è stato avviato nel dicembre 2007 e avrebbe dovuto concludersi entro la metà del 2010. La capacità produttiva complessiva di 615 000 tonnellate all'anno di cartone ondulato grezzo doveva essere raggiunta gradualmente entro il 2015.

### 2.4. SPESA AMMISSIBILE

- (30) I costi di investimento ammissibili vengono calcolati sulla base dei costi dell'investimento iniziale. Nella notifica originaria la spesa ammissibile conformemente agli orientamenti ammontava a 643 862 500 EUR (valore nominale), ovvero 586 722 900 EUR (valore attualizzato)<sup>(8)</sup> per edifici, impianti e attrezzature, nonché altri costi.
- (31) La categoria 'altri costi' comprende, tra le altre cose, le spese per l'allestimento di interni, le spese per servizi informatici e per licenze di software. La Germania ha confermato che le licenze di software, del valore di [...] EUR, verrebbero utilizzate solo nello stabilimento che riceverà l'aiuto, sarebbero considerate come beni ammortizzabili, verrebbero acquisite da terzi e resterebbero presso il suddetto stabilimento per cinque anni.

<sup>(8)</sup> Ai fini della presente decisione, i costi ammissibili e gli aiuti sono stati attualizzati all'anno della notifica originaria utilizzando il tasso d'interesse di riferimento applicabile al momento della notifica, vale a dire, in questo caso, il 5,42 % (cfr. punto 41 degli orientamenti).

- (32) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che, a seguito dell'esclusione della centrale elettrica dal progetto sovvenzionato, i costi ammissibili si erano ridotti. I costi complessivi ammissibili relativi al progetto modificato ammontano a 385 944 683 EUR (valore nominale), ovvero a 352 974 825 EUR (valore attualizzato).

#### 2.5. FINANZIAMENTO DEL PROGETTO

- (33) In base alla notifica originaria della Germania, circa il 73 % dei costi totali del progetto sarebbero stati finanziati da prestiti bancari non soggetti ad aiuto (in particolare, tali prestiti non sarebbero stati coperti da garanzie di Stato). Un ulteriore 14 % dei costi totali avrebbe dovuto essere coperto da risorse proprie e l'importo residuo sarebbe stato finanziato dall'aiuto.
- (34) La Germania ha confermato che, nonostante l'esclusione dell'investimento relativo alla centrale elettrica, è ancora soddisfatta la condizione che impone al beneficiario dell'aiuto di versare un contributo proprio privo di elementi di aiuto pari ad almeno il 25 % dei costi complessivi ammissibili.

#### 2.6. BASE GIURIDICA

- (35) Nella notifica originaria, la base giuridica dell'aiuto era indicata come segue:
- a) legge tedesca del 2007 sugli incentivi agli investimenti (Investitionszulagengesetz 2007) come adottata il 15 luglio 2006 e pubblicata il 23 febbraio 2007 (BGBl. 2007 I, pag. 282) (regime di esenzione XR 6/2007<sup>(9)</sup>);
  - b) legge sull'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' del 6 ottobre 1969, BGBl. I, pag. 1861), modificata da ultimo dall'articolo 102 del regolamento tedesco del 25 novembre 2003 (BGBl. I, pag. 2304), in combinato disposto con il 36° quadro d'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GA) per il periodo 2007-2010, BT-Drs. 16/5215 del 27 aprile 2007) (regime di esenzione XR 31/2007<sup>(10)</sup>);
  - c) direttiva del ministero dell'economia per la promozione dell'industria e dell'attività economica nell'ambito dell'azione di interesse comune 'Miglioramento della struttura economica regionale' (Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' — GA — (GA-G)] del 7 dicembre 2006 (Abl. für Brandenburg n. 51 del 27 dicembre 2006, pag. 798);
  - d) regolamento finanziario del Land (Landeshaushaltsordnung — LHO) del 21 aprile 1999 (GVBl. I/99, pag. 106) con le relative disposizioni amministrative (VV-LHO).
- (36) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che aiuto veniva integralmente concesso esclusivamente sulla base della legge tedesca del 2007 sugli incentivi agli investimenti, vale a dire a norma del regime di aiuti previsto dal regolamento di esenzione per categoria XR 6/2007.

#### 2.7. LA MISURA DI AIUTO

- (37) Il beneficiario dell'aiuto aveva chiesto l'aiuto in data 15 maggio 2007, ossia prima dell'inizio dei lavori, avviati nel dicembre 2007. Successivamente la Germania ha confermato per iscritto che, subordinatamente all'esito di un esame approfondito, la richiesta soddisfaceva le condizioni di ammissibilità dell'aiuto (lettera del 24 maggio 2007 della Banca per gli investimenti (Investitionsbank) del Land del Brandeburgo).
- (38) L'importo dell'aiuto notificato dalla Germania ammontava complessivamente a 82 509 500 EUR (valore nominale), rispettivamente a 72 145 700 EUR (valore attualizzato). La Germania ha confermato che tale aiuto non è cumulato con altri aiuti per i medesimi costi ammissibili.
- (39) Successivamente la Germania ha comunicato che era stato erogato l'aiuto in favore di Propapier per un importo di 50 559 153 EUR (valore nominale), ovvero di 44 172 973 EUR (valore attualizzato) per il progetto di investimento ridimensionato. La Germania ha inoltre spiegato che l'intensità dell'aiuto versato era superiore a quella del 12,30 % in equivalente sovvenzione lordo (ESL) precedentemente stabilita nella decisione annullata e che l'importo calcolato in base ai costi ammissibili ridimensionati era pari a 43 415 903 EUR in termini di valore attualizzato.

<sup>(9)</sup> pubblicato nella GU C 41 del 24.2.2007, pag. 9. Regime basato sul regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale (regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti) (GU L 302 dell'1.11.2006, pag. 29).

<sup>(10)</sup> Pubblicato nella GU C 102 del 5.5.2007, pag. 11. Il regime di aiuti viene applicato in base al regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti (cfr. nota 9).

- (40) Nell'ambito della notifica originaria, la Germania si era impegnata ad attenersi a un'intensità dell'aiuto del 12,30 % ESL. Di conseguenza, con lettera del 21 gennaio 2014, la Germania ha confermato di aver ottenuto da Propapier il rimborso della somma totale di 1 099 539 EUR, corrispondente all'importo concesso in eccedenza, inclusi gli interessi.
- (41) L'autorità competente per la concessione degli aiuti agli investimenti è il Finanzamt di Francoforte sull'Oder.

#### 2.8. CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE

- (42) La regione del Brandenburg nord occidentale era una regione con notevoli problemi di natura economica e sociale, in cui nel 2004 il PIL (prodotto interno lordo) pro capite rilevato era pari al 76,3 % della media UE-27 <sup>(11)</sup> e il tasso di disoccupazione nel 2005 era del 19,8 %, pari al 220 % della media UE-27 e al 178 % della media tedesca.
- (43) Al fine di promuovere lo sviluppo regionale in quest'area, la Germania ha ritenuto necessario sostenere e favorire il settore della produzione e trasformazione della carta, poiché tale industria prometteva di costituire un nuovo potenziale economico per la regione. La cartiera, che ha introdotto nella regione una tecnologia chiave, dovrebbe contribuire all'insediamento di una nuova industria primaria e all'ampliamento della catena del valore (impianti per la produzione di cartone ondulato, imballaggi e così via). L'investimento finalizzato alla realizzazione di una cartiera moderna mirava inoltre a dimostrare che Eisenhüttenstadt è in grado di diversificare il proprio profilo economico e di non concentrarsi più esclusivamente sull'industria metallurgica. La produzione di cartone ondulato grezzo ottenuto da fibre riciclate si inserisce perfettamente nel progetto della città di Eisenhüttenstadt di introdurre un'economia basata sul riciclaggio.
- (44) In base alla notifica originaria, il progetto di investimento avrebbe dovuto creare 150 posti di lavoro diretti (compresi 36 nella centrale elettrica) e circa 450 posti di lavoro indiretti <sup>(12)</sup>.

### 3. RISERVE SOTTO IL PROFILO DELLA CONCORRENZA E RAGIONI CHE HANNO CONDOTTO ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (45) Nella decisione annullata, la Commissione è giunta alla conclusione che i valori di soglia indicati al punto 68 lettere a e b degli orientamenti non siano stati superati. La Commissione ha altresì precisato che, in conformità al punto 68 degli orientamenti, aveva facoltà di verificare in modo approfondito se i vantaggi degli aiuti fossero superiori rispetto alle distorsioni della concorrenza da essi derivanti solo in caso di superamento di uno dei valori di soglia definiti al punto 68, lettere a) e b). La Commissione ha inoltre ritenuto che il rispetto dei valori di soglia definiti per le quote di mercato e gli aumenti di capacità, nonché la diminuzione delle intensità dell'aiuto in conformità al punto 67 degli orientamenti, abbiano garantito che un eventuale effetto distorsivo dell'aiuto non fosse sproporzionato rispetto all'obiettivo dello sviluppo regionale. La Commissione ha parimenti sostenuto che i prerequisiti definiti negli orientamenti sono atti a garantire che l'aiuto contribuisca allo sviluppo regionale. Alla luce di quanto esposto, la Commissione ha dichiarato che la misura è compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE.
- (46) Nella sentenza pronunciata nella causa T-304/08, il Tribunale ha sostenuto che l'adempimento di tutti i criteri di compatibilità rilevanti degli orientamenti non è sufficiente a dimostrare che la misura corrispondente abbia effetti positivi sullo sviluppo regionale; inoltre, secondo il Tribunale, dal punto 68 degli orientamenti non risulta che l'apertura del procedimento d'indagine formale sia esclusa qualora le soglie fissate per le quote di mercato e gli aumenti di capacità non siano superate <sup>(13)</sup>. Il Tribunale ha altresì stabilito che le valutazioni effettuate nella decisione impugnata non potessero di per sé consentire alla Commissione di fugare qualsivoglia dubbio circa la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune in funzione della deroga prevista all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. L'applicazione di tale deroga presuppone infatti che i vantaggi della misura siano superiori ai suoi inconvenienti, per quanto limitati questi possano essere. Nella sentenza, il Tribunale sottolinea pertanto che, nei casi in cui sussistano dubbi circa gli effetti positivi dell'aiuto, la Commissione è tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, anche qualora le soglie di cui al punto 68 degli orientamenti non siano state superate.
- (47) Nei considerando 118 e 127 della decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha fatto riferimento all'argomentazione dei denunciati, secondo i quali, nei mercati rilevanti indicati nel punto 68 degli orientamenti ai

<sup>(11)</sup> Misurato in standard di potere d'acquisto.

<sup>(12)</sup> Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato che il progetto ha consentito di creare complessivamente 675 posti di lavoro nella regione (di cui 36 nella centrale elettrica). La stessa Propapier occupa 123 operai e 23 impiegati. La società ha inoltre creato 11 posti di formazione professionale.

<sup>(13)</sup> Cfr. punto 88 della sentenza pronunciata nella causa T-304/08.

fini della valutazione, la capacità creata mediante il progetto di Propapier supererebbe la soglia del 5 %; inoltre, l'aiuto in favore di Propapier falserebbe fortemente la concorrenza in un settore che deve lottare contro una sovraccapacità produttiva strutturale. Secondo i denunciati, il settore ha reagito con una riduzione di capacità e la nuova capacità creata da Propapier aggraverebbe i problemi preesistenti del settore. Le nuove capacità create, infatti, verrebbero a sostituirsi alle capacità degli stabilimenti che sono stati chiusi per ripristinare una situazione di equilibrio concorrenziale nel mercato del cartone ondulato grezzo.

- (48) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi circa il fatto che il settore sia effettivamente soggetto a una sovraccapacità strutturale e che l'aiuto in favore di Propapier possa contribuire a mantenere o rafforzare tale situazione. La Commissione non ha inoltre stabilito se l'effetto dell'incremento di capacità superi effettivamente il 5 % del consumo apparente nel mercato rilevante e ha deciso di invitare terzi a formulare osservazioni al riguardo. La Commissione ha affermato che, dalle informazioni di cui disponeva prima dell'adozione della decisione annullata, non fosse possibile accertare con ragionevole certezza se gli effetti positivi dell'aiuto prevalessero sugli effetti negativi da esso risultanti (vale a dire la distorsione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri) e se il valore di soglia definito al punto 68 degli orientamenti fosse stato o meno superato.
- (49) La Commissione ha perciò invitato gli Stati membri e i terzi interessati a presentare le loro osservazioni in merito alla corretta applicazione dei criteri di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti. In particolare, la Commissione ha invitato a trasmettere informazioni per determinare se ci fosse una sovraccapacità strutturale nel mercato rilevante nel periodo 2001-2006, se l'aiuto notificato avrebbe mantenuto o rafforzato tale situazione e se gli effetti positivi dell'aiuto in favore di Propapier avrebbero potuto prevalere sugli effetti negativi in termini di distorsione della concorrenza o di effetti sugli scambi tra gli Stati membri.

#### 4. OSSERVAZIONI FORMULATE DALLA DENUNCIANTE SMURFIT KAPPA

##### 4.1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

- (50) Smurfit Kappa sottolinea che, in primo luogo, spetta alla Germania, e non alla denunciante, dimostrare che il progetto Propapier non determina distorsioni della concorrenza inaccettabili.
- (51) Smurfit Kappa ribadisce che, conformemente alla sentenza del Tribunale pronunciata nella causa T-304/08, la Commissione è tenuta a verificare se i vantaggi previsti dall'aiuto prevalgano sulle distorsioni della concorrenza e sugli effetti sugli scambi tra gli Stati membri; la società osserva inoltre che le soglie fissate al punto 68 degli orientamenti non hanno più rilevanza in seguito all'avvio del procedimento di indagine formale.

##### 4.2. DEFINIZIONE DEL MERCATO

- (52) Nell'esprimere il proprio parere sulle definizioni provvisorie di mercato rilevante del prodotto formulate nella decisione di avvio del procedimento della Commissione (che corrispondono alle definizioni contenute nella decisione annullata), Smurfit Kappa fa riferimento al proprio ricorso dinanzi al Tribunale del 5 agosto 2008, con il quale chiede l'annullamento della decisione originaria n. 582/2007 in materia di aiuti di Stato (in appresso il 'ricorso'), in cui Smurfit Kappa asseriva che tali definizioni non erano corrette.
- (53) Secondo Smurfit Kappa non esiste un mercato per i testliner di grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e per il cartone ondulato a base di fibre riciclate. Inoltre, la società ritiene che con il nuovo macchinario PM2 per la produzione della carta, Propapier non abbia mai inteso produrre testliner di grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup>, carta da onda di tipo 'Wellenstoff' e testliner III con grammatura di 70/110 g/m<sup>2</sup>, nonché cartone ondulato con grammatura di 70/130 g/m<sup>2</sup> (informazioni riportate dalla stampa), il che fa ritenere implicitamente che il mercato da considerare sia ancora più circoscritto. Smurfit Kappa invita perciò la Commissione a definire in modo più preciso i mercati rilevanti del prodotto.

##### 4.3. CALCOLO DELL'AUMENTO DI CAPACITÀ

- (54) Smurfit Kappa cita informazioni ricavate da interviste e dalla stampa, secondo cui la nuova cartiera sarà in grado di produrre 650 000 o addirittura fino a 750 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo, raggiungendo così una capacità produttiva ben superiore a quella comunicata dalla Germania. Smurfit Kappa è giunta alla conclusione che la Commissione non dovrebbe fare affidamento sulle cifre fornite dalla Germania, bensì dovrebbe condurre indagini proprie al riguardo.

- (55) Smurfit Kappa fonda gran parte della propria argomentazione sullo studio realizzato dalla società di consulenza London Economics ('Economic analysis of State aid given to Progroup AG' <sup>(14)</sup>) del 2007, incaricata dalla stessa Smurfit Kappa di esaminare la questione. Dallo studio è emerso che, grazie all'espansione della produzione, Progroup si trasformerà da acquirente netto di cartone ondulato grezzo in venditore netto per quantitativi nell'ordine di 250 000 tonnellate all'anno. Ipotizzando che la nuova fabbrica PM2 abbia una capacità totale annua di 650 000 tonnellate (dato stimato da Smurfit Kappa), il fabbisogno della società di cartone ondulato grezzo da reperire all'esterno diminuirebbe di 400 000 tonnellate all'anno. Alla luce di tali elementi, Smurfit Kappa conclude che le 650 000 tonnellate annue dovrebbero essere incluse interamente nei dati relativi al mercato libero (vale a dire il mercato per le vendite effettuate esclusivamente a terzi, ossia senza tener conto delle forniture effettuate all'interno dell'azienda).
- (56) Smurfit Kappa ritiene che si debba considerare 'l'effetto di dislocazione' (secondo la definizione contenuta nello studio di London Economics): secondo Smurfit Kappa, infatti, i cartoni ondulati grezzi saranno utilizzati all'interno del gruppo con effetti negativi sulle vendite di altri produttori presenti nel mercato libero perché Progroup non acquisirebbe più tali cartoni ondulati grezzi dal mercato libero. L'incremento di capacità effettivo si calcola conseguentemente sommando le nuove vendite di Propapier sul mercato libero e le vendite 'divenute disponibili' di altri produttori operanti sul mercato libero. A parere di Smurfit Kappa, il totale ottenuto è la nuova capacità produttiva totale effettiva.
- (57) Smurfit Kappa ha presentato una tabella Excel del 30 giugno 2008 (allegato A.10 del ricorso) e riporta alcuni dati contenuti in una relazione elaborata nel 2007 da Henry Poole Consulting <sup>(15)</sup>. Dalla tabella emerge per Progroup un fabbisogno annuo di 240 000 tonnellate per il 2008 nel mercato del cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata e per il 2010 (ossia successivamente al progetto di investimento) si prevede per Propapier un volume di produzione annuo di 285 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata e venduto sul mercato. Smurfit Kappa ritiene che il totale dei due valori (525 000 tonnellate all'anno, ottenuto dalla somma di 285 000 tonnellate all'anno non utilizzate all'interno del gruppo e di 240 000 tonnellate all'anno che Progroup non deve più acquisire dal mercato libero) rappresenti l'incidenza totale del progetto sovvenzionato sul mercato libero del cartone ondulato grezzo; pertanto, essa va considerato ai fini del calcolo dell'aumento di capacità ai sensi del punto 68, lettera b), degli orientamenti.
- (58) Smurfit Kappa non accetta il valore di 150 000 tonnellate all'anno indicato da Propapier per l'aumento di capacità con riferimento al cartone ondulato grezzo sul mercato libero. Smurfit Kappa sostiene che la nuova fabbrica costruita da Progroup a Stryków (Polonia) per la produzione di cartone ondulato utilizzerà solo circa 100 000 tonnellate di carta riciclata all'anno. Anche se questo fabbisogno supplementare venisse detratto dalle 650 000 tonnellate annue, resterebbe una capacità totale di 550 000 tonnellate all'anno.
- (59) Alla luce di quanto precede, Smurfit Kappa sostiene che l'incremento di capacità derivante dal progetto sovvenzionato di Propapier superi il valore di soglia del 5 % indicato al punto 68, lettera b), degli orientamenti (misurato in base ai dati del 2006 per il mercato libero del cartone ondulato grezzo).

#### 4.4. SOVRACCAPACITÀ

- (60) Smurfit Kappa asserisce che nel periodo 2001-2006, il mercato del cartone ondulato grezzo ha dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale. A parere di Smurfit Kappa, il mercato è stato caratterizzato dalla mancanza di un'adeguata crescita della domanda, mentre le nuove capacità sono state favorite in primo luogo con aiuti di Stato, rafforzando ulteriormente le sovraccapacità esistenti. Di conseguenza altri produttori di carta hanno dovuto chiudere i propri stabilimenti per mantenersi competitivi (Smurfit Kappa ha chiuso 14 cartiere tra il 2001 e il 2008). Smurfit Kappa fa riferimento allo studio di London Economics, da cui si evince che le nuove capacità (in particolare quelle generate attraverso aiuti di Stato) hanno gravi effetti negativi sulla concorrenza. Lo studio indica l'esistenza di grandi difficoltà sul mercato europeo del cartone ondulato grezzo nel periodo tra il 2002 e il 2006, sottolineando la presenza di seri problemi di sovraccapacità nel settore. Le cifre riportate fanno riferimento a dati delle società Groupement Ondulé e Smurfit Kappa secondo cui l'indice di utilizzazione degli impianti è inferiore al 90 % per il periodo 2003-2005. I valori relativi agli anni 2006 e 2007 si attestano al di sopra del 90 %; tuttavia, per detto periodo lo studio riporta anche cifre alternative da cui risulta invece un indice di utilizzazione degli impianti inferiore al 90 % che sarebbe stato registrato 'se non ci fosse stata una riduzione della capacità produttiva'.

<sup>(14)</sup> Economic analysis of State aid given to Progroup AG, London Economics, 9 novembre 2007.

<sup>(15)</sup> Henry Poole Consulting: Strategic Planning Aid for Corrugated Europe (03/07).

#### 4.5. CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE E VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI POSITIVI E NEGATIVI

- (61) In relazione alla valutazione degli effetti positivi e negativi dell'aiuto, in considerazione della distorsione della concorrenza in un mercato caratterizzato da sovraccapacità strutturali, Smurfit Kappa asserisce che costruire una cartiera in una località per successivamente trasferirla e installarla in un'altra non favorisce lo sviluppo tecnologico di una regione. Smurfit Kappa aggiunge che il progetto, ad eccezione della centrale elettrica e dell'impianto di trattamento delle acque reflue che facevano parte del progetto Propapier, non servirà ad attrarre investimenti supplementari nell'area e che la realizzazione di un gran numero di cartiere non può portare ad incrementi di efficienza. Non ci si dovrebbe aspettare un ampliamento della catena del valore, poiché ad esempio nella zona prescelta non sono presenti clienti di cartone ondulato e non sarebbe perciò giustificato l'insediamento di una fabbrica per la produzione di tale prodotto proprio in quell'area.
- (62) Smurfit Kappa afferma altresì che già dal 2007 era prevedibile che, indipendentemente dalla quantità e dalla qualità dei posti di lavoro creati mediante l'investimento di Propapier, il numero dei posti di lavoro che sarebbero andati persi altrove sarebbe stato più elevato.
- (63) Sulla base dei dati contenuti nella decisione di avvio del procedimento, Smurfit Kappa calcola che l'aiuto ammonta a 350 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato. La società esprime dubbi sul fatto che i posti di lavoro creati nella regione vengano mantenuti a lungo e che si tratti di occupazione di alta qualità. Smurfit Kappa si chiede inoltre se la regione possa effettivamente trarre profitto da questi posti di lavoro, dato che una parte dei dipendenti di Propapier è costituita da pendolari provenienti da altre zone. Secondo Smurfit Kappa, anche il fatto che una parte del gruppo principale di addetti alla produzione provenga dalla fabbrica Propapier di Burg (Sassonia-Anhalt) non può essere considerato un vantaggio che giustifichi l'erogazione di aiuti.
- (64) Per quanto concerne i 529 posti di lavoro indiretti, Smurfit Kappa cita un membro del consiglio di amministrazione di Propapier, il quale nel 2010 avrebbe affermato che sarebbero stati creati solo 329 posti di lavoro indiretti e che (solo) poco più del 60 % dei lavoratori proviene dalla regione. Smurfit Kappa è del parere che sia necessario reperire informazioni dettagliate (ad esempio se siano stati conteggiati i posti di lavoro per la manutenzione o per i progetti infrastrutturali e se i posti di lavoro indiretti creati siano a tempo indeterminato) al fine di valutare adeguatamente gli effetti del progetto sulla regione e suggerisce alla Commissione di verificare con attenzione questi aspetti.

#### 4.6. AIUTI INFRASTRUTTURALI A FAVORE DI PROPAPIER

- (65) Smurfit Kappa fa riferimento alla decisione specifica della Commissione sull'avvio del procedimento di indagine formale relativamente all'aiuto infrastrutturale a favore di Propapier (caso SA.36147). Al riguardo, Smurfit Kappa è del parere che il finanziamento dell'impianto di trattamento delle acque reflue rappresenti un aiuto agli investimenti che non può essere considerato separatamente rispetto all'aiuto di cui alla decisione di avvio del procedimento SA.23827; pertanto, la società chiede che la Commissione esamini congiuntamente le due misure nell'ambito dello stesso procedimento, spiegando, in caso contrario, il motivo per cui dette misure non possano essere considerate come parti di un unico progetto.

### 5. OSSERVAZIONI DELLA GERMANIA

#### 5.1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

- (66) La Germania è del parere che successivamente all'annullamento della decisione n. 582/2007, la Commissione, anziché avviare un procedimento d'indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, avrebbe dovuto adottare, in sede di esame preliminare, una decisione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999<sup>(16)</sup>. La Germania sottolinea che la sentenza relativa alla causa T-304/08 non prevede l'avvio del procedimento d'indagine formale da parte della Commissione. La Germania afferma inoltre di non comprendere per quale motivo la Commissione, pur in assenza di circostanze sopravvenute, ritenga ora possibile che nel periodo antecedente al 2008 il mercato del cartone ondulato grezzo fosse caratterizzato prevalentemente da sovraccapacità, visto che nella decisione annullata, la stessa Commissione aveva invece ritenuto che il mercato non si trovasse in una situazione di sovraccapacità e che il valore di soglia del 5 % indicato al punto 68, lettera b), degli orientamenti non fosse stato superato. Oltretutto, la Commissione ha difeso questa posizione anche dinanzi al Tribunale.
- (67) A parere della Germania, il fatto che vi sia una denunciante non comporta di per sé 'gravi difficoltà' per la Commissione nel definire se l'aiuto sia compatibile con il mercato interno; la Germania afferma inoltre che il procedimento da applicare non può essere scelto da 'operatori economici terzi'. A riprova di quanto precede, la Germania adduce il fatto che successivamente all'investimento, il beneficiario dell'aiuto non ha esercitato un

<sup>(16)</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1) (come successivamente integrato e modificato).

maggior effetto sulla concorrenza rispetto al passato (visto che non detiene una quota di mercato superiore). Viene sottolineato a tale proposito che la cartiera era prevista in primo luogo per coprire il fabbisogno interno supplementare di cartone ondulato grezzo.

- (68) La Germania aggiunge che se la Commissione decidesse di effettuare una valutazione approfondita, dovrebbe considerare che non sono state superate le soglie stabilite al punto 68 degli orientamenti quale indicatore importante del fatto che l'aiuto ha solo effetti limitati sulla concorrenza.
- (69) La Germania ha presentato diversi studi a sostegno della propria posizione:
- a) una relazione del 2013 contenente l'analisi economica dell'aiuto agli investimenti a favore di Progroup (in appresso la 'relazione ECA')<sup>(17)</sup>, che era stata commissionata da Progroup per essere utilizzata nell'ambito del caso SA.23827. La relazione si basa su informazioni fornite dalla società di consulenza Pöyry Management Consulting Oy (in appresso 'Pöyry');
  - b) una relazione del 2013 della società di consulenza Roland Berger Strategy Consultants<sup>(18)</sup> (in appresso la 'relazione Roland Berger'), commissionata da Progroup. La relazione contiene un confronto ex post tra la sede dell'investimento scelta, Eisenhüttenstadt, e un sito alternativo ([...]);
  - c) una relazione analitica elaborata da Deutsche Bank Research su Smurfit Kappa nel 2007<sup>(19)</sup> (in appresso lo 'studio della Deutsche Bank').
- (70) La Germania ha presentato inoltre copie della memoria e degli allegati relativi al caso T-304/08.

## 5.2. DEFINIZIONE DEL MERCATO

### 5.2.1. MERCATO RILEVANTE PER IL CARTONE ONDULATO GREZZO — MERCATO LIBERO RISPETTO AL MERCATO COMPLESSIVO

- (71) La Germania solleva obiezioni nei confronti delle osservazioni di Smurfit Kappa, ribattendo che il macchinario PM2 è certamente ottimizzato per la produzione di cartone con grammatura tra 70 g/m<sup>2</sup> e 130 g/m<sup>2</sup>, ma che può essere impostato in ogni momento per la produzione di cartone di peso superiore o inferiore. Dal punto di vista tecnico, il macchinario PM2 può produrre cartone con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup>. Secondo la Germania, Propapier ha inoltre un interesse commerciale a produrre grammature superiori se il loro prezzo di mercato sale. La Germania afferma, inoltre, che l'argomentazione addotta da Smurfit Kappa contraddice la prassi decisionale della Commissione (i dati di Smurfit Kappa sono inferiori alla segmentazione di mercato minima che la Commissione ha applicato in casi analoghi per la definizione del mercato).
- (72) Nelle proprie osservazioni, la Germania dichiara altresì che è irrilevante distinguere tra mercato libero e mercato complessivo. Il mercato libero non è il mercato rilevante del prodotto, bensì è parte integrante del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. La Germania ritiene che non esistano dati statistici indipendenti per il mercato libero e che gli effetti dell'investimento sovvenzionato sulla concorrenza e sul commercio possano essere valutati solo in riferimento al mercato complessivo.
- (73) La Germania prosegue affermando che è artificioso ed arbitrario distinguere fra il cartone ondulato grezzo utilizzato in imprese verticalmente integrate e il cartone fornito al mercato libero. I cartoni trasformati in imprese verticalmente integrate e i cartoni offerti sul mercato libero sarebbero, secondo la Germania, praticamente intercambiabili (prodotto di base identico e stesse caratteristiche del prodotto). I produttori verticalmente integrati operano sul mercato sia in qualità di fornitori che di clienti (con effetti sul mercato relativamente al prezzo e alla domanda/offerta nel mercato complessivo e nella catena del valore), di modo che non esiste un mercato libero e indipendente. A parere della Germania, non esiste dipendenza tra il cartone ondulato grezzo consumato all'interno del gruppo e quello offerto sul mercato libero. I produttori verticalmente integrati forniscono cartone ondulato grezzo anche direttamente alle fabbriche di cartone ondulato concorrenti; parimenti, essi acquistano cartone ondulato grezzo dai concorrenti al fine di ottimizzare la propria produzione e la logistica. Secondo la Germania, le quantità relative a tali operazioni di ottimizzazione vanno eventualmente aggiunte a quelle del mercato libero del cartone ondulato grezzo.

<sup>(17)</sup> Economic analysis of investment aid to Progroup, Report for Federal Republic of Germany, 11 luglio 2013.

<sup>(18)</sup> Propapier PM2 Investitionszulage, Diskussionsunterlage, Roland Berger Strategy Consultants, 15 luglio 2013.

<sup>(19)</sup> Deutsche Bank AG Global Markets Research Division, Smurfit Kappa analysis report, 24 aprile 2007.

- (74) Inoltre, continua l'argomentazione della Germania, esiste un mercato unico del cartone ondulato grezzo che comprende il cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate e vergini, indipendentemente dalla grammatura. I testliner e la carta da onda riciclata da un lato e il kraftliner e la carta da onda in fibre vergini dall'altro sono intercambiabili sia per i fornitori che per i clienti. Quasi ogni cartiera, osserva la Germania, è tecnicamente in grado di produrre con lo stesso macchinario cartone ondulato grezzo sia con fibre riciclate che con fibre vergini. Per far sì che lo stabilimento di Eisenhüttenstadt possa utilizzare carta di pasta semichimica sarebbe sufficiente un investimento *una tantum* di circa [...] milioni di EUR, corrispondente a non oltre il [...] % del valore totale dell'investimento.
- (75) A parere della Germania, i produttori modificherebbero le grammature, diminuendole o aumentandole a seconda del caso, qualora si registrino diminuzioni nel prezzo di determinate grammature; le catene di sostituzione causerebbero così adeguamenti di prezzo e di quantitativi prodotti. Sul fronte della domanda, i clienti (imprese operanti nel ramo dell'industria degli imballaggi) potrebbero sostituire le grammature di peso maggiore con più strati di cartone a grammatura inferiore, meno costoso, qualora vi siano differenze significative di prezzo nei cartoni ondulati grezzi in base alla grammatura.
- (76) Inoltre, afferma la Germania, sul fronte dell'offerta i liner e le carte da ondulare sono totalmente intercambiabili: I macchinari possono produrre entrambi e si possono modificare le impostazioni senza alcun problema.
- (77) Per quanto riguarda il mercato geografico rilevante, secondo la Germania numerose caratteristiche del mercato fanno ritenere che esso abbia una portata più ampia rispetto al SEE. Infatti, nel SEE vengono importati grandi quantitativi di cartone ondulato grezzo, ad esempio dalla Cina; parimenti, grossi quantitativi vengono esportati dal SEE, ad esempio in Africa, Medio Oriente, Asia e in Turchia (585 000 tonnellate nel 2005). E invero, circa il [...] % del cartone ondulato grezzo acquistato da Progroup nel 2007 proveniva da paesi al di fuori del SEE ([...] tonnellate da [...]).
- (78) La Germania osserva infine che esiste un solo mercato rilevante per il cartone ondulato grezzo: esso comprende perlomeno il SEE e le vendite interne, liner e carte da ondulare, tutte le grammature e il cartone ondulato grezzo ottenuto sia da fibre riciclate sia da fibre vergini. Secondo la Germania, questa conclusione è corroborata dalla stretta correlazione esistente tra i prezzi di testliner di qualsiasi grammatura e i prezzi di testliner e kraftliner (anche considerando i costi di produzione relativi alle materie prime impiegate)<sup>(20)</sup>.

#### 5.2.2. MERCATO RILEVANTE PER IL CARTONE ONDULATO

- (79) La Germania concorda con la posizione espressa dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento, secondo la quale la carta da ondulare rappresenta un mercato del prodotto rilevante (sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta).
- (80) Nelle sue osservazioni la Germania fa presente che il mercato geografico rilevante per il cartone ondulato copre l'intera area del SEE (come prevede anche il punto 70 degli orientamenti): non esistono barriere commerciali, non vi sono differenze a livello tecnico, né preferenze nazionali; il cartone ondulato, a parere della Germania, viene prodotto secondo standard unitari e all'interno del SEE i prezzi medi sono praticamente identici. La Germania sostiene che lo stabilimento maggiore di Progroup (Burg) effettua forniture per oltre il [...] % della propria produzione di cartone ondulato (calcolato in base al volume) a clienti situati ad oltre 400 km di distanza, più del [...] % a clienti situati ad oltre 500 km di distanza e circa il [...] % addirittura a clienti a 700-1 100 km di distanza. Complessivamente, a livello di tutti gli stabilimenti, nel 2007 Progroup ha fornito una quota pari al [...] % della produzione a clienti distanti oltre 400 km dagli stabilimenti di Progroup, normalmente con l'attraversamento di almeno una frontiera. In gran parte dei casi, le zone di fornitura di Progroup si sovrappongono e coprono gran parte del SEE. Tra il [...] % e il [...] % delle forniture di cartone ondulato effettuate dagli stabilimenti Progroup comportano l'attraversamento di almeno una frontiera, per cui anche una segmentazione dei mercati rilevanti dei singoli stabilimenti porterebbe a concludere che i mercati rilevanti siano mercati transnazionali.
- (81) I prezzi medi del cartone ondulato fornito nei paesi SEE si discostano per una percentuale inferiore al 10 %. Tale differenza è da considerarsi minima, poiché all'interno della stessa Germania, i prezzi delle diverse tipologie di cartone ondulato possono discostarsi dalla media sino al 20 %.
- (82) Nel caso di forniture a clienti ubicati fino a 600 km, la quota dei costi di trasporto relativi al cartone ondulato sostenuti dall'intera Progroup in media è inferiore al [...] % del fatturato totale. Questa percentuale è tuttavia fortemente legata alle qualità trasportate.

<sup>(20)</sup> Relazione ECA, pag. 19.

- (83) La Germania afferma che in considerazione delle sovrapposizioni dei mercati locali si verifica l'effetto delle catene di sostituzione che incide sui prezzi e sulle condizioni di concorrenza in un'area sensibilmente più vasta rispetto all'area geografica di vendita. Se uno stabilimento diminuisce i prezzi, ciò provoca un ampliamento della zona di fornitura verso quella dei concorrenti più vicini, i quali, a loro volta, reagiscono al calo della domanda dei propri prodotti e al decremento dell'utilizzo delle loro capacità con una politica dei prezzi più aggressiva, che coinvolge anche aree che non erano interessate dall'ampliamento originario della zona di fornitura. Gli effetti in termini di prezzo saranno tanto maggiori, quanto più marcate saranno le sovrapposizioni delle zone di fornitura. Nel mercato del cartone ondulato le sovrapposizioni sono molto accentuate.
- (84) Pertanto, la Germania sostiene che non è rilevante considerare anche un mercato più ristretto (rispetto al mercato considerato dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento) che comprenda solo i principali paesi fornitori di Propapier PM2.

### 5.2.3. QUOTA DI MERCATO

- (85) Sulla base delle delimitazioni del mercato proposte dalla Germania, le quote di mercato di Progroup nei mercati rilevanti prima e dopo l'investimento sarebbero ben al di sotto del 25 %. La Germania indica le stesse quote di mercato (per il cartone ondulato grezzo e il cartone ondulato) già presentate in occasione della decisione di avvio del procedimento della Commissione e presenta altri dati relativi al cartone ondulato grezzo presumendo che il mercato geografico rilevante copra il SEE e i paesi vicini. Questi dati aggiuntivi indicano le quote di mercato per il 2011, che risultano essere leggermente inferiori rispetto alle quote indicate nella decisione di avvio del procedimento della Commissione.

### 5.3. CALCOLO DELL'AUMENTO DI CAPACITÀ

- (86) La Germania contesta i livelli di capacità ipotizzati da Smurfit Kapp secondo cui la capacità creata ammonta a 650 000 o arriva addirittura a 750 000 tonnellate all'anno. La Germania dichiara che il valore di 650 000 tonnellate annue, presunto da Smurfit Kappa con riferimento alla capacità di Propapier, corrisponde alla capacità massima tecnicamente possibile e non rispecchia la capacità produttiva effettiva di Propapier PM2, che è invece inferiore poiché la cartiera di Propapier PM2 produrrà presumibilmente soprattutto cartone ondulato grezzo di grammature inferiori (e conseguentemente con quantitativi più limitati a causa della maggior complessità del processo produttivo). La Germania afferma che nel 2012 la quantità prodotta da Propapier PM2 è stata di [ $< 615\,000$ ] tonnellate.
- (87) La Germania aggiunge che anche nel caso si raggiungessero le 650 000 tonnellate annue, l'incremento di capacità sul mercato del cartone ondulato grezzo non supererebbe il 5 %. Inoltre, la Germania sostiene che la capacità di 750 000 annue cui fa riferimento Smurfit Kappa è in realtà la capacità teorica rilevante indicata nell'ambito dell'autorizzazione in base alla legge federale tedesca sulla protezione dalle immissioni (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*).
- (88) Secondo la Germania, ai fini del calcolo dell'aumento di capacità nel mercato libero non si può considerare la capacità totale di 615 000 tonnellate, poiché di questo totale [ $> 365\,000$ ] tonnellate annue vengono vendute internamente e solo [ $< 250\,000$ ] tonnellate annue vengono vendute sul mercato libero. La Germania ritiene che nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione abbia correttamente calcolato l'aumento di capacità come percentuale del mercato complessivo <sup>(21)</sup> e che non sia opportuno determinare l'incremento di capacità in base al volume del mercato libero.
- (89) La Germania è dell'avviso che i livelli di capacità menzionati da Smurfit Kappa non siano corretti, in particolare il valore di 285 000 tonnellate annue di cartone ondulato grezzo a base di carta riciclata che nel 2010 Propapier avrebbe prodotto in più per venderlo sul mercato libero. A parere della Germania, tali dati si basano su una fonte sconosciuta.
- (90) Il metodo proposto dalla denunciante per il calcolo dell'aumento di capacità nel mercato libero, che tiene conto di un 'effetto di dislocazione', viene respinto dalla Germania secondo cui, invece, l'aumento di capacità nel mercato libero e nel mercato complessivo è invariato, indipendentemente dalla percentuale effettivamente venduta da Propapier sul mercato. L'aumento di capacità così calcolato per il mercato libero non varierebbe nemmeno qualora Propapier non offrisse cartone ondulato grezzo sul mercato libero bensì utilizzasse l'intera nuova produzione internamente. La Germania chiarisce che la capacità di Propapier PM2 utilizzata internamente non incrementa l'offerta sul mercato libero, bensì diminuisce esclusivamente la domanda da soddisfare. Pertanto, la Germania insiste sul fatto che, ai fini

<sup>(21)</sup> La Commissione ha adottato questo approccio anche nei casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremborg GmbH & Co KG e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

del calcolo dell'aumento di capacità sul mercato libero, nel numeratore debbano essere considerate solo le [ $< 250\,000$ ] tonnellate annue da vendere sul mercato libero; la domanda dislocata di 240 000 tonnellate annue deve essere invece inclusa nel denominatore per ridurre il volume totale del mercato libero.

- (91) La Germania afferma che il valore di [ $< 250\,000$ ] tonnellate annue che vengono vendute esternamente è un valore realistico, accettato dalla Commissione nell'adozione della decisione originaria, nonché nella decisione di avvio del procedimento. Si presume infatti che il nuovo stabilimento per la produzione di cartone ondulato di Progroup a Stryków utilizzerà circa [100 000-200 000] tonnellate di cartone ondulato grezzo all'anno. Inoltre, Progroup, riferisce la Germania, ha in programma la realizzazione di ulteriori stabilimenti in Europa orientale, che assorbiranno una parte supplementare della capacità di Propapier PM2 per il consumo interno.

#### 5.4. CRESCITA DEL MERCATO E SOVRACCAPACITÀ

- (92) Ai fini dell'esame, in conformità del punto 68, lettera b), degli orientamenti, il tasso medio di crescita annuo registrato negli ultimi cinque anni relativamente al consumo apparente del prodotto in questione deve essere confrontato con il tasso medio di crescita del PIL all'interno del SEE.
- (93) La Germania si oppone alle conclusioni della Commissione nella decisione di avvio del procedimento secondo cui, nel periodo 2001-2006, il mercato del cartone ondulato grezzo avrebbe registrato un incremento sia in termini di volume sia in termini reali rispetto al PIL all'interno del SEE (tasso di crescita del 2,15 % per il cartone ondulato grezzo rispetto al tasso di crescita del PIL pari all'1,97 %); il mercato con riferimento al valore ha invece subito una diminuzione (tasso di crescita nominale dello 0,02 % per il mercato del cartone ondulato grezzo rispetto al tasso di crescita nominale del 3,98 % per il PIL all'interno del SEE).
- (94) A parere della Germania, la crescita del mercato con riferimento al volume è l'unico elemento che rispecchia in modo veritiero l'incremento effettivo del fabbisogno nel mercato. La Germania ritiene che in un mercato in cui la domanda cresce più velocemente rispetto al PIL, la capacità supplementare possa essere assorbita in tempi rapidi ed abbia perciò un influsso trascurabile sulla concorrenza.
- (95) Per di più, l'affermazione della Commissione di cui al considerando 106 e segg. della decisione di avvio del procedimento, ossia che il PIL crescerebbe più rapidamente rispetto al mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, fornisce, secondo la Germania, un quadro distorto della situazione in quanto la crescita del mercato in termini di valore viene confrontata con la crescita del PIL con riferimento ai prezzi correnti — e perciò con dati non depurati dall'inflazione. La Germania è dell'avviso che i dati sul valore rispecchino fattori che svolgono un ruolo importante ai fini della formazione del prezzo ma che non hanno a che fare con la domanda effettiva (infatti, se così fosse, l'incremento dei costi di produzione determinerebbe una crescita, sebbene la domanda effettiva resti invariata). Dalla nota 62 degli orientamenti, laddove si afferma che il consumo apparente deve essere calcolato sulla base della 'produzione', si evince che i calcoli per l'esame di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti dovrebbero essere riferiti alla quantità prodotta come risultato del progetto di investimento (in base al volume).
- (96) La Germania cita lo studio della Deutsche Bank del 2007, il quale, relativamente alla capacità dell'impianto previsto di Propapier PM2, afferma che eventuali nuove capacità non costituiscono una minaccia bensì una necessità per soddisfare la domanda <sup>(22)</sup>. La Germania è del parere che un'affermazione così chiara da parte degli esperti di settore, pronunciata nel 2007, sia idonea a confutare in modo adeguato le riserve circa un'eventuale sovraccapacità strutturale.
- (97) La Germania ha precisato che lo smantellamento di capacità nel settore del cartone ondulato grezzo, cui fa riferimento Smurfit Kappa, non era dovuto allo sforzo di ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, bensì soprattutto all'eliminazione di macchinari obsoleti e inefficienti. Le cause di tutto ciò erano, tra l'altro, 1) una tendenza crescente dei clienti ad acquistare cartone ondulato grezzo più leggero, un materiale che non può essere prodotto con macchinari più vecchi, 2) basse economie di scala dei macchinari più obsoleti a causa di minori capacità produttive e 3) una crescente standardizzazione della larghezza di lavoro intorno ai 2,5/2,8 m, con un'elevata percentuale di scarti in caso di utilizzo di macchinari non conformi allo standard e se il cartone ondulato grezzo deve essere fornito con una larghezza differente <sup>(23)</sup>. Inoltre, è vero che Smurfit Kappa ha chiuso alcuni

<sup>(22)</sup> Studio della Deutsche Bank, pag. 21.

<sup>(23)</sup> Relazione ECA, pag. 9.

stabilimenti propri, ma ha anche investito contemporaneamente in nuove capacità all'interno del SEE. A questo proposito, la Germania fa riferimento allo studio della Deutsche Bank che valuta il consolidamento di Smurfit Kappa (a seguito della fusione con il gruppo Jefferson Smurfit nel 2005) come un tentativo di migliorare la qualità dei propri attivi<sup>(24)</sup>. La Germania aggiunge che su 8 dei 10 anni antecedenti il 2007, nonché nell'intero periodo considerato, Smurfit Kappa ha addirittura aumentato, anziché diminuito, la propria capacità nel settore del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE<sup>(25)</sup>.

- (98) Dallo studio della Deutsche Bank emerge inoltre che i tre ampliamenti di capacità pianificati in Europa (Progroup, Mondi e SAICA), di cui si è a conoscenza per il 2007, sono stati necessari al fine di far fronte alla domanda prevista per il periodo 2009-2012 e che l'utilizzo delle capacità resterà elevato nonostante detto ampliamento. La Germania osserva che lo studio della Deutsche Bank, così come i dati forniti da Pöyry, indicano percentuali di utilizzo di oltre il 90 % per il periodo 2006-2008. Lo studio menziona altresì la crescita del PIL quale fattore chiave della domanda del settore del cartone ondulato e del cartone ondulato grezzo e sottolinea che il tasso di crescita stimato del PIL del 2,2 % (2007) e del 2 % (2008) conferma ulteriormente la correttezza del CAGR (tasso di crescita annuale composto) della domanda<sup>(26)</sup>, il quale secondo le stime effettuate dovrebbe essere pari al 2,9 % per il periodo 2006-2009. I dati presentati da Pöyry sui volumi presunti nel 2007 indicano, per il periodo 2005-2015 e nell'area dell'Europa occidentale, una crescita annua del settore del cartone ondulato grezzo dell'1,5 % e per il periodo 2005-2010 nell'Europa orientale una crescita annua del 6,2 %, con una successiva diminuzione al 3,8 % nel periodo 2010-2015. A parere della Germania, i periodi caratterizzati da prezzi in diminuzione, i tempi prolungati per l'incremento della capacità e il calo della domanda sono caratteristiche tipiche di questo settore ciclico; pertanto, questi fenomeni non possono essere considerati come indicatori di sovraccapacità strutturale.
- (99) La Germania osserva, infine, che tutti gli elementi disponibili al momento della decisione annullata indicavano un'evoluzione positiva del mercato del cartone ondulato grezzo sia al momento della decisione di investimento che dopo il 2007 e che non esistevano segni di squilibrio del mercato del cartone ondulato grezzo.

#### 5.5. EFFETTO DI INCENTIVAZIONE

- (100) La Germania è dell'avviso che non occorra verificare in modo dettagliato se l'aiuto comporti un effetto di incentivazione, poiché la quota di mercato e i valori di soglia per la capacità indicati al punto 68 degli orientamenti, secondo i dati a disposizione della Germania, non vengono superati. Al momento dell'adozione della decisione annullata, tale effetto di incentivazione è stato verificato dalla Germania esclusivamente alla luce di criteri formali, i quali erano tutti soddisfatti. La Germania fa presente che in quel momento non si è reso necessario presentare un piano aziendale completo per dimostrare che l'aiuto fosse effettivamente determinante ai fini della decisione di realizzare l'investimento in una regione assistita; per questo motivo, a quel tempo, Progroup non ha elaborato un siffatto piano dettagliato. Tuttavia, fa notare la Germania, il presidente del consiglio di amministrazione e proprietario di Progroup ha confermato che l'aiuto era determinante, dal punto di vista della società, per la scelta di Eisenhüttenstadt quale sito per la realizzazione del progetto di investimento Propapier PM2 e che in caso contrario la sede dell'investimento scelta sarebbe stata [...]. Progroup ha perciò incaricato la società di consulenza Roland Berger Strategy Consultants di confrontare i fattori economici di un eventuale stabilimento a [...] rispetto a quelli di Eisenhüttenstadt.
- (101) La relazione Roland Berger del 2013 definisce come scopo dell'investimento il miglioramento di [...] di Progroup. [...] viene considerato come sito più idoneo a causa di [...]. Altri vantaggi del sito di [...] sono: [...] economicamente più efficiente, [...] economicamente più efficienti nonché [...] e [...] minori<sup>(27)</sup>. Stando alla relazione, la scelta di Eisenhüttenstadt rispetto a [...] ha causato costi supplementari compresi tra [...] milioni e [...] milioni di EUR all'anno. I costi supplementari attualizzati ammonterebbero a un totale compreso tra [...] milioni e [...] milioni di EUR. Una parte di tali costi supplementari, argomenta la relazione, è stata compensata dall'aiuto e dal [...] previsto. Eisenhüttenstadt avrebbe inoltre offerto l'opportunità di espansioni future (con costi più bassi per l'acquisto dei terreni, approvvigionamento di acqua dolce garantito, approvvigionamento di vapore mediante la centrale elettrica prevista dal progetto).
- (102) La Germania sostiene che l'aiuto agli investimenti, in caso di risultati positivi della strategia globale di [...], fosse appena sufficiente a coprire gli svantaggi di costo derivanti dalla realizzazione di uno stabilimento nella regione svantaggiata del Brandeburg-Nordost. A parere della Germania, Progroup ha optato per l'investimento a Eisenhüttenstadt sulla base di queste considerazioni; l'incentivo derivante dall'aiuto agli investimenti concesso in favore di Progroup è stato quindi il fattore determinante che ha portato a scegliere Eisenhüttenstadt anziché [...] come sede per Propapier PM2.

<sup>(24)</sup> Studio della Deutsche Bank, pag. 12.

<sup>(25)</sup> Relazione ECA, pag. 10.

<sup>(26)</sup> CAGR (tasso di crescita annuale composto).

<sup>(27)</sup> Differenza di salario a causa dei costi di formazione e di altri costi, ad esempio contributi per spese di alloggio e di trasporto, calcolata confrontando le sedi esistenti di Prowell a [...].

## 5.6. CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO REGIONALE

- (103) La Germania afferma che il progetto di investimento di Propapier PM2 si inserisce nella strategia di settore elaborata a sostegno del comparto della carta nel Land Brandeburgo. Il settore cartario è uno dei campi di competenza settoriali definiti nell'accordo di coalizione per la IV legislatura (periodo 2004-2009) del Land del Brandeburgo <sup>(28)</sup>.
- (104) Un documento di Pöyry realizzato nel 2007 <sup>(29)</sup> per conto del ministero per l'economia del Land del Brandeburgo indicava complessivamente un andamento positivo del comparto della carta al momento dell'adozione della decisione annullata. Sebbene non siano stati determinati nuovi piani d'investimento concreti per il settore della carta (oltre al progetto di Propapier PM2), secondo la Germania le imprese consolidate avrebbero senz'altro margini di ampliamento di capacità e la possibilità di diversificare o integrare l'offerta dei prodotti.
- (105) La Germania sottolinea che l'investimento è stato attuato in una zona fortemente svantaggiata. Infatti, il PIL pro capite nel 2004 era pari al 76,3 % della media UE-27 e il tasso di disoccupazione nel 2005 era del 19,8 %, ovvero pari al 220 % della media UE-27 e al 178 % della media tedesca. Eisenhüttenstadt, secondo quanto riferito dalla Germania, appartiene al polo di crescita regionale (regionaler Wachstumskern — RWK) di Francoforte sull'Oder/ Eisenhüttenstadt, che nel 2006 ha registrato, rispetto al 1998, una diminuzione del numero di dipendenti sottoposti all'obbligo dei contributi per la sicurezza sociale pari al 15 % (corrispondente a 7 573 dipendenti).
- (106) Mediante il progetto Propapier, la Germania si riprometteva di offrire un contributo importante alla diversificazione dell'economia nella regione, caratterizzata da una monostruttura economica incentrata sull'industria siderurgica (Arcelor), la quale è a sua volta minacciata da misure di razionalizzazione. A questo proposito, la Germania rimanda alla perdita di centinaia di posti di lavoro nell'industria siderurgica, registrata a Eisenhüttenstadt a partire dal 2003.
- (107) Inoltre, la Germania evidenzia i potenziali vantaggi del progetto di investimento Propapier PM2 per quanto attiene all'ampliamento della catena di valore (ad esempio, tramite investimenti nelle fabbriche di cartone ondulato e nell'industria degli imballaggi).
- (108) A parere della Germania, la creazione di 150 posti di lavoro diretti di elevata qualità (di cui nel 2012 l'82 % di persone residenti nella regione) e di circa 450 posti di lavoro indiretti può contribuire in modo considerevole allo sviluppo della regione fortemente svantaggiata del Brandeburgo. La Germania fa altresì notare le svariate attività di formazione <sup>(30)</sup> a favore dei lavoratori locali e la cooperazione in atto con la Brandenburgische Technische Universität di Cottbus. Le attività di formazione contribuiscono a innalzare il livello di qualificazione di tutti i lavoratori in una regione caratterizzata dalla mancanza di personale con qualifiche tecniche e possono quindi attrarre ulteriori investitori. Secondo la Germania, la necessità di personale qualificato porta anche a creare programmi di formazione specifici offerti da istituti di istruzione regionali.
- (109) Viene evidenziato il carattere altamente innovativo dei macchinari di Propapier PM2, i primi al mondo a produrre cartone ondulato grezzo di grammatura particolarmente leggera; grazie a questa tecnologia la regione di Eisenhüttenstadt è ora conosciuta per il suo livello elevato di know-how in questo settore specifico.
- (110) La Germania respinge le affermazioni di Smurfit Kappa ribattendo che Progroup non ha ridotto il personale in conseguenza della realizzazione della cartiera Propapier PM2. La Germania assicura inoltre che il macchinario per la produzione di cartone è stato montato ad Eisenhüttenstadt e solo poche parti sono state realizzate al di fuori della Germania.
- (111) Viene sottolineata altresì l'importanza della lunga durata dell'investimento per poter ottenere uno sviluppo durevole nella regione. Secondo la Germania, fin dalle prime fasi di progettazione, l'impegno di Progroup è stato concepito come progetto a lungo termine per garantire l'integrazione verticale, nonché per l'attuazione della strategia per l'Europa orientale, affinché l'investimento di Propapier PM2 possa produrre ricadute positive anche a lungo termine.
- (112) La Germania aggiunge che l'investimento di Propapier-PM2 contribuisce anche a migliorare il tenore di vita nella regione: gli stipendi erogati da Propapier nel Land del Brandeburgo sono stati regolarmente superiori alla media dei salari e degli stipendi lordi versati nello stesso Land, attestandosi a 22 932 EUR nel 2008. Ciò ha contribuito a

<sup>(28)</sup> SPD-Landesverband Brandenburg und CDU-Landesverband Brandenburg, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009, Potsdam, ottobre 2004.

<sup>(29)</sup> Pöyry, Branchenstrategie Papier Brandenburg (Strategia di settore cartario del Land Brandeburgo; sintesi elaborata per conto del ministero per l'economia del Land Brandeburgo), novembre 2007.

<sup>(30)</sup> Ad esempio, in Germania seminari e tirocini e all'estero formazione specifica in idraulica e pneumatica, formazione specifica per operatori addetti ai macchinari di Propapier-PM2.

innalzare il PIL pro capite e di conseguenza a migliorare la situazione della regione. Inoltre, osserva la Germania, il fatturato previsto dall'investimento Propapier e la creazione di posti di lavoro generano un incremento del gettito fiscale nella regione, consentendo di effettuare ulteriori investimenti pubblici che, a loro volta, contribuiscono allo sviluppo socioeconomico della regione.

#### 5.7. EFFETTI NEGATIVI

- (113) La Germania ribadisce che l'aiuto non ha determinato sovraccapacità nel settore. A seguito dell'adozione della decisione annullata, la Commissione ha approvato una serie di altri aiuti di Stato nel settore cartario<sup>(31)</sup>, per i quali essa ha dovuto tener conto della capacità creata mediante l'investimento di Propapier al fine di valutare l'aumento di capacità nel mercato rilevante. La Germania fa osservare che la Commissione non avrebbe approvato queste misure se il settore fosse stato caratterizzato da sovraccapacità consistenti.
- (114) Secondo la Germania, il nuovo stabilimento sarebbe stato realizzato comunque, anche senza aiuti di Stato: in tal caso, tuttavia, sarebbe stato costruito altrove. A parere della Germania, l'aiuto non può avere ripercussioni negative sulla concorrenza in quanto la capacità esistente nel mercato rilevante (SEE) nel settore cartone ondulato grezzo è invariata. L'aiuto, argomenta la Germania, non può perciò essere considerato la causa di una riduzione dei posti di lavoro negli stabilimenti dei concorrenti, come sostiene Smurfit Kappa, bensì l'origine di nuovi posti di lavoro nel Brandeburgo.
- (115) La Germania aggiunge che il mercato europeo del cartone ondulato grezzo è caratterizzato dalla presenza di un concorrente dominante (Smurfit Kappa), cui si contrappongono numerosi piccoli fornitori, tra cui Progroup. Smurfit Kappa è di gran lunga il principale operatore e persegue una politica commerciale aggressiva, attuata compiendo sforzi consistenti di espansione mediante l'acquisizione di numerosi concorrenti. Al contrario, Progroup è un piccolo operatore orientato alla crescita organica e non all'assorbimento di concorrenti. Di conseguenza, dal momento che i prodotti provenienti dallo stabilimento di Propapier PM2 sono in concorrenza diretta con i prodotti offerti da Smurfit Kappa, l'investimento di Propapier PM2 contribuirebbe, secondo la Germania, a ridurre la posizione dominante di questo operatore principale, aumentando così nel complesso la concorrenza nel mercato del cartone ondulato grezzo.

### 6. VALUTAZIONE DELLA MISURA DI AIUTO

#### 6.1. ESISTENZA DI UN AIUTO DI STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 1, DEL TFUE

- (116) L'aiuto finanziario fornito nel quadro della misura è stato concesso dalla Germania sotto forma di incentivo agli investimenti ed è stato finanziato mediante risorse statali. Esso si configura quindi come aiuto di Stato concesso mediante risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (117) Poiché è stato concesso a una singola azienda, ossia Propapier, l'aiuto è selettivo.
- (118) L'aiuto finanziario ha sgravato Propapier di costi che sarebbero stati interamente a carico della società, offrendole così un vantaggio economico rispetto ai propri concorrenti.
- (119) Il sostegno economico da parte della Germania riguardava un investimento che consente la produzione di diversi tipi di cartone ondulato grezzo. Poiché tali prodotti vengono commercializzati tra Stati membri, l'aiuto potrebbe falsare gli scambi e la concorrenza tra gli Stati membri.
- (120) Nella presente valutazione preliminare, la Commissione ha perciò stabilito che **la misura costituisce un aiuto di Stato** concesso a Propapier ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

#### 6.2. LEGITTIMITÀ DELLA MISURA DI AIUTO

- (121) A norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri devono notificare preventivamente tutti gli aiuti, a meno che questi non siano previsti dal regolamento di esenzione per categoria. Sebbene l'aiuto sia stato concesso nel quadro del regime di aiuto in esenzione XR 6/2007 (cfr. i considerando 35 e 36), esso non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento di esenzione per categoria di pertinenza (in questo caso, il regolamento (CE) n. 1628/2006<sup>(32)</sup>), poiché esso supera la soglia per la singola notificazione (nel presente caso 22,5 milioni di EUR).

<sup>(31)</sup> Casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/2006 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondi Świecie.

<sup>(32)</sup> Regolamento di esenzione per categoria per quanto concerne gli aiuti regionali agli investimenti, cfr. nota 9.

- (122) Avendo notificato la misura di aiuto nel 2007, la Germania ha ottemperato all'obbligo di notifica individuale ai sensi dell'articolo 7, lettera e), del regolamento (CE) n. 1628/2006. A seguito dell'annullamento della decisione originaria della Commissione e in considerazione del fatto che l'aiuto è stato erogato prima della sentenza del tribunale relativa al ricorso di annullamento presentato da Smurfit Kappa, l'aiuto deve essere considerato illegittimo.
- (123) Poiché l'aiuto pianificato supera la soglia per la singola notificazione fissata dall'articolo 7, lettera e), del regolamento (CE) n. 1628/2006, la Commissione esaminerà la misura sulla base degli orientamenti.

### 6.3. TERMINE VALIDO AI FINI DELL'ESAME E PROCEDURA APPLICABILE

- (124) Come illustrato nei considerando dal 47 al 50, per conformarsi alla sentenza del Tribunale pronunciata nella causa T-304/08, la Commissione deve fondare la nuova valutazione preliminare dell'aiuto sulle circostanze di fatto al momento dell'adozione della decisione annullata. Poiché è compito della Commissione adottare una nuova decisione che non sia viziata dalla carenza di motivazione riscontrata dal Tribunale con la summenzionata sentenza, la Commissione può considerare solo i fatti, le relazioni e gli altri dati di cui essa disponeva prima dell'adozione della decisione originaria sulla compatibilità della misura di aiuto<sup>(33)</sup>.
- (125) Nel caso in esame, a seguito della decisione annullata, la portata del progetto di investimento è stata ridotta il 2 aprile 2008 con la conseguente diminuzione dei costi ammissibili. L'aiuto concesso è stato ridotto in proporzione. Anche se la Commissione adotta una decisione sulla misura di aiuto così come essa è stata applicata, tenendo conto del fatto che sia i costi ammissibili sia l'aiuto concesso dalla Germania a Propapier sono stati minori di quanto inizialmente previsto, essa basa la sua valutazione sulle informazioni disponibili al momento dell'adozione della decisione annullata e sulle norme sugli aiuti di Stato dell'Unione allora applicabili. Nel caso di aiuti regionali concessi a favore di grandi progetti di investimento, la Commissione deve, di norma, adottare una decisione in base a previsioni e stime dei dati di mercato risalenti a un momento antecedente l'effettivo completamento dell'investimento. Le intensità dell'aiuto concesso non vengono successivamente adeguate, nemmeno nel caso in cui, anni dopo, risulti che il mercato si è evoluto diversamente rispetto a quanto ipotizzato al momento della decisione presa dalla Commissione.
- (126) La procedura di adozione di una nuova decisione può riprendere esattamente dal momento in cui si è verificata l'illegittimità<sup>(34)</sup>. Per quanto concerne la disciplina degli aiuti di Stato, la Corte ha stabilito che, qualora l'esame della Commissione su una decisione precedente sia stato incompleto e abbia determinato l'annullamento di detta decisione, il procedimento diretto a sostituire tale atto può essere ricominciato dal punto preciso in cui l'illegittimità si è verificata ripetendo ex novo l'esame già precedentemente effettuato<sup>(35)</sup>.

### 6.4. COMPATIBILITÀ CON LE DISPOSIZIONI GENERALI DEGLI ORIENTAMENTI

- (127) Al momento dell'adozione della decisione annullata nel 2008, la regione del Brandeburgo nordorientale era una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.
- (128) L'aiuto notificato doveva essere concesso per un investimento iniziale come definito nella sezione 4.1 degli orientamenti; i costi ammissibili comprendono i costi per fabbricati e impianti/macchinari (cfr. considerando 30), in conformità con la sezione 4.2 dei citati orientamenti. La Germania conferma che le attività immateriali soddisfano le condizioni di cui al punto 56 degli orientamenti (cfr. considerando 31).
- (129) Rispetto ai costi ammissibili, il contributo proprio senza misure di aiuto del beneficiario dell'aiuto supera il valore di soglia del 25 % indicato alla sezione 4.1 degli orientamenti (cfr. considerando 34).
- (130) Le disposizioni formali riguardanti l'effetto di incentivazione di cui al punto 38 degli orientamenti sono state rispettate. Per quanto riguarda la sovvenzione diretta inizialmente prevista, il destinatario dell'aiuto ha presentato la domanda d'aiuto in data 15 maggio 2007. Con lettera del 24 maggio 2007, prima dell'avvio delle misure relative al

<sup>(33)</sup> Cfr. i casi C 28/2005 Glunz AG; C 54/1996 Alitalia (decisione 2001/723/CE della Commissione, GU L 271 del 12.10.2001, pag. 28), SA.23839 (C 44/2007) FagorBrandt (decisione 2013/283/UE della Commissione, GU L 166 del 18.6.2013, pag. 1) e SA.28855(2012/C) ING — Restructuring aid.

<sup>(34)</sup> Causa 34/86, Consiglio/Parlamento, Racc. 1986, pag. 2155, punto 47; Causa C-415/96, Spagna/Commissione, Racc. 1998, pag. I-6993, punto 31; Causa C-458/98 P, Industrie des poudres sphériques/Consiglio, Racc. 2000, pag. I-8147, punto 82.

<sup>(35)</sup> Causa C-415/96, Spagna/Commissione, Racc. 1998, pag. I-6993, punto 34.

progetto (dicembre 2007), la Germania ha confermato che il progetto, subordinatamente all'esito di un esame approfondito, soddisfaceva le condizioni di ammissibilità dell'aiuto stabilite nel regolamento applicabile.

- (131) L'importo totale dell'aiuto è stato infine concesso sotto forma di incentivo agli investimenti che viene erogato automaticamente qualora siano soddisfatti i criteri oggettivi della base giuridica pertinente (regime di aiuto in esenzione XR 6/2007). Per questo incentivo agli investimenti non è necessaria alcun precedente domanda di aiuto, né alcuna conferma scritta del fatto che il progetto rispetti i criteri di ammissibilità. Conformemente alla nota 41 degli orientamenti, in caso di regimi di aiuti fiscali approvati, nei quali un'esenzione o una riduzione fiscale sono concesse automaticamente per le spese ammissibili senza potere discrezionale da parte delle autorità, gli Stati membri devono confermare per iscritto, non prima dell'avvio delle misure del progetto, che quest'ultimo, con riserva di una verifica particolareggiata, soddisfa in linea di principio le condizioni di ammissibilità stabilite dal regime.
- (132) La Germania ha confermato che l'investimento deve essere mantenuto in essere nella regione assistita per un periodo minimo di cinque anni dopo il suo completamento (sezione 4.1 degli orientamenti).
- (133) La Germania ha altresì ribadito che le regole di cumulo degli aiuti dovevano essere rispettate (sezione 4.4 degli orientamenti).
- (134) Pertanto, in considerazione delle informazioni di cui disponeva prima dell'adozione della decisione annullata, la Commissione è del parere che **la misura di aiuto soddisfi tutti i criteri di compatibilità rilevanti enunciati negli orientamenti.**

#### 6.5. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO CON LE DISPOSIZIONI DEGLI ORIENTAMENTI PER GRANDI PROGETTI DI INVESTIMENTO

- (135) Dal momento che l'aiuto regionale è stato concesso per un grande progetto di investimento, la Commissione deve verificare anche il rispetto delle condizioni particolari stabilite alla sezione 4.3 degli orientamenti in materia di aiuti regionali ai grandi progetti di investimento.

##### 6.5.1. INTENSITÀ DEGLI AIUTI (PUNTO 67 DEGLI ORIENTAMENTI)

- (136) Poiché la spesa ammissibile notificata attualizzata ammonta a 586 722 900 EUR ed essendo per la regione del Brandeburgo nordorientale applicabile un massimale regionale pari al 30 % ESL, l'intensità degli aiuti ammissibile ai sensi del punto 67 degli orientamenti è del 12,30 % ESL.
- (137) Successivamente all'adozione della decisione annullata, la Germania ha comunicato alla Commissione che, a seguito dell'esclusione della centrale elettrica dal progetto sovvenzionato, i costi ammissibili si erano ridotti. Se le disposizioni sul massimale di aiuti corretto di cui al punto 67 degli orientamenti fossero state applicate ai costi ammissibili ridotti, ne sarebbe derivata un'intensità degli aiuti più elevata. Il beneficiario dell'aiuto ha tuttavia avviato il progetto in un contesto in cui l'intensità degli aiuti comunicata alla Commissione e da essa successivamente approvata era del 12,30 % ESL. Si può pertanto concludere che l'intensità dell'aiuto originariamente approvata fosse un incentivo sufficiente per l'adozione della decisione di investimento e che una maggiore intensità dell'aiuto non avrebbe prodotto ulteriori effetti di incentivazione<sup>(36)</sup>.
- (138) Per il progetto di investimento ridimensionato, Propapier ha ricevuto un aiuto per un importo pari a 50 559 153 EUR (valore nominale), ovvero 44 172 973 EUR (valore attualizzato). L'importo corrisponde a un'intensità dell'aiuto del 12,51 % ESL ed è quindi superiore all'intensità massima consentita del 12,30 %. La Germania ha tuttavia confermato che Propapier ha restituito l'aiuto eccedente per un importo pari a 1 099 539 EUR, inclusi gli interessi. Pertanto l'aiuto effettivamente a disposizione del beneficiario dell'aiuto non supera l'importo di 43 415 903 EUR, corrispondente ad un'intensità di aiuto del 12,30 % ESL rispetto ai costi ammissibili ridotti del progetto di investimento. Alla luce di quanto precede, **si può quindi concludere che l'importo dell'aiuto concesso è conforme al punto 67 degli orientamenti.**
- (139) Nella decisione di avvio del procedimento relativamente al caso SA.36147 (C 30/2010)<sup>(37)</sup>, la Commissione aveva espresso riserve sul fatto che l'investimento nella cartiera di Propapier e in altre opere infrastrutturali pubbliche in favore dell'area industriale in cui sarebbe stato ubicato il futuro stabilimento di Propapier potessero configurarsi, nel

<sup>(36)</sup> Cfr. decisione 2006/262/CE della Commissione del 21 settembre 2005 relativa all'aiuto di Stato n. C 5/2004 (ex N 609/2003) a cui la Germania intende dare esecuzione in favore di Kronoply (GU L 94 dell'1.4.2006, pag. 50).

<sup>(37)</sup> Cfr. nota n. 4.

loro insieme, come un progetto unico ai sensi del punto 60 degli orientamenti. Nella decisione di avvio del procedimento sull'aiuto di Stato SA.23827 (2013/C) — Germania — LIP — Propapier PM 2 GmbH, la Commissione ha perciò precisato che, qualora in seguito al procedimento d'indagine formale relativo al caso SA.36147 (C 30/10) — Germania — Presunto aiuto infrastrutturale della Germania a favore di Propapier PM2, la Commissione dovesse concludere che l'investimento nella cartiera di Propapier e altri investimenti sovvenzionati costituiscono un unico progetto, oppure che Propapier ha ricevuto altri aiuti sotto forma di misure infrastrutturali, l'intero pacchetto di aiuti dovrà essere verificato circa la sua conformità con il punto 67 degli orientamenti.

- (140) Al momento della decisione definitiva sul caso SA.36147 (C 30/10)<sup>(38)</sup>, la Commissione terrà conto degli aiuti regionali concessi a Propapier in sede di valutazione della compatibilità delle misure di aiuto alle infrastrutture.

#### 6.5.2. APPLICAZIONE DELLE VERIFICHE MENZIONATE AL PUNTO 68, LETTERE A) E B), DEGLI ORIENTAMENTI

- (141) Poiché l'importo totale dell'aiuto ottenuto da tutte le fonti possibili supera la soglia applicabile per la singola notifica, la Commissione deve effettuare le verifiche di cui al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti.

- (142) Gli aiuti per grandi progetti di investimento in conformità al punto 68 degli orientamenti, in cui

— le vendite del beneficiario dell'aiuto rappresentano più del 25 % delle vendite del prodotto interessato prima o dopo l'investimento, oppure

— la capacità produttiva creata dal progetto è superiore al 5 % del mercato, misurato utilizzando dati sul consumo apparente relativi al prodotto interessato, a meno che negli ultimi 5 anni il tasso medio di crescita annua del consumo apparente sia stato superiore al tasso medio di crescita annua del PIL all'interno dello Spazio economico europeo,

possono essere approvati dalla Commissione solo al termine di una verifica dettagliata, a seguito dell'apertura del procedimento d'indagine formale prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti e che i vantaggi della misura d'aiuto sono superiori alla distorsione della concorrenza.

- (143) Per poter effettuare le verifiche di cui al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti, la Commissione deve innanzitutto definire il mercato del prodotto rilevante, nonché il mercato geografico rilevante.

##### 6.5.2.1. Prodotti interessati

- (144) Sebbene Progroup possa eventualmente utilizzare il macchinario Propapier PM2 per produrre testliner con grammatura di 70/110 g/m<sup>2</sup> e carta da onda con grammatura di 70/130 g/m<sup>2</sup> (come sostiene Smurfit Kappa), la Commissione ritiene che la definizione del mercato debba basarsi sulla capacità produttiva effettiva del macchinario. La Commissione perciò conferma che il progetto di investimento, così come indicato dalla Germania e descritto al considerando 25, riguarda direttamente due tipi di cartone ondulato grezzo: **fogli di cartone teso (testliner) con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate.**

- (145) Poiché, secondo le stime, il 75 % del cartone ondulato grezzo fabbricato nell'impianto sovvenzionato sarà utilizzato all'interno di Progroup per la produzione del prodotto a valle, la Commissione è del parere che — in conformità al punto 69 degli orientamenti — anche il prodotto a valle, ossia **il cartone ondulato**, debba essere ritenuto un prodotto interessato.

##### 6.5.2.2. Mercato rilevante del prodotto interessato

- (146) Ai sensi del punto 69 degli orientamenti, il mercato rilevante del prodotto interessato (ovvero il mercato del prodotto rilevante) comprende il prodotto interessato ed i suoi sucedanei, considerati in modo tale dal consumatore (a causa delle caratteristiche del prodotto, dei prezzi e dell'utilizzo previsto) o dal produttore (mediante la flessibilità degli impianti di produzione).

<sup>(38)</sup> Cfr. il considerando 3.

**Mercato rilevante del prodotto per il cartone ondulato grezzo**

- (147) A parere della Germania, i due tipi di cartone ondulato grezzo che dovrebbero essere prodotti nello stabilimento sovvenzionato appartengono al medesimo mercato complessivo per il cartone ondulato grezzo che comprende, oltre a questi due tipi — testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate — anche il kraftliner e la carta da onda in fibre vergini, in tutte le grammature. A sostegno delle proprie affermazioni, la Germania fa riferimento alla sostituibilità di questi prodotti.
- (148) Anche la Commissione ritiene che la carta da onda riciclata e la carta da onda in fibre vergini siano sostituibili dal punto di vista dei fornitori. In un impianto di produzione di cartone ondulato a base di fibre riciclate è possibile produrre anche carta da onda in fibre vergini. L'impianto deve essere modificato solo per il trattamento della materia prima (con un investimento una tantum di [...] milioni di EUR, corrispondente a meno del [...] % del totale dei costi di investimento). È inoltre prassi diffusa produrre carta da onda in fibre vergini da una miscela di fibre vergini e fibre riciclate, con una percentuale di fibre riciclate fino al 40-50 %.
- (149) La carta da onda in fibre vergini costa circa il 15 % in più rispetto alla carta da onda ottenuta utilizzando esclusivamente fibre riciclate. Dal punto di vista dei consumatori di carta da onda, entrambi i prodotti presentano sostanzialmente le stesse caratteristiche e hanno la stessa destinazione. I consumatori possono sostituire la carta da onda riciclata di grammatura più elevata (ad esempio 140 g/m<sup>2</sup>) con carta da onda più leggera ottenuta da fibre vergini (ad esempio 127 g/m<sup>2</sup>). Le differenze di prezzo sono di poca importanza in quanto la carta da onda riciclata può essere utilizzata al posto della carta da onda più leggera ottenuta da fibre vergini. Perciò, secondo la Commissione, i prodotti sono tra loro sostituibili anche dal punto di vista dei clienti.
- (150) Lo stesso dicasi per quanto attiene alla sostituibilità del testliner a base di fibre riciclate con il kraftliner a base di fibre vergini. Entrambi i prodotti hanno infatti la stessa destinazione; il prezzo più elevato del kraftliner viene compensato dal fatto che il testliner con grammatura maggiore può essere sostituito da un kraftliner più leggero.
- (151) Dal punto di vista dei fornitori, la carta da onda (sia essa realizzata a base di fibre vergini o da fibre riciclate), il testliner e il kraftliner sono completamente sostituibili, poiché qualsiasi macchina moderna per la produzione del cartone, inclusa quella del beneficiario dell'aiuto, può produrli tutti indifferentemente.
- (152) Anche i vari tipi di cartone ondulato grezzo con grammature diverse (ossia di grammatura minore e maggiore di 150 g/m<sup>2</sup>) appartengono allo stesso mercato rilevante in quanto sono ritenuti sostituibili dal punto di vista dei clienti. Il cliente può infatti sostituire un singolo strato di cartone ondulato grezzo di peso maggiore con più strati di cartone ondulato grezzo a grammatura inferiore, meno costoso.
- (153) Per le ragioni di cui sopra, si potrebbe concludere che il mercato rilevante del prodotto del cartone ondulato corrisponda al mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Tuttavia, in decisioni precedenti sulla concentrazione<sup>(39)</sup>, la Commissione non si è pronunciata sulla questione del mercato rilevante del prodotto e, in particolare, sulla segmentazione tra prodotti di fibre vergini e prodotti di fibre riciclate. La Commissione osserva che la Germania ha presentato anche dati per una definizione quanto più ristretta possibile del mercato rilevante del prodotto (mercato dei testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate).
- (154) Progroup è un produttore di carta verticalmente integrato che opera come concorrente nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, in cui qualsiasi produttore integrato può decidere se acquistare determinati prodotti offerti da Progroup a condizioni migliori, anziché produrli in proprio. Dagli studi dettagliati presentati dalla Germania è emerso che persino i produttori verticalmente integrati che producono in proprio le quantità loro necessarie di cartone ondulato grezzo (espresse in tonnellate) per la propria produzione di cartone ondulato, acquistano cartone ondulato grezzo dai concorrenti, oppure lo vendono ad essi per far fronte al fabbisogno concreto di determinati tipi di cartone ondulato grezzo e ad esigenze logistiche. A causa della posizione dominante dei produttori verticalmente integrati, l'eventuale presenza di quote di mercato elevate sul mercato libero (che riguarda cioè solo le forniture a terzi) non equivale necessariamente a un potere di mercato. Sulla base di quanto esposto, la Germania ritiene che il mercato rilevante del prodotto sia il mercato complessivo del cartone ondulato grezzo e che comprenda le forniture interne di cartone ondulato grezzo, nonché le forniture a terzi (= mercato complessivo). Tuttavia anche la Germania ha messo a disposizione soltanto informazioni relative al mercato libero.

<sup>(39)</sup> Cfr., tra gli altri, COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa (10 novembre 2005); COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän (10 maggio 2001); COMP/M.2243 — Stora Enso/AssiDomän/JV (22 dicembre 2000); COMP/M.2020 — Metsä-Serla/MODO (4 agosto 2000).

- (155) La Commissione non vede ragione di derogare alla prassi seguita nelle proprie decisioni precedenti in materia di aiuti<sup>(40)</sup> e di controllo delle concentrazioni<sup>(41)</sup> nel settore cartario (in tali decisioni, a seconda dei casi, la Commissione distingueva tra i mercati relativi a tutti i tipi di cartone ondulato grezzo e quelli relativi al cartone ondulato grezzo prodotto esclusivamente da carta riciclata; oppure lasciava aperta la questione della definizione facendo solo una distinzione tra mercato complessivo e mercato libero; oppure ancora definiva il mercato come mercato complessivo del cartone ondulato grezzo, considerando tuttavia entrambi gli scenari). In considerazione delle informazioni di cui la Commissione disponeva prima dell'adozione della decisione annullata e delle osservazioni pervenute successivamente alla decisione di avvio del procedimento, relative alla situazione antecedente l'adozione della decisione annullata, la Commissione ha perciò deciso di eseguire le verifiche ai sensi del punto 68 degli orientamenti sul mercato di **tutti i tipi di cartone ondulato grezzo** e sul **mercato dei testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e dei cartoni ondulati a base di fibre riciclate**, sia nel **mercato complessivo** sia nel **mercato libero**.

#### ***Mercato rilevante del prodotto per il cartone ondulato***

- (156) Il cartone ondulato non viene prodotto nello stabilimento sovvenzionato, bensì è un prodotto a valle cui fa riferimento il progetto di investimento.
- (157) La Germania ha affermato che dal punto di vista del fornitore, il cartone ondulato rappresenta un mercato a sé stante, poiché gli stabilimenti per la produzione di cartone ondulato non possono essere modificati, neanche sostenendo costi notevoli, per la produzione di altri prodotti.
- (158) Sul versante della domanda, i prodotti che più si avvicinano al cartone ondulato sono gli imballaggi in cartone, sebbene rispetto a questi ultimi, gli imballaggi in cartone ondulato siano più leggeri, stabili e convenienti. Gli acquirenti del cartone ondulato — ossia i produttori di imballaggi — non possono pertanto sostituire il cartone ondulato con altri prodotti per fabbricare gran parte dei tipi di imballaggio.
- (159) Poiché su questo aspetto non sono state presentate osservazioni, la Commissione non intende derogare alla prassi relativa alle delibere sul controllo delle concentrazioni e conferma la propria posizione, già espressa anche nella decisione annullata e nella decisione di avvio del procedimento: **il cartone ondulato** è un mercato rilevante del prodotto distinto.

#### **6.5.2.3. Mercato geografico rilevante**

- (160) Al punto 70 degli orientamenti, relativamente alle verifiche da effettuare ai sensi del punto 68, lettere a) e b), si legge: 'Ai fini dell'applicazione delle lettere a) e b), le vendite ed il consumo apparente verranno definiti al livello appropriato della classificazione Prodcom, di norma nel SEE, oppure, se tale informazione non è disponibile o rilevante, sulla base di qualsiasi altra segmentazione del mercato generalmente accettata per la quale sono prontamente disponibili dati statistici.'

#### ***Mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato grezzo***

- (161) La Germania ritiene che il mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato grezzo comprenda perlomeno il SEE e che abbia persino una portata più ampia rispetto al SEE (includendo anche le aree vicine). La Commissione non vede tuttavia alcun motivo per derogare alla prassi seguita nelle proprie decisioni precedenti in materia di aiuti e di controllo delle concentrazioni, in cui il SEE era stato considerato come **mercato geograficamente rilevante per il cartone ondulato grezzo**; pertanto, la Commissione effettuerà la verifica del mercato ai sensi del punto 68 degli orientamenti sulla base della segmentazione generalmente accettata del mercato geograficamente rilevante per il cartone ondulato grezzo e del cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata, per i quali sono già disponibili i dati, ovvero il SEE.

#### ***Mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato***

- (162) Il cartone ondulato è prodotto in altri stabilimenti di Progroup utilizzando il cartone ondulato grezzo prodotto nella fabbrica di Eisenhüttenstadt. Al momento della notifica era previsto che Propapier fornisse cartone ondulato grezzo agli stabilimenti Progroup in Germania, Francia e Repubblica ceca, nonché in seguito anche allo stabilimento di Stryków (Polonia), dopo la sua realizzazione nel 2008. In questi stabilimenti sarebbe stato successivamente fabbricato il prodotto a valle, ossia il cartone ondulato.
- (163) La Germania afferma che il mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato non è definito in modo più ristretto rispetto al SEE; ciononostante ha presentato anche dati relativi all'area comprendente i Paesi di destinazione

<sup>(40)</sup> Casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG, N 865/06 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondy Świecie.

<sup>(41)</sup> Cfr. nota n. 38.

più importanti per le forniture di Progroup (ossia: Repubblica ceca, Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia). Considerando lo scenario 'worst case' e gli elementi considerati in decisioni precedenti in materia di controllo delle concentrazioni<sup>(42)</sup>, dai quali è emerso che le forniture di cartone ondulato sono economicamente vantaggiose se effettuate a una distanza fino a 400 km dallo stabilimento di produzione, la Commissione lascia aperta la questione della definizione del mercato geograficamente rilevante del cartone ondulato e calcolerà le quote di mercato sia a **livello del SEE** sia a livello di area comprendente esclusivamente i **paesi di destinazione più importanti per Progroup**.

#### 6.5.2.4. Quote di mercato

- (164) Per stabilire se il valore di soglia fissato al punto 68, lettera a), degli orientamenti non sia stato superato, la Commissione deve analizzare la quota di mercato del beneficiario dell'aiuto a livello di gruppo prima e dopo l'investimento. Il progetto di investimento avviato nel 2007 è stato concluso a metà 2010; tuttavia, la piena capacità produttiva dovrebbe essere raggiunta solo nel 2015. Al momento della notifica, la Germania ha fatto presente che non erano disponibili dati di organismi indipendenti sul consumo apparente nei mercati rilevanti per l'anno successivo a quello in cui sarebbe stata raggiunta la piena capacità produttiva (ossia nel 2016). La Commissione ha perciò deciso di analizzare le quote di mercato del 2011 (l'anno successivo alla realizzazione dell'investimento), in quanto per tale anno erano già disponibili previsioni da parte di organismi indipendenti. Si tratta di un'approssimazione accettabile, poiché entro detto anno dovrebbe essere disponibile già il 92 % delle capacità che dovrebbero essere create attraverso il progetto.
- (165) Per determinare la quota di mercato di Progroup a livello di gruppo, la Commissione ha confrontato il volume e il valore delle loro forniture totali (sia a terzi, sia all'interno del gruppo) relative all'anno selezionato con il consumo apparente nei mercati rilevanti. Successivamente, le quote di mercato relative al mercato libero del cartone ondulato grezzo (ossia considerando esclusivamente le vendite di Progroup sul mercato non vincolato<sup>(43)</sup>) e il volume totale del mercato delle forniture a terzi sono stati calcolati separatamente.
- (166) Ai fini della notifica e su iniziativa del beneficiario dell'aiuto, i dati relativi al volume e al valore del consumo apparente totale all'interno del SEE nei mercati del cartone ondulato grezzo, del testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e del cartone ondulato a base di fibre riciclate, nonché del cartone ondulato, sono stati raccolti dalla società internazionale di consulenza ed ingegneria Pöyry, specializzata nei settori dell'energia, della silvicoltura, delle infrastrutture e dell'ambiente. Per la rilevazione dei dati, Pöyry si è basata su una propria banca dati e su dati accessibili al pubblico (provenienti ad esempio da riviste specializzate e da associazioni di categoria).
- (167) Poiché non erano disponibili dati di fonti indipendenti sul volume del mercato libero, la Germania ha basato le proprie stime del volume di questo mercato sui dati relativi alla capacità forniti da Pöyry per il 2006, confrontando poi la capacità produttiva di ciascun produttore integrato di cartone ondulato grezzo con la capacità produttiva di cartone ondulato. Se la capacità produttiva del cartone ondulato è superiore a quella relativa al cartone ondulato grezzo, in teoria ciò potrebbe originare una domanda corrispondente di tale materia prima sul mercato libero. A questa domanda supplementare di cartone ondulato grezzo di produttori integrati si aggiunge la domanda di cartone ondulato grezzo di produttori non integrati di cartone ondulato presenti nel mercato libero. Dal calcolo è risultato che il volume del mercato libero del cartone ondulato grezzo corrisponde a circa il 37 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Tale rapporto è stato utilizzato anche per stimare il volume del mercato libero per il 2011<sup>(44)</sup>.
- (168) Poiché non sono disponibili dati relativi alle capacità produttive del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate e a base di fibre vergini, questo metodo non può essere applicato per la stima del volume del mercato libero dei testliner e del cartone ondulato a base di fibre riciclate. Il cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate rappresenta tuttavia circa il 70-80 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo. Pertanto, questa percentuale così elevata del cartone ondulato grezzo vale con grande probabilità anche per il mercato libero; ciò significa che le quote di mercato di Progroup nel mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate sono solo lievemente maggiori di quelle relative al mercato libero di tutti i tipi di cartone ondulato grezzo.
- (169) I dati sul volume del mercato del cartone ondulato nella zona di fornitura principale di Progroup (Repubblica ceca, Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia) sono stati calcolati sulla base delle statistiche FEFCO<sup>(45)</sup>, che erano state trasmesse prima dell'adozione della decisione annullata; secondo tali statistiche, questa zona rappresenta il 58 % dell'intero mercato SEE.

<sup>(42)</sup> V. ad esempio COMP/M.3935 — Jefferson Smurfit/Kappa; COMP/M.2391 — CVC/Cinven/AssiDomän.

<sup>(43)</sup> A questo proposito si consideri che Progroup vende nel mercato libero esclusivamente cartone ondulato grezzo prodotto da carta riciclata, ossia testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate.

<sup>(44)</sup> Come illustrato in precedenza, i produttori integrati operano nel mercato libero non solo per via delle capacità insufficienti, ma anche per esigenze di logistica; di conseguenza, questo metodo prevede che, a seconda della domanda concreta di diversi tipi di cartone ondulato grezzo, il volume del mercato libero venga sottostimato, per riprodurre così un'ipotesi di scenario 'worst case'.

<sup>(45)</sup> FEFCO è la federazione delle associazioni europee dei produttori di cartone ondulato.

- (170) Le quote di mercato di Progroup nei mercati rilevanti nell'anno precedente e in quello successivo all'investimento, calcolate secondo le informazioni fornite dalla Germania (sulla base dei dati di Pöyry e di FEFCO), sono riportate nella tabella 1.

Tabella 1

**Quota di mercato di Progroup a livello di gruppo nei mercati rilevanti**

Quota di mercato (in%)	2006		2011	
	Volume	Valore	Volume	Valore
Cartone ondulato grezzo (mercato complessivo — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Solo cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m <sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate) (mercato complessivo — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato grezzo (mercato libero — SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato (SEE)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Cartone ondulato (principali Paesi fornitori)	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

- (171) In tutte le definizioni del mercato considerate, la quota di mercato di Progroup resta sensibilmente al di sotto del valore di soglia del 25 % fissato al punto 68, lettera a), degli orientamenti. Anche effettuando un'ulteriore segmentazione basata sulla grammatura fino a 130 g/m<sup>2</sup>, il valore di soglia del 25 % per la quota di mercato rilevante non verrebbe superato.
- (172) Pertanto, la Commissione ritiene che l'aiuto da **esaminare non superi il valore di soglia indicato al punto 68, lettera a), degli orientamenti.**

**6.5.2.5. Aumento di capacità e comportamento del mercato**

- (173) La Commissione deve esaminare l'aiuto in questione anche in base al punto 68, lettera b), degli orientamenti. Occorre infatti verificare se la capacità creata dal progetto di investimento, suffragata dai dati sul mercato apparente del prodotto interessato, sia inferiore al 5 % del mercato, a meno che i tassi medi di crescita annui registrati negli ultimi cinque anni relativamente al consumo apparente non siano superiori al tasso medio di crescita del PIL all'interno del SEE.
- (174) Per prima cosa, la Commissione deve stabilire, sulla base del tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente del prodotto interessato, se il mercato del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE sia in fase di contrazione<sup>(46)</sup>.
- (175) Le cifre più recenti disponibili al momento della notifica facevano riferimento agli anni tra il 2001 e il 2006. Secondo tali dati, il tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE per gli anni tra il 2001 e il 2006 è stato del 2,15 % (volume), ovvero dello 0,02 % (valore). Il tasso medio di crescita annuo relativo al consumo apparente del testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e del cartone ondulato a base di fibre riciclate all'interno del SEE, è stato, sempre nello stesso periodo, del 3,25 % (volume) e dell'1,22 % (valore).
- (176) Poiché il tasso medio di crescita annuo del PIL<sup>(47)</sup> all'interno del SEE, nel periodo tra il 2001 e il 2006, era dell'1,97 % a prezzi costanti (volume) e del 3,98 % a prezzi correnti (valore), il tasso medio di crescita annuo del consumo di cartone ondulato grezzo, così come del testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e del cartone ondulato a base di fibre riciclate, era superiore se calcolato in base al volume, ma inferiore se calcolato rispetto al valore.

<sup>(46)</sup> Nella nota 62 degli orientamenti, il 'consumo apparente del prodotto' è definito come 'produzione più importazioni meno esportazioni'. I dati relativi al consumo apparente, utilizzati ai fini della notifica, sono stati raccolti da Pöyry.

<sup>(47)</sup> Sulla base dei dati UE-27.

**Volume e/o valore**

- (177) La Commissione respinge l'osservazione della Germania, secondo cui il tasso medio di crescita annuo dovrebbe essere calcolato esclusivamente sulla base del volume e non del valore (cfr. i considerando 93 e 94). È indubbio che nella fattispecie occorrerà procedere ad un calcolo basato esclusivamente sul valore per appurare se sia stato superato il valore di soglia del 5 % di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti. Tuttavia, un rifiuto generalizzato di effettuare i calcoli in base al valore contrasterebbe con la prassi sinora seguita dalla Commissione, indebolendo così l'efficacia dell'esame attinente alla valutazione di sovraccapacità, ad esempio qualora la crescita dell'offerta superi una crescita già elevata della domanda e la media dei costi variabili sia relativamente bassa. La Commissione verificherà perciò se la capacità creata dal progetto di investimento sia superiore al 5 % delle dimensioni del mercato rilevante.

**Verifica della capacità e calcolo dell'incremento di capacità**

- (178) Secondo le disposizioni di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti, l'aumento di capacità viene calcolato proporzionalmente al consumo apparente del prodotto interessato; ciò comporta, per definizione, che vengano incluse anche le forniture a terzi, così come le forniture interne di cartone ondulato grezzo.
- (179) La verifica della capacità di cui al punto 68, lettera b), degli orientamenti mira ad impedire che un aumento di capacità considerevole (ossia un incremento superiore al 5 %), non accompagnato da un corrispondente aumento della domanda (cioè se l'incremento della domanda è inferiore al tasso di crescita del PIL all'interno del SEE), abbia conseguenze sfavorevoli per i concorrenti, in particolare per via delle ripercussioni sui prezzi. Il fatto che un aumento di capacità sia o meno considerevole dipende dal volume del mercato. Nel caso del cartone ondulato grezzo, il volume del mercato dipende in ultima analisi dal volume del mercato del prodotto a valle, e ciò a prescindere dal fatto che detto prodotto venga fabbricato internamente o da terzi. Non è pertanto opportuno che la capacità creata venga misurata esclusivamente in base al volume del mercato libero per il cartone ondulato grezzo. Inoltre, come illustrato in precedenza, per via dell'interazione tra mercato complessivo e mercato libero, una eventuale diminuzione di prezzo potrebbe incidere sulla decisione del produttore integrato di produrre internamente oppure di acquistare all'esterno, causando un incremento diretto della domanda nel mercato libero. Per questo motivo, la Commissione verifica di norma l'aumento di capacità con riferimento al mercato complessivo<sup>(48)</sup>.
- (180) La Germania ha dichiarato che il progetto prevede la creazione di una capacità annua complessiva di 615 000 tonnellate di cartone ondulato grezzo (testliner e cartone ondulato a base di fibre riciclate), corrispondente ad un valore di [...] milioni di EUR. Nel 2006, il consumo apparente di cartone ondulato grezzo all'interno del SEE ammontava, secondo la Germania, a 23,363 milioni di tonnellate (per un valore di: 9 409,76 milioni di EUR). Nello stesso anno, il consumo apparente all'interno del SEE relativo al testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e al cartone ondulato a base di fibre riciclate sarebbe stato pari a 18,281 milioni di tonnellate (per un valore di: 6 752,698 milioni di EUR).
- (181) Dai dati testé riportati risulta una capacità creata dal progetto Propapier di Eisenhüttenstadt corrispondente al 2,6 % del mercato complessivo del cartone ondulato grezzo (valore: [ $< 3$ ] %), ovvero al 3,4 % del mercato combinato relativo al testliner con grammatura fino a 150 g/m<sup>2</sup> e al cartone ondulato a base di fibre riciclate (valore: [ $< 5$ ] %). Ne consegue che la capacità creata mediante il progetto è al di sotto del 5 % del consumo apparente interessato (a livello di SEE).
- (182) Anche adottando lo scenario 'worst case' dei quantitativi maggiori ipotizzati da Smurfit Kappa a proposito dell'aumento di capacità (650 000 tonnellate all'anno o 750 000 tonnellate all'anno), **il valore di soglia del 5 % per il mercato complessivo del cartone ondulato grezzo non viene superato** (cfr. tabella 2).

Tabella 2

**Aumento di capacità nel mercato complessivo del cartone ondulato grezzo (SEE)**

Mercato rilevante (SEE)	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m <sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Volume nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	23 363	18 281

<sup>(48)</sup> Seguendo la stessa argomentazione, la Commissione è giunta alla stessa conclusione nei seguenti casi dello stesso periodo, relativi ad altri investimenti nel settore della carta: casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Papierfabrik Hamburger Spremberg GmbH & Co KG e SA.32063 (2011/NN) Polonia — LIP — Mondí Świecie.

Mercato rilevante (SEE)	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo	Mercato complessivo del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m <sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Valore nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	9 409 760	6 752 698
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 615 000 tonnellate annue)	2,6 %	3,4 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 615 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 650 000 tonnellate annue)	2,8 %	3,6 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 650 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 750 000 tonnellate annue)	3,2 %	4,1 %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 750 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %

- (183) Al fine di considerare un'ipotesi di scenario 'worst case', la Commissione ha calcolato inoltre l'incremento di capacità come percentuale dell'acquisto di cartone ondulato grezzo nel mercato libero. In questo caso occorrerebbe tener conto solo della parte di capacità totale creata dall'investimento che è stata destinata alla produzione per essere successivamente venduta nel mercato libero. Secondo la Germania, il quantitativo in oggetto era di [< 250 000] tonnellate all'anno. La parte restante della capacità da creare, ossia [> 365 000] tonnellate all'anno (che Progroup acquisirebbe senza l'investimento da terzi e che, pertanto, rappresenterebbe di fatto una domanda nel mercato libero), verrebbe a quel punto utilizzata internamente al gruppo per la trasformazione in cartone ondulato e dovrebbe perciò essere sottratta dal volume del mercato libero.
- (184) Poiché il volume ipotizzato del mercato libero del cartone ondulato grezzo all'interno del SEE nel 2006 era di 8,644 milioni di tonnellate<sup>(49)</sup>, la capacità creata dal progetto in termini di percentuale del volume del mercato libero del cartone ondulato grezzo è solo del [< 3] % con riferimento al volume<sup>(50)</sup> (cfr. tabella 3).
- (185) Al momento della notifica originaria, la Germania non poteva presentare stime riguardanti esclusivamente il mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate (vale a dire: testliner e cartone ondulato a base di fibre riciclate). Nelle proprie osservazioni in merito alla decisione di avvio del procedimento, la Germania ha dichiarato che, sulla base dei dati storici in possesso di Pöyry, il volume di questo mercato per il 2006 poteva essere stimato in 6,5 milioni di tonnellate. Ciò significherebbe che l'incremento di capacità nel mercato libero del cartone ondulato grezzo prodotto da fibre riciclate, con riferimento al volume, è pari al [< 3] % (cfr. tabella 3).
- (186) La Commissione ha inoltre effettuato i calcoli con riferimento al valore, laddove va osservato che si è considerata come ipotesi di scenario 'worst case' una capacità supplementare di 285 000 tonnellate all'anno (valore ipotizzato da Smurfit Kappa), creata dal progetto Propapier PM2 nel mercato libero. In tutti gli scenari, tuttavia, **il valore di soglia del 5 % per il mercato libero del cartone ondulato grezzo non è stato superato** (cfr. tabella 3).

<sup>(49)</sup> Sulla base dell'ipotesi di scenario 'worst case' illustrata al considerando 167 della presente decisione.

<sup>(50)</sup> Tale valore è stato calcolato come segue: [< 250 000] tonnellate annue / (8 600 000 tonnellate annue — [> 365 000] tonnellate annue).

Tabella 3

**Aumento di capacità nel mercato libero del cartone ondulato grezzo (SEE)**

Mercato rilevante (SEE)	Mercato libero del cartone ondulato grezzo	Mercato libero del cartone ondulato grezzo a base di fibre riciclate (testliner con grammatura fino a 150 g/m <sup>2</sup> e cartone ondulato a base di fibre riciclate)
Volume nel 2006 (in migliaia di tonnellate)	8 644	6 500
Valore nel 2006 (in migliaia di EUR)	3 481 611	2 400 990
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 150 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 3] %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 150 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 3] %
Aumento di capacità in base al volume (in caso di 285 000 tonnellate annue)	[< 5] %	[< 5] %
Aumento di capacità in base al valore (in caso di 285 000 tonnellate annue)	[< 3] %	[< 5] %

- (187) La Commissione respinge l'ipotesi avanzata dal denunciante di un 'effetto di dislocazione' (cfr. i considerando 56 e 57), secondo cui la 'capacità liberata', ossia la capacità che Progroup non fornisce più nel mercato libero, deve essere sommata ai quantitativi di cartone ondulato grezzo prodotti e venduti da Progroup sul mercato libero, affinché sia possibile calcolare la capacità creata nel mercato libero con l'investimento di Propapier. Un siffatto scenario creerebbe indubbiamente un incremento di capacità superiore al 5 % (nel caso di un aumento di capacità di 525 000 tonnellate all'anno); tuttavia, un tale approccio indicherebbe che l'aumento di capacità nel mercato libero sia pari all'aumento di capacità nel mercato complessivo. L'incremento sarebbe addirittura uguale anche qualora Propapier non offrisse il cartone ondulato grezzo sul mercato libero e destinasse invece l'intera sua nuova produzione all'utilizzo interno. In quest'ultimo caso, il mercato del cartone ondulato grezzo non dovrebbe essere affatto considerato ai fini della verifica prevista al punto 68 degli orientamenti, poiché nel mercato non verrebbero venduti quantitativi di cartone ondulato grezzo, bensì solo il prodotto a valle (cartone ondulato).
- (188) Inoltre, il file Excel trasmesso da Smurfit Kappa risale a giugno 2008, ma la Commissione può basarsi esclusivamente sui fatti, sulle relazioni e sugli altri dati di cui essa poteva disporre prima della data di approvazione della decisione annullata, ossia il 2 aprile 2008. Sebbene il documento contenga alcuni dati ricavati da uno studio del 2007 (Henry Poole Consulting, cfr. nota 15), i calcoli si basano su ipotesi e su ulteriori dati che non sembrano provenire direttamente da tale studio.
- (189) In considerazione del prodotto a valle (cartone ondulato), con il progetto non viene creata alcuna capacità produttiva; il progetto, infatti, mira esclusivamente a realizzare la produzione di cartone ondulato grezzo (aumento di capacità del cartone ondulato: 0 %). Di conseguenza, **per quanto concerne il cartone ondulato, la soglia del 5 % stabilita al punto 68, lettera b), degli orientamenti non viene superata.**
- (190) In linea generale, la Commissione, sulla base di quanto esposto in precedenza, è giunta alla conclusione che la capacità creata dal progetto Propapier PM2 sia inferiore al 5 % dei mercati rilevanti interessati e che pertanto **l'aiuto da sottoporre ad esame non determina alcuna situazione in cui il valore di soglia fissato al punto 68, lettera b), degli orientamenti venga superato per i prodotti interessati.**

**Sovraccapacità strutturale**

- (191) Come illustrato al considerando 60, Smurfit Kappa era del parere che nel periodo tra il 2001 e il 2006 il mercato del cartone ondulato grezzo avesse dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale e che l'aiuto di Stato per nuovi investimenti nel settore avesse ulteriormente aggravato tale situazione. La Commissione verificherà questi argomenti, sebbene dagli esiti della verifica effettuata in base al punto 68, lettera b), degli orientamenti non risultino aumenti considerevoli di capacità per un mercato caratterizzato da sovraccapacità strutturale.
- (192) Smurfit Kappa ha fondato le proprie argomentazioni sullo studio di London Economics del 2007, che rileva un indice di utilizzazione degli impianti inferiore al 90 % e afferma che nel periodo tra il 2006 e il 2007 il valore sarebbe rimasto al di sotto del 90 % anche in assenza di smantellamento di capacità nel settore. La Germania sostiene, per contro, che lo smantellamento di capacità fosse dovuto all'eliminazione di macchinari per lo più obsoleti e inefficienti <sup>(51)</sup>. Secondo la relazione ECA, le chiusure di stabilimenti erano riconducibili in gran parte alle variazioni naturali della domanda e degli standard tecnici, nonché alla ricerca delle economie di scala; la necessità di sostituire i macchinari è dovuta, secondo la relazione: 1) alle innovazioni nelle tecnologie produttive, 2) allo sviluppo ulteriore di processi di standardizzazione nel settore e 3) ai risparmi potenziali di costi a causa delle economie di scala realizzate con macchinari di dimensioni maggiori. Pertanto, la Germania ha respinto l'affermazione di Smurfit Kappa, secondo cui le chiusure degli stabilimenti rappresentavano una decisione consapevole degli operatori del settore, finalizzata a ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta nel mercato.
- (193) La Commissione osserva che da uno studio indipendente del 2007 (studio della Deutsche Bank) risulta effettivamente che le chiusure degli stabilimenti per la produzione del cartone ondulato grezzo di Smurfit Kappa avessero l'obiettivo di migliorare la qualità della base patrimoniale dell'azienda. Lo studio indica altresì che sono necessarie nuove capacità per coprire la domanda relativa al periodo 2009-2012 (con riferimento a nuovi investimenti da parte di Mondi, Progroup e SAICA); nonostante gli aumenti di capacità nel 2009, il grado di utilizzo degli impianti resterebbe, secondo lo studio, ad un buon livello <sup>(52)</sup>.
- (194) La Commissione ritiene, pertanto, che non esistano prove convincenti del fatto che l'aiuto concesso a Propapier rafforzi le sovraccapacità strutturali già esistenti nel mercato del cartone ondulato grezzo. I dati forniti da Smurfit Kappa sulle sovraccapacità riguardano primariamente il periodo antecedente l'investimento, mentre le previsioni disponibili al momento della decisione annullata, tra cui anche uno studio indipendente (quello della Deutsche Bank), indicano una domanda in crescita a partire dal 2007. In ogni caso, la Commissione ha tenuto conto della contrazione relativa (in termini di valore) della domanda nel periodo tra il 2001 e il 2006 poiché ha calcolato la percentuale della nuova capacità creata sul mercato in questione conformemente al punto 68, lettera b), degli orientamenti.

**6.5.3. CONCLUSIONE SULLA NECESSITÀ DI UNA VERIFICA DETTAGLIATA IN APPLICAZIONE DELLA COMUNICAZIONE RELATIVA AI CRITERI PER UNA VALUTAZIONE DETTAGLIATA DEGLI AIUTI REGIONALI DESTINATI AI GRANDI PROGETTI DI INVESTIMENTO**

- (195) Gli orientamenti stabiliscono che nei casi in cui i valori di soglia indicati al punto 68, lettere a) e b), vengano superati, la Commissione approverà gli aiuti a finalità regionale a favore degli investimenti soltanto al termine di una verifica dettagliata, a seguito dell'apertura di procedura prevista all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato, attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti e che i vantaggi della misura d'aiuto sono superiori alla distorsione della concorrenza e agli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano. La Commissione osserva che ai fini del presente caso, i valori di soglia di cui al punto 68 degli orientamenti non sono stati superati, ossia che l'esame approfondito previsto dalla comunicazione della Commissione relativa ai criteri per una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento <sup>(53)</sup> (in appresso la 'comunicazione sui criteri di valutazione') non è necessario. La Commissione deve comunque dimostrare che i vantaggi derivanti dall'aiuto agli investimenti regionali sono superiori rispetto agli eventuali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza.

**6.5.4. VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI POSITIVI E NEGATIVI DELL'AIUTO**

- (196) La Commissione rileva che sono soddisfatti i requisiti dell'effetto di incentivazione definiti al punto 38 degli orientamenti. Inoltre, la Commissione osserva che il Tribunale ha confermato che la Commissione può far

<sup>(51)</sup> Secondo la relazione ECA, i macchinari per la produzione della carta smantellati nel periodo 2000-2007 avevano una vita media di 51 anni (pag. 55 e appendice 2).

<sup>(52)</sup> Il grado di utilizzo degli impianti nel settore rappresenta un criterio importante per verificare quanto siano solide le condizioni di mercato e forniscono informazioni sulla tendenza dei prezzi dei prodotti. Il grado di utilizzo rilevato nello scorso anno in Europa è stato del 92 % e si prevede che esso cresca nei prossimi due anni [...]. La crescita sana della domanda, unita a una nuova domanda limitata, snellerà ulteriormente il mercato'. (Studio della Deutsche Bank, pag. 19).

<sup>(53)</sup> GU C 223 del 16.9.2009, pag. 3.

riferimento ad una circostanza di ordine cronologico per la valutazione dell'effetto di incentivazione<sup>(54)</sup>. La Commissione è perciò del parere che l'aiuto abbia esercitato un effetto di incentivazione sull'investimento e che abbia dato un contributo positivo allo sviluppo della regione assistita interessata.

- (197) Gli orientamenti stabiliscono che gli aiuti a finalità regionale possano svolgere un ruolo efficace solo se utilizzati in modo parsimonioso e proporzionato e se concentrati nelle regioni più svantaggiate dell'Unione europea. In particolare, i massimali di aiuto ammissibili dovrebbero riflettere la gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate. Inoltre, i vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita devono essere superiori alle distorsioni della concorrenza che ne derivano.
- (198) Ai sensi del TFUE, la Commissione può accettare distorsioni della concorrenza e effetti sugli scambi per favorire lo sviluppo economico delle regioni assistite in conformità all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. L'importanza attribuita agli effetti positivi dell'investimento sovvenzionato è maggiore nel caso delle regioni particolarmente svantaggiate ai sensi delle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE rispetto alle regioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.
- (199) L'intensità massima consentita applicabile al progetto, pari al 12,30 % ESL, è soggetta alle disposizioni relative alla riduzione dei massimali degli aiuti a finalità regionale ai sensi del punto 67 degli orientamenti e non supera il massimale regionale vigente. Essa può pertanto essere considerata proporzionata in riferimento agli svantaggi economici da colmare nella regione del Brandeburgo, che nel periodo in questione era una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.
- (200) Una volta accertato che l'aiuto costituisce un incentivo agli investimenti nella regione interessata e appurata la proporzionalità, occorre ponderare gli effetti positivi e negativi dell'aiuto.
- (201) Mediante la creazione di 150 posti di lavoro diretti e 450 posti di lavoro indiretti, nonché con l'ampliamento della base industriale nella regione interessata, l'investimento sovvenzionato contribuisce allo sviluppo regionale di una regione ammissibile agli aiuti regionali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE. La Commissione osserva che l'importo dell'aiuto per posto di lavoro creato (circa 300 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato, ma solo 75 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto e indiretto creato) non è eccessivo rispetto a casi analoghi di aiuti regionali per investimenti ad alta intensità di capitale nel settore cartario, per i quali era applicabile lo stesso massimale regionale del 30 %<sup>(55)</sup>.
- (202) L'aiuto non determina la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato da parte del beneficiario dell'aiuto e gli effetti della capacità creata mediante l'investimento nel mercato rilevante del prodotto sono limitati. Al momento delle decisioni sull'investimento e sulla concessione dell'aiuto, non era possibile rilevare o prevedere che tali mercati, al momento del completamento dell'investimento, avrebbero dovuto affrontare una situazione di sovraccapacità strutturale.
- (203) Poiché l'aiuto non supera il massimale ridimensionato di aiuti a finalità regionale previsto per i grandi progetti di investimento, conformemente agli orientamenti e alla carta degli aiuti a finalità regionale 2007/2013 della Germania, la Commissione ritiene che l'aiuto non incida negativa in maniera eccessiva sugli scambi e non sia incompatibile con il mercato interno. La Commissione constata, in particolare, che le osservazioni pervenute nell'ambito del procedimento d'indagine formale non permettono di ritenere che, qualora l'aiuto non fosse stato concesso, il progetto di investimento sarebbe stato realizzato in un'altra regione dell'Unione europea alla quale si applica un massimale d'intensità dell'aiuto più elevato o equivalente. Non vi sono, inoltre, elementi atti a far ritenere che l'aiuto abbia consentito a Propapier di trasferire le proprie attività in altre regioni o di smantellare siti in altre regioni la cui situazione socioeconomica sia analoga o peggiore rispetto alla regione assistita in cui Propapier ha effettuato l'investimento.
- (204) Infine, a parere della Commissione, la Germania ha dimostrato che il progetto Propapier PM2 contribuisce a conseguire l'obiettivo della coesione — un obiettivo di interesse generale — e che è stato realizzato nell'ambito di una strategia coerente di sviluppo regionale. L'investimento sovvenzionato contribuisce considerevolmente a migliorare la situazione socioeconomica e lo sviluppo della regione interessata, specialmente per quanto riguarda l'occupazione, la creazione di entrate e l'ampliamento della base industriale. In considerazione del tipo e delle dimensioni del progetto, la Commissione reputa che l'aiuto non generi distorsioni della concorrenza e non abbia ripercussioni inaccettabili sugli scambi.
- (205) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione è giunta alla conclusione che i vantaggi della misura di aiuto siano

<sup>(54)</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado del 14 gennaio 2009, T-162/06, Kronoply/Commissione, Racc. 2009, punto 80.

<sup>(55)</sup> Cfr. i casi N 203/08 LIP — DE — Aiuto in favore di Hamburger Spremberg GmbH & Co KG (aiuto di circa 183 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato; 200 posti di lavoro diretti; numero di posti di lavoro indiretti non indicato) e N 865/06 LIP — DE — Aiuto in favore di Adolf Jass Schwarza GmbH (aiuto di circa 367 000 EUR per ciascun posto di lavoro diretto creato; 100 posti di lavoro diretti e 100 posti di lavoro indiretti).

superiori alla distorsione della concorrenza e agli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano.

#### 7. CONCLUSIONE

La Commissione rileva che la Germania ha concesso illegalmente l'aiuto a favore di Propapier PM2 GmbH in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. La Commissione è tuttavia giunta alla conclusione che l'aiuto rispetti i criteri stabiliti dagli orientamenti e, per i prodotti interessati, non generi una situazione in cui sono superate le soglie fissate al punto 68, lettere a) e b), degli orientamenti. L'aiuto produce altresì un effetto di incentivazione ed è proporzionato agli svantaggi regionali da rimuovere. La Commissione ritiene inoltre che i vantaggi derivanti dall'aiuto prevalgano sulle distorsioni della concorrenza e sugli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano. La Commissione conclude pertanto che l'aiuto è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

##### *Articolo 1*

L'aiuto di Stato concesso dalla Germania a favore di Propapier PM2 GmbH per un importo pari a 43 415 903 EUR (valore attualizzato) è ritenuto compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

##### *Articolo 2*

La Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 1° ottobre 2014

*Per la Commissione*

Joaquín ALMUNIA

*Vicepresidente*

---

**DECISIONE (UE) 2015/1073 DELLA COMMISSIONE****del 9 gennaio 2015****relativa agli aiuti di stato SA.35888 (2013/C) (ex 2013/NN), SA.37220 (2014/C) (ex 2013/NN), SA.38225 (2014/C) (ex 2013/NN) cui Cipro ha dato esecuzione in favore di Cyprus Airways (Public) Ltd***[notificata con il numero C(2014) 9362]***(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, 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 osservazioni conformemente ai detti articoli<sup>(1)</sup> e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

**1. PROCEDIMENTO****1.1. IL PRIMO PROCEDIMENTO D'INDAGINE FORMALE (SA.35888)**

- (1) Nel febbraio 2012 i servizi della Commissione sono stati informati a mezzo stampa che il governo cipriota stava valutando un intervento a favore di Cyprus Airways (Public) Ltd (in appresso «Cyprus Airways» o «la società»). Al fine di chiarire l'eventuale insorgenza di questioni in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha aperto un procedimento d'ufficio.
- (2) La Commissione ha chiesto informazioni con lettere del 20 febbraio 2012, 15 giugno 2012 e 23 agosto 2012, cui le autorità cipriote hanno risposto in data 6 aprile 2012 e 30 agosto 2012. Il 4 ottobre 2012 si è svolta una riunione a Bruxelles tra la Commissione e i rappresentanti delle autorità cipriote e di Cyprus Airways.
- (3) Il 13 dicembre 2012 le autorità cipriote hanno notificato alla Commissione l'aiuto per il salvataggio in favore di Cyprus Airways (SA.35888). La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni con lettera del 19 dicembre 2012, cui le autorità cipriote hanno risposto il 4 gennaio 2013.
- (4) Con lettera datata 6 marzo 2013 (in appresso «la decisione del 6 marzo 2013»), la Commissione ha comunicato a Cipro la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso «il trattato») in relazione ad alcune misure statali descritte nella successiva sezione 3.2.1 (in appresso «il primo procedimento d'indagine formale»).
- (5) La decisione della Commissione del 6 marzo 2013 concernente l'avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>(2)</sup>. La Commissione ha invitato le autorità cipriote e gli interessati a presentare osservazioni in merito alle presunte misure di aiuto.
- (6) Il 31 maggio 2013 la Commissione ha ricevuto le osservazioni delle autorità cipriote e tra il 4 aprile e il 3 luglio 2013 quelle di cinque parti interessate, in merito alle quali le autorità cipriote hanno inviato i propri commenti alla Commissione il 10 settembre 2013.

**1.2. IL SECONDO PROCEDIMENTO D'INDAGINE FORMALE (SA.37220 E SA.38225)**

- (7) Con prenotifica del 22 luglio 2013 le autorità cipriote hanno trasmesso alla Commissione un progetto di piano di ristrutturazione, notificandone una versione aggiornata il 23 ottobre 2013 (in appresso «il piano di ristrutturazione del 2013») (SA.37220). La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni con lettera del 15 novembre 2013, cui le autorità cipriote hanno risposto il 10 gennaio 2014.

<sup>(1)</sup> SA.35888: GU C 152 del 30.5.2013, pag. 12; SA.37220 e SA.38225: GU C 117 del 16.4.2014, pag. 125.

<sup>(2)</sup> Cfr. nota 1.

- (8) Nell'ambito del monitoraggio periodico dei regimi approvati o esentati, i servizi della Commissione hanno valutato l'attuazione di un regime cipriota di aiuti alla formazione<sup>(3)</sup>. La Commissione ha chiesto informazioni, tra l'altro, sull'aiuto alla formazione a favore di Cyprus Airways (SA.38225), con lettere del 3 dicembre 2012, 15 febbraio 2013 e 6 maggio 2013. Le autorità cipriote hanno risposto il 19 dicembre 2012, il 14 marzo 2013 e il 30 maggio 2013.
- (9) Con lettera datata 4 febbraio 2014 (in appresso «la decisione del 4 febbraio 2014») la Commissione ha comunicato a Cipro la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato in relazione alle misure statali descritte nella sezione 3.2.2 (in prosieguo «il secondo procedimento d'indagine formale»).
- (10) La decisione della Commissione del 4 febbraio 2013 è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>(4)</sup>. La Commissione ha invitato le autorità cipriote e gli interessati a presentare osservazioni in merito alle presunte misure di aiuto.
- (11) Il 31 marzo 2014 la Commissione ha ricevuto le osservazioni delle autorità cipriote e il 16 marzo 2014 quelle di tre parti interessate, in merito alle quali le autorità cipriote hanno inviato i propri commenti alla Commissione il 26 giugno 2014.
- (12) La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni con lettere dell'11 aprile 2014 e del 2 luglio 2014, cui le autorità cipriote hanno risposto l'11 maggio 2014 e l'8 agosto 2014.
- (13) Con lettera datata 14 novembre 2014 Cipro ha accettato di rinunciare ai diritti derivanti dall'articolo 342 del trattato in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1/1958 ed ha acconsentito all'adozione e alla notifica in lingua inglese della presente decisione.

## 2. IL MERCATO CIPRIOTA DEL TRASPORTO AEREO

- (14) Cipro dispone di due aeroporti internazionali: Larnaca (LCA — vicino alla capitale Nicosia) e Paphos (PFO). Viste le dimensioni ridotte dell'isola, la maggior parte dei viaggiatori provenienti da o diretti a Cipro può raggiungere facilmente l'uno o l'altro aeroporto.
- (15) I passeggeri in arrivo provengono principalmente da Regno Unito e Russia, nonché, in numero notevolmente inferiore, da Germania, Svezia e Grecia. Il loro afflusso varia a seconda della stagione: nei mesi estivi (luglio-agosto) il numero di passeggeri supera di tre volte quello dei passeggeri nei mesi invernali (dicembre-febbraio). Tuttavia, il traffico dalla Grecia non rivela una variazione stagionale significativa.
- (16) Cyprus Airways ha una quota di mercato media del 15 % circa del traffico da/verso l'isola (dati del 2012); detta quota però varia in base alla stagione. I mercati più importanti per la società sono le rotte tra Cipro e la Grecia e tra Cipro e il Regno Unito. Cyprus Airways ha operato anche voli nazionali nel mercato greco fino alla metà del 2013. Alcune rotte verso il Medio Oriente hanno parimenti costituito mercati tradizionali per Cyprus Airways.
- (17) Le principali compagnie aeree europee hanno operato tradizionalmente negli stessi mercati di Cyprus Airways. Tuttavia, alcune rotte verso Cipro sono effettuate solo su base stagionale. Più di recente, Cyprus Airways è stata soggetta anche alla concorrenza di compagnie aeree *low cost* (a basso costo), talvolta operanti da una base a Cipro.
- (18) L'economia cipriota ha dovuto affrontare delle difficoltà, emerse da una contrazione del PIL a partire dal 2009, un incremento del deficit di bilancio, nonché un aumento della disoccupazione. A causa del peggioramento delle sue condizioni di finanziamento, Cipro ha ricevuto il sostegno finanziario degli Stati membri appartenenti alla zona euro e del Fondo monetario internazionale (in appresso «FMI»).

<sup>(3)</sup> SA.27573 (2012/MX) — *Regime di programmi di formazione permanente per imprese singole* — Cipro, approvato a Cipro con decisione dell'autorità di controllo degli aiuti di Stato, pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica di Cipro n. 8025 del 21 novembre 2008.

<sup>(4)</sup> Cfr. nota 1.

- (19) A seguito della recessione verificatasi a Cipro, nonché in altri paesi europei, il numero di passeggeri in viaggio da e verso Cipro è diminuito; anche la tariffa aerea media ha registrato un notevole calo. L'andamento futuro del mercato cipriota dipenderà dalla ripresa in Europa, nonché dalla situazione dell'economia locale.

### 3. DESCRIZIONE DELLE MISURE DI AIUTO

#### 3.1. IL BENEFICIARIO

- (20) Cyprus Airways è stata istituita nel 1947. Il suo oggetto sociale consiste nel trasporto aereo di passeggeri e merci e altri servizi connessi all'attività di compagnia aerea. La società è quotata sulla borsa di Cipro. Sin dall'inizio del 2013, in seguito a un incremento del capitale azionario (coperto da entrambi i procedimenti d'indagine formale), il principale azionista della società è lo Stato cipriota con una quota del 93,67 %, mentre gli investitori privati detengono le azioni residue.
- (21) Alla fine del 2013, Cyprus Airways prestava servizi aerei di linea verso 15 destinazioni circa avvalendosi di una flotta composta da 6 aeromobili (Airbus A320) e di circa 600 dipendenti. Pertanto, poteva essere considerata come una grande impresa <sup>(5)</sup>.
- (22) Nel 2005 Cyprus Airways ha usufruito di 30 milioni di CYP (circa 51 milioni di EUR) di aiuto al salvataggio e, nel 2007, di una serie di misure di ristrutturazione consistenti principalmente in: i) prestiti per un importo di 55 milioni di CYP (circa 96 milioni di EUR), di cui 45 milioni di CYP (circa 78 milioni di EUR) sotto forma di prestito assistito da una garanzia statale e ii) un aumento di capitale di 14 milioni di CYP (circa 24 milioni di EUR), che coinvolgeva azionisti sia pubblici che privati. Tali misure, che includevano un piano di ristrutturazione (in appresso «il piano di ristrutturazione del 2007»), sono state approvate dalla Commissione come aiuto di Stato alla ristrutturazione compatibile <sup>(6)</sup>.
- (23) Cyprus Airways riceve un risarcimento annuo per le perdite subite a causa del divieto di sorvolo per gli aeromobili ciprioti da parte della Turchia, che si basa su un regime di aiuto autorizzato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato. I beneficiari del regime sono compagnie aeree con sede a Cipro <sup>(7)</sup>.

#### 3.2. DESCRIZIONE DELLE MISURE

##### 3.2.1. Il primo procedimento d'indagine formale

- (24) Il 6 marzo 2013 la Commissione ha avviato il procedimento d'indagine formale in relazione alle misure elencate di seguito.

##### 3.2.1.1. Misura 1: contributo da parte dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012

- (25) Nel periodo compreso tra settembre e dicembre 2012 lo Stato ha erogato 31,33 milioni di EUR a favore di Cyprus Airways sotto forma di pagamenti «anticipati» per un aumento del capitale azionario programmato di 45 milioni di EUR complessivi. L'importo è stato versato in quote.
- (26) Nel novembre 2012 è stato comunicato alla Commissione un nuovo piano aziendale (in appresso «piano di trasformazione») che prevedeva la trasformazione della società in 5 anni sulla base di un aumento di capitale, fattori di miglioramento legati a costi e produttività, nuovi investimenti e la riorganizzazione della società in una «compagnia aerea con un'unica classe di bordo e servizi su base facoltativa». Il piano prevedeva una redditività marginale già dal secondo anno di attuazione ed era soggetto all'approvazione degli azionisti esistenti, che avrebbero partecipato all'aumento di capitale necessario perché venisse messo in atto. Alla fine non è stato realizzato.
- (27) All'epoca della concessione della misura 1 le autorità cipriote sostenevano che lo Stato agisse come un investitore operante in un'economia di mercato al fine di salvaguardare le proprie attività fino al completamento del piano di trasformazione e fino alla conclusione dell'aumento di capitale da parte di tutti gli azionisti.

<sup>(5)</sup> Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

<sup>(6)</sup> Decisione della Commissione, del 3 maggio 2005, relativa al caso N69/2005 (GU C 191 del 5.8.2005, pag. 4), e decisione 2008/137/CE della Commissione, del 7 marzo 2007 — Aiuto di Stato C 10/06 (ex N555/05) — Cyprus Airways Public Ltd — Piano di ristrutturazione (GU L 49 del 22.2.2008, pag. 25).

<sup>(7)</sup> Decisione della Commissione, del 27 giugno 2012, relativa al caso SA.32523 (11/N), GU C 230 dell'1.8.2012, pag. 1).

- (28) Inoltre, le autorità cipriote prevedevano che l'aumento di capitale si sarebbe concluso con una partecipazione proporzionale degli azionisti privati per 13,67 milioni di EUR aggiuntivi. Tuttavia, tali azionisti hanno contribuito solo con 106 000 EUR; pertanto il capitale azionario della società è aumentato soltanto di 31,4 milioni di EUR. La quota detenuta dallo Stato in Cyprus Airways è aumentata di conseguenza dal 69,62 % al 93,67 %.

#### 3.2.1.2. Misura 2: aiuto al salvataggio

- (29) Il 13 dicembre 2012 le autorità cipriote hanno notificato un aiuto al salvataggio per un importo di 73 milioni di EUR a favore di Cyprus Airways. Stando alle loro dichiarazioni contenute nella notifica, tale importo rifletteva le esigenze di flusso di cassa netto di Cyprus Airways fino al 30 giugno 2013, vale a dire per sei mesi. L'aiuto al salvataggio sarebbe stato erogato come prestito pubblico con un interesse dell'1,76 % da estinguere entro il 30 giugno 2013.
- (30) Le autorità cipriote sostenevano che dei 73 milioni di EUR dell'aiuto al salvataggio, 16,3 milioni di EUR erano già stati concessi a Cyprus Airways nell'ambito della misura 1. Nella decisione del 6 marzo 2013 la Commissione ha osservato che le autorità cipriote avevano notificato un aiuto al salvataggio sotto forma di prestito, mentre il pagamento di 16,3 milioni di EUR costituiva una quota dell'aumento di capitale.
- (31) Le autorità cipriote ritenevano che l'aiuto al salvataggio fosse necessario al fine di sostenere Cyprus Airways per un breve periodo. Hanno confermato l'aiuto alla ristrutturazione nel 2007, spiegando tuttavia che si trattava di circostanze eccezionali, che invertivano l'iniziale attuazione del piano di ristrutturazione del 2007 e pregiudicavano la redditività a lungo termine della società. Tali circostanze erano legate alla situazione finanziaria in cui versavano Cipro e la Grecia, due dei principali mercati in cui operava Cyprus Airways, nonché all'instabile situazione politica del Medio Oriente, alle conseguenze del divieto di sorvolo per gli aeromobili ciprioti da parte della Turchia, all'ingresso sul mercato di un nuovo concorrente con tariffe basse, presumibilmente sovvenzionato da un regime statale, e alla posizione di sottocapitalizzazione di Cyprus Airways.

#### 3.2.1.3. Misura 3: compensazione *ex gratia*

- (32) Stando alla notifica del 13 dicembre 2012, il Consiglio dei ministri cipriota ha deciso il 4 dicembre 2012 di concedere una compensazione *ex gratia* al personale di Cyprus Airways che sarebbe stato licenziato nel contesto della ristrutturazione della società. Secondo tale decisione, le condizioni per una compensazione *ex gratia* erano le seguenti: i) conformità della stessa alle norme sugli aiuti di Stato; ii) accettazione del nuovo piano aziendale (ossia del piano di trasformazione) da parte dei sindacati della società; e iii) assenza di superamento, di detta compensazione, del 50 % della normale compensazione da corrispondere al personale licenziato dal Redundant Personnel Fund (in appresso «RFP», Fondo destinato al personale licenziato) cipriota.

### 3.2.2. Il secondo procedimento d'indagine formale

- (33) La Commissione ha avviato il procedimento d'indagine formale il 4 febbraio 2014 in relazione alle misure elencate di seguito.

#### 3.2.2.1. Misura 4: aiuto alla ristrutturazione

- (34) Il 23 ottobre 2013 le autorità cipriote hanno notificato l'aiuto alla ristrutturazione a favore di Cyprus Airways per un importo di 102,9 milioni di EUR, unitamente a un nuovo piano di ristrutturazione (vale a dire il piano di ristrutturazione del 2013), non correlato al piano di trasformazione di cui al precedente considerando 26. L'importo dell'aiuto alla ristrutturazione era costituito da:

- a) la partecipazione dello Stato per 31,33 milioni di EUR all'aumento di capitale, già concessa nel 2012 (misura 1);
- b) le quote del prestito per il salvataggio già concesso a Cyprus Airways (misura 2) per un totale di 34,5 milioni di EUR. L'importo erogato non sarebbe stato rimborsato da Cyprus Airways e il debito corrispondente sarebbe stato convertito in azioni;
- c) nel 2007, nell'ambito del pacchetto di ristrutturazione approvato, lo Stato cipriota ha fornito una garanzia per un prestito di 45 milioni di CYP (circa 78 milioni di EUR), conferito a Cyprus Airways da Hellenic Bank (cfr. considerando 22 sopra). Cyprus Airways ha pagato regolarmente gli interessi di tale prestito attraverso rate semestrali e nell'agosto 2013 l'importo residuo da rimborsare ammontava a 28,5 milioni di EUR. Secondo l'aiuto alla ristrutturazione notificato, la società non avrebbe rimborsato tale importo a Hellenic Bank. Di conseguenza, si sarebbe fatto ricorso alla garanzia statale, il che avrebbe creato un nuovo debito di Cyprus Airways nei confronti dello Stato, poiché sarebbe stato quest'ultimo a dover rimborsare il prestito. Tale debito di 28,5 milioni di EUR sarebbe stato successivamente convertito dallo Stato in azioni di Cyprus Airways;

- d) il fondo di previdenza di Cyprus Airways per i dipendenti stabiliti a Cipro (ad eccezione dei piloti) è un regime previdenziale a prestazioni definite, corrisposte mediante contributi da parte dei dipendenti e di Cyprus Airways. L'importo complessivo stanziato per il fondo di previdenza in base ai diritti contrattuali del personale (in appresso «potere d'acquisto») è in definitiva a disposizione della società, dalla quale è anche garantito. A causa di uno scarso rendimento degli investimenti, il fondo di previdenza ha registrato un deficit significativo, calcolato in 12 milioni di EUR al 1° gennaio 2013 in un'ottica di continuazione dell'attività (vale a dire presumendo che Cyprus Airways continuasse ad operare) o in 14,9 milioni di EUR su base discontinua. Nell'ambito dell'aiuto alla ristrutturazione, lo Stato cipriota coprirà 8,6 milioni di EUR del deficit del fondo di previdenza in un'ottica di continuazione dell'attività, mentre l'importo residuo sarà coperto mediante operazioni immobiliari (proventi della vendita della proprietà della società a Nicosia e del trasferimento della proprietà della società ad Atene al fondo di previdenza).
- (35) I punti a) e b) dell'aiuto alla ristrutturazione corrispondono alle misure 1 e 2, successivamente notificate nell'ambito dell'aiuto alla ristrutturazione a Cyprus Airways.
- (36) Inoltre, il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva anche un eventuale prestito a breve termine di 10 milioni di EUR da parte dello Stato che, secondo le autorità cipriote, sarebbe stato concesso a condizioni di mercato. Tuttavia, la data o le condizioni previste per la concessione di tale prestito non erano chiare e questo non è incluso nell'importo totale di 102,9 milioni di EUR.
- (37) Le autorità cipriote hanno spiegato che il piano di ristrutturazione del 2007 era stato inizialmente attuato secondo i tempi previsti. Nel 2009, tuttavia, le entrate della società hanno cominciato a diminuire in seguito alla crisi finanziaria nell'Unione, in particolare in Grecia e a Cipro. Altri fattori legati alle nuove difficoltà della società erano il divieto di sorvolo da parte della Turchia, che non permette a Cyprus Airways di aprirsi a possibili mercati come la Russia, l'Armenia e l'Ucraina per tempi di volo competitivi, l'instabilità del Medio Oriente e l'attività di concorrenti a basso costo con sede a Cipro.

#### 3.2.2.2. Il piano di ristrutturazione del 2013

- (38) Il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva un periodo di ristrutturazione a partire da aprile 2012 (prima vendita di un attivo nell'ambito del contributo proprio della società ai suoi costi di ristrutturazione) fino alla fine del 2017. L'obiettivo è quello di ripristinare la redditività di Cyprus Airways a partire dall'esercizio 2014. Tuttavia, le autorità cipriote hanno chiarito che il piano di ristrutturazione del 2013 non teneva conto del modello aziendale fondamentale della società, la quale ha già adottato alcune delle misure previste nell'ambito del piano in questione.

#### Ristrutturazione della flotta e delle operazioni

- (39) Il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva una riduzione della flotta a sei aeromobili (da 13 all'inizio di aprile 2012). Tale riduzione è stata realizzata entro il 10 dicembre 2013 mediante la vendita di due aeromobili di proprietà nell'aprile 2012 e la scadenza dei contratti di noleggio di altri cinque aeromobili. Della flotta residua costituita da sei veicoli, cinque aeromobili, noleggiati da Cyprus Airways, sarebbero stati mantenuti in attività, mentre uno, di proprietà della società, sarebbe stato tenuto di riserva.
- (40) La riduzione della flotta si sarebbe riflessa anche in una riduzione del numero di rotte a 13. Dall'aprile 2012 erano già state chiuse le seguenti rotte: LCA-ATH-SKG-LCA; LCA-ATH-HER-LCA; LCA-ATH-RHO-LCA; LCA-LED<sup>(8)</sup>. Era prevista anche la chiusura delle seguenti rotte: LCA-HER-RHO-LCA; LCA-SKG-HER-LCA; LCA-SKG-RHO-LCA; LCA-FCO; LCA-VIE e LCA-LHR, che sarebbe stata sostituita da LCA-STN<sup>(9)</sup>. La società avrebbe inoltre ridotto la frequenza di tre rotte: LCA-LON, LCA-SKG e LCA-HER<sup>(10)</sup>. Si prevedeva di mantenere queste rotte: LCA-ATH, LCA-SKG, LCA-HER, LCA-AMS, LCA-CDG, LCA-SVO, LCA-SOF, LCA-FRA, LCA-MUC, LCA-ZRH, LCA-TLV, LCA-BEY, LCA-STN<sup>(11)</sup>. Secondo le autorità cipriote, il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva pertanto una riduzione della capacità del 35 % in termini di ASK<sup>(12)</sup> rispetto alla capacità del 2012.
- (41) Il piano prevedeva una migliore ripartizione dei tempi di volo al fine di massimizzare l'uso della flotta. La rotta per Londra è stata modificata da Heathrow a Stansted e, grazie alla sua attrattiva, è ritenuta strategica.

<sup>(8)</sup> ATH: Atene; SKG: Salonicco; HER: Heraklion-Creta; RHO: Rodi; LED: San Pietroburgo.

<sup>(9)</sup> FCO: Roma Fiumicino; VIE: Vienna, LHR: Londra Heathrow, STN: Londra Stansted.

<sup>(10)</sup> LON: indica collettivamente gli aeroporti presenti nell'area di Londra.

<sup>(11)</sup> AMS: Amsterdam Schiphol; CDG: Parigi Charles de Gaulle; SVO: Mosca Sheremetyevo; SOF: Sofia; FRA: Francoforte sul Meno; MUC: Monaco di Baviera; ZRH: Zurigo; TLV: Tel Aviv; BEY: Beirut.

<sup>(12)</sup> Posti/chilometro offerti.

## Misure di riduzione dei costi

- (42) Il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva una riduzione dei costi diretti nell'importo complessivo di 45,7 milioni di EUR entro la fine dell'esercizio 2014 come scenario di base. Di tali riduzioni dei costi, 16,2 milioni di EUR sono dovuti a una diminuzione del volume, inclusi parte dei licenziamenti del personale e i tagli ai salari legati a tale diminuzione, mentre i 29,5 milioni di EUR restanti sono dovuti a risparmi aggiuntivi. I componenti principali sono costituiti dal licenziamento del personale (17,6 milioni di EUR), un'altra riduzione dei costi del personale (4,5 milioni di EUR), la riduzione dei costi del carburante (derivante da una flotta uniforme di Airbus A320 con una capacità di posti volo riconfigurata — 12,5 milioni di EUR), i costi per i risparmi relativi ai passeggeri (come l'eliminazione del servizio ristorazione in classe economica — 5,5 milioni di EUR), la riduzione e la rinegoziazione delle tariffe dei servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto LCA (4,2 milioni di EUR), la riduzione e la rinegoziazione delle tariffe aeroportuali e di navigazione (3,3 milioni di EUR); cessazione dei costi legati al noleggio degli aeromobili (4,5 milioni di EUR).
- (43) Oltre alla riduzione della flotta e delle rotte, entro gennaio 2014 erano state attuate le seguenti misure: eliminazione del servizio ristorazione in classe economica, rinegoziazione delle tariffe dei servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto LCA, che hanno portato a un risparmio di 1,2 milioni di EUR (diversamente dai 0,6 milioni di EUR previsti nel piano di ristrutturazione del 2013); riduzione del 10 % dei salari e del contributo del fondo di previdenza. Tuttavia, per il prossimo futuro non è prevista una riduzione delle tasse di atterraggio e parcheggio presso l'aeroporto LCA a causa di controversie in essere per altre spese che, in questo momento, non permettono la rinegoziazione delle tasse di atterraggio e parcheggio.
- (44) Per quanto riguarda i licenziamenti del personale, l'organico è diminuito passando da 1 037 unità dal dicembre 2011 a 650 nel gennaio 2014, mentre sembra sia stato concordato l'ulteriore licenziamento di 321 persone, ancora in sospeso. Le autorità cipriote hanno chiarito che per tali licenziamenti non era stata concessa una compensazione *ex gratia*.

## Iniziative dal lato delle entrate

- (45) Per quanto riguarda le nuove iniziative dal lato delle entrate, il piano di ristrutturazione del 2013 ipotizzava aumenti delle tariffe del 2-3 % all'anno a partire dal 2015 nello scenario di base. In uno scenario inferiore esso prevedeva una diminuzione delle entrate dell'1 % nel 2014 e nessun aumento dopo il 2015. Il piano faceva inoltre riferimento a entrate accessorie derivanti da servizi aggiuntivi forniti ai passeggeri senza tuttavia specificare alcun importo.

## Ripristino della redditività — ipotesi

- (46) Il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva il ripristino della redditività della società a partire dal 2014. Nello scenario di base esso contemplava i risultati finanziari indicati di seguito, presumendo che la ristrutturazione finanziaria (ai sensi della misura 4) sarebbe stata attuata prima della fine del 2013.

Tabella 1

## Previsioni sulle perdite e i profitti (scenario di base) (in milioni di EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Entrate	168,1	108,2	109,6	111,7	113,1
EBIT	(18,8)	0,4	2,1	4,6	6,0
Risultato netto prima dell'imposta	(18,9)	0,4	2,1	4,6	6,0
% EBIT	(24,9) %	0,4 %	1,9 %	4,1 %	5,3 %
Riserve di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Riserve totali	(103,1)	(102,7)	(100,5)	(96,0)	(90,0)
Patrimonio netto totale	1,4	1,8	4,0	8,5	14,5

- (47) Per quanto riguarda la redditività, il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva quanto illustrato di seguito.

Tabella 2

**Previsioni sulla redditività**

	(in %)			
	2014	2015	2016	2017
ROE (redditività del capitale proprio)	21,2	54,1	53,5	41,3
ROCE (utile sul capitale investito)	1,2	6,1	11,4	13,0

- (48) Oltre alle misure di ristrutturazione menzionate sopra, i risultati si basavano sulle seguenti ipotesi:
- riduzione di passeggeri ed entrate a causa della riduzione della rete;
  - risparmi sul costo del carburante per un maggiore utilizzo di un sistema di gestione dello stesso. Il prezzo del carburante è stato considerato uniforme;
  - ristrutturazione pianificata di un debito di terzi che non determina alcun interesse da maturare o da corrispondere, né nuovi prestiti;
  - cambio USD/EUR stabile fino al 2017;
  - nessuna copertura contro i rischi relativi al prezzo del carburante o al tasso di cambio USD/EUR a causa dell'impossibilità di fornire garanzie reali per tali strumenti.
- (49) La redditività era principalmente dovuta ai rimanenti voli LCA-BEY, LCA-TLV, LCA-SOF e LCA-SVO, che sono gli unici ad avere EBIT positivo durante il periodo di ristrutturazione. Si prevede che le altre rotte mantenute abbiano un profitto netto nullo o negativo.
- (50) Il piano di ristrutturazione del 2013 includeva uno scenario superiore (ottimista) e uno inferiore (pessimista). Lo scenario inferiore rifletteva solo la diminuzione delle entrate descritta al precedente considerando 45 e risultava (a livello di EBIT) in una perdita di 0,3 milioni di EUR per il 2014, 0 EUR per il 2015 e in un profitto di 0,3 milioni di EUR per il 2016 e il 2017.
- (51) Il piano riconosceva determinati rischi connessi al ripristino della redditività senza rifletterne l'impatto sui diversi scenari, in particolare su quello inferiore. Nello specifico:
- il rischio macroeconomico, legato soprattutto a un possibile aumento del prezzo del petrolio o a una variazione del tasso di cambio USD/EUR. Per questi due rischi il piano calcolava separatamente l'impatto di una variazione dell'1 % in 310 000 EUR e 425 000 EUR rispettivamente per un anno;
  - il rischio di un aumento della concorrenza sulle rotte con destinazione Tel Aviv (per via di un accordo di deregolamentazione «Open Skies» che si ritiene porti a un aumento della concorrenza su questa rotta a partire dal 2015) e Mosca (per l'aumento previsto della frequenza dei voli operati da Transaero, concorrente di Cyprus Airways). Il potenziale impatto di questi rischi sulle entrate future di Cyprus Airways non è stato preso in considerazione.

**Costi di ristrutturazione e finanziamento**

- (52) I costi di ristrutturazione ammontano complessivamente a 147,4 milioni di EUR e sarebbero ripartiti secondo le categorie seguenti.

Tabella 3

**Costi di ristrutturazione (in milioni di EUR)**

Perdite accumulate	99,7
--------------------	------

Altri costi di ristrutturazione (accordi di noleggio degli aeromobili, diritti di licenziamento per esubero del personale ecc.)	10,4
Capitale di esercizio	37,4
Costi di ristrutturazione complessivi	147,4

- (53) L'aiuto alla ristrutturazione complessivo previsto dal piano di ristrutturazione del 2013 ammontava a 102,9 milioni di EUR, ossia al 69,8 % dei costi di ristrutturazione. La società avrebbe contribuito ai costi di ristrutturazione («contributo proprio») attraverso la vendita o il trasferimento di attivi per un valore complessivo stimato di 54,46 milioni di EUR. Il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva che il contributo proprio fosse composto dai seguenti elementi.

Tabella 4

**Contributo proprio suggerito nel piano di ristrutturazione del 2013**

	Importo (in milioni di euro)	Data di realizzazione prevista
Vendita di due aeromobili Airbus A319	22,1	Conclusa nell'aprile 2012
Vendita di bande orarie serali LHR	15	In fase di negoziazione
Vendita di bande orarie mattutine LHR	10	Fine 2014
Vendita di ricambi	3,5	2,0 milioni di EUR nel 2013; 1,1 milioni di EUR nel 2014; 0,4 milioni di EUR nel 2015.
Vendita di proprietà a Nicosia	3,1	Conclusa il 6 agosto 2013
Trasferimento di proprietà ad Atene al fondo di previdenza	0,76	Accordo di trasferimento concluso nell'agosto 2013
Contributo proprio complessivo suggerito	54,46	

- (54) Per quanto riguarda le vendite concluse (due aeromobili Airbus A319, con proprietà a Nicosia), le autorità cipriote hanno fornito i contratti di vendita che confermavano gli importi previsti dal piano di ristrutturazione del 2013. Circa le vendite non realizzate, le autorità cipriote avevano fornito studi di valutazione di società specializzate concernenti le due bande orarie LHR e la proprietà ad Atene.

## Prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza

- (55) Le autorità cipriote hanno proposto di considerare alcune delle misure summenzionate come misure compensative, al fine di ridurre al minimo l'impatto sulla concorrenza e i concorrenti. In particolare:
- l'interruzione delle rotte redditizie <sup>(13)</sup> che rappresentano l'8,8 % dei posti/chilometro offerti del 2012: HER-SKG; LCA-FCO; LCA-LED; LCA-LED-PFO-LED-LCA; RHO-SKG-RHO; nonché la riduzione della capacità sulle rotte redditizie: LCA-LON; LCA-ATH; LCA-SKG; LCA-HER. Le autorità cipriote hanno ritenuto che, in generale, i posti/chilometro offerti sarebbero stati ridotti del 24 % sulle rotte redditizie rispetto alla capacità del 2012;
  - la vendita delle due bande orarie LHR. Dal momento che LHR è un aeroporto pienamente coordinato, le autorità cipriote hanno ritenuto che tali bande orarie fornissero una compensazione sufficiente per i potenziali concorrenti;

<sup>(13)</sup> Il piano di ristrutturazione del 2013 considerava redditizie le rotte con un contributo lordo positivo rispetto ai costi della società, vale a dire le entrate meno i costi variabili.

c) la riduzione della flotta di sette aeromobili.

- (56) Le autorità cipriote hanno sostenuto che la partecipazione dello Stato all'aumento di capitale del 2012 non costituisce un aiuto di Stato, ma hanno tuttavia incluso la misura 1 nell'aiuto alla ristrutturazione da essi notificato. A loro avviso inoltre il piano di ristrutturazione del 2013 era prudente e comprendeva misure compensative sufficienti; il contributo proprio della società era il più alto possibile e avrebbe ripristinato la redditività della società nel medio termine.
- (57) Nel complesso le autorità cipriote hanno illustrato l'importanza del trasporto aereo per l'economia di Cipro ribadendo le circostanze eccezionali e imprevedibili per le quali Cyprus Airways dovrebbe ricevere un aiuto aggiuntivo alla ristrutturazione. A tali circostanze hanno aggiunto l'attività di un aeroporto «illegale» nella zona settentrionale occupata di Cipro, che si presume venga utilizzato dalle compagnie aeree turche per portare nell'isola turisti provenienti da mete europee.

#### 3.2.2.3. Misura 5: aiuto alla formazione

- (58) Secondo le autorità cipriote nel periodo 2010-2011 Cyprus Airways ha ricevuto un aiuto alla formazione di 269 317,94 EUR nell'ambito del regime di programmi di formazione permanente per imprese singole attuato dalle autorità cipriote ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione<sup>(14)</sup> (regolamento generale di esenzione per categoria; in appresso «RGEC»).
- (59) Contrariamente alle loro argomentazioni sulle misure notificate (cfr. ad esempio il punto 68), nelle loro osservazioni riguardo al regime di aiuti alla formazione e, in particolare, nell'osservazione del 14 marzo 2013, le autorità cipriote sostenevano che Cyprus Airways non si trovava in difficoltà nel momento in cui è stato concesso l'aiuto alla formazione in questione. Tali autorità ritengono quindi che la misura fosse conforme al regime nazionale di aiuti alla formazione, basato sul RGEC e pertanto compatibile con il mercato interno.

### 3.3. RAGIONI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO D'INDAGINE FORMALE

#### 3.3.1. Il primo procedimento d'indagine formale

- (60) Nella decisione del 6 marzo 2013 (considerando da 41 a 46), la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che Cyprus Airways potrebbe essere considerata un'impresa in difficoltà ai sensi della comunicazione della Commissione sugli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà («2004 Rescue and Restructuring Guidelines», Orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004)<sup>(15)</sup> almeno dal 2010.
- (61) In questo contesto, la Commissione ha concluso in via provvisoria che le misure 1, 2 e 3 costituivano aiuto di Stato esprimendo dubbi circa la loro compatibilità con il mercato interno. Le misure non sembravano conformi agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 a causa della mancanza di un piano di ristrutturazione per l'aumento di capitale e della forma del sostegno per l'aiuto alla ristrutturazione, che sembrava includere anche parte del conferimento di capitale. La Commissione ha anche sollevato dubbi circa il principio dell'aiuto «una tantum», secondo il quale una società può ricevere un aiuto al salvataggio e/o alla ristrutturazione esclusivamente una volta ogni dieci anni. Si è chiesta in particolare se le giustificazioni adottate dalle autorità cipriote costituissero circostanze eccezionali e imprevedibili che potessero consentire un ulteriore aiuto alla ristrutturazione.

#### 3.3.2. Il secondo procedimento d'indagine formale

- (62) Nella decisione del 4 febbraio 2014 la Commissione ha ribadito la sua conclusione preliminare secondo cui Cyprus Airways potrebbe essere considerata un'impresa in difficoltà a partire dal 2010. È quindi giunta alla conclusione in via provvisoria che la misura 4 (che includeva anche le misure 1 e 2) e la misura 5 costituivano aiuto di Stato, esprimendo altresì i propri dubbi circa la loro compatibilità con il mercato interno, dal momento che le misure non sembravano conformi agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 (misure 1, 2 e 4) e al RGEC (misura 5).

<sup>(14)</sup> Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

<sup>(15)</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2), prorogata nel 2009 (GU C 156 del 9.7.2009, pag. 3) e nel 2012 (GU C 296 del 2.10.2012, pag. 3). Benché la Commissione abbia adottato e pubblicato nuovi orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1), in questa decisione la Commissione continuerà a fare riferimento agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, perché le misure in questione sono state notificate anteriormente al 1° agosto 2014. Inoltre, nella misura in cui l'aiuto è già stato concesso senza l'autorizzazione della Commissione e pertanto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato (cioè le misure 1 e 5), tale concessione è avvenuta prima dell'entrata in vigore dei nuovi orientamenti.

- (63) In particolare, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che il piano di ristrutturazione fosse fondato su ipotesi prudenti e che avesse ripristinato la redditività della società entro un lasso di tempo ragionevole, conformemente alla prassi pertinente. Inoltre, la Commissione non ha ritenuto che il livello di contributo proprio della società fosse sufficiente e si è chiesta se le misure compensative proposte fossero di fatto inerenti a rotte non in perdita.
- (64) Infine, la Commissione ha ribadito i propri dubbi sulle circostanze che giustificano un'eccezione rispetto al principio dell'aiuto «una tantum». Essa ha osservato che tra il 2011 e il 2013 Cyprus Airways ha ampliato l'offerta di voli nazionali in Grecia, aumentando quindi intenzionalmente la propria esposizione al mercato greco. Anche il divieto di sorvolo per gli aeromobili ciprioti da parte della Turchia e l'attività di un aeroporto nel territorio occupato dell'isola potrebbero non qualificarsi come circostanze eccezionali, essendo stati adottati da molto tempo.
- (65) In ogni caso la Commissione ha osservato che l'importo concesso come aiuto alla formazione avrebbe dovuto far parte dell'aiuto alla ristrutturazione a favore di Cyprus Airways e pertanto si sarebbe dovuto considerare anche nel piano di ristrutturazione del 2013.
- (66) Data l'incertezza delle condizioni, nella decisione del 4 febbraio 2014 la Commissione non si è espressa sulla qualifica di aiuto di Stato di un possibile prestito a breve termine di 10 milioni di EUR.

#### 4. OSSERVAZIONI SUI PROCEDIMENTI D'INDAGINE FORMALE

##### 4.1. OSSERVAZIONI DI CIPRO

- (67) Benché la presente decisione si riferisca a tre procedimenti distinti, la Commissione rileva una sovrapposizione dei loro ambiti di applicazione nella misura in cui si riferiscono al medesimo beneficiario e alcune misure sono le stesse. Pertanto, la Commissione ritiene opportuno unire le osservazioni di Cipro su entrambi i procedimenti d'indagine formale.
- (68) Nelle osservazioni relative al contesto del primo procedimento d'indagine formale le autorità cipriote hanno confermato lo stato di difficoltà dell'impresa Cyprus Airways a partire dal 2009.
- (69) Per quanto riguarda il contributo da parte dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012, le autorità cipriote hanno insistito in primo luogo sul fatto che lo Stato ha agito come un investitore prudente in un'economia di mercato per tutelare il valore dell'investimento ed evitare un impatto negativo su altre attività commerciali a Cipro connesse a Cyprus Airways. La mancata partecipazione da parte di altri azionisti è stata attribuita alla difficile situazione in cui all'epoca versava l'economia cipriota. Tuttavia, le autorità cipriote hanno accettato di includere nell'aiuto alla ristrutturazione notificato la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012.
- (70) Circa l'aiuto al salvataggio, le autorità cipriote hanno sostenuto che si trattava del capitale minimo richiesto dalla società fino alla definizione di un nuovo piano di ristrutturazione, in sostituzione del piano di trasformazione. A loro avviso, il tasso di interesse dell'1,66 %<sup>(16)</sup> costituiva il tasso per le imprese sane. Inoltre hanno richiamato l'attenzione sull'impatto sociale che il fallimento di Cyprus Airways avrebbe avuto senza l'aiuto al salvataggio, nonché sull'importanza della società per il collegamento dell'isola.
- (71) Relativamente alla compensazione ex gratia, le autorità cipriote hanno sostenuto che Cyprus Airways non era obbligata a corrispondere una simile compensazione al personale licenziato. Pertanto, se lo Stato avesse dovuto fornire una compensazione ex gratia, Cyprus Airways non ne avrebbe tratto alcun vantaggio, non vedendosi esentata da obblighi contrattuali di pagamento.
- (72) Con riguardo alla durata del periodo di ristrutturazione, dette autorità hanno richiamato l'attenzione sugli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, che richiedono un periodo di ristrutturazione la cui durata deve essere «la più limitata possibile», citando altresì casi in cui la Commissione aveva approvato periodi di ristrutturazione più lunghi di cinque anni<sup>(17)</sup>. Esse hanno inoltre spiegato che il periodo fino al dicembre 2012 è stato sostanzialmente «perso» a causa di un cambiamento in seno al consiglio di amministrazione, della preparazione e mancata attuazione del piano di trasformazione e del peggioramento della situazione finanziaria della società, che hanno impedito la realizzazione del piano originario, vale a dire un aumento di capitale *pari passu* che non prevedesse un aiuto di Stato e un prestito per il salvataggio.

<sup>(16)</sup> È inferiore al tasso di interesse riportato nella notifica dell'aiuto al salvataggio, cfr. il considerando 29.

<sup>(17)</sup> Decisione della Commissione, del 22 febbraio 2006, relativa al caso N 464/2005, aiuto alla ristrutturazione a favore di AB Kauno ketaus liejykla (GU C 270 del 7.11.2006, pag. 2); decisione della Commissione, del 18 luglio 2001, relativa al caso NN 92/1999, misure a favore di Zentrum Mikroelektronik Dresden AG — Sachsen (GU C 328 del 23.11.2001, pag. 5); decisione della Commissione, del 1° giugno 2005, relativa al caso N 584/2004, aiuto alla ristrutturazione a favore di AB Vingriai (GU C 187 del 30.7.2005, pag. 15); decisione 2010/3/CE della Commissione, del 6 novembre 2008, relativa all'aiuto di Statocaso C 19/2005 (ex N 203/05), concesso dalla Polonia a favore di Stocznia Szczecińska (GU L 5 dell'8.1. 2010).

- (73) In relazione al piano di ristrutturazione del 2013, le autorità cipriote hanno mantenuto la loro posizione secondo cui esso avrebbe permesso alla società il ripristino della propria redditività, malgrado i rischi di una maggiore concorrenza e una potenziale perdita di passeggeri a causa dell'eliminazione del servizio ristorazione nella classe economica. Hanno anche affermato che il piano si basava su ipotesi prudenti circa la posizione finanziaria della società, l'efficacia della rete mantenuta, la fluttuazione dei prezzi del carburante e il tasso di cambio USD/EUR. Esse hanno inoltre rilevato che il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva iniziative per le entrate sul medio-lungo termine, non incluse nei calcoli dello stesso, come la possibile introduzione di metodi di commercializzazione e vendita diretta.
- (74) Per quanto riguarda le rotte in perdita, che il piano di ristrutturazione del 2013 prevedeva di mantenere, le autorità cipriote hanno affermato che tutte presentavano un contributo lordo positivo (vale a dire che copriva almeno i loro costi variabili) e che la società, per attirare passeggeri, doveva mantenere una dimensione critica della sua rete.
- (75) Le autorità cipriote hanno inoltre indicato elementi del piano di ristrutturazione del 2013 sviluppatosi meglio di quanto previsto, come la riduzione delle spese relative ai servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto LCA. In aggiunta hanno chiarito che non vi era un debito in essere nei confronti della società che si occupava dei suddetti servizi presso tale aeroporto.
- (76) Circa le misure compensative, le autorità cipriote hanno indicato che tutte le rotte per cui era stato proposto l'abbandono o una riduzione di capacità, ad eccezione di una<sup>(18)</sup>, nel 2012 erano redditizie a livello di contributo lordo, ossia coprivano i loro costi variabili. Hanno anche fornito una tabella con specificazione dei posti/chilometro offerti per rotta.
- (77) Relativamente alle questioni di aiuto limitato al minimo e di contributo proprio, esse hanno fornito attivi supplementari che Cyprus Airways aveva intenzione di vendere per aumentare il livello di contributo proprio, ossia l'aeromobile di proprietà e i due motori rimasti. Nel frattempo le due bande orarie LHR erano state vendute a una cifra complessiva maggiore del previsto, con conseguente incremento del contributo proprio previsto al 41,8 % dei costi di ristrutturazione.
- (78) Le autorità cipriote hanno confermato che il fondo di previdenza è parte integrante di Cyprus Airways, pur trattandosi di un soggetto giuridico distinto, e che il trasferimento della proprietà ad Atene si traduceva in una perdita di controllo sulla stessa da parte di Cyprus Airways. Hanno quindi insistito sul fatto che il trasferimento di tale proprietà ad Atene al fondo di previdenza fosse un contributo proprio reale, che riduceva i costi di ristrutturazione derivanti dalla copertura del suo deficit.
- (79) Di fatto, le autorità cipriote hanno anche spiegato che l'aiuto alla ristrutturazione ai sensi della misura 4 sarebbe stato adeguato al contributo proprio realizzato, così che la somma dei due importi coprisse solo i costi di ristrutturazione. Entrate maggiori attraverso il contributo proprio si sarebbero così tradotte in un aiuto alla ristrutturazione inferiore.
- (80) Il contributo proprio definitivo proposto era quindi come indicato di seguito.

Tabella 5

**Contributo proprio suggerito aggiornato in seguito alle osservazioni di Cipro**

	Importo (in milioni di EUR)	Realizzazione — Valutazione
Vendita di due aeromobili Airbus A319	22,1	Conclusa nell'aprile 2012
Vendita di bande orarie serali LHR	6,3	Accordo di trasferimento concluso nel marzo 2014
Vendita di bande orarie mattutine LHR	22,8	Accordo di trasferimento concluso nel giugno 2014

<sup>(18)</sup> Nel 2012 la rotta LCA-ATH-LCA sembrava avere un contributo lordo negativo. Le autorità cipriote hanno chiarito che essa veniva operata insieme ad altre rotte nazionali in Grecia e che tra LCA e ATH era redditizia a livello di contributo lordo. Tuttavia, le autorità cipriote non hanno mai trasmesso i dati a sostegno di tale affermazione.

	Importo (in milioni di EUR)	Realizzazione — Valutazione
Vendita di ricambi	3,5	Nessuna valutazione di esperti — stimata: 2,0 milioni di EUR nel 2013; 1,1 milioni di EUR nel 2014; 0,4 milioni di EUR nel 2015. Realizzata in base ai dati forniti dalle autorità cipriote: 0,86 milioni di EUR
Vendita di proprietà a Nicosia	3,1	Conclusa il 6 agosto 2013
Trasferimento di proprietà ad Atene al fondo di previdenza	0,76	Suffragato da valutazione di esperti — Accordo di trasferimento concluso nell'agosto 2013
Vendita di un Airbus A320	2,5	Nessuna valutazione di esperti — vendita in sospenso
Vendita di due motori	0,51	Conclusa il 28 aprile 2014
Contributo proprio complessivo suggerito	<b>61,57</b>	

- (81) Le autorità cipriote hanno riconosciuto che il contributo proprio previsto del 41,8 % è inferiore al livello richiesto dagli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 (50 % dei costi di ristrutturazione per le grandi imprese). Tuttavia hanno sostenuto che il caso di Cyprus Airways era particolarmente difficile, il che giustificerebbe un contributo proprio inferiore, in particolare per via della situazione economica e finanziaria del paese e del divieto di sorvolo da parte della Turchia. Inoltre hanno richiamato la notevole riduzione di capacità.
- (82) Per quanto riguarda il principio dell'aiuto «una tantum», le autorità cipriote hanno ribadito in varie osservazioni le proprie argomentazioni circa l'impatto della crisi finanziaria in Grecia e a Cipro, il divieto di sorvolo per gli aeromobili ciprioti da parte della Turchia, l'attività di un aeroporto «illegale» nella parte settentrionale occupata di Cipro, la situazione politica instabile nel Medio Oriente e il fatto che la concessione di un aiuto al salvataggio e/o alla ristrutturazione non dovrebbe costituire un motivo sufficiente per vietare un ulteriore aiuto al medesimo beneficiario.
- (83) Secondo le autorità cipriote l'ampliamento dei voli nazionali di Cyprus Airways in Grecia tra il 2011 e il 2013 costituiva prova del fatto che l'impatto della crisi era difficile da prevedere e che alcune rotte per il Medio Oriente, che rappresentavano una parte «non trascurabile» delle entrate della società, avevano subito un calo significativo del numero di passeggeri, come quello del 94 % dei passeggeri provenienti dall'Egitto. Gli avvertimenti relativi all'effetto negativo della situazione economica in Europa e all'instabilità in Medio Oriente su Cyprus Airways, già riscontrati nelle relazioni annuali della società del 2007, 2008 e 2009 e menzionati dalla Commissione nella decisione del 6 marzo 2013, sono stati ritenuti «affermazioni generiche».
- (84) Le autorità cipriote hanno anche evidenziato che il numero totale di passeggeri nel mercato cipriota era rimasto relativamente stabile negli ultimi anni, ma che la maggior parte dei passeggeri proveniva ora da Israele e dalla Russia. Il divieto di sorvolo da parte della Turchia si traduceva in uno svantaggio per Cyprus Airways ad operare nel mercato russo a causa del tempo di volo aggiuntivo. Hanno inoltre fornito prove del fatto che, benché il numero di passeggeri nel mercato greco fosse calato marginalmente a partire dal 2008, la tariffa media dei voli greci (compresi i voli nazionali) era diminuita in modo significativo.
- (85) Circa il prestito a breve termine di 10 milioni di EUR, le autorità cipriote hanno spiegato che si aspettavano di vendere le bande orarie serali LHR a un prezzo elevato e pertanto la concessione del prestito non sarebbe stata necessaria.
- (86) Infine, le suddette autorità hanno giustificato l'offerta di aiuto alla formazione nel biennio 2010-2011 sostenendo che Cyprus Airways aveva iniziato ad avere difficoltà solo alla fine del 2011. Questa affermazione si poneva in contrasto con quanto dichiarato da loro in precedenza (cfr. il precedente considerando 68).

## 4.2. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (87) Nel corso dei due procedimenti d'indagine formale sono state presentate osservazioni da parte di Air France Consulting, tre concorrenti (Ryanair, International Airlines Group e un terzo concorrente che non ha voluto rivelare la propria identità), i sindacati di Cyprus Airways <sup>(19)</sup> e il beneficiario.
- (88) Air France Consulting, che ha redatto il piano di trasformazione, ha chiarito che questo offriva un cambiamento nel giro di un anno nonché una piena ripresa finanziaria di Cyprus Airways entro due anni e che il capitale necessario avrebbe potuto essere fornito attraverso la ristrutturazione finanziaria, anziché in contanti. Ha anche affermato la propria convinzione nella credibilità del piano di trasformazione asserendo che questo si basava sullo sviluppo operativo di Cyprus Airways al di fuori di Atene sulle rotte europee internazionali. Ha inoltre dichiarato che le decisioni adottate da Cyprus Airways nel 2013 (riduzione della flotta a 6 aeromobili, licenziamento di 490 membri del personale) avrebbero soltanto indebolito ulteriormente la situazione finanziaria della società.
- (89) I tre concorrenti non hanno condiviso le affermazioni delle autorità cipriote sull'importanza di Cyprus Airways per l'infrastruttura e lo sviluppo di Cipro e si sono dichiarati pronti a espandere le rotte da/verso Cipro.
- (90) Per quanto riguarda l'esistenza dell'aiuto e la compatibilità, i concorrenti hanno concordato con la Commissione nell'affermare che la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario della società non rispecchiava la condotta di un investitore in un'economia di mercato.
- (91) I concorrenti hanno anche messo in dubbio il ripristino della redditività della società, esprimendo dubbi sull'efficacia della rete e della flotta mantenute e sulla realistica delle ipotesi del piano e della redditività prevista, specialmente con riferimento ai risparmi sul carburante e alle entrate aggiuntive attraverso un aumento delle tariffe. Hanno inoltre fatto notare i maggiori rischi di concorrenza per le rotte redditizie che Cyprus Airways prospettava di mantenere, oltre a Tel Aviv e Mosca.
- (92) I concorrenti hanno anche messo in dubbio l'esistenza di circostanze veramente eccezionali e imprevedibili a giustificazione di un'eccezione al principio dell'aiuto «una tantum». Inoltre, il concorrente che non ha voluto rivelare la propria identità ha ritenuto che la redditività delle rotte proposte come misure compensative dovesse essere misurata a livello di profitto netto, vale a dire includendo i costi fissi assegnati, e non solo a livello lordo, ossia includendo soltanto i costi variabili.
- (93) Infine, Ryanair ha espresso dubbi sul fatto che la società potesse raggiungere la riduzione del personale prevista a causa della resistenza dei sindacati e ha sostenuto che, se l'aiuto alla ristrutturazione a favore di Cyprus Airways fosse stato ritenuto compatibile, questo avrebbe potuto essere concesso a condizione che la società abbandonasse le rotte rimaste non redditizie per tre anni dopo l'approvazione. Ryanair ha sostenuto inoltre che, insieme ad altre aziende, era stata soggetta alle stesse condizioni relative all'instabilità in Medio Oriente e alla crisi economica in Grecia e a Cipro. Ciononostante, Ryanair ha affermato che altre società sono riuscite ad adattarsi e a crescere nel nuovo ambiente, citando a titolo esemplificativo la propria crescita nel mercato greco e cipriota negli anni più recenti. Inoltre, nelle osservazioni trasmesse il 6 giugno 2014, Ryanair ha evidenziato un articolo di stampa del 19 maggio 2014 secondo il quale il governo cipriota aveva promesso di offrire 4 milioni di EUR al personale di Cyprus Airways licenziato e ha affermato che questo costituiva un ulteriore aiuto di Stato a favore di Cyprus Airways.
- (94) Cyprus Airways e i suoi sindacati hanno sostenuto le affermazioni delle autorità cipriote e hanno ribadito la loro fiducia nella redditività della società e nel suo ruolo per l'economia e il collegamento di Cipro.

## 4.3. OSSERVAZIONI DI CIPRO SULLE OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (95) Le autorità cipriote hanno ritenuto inutile commentare sul piano di trasformazione e sulle osservazioni di Air France Consulting, vista l'esistenza di un piano di ristrutturazione aggiornato. Hanno ribadito l'importanza del ruolo di Cyprus Airways per l'economia e il collegamento dell'isola e hanno insistito sul fatto che l'instabilità in Medio Oriente fosse una situazione eccezionale e imprevedibile che aveva inciso negativamente su Cyprus Airways. Hanno espresso dubbi sul fatto che i concorrenti potessero sopperire alle carenze del collegamento derivanti da un possibile fallimento di Cyprus Airways, vista la stagionalità del mercato.

---

<sup>(19)</sup> PASYPI-PALPU (Pancyprian Airline Pilots Union, Unione dei piloti di Pancyprian Airline), SYNIKA (Cyprus Airways Employees Trade Union, Unione sindacale dei dipendenti di Cyprus Airways), ASYSEKA (Independent Trade Union of Employees in Cyprus Airways Group, Unione sindacale indipendente dei dipendenti di Cyprus Airways Group), SIDIKEK PEO (Trade Union of Semi-public, municipal and communal employees of Cyprus, Unione sindacale dei dipendenti semi-pubblici, municipali e comunali di Cipro), SYPKKA (Trade Union of Flight Attendants of Cyprus Airways, Unione sindacale degli assistenti di volo di Cyprus Airways).

- (96) Per quanto riguarda la compatibilità delle misure rispetto agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, le autorità cipriote hanno insistito sul fatto che il piano di ristrutturazione del 2013 si basava su ipotesi realistiche e non sottovalutava alcun effetto negativo derivante dalla flotta di piccole dimensioni o da difficoltà nella realizzazione di iniziative relative ai costi.
- (97) Infine, nelle osservazioni trasmesse il 9 settembre 2013 le autorità cipriote hanno dichiarato che non sarebbero stati concessi pagamenti *ex gratia* ai dipendenti licenziati. Di conseguenza, nelle loro osservazioni del 3 agosto 2014 tali autorità hanno spiegato che, per ragioni socioeconomiche, il governo ha deciso di compensare direttamente gli ex dipendenti di Cyprus Airways che si erano già licenziati o che erano stati licenziati. La decisione è stata adottata e le compensazioni sono state corrisposte solo al termine delle dimissioni o dei licenziamenti; questo non avrebbe costituito un aiuto di Stato in favore di Cyprus Airways. Tutti gli obblighi giuridici di Cyprus Airways nei confronti di tali dipendenti sono stati pienamente adempiuti dalla stessa società.
- (98) Le autorità cipriote non hanno inoltre considerato che l'approvazione dell'aiuto dovrebbe essere soggetta a eventuali condizioni.

## 5. VALUTAZIONE

- (99) La presente decisione valuterà se le misure in esame costituiscano aiuto di Stato a favore di Cyprus Airways ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e se tale aiuto possa essere compatibile con il mercato interno.
- (100) La Commissione osserva che l'aiuto fornito mediante la misura 4, notificato insieme al piano di ristrutturazione del 2013 nell'ottobre 2013, comprende già l'aiuto fornito dalla misura 1 (erogato sotto forma di anticipi nel periodo compreso tra settembre e dicembre 2012), nonché dalla misura 2 (aiuto al salvataggio notificato nel dicembre 2012 ed erogato parzialmente tra gennaio e luglio 2013). Entrambe le misure sono state attuate nell'ottica di garantire la sopravvivenza della società nel breve termine prima della possibile elaborazione di un piano di ristrutturazione completo. Vista la mancata attuazione del piano di trasformazione del 2012, la Commissione ritiene che entrambe le misure rientrino nel piano di ristrutturazione del 2013 e pertanto valuterà soltanto le misure 1 e 2, nella misura in cui queste costituiscono aiuto di Stato, nel contesto della misura 4, vale a dire come una misura di aiuto alla ristrutturazione complessiva.

### 5.1. ESISTENZA DI AIUTO DI STATO

- (101) L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato stabilisce che sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

#### 5.1.1. Misure 1, 2 e 4

- (102) Nella decisione del 6 marzo 2013 la Commissione è giunta alla conclusione in via provvisoria secondo cui la misura 1, ossia la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012 di Cyprus Airways, costituiva aiuto di Stato.
- (103) La misura comprendeva risorse pubbliche ed era imputabile allo Stato. Essa forniva un vantaggio selettivo a Cyprus Airways, perché la Commissione ha ritenuto che in tali condizioni un investitore privato non avrebbe fornito capitale alla società, date le gravi difficoltà in cui essa versava, la mancanza di prospettive di redditività alla data della concessione, nonché l'alterativa di un prestito di azionista provvisto delle garanzie adeguate. Inoltre, praticamente nessun azionista privato esistente di Cyprus Airways ha partecipato all'aumento di capitale, dal momento che soltanto 106 000 EUR sono stati raccolti da azionisti privati (rispetto ai 13,67 milioni di EUR originariamente previsti). La quota dello Stato in Cyprus Airways è aumentata quindi passando dal 69 % al 93,67 %. Pertanto, la misura non era in linea con il principio dell'investitore operante in un'economia di mercato<sup>(20)</sup>.

<sup>(20)</sup> Cfr., per esempio, causa C-305/89, Italia/Commissione («Alfa Romeo») (Raccolta 1991, pagg. I-1603, punti 18 e 19); causa T-16/96, CityFlyer Express/Commissione (Raccolta 1998, pagg. II-757, punto 51); cause riunite T-129/95, T-2/96 e T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Commissione (Raccolta 1999, pag. II-17, punto 104); cause riunite T-268/08 e T-281/08, Land Burgenland e Austria/Commissione (Raccolta 2012, pagg. II-0000, punto 48).

- (104) La Commissione non concorda con la posizione delle autorità cipriote sul fatto che lo Stato abbia agito come investitore operante in un'economia di mercato al fine di proteggere il valore del proprio investimento, perché l'aumento di capitale per 31,33 milioni di EUR non era comunque sufficiente a permettere alla società di sopravvivere. Questo è stato provato dal fatto che la società ha ricevuto un finanziamento al salvataggio supplementare nell'ambito della misura 2 (aiuto al salvataggio) solo a distanza di qualche mese. Per quanto riguarda la mancata partecipazione di altri investitori a causa della difficile situazione dell'economia cipriota all'epoca, la Commissione osserva che se un tale investimento avesse attratto un investitore in un'economia di mercato, sarebbe stato prevedibile che investitori stranieri avrebbero espresso un interesse.
- (105) In ogni caso, la Commissione prende atto dell'intenzione delle autorità cipriote di includere la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012 nell'aiuto alla ristrutturazione notificato.
- (106) Pertanto, la misura 1 ha consentito il proseguimento dell'attività di Cyprus Airways, dal momento che la società non ha dovuto affrontare le conseguenze normalmente derivanti dai suoi scarsi risultati finanziari. Dal momento che Cyprus Airways opera nel mercato SEE liberalizzato per il trasporto aereo con altre compagnie aeree del SEE, la misura 1 poteva creare distorsioni alla concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (107) La misura 2 è stata notificata come prestito per il salvataggio fornito sotto forma di prestito statale, che avrebbe maturato un interesse dell'1,76 % da estinguere entro il 30 giugno 2013. Nella decisione del 6 marzo 2013 la Commissione ha ritenuto che nessun creditore prudente avrebbe concesso un prestito con un tale tasso di interesse a un'impresa in difficoltà. Inoltre, le autorità cipriote non hanno dimostrato come Cyprus Airways avrebbe potuto rimborsare il prestito dopo sei mesi. Dal momento che vengono soddisfatti tutti gli altri criteri ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato (come spiegato ulteriormente nella decisione del 6 marzo 2013, cui la presente decisione fa riferimento su questo punto), la misura 2 costituisce un aiuto di Stato. Le autorità cipriote riconoscono che il prestito costituisce un aiuto al salvataggio nella loro risposta alla decisione del 6 marzo 2013. La Commissione rileva che il prestito non verrà rimborsato e che è stato notificato dalle autorità cipriote nell'ambito dell'aiuto alla ristrutturazione (misura 4).
- (108) La misura 4 è stata notificata come aiuto alla ristrutturazione. Di fatto, tutti gli elementi che la compongono comprendono risorse pubbliche e sono imputabili allo Stato, sotto forma di un conferimento di capitale, una conversione del debito in azioni o coprendo direttamente parte del deficit del fondo di previdenza. La misura 4 fornisce a Cyprus Airways un vantaggio selettivo, poiché un investitore operante in un'economia di mercato non avrebbe concesso un simile finanziamento a una società in una tale situazione economica (con perdite accumulate per 99,7 milioni di EUR, un effetto leva molto accentuato e priva di una base di capitale). Infine, per le ragioni riportate al precedente considerando 106, è possibile che la misura incida sugli scambi tra gli Stati membri e crei distorsioni alla concorrenza.
- (109) La Commissione perviene dunque alla conclusione che la misura 4 costituisce aiuto di Stato a favore di Cyprus Airways ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Secondo la notifica, l'aiuto ammonta a 102,9 milioni di EUR. La Commissione prende atto della dichiarazione delle autorità cipriote sul fatto che la possibile concessione del prestito a breve termine di 10 milioni di EUR non sarà necessaria e che non è quindi inclusa nell'aiuto alla ristrutturazione nel suo insieme. Per quanto riguarda la data della concessione, la Commissione osserva che la misura 4 è stata concessa in quote.
- (110) La quota (a), per un importo di 31,33 milioni di EUR (la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012) è stata concessa come indicato di seguito.

Tabella 6

**Date di concessione della partecipazione dello Stato all'aumento del capitale azionario del 2012**

Importo (in milioni di EUR)	Data di concessione
3,0	12 settembre 2012
3,0	20 settembre 2012
5,0	26 settembre 2012

Importo (in milioni di EUR)	Data di concessione
4,0	11 ottobre 2012
16,33	28 dicembre 2012
<b>Totale: 31,33</b>	

- (111) La quota b), per un importo di 34,5 milioni di EUR (il prestito per il salvataggio) è stata concessa come indicato di seguito.

Tabella 7

**Date di concessione del prestito per il salvataggio del 2013 dello Stato**

Importo (in milioni di EUR)	Data di concessione
3,0	22 gennaio 2013
5,0	29 gennaio 2013
3,5	28 febbraio 2013
10,0	2 maggio 2013
13,0	26 luglio 2013
<b>Totale: 34,5</b>	

- (112) Circa le altre quote della misura 4, ossia c) l'attivazione della garanzia statale e la successiva conversione del debito di 28,5 milioni di EUR in azioni, e d) la copertura di 8,6 milioni di EUR del deficit del fondo di previdenza, la Commissione non dispone di alcuna indicazione attestante la loro già avvenuta concessione.

**5.1.2. Misura 3**

- (113) La Commissione prende atto del chiarimento fornito dalle autorità cipriote nel settembre 2013 sul fatto che nessuna compensazione *ex gratia* era stata o sarebbe stata fornita ai dipendenti licenziati.
- (114) Quasi un anno dopo, nelle osservazioni trasmesse nell'agosto 2014, le autorità cipriote hanno spiegato che nel maggio/giugno 2014 il governo cipriota, per ragioni socioeconomiche, ha deciso di compensare direttamente gli ex dipendenti di Cyprus Airways che avevano già presentato le dimissioni o che erano stati licenziati. La decisione è stata adottata e le compensazioni sono state corrisposte solo al termine delle dimissioni o dei licenziamenti. Tutti gli obblighi giuridici di Cyprus Airways nei confronti di tali dipendenti sono stati pienamente adempiuti dalla stessa società.
- (115) Secondo le autorità cipriote, le dimissioni e i licenziamenti dei dipendenti di Cyprus Airways secondo il piano di ristrutturazione del 2013 sono stati attuati senza nessuna compensazione aggiuntiva da parte del governo cipriota, che avrebbe piuttosto adottato una decisione *ex post* per compensare direttamente gli ex dipendenti di Cyprus Airways.
- (116) Sembra quindi che le intenzioni iniziali delle autorità cipriote di fornire una compensazione *ex gratia* ai dipendenti da licenziare sia stata abbandonata; pertanto, la Commissione ritiene che non occorra giungere a una conclusione in merito alla qualifica di aiuto di Stato della misura 3.

**5.1.3. Misura 5**

- (117) Nel 2010 e nel 2011 è stato concesso a Cyprus Airways un importo di 269 317,94 EUR attraverso un regime di aiuti di Stato, il quale ha permesso la concessione di sovvenzioni a carico del bilancio statale a favore di società scelte a scopi di formazione. La Commissione perviene dunque alla conclusione secondo cui la misura 5 costituisce un aiuto di Stato a favore di Cyprus Airways ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Le autorità cipriote non contestano tale qualifica.

- (118) L'aiuto alla formazione è stato concesso a Cyprus Airways per 303 progetti di formazione per il biennio 2010-2011. Tuttavia, le autorità cipriote non hanno fornito informazioni dettagliate sulla data di concessione di ciascun progetto.

#### 5.1.4. Conclusione sull'esistenza di aiuto di Stato

- (119) Alla luce di quanto precede, la Commissione non ritiene necessario valutare se la misura 3 costituisca un aiuto di Stato. A suo avviso le misure 1, 2, 4 e 5 costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (120) L'importo complessivo dell'aiuto di Stato compreso nelle misure 1, 2 e 4 ammonta a 102,9 milioni di EUR. Le prime due quote, ossia 65,83 milioni di EUR, sono state già concesse in varie date comprese tra il 12 settembre 2012 e il 26 luglio 2013.
- (121) L'aiuto di Stato compreso nella misura 5 è di 269 317,94 EUR ed è stato concesso nel biennio 2010-2011.

#### 5.2. AIUTO ILLEGALMENTE CONCESSO

- (122) Le misure 1, 2 e, pertanto, la misura 4 costituiscono un aiuto di Stato e sono state concesse in violazione degli obblighi di notifica e sospensione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato. Lo stesso vale per la misura 5. Di conseguenza, ciascuna di tali misure costituisce un aiuto di Stato illegalmente concesso.

#### 5.3. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

- (123) Poiché alcune misure costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, la loro compatibilità deve essere valutata alla luce delle eccezioni di cui ai paragrafi 2 e 3 di tale articolo. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, è lo Stato membro che deve invocare motivazioni possibili per la compatibilità e dimostrare che siano soddisfatte le condizioni per tale compatibilità<sup>(21)</sup>.
- (124) Le autorità cipriote hanno sostenuto inizialmente che la misura 1 non costituisse un aiuto di Stato, notificando la misura 2 come aiuto al salvataggio. Tuttavia, in seguito al primo procedimento d'indagine formale e ai dubbi espressi in merito dalla Commissione, nonché al mancato rimborso previsto del prestito di salvataggio ai sensi della misura 2, le autorità cipriote hanno in seguito sostenuto la compatibilità delle misure 1, 2 e 4 come aiuti alla ristrutturazione secondo gli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004.
- (125) In particolare, le autorità cipriote hanno prenotificato un piano di ristrutturazione il 22 luglio 2013 e hanno notificato un piano aggiornato il 23 ottobre 2013. Successivamente hanno fornito ulteriori delucidazioni. Tuttavia, le ipotesi e le idee principali del piano di ristrutturazione del 2013 sono rimaste inalterate dalla notifica del 23 ottobre 2013.
- (126) Per quanto riguarda la misura 5, le autorità cipriote hanno sostenuto che si trattava di un aiuto alla formazione compatibile ai sensi del RGEC. La Commissione ha tuttavia stabilito che Cyprus Airways è stata un'impresa in difficoltà sin dal 2009, conformemente alle informazioni fornite dalle autorità cipriote. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, lettera c), del RGEC, le società in difficoltà sono escluse dal suo ambito di applicazione. Pertanto, Cyprus Airways non è risultata idonea all'aiuto alla formazione a partire dal 2009.
- (127) In aggiunta, secondo il punto 20 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, «l'impresa in difficoltà non può essere considerata uno strumento idoneo per la promozione degli obiettivi di altre politiche pubbliche, fintanto che non ne venga ripristinata la redditività. Pertanto, la Commissione ritiene che gli aiuti a favore delle imprese in difficoltà possano contribuire allo sviluppo di attività economiche, senza alterare le condizioni degli scambi tra Stati membri in misura contraria al comune interesse, solo quando siano rispettate le condizioni fissate nei presenti orientamenti». Pertanto, la Commissione può solo valutare la misura 5 come un aiuto alla ristrutturazione soggetto al piano di ristrutturazione del 2013.
- (128) Considerando che soltanto una base di compatibilità è adeguata per le misure 1, 2, 4 e 5, la Commissione ritiene opportuno valutare tutte le misure insieme. Per questa valutazione la Commissione farà riferimento in particolare ai punti da 31 a 77 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004.

<sup>(21)</sup> Causa C-364/90, Italia/Commissione (Raccolta 1993, pagg. I-2097, punto 20).

### 5.3.1. Ammissibilità — Impresa in difficoltà

- (129) Nella decisione del 6 marzo 2013 (considerando da 41 a 46) la Commissione ha concluso in via preliminare che Cyprus Airways è stata un'impresa in difficoltà a partire dal 2010. Tale conclusione è stata ribadita nella decisione del 4 febbraio 2014 (considerando da 83 a 84). Successivamente le autorità cipriote hanno ammesso che Cyprus Airways è stata un'impresa in difficoltà a partire dal 2009.
- (130) Secondo le informazioni contenute nelle relazioni finanziarie disponibili al pubblico, i dati finanziari chiave di Cyprus Airways dal 2009 erano come indicato di seguito.

Tabella 8

#### Dati finanziari chiave di Cyprus Airways 2008 — Primo semestre 2012 (in milioni di EUR)

	2008	2009	2010	2011	Primo semestre 2012 (*)
<b>Fatturato</b>	311,4	247,5	236,3	212,8	71,3
<b>EBT</b>	2,1	- 3,2	- 2,9	- 23,8	- 34,2
<b>Capitale sociale</b>	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2
<b>Capitale proprio</b>	13,9	9,4	7,7	- 15,9	- 48,6

(\*) Cyprus Airways non ha pubblicato bilanci a partire dal primo semestre del 2012.

- (131) Il punto 10, lettera a), degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 stabilisce che una società a responsabilità limitata è considerata in difficoltà «qualora abbia perso più della metà del capitale sociale e la perdita di più di un quarto di tale capitale sia intervenuta nel corso degli ultimi dodici mesi».
- (132) Inoltre, conformemente al punto 11 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, un'impresa può essere considerata in difficoltà «quando siano presenti i sintomi caratteristici di un'impresa in difficoltà, quali il livello crescente delle perdite, la diminuzione del fatturato, l'aumento delle scorte, la sovracapacità, la diminuzione del flusso di cassa, l'aumento dell'indebitamento e degli oneri per interessi, nonché la riduzione o l'azzeramento del valore netto delle attività». A tal riguardo, secondo la giurisprudenza del Tribunale, «l'esistenza di un capitale proprio negativo [...] può essere considerato un indice importante di una situazione di difficoltà finanziaria di un'impresa»<sup>(22)</sup>.
- (133) Il punto 10, lettera a), degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, riflette l'idea che una società che registra gravi perdite del proprio capitale sociale non sarà in grado di contenere le perdite che la condurranno quasi certamente al collasso economico, nel breve o nel medio periodo. La Commissione ritiene che lo stesso valga a fortiori per una società che ha perso tutto il capitale sociale e abbia fondi propri negativi<sup>(23)</sup>.
- (134) Come indicato nella precedente tabella 8, Cyprus Airways presentava un capitale proprio negativo dal 2011. Inoltre, il capitale proprio stava diminuendo già nel 2009 e nel 2010 ed era ben al di sotto del livello del capitale sociale. Rispetto al punto 11, la tabella 8 mostra che già dal 2009 Cyprus Airways registrava una diminuzione del fatturato e un livello crescente delle perdite. Nel 2009 il fatturato è calato quasi del 21 % rispetto al 2008 e la società ha registrato una perdita (EBT) di 3,2 milioni di EUR, tendenza protrattasi negli anni successivi.
- (135) In considerazione di quanto esposto e tenendo conto delle osservazioni trasmesse dalle autorità cipriote (cfr. il precedente considerando 68), la Commissione giunge alla conclusione secondo cui Cyprus Airways è stata un'impresa in difficoltà a partire dal 2009, in parte conformemente al punto 10 (in particolare a partire dal 2011) e in ogni caso conformemente al punto 11 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004.
- (136) Secondo il punto 33 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione, «l'impresa deve essere un'impresa in difficoltà ai sensi dei presenti orientamenti». Tale condizione è pertanto soddisfatta.

<sup>(22)</sup> Cause riunite T-102/07, Freistaat Sachsen/Commissione, e T-120/07, MB Immobilien e MB System/Commissione (Raccolta 2010, pagg. II-585, punto 106).

<sup>(23)</sup> Cfr. Decisione 2008/716/CE della Commissione, del 2 aprile 2008, relativa all'aiuto di Stato C 38/07 (ex NN 45/07) cui la Francia ha dato esecuzione a favore di Arbel Fauvet Rail SA, punto 35 (GU L 238 del 5.9.2008, pag. 27).

### 5.3.2. Durata del piano di ristrutturazione del 2013 — Ripristino della redditività a lungo termine

- (137) I punti da 35 a 37 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 così stabiliscono: «35. Il piano di ristrutturazione, la cui durata deve essere la più limitata possibile, deve permettere di ripristinare la redditività a lungo termine dell'impresa entro un lasso di tempo ragionevole e sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future. Gli aiuti per la ristrutturazione devono perciò essere collegati a un piano di ristrutturazione realizzabile, che impegni lo Stato membro. Il piano deve essere presentato alla Commissione corredato di tutte le informazioni utili, tra cui in particolare uno studio di mercato. Il miglioramento della redditività deve essere soprattutto il risultato delle misure di risanamento interne contenute nel piano di ristrutturazione; potrà basarsi su fattori esterni, quali variazioni dei prezzi e della domanda, su cui l'impresa non può esercitare un'influenza di rilievo, ma solo ove si tratti di previsioni di mercato generalmente accettate. La ristrutturazione deve prevedere l'abbandono delle attività che, anche dopo la ristrutturazione, resterebbero strutturalmente deficitarie».
- (138) «36. Il piano di ristrutturazione deve descrivere le circostanze all'origine delle difficoltà dell'impresa, in modo da consentire di valutare l'adeguatezza delle misure proposte. Esso deve tener conto, tra l'altro, della situazione e della probabile evoluzione della domanda e dell'offerta sul mercato rilevante dei prodotti, con ipotesi diverse — ottimiste, pessimiste e moderate — che tengano conto dei punti di forza e delle debolezze specifiche dell'impresa. Esso deve permettere una transizione verso una nuova struttura che offra all'impresa prospettive di redditività a lungo termine e le consenta di funzionare con i propri mezzi».
- (139) «37. Il piano di ristrutturazione deve proporre una trasformazione tale da consentire all'impresa, dopo la ristrutturazione, di coprire la totalità dei suoi costi, compresi l'ammortamento e gli oneri finanziari. Il tasso di rendimento previsto del capitale proprio deve essere sufficiente per permettere all'impresa di affrontare la concorrenza sul mercato facendo affidamento soltanto sulle proprie forze. Nel caso in cui i problemi dell'impresa siano dovuti a carenze del sistema di governo societario, dovranno essere introdotti opportuni adeguamenti».
- (140) Per quanto riguarda la durata, il piano di ristrutturazione notificato copre il periodo compreso tra la prima vendita di un attivo nell'ambito del contributo proprio della società ai suoi costi di ristrutturazione nell'aprile 2012 e la fine del 2017, e prevede di ripristinare la redditività di Cyprus Airways a partire dall'esercizio 2014. La durata del periodo di ristrutturazione secondo la notifica è pertanto di cinque anni e sei mesi.
- (141) La Commissione osserva che è più lungo del periodo di ristrutturazione da essa approvato per altre compagnie aeree, che normalmente è di cinque anni<sup>(24)</sup>.
- (142) La Commissione osserva inoltre che la misura 5 era stata concessa nel periodo 2010-2011. Poiché la concessione era avvenuta nel momento in cui la società si trovava già in difficoltà finanziaria, tale misura non rientrava nell'ambito del RGEC. Questo significa che si trattava di un aiuto alla formazione incompatibile o che avrebbe dovuto essere considerato come un aiuto alla ristrutturazione con compatibilità da valutare in quel contesto. In quest'ultimo scenario, ciò avrebbe prorogato il periodo di ristrutturazione di circa sette anni (e quindi avrebbe anche fatto parte del piano di ristrutturazione notificato).
- (143) La Commissione può accettare un periodo di ristrutturazione più lungo in casi motivati. In questo caso, tuttavia, le autorità cipriote non erano in grado di giustificare il motivo per cui Cyprus Airways aveva bisogno di oltre cinque anni per concludere la propria ristrutturazione. Di fatto, la Commissione osserva che il tempo «perso» descritto dalle autorità cipriote al precedente punto (72) e dovuto a ritardi nel processo decisionale interno dello Stato<sup>(25)</sup> rientrava nel controllo delle autorità. Inoltre, diversamente da quanto avvenuto in altre situazioni, il piano di ristrutturazione del 2013 di Cyprus Airways non presenta nessuna delle peculiarità precedentemente accettate dalla Commissione nelle decisioni riportate dalle autorità cipriote; questo consentirebbe alla Commissione di concludere che, nel caso in

<sup>(24)</sup> Cfr. decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.34191 (2012/C) relativa alle misure cui la Lettonia ha dato esecuzione in favore di A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non ancora pubblicata, considerando 179; decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.32715 (2012/C) relativa ad Adria Airways d.d., non ancora pubblicata, considerando 131; decisione 2013/151/UE della Commissione, del 19 settembre 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.30908 (11/C) (ex N 176/10) concesso dalla Repubblica ceca a favore della compagnia České aerolinie, a.s. (ČSA — České aerolinie — piano di ristrutturazione) (GU L 92 del 3.4.2013, pag. 16), considerando 107, e decisione 2012/661/UE della Commissione, del 27 giugno 2012, relativa all'aiuto di Stato n. SA.33015 (2012/C) a cui Malta intende dare esecuzione a favore di Air Malta plc. (GU L 301 del 30.10.2012, pag. 29), considerando 93; decisione della Commissione, del 29 luglio 2014, nel caso SA.36874 (2013/N) relativa all'aiuto alla ristrutturazione a favore di LOT Polish Airlines SA, non ancora pubblicata, considerando 241.

<sup>(25)</sup> Sono trascorsi circa quattro mesi tra la delibera del consiglio del febbraio 2012 e l'approvazione, da parte del consiglio dei ministri, di un progetto di legge a favore dell'aumento di capitale nel giugno 2012. La Camera dei rappresentanti ha inoltre chiesto condizioni aggiuntive prima dell'approvazione dell'aumento di capitale.

questione, si potrebbe accettare un periodo di ristrutturazione più lungo. Tali peculiarità potrebbero essere, per esempio, una notevole riduzione della capacità o una quota di mercato particolarmente ridotta<sup>(26)</sup>.

- (144) Di conseguenza, la Commissione non concorda sul fatto che il lasso di tempo di cinque anni e sei mesi (e ancor meno di sette anni) sia ragionevole nel caso di Cyprus Airways.
- (145) Per quanto riguarda il contenuto del piano di ristrutturazione del 2013, la Commissione osserva che le autorità cipriote non avevano risposto in modo esaustivo ai dubbi espressi nella decisione del 4 febbraio 2014.
- (146) In particolare, le autorità cipriote sostenevano che il piano teneva conto dell'efficacia della rete mantenuta e della potenziale perdita della domanda di passeggeri e che, in base ai dati più recenti, non vi erano rischi di una fluttuazione negativa del prezzo del carburante e del tasso di cambio EUR/USD. Sostenevano inoltre che, rispetto alle scarse prestazioni del passato, la posizione finanziaria prevista della società era soddisfacente. Hanno fatto riferimento a elementi del piano di ristrutturazione del 2013 sviluppatasi meglio del previsto, come la rinegoziazione delle tariffe dei servizi di assistenza a terra all'aeroporto di Larnaca.
- (147) Tuttavia, nella decisione del 4 febbraio 2014 la Commissione ha espresso dubbi perché, alla luce della sua esperienza con altri piani di ristrutturazione nel settore dell'aviazione civile, aveva ragione di ritenere che molte ipotesi del piano di ristrutturazione del 2013 non fossero abbastanza prudenti, considerata la situazione concorrenziale del mercato e il principio generale secondo cui una ristrutturazione credibile deve prendere in considerazione anche la realistica possibilità di sviluppi negativi.
- (148) Di fatto, la Commissione rileva che le ipotesi adottate da Cyprus Airways non sono generalmente riconosciute, né sostenute da prove concrete circa le prospettive di mercato. I concorrenti hanno infatti contestato tali ipotesi, soprattutto in relazione alla potenziale pressione da parte dei concorrenti sulle rotte redditizie previste, i risparmi sul carburante e le entrate previste derivanti dall'aumento delle tariffe.
- (149) La Commissione constata che lo scenario di base del piano di ristrutturazione del 2013 prevede un EBIT positivo per la società pari a 0,4 milioni di EUR già nel 2014 e un suo aumento negli anni successivi. Tuttavia, essa osserva che il piano non considera alcuna maturazione di interessi sui debiti di terzi, né il loro saldo durante tutto il periodo di ristrutturazione. Il piano di ristrutturazione del 2013 indica però soltanto che il debito di terzi dovrà essere dunque ripianificato senza fornire alcun dettaglio sulle modalità per farlo. Si prevede che i debiti commerciali e di altra natura (escluso quello di Hellenic Bank) sul bilancio del 2013-2018 rimangano al livello di 27,9 milioni di EUR. L'importo del debito di terzi è pertanto significativo e qualsiasi fallimento nel conseguire la ristrutturazione può avere gravi conseguenze per le previsioni finanziarie.
- (150) La Commissione ribadisce la sua tesi, inclusa nella decisione del 4 febbraio 2014, secondo cui alla fine del periodo di ristrutturazione Cyprus Airways sarebbe una società senza riserve di capitale e con riserve totali negative. Una società del genere non può essere ritenuta redditizia, poiché di fatto non vi sarà un margine di sicurezza.
- (151) La Commissione rileva altresì che le misure proposte nel piano di ristrutturazione del 2013 non sembrano idonee per affrontare le circostanze che hanno determinato le difficoltà della società, come stabilito nella notifica. In particolare, il piano prevede di mantenere tre rotte non redditizie per la Grecia e due per il Medio Oriente, benché questi due mercati abbiano contribuito alle difficoltà della società. Il piano prevede anche di mantenere almeno quattro rotte in diretta concorrenza con compagnie aeree a basso costo e di aumentare le tariffe. Infine mantiene almeno una rotta, su cui incide in modo significativo il divieto di sorvolo da parte della Turchia.

---

<sup>(26)</sup> Nella decisione della Commissione, del 22 febbraio 2006, nel caso N 464/2005, aiuto alla ristrutturazione in favore di AB Kauno ketaus liejykla, citata anche dalle autorità cipriote, la Commissione ha approvato un periodo di ristrutturazione più lungo basato, tra l'altro, su una riduzione del 46 % della capacità. Cyprus Airways ridurrà la propria capacità soltanto del 35 %. La Commissione ha altresì approvato un periodo di ristrutturazione più lungo tenendo conto della quota di mercato estremamente ridotta della società, del fatto che le misure sono state attuate prima che il paese fosse considerato un'economia di mercato funzionante, e delle forti misure di ristrutturazione operativa (decisione della Commissione, del 1° giugno 2005, nel caso N 584/2004, aiuto alla ristrutturazione in favore di AB Vingriai (GU C 187 del 30.7.2005, pag. 15). Anche i precedenti di Zentrum Mikroelektronik Dresden AG — Sachsen e Stocznia Szczecińska, cui le autorità cipriote hanno fatto riferimento, non risultano pertinenti, poiché nel primo caso l'aiuto era stato approvato secondo precedenti orientamenti in materia di salvataggio e ristrutturazione e teneva conto della situazione specifica di un'impresa originariamente di proprietà statale nell'ex Germania dell'Est, mentre nel secondo caso l'aiuto non era stato approvato.

- (152) In ogni caso, il piano di ristrutturazione del 2013 non include alcuna valutazione concreta circa le prospettive future in termini di domanda e offerta nei mercati pertinenti, a parte il riconoscimento del rischio per la pressione della concorrenza su alcune rotte da mantenere.
- (153) La Commissione osserva inoltre che lo scenario pessimista non tiene sufficientemente conto delle debolezze della società e dei rischi applicabili nei mercati pertinenti, alcuni dei quali sono stati individuati nel piano stesso. Tali debolezze e rischi includono la pressione da parte dei concorrenti, lo scostamento dei parametri chiave alla base delle proiezioni finanziarie dello scenario di base (ad esempio il profitto unitario medio per passeggero (rendimento), il prezzo del carburante, il tasso di cambio USD/EUR, il calo della domanda) e la situazione economica nei mercati principali.
- (154) Di fatto, lo scenario pessimista rifletteva solo una riduzione delle entrate dell'1 % e prospettava un EBIT positivo di soli 0,3 milioni di EUR nel 2016 e nel 2017. Eppure, se dovesse concretizzarsi un eventuale rischio aggiuntivo come riconosciuto dal piano di ristrutturazione del 2013, come un aumento dell'1 % del prezzo del petrolio o una variazione dell'1 % nel tasso di cambio EUR/USD, questo basterebbe per vanificare i profitti previsti (cfr. il precedente considerando 51). Tali rischi vengono ulteriormente aggravati dal fatto che Cyprus Airways non dispone delle garanzie necessarie per potersi tutelare contro i rischi legati al prezzo del carburante o al tasso di cambio. Inoltre, la Commissione osserva che, al fine di stabilire uno scenario pessimista, i precedenti casi nel settore dell'aviazione civile avevano di norma considerato scostamenti di gran lunga maggiori rispetto ai parametri di base<sup>(27)</sup>. In aggiunta, il rischio di un aumento considerevole della concorrenza, in particolare sulle rotte di Tel Aviv e Mosca, che rappresentano la quarta e la quinta rotta più importante di Cyprus Airways in termini di numero di passeggeri, non era stato preso in considerazione benché fosse stato menzionato esplicitamente nel piano di ristrutturazione del 2013. Si sarebbe dovuto tener conto poi anche della possibilità di una recessione prolungata in Grecia e a Cipro.
- (155) La Commissione conclude pertanto che il piano di ristrutturazione del 2013 non affronta in modo sufficiente le circostanze che hanno determinato le difficoltà di Cyprus Airways, non tiene pienamente conto delle prospettive future del mercato e non include uno scenario pessimista credibile.
- (156) Infine, la Commissione osserva che il piano di ristrutturazione del 2013 non affronta i problemi fondamentali del modello aziendale della società, che sembra aver contribuito alle sue difficoltà. La ristrutturazione di Cyprus Airways si basa sul modello aziendale esistente con una gestione tradizionale come compagnia aerea che offre un servizio completo, affidandosi principalmente a intermediari per la vendita dei biglietti, ponendosi in concorrenza con compagnie aeree a basso costo o che offrono un servizio aereo completo con una rete più ampia, la maggior parte delle quali si affida alla vendita diretta dei biglietti su Internet.
- (157) Pertanto, la Commissione conclude che i punti da 35 a 37 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 non sono soddisfatti, poiché i) la durata del piano di ristrutturazione del 2013 è irragionevolmente lunga; ii) il piano non ripristina la redditività a lungo termine della società entro un lasso di tempo ragionevole e non si basa su ipotesi realistiche; e iii) il piano non tiene conto della situazione del mercato con scenari sufficientemente variabili.

### 5.3.3. Prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza

- (158) Secondo i punti da 38 a 42 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, una società che riceve un aiuto alla ristrutturazione deve fornire misure compensative per la distorsione operata dall'aiuto di Stato alla concorrenza. Tali misure possono comprendere la cessione di attivi, la riduzione delle capacità o della presenza sul mercato e la riduzione delle barriere all'entrata sui mercati interessati e deve far riferimento a rotte o prodotti non in perdita.
- (159) Le autorità cipriote hanno proposto misure compensative, tra cui l'abbandono o la riduzione di rotte non in perdita, la vendita di due bande orarie LHR e la riduzione della flotta e dei posti/chilometro offerti.

---

<sup>(27)</sup> Cfr. ad esempio la decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.34191 (2012/C) relativa alle misure cui la Lettonia ha dato esecuzione in favore di A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non ancora pubblicata, considerando 185; o la decisione della Commissione, del 29 luglio 2014, nel caso SA.36874 (2013/N) relativa all'aiuto alla ristrutturazione in favore di LOT Polish Airlines SA, non ancora pubblicata, considerando 234.

- (160) La Commissione osserva che la vendita di due bande orarie presso LHR, un aeroporto pienamente coordinato<sup>(28)</sup>, può essere ritenuta come una riduzione sufficiente della barriera all'entrata per i concorrenti, soprattutto alla luce del fatto che Cyprus Airways abbandonerebbe questo aeroporto in via definitiva. La riduzione significativa della flotta è anche un segno importante della riduzione della capacità.
- (161) Per quanto concerne le rotte proposte come misure compensative, la Commissione ha coerentemente accettato come misure compensative l'abbandono o la riduzione della capacità nelle rotte non in perdita, ossia quelle che presentano un contributo lordo positivo, tenuto conto dei costi variabili<sup>(29)</sup>.
- (162) La Commissione osserva tuttavia che la rotta LCA-ATH, per cui le autorità cipriote hanno proposto di ridurre la capacità offerta da Cyprus Airways come misura compensativa, aveva un contributo lordo negativo e che le autorità cipriote non hanno fornito prove concrete a sostegno della propria tesi secondo cui la parte della rotta pertinente come misura compensativa (riduzione della frequenza di 4 voli a settimana) non era in perdita.
- (163) Ciononostante, la Commissione prende atto del fatto che la riduzione proposta del 24 % dei posti/chilometro offerti rispetto alla capacità del 2012 è maggiore della riduzione di posti/chilometro offerti in casi di ristrutturazione di altre compagnie aeree<sup>(30)</sup>. Ciò significa che, pur non prendendo in considerazione la riduzione di capacità della rotta LCA-ATH (che rappresenta soltanto lo 0,84 % dei posti/chilometro offerti), la riduzione di posti/chilometro offerti sarebbe ancora sufficientemente elevata.
- (164) La Commissione conclude pertanto che i punti da 38 a 42 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 sono soddisfatti.

#### 5.3.4. Aiuto limitato al minimo: contributo reale, privo di elementi di aiuto

- (165) In base ai punti da 43 a 45 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, i beneficiari dell'aiuto alla ristrutturazione devono contribuire in maniera significativa al piano di ristrutturazione del 2013 per mezzo di risorse proprie, che dovrebbero ammontare almeno al 50 % dei costi di ristrutturazione nel caso delle grandi imprese, come Cyprus Airways, salvo in caso di circostanze eccezionali e di particolari difficoltà. Il contributo proprio deve essere reale, ossia concreto, escludendo tutti i profitti attesi, quali il flusso di cassa.
- (166) La Commissione prende atto dell'importo aggiornato del contributo proprio proposto pari a 61,57 milioni di EUR. Ciò rappresenta il 41,8 % dei costi di ristrutturazione complessivi di 147,4 milioni di EUR e l'aiuto alla ristrutturazione verrebbe adeguato al contributo proprio realizzato, così che la somma dei due importi copra solo i costi di ristrutturazione.
- (167) La Commissione osserva che, anche se venisse conseguito pienamente, il contributo proprio proposto del 41,8 % sarebbe al di sotto della soglia del 50 % stabilita dagli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004.
- (168) La Commissione osserva altresì che in realtà, in base alla tabella 5 di cui al considerando 79, è stata realizzata solo la vendita di elementi dell'attivo per 55,67 milioni di EUR. La vendita di altri elementi proposti, come i ricambi e l'Airbus A320, non è stata pienamente realizzata e il loro valore non è supportato da una valutazione di esperti.
- (169) Circa la vendita dei ricambi, i proventi effettivi ad oggi (0,86 milioni di EUR) dimostrano che le stime originarie di 2,0 milioni di EUR nel 2013 e di 1,1 milioni di EUR nel 2014 sono state ampiamente sovrastimate. In assenza di una valutazione di esperti relativa ai ricambi da vendere e in mancanza di altre prove, come un contratto, indicanti chiaramente un futuro impegno di acquisto da parte dell'acquirente, i possibili proventi futuri derivanti dalle vendite dei ricambi non possono essere considerati come un contributo proprio sufficientemente reale e concreto.

<sup>(28)</sup> Gli aeroporti pienamente coordinati vengono definiti all'articolo 2, lettera g), del regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (GU L 14 del 22.1.1993, pag. 1). Secondo l'articolo 3, paragrafo 4, del suddetto regolamento, tali aeroporti sono caratterizzati, almeno in certi periodi, da limitazioni della capacità.

<sup>(29)</sup> Cfr. la decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.34191 (2012/C) relativo alle misure cui la Lettonia ha dato esecuzione in favore di A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non ancora pubblicata, considerando 194; la decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.32715 (2012/C) relativa ad Adria Airways d.d., non ancora pubblicata, considerando 143; la decisione 2013/151/UE, considerando 130.

<sup>(30)</sup> Cfr. la decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.34191 (2012/C) relativa alle misure cui la Lettonia ha dato esecuzione in favore di A/S Air Baltic Corporation (airBaltic), non ancora pubblicata, considerando 195; la decisione della Commissione, del 9 luglio 2014, nel caso SA.32715 (2012/C) relativa ad Adria Airways d.d., non ancora pubblicata, considerando 136.

- (170) Per quanto riguarda la vendita dell'Airbus A320, che nelle osservazioni dell'11 maggio 2014 le autorità cipriote descrivono come «un vecchio aeromobile», quattro delle cinque offerte presentate nel corso del 2014 sono state ritirate, e nel caso della quinta, l'offerente non ha risposto alla controproposta di Cyprus Airways. Dal momento che le autorità cipriote non hanno fornito alcuna valutazione di esperti relativa all'aeromobile, le entrate prospettate per le vendite di 2,5 milioni di EUR non possono essere accettate come un contributo proprio sufficientemente reale e concreto.
- (171) Inoltre, la Commissione non concorda con le autorità cipriote e ritiene che il trasferimento di una proprietà al fondo di previdenza non può considerarsi un contributo proprio reale e concreto perché, come confermato dalle autorità cipriote e individuato nei conti annuali della società, il fondo di previdenza è controllato da Cyprus Airways e, a prescindere dal suo statuto giuridico, i suoi fondi sono in definitiva a disposizione della società e il suo deficit rientra nei costi di ristrutturazione<sup>(31)</sup>. Pertanto, con il trasferimento di un attivo al fondo di previdenza, Cyprus Airways non fornisce alcun contributo proprio concreto ai suoi costi di ristrutturazione.
- (172) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il livello del contributo proprio concreto e reale ammonti a 55,67 milioni di EUR, che corrisponde al 37,8 % dei costi di ristrutturazione.
- (173) Le autorità cipriote sostengono che il contributo proprio può essere eccezionalmente inferiore al 50 % in caso di particolari difficoltà. Più nello specifico, esse sostengono che un livello inferiore di contributo proprio nel caso di Cyprus Airways possa essere giustificato dalla crisi economica e finanziaria, nonché dal divieto turco relativo allo spazio aereo che rappresenta un onere aggiuntivo per la società.
- (174) La Commissione prende atto della particolare situazione dell'economia cipriota e riconosce che in una tale situazione la cessione di attivi può non essere un processo semplice. Tuttavia, essa osserva che Cyprus Airways opera in un mercato internazionale e liquido, perché i potenziali acquirenti dei suoi attivi, tra cui l'aeromobile, le bande orarie e i ricambi, possono provenire da qualsiasi parte del mondo e, pertanto, non essere interessati dalla situazione nell'economia cipriota, poiché possono ottenere più facilmente un finanziamento e trasferire o utilizzare gli attivi senza avere alcun legame con Cipro.
- (175) Inoltre, il divieto di sorvolo da parte della Turchia è stato in vigore per molti anni e non è connesso in alcun modo alla vendita di elementi dell'attivo legati alla compagnia aerea che possono essere utilizzati altrove. In aggiunta, la notevole riduzione della capacità è pertinente per i concorrenti, mentre il contributo proprio mira a limitare l'aiuto di Stato necessario e a mostrare che i mercati credono nella possibilità di un ritorno alla redditività.
- (176) Infine, nonostante la Commissione abbia accettato, in base agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, contributi propri fino al 40 % dei costi di ristrutturazione, a causa di circostanze eccezionali<sup>(32)</sup>, questi eccedono ancora il livello di contributo proprio da parte di Cyprus Airways.
- (177) La Commissione conclude pertanto che i punti da 43 a 45 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2014 non sono soddisfatti. Il piano di ristrutturazione del 2013 non limita l'aiuto al minimo necessario, dal momento che non include un contributo proprio sufficientemente elevato, reale e concreto ai costi di ristrutturazione di Cyprus Airways.

### 5.3.5. Condizioni speciali in relazione a società in regioni assistite

- (178) Gli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 stabiliscono che le condizioni per autorizzare l'aiuto possono essere meno rigorose per quanto riguarda l'attuazione di misure compensative e l'entità del contributo del beneficiario, quando ciò sia giustificato da esigenze di sviluppo regionale e in particolare se il beneficiario dell'aiuto è situato in una regione assistita.

<sup>(31)</sup> Gli statuti di Cyprus Airways e i conti annuali della società rivelano che essa opera una serie di fondi pensione, tra cui il fondo di previdenza, che la società si assume la responsabilità di salvaguardare il valore del fondo di previdenza e che tale responsabilità è inclusa nei debiti e accantonamenti della società. La società inoltre garantisce il potere di acquisto delle prestazioni pensionistiche, così che queste non siano inferiori a una prestazione complessiva minima definita.

<sup>(32)</sup> Cfr. la decisione 2010/175/CE della Commissione, del 22 luglio 2009, relativa all'aiuto di Stato C 18/05 (ex N 438/04, N 194/05 e PL 34/04) concesso dalla Polonia a favore di Stocznia Gdańsk (GU L 81 del 26.3.2010, pag. 19), considerando 276.

- (179) Nel caso di Cipro, per il periodo 2007-2013, nonché nel 2014-2020, due regioni che insieme coprono il 50 % della popolazione cipriota sono ammissibili a ricevere un aiuto agli investimenti regionali in deroga all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del trattato (zona occidentale e zona orientale)<sup>(33)</sup>. Le autorità cipriote hanno anche sostenuto che Cipro presenta una serie di caratteristiche territoriali che incidono sul suo sviluppo socio-economico, nello specifico la natura periferica e la sua dipendenza dal trasporto aereo e marittimo. Esse hanno infine affermato che la recessione economica dell'economia cipriota dovrebbe *a fortiori* tradursi nel trattamento di Cipro come una regione assistita.
- (180) La Commissione osserva che Cyprus Airways ha la propria sede a Nicosia, la quale non è situata in nessuna delle due regioni assistite di Cipro. Anche l'aeroporto di Larnaca, probabilmente il centro principale delle operazioni di Cyprus Airways, non è situato in una di tali regioni assistite. La Commissione rileva inoltre che, al fine di garantire pari trattamento, lo status di regione assistita può essere stabilito solo da una decisione della Commissione, secondo i criteri degli orientamenti applicabili sugli aiuti regionali, e non in base ad altre caratteristiche territoriali o a una recessione economica.
- (181) Pertanto, la Commissione non può accettare condizioni meno rigorose in merito ai criteri per l'aiuto.

### 5.3.6. Il principio dell'aiuto «una tantum»

- (182) Il punto 73, sezione 3.3, degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004, stabilisce che l'aiuto per il salvataggio e/o la ristrutturazione dovrebbe essere concesso solo una volta e «qualora siano 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, se successive, la Commissione non autorizzerà altri aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione». La presente condizione è nota come il principio dell'aiuto «una tantum».
- (183) Un'eccezione al principio dell'aiuto «una tantum» viene fornita al punto 73, lettera c), della sezione 3.3 [confermare]:»
- «[...]
- c. *in forza di circostanze eccezionali e imprevedibili*».
- (184) Nel 2007 la Commissione ha approvato un aiuto alla ristrutturazione in favore di Cyprus Airways sulla base di un piano di ristrutturazione. Pertanto, in linea di principio, Cyprus Airways non è al momento ammissibile per un ulteriore aiuto alla ristrutturazione secondo il principio dell'aiuto «una tantum» e la Commissione ha sollevato dubbi circa l'esistenza, in questo caso, di circostanze eccezionali e imprevedibili ai sensi del punto 73, lettera c).
- (185) Pur avendo commentato ampiamente tale punto a seguito dell'avvio di due procedimenti d'indagine formale, le autorità cipriote non sono state in grado di giustificare il motivo per cui Cyprus Airways versava in circostanze eccezionali e imprevedibili, per le quali avrebbe meritato un ulteriore aiuto alla ristrutturazione<sup>(34)</sup>.
- (186) In particolare, il divieto di sorvolo da parte della Turchia è stato introdotto nel 1974<sup>(35)</sup> e Cipro ha istituito un regime approvato per la compensazione dei costi aggiuntivi incorsi da qualsiasi linea aerea colpita, compresa la Cyprus Airways (cfr. il precedente considerando 23). Questo evento non può quindi qualificarsi come circostanza eccezionale e imprevedibile e le autorità cipriote non hanno presentato alcuna prova concreta a sostegno di questa tesi.

<sup>(33)</sup> Cfr. la decisione della Commissione, del 24 gennaio 2006, relativa al caso N 814/2006 sulla carta degli aiuti regionali 2007-2013 (GU C 68 del 24.3.2007, pag. 28).

<sup>(34)</sup> Le autorità cipriote fanno riferimento alla decisione sull'aiuto al salvataggio in favore di Air Malta, che avrebbe riconosciuto circostanze eccezionali e concesso un aiuto al salvataggio in un periodo di tempo inferiore a 10 anni dal precedente aiuto alla ristrutturazione (decisione della Commissione, del 15 novembre 2010, relativa al caso N 504/2010 — Air Malta plc — Aiuto alla ristrutturazione, GU C 102 del 2.4.2011, pag. 4). La Commissione rileva notevoli differenze tra il caso Air Malta e quello in esame. La misura precedente, nel caso di Air Malta, era stata realizzata nell'aprile 2004, prima dell'adesione di Malta all'UE, e non era pertanto soggetta all'approvazione della Commissione. Le autorità maltesi hanno affermato che la misura del 2004 era conforme al principio dell'investitore operante in un'economia di mercato e non rappresentava pertanto un aiuto di Stato. Vista l'urgenza dell'approvazione dell'aiuto al salvataggio, la Commissione non era in condizione di giungere a una conclusione definitiva circa la natura dell'aiuto della misura del 2004. Tuttavia, nella successiva decisione relativa all'aiuto alla ristrutturazione (decisione 2012/661/UE) la Commissione ha concluso che la misura del 2004 non costituiva aiuto di Stato. Nel caso in esame non vi è dubbio sul fatto che Cyprus Airways abbia ricevuto un aiuto alla ristrutturazione nel 2007. Inoltre, una delle circostanze eccezionali accettata dalla Commissione riguardava il fatto che all'epoca della misura del 2004 l'accesso all'aeroporto internazionale di Malta veniva disciplinato esclusivamente dai diritti di traffico degli accordi bilaterali in materia di servizi aerei, mentre l'accesso del 2010 era aperto a tutti i vettori dell'UE. Non vi è stato alcun cambiamento fondamentale tra il 2007 e oggi per quanto riguarda l'accesso agli aeroporti ciprioti. Infine, mentre Malta dipendeva per oltre il 50 % dal proprio traffico aereo su Air Malta, la quota di Cyprus Airways del traffico aereo di Cipro era soltanto del 15 % nel 2012 e da allora è diminuita ulteriormente.

<sup>(35)</sup> Decisione della Commissione, del 27 giugno 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.32523 (11/N), paragrafo 11.

- (187) Per ragioni analoghe, anche l'attività di un aeroporto «illegale» nella parte settentrionale di Cipro non può essere ritenuta una circostanza eccezionale e imprevedibile, poiché almeno dal 2004 i turisti possono viaggiare da e verso la parte settentrionale di Cipro.
- (188) La Commissione non concorda inoltre con le autorità cipriote sul fatto che l'ingresso di qualsiasi concorrente, che sia una compagnia aerea a basso costo o che offre un servizio completo, possa ritenersi una circostanza eccezionale e imprevedibile, visto che Cyprus Airways opera in un settore liberalizzato e a patto che i suoi concorrenti operino legalmente. Per quanto riguarda l'accusa che lo Stato cipriota stia sovvenzionando concorrenti di Cyprus Airways, la Commissione non ha ricevuto alcuna prova valida a favore di questa tesi. In ogni caso, la Commissione sottolinea che non l'impossibilità di sostenere che lo Stato debba fornire un aiuto a favore di Cyprus Airways per compensare gli effetti negativi di una presunta misura introdotta dallo stesso Stato, e qualificare quest'ultima come circostanza eccezionale e imprevedibile.
- (189) Circa l'instabilità nel Medio Oriente, la Commissione ritiene che una tale situazione non può essere ritenuta eccezionale, visti i persistenti disordini che hanno caratterizzato zone della regione per molti decenni. Per quanto concerne l'impatto economico dei disordini più recenti cui hanno fatto riferimento le autorità cipriote, nello specifico la «primavera araba», le relazioni annuali della società mostrano che le entrate derivanti dalle rotte che collegano Cipro al Medio Oriente e la regione del Golfo sembrano rappresentare abitualmente il 10 % circa delle entrate totali di Cyprus Airways. Pertanto, anche un significativo calo del traffico avrebbe un impatto relativamente ridotto (anche se «non trascurabile»), ossia inciderebbe al massimo sul 10 % delle entrate totali di Cyprus Airways.
- (190) In merito al peggioramento delle economie greca e cipriota, la Commissione riconosce tali eventi, nonché il possibile calo della tariffa media per i voli greci. Tuttavia ricorda che nel periodo 2011-2013 Cyprus Airways ha ampliato la propria offerta di voli nazionali in Grecia, aumentando quindi intenzionalmente la propria esposizione al mercato greco.
- (191) Le prove disponibili nel piano di ristrutturazione del 2013 e le informazioni fornite dai concorrenti suggeriscono che dal 2009 il traffico passeggeri complessivo nel mercato cipriota è aumentato, mentre la quota di mercato di Cyprus Airways si è ridotta. In aggiunta, anche altre compagnie aeree operanti nella regione hanno dovuto affrontare la crisi economica, adeguando però la loro politica in materia di prezzi e la rete al fine di rimanere sul mercato. Di fatto, Ryanair ha rilevato di aver persino raggiunto una crescita in tali mercati.
- (192) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che Cyprus Airways, diversamente dai propri concorrenti, pur avendo riconosciuto i rischi in dichiarazioni esplicite, benché «generiche», nelle relazioni annuali del 2007, 2008 e 2009<sup>(36)</sup>, e nonostante le opzioni disponibili, non è riuscita a realizzare gli adeguamenti necessari alla propria attività per evitare l'effetto del peggioramento economico nei suoi mercati principali e trarre profitto da quelli nuovi. Pertanto, tali effetti non possono essere qualificati come circostanze eccezionali e imprevedibili, ma dovrebbero piuttosto essere attribuiti alla cattiva gestione e alle scarse prestazioni di Cyprus Airways.
- (193) La Commissione conclude pertanto che la deroga di cui al punto 73, lettera c), della sezione 3.3 degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 non è soddisfatta e che l'aiuto alla ristrutturazione a favore di Cyprus Airways violerebbe il principio dell'aiuto «una tantum».

### 5.3.7. Conclusione

- (194) Alla luce di quanto suddetto, la Commissione ritiene che Cipro abbia attuato le misure 1, 2, 4 e 5 a favore di Cyprus Airways in modo illegittimo, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.
- (195) La Commissione ritiene altresì che le misure 1, 2, 4 e 5 e il piano di ristrutturazione del 2013 non soddisfino le condizioni di cui agli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004. La Commissione non ha individuato altre basi di compatibilità e anche le autorità cipriote non hanno rivendicato una base alternativa per la compatibilità delle misure (salvo per l'applicazione del RGEC per l'aiuto alla formazione — misura 5). Pertanto, la Commissione ritiene che l'aiuto sia incompatibile con il mercato interno.

<sup>(36)</sup> Cfr. relazione annuale del 2007, pag. 97; relazione annuale del 2008, pag. 88; relazione annuale del 2009, pag. 91.

## 5.4. RECUPERO

- (196) Conformemente al trattato e secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, la Commissione, qualora abbia accertato l'incompatibilità di un aiuto col mercato interno, è competente a decidere che lo Stato membro interessato debba abolire o modificare tale aiuto<sup>(37)</sup>. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo imposto a uno Stato membro di sopprimere un aiuto che la Commissione ritiene incompatibile con il mercato interno è finalizzato al ripristino dello status quo ante<sup>(38)</sup>.
- (197) La Corte ha statuito al riguardo che tale obiettivo è raggiunto quando il beneficiario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegali, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti sul mercato, e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata<sup>(39)</sup>.
- (198) Conformemente alla giurisprudenza, l'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio<sup>(40)</sup> stabiliva che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario [...]».
- (199) Così, poiché le misure in questione per un importo totale di 66 099 317,94 EUR [31,33 milioni di EUR sotto forma di partecipazione dello Stato all'aumento di capitale (misura 1), 34,5 milioni sotto forma di prestito per il salvataggio (misura 2) e 269 317,94 EUR sotto forma di aiuto alla formazione (misura 5)] sono state attuate in violazione dell'articolo 108 del trattato e devono essere considerate come aiuti illegali e incompatibili, esse devono essere recuperate per ripristinare lo status quo ante del mercato prima della loro concessione. Il recupero dovrebbe interessare il periodo a partire dal momento in cui è stato conferito un vantaggio al beneficiario, vale a dire dal momento in cui l'aiuto è stato messo a sua disposizione, fino al recupero effettivo, e le somme da recuperare dovrebbero pertanto maturare un interesse fino al recupero effettivo.

## 6. CONCLUSIONE

- (200) Per quanto riguarda la misura 3, la procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato è divenuta priva di oggetto per via della mancata attuazione della misura da parte di Cipro.
- (201) La Commissione ritiene che le misure 1, 2, 4 e 5 che riguardano rispettivamente la partecipazione dello Stato all'aumento di capitale, il prestito per il salvataggio, l'aiuto alla ristrutturazione e l'aiuto alla formazione, a favore di Cyprus Airways, costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e che siano incompatibili con il mercato interno, poiché le condizioni pertinenti degli orientamenti sul salvataggio e la ristrutturazione del 2004 non risultano soddisfatte e non sono stati individuati altri motivi di compatibilità.
- (202) Circa le misure 1, 2, 4 e 5, la Commissione ritiene che Cipro le abbia attuate illegalmente in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.
- (203) Infine, la Commissione osserva che Cipro ha acconsentito all'adozione e alla notifica in lingua inglese della presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato, avviato il 6 marzo 2013 e relativo alla potenziale compensazione concessa ex gratia da Cipro in favore di Cyprus Airways, è divenuto privo di oggetto dal momento che Cipro ha abbandonato la misura. Pertanto, il procedimento è chiuso.

<sup>(37)</sup> Cfr. causa C-70/72, Commissione/Germania (Raccolta 1973, pag. 813, punto 13).

<sup>(38)</sup> Cfr. cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Spagna/Commissione (Raccolta 1994, pagg. I-4103, punto 75).

<sup>(39)</sup> Cfr. causa C-75/97 Belgio/Commissione (Raccolta 1999, pagg. I-030671, punti 64 e 65).

<sup>(40)</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

#### Articolo 2

L'aiuto di Stato per un importo di almeno 66 099 317,94 EUR, derivante dalla somma di 31,33 milioni di EUR sotto forma di partecipazione dello Stato all'aumento di capitale, 34,5 milioni di EUR sotto forma di prestito per il salvataggio e 269 317,94 EUR sotto forma di aiuto alla formazione, illegalmente concesso da Cipro a Cyprus Airways in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, è incompatibile con il mercato interno.

#### Articolo 3

Ogni aiuto di Stato in aggiunta agli importi di cui all'articolo 2 che Cipro ha concesso o potrebbe voler concedere a Cyprus Airways nell'ambito della misura 4 è incompatibile con il mercato interno.

#### Articolo 4

1. Cipro recupera dal beneficiario l'aiuto incompatibile di cui all'articolo 2, nonché qualsiasi aiuto aggiuntivo di cui all'articolo 3.
2. Le somme da recuperare comprendono gli interessi a decorrere dalla data in cui sono state messe a disposizione del beneficiario fino al loro effettivo recupero.
3. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione<sup>(41)</sup> e al regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004<sup>(42)</sup>.
4. Per quanto concerne la misura 4, Cipro informa la Commissione nel caso in cui abbia concesso eventuali importi aggiuntivi oltre a quelli di cui all'articolo 2 nell'ambito della presente misura, nonché gli importi esatti concessi e le date di concessione.
5. Per quanto riguarda la misura 5, Cipro informa la Commissione sulle date di concessione dei singoli importi.
6. Cipro sopprime la misura 4 e annulla tutti i pagamenti in essere dell'aiuto di cui agli articoli 2 e 3 a decorrere dalla data di adozione della presente decisione.

#### Articolo 5

1. Il recupero degli aiuti di cui all'articolo 2 e all'articolo 3 è immediato ed effettivo.
2. Cipro s'impegna ad attuare la presente decisione entro quattro mesi dalla data di notifica della stessa.

#### Articolo 6

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione Cipro fornisce le seguenti informazioni:
  - a) informazioni richieste ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 4 e 5;
  - b) l'importo totale (capitale e interessi sul recupero) da recuperare presso il beneficiario<sup>(43)</sup>;
  - c) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e programmate per conformarsi alla presente decisione;
  - d) documenti attestanti che al beneficiario è stato ordinato di rimborsare l'aiuto.
2. Cipro informa la Commissione dell'andamento delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al recupero integrale dell'aiuto di cui all'articolo 2 e all'articolo 3. Su semplice richiesta della Commissione, trasmette immediatamente informazioni relative alle misure già adottate e programmate per conformarsi alla presente decisione. Inoltre fornisce informazioni dettagliate sugli importi dell'aiuto e degli interessi sul recupero già recuperati presso il beneficiario.

<sup>(41)</sup> Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

<sup>(42)</sup> Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1).

<sup>(43)</sup> Queste informazioni devono essere fornite analogamente alla tabella allegata alla presente decisione come allegato.

*Articolo 7*

La Repubblica di Cipro è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 9 gennaio 2015

*Per la Commissione*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro della Commissione*

---

## ALLEGATO

**INFORMAZIONI SUGLI IMPORTI DEGLI AIUTI RICEVUTI, DA RECUPERARE E GIÀ RECUPERATI (TUTTI GLI IMPORTI SONO ESPRESI IN EUR)**

Identità del beneficiario — misura	Importo totale dell'aiuto ricevuto	Importo totale dell'aiuto da recuperare (Capitale)	Importo totale già rimborsato	
			Capitale	Interesse sul recupero
Cyprus Airways — Partecipazione dello Stato all'aumento di capitale	31 330 000 <sup>(1)</sup>	31 330 000		
Cyprus Airways — Prestito per il salvataggio	34 500 000 <sup>(2)</sup>	34 500 000		
Cyprus Airways — Aiuto alla formazione	269 317,94 <sup>(3)</sup>	269 317,94		
<i>[Da modificare qualora sia stato concesso un altro aiuto nell'ambito della misura 4]</i>				

<sup>(1)</sup> Importo di cui al considerando 110 della presente decisione.

<sup>(2)</sup> Importo di cui al considerando 111 della presente decisione.

<sup>(3)</sup> Importo di cui al considerando 117 della presente decisione.

**DECISIONE (UE) 2015/1074 DELLA COMMISSIONE****del 19 gennaio 2015****sull'aiuto di stato SA.35842 (2014/C) (ex 2012/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione****compensazione integrativa per obblighi di servizio pubblico a favore di CSTP***[notificata con il numero C(2015)74]***(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, 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 osservazioni a norma della disposizione o delle disposizioni succitate, e tenuto conto di dette osservazioni,

considerando quanto segue:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Con notifica elettronica del 5 dicembre 2012, le autorità italiane hanno comunicato, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, la compensazione integrativa concessa al Consorzio Salernitano Trasporti Pubblici SpA («il CSTP») per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus sulla base di concessioni di servizio rilasciate dalla Regione Campania («la Regione») nel periodo 1997-2002 («il periodo in esame»), in esecuzione di una sentenza del Consiglio di Stato, il supremo organo giurisdizionale amministrativo italiano.
- (2) La notifica è stata protocollata con il numero SA.35842 e, dal 13 dicembre 2012, è trattata come una misura non notificata poiché, in base alle informazioni a disposizione della Commissione, la Regione aveva l'obbligo di corrispondere la compensazione integrativa dovuta a CSTP a partire dal 7 dicembre 2012, ossia dopo che il governo italiano aveva notificato la misura alla Commissione ma prima che la Commissione avesse adottato una decisione.
- (3) Con lettera del 20 febbraio 2014, la Commissione ha notificato alle autorità italiane la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato («la decisione di avvio»).
- (4) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>(1)</sup>. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni sull'aiuto.
- (5) Le autorità italiane hanno presentato le proprie osservazioni sulla decisione di avvio con le lettere del 21 e del 25 marzo 2014.
- (6) L'unico terzo che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato CSTP, il beneficiario della misura. Le sue osservazioni sono pervenute il 25, 26, 27 e 28 marzo 2014.
- (7) L'Italia non ha fornito commenti sulle osservazioni del terzo.
- (8) Dopo che la Commissione ha accettato di prorogare il termine ultimo per la presentazione, le autorità italiane hanno fornito le informazioni complementari con lettera del 15 settembre 2014.

**2. DESCRIZIONE DELLA MISURA****2.1. L'IMPRESA**

- (9) CSTP è una società per azioni che gestisce servizi di trasporto pubblico locale sulla base di concessioni regionali e comunali. Più specificamente, secondo le autorità italiane, nel periodo in esame CSTP ha effettuato servizi di collegamento con autobus come concessionaria della Regione per un totale di circa 9 milioni di chilometri all'anno.

---

<sup>(1)</sup> Decisione della Commissione, del 20.2.2014, sull'aiuto di Stato SA.358423 (2012/NN) — Italia — Compensazione integrativa di OSP a favore di CSTP (GU C 156 del 23.5.2014, pag. 39).

- (10) Dalle informazioni fornite dalle autorità italiane, per il succitato servizio relativo al periodo in esame, la Regione ha già corrisposto a CSTP 131 632 525,80 EUR, di cui 125 869 212,47 EUR per l'esercizio e la gestione del servizio e 5 763 313,32 EUR per gli investimenti. Poiché risulta che tale compensazione sia stata concessa a CSTP più di dieci anni prima che la Commissione inviasse la sua prima richiesta di informazioni allo Stato italiano, la compensazione non sarà oggetto di valutazione nell'ambito della procedura in corso <sup>(2)</sup>.
- (11) Oltre alle somme di cui sopra già riscosse, CSTP ha chiesto alla Regione una compensazione integrativa di 14 545 946 EUR, a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio <sup>(3)</sup>, per gli svantaggi economici che avrebbe subito a causa della presunta imposizione di obblighi di servizio pubblico (OSP).
- (12) Nel 2008 il tribunale amministrativo regionale di Salerno ha respinto il ricorso di CSTP per il riconoscimento del diritto a una compensazione integrativa sulla base del regolamento (CEE) n. 1191/69. Il tribunale ha deciso che, in conformità all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1191/69 <sup>(4)</sup>, CSTP non poteva chiedere una compensazione per gli svantaggi economici derivati dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico senza aver chiesto, in precedenza, la soppressione di tali OSP.

## 2.2. LE SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO

- (13) Con sentenza del 27 luglio 2009 (*sentenza n. 4683/09*), il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso di CSTP contro la pronuncia del tribunale amministrativo regionale di Salerno, concludendo che CSTP aveva diritto a ricevere una compensazione integrativa per il servizio pubblico erogato a norma degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69. Questa sentenza non definisce con precisione da quale atto giuridico e in quale forma siano stati imposti gli obblighi di servizio pubblico, ma sottolinea che a un'impresa che presta un servizio pubblico non può essere rifiutata la richiesta di rimborso dei costi effettivamente sostenuti nell'esecuzione di tale servizio. Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che CSTP avesse diritto a ricevere le compensazioni di servizio pubblico anche in assenza di una richiesta preliminare di soppressione degli OSP.
- (14) Secondo il Consiglio di Stato, l'ammontare esatto della compensazione integrativa dovuta a CSTP doveva essere determinato dalla Regione sulla base di dati attendibili desunti dai conti della società, attestanti la differenza fra i costi imputabili alla parte dell'attività di CSTP interessata dall'obbligo di servizio pubblico e l'introito corrispondente. Tuttavia, la Regione ha affermato di non essere in grado di determinare l'importo a causa della mancanza di dati precisi e attendibili.
- (15) Con l'ordinanza n. 8736/2010 del 13 dicembre 2010, il Consiglio di Stato ha nominato un esperto per svolgere tale compito. Secondo le autorità italiane, l'esperto non è stato in grado di determinare l'importo da compensare e soltanto con l'aiuto di un ulteriore esperto, nominato dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 5897/2011 del 7 novembre 2011, è stato calcolato l'ammontare preciso della compensazione applicando un «metodo induttivo», come ordinato dalla decisione del Consiglio di Stato n. 3244/2011 del 25 luglio 2011. In base a questi calcoli gli esperti hanno concluso che CSTP è stata sottocompensata solo per il 1998, come risulta dall'applicazione della formula di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 (obbligo tariffario). Gli esperti non potevano applicare un metodo induttivo per calcolare la (eventuale) sottocompensazione a norma dell'articolo 10 del medesimo regolamento (obbligo di esercizio o di trasporto), a causa della mancanza di dati attendibili e del rischio di raddoppiare, con l'applicazione del metodo induttivo, la compensazione calcolata a norma dell'articolo 11. Implicitamente, gli esperti hanno così presunto che a CSTP fosse stato imposto un obbligo di natura tariffaria.

<sup>(2)</sup> La Commissione rammenta che, a norma dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1), i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un periodo limite di 10 anni, a decorrere dal giorno in cui l'aiuto illegale è concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto facente parte di un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il periodo limite.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1).

<sup>(4)</sup> L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 stabilisce che: «Spetta alle imprese di trasporto di presentare alle autorità competenti degli Stati membri domanda per la soppressione totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico, qualora tale obbligo comporti per esse svantaggi economici». L'articolo 6, paragrafo 3, recita: «Le autorità competenti degli Stati membri decidono entro il termine di un anno dalla data della presentazione della domanda per quanto concerne gli obblighi di esercizio e di trasporto ed entro il termine di sei mesi per quanto concerne gli obblighi tariffari. Il diritto alla compensazione sorge dal giorno della decisione delle autorità competenti [...]».

- (16) Il Consiglio di Stato ha conseguentemente emesso la sentenza n. 5649/2012 del 7 novembre 2012, imponendo alla Regione di corrispondere a CSTP, entro il 7 dicembre 2012, l'importo di 4 951 838 EUR, che rappresentava l'ammontare della sottocompensazione da esso subita nel 1998. La Regione ha versato la somma a CSTP il 21 dicembre 2012.
- (17) La corresponsione a CSTP di tale compensazione integrativa da parte della Regione in forza della sentenza n. 5649/2012 costituisce la misura non notificata e l'oggetto della presente decisione.

### 2.3. INFORMAZIONI/OSSERVAZIONI AGGIUNTIVE TRASMESSE DALLE AUTORITÀ ITALIANE

- (18) Stando alle autorità italiane, CSTP, così come altri operatori di servizi di linea regionali di trasporto con autobus, esercitava in base a licenze provvisorie (concessioni) che dovevano essere rinnovate di anno in anno, previa domanda dell'impresa esercente. Tali concessioni conferivano alla società il diritto esclusivo di prestare i servizi in questione.
- (19) Le autorità italiane affermano inoltre che CSTP ha chiesto alla Regione di rilasciare concessioni finalizzate a fornire servizi sulle tratte interessate ogni anno del periodo in esame e che le concessioni stabilivano sempre che i servizi fossero forniti interamente a rischio delle imprese in questione e, in particolare, «senza che la fornitura del servizio costituisse il diritto a una sovvenzione o a una compensazione di qualsiasi natura». Le autorità italiane hanno fornito copia di un modello di concessione del 1973 attestandone la conformità con quello usato con CSTP per il periodo in esame. Le autorità italiane non hanno però fornito nessun contratto di concessione effettivamente sottoscritto con CSTP nel periodo in esame.
- (20) Le autorità italiane affermano che, in virtù di tali concessioni, CSTP era libero di proporre la sostituzione delle forme di trasporto da utilizzare o di chiedere la soppressione totale o parziale dei suoi obblighi di servizio pubblico, qualora tali obblighi avessero comportato per il consorzio uno svantaggio economico, ma che la società non ha mai esercitato tale diritto. Le autorità italiane sostengono inoltre che la società non ha mai notificato alla Regione che gli obblighi comportassero svantaggi economici né che essa prestasse servizi che non avrebbe svolto se non fosse stata obbligata a fornirli nel quadro di un OSP. Infine, secondo le autorità italiane, CSTP non ha mai richiesto la soppressione degli obblighi di servizio pubblico come asseritamente disposto dall'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (21) Secondo le autorità italiane, i contributi pubblici concessi a CSTP in passato si erano basati sulla metodologia del costo economico standardizzato, che prevedeva l'uso dei parametri stabiliti dalla legge regionale n. 16/1983<sup>(5)</sup>, come il numero di chilometri aggiudicati rispetto a quelli effettivamente percorsi, il numero di dipendenti e di autobus, variabile in base al tipo di servizio prestato (urbano, di montagna o collinare), il trattamento giuridico ed economico del personale, la dimensione dell'impresa e i costi degli autobus.
- (22) Le autorità italiane dubitano peraltro che CSTP abbia dimostrato di aver assolto in modo efficiente e corretto gli OSP a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69, e affermano che CSTP non disponeva di un sistema di separazione dei conti come disposto, tra l'altro, dall'articolo 1, paragrafo 5, del medesimo regolamento.

### 2.4. IMPORTO DELLA COMPENSAZIONE

- (23) Come illustrato al considerando 15, il Consiglio di Stato ha nominato due esperti per determinare la compensazione integrativa dovuta dalla Regione a CSTP a norma degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69. Ciascun esperto ha presentato la sua relazione il 27 settembre 2012, ma soltanto il secondo esperto è riuscito a calcolare la compensazione integrativa dovuta a CSTP dalla Regione.
- (24) Per quanto riguarda l'obbligo d'esercizio o di trasporto di cui all'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli esperti hanno ribadito a più riprese nella relazione che le richieste di compensazione integrativa di CSTP non erano suffragate da un numero di dati documentali sufficiente per calcolare l'importo con precisione. Inoltre, le parti (ossia CSTP e la Regione) hanno anche presentato dati che non trovavano reciproco riscontro o che non erano abbastanza precisi, rivelandosi soltanto approssimativi. Di conseguenza, gli esperti hanno concluso nella relazione che le parti hanno fornito prove documentali inadeguate per la valutazione dello svantaggio economico delle linee di trasporto con autobus, rendendo impossibile qualsiasi stima attendibile in merito, nonostante l'applicazione del «metodo induttivo» disposta dal Consiglio di Stato. Gli esperti concludono pertanto che la compensazione integrativa per l'obbligo d'esercizio o di trasporto, calcolata a norma dell'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69<sup>(6)</sup>, dovrebbe essere pari a zero.

<sup>(5)</sup> *Legge Regionale 25 gennaio 1983, n. 16 Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori accessibile al seguente indirizzo: [http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn\\_-nir\\_regione.campania\\_legge\\_1983-01-25n16&datafine=19830205](http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn_-nir_regione.campania_legge_1983-01-25n16&datafine=19830205)*

<sup>(6)</sup> L'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69 prevede che l'ammontare della compensazione relativa all'obbligo di fornire servizi di trasporto è determinato in base alla differenza tra la diminuzione degli ricavi dell'impresa e la diminuzione dei costi derivante dalla soppressione dell'obbligo corrispondente nel periodo in questione.

- (25) Per quanto riguarda la compensazione integrativa di obblighi di natura tariffaria di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, gli esperti concludono che non è possibile calcolarla in applicazione del paragrafo 2 di tale disposizione, poiché le parti non hanno mai definito la situazione del mercato e, di conseguenza, l'ammontare della compensazione dovrebbe essere calcolato in applicazione del paragrafo 1 di tale disposizione. Gli esperti riconoscono però che non è possibile calcolare la compensazione neanche in applicazione del paragrafo 1, a causa della mancanza o dell'inattendibilità dei dati. Pertanto, è stato applicato il «metodo induttivo» prescritto dal Consiglio di Stato, che implica l'utilizzo del concetto di «costi standard», basato sul «costo unitario standard» e sul numero di chilometri interessati dalla concessione al fine di calcolare se CSTP sia stato sottocompensato durante il periodo in esame per gli obblighi di natura tariffaria che gli sono stati imposti.
- (26) Su questa base gli esperti hanno calcolato l'ammontare della compensazione integrativa secondo la formula di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, presumendo che a CSTP fossero stati imposti obblighi di natura tariffaria durante il periodo in esame, come sintetizzato nella tabella seguente:

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A) Ricavi attribuibili a una gestione commerciale	40 303 387,71	42 312 390,51	41 174 023,85	42 399 523,59	42 010 059,97	42 010 059,97
B) Ricavi effettivi attribuibili alla gestione nel caso in oggetto	9 484 545,48	8 705 924,03	8 577 234,29	9 254 374,76	9 447 735,00	9 430 225,00
C) Contributi già pagati	34 106 026,86	29 935 681,81	34 124 760,15	35 199 742,20	33 496 192,00	33 869 048,00
A-(B+C)	- 3 287 184,64	3 670 784,68	- 1 527 970,59	- 2 054 593,37	- 933 867,03	- 1 289 213,03
A-(B+C)		3 670 784,68				

- (27) Da tali calcoli si deduce che CSTP potrebbe sostenere di essere stato sottocompensato soltanto nel 1998, a causa dei presunti obblighi di natura tariffaria che gli sono stati imposti. L'ammontare della sottocompensazione è stato pari a 3 670 784,68 EUR, cui si aggiungono gli interessi legali di 1 281 053,57 EUR, determinando una compensazione integrativa pari a 4 951 838,25 EUR, che il Consiglio di Stato ha ordinato alla Regione di corrispondere a CSTP e che essa ha effettivamente versato il 21 dicembre 2012.

#### 2.5. MOTIVAZIONI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (28) Come risulta dalla decisione di avvio del procedimento, la Commissione nutriva molti dubbi in merito alla compatibilità della misura con il mercato interno.
- (29) In primo luogo, la Commissione si è chiesta se le quattro condizioni stabilite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea («CGUE») nella sua giurisprudenza *Altmark*<sup>(7)</sup> fossero soddisfatte.
- (30) In secondo luogo, la Commissione nutriva dubbi in merito all'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69. Onde stabilire se, nel caso in oggetto, l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 dispensasse effettivamente le autorità italiane dall'obbligo di previa notifica, è quindi necessario, in primo luogo, definire se la Regione abbia effettivamente imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico a

(7) Causa C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, EU.C.2003:415.

CSTP e, in secondo luogo, se la compensazione riconosciuta per tale obbligo sia conforme al regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione non ha potuto raggiungere una conclusione in merito alla questione se la compensazione concessa a CSTP soddisfacesse tali condizioni.

- (31) In terzo luogo, la Commissione nutreva dubbi in merito alla possibile compatibilità della misura ai sensi del regolamento (CEE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(8)</sup>. Se venisse confermato che almeno una delle condizioni di esenzione dalla notifica previste dal regolamento (CEE) n. 1191/69 non risulta soddisfatta e che sarebbe necessario eseguire una valutazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Commissione nutrirebbe dubbi in merito al rispetto delle condizioni di tale regolamento nel caso di specie.

### 3. COMMENTI DELL'ITALIA

- (32) Le autorità italiane non hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento a livello nazionale. Solo la Regione Campania ha presentato osservazioni.
- (33) In primo luogo la Regione ha osservato che CSTP non ha fornito alcun elemento di prova che dimostrasse l'esistenza di un'adeguata separazione contabile.
- (34) Essa ha quindi riconfermato che nel periodo in esame non si è verificata alcuna imposizione unilaterale di obblighi di servizio pubblico. Piuttosto, la società, in base alle norme allora in vigore, ha chiesto ogni anno il rinnovo dei servizi in concessione, di modo che nessun atto di concessione ha comportato l'imposizione unilaterale di OSP. Inoltre, per ottemperare alla sentenza, la Regione ha ripetutamente chiesto a CSTP di fornire prove documentali degli atti o dei contratti con i quali, secondo la società, erano stati imposti gli OSP, senza però ricevere, secondo quanto comunicato, alcun riscontro. CSTP non ha nemmeno fornito elementi di prova che dimostrassero che essa aveva chiesto alla Regione di modificare le condizioni stabilite nei contratti di concessione in termini di percorsi, orari e tariffe, né prove che dimostrassero che la Regione avesse respinto eventuali richieste in tal senso. Per quanto riguarda i massimali tariffari, la Regione ha osservato che le tariffe imposte dai contratti di concessione rientravano nelle misure generali di politica dei prezzi applicata da tutte le aziende del settore.

### 4. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (35) L'unico terzo che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato CSTP, il beneficiario della misura. Nelle sue dichiarazioni, CSTP esprime disaccordo rispetto alle posizioni preliminari adottate dalla Commissione nella decisione di avvio.
- (36) In primo luogo, essa sostiene che durante il periodo in esame la Regione le ha unilateralmente imposto OSP. A sostegno di tale affermazione, CSTP ha sostenuto che tali OSP non erano definiti nel documento di aggiudicazione della concessione, poiché tale documento non esisteva, ma derivavano esclusivamente da atti interni della Regione recanti la predeterminazione dell'organizzazione aziendale e l'individuazione della compensazione tramite la metodologia del cosiddetto «costo standard». CSTP ha spiegato che l'Italia aveva regolamentato gli OSP con la legge n. 151/81, la legge regionale n. 16/83, la legge n. 59/97, articolo 4 e il decreto legislativo n. 422/97. La Regione ha affidato a CSTP gli OSP mediante un atto di concessione del 1972/1973, prorogato ogni anno fino al 2003. Il fatto che nel periodo in esame a CSTP sono stati imposti OSP — ad esempio obblighi in materia di tariffe, percorsi, fermate e orari — si può, secondo quanto comunicato, dedurre dai seguenti documenti:
- il «contratto di servizio ponte», sottoscritto da CSTP e dalla Regione per l'anno 2003, in conformità con l'articolo 46 della legge regionale n. 3/02, che prorogava e sostituiva le concessioni esistenti;
  - la delibera della Giunta regionale n. 4873 del 30 dicembre 1999, che ha autorizzato CSTP a modificare il percorso dell'autolinea in seguito alle richieste della società stessa e di altri firmatari;
  - la decisione del governo regionale n. 327 del 4 maggio 2000, che ha prorogato la sospensione dell'aumento dei costi degli abbonamenti per i servizi regionali di trasporto con autobus;
  - la nota 5171/2000 in cui vengono comunicate le distinte modalità di calcolo dei prezzi degli abbonamenti normali e degli abbonamenti per le *linee operaie*;

<sup>(8)</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

- il decreto dell'Assessore ai Trasporti della Regione n. 1609/2001, relativo al passaggio dalla lira all'euro, in cui si richiama l'attenzione dei concessionari sul divieto — che rappresentava un obbligo concessionale/contrattuale — di applicazione di aumenti impropri.
- (37) CSTP ha infine sostenuto che, poiché la Regione aveva ripetutamente ridotto l'importo del costo standard, applicandolo in modo disomogeneo alle diverse linee e concessioni, alcuni operatori avevano deciso di sopprimere alcune linee sistematicamente in perdita. La Regione avrebbe però risposto che gli operatori erano tenuti a garantirne l'operatività — prevista dagli OSP — e che in caso di soppressione delle linee essi sarebbero stati denunciati per interruzione di servizio pubblico. Secondo CSTP, ciò dimostra che la società era assoggettata a OSP. Tuttavia, CSTP non ha fornito elementi di prova a sostegno di tale affermazione.
- (38) In secondo luogo, CSTP ha sostenuto che, operando esclusivamente in qualità di fornitore di servizi di trasporto pubblico locale e non svolgendo alcuna altra attività commerciale, esso non era tenuto a tenere una contabilità separata. CSTP ha spiegato che la normativa in vigore prevedeva semplicemente che i dati contabili relativi all'attività di trasporto pubblico assoggettata a OSP fossero forniti separatamente da quelli inerenti alle altre attività d'impresa e non richiedeva ulteriori ripartizioni contabili che indicassero distintamente i ricavi e i costi relativi a ciascuna linea. CSTP è una società interamente pubblica il cui unico compito nel periodo in esame, così come oggi, è stato la prestazione di servizi di trasporto pubblico in regime di OSP. Di conseguenza, i conti della società contenevano esclusivamente dati sulle attività svolte nel quadro di obblighi di servizio pubblico, per l'evidente e essenziale ragione che — eccezion fatta per i servizi di noleggio resi nel 1998, indicati separatamente nella contabilità della società — nel corso degli anni in questione, la società non ha svolto alcuna altra forma di attività imprenditoriale. CSTP ha aggiunto che l'attendibilità dei dati contabili non è mai stata messa in discussione dalla Regione, la quale, al contrario, li ha utilizzati in modo corretto, come base per il calcolo e il versamento dei contributi annuali.
- (39) In terzo luogo, dopo aver richiamato la sentenza nazionale definitiva del Consiglio di Stato, CSTP ha contestato le tre argomentazioni avanzate dalla Regione:
- il calcolo non si è appoggiato su una contabilità analitica articolata in centri di costo distinti che permettesse di distinguere le attività soggette agli OSP;
- data la mancanza di dati contabili che consentissero di identificare gli elementi specifici che devono essere calcolati a norma degli articoli 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, il calcolo è stato effettuato induttivamente, con un sistema metodologico che la Regione ha definito «astruso e aberrante»;
- il computo non ha tenuto conto del fatto che la gestione di CSTP non era improntata ai canoni di efficienza di cui all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1191/69, come si evince dal raffronto tra i dati relativi alla sua attività e quelli inerenti all'attività di un altro operatore di trasporto locale, SITA SpA.
- (40) CSTP ritiene che i documenti contabili forniti non possano essere considerati inadeguati a confortare la richiesta di compensazione per il solo fatto di essere bilanci annuali e «modelli E»<sup>(9)</sup> (ovverosia, i documenti basati sulla contabilità aziendale contenenti le informazioni necessarie per il calcolo annuale del contributo pubblico) non suffragati dalla copia integrale dei relativi atti contabili e amministrativi (libro giornale, partitari, fatture attive e passive, matrici dei biglietti, eccetera). Secondo CSTP, tale argomentazione può essere facilmente respinta osservando che in passato la Regione aveva accettato gli stessi dati, considerandoli affidabili. Inoltre, essendo scaduti gli obblighi di conservazione integrale della documentazione contabile e amministrativa per il periodo in questione, è obiettivamente difficile pretenderne delle copie. Risulta quindi pienamente legittimo ricostruire l'importo dovuto a titolo di compensazione utilizzando un metodo induttivo, come prescritto dal Consiglio di Stato. Infine, i bilanci sono stati debitamente certificati e la loro correttezza e veridicità non è mai stata messa in discussione. In conclusione, la contabilità presentata da CSTP è senz'altro adeguata e consente il calcolo delle compensazioni nel pieno rispetto delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (41) Per quanto riguarda la correttezza del metodo di calcolo e della sua coerenza con la normativa dell'Unione, CSTP ritiene di dover essere compensato per gli svantaggi che, in termini di differenza tra minori ricavi e maggiori costi, ha subito a causa dell'assoggettamento agli OSP. Per stabilire il valore dei minori ricavi sulla base di dati attendibili, CSTP ha innanzitutto fatto riferimento ai ricavi effettivi di esercizio annuali, corrispondenti al prodotto tra le unità di trasporto effettive e la tariffa imposta. Esso ha quindi individuato l'importo da detrarre, in conformità con le norme dell'Unione, facendo riferimento ai ricavi necessari a consentire almeno il pareggio dei costi effettivi, risultanti dai bilanci annuali. L'importo dei ricavi di esercizio annuale coincide con i ricavi effettivi conseguiti dalla società con

<sup>(9)</sup> I *Modelli E* sono i documenti basati sulla contabilità aziendale contenenti le informazioni necessarie per il calcolo annuale del contributo pubblico.

l'attività gravata dall'obbligo tariffario, che rappresenta l'unica attività di CSTP. I dati relativi ai ricavi sono desunti dai bilanci annuali di CSTP e dai «modelli E» inviati ogni anno alla Regione, la quale non ne ha mai messo in discussione l'affidabilità. Pertanto non vi è effettivamente alcuna necessità di scomporre tali importi nelle diverse componenti. Per quanto riguarda l'importo da detrarre, CSTP ha affermato di aver utilizzato un criterio pienamente compatibile con le istruzioni contenute nel regolamento (CEE) n. 1191/69, che permetteva di utilizzare la tariffa che la società avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale, tariffa che deve consentire la copertura dei costi effettivamente sostenuti. Per quanto riguarda la differenza tra i costi che l'impresa avrebbe sostenuto applicando la tariffa più favorevole esistente o nel quadro di una gestione commerciale e i costi effettivamente sostenuti, CSTP ritiene che il proprio calcolo sia pienamente coerente con l'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, in quanto permette di cogliere la misura del minor costo sostenuto dall'impresa in quanto soggetta agli OSP in relazione all'ammontare dei contributi regionali percepiti a ripianamento dei costi di esercizio. Infine, CSTP ricorda che gli articoli 10 e 11 di detto regolamento sanciscono entrambi il diritto delle imprese di trasporto pubblico soggette agli OSP di vedersi compensate rispetto a tutte le ricadute negative imputabili ai loro obblighi.

- (42) In quarto luogo, per quanto riguarda la valutazione relativa agli aiuti di Stato di cui alla decisione di avvio, CSTP ha sostenuto che nel periodo in questione il mercato dei trasporti pubblici in Italia non era aperto alla concorrenza di imprese stabilite in altri Stati membri, concludendo quindi che non vi è stata incidenza sugli scambi o distorsione della concorrenza. Analogamente, considerata l'attuale organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, che si basa sulla concessione unilaterale in esclusiva su determinate linee di trasporto, la compensazione non è stata tale da falsare la concorrenza. Inoltre, essendo il costo standard/km imposto dalla Regione e accettato dal concessionario insieme con gli altri OSP, non si configurerebbe alcun vantaggio. Sull'obbligo tariffario, a differenza degli obblighi di esercizio e di trasporto, non incidono le eventuali differenziazioni delle attività di trasporto dell'impresa. Pertanto, CSTP ritiene che almeno tre dei presupposti stabiliti dalla CGUE per la determinazione di un aiuto di Stato non ricorrano nel caso di specie.
- (43) CSTP è del parere che la compatibilità della compensazione doveva essere valutata facendo riferimento al regolamento (CEE) n. 1191/69 e non alle disposizioni in materia di aiuti di Stato contenute nel trattato.
- (44) Relativamente all'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69, CSTP argomenta che, poiché la Regione ha imposto unilateralmente l'obbligo tariffario e poiché gli importi non si iscrivono nell'ambito di OSP conseguenti ad un contratto di servizio, ma derivano dalla corretta applicazione del calcolo di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 nell'ambito di una concessione, il pagamento erogato a titolo di compensazione era esentato dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, di detto regolamento.

## 5. COMMENTI DELL'ITALIA SULLE OSSERVAZIONI DEL TERZO

- (45) Le autorità italiane non hanno trasmesso commenti sulle osservazioni di CSTP.

## 6. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

### 6.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (46) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, *«sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»*.
- (47) Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, una misura di sostegno costituisce aiuto se risultano cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni:

- il vantaggio deve essere concesso dallo Stato o tramite risorse statali,
- la misura deve conferire un vantaggio selettivo, favorendo talune imprese o talune produzioni,
- la misura falsa o rischia di falsare la concorrenza, nonché
- ha un'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri.

#### 6.1.1. Risorse statali e imputabilità

- (48) La Commissione osserva che la sentenza del Consiglio di Stato obbliga la Regione a corrispondere a CSTP una compensazione integrativa per la fornitura di servizi di autobus di linea nel periodo in esame sulle tratte di competenza della Regione. Gli esperti nominati dal Consiglio di Stato hanno calcolato che CSTP ha subito uno

svantaggio economico sotto forma di una sottocompensazione pari a 4 951 838 EUR solo relativamente al 1998, per effetto dei presunti obblighi di natura tariffaria che gli sono stati imposti. Il 21 dicembre 2012 la Regione ha effettivamente versato la somma a CSTP al fine di ottemperare a tale sentenza.

- (49) Il fatto che la Regione venga obbligata da un tribunale nazionale a versare una compensazione a un'impresa non rende la Regione che ha ottemperato alla sentenza non imputabile, dal momento che i tribunali nazionali di quello Stato, in quanto organi dello Stato, sono vincolati da un obbligo di leale cooperazione <sup>(10)</sup>.
- (50) La misura è quindi imputabile allo Stato e le risorse utilizzate per il pagamento di tale compensazione sono risorse statali.

#### 6.1.2. Vantaggio economico selettivo

- (51) La Commissione osserva innanzitutto che CSTP svolge un'attività economica, segnatamente il trasporto di passeggeri, dietro corrispettivo. Pertanto, CSTP deve essere considerata un'«impresa» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (52) La concessione della misura dovrebbe inoltre essere considerata selettiva, in quanto ne beneficerebbe soltanto CSTP.
- (53) Per quanto concerne il conferimento di un vantaggio economico, dalla sentenza *Altmark* discende che la compensazione concessa dallo Stato o tramite risorse statali quale compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico non conferisce un vantaggio a favore di dette imprese e pertanto non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, qualora soddisfi cumulativamente quattro criteri <sup>(11)</sup>:
- in primo luogo, l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblici e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro;
  - in secondo luogo, i parametri di calcolo della compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
  - in terzo luogo, la compensazione non deve superare l'importo necessario a coprire la totalità o una parte dei costi determinati dall'esecuzione degli obblighi di servizio pubblici, tenendo conto sia dei relativi ricavi che di un margine di utile ragionevole per l'esecuzione degli obblighi in questione;
  - in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa a cui affidare l'assolvimento di OSP non è effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe sopportato per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi ricavi nonché di un margine di utile ragionevole per l'assolvimento di detti obblighi.
- (54) La sentenza *Altmark* prevede che tutti e quattro i criteri siano soddisfatti cumulativamente per escludere la presenza di un vantaggio economico qualora le imprese ricevano compensazioni a fronte di obblighi di servizio pubblici ad esse imposti.
- (55) La Commissione osserva innanzitutto che né le autorità italiane né CSTP sono state in grado di esibire un atto di incarico relativo al periodo in esame e che, come illustrato più diffusamente alla sezione 6.2, punto i), CSTP non è stato in grado di precisare gli obblighi che gli è stato imposto di assumere e che potrebbero configurarsi come OSP.
- (56) In secondo luogo, la Commissione osserva che, in assenza di dati necessari e affidabili, la compensazione concessa in virtù della sentenza del Consiglio di Stato si basa esclusivamente su un calcolo ex post effettuato utilizzando un «metodo induttivo». La Commissione conclude pertanto che i parametri in base ai quali gli esperti nominati dal Consiglio di Stato hanno calcolato la presunta sottocompensazione non erano stati definiti in via preliminare e che, di conseguenza, il secondo criterio della sentenza *Altmark* non risulta soddisfatto per quanto riguarda la misura non notificata.
- (57) Poiché la sentenza *Altmark* prevede che tutti e quattro i criteri siano soddisfatti cumulativamente, non vi sono motivi per cui la Commissione dovrebbe valutare se gli altri due criteri *Altmark* risultano soddisfatti nel caso di specie. Di conseguenza, il versamento di una compensazione integrativa a CSTP per i servizi forniti nel periodo in esame conferisce a tale impresa un vantaggio economico selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

<sup>(10)</sup> Causa C-527/12, Commissione/Repubblica federale di Germania, EU:C:2014:2193, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata. Cfr. anche la sentenza nella causa C-119/05, Lucchini EU:C:2007:434, paragrafo 59, descritta al considerando (94).

<sup>(11)</sup> Causa C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg* (Raccolta 2003, EU.C.2003:415, punti 87 e 88).

### 6.1.3. Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra gli Stati membri

- (58) Nelle sue osservazioni, CSTP ha sostenuto che poiché nel periodo in esame il mercato dei trasporti pubblici in Italia non era aperto alla concorrenza di imprese stabilite in altri Stati membri, la misura contestata non può avere causato effetti sugli scambi o distorsioni della concorrenza.
- (59) La Commissione ricorda innanzitutto che la misura contestata è entrata in vigore il 21 dicembre 2012, ovvero molto tempo dopo che il mercato italiano dei trasporti pubblici di passeggeri era stato aperto alla concorrenza. Poiché la misura in questione produce i propri effetti sul mercato in quel momento, è in quel momento che va valutato se la misura può falsare la concorrenza o incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (60) In ogni caso, la Commissione rileva inoltre che, come risulta dalla sentenza *Altmark*, poiché vari Stati membri hanno iniziato fin dal 1995 ad aprire alcuni mercati dei trasporti ad imprese stabilite in altri Stati membri, in quel momento varie imprese offrivano già servizi di trasporto locali o regionali in Stati membri diversi dal loro paese d'origine.
- (61) Concludendo, qualsiasi compensazione concessa a CSTP dovrebbe essere considerata idonea a falsare la concorrenza nell'ambito della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus e a incidere sugli scambi tra Stati membri al punto da ripercuotersi negativamente sulla possibilità, per le imprese di trasporto stabilite in altri Stati membri, di prestare i propri servizi in Italia e rafforza la posizione di mercato di CSTP, sollevandola dall'onere di spese che essa avrebbe altrimenti dovuto sostenere nel corso delle sue attività economiche quotidiane <sup>(12)</sup>.
- (62) La Commissione osserva inoltre che CSTP è attivo su altri mercati, in particolare sul mercato dei servizi di noleggio, anche se secondo CSTP i servizi in questione sono stati resi soltanto nel 1998, e che pertanto si trova in concorrenza con altre imprese all'interno dell'Unione su tali mercati. Qualsiasi compensazione concessa a CSTP inevitabilmente falserebbe la concorrenza e inciderebbe sugli scambi tra Stati membri su tali mercati.
- (63) Di conseguenza, la Commissione conclude che la misura falsa la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri.

### 6.1.4. Conclusioni

- (64) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura notificata costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

## 6.2. DISPENSA DALL'OBBLIGO DI NOTIFICA A NORMA DEL REGOLAMENTO (CEE) N. 1191/69

- (65) Secondo CSTP, poiché la Regione ha imposto unilateralmente l'obbligo tariffario e poiché gli importi non si iscrivono nell'ambito di OSP conseguenti ad un contratto di servizio, ma derivano dalla corretta applicazione del calcolo di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 nell'ambito di una concessione, il pagamento erogato a titolo di compensazione era esentato dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, di detto regolamento. CSTP ha ammesso che tali OSP non erano definiti nel documento di aggiudicazione della concessione, nel quale non vi viene fatta menzione, ma derivavano esclusivamente da atti interni della Regione.
- (66) In base all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, le compensazioni risultanti dall'applicazione dello stesso regolamento sono dispensate dalla procedura di informazione preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, e quindi dall'obbligo di notifica.
- (67) Tuttavia, come si evince dalla sentenza *Combust*, il concetto di «compensazione di servizio pubblico», secondo la definizione di tale disposizione (articolo 17, paragrafo 2), deve essere interpretato in maniera molto restrittiva <sup>(13)</sup>. La dispensa dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, riguarda unicamente la compensazione relativa a obblighi di servizio pubblico imposti unilateralmente a un'impresa ai sensi dell'articolo 2 dello stesso regolamento, calcolata con il metodo descritto agli articoli da 10 a 13 del medesimo regolamento (metodi comuni di compensazione) e non i contratti di servizio pubblico secondo la definizione di cui all'articolo 14. La compensazione corrisposta in virtù di un contratto di servizio pubblico, secondo la definizione di cui all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, che costituisca aiuto di Stato deve essere notificata alla Commissione prima di essere posta in esecuzione. Conformemente all'articolo 108 del trattato, la mancata notifica porterà a considerare tale compensazione un aiuto illegalmente posto in esecuzione.

<sup>(12)</sup> Causa C-172/03, *Heiser*, EU:C:2005:130, punto 55.

<sup>(13)</sup> Causa T-157/01, *Danske Busvognmænd* Raccolta 2004, EU:2004:76, punti 77, 78 e 79.

- (68) Onde stabilire se, nel caso in oggetto, l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 dispensasse effettivamente le autorità italiane dall'obbligo di previa notifica, è quindi necessario, in primo luogo, definire se i) la Regione abbia effettivamente imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico a CSTP e, in secondo luogo, se ii) la compensazione riconosciuta per tale obbligo sia conforme al regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione esaminerà in successione entrambe le questioni.
- i) *OSP imposto unilateralmente*
- (69) La Commissione osserva che né le autorità italiane né CSTP sono state in grado di esibire un atto di incarico relativo al periodo in esame. CSTP ha fornito alla Commissione soltanto contratti che sono entrati in vigore a partire dal 2003.
- (70) Le autorità italiane sostengono che il modello di contratto di concessione fornito — che riguarda un'altra impresa — rappresentava il modello standard in uso nella Regione durante il periodo in esame. Tuttavia, tale modello di concessione è rimasto in vigore dall'aprile 1972 al dicembre 1973, ovverosia più di 20 anni prima del periodo in esame e prima anche dell'entrata in vigore della legge n. 151/1981, convertita dalla legge regionale n. 16/1983, in base alla quale CSTP è stato compensato in prima battuta. Sebbene tale modello di concessione sembri contemplare alcuni obblighi che potrebbero configurarsi come obblighi di servizio pubblico (OSP) (cfr. a titolo di esempio, i punti 2, 9 e 10), tra cui l'obbligo di applicare riduzioni per studenti, lavoratori, insegnanti e dipendenti pubblici e privati e l'obbligo di trasportare alcune categorie di passeggeri a titolo gratuito, a causa della mancanza di un atto di conferimento la Commissione non dispone di elementi di prova che indichino che gli stessi obblighi siano effettivamente stati imposti a CSTP nel periodo in esame. Considerando anzi che i servizi forniti avevano natura di regolari servizi di linea, era necessario che i regolamenti di concessione, che conferivano a CSTP il diritto esclusivo di prestare tali servizi, specificassero in anticipo le modalità dei servizi da fornire. CSTP non ha fornito elementi di prova atti a dimostrare che tali modalità siano state unilateralmente imposte dalla Regione, anziché proposte dall'operatore, come contropartita del diritto di prestare i servizi su base esclusiva, e successivamente autorizzate dalla Regione. In ogni caso, la metodologia utilizzata dall'esperto designato dal Consiglio di Stato per calcolare la presunta sottocompensazione non fa alcun riferimento a tali obblighi.
- (71) La Commissione ha inoltre esaminato se l'imposizione di OSP potesse essere desunta dalla legge regionale n. 16/1983, essendo quest'ultima la base giuridica indicata sia dalla Regione che da CSTP per la compensazione concessa alla società nel periodo in esame (cfr. considerando (23) e (40)). A tale proposito, va osservato che la legge regionale prevede soltanto che gli enti locali e le aziende pubbliche e private che esercitano servizi di trasporto pubblico locale in regime di concessione possono ricevere contributi pubblici. Inoltre, l'articolo 2 della legge regionale stabilisce chiaramente che «Le eventuali perdite e disavanzi non coperti dai contributi regionali come sopra determinati [articolo 2] restano a carico delle singole aziende [...]».
- (72) La Commissione rileva inoltre che gli atti regionali segnalati da CSTP (cfr. considerando (40)) indicavano alcuni obblighi contrattuali in essere, nel periodo in esame, tra CSTP e la Regione. Tuttavia, tali atti non identificano chiaramente obblighi che potrebbero configurarsi come OSP, pur essendo possibili indizi della loro eventuale esistenza. Inoltre, l'esistenza di obblighi contrattuali esclude l'imposizione unilaterale di OSP a CSTP. In ogni caso, la metodologia utilizzata dall'esperto designato dal Consiglio di Stato per calcolare la presunta sottocompensazione non fa alcun riferimento a tali obblighi.
- (73) Per quanto riguarda l'eventuale esistenza di un obbligo tariffario, anche se il calcolo della compensazione integrativa effettuato dall'esperto nominato dal Consiglio di Stato si è basato sull'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, la Commissione non dispone di elementi di prova che dimostrino che tali obblighi siano stati effettivamente imposti a CSTP. A norma dell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, per obbligo tariffario si intende esclusivamente «l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari». Per contro, la definizione di obbligo tariffario non si applica «agli obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi applicabili al complesso delle attività economiche o da misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l'organizzazione del mercato dei trasporti o di una parte di questo». La Commissione riconosce che il punto 27 del modello di concessione del 1972/73 stabilisce le tariffe applicabili all'operatore firmatario, ma ricorda di non avere ricevuto, per il periodo in esame, alcun modello di concessione simile o atto di incarico riguardante CSTP che permetta di concludere che a quest'ultimo siano stati imposti obblighi tariffari. In ogni caso, la Commissione osserva che, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983, la compensazione annuale accordata alle aziende che forniscono servizi di trasporto pubblico veniva calcolata ex ante come la differenza tra i ricavi derivanti dall'applicazione di tariffe minime e il cosiddetto «costo economico standardizzato» (cfr. considerando (23)). La Commissione conclude pertanto che la legge regionale prevedeva tariffe minime e che anche tale ciò esclude l'esistenza di un obbligo tariffario generale.

- (74) In ogni caso, non risulta che gli eventuali OSP imposti a CSTP siano stati imposti unilateralmente. A tale proposito, la Commissione osserva che CSTP ha preso l'iniziativa di chiedere il rinnovo delle concessioni per tutti i sette anni del periodo in esame. Inoltre, dopo la pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato nel 2009, la Regione ha a diverse riprese chiesto a CSTP di esibire gli atti o i contratti impositivi degli OSP al fine di ottemperare alla sentenza, senza però ricevere, secondo quanto comunicato, alcun riscontro.
- (75) L'argomentazione di CSTP secondo cui gli operatori erano tenuti ad operare le rotte nell'ambito di OSP anche se la Regione aveva più volte ridotto l'importo del costo standard e che gli stessi operatori sarebbero stati denunciati per interruzione di pubblico servizio se avessero effettivamente interrotto l'attività non è corroborata da alcun elemento di prova; tale argomentazione non può pertanto essere utilizzata, nel caso di specie, a dimostrazione dell'esistenza di OSP imposti unilateralmente.

ii) *Conformità della compensazione con il metodo comune di compensazione*

- (76) Anche se nel caso di specie fosse dimostrata l'esistenza di OSP imposti a CSTP unilateralmente, *quod non*, la compensazione per tali servizi dovrebbe comunque essere conforme al metodo comune di compensazione previsto dal regolamento (CEE) n. 1191/69 (sezione IV) per poter essere esentata dall'obbligo di informazione preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 2, di tale regolamento. La Commissione non ritiene che tale condizione si sia verificata.
- (77) In primo luogo, la Commissione osserva che la compensazione integrativa concessa a CSTP riguarda solo il 1998. CSTP ha ammesso che in quell'anno, oltre ai presunti OSP, essa ha anche svolto attività commerciali, in particolare servizi di noleggio. La Commissione osserva a tale proposito che, a partire dal 1° luglio 1992, il regolamento (CEE) n. 1191/69, in virtù dell'articolo 1, paragrafo 5, lettera a), impone alle imprese di trasporto che svolgono contemporaneamente servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed altre attività, che i servizi pubblici formino oggetto di sezioni distinte che rispondano ai seguenti requisiti: i) separazione di conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio e ripartizione delle relative quote di patrimonio in base alle norme contabili vigenti e ii) spese bilanciate dalle entrate di esercizio e dai versamenti dei poteri pubblici, senza possibilità di trasferimento da o verso altri settori d'attività dell'impresa.
- (78) La Commissione osserva altresì che, conformemente alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Antrop*, i requisiti indicati in tale procedimento non sono soddisfatti ove «*non sia possibile accertare, basandosi su dati certi della contabilità [della società], la differenza tra i costi imputabili alla parte della sua attività nell'area soggetta alla rispettiva concessione e le entrate corrispondenti e non sia, di conseguenza, possibile calcolare il costo aggiuntivo derivante a tale impresa dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico*»<sup>(14)</sup>.
- (79) CSTP non ha fornito alcun elemento di prova del fatto che durante il periodo in esame, e in particolare nel 1998, esso ha tenuto una contabilità separata per le sue attività commerciali. Inoltre, la Commissione ritiene che l'argomentazione avanzata da CSTP secondo la quale l'obbligo giuridico di conservazione integrale della documentazione contabile e amministrativa per il periodo oggetto del riesame è scaduto non è pertinente per giustificare ex post la concessione, effettuata applicando un metodo induttivo, di un importo integrativo di compensazione. In ogni caso, anche se ne fosse dimostrata l'esistenza, tale requisito previsto dal diritto nazionale non può inficiare un obbligo derivante alla giurisprudenza della Corte di giustizia e dal regolamento (CEE) n. 1191/69, che deve risultare soddisfatto prima di procedere al pagamento di una compensazione per obblighi di servizio pubblici a favore di un operatore di servizi di trasporto.
- (80) In secondo luogo, la Commissione osserva che l'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 1191/69 impone che l'amministrazione stabilisca in anticipo l'importo della compensazione. Il calcolo della compensazione integrativa sulla base di una valutazione ex post, come ordinato dal Consiglio di Stato, contrasta con tale disposizione, come già indicato ai considerando 54 e 55.
- (81) Alla luce di tali osservazioni, la Commissione conclude che la compensazione integrativa che il Consiglio di Stato ha considerato dovuta a CSTP non era conforme al metodo comune di compensazione stabilito alla sezione IV del regolamento (CEE) n. 1191/69 e che essa non era pertanto dispensata dalla procedura di informazione preventiva prevista dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>(14)</sup> Causa C-504/07, *Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (Antrop) e a./Conselho de Ministros, Companhia Carris de Ferro de Lisboa SA (Carris) e Sociedade de Transportes Colectivos do Porto SA (STCP)*, Raccolta 2009, C:2009.290.

## 6.3. COMPATIBILITÀ DELL'AUTO

- (82) Poiché non è stato dimostrato che la misura in esame fosse dispensata dalla procedura di informazione preventiva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, sarà necessario esaminare la loro compatibilità con il mercato interno, poiché si ritiene costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, come indicato alla sezione 6.1.
- (83) L'articolo 93 del trattato contiene norme in materia di compatibilità degli aiuti di Stato nell'ambito del coordinamento dei trasporti e degli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti e costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 107, paragrafo 3, nonché all'articolo 106, paragrafo 2, in quanto contiene norme specifiche in materia di compatibilità degli aiuti di Stato. La Corte di giustizia ha statuito che tale articolo «*ammette la compatibilità con il mercato interno di aiuti ai trasporti soltanto in casi ben determinati e che non recano pregiudizio agli interessi generali [dell'Unione]*»<sup>(15)</sup>.
- (84) Il 3 dicembre 2009 è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 1370/2007 che ha abrogato i regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 del Consiglio<sup>(16)</sup>. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 si applica alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico per i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.
- (85) La Commissione ritiene che l'esame della compatibilità della misura notificata debba essere effettuata ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, che è entrato in vigore il 3 dicembre 2009 e ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1191/69, poiché questa è la legislazione in vigore al momento dell'adozione della presente decisione<sup>(17)</sup>. Essa osserva inoltre che la compensazione integrativa concessa a CSTP dal Consiglio di Stato è stata versata il 21 dicembre 2012. Ciò significa che, alla data in cui ha avuto effetto l'aiuto erogato, il regolamento (CE) n. 1370/2007 era già in vigore da più di tre anni<sup>(18)</sup>.
- (86) L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007, stabilisce che: «*le compensazioni di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri o per rispettare gli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, erogate a norma del presente regolamento, sono compatibili con il mercato [interno]. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo [108, paragrafo 3], del trattato*».
- (87) Per le ragioni sotto indicate, la Commissione ritiene che la compensazione notificata non sia conforme al regolamento (CE) n. 1370/2007. Essa, di conseguenza, non può essere dichiarata compatibile col mercato interno sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento.
- (88) In primo luogo, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007, l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, a meno che l'OSP non sia finalizzato a stabilire tariffe massime e non sia imposto mediante una misura che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata (norme generali).
- (89) Nel caso in oggetto, la Commissione ritiene che non vi siano elementi di prova che dimostrino che esistesse un quadro contrattuale tra CSTP e la Regione o che fossero in vigore norme generali per la fissazione di tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri. La Commissione ha ricevuto soltanto un modello di contratto di concessione per l'anno 1972/1973, dal quale non è possibile estrapolare informazioni attendibili sul rapporto esistente tra CSTP e la Regione nel periodo in esame (1997-2002). Inoltre, la Commissione rileva che, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983 — la base giuridica indicata sia dalla Regione che da CSTP per il periodo in esame (cfr. i considerando 19 e 36) — i ricavi dei fornitori di trasporti pubblici deriverebbero dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione, mentre non vi sono riferimenti a tariffe massime.

<sup>(15)</sup> Causa 156/77, *Commissione/Belgio* (Raccolta 1978, pag. 1881, punto 10).

<sup>(16)</sup> Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1).

<sup>(17)</sup> La Commissione si richiama a tale riguardo alle argomentazioni elaborate ai punti da 307 a 313 della decisione 2011/3/UE, del 24 febbraio 2010, nel caso C 41/08 (ex NN 35/08) concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico fra il ministero dei Trasporti danese e la Danske Statsbaner (GU L 7 dell'11.1.2011, pag. 1). Tale decisione è stata annullata dal Tribunale nella causa T-92/11 *Jørgen Andersen/Commissione europea* [2013] non ancora pubblicata, la cui sentenza è attualmente impugnata dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-303/13 P. L'esito di tale ricorso non è pertinente per gli esiti del caso in oggetto, poiché il Tribunale ha confermato, nella sentenza impugnata, che è la data in cui ha effetto l'aiuto erogato che determina le norme da applicare. In questo caso, l'aiuto è stato versato il 21 dicembre 2012, pertanto si dovrebbero applicare le regole, i principi e i criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato vigenti nel momento in cui la Commissione adotta la sua decisione (cfr. punto 39 della sentenza).

<sup>(18)</sup> Causa C-334/07 P *Commissione/Freistaat Sachsen* Raccolta 2008, pag. I-9465, punti da 50 a 53; causa T-3/09, *Italia/Commissione* (Raccolta 2011, pag. II-95, punto 60).

- (90) La Commissione conclude pertanto che l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007 non risulta rispettato.
- (91) In secondo luogo, la Commissione osserva che, a prescindere dal fatto che CTSP abbia concluso un contratto di servizio pubblico o fosse soggetta a obblighi tariffari tramite l'applicazione di norme generali, non tutte le disposizioni dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1370/2007, che definisce il contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e le norme generali, risultano rispettate. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), prevede ad esempio che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione debbano essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente per evitare l'eccesso di compensazione, mentre l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 4, paragrafo 2, definiscono le modalità di ripartizione dei costi e delle entrate. Come osservato nella sezione 6.1, nell'ambito dell'analisi della Commissione del secondo criterio della sentenza *Altmark* della Corte di giustizia, i parametri sulla base dei quali è stata calcolata la presunta sottocompensazione dal secondo esperto non sono stati stabiliti preventivamente e pertanto l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1370/2007 non risulta rispettato.
- (92) In terzo luogo, l'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che, in caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente, la compensazione debba essere conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e alle disposizioni dell'allegato, al fine di garantire che essa non ecceda quanto necessario per assolvere l'OSP. L'allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che la compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario equivalente alla somma dei seguenti fattori: i costi sostenuti in relazione a un OSP, meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'OSP, più un ragionevole utile. L'allegato stabilisce inoltre che il calcolo delle spese e delle entrate deve essere effettuato in conformità dei principi contabili e fiscali in vigore. La contabilità, inoltre, deve essere tenuta separata per motivi di trasparenza (punto 5 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007).
- (93) Come osservato nel considerando 82, nel 1998, oltretutto, sulla scorta della sentenza del Consiglio di Stato, è stata concessa la compensazione, CSTP non ha attuato un'efficace separazione dei conti. Di conseguenza è impossibile dimostrare che la compensazione integrativa versata dallo Stato italiano il 21 dicembre 2012 non ecceda l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli OSP sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico (punto 2 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007).
- (94) Inoltre, per quanto riguarda il periodo in esame, in mancanza di parametri di compensazione stabiliti in anticipo, ogni ripartizione dei costi deve necessariamente essere effettuata ex post in base a ipotesi arbitrarie, come è avvenuto utilizzando il metodo induttivo.
- (95) Di conseguenza, la Commissione ritiene che la compensazione integrativa concessa dal Consiglio di Stato non sia stata erogata in conformità con le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e che per questo motivo essa non sia compatibile con il mercato interno.

#### 6.4. LA COMPENSAZIONE CONCESSA DAL CONSIGLIO DI STATO NON COSTITUISCE UN RISARCIMENTO DEI DANNI

- (96) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni onde stabilire se la sentenza del Consiglio di Stato non riguardasse piuttosto la concessione di un risarcimento danni per presunta violazione del diritto e non la concessione di una compensazione di servizio pubblico a norma dei regolamenti del Consiglio in vigore. Nelle rispettive osservazioni, né le autorità italiane né CSTP si sono espresse in merito.
- (97) La Commissione osserva, a tale proposito, che in determinate circostanze, il risarcimento dei danni dovuto ad illeciti o a comportamenti propri imputabili alle autorità nazionali<sup>(19)</sup> non costituisce un vantaggio e non viene pertanto considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato<sup>(20)</sup>. Lo scopo del risarcimento dei danni subiti è diverso dallo scopo degli aiuti di Stato in quanto il risarcimento mira a riportare la parte danneggiata nella situazione in cui si trovava prima dell'azione che ha provocato i danni, come se quest'ultima non avesse avuto luogo (*restitutio in integrum*). Sempre in proposito, la Commissione osserva inoltre che, per non ricadere nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, il risarcimento dei danni deve basarsi su una norma generale in materia di risarcimento<sup>(21)</sup>. La Commissione ricorda infine che nella sentenza *Lucchini*, la Corte di giustizia ha stabilito che un giudice nazionale non può applicare il diritto nazionale qualora tale applicazione abbia l'effetto di impedire «l'applicazione del diritto comunitario, in quanto renderebbe impossibile il recupero di un aiuto di Stato concesso in

<sup>(19)</sup> Ad esempio, un atto illecito o un esempio di arricchimento indebito.

<sup>(20)</sup> Cause riunite da 106 a 120/87, *Asteris AE/Repubblica ellenica e CEE*, EU:C:1988:457.

<sup>(21)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 16 giugno 2004, relativa agli aiuti a favore di Akzo Nobel, per ridurre al minimo i trasporti di cloro (caso N 304/2003), comunicazione sintetica nella GU C 81 del 2.4.2005, pag. 4.; cfr. anche la decisione della Commissione del 20 dicembre 2006 relativa al caso *Bedrijfsverplaatsing van autodemontagebedrijf Steenberg* (caso N 575/2005), comunicazione sintetica nella GU C 80 del 13.4.2007, pag. 1.,

violazione del diritto comunitario»<sup>(22)</sup>. Il principio che sottende tale sentenza è che una norma di diritto nazionale non può essere applicata se tale applicazione impedisce l'applicazione corretta del diritto dell'Unione<sup>(23)</sup>.

- (98) Per quanto riguarda la compensazione integrativa concessa a CSTP dal Consiglio di Stato, la Commissione rileva che, sebbene nel dispositivo della sentenza del Consiglio di Stato non vi siano riferimenti al regolamento (CEE) n. 1191/69, la stessa sentenza fa riferimento al diritto di CSTP a percepire gli importi a titolo di compensazione ai sensi degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, il cui ammontare deve essere determinato dall'amministrazione sulla base di dati certi. Ciò sembra indicare che il diritto di CSTP a percepire la compensazione integrativa non discenda, secondo il Consiglio di Stato, tanto da una norma generale in materia di risarcimenti dei danni causati da atti illeciti o da comportamenti propri delle autorità nazionali, quanto da diritti asseritamente sanciti dal regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (99) In ogni caso, la Commissione ritiene che la concessione di un risarcimento a favore di CSTP per la presunta imposizione unilaterale illecita di OSP da parte delle autorità italiane, calcolata sulla base del metodo comune di compensazione di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, violerebbe gli articoli 107 e 108 del trattato. Ciò dipende dal fatto che essa produrrebbe per CSTP esattamente lo stesso risultato della concessione di una compensazione per oneri di servizio pubblico per il periodo in esame, nonostante il fatto che i disciplinari di concessione che regolamentano i servizi in questione non fossero dispensati dall'obbligo di notifica preventiva, né soddisfacessero i requisiti sostanziali del regolamento (CEE) n. 1191/69 o del regolamento (CE) n. 1370/2007, come sopra dimostrato. La disponibilità di una tale concessione consentirebbe quindi effettivamente di aggirare le norme sugli aiuti di Stato e le condizioni, stabilite dal legislatore dell'Unione, alle quali le autorità competenti, nell'imporre o contrattare obblighi di servizi pubblico, compensano i relativi operatori per i costi sostenuti come contropartita per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. In effetti, la concessione di un risarcimento danni corrispondente alla somma dell'importo degli aiuti che si prevedeva di concedere costituirebbe una concessione indiretta di aiuti di Stato ritenuti illegali e incompatibili con il mercato interno<sup>(24)</sup>. Ragionando in termini analoghi, il Tribunale ha ritenuto che le clausole di indennizzo per il recupero di aiuti di Stato costituiscano aiuti di Stato<sup>(25)</sup>.
- (100) In ogni caso, il disciplinare di concessione del 1972, ai sensi del quale CSTP avrebbe esercitato i servizi di trasporto in questione, non prevedeva il versamento di alcuna compensazione finanziaria. CTSP acconsentiva a prestare i propri servizi alle condizioni stabilite nella concessione a proprio rischio. Tale conclusione è confermata anche dall'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983, che prevedeva che eventuali perdite e disavanzi non coperti dai contributi pubblici restassero a carico dei fornitori del servizio.
- (101) Pertanto, la Commissione non ritiene che la sentenza del Consiglio di Stato costituisca la concessione di una compensazione a fronte dei danni subiti da CSTP a causa di atti illeciti o di altri comportamenti delle autorità nazionali, piuttosto che la concessione di aiuti di Stato illegittimi ed incompatibili, vietati dall'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (102) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione conclude che la misura non notificata costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, che è incompatibile con il mercato interno.

## 7. RECUPERO DELL'AUTO

- (103) Conformemente al trattato e alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, la Commissione è competente per decidere se lo Stato interessato debba sopprimere o modificare l'aiuto<sup>(26)</sup> qualora riscontri che quest'ultimo è incompatibile con il mercato interno. La giurisprudenza costante della Corte di giustizia indica anche che, nel caso di aiuti giudicati dalla Commissione incompatibili con il mercato interno, l'obbligo di abolire l'aiuto, imposto allo Stato membro, ha l'obiettivo di ripristinare la situazione preesistente<sup>(27)</sup>. La Corte di giustizia ha stabilito al riguardo che tale obiettivo è raggiunto quando il beneficiario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegittimi, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata<sup>(28)</sup>.

<sup>(22)</sup> Causa C-119/05 *Lucchini*, EU:C:2007:434, punto 59.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*, punto 61.

<sup>(24)</sup> Parere del 28 aprile 2005 nelle cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Atzeni*, EU:C:2005:256, punto 198.

<sup>(25)</sup> Causa T-384/08 *Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou/Commissione*, EU:T:2011:650 e causa T-565/08 *Corsica Ferries/Commissione*, EU:T:2012:415, punti 23, 114 e da 120 a 131. Cfr. anche, per analogia, la causa C-111/10 *Commissione/Consiglio*, EU:C:2013:785, punto 44.

<sup>(26)</sup> Causa C-70/72, *Commissione/Germania* (Raccolta 1973, pag. 813, punto 13).

<sup>(27)</sup> Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Spagna contro Commissione*, Raccolta 1994, pag. I-04103, punto 75.

<sup>(28)</sup> Causa C-75/97, *Belgio/Commissione* (Raccolta 1999, pag. I-3671, punti 64 e 65).

- (104) Sulla base di tale giurisprudenza, l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio <sup>(29)</sup> stabilisce che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».
- (105) Di conseguenza, l'aiuto di Stato di cui alla presente decisione deve essere recuperato dall'Italia nella misura in cui è già stato erogato a CSTP. Inoltre, l'Italia deve aggiungere all'importo dell'aiuto gli interessi di mora, calcolati a decorrere dalla data in cui l'aiuto illegale è stato messo a disposizione del beneficiario (vale a dire, a partire dal 21 dicembre 2012) e fino alla data del suo recupero <sup>(30)</sup>, conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione <sup>(31)</sup>.
- (106) Pertanto, la Commissione:

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

L'aiuto di Stato dell'importo di 4 951 838 EUR, che la Repubblica italiana ha illegalmente concesso a CTSP in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non è compatibile con il mercato interno.

#### *Articolo 2*

1. La Repubblica italiana è tenuta a far rimborsare l'aiuto di cui all'articolo 1 dal beneficiario.
2. Agli importi da recuperare si applicano gli interessi dal 21 dicembre 2012 fino al loro completo recupero.
3. Gli interessi sono calcolati su base composta conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione e al regolamento (CE) n. 271/2008 <sup>(32)</sup> che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.
4. La Repubblica italiana annulla tutti i pagamenti in essere dell'aiuto di cui all'articolo 1 con effetto alla data di adozione della presente decisione.

#### *Articolo 3*

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.
2. La Repubblica italiana garantisce l'attuazione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

#### *Articolo 4*

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, l'Italia trasmette le seguenti informazioni alla Commissione:
  - a) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;
  - b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e di quelle previste per conformarsi alla presente decisione;
  - c) i documenti da cui risulti che al beneficiario è stato ingiunto di provvedere al rimborso dell'aiuto.
2. La Repubblica italiana informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Essa trasmette immediatamente, dietro semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Essa fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo all'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

<sup>(29)</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

<sup>(30)</sup> Cfr. articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 659/99.

<sup>(31)</sup> Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140, del 30.4.2004, pag. 1).

<sup>(32)</sup> Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1)

*Articolo 5*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 19 gennaio 2015

*Per la Commissione*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro della Commissione*

---

**DECISIONE (UE) 2015/1075 DELLA COMMISSIONE****del 19 gennaio 2015****sull'aiuto di Stato SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN)****cui l'Italia ha dato esecuzione — Compensazione integrativa per obblighi di servizio pubblico a favore di Buonotourist***[notificata con il numero C(2015) 75]***(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, 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 osservazioni a norma della disposizione o delle disposizioni succitate, e tenuto conto di dette osservazioni,

considerando quanto segue:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Con notifica elettronica del 5 dicembre 2012, le autorità italiane hanno comunicato, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, la compensazione integrativa concessa a Buonotourist S.r.l. («Buonotourist»), per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus sulla base di concessioni rilasciate dalla Regione Campania («la Regione») nel periodo 1996-2002 («il periodo in esame»), in esecuzione di una sentenza del Consiglio di Stato, il supremo organo giurisdizionale amministrativo italiano.
- (2) La notifica è stata protocollata con il numero SA.35843 e, dal 13 dicembre 2012, è trattata come una misura non notificata poiché, in base alle informazioni a disposizione della Commissione, la Regione aveva l'obbligo di corrispondere la compensazione integrativa dovuta a Buonotourist a partire dal 7 dicembre 2012, ossia dopo che il governo italiano aveva notificato la misura alla Commissione ma prima che la Commissione avesse adottato una decisione.
- (3) Con lettera del 20 febbraio 2014 la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento formale d'indagine a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato relativamente agli aiuti («decisione di avvio del procedimento»).
- (4) La decisione di avvio del procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*<sup>(1)</sup>. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni sull'aiuto.
- (5) Le autorità italiane hanno presentato le proprie osservazioni sulla decisione di avvio con le lettere del 21 e del 24 marzo 2014.
- (6) L'unico terzo che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato Buonotourist, il beneficiario della misura notificata, le cui osservazioni sono pervenute il 25 marzo 2014.
- (7) L'11 luglio 2014 le autorità italiane hanno fornito commenti su tali osservazioni e altre informazioni, inviate in risposta ad una richiesta dell'11 giugno 2014.
- (8) Dopo che la Commissione ha accettato di prorogare il termine ultimo per la presentazione, le autorità italiane hanno fornito le informazioni complementari con lettera del 15 settembre 2014.

<sup>(1)</sup> Decisione della Commissione del 20 febbraio 2014, sull'aiuto di Stato SA.35843 (2012/NN) — Italia — *Compensazione integrativa di OSP a favore di Buonotourist*, GU C 156 del 23.5.2014, pag. 51.

## 2. DESCRIZIONE DELLA MISURA

### 2.1. L'IMPRESA

- (9) Buonotourist è una società privata che gestisce servizi di trasporto pubblico locale sulla base di concessioni regionali e comunali. Più specificamente, secondo le autorità italiane, nel periodo in esame Buonotourist ha effettuato servizi di collegamento con autobus come concessionaria della Regione percorrendo un totale di circa 1,8 milioni di chilometri all'anno.
- (10) Dalle informazioni fornite dalle autorità italiane, per il succitato servizio relativo al periodo in esame, la Regione ha già corrisposto a Buonotourist 19 507 121,54 EUR, di cui 17 036 021,13 EUR per l'esercizio e la gestione del servizio e 2 471 100,41 EUR per investimenti. Poiché risulta che tale compensazione sia stata concessa a Buonotourist più di dieci anni prima che la Commissione inviasse la sua prima richiesta di informazioni allo Stato italiano, tale compensazione non sarà oggetto di valutazione nell'ambito della procedura in corso <sup>(2)</sup>.
- (11) Oltre alle somme di cui sopra già riscosse, Buonotourist ha chiesto alla Regione una compensazione integrativa di 5 567 582,57 EUR, a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio <sup>(3)</sup>, per gli svantaggi economici che avrebbe subito a causa della presunta imposizione di obblighi di servizio pubblici (OSP). Secondo la Regione la richiesta è stata fatta nel gennaio 2007, quando Buonotourist ha avviato un procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo di competenza.
- (12) Nel 2008 il Tribunale Amministrativo Regionale di Salerno ha respinto il ricorso di Buonotourist per il riconoscimento del diritto a una compensazione integrativa sulla base del regolamento (CEE) n. 1191/69. Il tribunale ha deciso che, in conformità all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 1191/69 <sup>(4)</sup>, Buonotourist non poteva chiedere una compensazione per gli svantaggi economici derivati dall'imposizione di obblighi di servizio pubblici senza aver chiesto, in precedenza, la soppressione di tali OSP.

### 2.2. LE SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO

- (13) Con sentenza del 27 luglio 2009 (sentenza n. 4683/09), il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso di Buonotourist contro la pronuncia del tribunale amministrativo regionale di Salerno, concludendo che Buonotourist aveva diritto a ricevere una compensazione integrativa per il servizio pubblico erogato a norma degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69. Questa sentenza non definisce con precisione da quale atto giuridico e in quale forma siano stati imposti gli obblighi di servizio pubblici, ma sottolinea che a un'impresa che presta un servizio pubblico non può essere rifiutata la richiesta di rimborso dei costi effettivamente sostenuti nell'esecuzione di tale servizio. Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto che Buonotourist avesse diritto a ricevere le compensazioni di servizio pubblico anche in assenza di una richiesta preliminare di soppressione degli OSP.
- (14) Secondo il Consiglio di Stato, l'ammontare esatto della compensazione integrativa dovuta a Buonotourist doveva essere determinato dalla Regione sulla base di dati attendibili desunti dai conti della società, attestanti la differenza fra i costi imputabili alla parte dell'attività di Buonotourist interessata dall'obbligo di servizio pubblico e l'introito corrispondente. Tuttavia, la Regione ha affermato di non essere in grado di determinare l'importo a causa della mancanza di dati precisi e attendibili.

---

<sup>(2)</sup> La Commissione rammenta che, a norma dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1), i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un periodo limite di 10 anni a decorrere dal giorno in cui l'aiuto illegale è concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto facente parte di un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il periodo limite.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1).

<sup>(4)</sup> L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69 stabilisce che: «Spetta alle imprese di trasporto di presentare alle autorità competenti degli Stati membri domanda per la soppressione totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico, qualora tale obbligo comporti per esse svantaggi economici». L'articolo 6, paragrafo 3, recita: «Le autorità competenti degli Stati membri decidono entro il termine di un anno dalla data della presentazione della domanda per quanto concerne gli obblighi di esercizio e di trasporto ed entro il termine di sei mesi per quanto concerne gli obblighi tariffari. Il diritto alla compensazione sorge dal giorno della decisione delle autorità competenti [...]».

- (15) Con l'ordinanza n. 8737/2010 del 13 dicembre 2010, il Consiglio di Stato ha nominato un esperto per svolgere tale compito. Secondo le autorità italiane, quest'ultimo non è stato in grado di determinare l'importo da compensare. Con l'ordinanza n. 5880/2011 del 7 novembre 2011, il Consiglio di Stato ha nominato un secondo esperto («il secondo esperto»). Dalla sentenza del Consiglio di Stato (*giudizio per l'ottemperanza*) n. 5650/2012 del 7 novembre 2012, punto 9, risulta che entrambi gli esperti hanno escluso il diritto alla compensazione a norma dell'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/1969 (obbligo di esercizio o di trasporto), pur avendo entrambi concluso che Buonotourist è stata sottocompensata negli anni 1998, 1999 e 2000, come risulta dall'applicazione della formula di calcolo di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/1969 (obbligo di natura tariffaria). Implicitamente, gli esperti hanno così presunto che a Buonotourist fosse stato imposto dalla Regione un obbligo di natura tariffaria.
- (16) Tuttavia, mentre il primo esperto ha concluso che sarebbe stato inopportuno utilizzare un «metodo induttivo» al fine di calcolare i costi aggiuntivi sostenuti dall'impresa per coprire i costi tariffari, suggerendo di calcolare la compensazione integrativa in via equitativa, il secondo esperto ha calcolato la somma che la Regione doveva compensare alla società applicando un «metodo induttivo», in virtù del fatto che la scelta di questo metodo da parte del Consiglio di Stato doveva considerarsi definitiva, essendo stata applicata in diverse sentenze senza essere contestata.
- (17) Il secondo esperto non è stato tuttavia in grado di calcolare la compensazione a norma dell'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 a causa della mancanza di dati essenziali sul numero delle unità di trasporto sia previste che effettive. Il secondo esperto ha pertanto calcolato il probabile ammontare della sottocompensazione quantificando la differenza tra le entrate potenziali che l'impresa avrebbe potuto ottenere nel quadro di una gestione commerciale del servizio (stima) e la somma delle entrate effettive e dei contributi pubblici ricevuti. Da questi calcoli Buonotourist risulta sottocompensata soltanto nel 1998, nel 1999 e nel 2000, per un totale di 1 111 572 EUR, compresi gli interessi. L'esperto ha concluso che tale importo poteva essere considerato pari all'ammontare della sottocompensazione.
- (18) Il Consiglio di Stato ha conseguentemente emesso la sentenza n. 5650/2012 del 7 novembre 2012, imponendo alla Regione di corrispondere a Buonotourist, entro il 7 dicembre 2012, l'importo di 1 111 572 EUR a titolo di compensazione<sup>(5)</sup>. La Regione ha versato la somma a Buonotourist il 21 dicembre 2012.
- (19) La corresponsione a Buonotourist di tale compensazione integrativa da parte della Regione in forza della sentenza n. 5650/2012 costituisce la misura non-notificata e l'oggetto della presente decisione.

### 2.3. INFORMAZIONI/OSSERVAZIONI AGGIUNTIVE TRASMESSE DALLE AUTORITÀ ITALIANE

- (20) Stando alle autorità italiane, Buonotourist, così come altri operatori di servizi di linea regionali di trasporto con autobus, esercitava in base a licenze provvisorie (concessioni) che dovevano essere rinnovate di anno in anno, previa domanda dell'impresa esercente. Tali concessioni conferivano alla società il diritto esclusivo di prestare i servizi in questione.
- (21) Le autorità italiane affermano inoltre che Buonotourist ha chiesto alla Regione di rilasciare concessioni finalizzate a fornire servizi sulle tratte interessate ogni anno del periodo in esame e che le concessioni stabilivano sempre che i servizi fossero forniti interamente a rischio delle imprese in questione e, in particolare, «senza che la fornitura del servizio costituisse il diritto a una sovvenzione o a una compensazione di qualsiasi natura». Le autorità italiane hanno fornito copia di un modello di concessione relativo ad un'altra società («il modello di concessione»), risalente al 1972/73, attestandone la conformità con quello usato con Buonotourist per il periodo in esame. Le autorità italiane non hanno però fornito nessun contratto di concessione effettivamente concluso con Buonotourist nel periodo in esame.
- (22) Le autorità italiane affermano che, in virtù di tali concessioni, Buonotourist era libera di proporre la sostituzione delle forme di trasporto da utilizzare o di chiedere la soppressione totale o parziale dei suoi obblighi di servizio pubblici, qualora tali obblighi avessero comportato per l'impresa uno svantaggio economico, ma che la società non ha mai esercitato tale diritto. Le autorità italiane sostengono inoltre che la società non ha mai notificato alla Regione che gli obblighi comportassero svantaggi economici né che essa prestasse servizi che non avrebbe svolto se non fosse stata obbligata a fornirli nel quadro di un OSP. Infine, secondo le autorità italiane, Buonotourist non ha mai richiesto la soppressione degli obblighi di servizio pubblico come disposto dall'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>(5)</sup> Tale somma ha pertanto sostituito l'originale richiesta di risarcimento di Buonotourist di 5 567 582,57 EUR.

- (23) Secondo le autorità italiane, i contributi pubblici concessi alla società Buonotourist in passato si erano basati sulla metodologia del costo economico standardizzato, che prevedeva l'uso dei parametri stabiliti dalla legge regionale n. 16/1983<sup>(6)</sup>, come il numero di chilometri aggiudicati rispetto a quelli effettivamente percorsi, il numero di dipendenti e di autobus, variabile in base al tipo di servizio prestato (urbano, di montagna o collinare), il trattamento giuridico ed economico del personale, la dimensione dell'impresa e i costi degli autobus.
- (24) Le autorità italiane dubitano peraltro che Buonotourist abbia dimostrato di aver assolto gli OSP in modo efficiente e corretto a norma del regolamento (CEE) n. 1191/69 e affermano che Buonotourist non disponeva di un sistema di separazione dei conti come previsto dall'articolo 1, paragrafo 5, del medesimo regolamento.

#### 2.4. IMPORTO DELLA COMPENSAZIONE

- (25) Come illustrato al considerando 15, il Consiglio di Stato ha nominato due esperti per determinare la compensazione integrativa dovuta dalla Regione a Buonotourist a norma degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69. Ciascun esperto ha presentato la rispettiva relazione il 27 settembre 2012, ma soltanto il secondo esperto è riuscito a calcolare la compensazione integrativa dovuta a Buonotourist dalla Regione (la relazione).
- (26) Nella relazione il secondo esperto ha ribadito a più riprese che le parti hanno presentato dati che non trovavano reciproco riscontro o che non erano abbastanza precisi, rivelandosi soltanto approssimativi. In particolare, il secondo esperto evidenzia che le parti hanno fornito prove documentali contraddittorie per quanto riguarda la compensazione corrisposta in passato. Contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità italiane, il secondo esperto osserva che Buonotourist ha tenuto conti separati per le attività di trasporto pubblico e privato, pur precisando che non è stato possibile effettuare una verifica della corretta imputazione di alcuni costi all'uno o all'altro settore di attività. Il secondo esperto precisa inoltre che non è stato possibile acquisire dati attendibili sui costi che la società non avrebbe sostenuto in caso di soppressione dell'OSP, nonostante l'applicazione del «metodo induttivo» ordinata dal Consiglio di Stato.
- (27) Di conseguenza, il secondo esperto ha concluso che non era possibile determinare la compensazione integrativa dell'obbligo d'esercizio o di trasporto, calcolata a norma dell'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (28) Per quanto riguarda la compensazione integrativa degli obblighi di natura tariffaria di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, il secondo esperto riconosce che non è possibile calcolarla in applicazione del paragrafo 1, a causa della mancanza e/o dell'inattendibilità dei dati. È stato pertanto applicato il «metodo induttivo» disposto dal Consiglio di Stato.
- (29) L'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 prevede, fra l'altro, che l'ammontare della compensazione in caso di un obbligo di natura tariffaria, deve essere pari alla differenza fra due termini:
- il primo termine è pari alla differenza tra, da un lato, il prodotto del numero delle unità di trasporto previste e
    - la tariffa più favorevole che potrebbe essere rivendicata dagli utenti se non esistesse l'obbligo in questione o
    - in mancanza di tale tariffa, il prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale che tenesse conto dei costi della prestazione in questione nonché della situazione del mercato
  - e, dall'altro, il prodotto del numero delle unità di trasporto effettive per la tariffa imposta durante il periodo di tempo considerato.
  - Il secondo termine è pari alla differenza fra il costo che risulterebbe dall'applicazione della tariffa più favorevole o del prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale e il costo che risulta dall'applicazione della tariffa imposta.

<sup>(6)</sup> Legge Regionale 25 gennaio 1983, n. 16 Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori accessibile al seguente indirizzo: [http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn\\_nir\\_regione.campania\\_legge\\_1983-01-25n16&datafine=19830205](http://jtest.ittig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn_nir_regione.campania_legge_1983-01-25n16&datafine=19830205)

- (30) In mancanza dei dati necessari a determinare tali importi, il secondo esperto ha calcolato l'ammontare della compensazione dovuta come la differenza tra i due importi interpretati come segue:
- in mancanza di dati sul numero delle unità di trasporto sia previste che effettive, il primo termine è pari all'importo necessario a coprire i costi reali (o i «costi standard», se inferiori)<sup>(7)</sup>, meno i ricavi ottenuti dal traffico<sup>(8)</sup>.
  - Per quanto riguarda il secondo termine, l'esperto ha ritenuto che esso debba essere pari ai costi reali (o ai «costi standard», se inferiori)<sup>(9)</sup>, meno la differenza tra i costi reali (o i «costi standard», se inferiori) e l'ammontare della compensazione già riscosso<sup>(10)</sup>.
- (31) Stando al parere del secondo esperto, da tali calcoli si deduce che, in relazione al periodo in esame, Buonotourist avrebbe potuto sostenere di essere stata sottocompensata soltanto nel 1998, nel 1999 e nel 2000, a causa dei presunti obblighi tariffari che le sono stati imposti. Il secondo esperto ha calcolato che l'ammontare della sottocompensazione per quei tre anni era pari a 838 593,21 EUR, cui si aggiungono gli interessi legali di 272 979,13 EUR, determinando una compensazione integrativa pari a 1 111 572 EUR, che il Consiglio di Stato ha ordinato alla Regione di corrispondere a Buonotourist e che questa ha effettivamente versato il 21 dicembre 2012.

### 2.5. MOTIVAZIONI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (32) Come risulta dalla decisione di avvio del procedimento, la Commissione nutriva molti dubbi in merito alla compatibilità della misura con il mercato interno.
- (33) In primo luogo, la Commissione si è chiesta se le quattro condizioni stabilite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea («CGUE») nella sua giurisprudenza *Altmark*<sup>(11)</sup> risultavano soddisfatte.
- (34) In secondo luogo, la Commissione nutriva dubbi in merito all'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69. Onde stabilire se, nel caso in oggetto, l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 dispensasse effettivamente le autorità italiane dall'obbligo di previa notifica, è quindi necessario, in primo luogo, definire se la Regione abbia effettivamente imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico a Buonotourist e, in secondo luogo, se la compensazione riconosciuta per tale obbligo sia conforme al regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione non ha potuto raggiungere una conclusione in merito alla questione se la compensazione concessa a Buonotourist soddisfacesse tali condizioni.
- (35) In terzo luogo, la Commissione nutriva dubbi in merito alla compatibilità della misura ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(12)</sup>. Se fosse stato confermato che almeno una delle condizioni di esenzione dalla notifica previste dal regolamento (CEE) n. 1191/69 non risultava soddisfatta e che era necessario eseguire una valutazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Commissione nutriva dubbi in merito al rispetto delle condizioni di tale regolamento nel caso di specie.

### 3. COMMENTI DELL'ITALIA

- (36) Le autorità italiane non hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento a livello nazionale. Solo la regione Campania ha provveduto in tal senso.
- (37) Essa ha innanzitutto fornito elementi di prova volti a dimostrare che nel periodo in esame Buonotourist ha effettuato «servizi autorizzati» a proprio rischio, oltre a quelli oggetto della concessione. Risulta ad esempio che nel periodo in esame Buonotourist abbia operato autolinee internazionali e interregionali. Inoltre, la Regione ha spiegato che Buonotourist effettuava la separazione contabile soltanto tra le attività di noleggio e le attività di autolinea, senza operare alcuna distinzione per i «servizi autorizzati» che la società effettuava a proprio rischio.

<sup>(7)</sup> In luogo della differenza tra, da un lato, il prodotto del numero delle unità di trasporto previste e la tariffa più favorevole che potrebbe essere rivendicata dagli utenti se non esistesse l'obbligo in questione o, in mancanza di tale tariffa, per il prezzo che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale tenendo conto dei costi della prestazione in questione nonché della situazione del mercato.

<sup>(8)</sup> In luogo del prodotto del numero delle unità di trasporto effettive per la tariffa imposta durante il periodo di tempo considerato.

<sup>(9)</sup> In luogo dei costi che l'impresa avrebbe sostenuto applicando o la tariffa più favorevole o la tariffa che l'impresa avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale.

<sup>(10)</sup> In luogo dei costi effettivamente sostenuti con l'applicazione della tariffa imposta.

<sup>(11)</sup> Causa C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Raccolta 2003, EU:C:2003:415.

<sup>(12)</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1).

- (38) In secondo luogo, la Regione ha ribadito che nel periodo in esame non si è verificata alcuna imposizione unilaterale di obblighi di servizio pubblico. La Regione ha osservato che la società, in base alle norme allora in vigore, chiedeva annualmente il rinnovo dei servizi in concessione e che nessun atto di concessione ha comportato l'imposizione unilaterale di OSP. Inoltre, dopo la pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato nel 2009, la Regione ha a diverse riprese chiesto a Buonotourist di esibire gli atti o i contratti impositivi degli OSP al fine di ottemperare alla sentenza, senza però ricevere, secondo quanto comunicato, alcun riscontro. Per quanto riguarda i massimali tariffari, la Regione ha osservato che le tariffe indicate nei contratti di concessione rientravano nelle misure generali di politica dei prezzi applicata da tutte le aziende del settore.

#### 4. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (39) L'unico terzo che ha presentato osservazioni in risposta alla decisione di avvio è stato Buonotourist, il beneficiario della misura notificata. Nelle sue dichiarazioni Buonotourist esprime disaccordo rispetto alle posizioni preliminari adottate dalla Commissione nella decisione di avvio.
- (40) A sostegno della propria affermazione secondo la quale le erano stati imposti obblighi, Buonotourist ha sostenuto che gli OSP non erano definiti in documenti di aggiudicazione della concessione, che non esistevano, ma derivavano esclusivamente da atti interni della Regione recanti la predeterminazione dell'organizzazione aziendale e l'individuazione della compensazione tramite la metodologia del cosiddetto «costo standard». Buonotourist ha spiegato che l'Italia aveva regolamentato gli OSP con la legge n. 151/81, la legge regionale n. 16/83, la legge n. 59/97, articolo 4 e il decreto legislativo n. 422/97. La Regione ha affidato il servizio pubblico a Buonotourist mediante un atto concessione del 1972/1973, prorogato ogni anno fino al 2003. Gli obblighi di servizio pubblico imposti a Buonotourist negli anni 1996-2002 — ad esempio gli obblighi in materia di tariffe, percorsi, fermate e orari — si possono, secondo quanto comunicato, dedurre dai seguenti documenti:
- il «contratto di servizio ponte», sottoscritto da Buonotourist e dalla Regione per l'anno 2003, in conformità con l'articolo 46 della legge regionale n. 3/02, che prorogava e sostituiva le concessioni esistenti,
  - la delibera della Giunta regionale n. 8726 del 30 dicembre 1999, che ha autorizzato Buonotourist a modificare il percorso dell'autolinea in seguito alle richieste della società stessa e di altri firmatari,
  - la decisione del governo regionale n. 323 del 4 maggio 2000, che ha prorogato la sospensione dell'aumento dei costi degli abbonamenti per i servizi regionali di trasporto con autobus,
  - la nota 4770/2000 in cui vengono comunicate le distinte modalità di calcolo dei prezzi degli abbonamenti normali e degli abbonamenti per le linee operaie,
  - il decreto dell'Assessore dei Trasporti della Regione n. 1609/2001, relativo al passaggio dalla lira all'euro, in cui si richiama l'attenzione dei concessionari sul divieto — che rappresentava un obbligo concessionale/contrattuale — di applicazione di aumenti impropri.
- (41) Buonotourist ha inoltre sostenuto che, poiché la Regione aveva ripetutamente ridotto l'importo del costo standard, applicandolo in modo disomogeneo alle diverse linee e concessioni, alcuni operatori avevano deciso di sopprimere alcune linee sistematicamente in perdita. La Regione avrebbe però risposto che gli operatori erano tenuti a garantirne l'operatività — prevista dagli OSP — e che in caso di dismissione delle linee essi sarebbero stati denunciati per interruzione di servizio pubblico. Secondo Buonotourist, ciò dimostra che la società era assoggettata a OSP. Tuttavia, Buonotourist non ha fornito elementi di prova a sostegno di tale tesi.
- (42) Buonotourist ha inoltre affermato di svolgere in via prioritaria e maggioritaria (80 %) la sua attività come fornitore di trasporto pubblico locale e di utilizzare una contabilità separata per la restante attività imprenditoriale diversificata.
- (43) Dopo aver richiamato la sentenza nazionale definitiva del Consiglio di Stato, Buonotourist ha contestato le seguenti argomentazioni avanzate dalla Regione:
- il calcolo non si è appoggiato su una contabilità analitica articolata in centri di costo distinti che permettesse di distinguere le attività soggette agli OSP,
  - data la mancanza di dati contabili che consentissero di identificare gli elementi specifici che devono essere calcolati a norma degli articoli 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/1969, il calcolo è stato effettuato induttivamente, con un sistema metodologico che la Regione ha definito «astruso e aberrante».

- (44) Buonotourist ha spiegato che la normativa in vigore prevedeva semplicemente che i dati contabili relativi all'attività di trasporto pubblico assoggettata a OSP fossero forniti separatamente da quelli inerenti alle altre attività d'impresa e non richiedeva ulteriori ripartizioni contabili che indicassero distintamente i ricavi e i costi relativi a ciascuna linea. Buonotourist ha affermato di avere tenuto contabilità separate per i dati contabili riguardanti le attività di servizio pubblico e per i dati riguardanti le attività economiche, aggiungendo che l'attendibilità dei dati contabili non è mai stata messa in discussione dalla Regione, la quale, al contrario, li ha utilizzati in modo corretto, come base per il calcolo e il versamento dei contributi annuali.
- (45) Inoltre, Buonotourist ha contestato il fatto che i documenti contabili forniti fossero inadeguati a confortare la richiesta di compensazione per il solo fatto di essere bilanci annuali e «modelli E»<sup>(13)</sup> non suffragati dalla copia integrale dei relativi atti contabili e amministrativi (libro giornale, partitari, fatture attive e passive, matrici dei biglietti, eccetera). Secondo Buonotourist, tale argomentazione può essere facilmente respinta osservando che nel periodo in esame la Regione aveva accettato gli stessi dati, considerandoli all'epoca affidabili. Inoltre, essendo scaduti gli obblighi di conservazione integrale della documentazione contabile ed amministrativa per il periodo in esame, è obiettivamente difficile pretendere delle copie. Risulta quindi pienamente legittimo ricostruire l'importo dovuto a titolo di compensazione utilizzando un metodo induttivo, come prescritto dal Consiglio di Stato. Infine, i bilanci sono stati debitamente certificati e la loro correttezza e veridicità non è mai stata messa in discussione. In conclusione, la contabilità presentata da Buonotourist è senz'altro adeguata e consente il calcolo delle compensazioni nel pieno rispetto delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/1969.
- (46) Per quanto riguarda la correttezza del metodo di calcolo e della sua coerenza con la normativa dell'Unione, Buonotourist ritiene che l'impresa debba essere compensata per gli svantaggi che, in termini di differenza tra minori ricavi e maggiori costi, ha subito a causa dell'assoggettamento agli OSP. Per stabilire il valore dei minori ricavi sulla base di dati attendibili, Buonotourist ha innanzitutto fatto riferimento ai ricavi effettivi di esercizio annuali, corrispondenti al prodotto tra le unità di trasporto effettive e la tariffa imposta. Essa ha quindi individuato l'importo da detrarre, in conformità con le norme dell'Unione, facendo riferimento ai ricavi necessari a coprire i costi effettivi, risultanti dai bilanci annuali. L'importo dei ricavi di esercizio annuali coincide con i ricavi effettivi conseguiti dall'impresa nell'attività gravata dall'obbligo tariffario che sono stati separatamente iscritti nei bilanci aziendali di Buonotourist e nei modelli E inviati ogni anno alla Regione, la quale non ne ha mai messo in discussione l'affidabilità. Pertanto, non vi è alcuna necessità di scomporre tali importi in tutte le loro diverse componenti, anche se comprendono ricavi relativi a percorrenze non soggette a concessioni e risultano pertanto sovradimensionati. Per quanto riguarda l'importo da detrarre, Buonotourist ha affermato di aver utilizzato un criterio pienamente compatibile con le istruzioni contenute nel regolamento (CEE) n. 1191/1969, che permetteva di utilizzare la tariffa che la società avrebbe applicato nel quadro di una gestione commerciale, tariffa che deve consentire la copertura dei costi effettivamente sostenuti. Per quanto riguarda la differenza tra i costi che l'impresa avrebbe sostenuto applicando la tariffa più favorevole esistente o nel quadro di una gestione commerciale e i costi effettivamente sostenuti, Buonotourist ritiene che il proprio calcolo sia pienamente coerente con l'articolo 11 di tale regolamento, in quanto permette di cogliere la misura del minor costo sostenuto dall'impresa in quanto soggetta agli OSP in relazione all'ammontare dei contributi regionali percepiti a ripianamento dei costi di esercizio. Inoltre, Buonotourist è del parere che essendo impossibile stimare il traffico passeggeri in uno scenario di libero mercato, il «metodo induttivo» prescritto dal Consiglio di Stato sia legittimo. Infine, Buonotourist ha ricordato che gli articoli 10 e 11 sanciscono entrambi il diritto delle imprese di trasporto pubblico soggette agli OSP di vedersi compensate rispetto a tutte le ricadute negative imputabili ai loro obblighi.
- (47) Riguardo alla nozione di aiuto di Stato, Buonotourist ha sostenuto che nel periodo in questione il mercato dei trasporti pubblici in Italia non era aperto alla concorrenza di imprese stabilite in altri Stati membri, concludendo pertanto che non vi è stata incidenza sugli scambi. Analogamente, considerata l'attuale organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, che si basa sulla concessione unilaterale in esclusiva su determinate linee di trasporto, la compensazione non è stata tale da falsare la concorrenza. Inoltre, essendo il costo standard/km imposto dalla Regione e accettato dal concessionario insieme con gli altri OSP, non si configurerebbe alcun vantaggio. Pertanto, Buonotourist ritiene che almeno tre dei presupposti stabiliti dalla CGUE per la determinazione di un aiuto di Stato non ricorrano nel caso di specie.
- (48) Buonotourist ritiene che la compatibilità della compensazione avrebbe dovuto essere valutata facendo riferimento al regolamento (CEE) n. 1191/69. Relativamente all'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69, Buonotourist argomenta che, poiché la Regione ha imposto unilateralmente l'obbligo tariffario e poiché gli importi non si iscrivono nell'ambito di OSP conseguenti ad un contratto di servizio, ma derivano dalla corretta

<sup>(13)</sup> I Modelli E sono i documenti basati sulla contabilità aziendale contenenti le informazioni necessarie per il calcolo annuale del contributo pubblico.

applicazione del calcolo di cui all'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69 nell'ambito di una concessione, il pagamento erogato a titolo di compensazione era esentato dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, di tale regolamento.

## 5. COMMENTI DELL'ITALIA SULLE OSSERVAZIONI DEL TERZO

- (49) Le autorità italiane non hanno trasmesso commenti sulle osservazioni di Buonotourist a livello nazionale. Solo la Regione Campania ha presentato le proprie osservazioni, in data 11 luglio 2014.
- (50) Nella sua comunicazione, la Regione ha spiegato che la separazione contabile effettuata da Buonotourist prevedeva soltanto attività di noleggio (o fuorilinea) e servizi di autobus di linea. I servizi di autobus di linea forniti da Buonotourist includevano tuttavia autolinee interregionali e internazionali (i servizi cosiddetti «autorizzati»), che la società effettuava a rischio d'impresa. La Regione ha fornito le prove dell'esercizio, da parte di Buonotourist, di tali servizi autorizzati nel periodo in esame. In particolare, la Regione ha trasmesso la decisione della Giunta regionale n. 8734/1999 che autorizzava linee automobilistiche biregionali e la nota n. 4765/2011 del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti da cui risulta l'esercizio di tre autolinee interregionali. Inoltre, le note integrative ai bilanci della società del 1998 e del 2000 indicano chiaramente le attività internazionali e interregionali, così come la sentenza n. 2157/2004 del Tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio.
- (51) La fornitura di servizi «autorizzati» interregionali e internazionali non era indicata separatamente nei bilanci di Buonotourist. Infine, la separazione contabile tra tali servizi non può essere rinvenuta nei modelli E presentati da Buonotourist alla Regione ogni anno, in cui costi e ricavi effettivi per la fornitura di servizi di trasporto mediante autobus sono indicati separatamente alla voce «Trasporto pubblico locale regione Campania» e i servizi di noleggio sono indicati alla voce «Noleggio» (o fuorilinea). Secondo la Regione, nella colonna «Trasporto pubblico locale Regione Campania» vengono riportati tutti i costi e i ricavi indicati nel «conto economico autolinee», che raccoglieva tutti i servizi di trasporto mediante autobus in generale, compresi i servizi di trasporto «autorizzati» a livello interregionale e internazionale.

## 6. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

### 6.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

- (52) A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, «[...] sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (53) Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, una misura di sostegno costituisce aiuto se risultano cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni:
- il vantaggio deve essere concesso dallo Stato o tramite risorse statali,
  - la misura deve conferire un vantaggio selettivo, favorendo talune imprese o talune produzioni,
  - la misura falsa o rischia di falsare la concorrenza, nonché
  - ha un'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri.

#### 6.1.1. Risorse statali e imputabilità

- (54) La Commissione osserva che la sentenza del Consiglio di Stato obbliga la Regione a corrispondere a Buonotourist una compensazione integrativa per la fornitura di servizi di autobus di linea nel periodo in esame sulle tratte di competenza della Regione. Il secondo esperto ha calcolato che Buonotourist ha subito uno svantaggio economico sotto forma di una sottocompensazione pari a 1 111 572 EUR solo per il 1998, il 1999 e il 2000, per effetto dei presunti obblighi di natura tariffaria che le sono stati imposti. Il 21 dicembre 2012 la Regione ha effettivamente versato la somma a Buonotourist al fine di ottemperare alla sentenza.
- (55) Il fatto che la Regione venga obbligata da un tribunale nazionale a versare una compensazione a un'impresa non rende la Regione che ha ottemperato alla sentenza non imputabile, dal momento che i tribunali nazionali di quello Stato, in quanto organi dello Stato, sono vincolati da un obbligo di leale cooperazione<sup>(14)</sup>.

<sup>(14)</sup> Causa C-527/12, *Commissione/Repubblica federale di Germania*, EU:C:2014:2193, punto 56 e giurisprudenza citata. Cfr. inoltre causa C-119/05 *Lucchini* EU:C:2007:434, punto 59, di cui al considerando 94.

- (56) La misura è quindi imputabile allo Stato e le risorse utilizzate per il pagamento di tale compensazione sono risorse statali.

#### 6.1.2. Vantaggio economico selettivo

- (57) La Commissione osserva innanzitutto che Buonotourist svolge un'attività economica, segnatamente il trasporto di passeggeri, dietro corrispettivo. Pertanto, Buonotourist deve essere considerata un'«impresa» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (58) La concessione della misura dovrebbe inoltre essere considerata selettiva, in quanto ne beneficerebbe soltanto Buonotourist.
- (59) Per quanto concerne il conferimento di un vantaggio economico selettivo, dalla sentenza *Altmark* discende che la compensazione concessa dallo Stato o tramite risorse statali quale compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblici non conferisce un vantaggio a favore di dette imprese e pertanto non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, qualora soddisfi cumulativamente quattro criteri<sup>(15)</sup>:
- in primo luogo, l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblici e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro,
  - in secondo luogo, i parametri di calcolo della compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente,
  - in terzo luogo, la compensazione non deve superare l'importo necessario a coprire la totalità o una parte dei costi determinati dall'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto sia dei relativi ricavi che di un margine di utile ragionevole per l'esecuzione degli obblighi in questione,
  - in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa a cui affidare l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non è effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe sopportato per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi ricavi nonché di un margine di utile ragionevole per l'assolvimento di detti obblighi.
- (60) La sentenza *Altmark* prevede che tutti e quattro i criteri siano soddisfatti cumulativamente per escludere la presenza di un vantaggio economico qualora le imprese ricevano compensazioni a fronte di obblighi di servizio pubblico ad esse imposti.
- (61) La Commissione osserva innanzitutto che né le autorità italiane né Buonotourist sono state in grado di esibire un atto di incarico relativo al periodo in esame e che, come illustrato più diffusamente al considerando 6.2, paragrafo (i), Buonotourist non è stata in grado di precisare gli obblighi che le è stato imposto di assumere e che potrebbero configurarsi come OSP.
- (62) In secondo luogo, la Commissione osserva che, in assenza di dati essenziali e affidabili, la compensazione concessa in virtù della sentenza del Consiglio di Stato si basa esclusivamente su un calcolo ex post effettuato utilizzando un «metodo induttivo». La Commissione conclude pertanto che i parametri in base ai quali gli esperti nominati dal Consiglio di Stato hanno calcolato la presunta sottocompensazione non erano stati definiti in via preliminare e che, di conseguenza, il secondo criterio della sentenza *Altmark* non risulta soddisfatto per quanto riguarda la misura non notificata.
- (63) Poiché la sentenza *Altmark* prevede che tutti e quattro i criteri siano soddisfatti cumulativamente, non vi sono motivi per cui la Commissione dovrebbe valutare se gli altri due criteri *Altmark* risultano soddisfatti nel caso di specie. Di conseguenza, il versamento di una compensazione integrativa a Buonotourist per i servizi forniti nel periodo in esame conferisce a tale impresa un vantaggio economico selettivo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

#### 6.1.3. Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra gli Stati membri

- (64) Nelle sue osservazioni, Buonotourist ha sostenuto che poiché nel periodo in esame il mercato dei trasporti pubblici in Italia non era aperto alla concorrenza di imprese stabilite in altri Stati membri, la misura contestata non può avere causato effetti sugli scambi o distorsioni della concorrenza.

<sup>(15)</sup> Causa C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Raccolta 2003, EU:C:2003:415, punti 87 e 88.

- (65) La Commissione ricorda innanzitutto che la misura contestata è stata entrata in vigore il 21 dicembre 2012, ovvero sia molto tempo dopo che il mercato italiano dei trasporti pubblici di passeggeri era stato aperto alla concorrenza. Poiché la misura in questione produce i propri effetti sul mercato in quel momento, è in quel momento che va valutato se la misura può falsare la concorrenza o incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (66) In ogni caso, la Commissione rileva che, come la CGUE ha osservato nella sentenza *Altmark*, poiché vari Stati membri hanno iniziato fin dal 1995 ad aprire alcuni mercati dei trasporti ad imprese stabilite in altri Stati membri, in quel momento varie imprese offrivano già servizi di trasporto locali o regionali in Stati membri diversi dal loro paese d'origine.
- (67) Concludendo, qualsiasi compensazione concessa a Buonotourist dovrebbe essere considerata idonea a falsare la concorrenza nell'ambito della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus e a incidere sugli scambi tra Stati membri al punto da ripercuotersi negativamente sulla possibilità, per le imprese di trasporto stabilite in altri Stati membri, di prestare i propri servizi in Italia e rafforza la posizione di mercato di Buonotourist, sollevandola dall'onere di spese che essa avrebbe altrimenti dovuto sostenere nel corso delle sue attività economiche quotidiane <sup>(16)</sup>.
- (68) La Commissione osserva inoltre che Buonotourist è attiva su altri mercati, quali i servizi di noleggio, e che pertanto si trova in concorrenza con altre imprese all'interno dell'Unione su tali mercati. Qualsiasi compensazione concessa a Buonotourist potrebbe inoltre falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri anche su tali mercati.
- (69) Di conseguenza, la Commissione conclude che la misura falsa la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri.

#### 6.1.4. Conclusioni

- (70) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

#### 6.2. DISPENSA DALL'OBBLIGO DI NOTIFICA A NORMA DEL REGOLAMENTO (CEE) N. 1191/69

- (71) Sulla base del ragionamento del Consiglio di Stato, Buonotourist ha acquisito titolo alla compensazione integrativa per la fornitura dei servizi di trasporto in esame nel momento in cui ha erogato tali servizi. Questo ragionamento implica che i pagamenti per la compensazione devono essere dispensati dalla procedura di notifica obbligatoria, a norma di quanto disposto dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69; in caso contrario, nella misura in cui la compensazione costituisce un aiuto di Stato secondo la definizione di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, la mancata notifica della compensazione avrebbe reso quest'ultima illegale a norma dell'articolo 108 del trattato.
- (72) Questo perché, in base all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, le compensazioni risultanti dall'applicazione dello stesso sono dispensate dalla procedura di informazione preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, e quindi dall'obbligo di notifica.
- (73) Tuttavia, come si evince dalla sentenza *Combus*, il concetto di «compensazione di servizio pubblico», secondo la definizione di tale disposizione, deve essere interpretato in maniera molto restrittiva <sup>(17)</sup>. La dispensa dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, riguarda unicamente la compensazione relativa a obblighi di servizio pubblici imposti unilateralmente a un'impresa ai sensi dell'articolo 2 dello stesso regolamento, calcolata con il metodo descritto agli articoli da 10 a 13 del medesimo regolamento (metodi comuni di compensazione) e non i contratti di servizio pubblico secondo la definizione di cui all'articolo 14 del citato regolamento. La compensazione corrisposta in virtù di un contratto di servizio pubblico, secondo la definizione di cui all'articolo 14 del regolamento (CEE) n. 1191/69, che costituisca aiuto di Stato deve essere notificata alla Commissione prima di essere posta in esecuzione. Conformemente all'articolo 108 del trattato, la mancata notifica porterà a considerare tale compensazione un aiuto illegalmente posto in esecuzione.
- (74) Onde stabilire se, nel caso in oggetto, l'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 dispensasse effettivamente le autorità italiane dall'obbligo di previa notifica, è quindi necessario, in primo luogo, definire se la Regione abbia effettivamente imposto unilateralmente un obbligo di servizio pubblico a Buonotourist e, in secondo luogo, se la compensazione riconosciuta per tale obbligo sia conforme alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69. La Commissione esaminerà in successione entrambe le questioni.

<sup>(16)</sup> Causa C-172/03, *Heiser*, EU:C:2005:130, punto 55.

<sup>(17)</sup> Causa T-157/01, *Danske Busvognmænd*, Raccolta 2004, EU:T:2004:76, punti da 77 a 79.

i) *OSP imposto unilateralmente*

- (75) La Commissione osserva che né le autorità italiane né Buonotourist sono state in grado di esibire un atto di incarico relativo al periodo in esame. Buonotourist ha fornito alla Commissione soltanto contratti che sono entrati in vigore a partire dal 2003.
- (76) Le autorità italiane sostengono che il modello di concessione fornito — che riguarda un'altra impresa — rappresentava il modello standard in uso nella Regione durante il periodo in esame. Tuttavia, tale modello di concessione è rimasto in vigore dall'aprile 1972 al dicembre 1973, ovverosia più di 20 anni prima del periodo in esame e prima anche dell'entrata in vigore della legge n. 151/1981, convertita dalla legge regionale n. 16/1983, in base alla quale Buonotourist è stata compensata in prima battuta. Inoltre, anche se il modello di concessione sembrerebbe contemplare alcuni obblighi che potrebbero configurarsi come OSP (cfr. a titolo di esempio, i punti 2, 9 e 10), tra cui l'obbligo di applicare riduzioni per studenti, lavoratori, insegnanti e dipendenti pubblici e privati e l'obbligo di trasportare alcune categorie di passeggeri a titolo gratuito, a causa della mancanza di un atto di conferimento la Commissione non dispone di elementi di prova che indichino che gli stessi obblighi siano effettivamente stati imposti a Buonotourist nel periodo in esame. Considerando anzi che i servizi forniti avevano natura di regolari servizi di linea, era necessario che i disciplinari di concessione, che conferivano a Buonotourist il diritto esclusivo di prestare tali servizi, specificassero in anticipo le modalità dei servizi da fornire. Buonotourist non ha fornito elementi di prova atti a dimostrare che tali modalità fossero unilateralmente imposte dalla Regione, anziché proposte dall'operatore, come contropartita del diritto di prestare i servizi su base esclusiva, e successivamente autorizzate dalla Regione. In ogni caso, la metodologia utilizzata dall'esperto designato dal Consiglio di Stato per calcolare la presunta sottocompensazione non fa alcun riferimento a tali obblighi.
- (77) La Commissione ha inoltre esaminato se l'imposizione di OSP potesse essere desunta dalla legge regionale n. 16/1983, essendo quest'ultima la base giuridica indicata sia dalla Regione che da Buonotourist per la compensazione concessa alla società nel periodo in esame (cfr. considerando 23 e 40). A tale proposito, va osservato che la legge regionale prevede soltanto che gli enti locali e le aziende pubbliche e private che esercitano servizi di trasporto pubblico locale in regime di concessione possono ricevere contributi pubblici. A tale riguardo, l'articolo 2 della legge regionale stabilisce chiaramente: «Le eventuali perdite e disavanzi non coperti dai contributi regionali come sopra determinati [articolo 2] restano a carico delle singole aziende [...]».
- (78) La Commissione rileva inoltre che gli atti regionali segnalati da Buonotourist (cfr. considerando 40) indicavano alcuni obblighi contrattuali in essere, nel periodo in esame, tra Buonotourist e la Regione. Tuttavia, tali atti non identificano chiaramente obblighi che potrebbero configurarsi come OSP, pur essendo possibili indizi della loro eventuale esistenza. Inoltre, l'esistenza di obblighi contrattuali esclude l'imposizione unilaterale a Buonotourist di OSP. In ogni caso, la metodologia utilizzata dall'esperto designato dal Consiglio di Stato per calcolare la presunta sottocompensazione non fa alcun riferimento a tali obblighi.
- (79) Per quanto riguarda l'eventuale esistenza di un obbligo tariffario, anche se il calcolo della compensazione integrativa effettuato dall'esperto nominato dal Consiglio di Stato si è basato sull'articolo 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, la Commissione non dispone di elementi di prova che dimostrino che tali obblighi siano stati effettivamente imposti a Buonotourist. A norma dell'articolo 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69, per obbligo tariffario si intende esclusivamente «l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari». Per contro, la definizione di obbligo tariffario non si applica «agli obblighi derivanti da misure generali di politica dei prezzi applicabili al complesso delle attività economiche o da misure adottate in materia di prezzi e di condizioni generali di trasporto per l'organizzazione del mercato dei trasporti o di una parte di questo». La Commissione riconosce che il punto 27 del modello di concessione del 1972/73 stabilisce le tariffe applicabili all'operatore firmatario, ma ricorda di non avere ricevuto, per il periodo in esame, alcun modello di concessione simile o atto di incarico riguardante Buonotourist che permetta di concludere che a quest'ultima siano stati imposti obblighi tariffari. La Commissione osserva in ogni caso che, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983, la compensazione annuale accordata alle aziende che forniscono servizi di trasporto pubblico veniva calcolata ex ante come la differenza tra i ricavi derivanti dall'applicazione di tariffe minime e il cosiddetto «costo economico standardizzato» (cfr. considerando 23). La Commissione conclude pertanto che la legge regionale prevedeva tariffe minime e che anche ciò esclude l'esistenza di un obbligo tariffario generale.
- (80) In ogni caso, non risulta che gli eventuali OSP imposti a Buonotourist siano stati imposti unilateralmente. A tale proposito, la Commissione osserva che Buonotourist ha preso l'iniziativa di chiedere il rinnovo delle concessioni per tutti i sette anni del periodo in esame.

- (81) L'argomentazione di Buonotourist secondo cui gli operatori erano tenuti ad operare le rotte nell'ambito di OSP anche se la Regione aveva più volte ridotto l'importo del costo standard e che gli stessi operatori sarebbero stati denunciati per interruzione di pubblico servizio se avessero effettivamente interrotto l'attività non è corroborata da alcun elemento di prova; tale argomentazione non può pertanto essere utilizzata, nel caso di specie, a dimostrazione dell'esistenza di OSP imposti unilateralmente.
- ii) *Conformità della compensazione con il metodo comune di compensazione*
- (82) Anche se fosse dimostrata l'esistenza di OSP imposti a Buonotourist unilateralmente, *quod non*, la compensazione per tali servizi dovrebbe comunque essere conforme al metodo comune di compensazione previsto dal regolamento (CEE) n. 1191/69 (sezione IV) per poter essere esentata dall'obbligo di informazione preventiva di cui all'articolo 17, paragrafo 2, di tale regolamento. La Commissione non ritiene che tale condizione si sia verificata.
- (83) Innanzitutto, la Commissione osserva che il metodo comune di compensazione di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 stabilisce un metodo per calcolare l'importo della compensazione da concedere per gli oneri economici derivanti dall'imposizione di un OSP. A partire dal 1° luglio 1992, il regolamento (CEE) n. 1191/69, in virtù dell'articolo 1, paragrafo 5, lettera a), impone alle imprese di trasporto che svolgono contemporaneamente servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed altre attività, che i servizi pubblici formino oggetto di sezioni distinte che rispondano ai seguenti requisiti: i) separazione di conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio e ripartizione delle relative quote di patrimonio in base alle norme contabili vigenti e ii) spese bilanciate dalle entrate di esercizio e dai versamenti dei poteri pubblici, senza possibilità di trasferimento da o verso altri settori d'attività dell'impresa.
- (84) La Commissione osserva altresì che, conformemente alla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Antrop*, i requisiti indicati in tale procedimento non sono soddisfatti ove «non sia possibile accertare, basandosi su dati certi della contabilità [della società], la differenza tra i costi imputabili alla parte della sua attività nell'area soggetta alla rispettiva concessione e le entrate corrispondenti e non sia, di conseguenza, possibile calcolare il costo aggiuntivo derivante a tale impresa dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblici»<sup>(18)</sup>.
- (85) La Commissione ritiene che la compensazione concessa a Buonotourist non soddisfi tali requisiti. Buonotourist ha confermato che, accanto alle asserite attività di OSP, essa svolgeva anche attività di noleggio. Inoltre, la Regione sostiene che Buonotourist ha svolto anche altre attività di servizi di trasporto con autobus interregionali e internazionali (cfr. considerando da 50 a 52). Tuttavia, né le autorità italiane né Buonotourist hanno dimostrato che per tali attività sono state tenute contabilità separate. Tale situazione risulta essere implicitamente confermata da Buonotourist, quando questa afferma che gli importi indicati nei «Modelli E» inviati alla Regione ogni anno comprendevano anche i ricavi relativi alle linee che non erano oggetto delle concessioni (cfr. considerando 45).
- (86) La Commissione ritiene che l'argomentazione avanzata da Buonotourist secondo la quale l'obbligo giuridico di conservazione integrale della documentazione contabile ed amministrativa per il periodo oggetto del riesame è scaduto non è pertinente per giustificare ex post la concessione, effettuata applicando un metodo induttivo, di un importo integrativo di compensazione. In ogni caso, anche se ne fosse dimostrata l'esistenza, tale requisito previsto dal diritto nazionale non può inficiare un obbligo derivante alla giurisprudenza della CGUE e dal regolamento (CEE) n. 1191/69, che deve risultare soddisfatto prima di procedere al pagamento di una compensazione per obblighi di servizio pubblici a favore di un operatore di servizi di trasporto.
- (87) In secondo luogo, la Commissione osserva che l'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 1191/69 impone che l'amministrazione stabilisca in anticipo l'importo della compensazione. Il calcolo della compensazione integrativa sulla base di una valutazione ex post, come ordinato dal Consiglio di Stato, contrasta con tale disposizione, come già indicato ai considerando 62 e 63.
- (88) Alla luce di tali osservazioni, la Commissione conclude che la compensazione integrativa che il Consiglio di Stato ha considerato dovuta a Buonotourist non era dispensata dalla procedura di informazione preventiva prevista dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>(18)</sup> Causa C-504/07, *Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (Antrop) e a./Conselho de Ministros, Companhia Carris de Ferro de Lisboa SA (Carris) e Sociedade de Transportes Colectivos do Porto SA (STCP)* (Raccolta 2009, EU: C:2009:290).

## 6.3. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

- (89) Poiché non è stato dimostrato che la misura in esame fosse dispensata dalla procedura di informazione preventiva ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69, sarà necessario esaminare la compatibilità dei pagamenti con il mercato interno, poiché si ritiene costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, come indicato alla sezione 6.1.
- (90) L'articolo 93 del TFUE contiene norme in materia di compatibilità degli aiuti di Stato nell'ambito del coordinamento dei trasporti e degli obblighi di servizio pubblici nel settore dei trasporti e costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 107, paragrafo 3, nonché all'articolo 106, paragrafo 2, in quanto contiene norme specifiche in materia di compatibilità degli aiuti di Stato. La CGUE ha statuito che tale articolo «*ammette la compatibilità con il mercato interno di aiuti ai trasporti soltanto in casi ben determinati e che non recano pregiudizio agli interessi generali [dell'Unione]*»<sup>(19)</sup>.
- (91) Il 3 dicembre 2009 è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 1370/2007 che ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1191/69 e il regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio<sup>(20)</sup>. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 si applica alla compensazione degli obblighi di servizio pubblici per i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.
- (92) La Commissione ritiene che l'esame della compatibilità della misura notificata debba essere effettuato ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, che costituisce la normativa in vigore al momento dell'adozione della presente decisione<sup>(21)</sup>. Essa osserva inoltre che la compensazione integrativa concessa a Buonotourist dal Consiglio di Stato è stata versata il 21 dicembre 2012. Ciò significa che, alla data in cui ha avuto effetto l'aiuto erogato, il regolamento (CE) n. 1370/2007 era già in vigore da più tre anni<sup>(22)</sup>.
- (93) L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che «*le compensazioni di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri o per rispettare gli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, erogate a norma del presente regolamento, sono compatibili con il mercato [interno]. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo [108, paragrafo 3], del trattato*».
- (94) Per le ragioni sotto indicate, la Commissione ritiene che la compensazione notificata non sia conforme al regolamento (CE) n. 1370/2007. Essa, di conseguenza, non può essere dichiarata compatibile col mercato interno sulla base dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento.
- (95) In primo luogo, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007, l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblici deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico, a meno che l'obbligo di servizio pubblico non sia finalizzato a stabilire tariffe massime e non sia imposto mediante una misura che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata (norme generali).
- (96) Nel caso in oggetto, la Commissione ritiene che non siano stati apportati elementi di prova che dimostrino che esistesse un quadro contrattuale tra Buonotourist e la Regione o che fossero in vigore norme generali per la fissazione di tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri. La Commissione ha ricevuto soltanto un modello di contratto di concessione per l'anno 1972/1973, relativo ad un'altra impresa, dal quale non è possibile estrapolare informazioni attendibili sul rapporto esistente tra Buonotourist e la Regione nel periodo in esame (1996-2002). Inoltre, la Commissione rileva che, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983 — la base giuridica indicata sia dalla Regione che da Buonotourist per il periodo in esame (cfr. i considerando 21 e 39) — i ricavi dei fornitori di trasporti pubblici derivano dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione, mentre non vi sono riferimenti a tariffe massime.

<sup>(19)</sup> Causa 156/77, *Commissione/Belgio* (Raccolta 1978, EU:C:1978:180, punto 10).

<sup>(20)</sup> Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1).

<sup>(21)</sup> La Commissione rimanda a tale riguardo alle argomentazioni elaborate ai considerando da 307 a 313 della decisione 2011/3/UE del 24 febbraio 2010 concernente i contratti di servizio di trasporto pubblico e Danske Statsbaner [causa C-41/08 (ex NN 35/08)] (GU L 7 dell'11.1.2011, pag. 1). Tale decisione è stata annullata dal Tribunale nella causa T-92/11 *Jørgen Andersen/Commissione europea* Raccolta 2013 EU:T:2013:143, la cui sentenza è attualmente impugnata dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-303/13 P. L'esito di tale ricorso non è pertinente per gli esiti del caso in oggetto, poiché il Tribunale ha confermato, nella sentenza impugnata, che è la data in cui ha effetto l'aiuto erogato che determina le norme da applicare. In questo caso, l'aiuto è stato versato il 21 dicembre 2012, pertanto si dovrebbero applicare le regole, i principi e i criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato vigenti nel momento in cui la Commissione adotta la sua decisione (cfr. punto 39 della sentenza).

<sup>(22)</sup> Causa C-334/07 P, *Commissione/Freistaat Sachsen* (Raccolta 2008, EU:C:2008:709, punti da 50 a 53); causa T-3/09, *Italia/Commissione* (Raccolta 2011, EU:T:2011:27, punto 60).

- (97) La Commissione conclude pertanto che l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007 non risulta rispettato.
- (98) In secondo luogo, la Commissione osserva che, a prescindere dal fatto che Buonotourist abbia concluso un contratto di servizio pubblico o fosse soggetta a obblighi tariffari tramite l'applicazione di norme generali, non tutte le disposizioni dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1370/2007, che definisce il contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e le norme generali, risultano rispettate. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), prevede ad esempio che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione debbano essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente per evitare l'eccesso di compensazione, mentre l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 4, paragrafo 2, definiscono le modalità di ripartizione dei costi e delle entrate. Come osservato nella sezione 6.1, nell'ambito dell'analisi della Commissione del secondo criterio della sentenza *Altmark* della CGUE, i parametri sulla base dei quali è stata calcolata la presunta sottocompensazione dal secondo esperto non sono stati stabiliti preventivamente e pertanto l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1370/2007 non risulta rispettato.
- (99) In terzo luogo, l'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che, in caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente, la compensazione debba essere conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e alle disposizioni dell'allegato, al fine di garantire che essa non ecceda quanto necessario per assolvere l'obbligo di servizio pubblico. L'allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che la compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario equivalente alla somma dei seguenti fattori: i costi sostenuti in relazione a un OSP, meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo di servizio pubblico, più un ragionevole utile. Tale allegato stabilisce inoltre che il calcolo delle spese e delle entrate deve essere effettuato in conformità dei principi contabili e fiscali in vigore. La contabilità, inoltre, deve essere tenuta separata per motivi di trasparenza [punto 5 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007].
- (100) Come osservato al considerando 85, Buonotourist non ha adottato una separazione contabile adeguata. Di conseguenza è impossibile dimostrare che, qualunque compensazione venga infine accordata, tale compensazione non ecceda l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblici sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico (punto 2 dell'allegato).
- (101) Inoltre, in mancanza di parametri di compensazione stabiliti in anticipo, ogni ripartizione dei costi deve necessariamente essere effettuata ex post in base a ipotesi arbitrarie, come è avvenuto utilizzando il metodo induttivo.
- (102) Di conseguenza, la Commissione ritiene che la compensazione integrativa decisa dal Consiglio di Stato non sia stata erogata in conformità con il regolamento (CE) n. 1370/2007 e che per questo motivo essa non sia compatibile con il mercato interno.

#### 6.4. LA COMPENSAZIONE CONCESSA DAL CONSIGLIO DI STATO NON COSTITUISCE UN RISARCIMENTO DEI DANNI

- (103) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni onde stabilire se la sentenza del Consiglio di Stato non riguardasse piuttosto la concessione di un risarcimento danni per presunta violazione del diritto e non la concessione di una compensazione di servizio pubblico a norma dei regolamenti del Consiglio in vigore. Nelle rispettive osservazioni, né le autorità italiane né Buonotourist si sono espresse in merito.
- (104) La Commissione osserva, a tale proposito, che in determinate circostanze, il risarcimento dei danni dovuto ad illeciti o a comportamenti propri imputabili alle autorità nazionali<sup>(23)</sup> non costituisce un vantaggio e non viene pertanto considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato<sup>(24)</sup>. Lo scopo del risarcimento dei danni subiti è diverso dallo scopo degli aiuti di Stato in quanto il risarcimento mira a riportare la parte danneggiata nella situazione in cui si trovava prima dell'azione che ha provocato i danni, come se quest'ultima non avesse avuto luogo (*restitutio in integrum*). Sempre in proposito, la Commissione osserva inoltre che, per non ricadere nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, il risarcimento dei danni deve basarsi su una norma generale in materia di risarcimento<sup>(25)</sup>. La Commissione ricorda infine che nella sentenza *Lucchini*, la CGUE ha stabilito che un giudice nazionale non può applicare il diritto nazionale qualora tale applicazione abbia l'effetto di impedire «l'applicazione del diritto comunitario, in quanto renderebbe impossibile il recupero di un aiuto di Stato concesso in violazione del

<sup>(23)</sup> Ad esempio, un atto illecito o un esempio di arricchimento indebito.

<sup>(24)</sup> Cause riunite da 106 a 120/87, *Asteris AE/Repubblica ellenica e CEE*, EU:C:1988:457.

<sup>(25)</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 16 giugno 2004, relativa agli aiuti a favore di Akzo Nobel, per ridurre al minimo i trasporti di cloro (caso N 304/2003), comunicazione sintetica nella GU C 81 del 2.4.2005, pag. 4; cfr. anche la decisione della Commissione del 20 dicembre 2006 relativa al caso *Bedrijfsverplaatsing van autodemontagebedrijf Steenberg* (caso N 575/2005), comunicazione sintetica nella GU C 80 del 13.4.2007, pag. 1.

*diritto comunitario»*<sup>(26)</sup>. Il principio che sottende tale sentenza è che una norma di diritto nazionale non può essere applicata se tale applicazione impedisce l'applicazione corretta del diritto dell'Unione<sup>(27)</sup>.

- (105) Per quanto riguarda la compensazione integrativa concessa a Buonotourist dal Consiglio di Stato, la Commissione rileva che, sebbene nel dispositivo della sentenza del Consiglio di Stato non vi siano riferimenti al regolamento (CEE) n. 1191/69, la stessa sentenza fa riferimento al diritto di Buonotourist a percepire gli importi a titolo di compensazione ai sensi degli articoli 6, 10 e 11 del regolamento (CEE) n. 1191/69, il cui ammontare deve essere determinato dall'amministrazione sulla base di dati certi. Ciò sembra indicare che il diritto di Buonotourist a percepire la compensazione integrativa non discenda, secondo il Consiglio di Stato, tanto da una norma generale in materia di risarcimenti dei danni causati da atti illeciti o da comportamenti propri delle autorità nazionali, quanto da diritti asseritamente sanciti dal regolamento (CEE) n. 1191/69.
- (106) In ogni caso, la Commissione ritiene che la concessione di un risarcimento a favore di Buonotourist per la presunta imposizione unilaterale illecita di OSP da parte delle autorità italiane, calcolata sulla base del metodo comune di compensazione di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, violerebbe gli articoli 107 e 108 del trattato. Ciò dipende dal fatto che essa produrrebbe per Buonotourist esattamente lo stesso risultato della concessione di una compensazione per oneri di servizio pubblico per il periodo in esame, nonostante il fatto che i disciplinari di concessione che regolamentano i servizi in questione non fossero dispensati dall'obbligo di notifica preventiva, né soddisfacessero i requisiti sostanziali del regolamento (CEE) n. 1191/69 o del regolamento (CE) n. 1370/2007, come sopra dimostrato. La disponibilità di una tale concessione consentirebbe quindi effettivamente di aggirare le norme sugli aiuti di Stato e le condizioni, stabilite dal legislatore dell'Unione, alle quali le autorità competenti, nell'imporre o contrattare OSP, compensano i relativi operatori per i costi sostenuti come contropartita per l'assolvimento degli OSP. In effetti, la concessione di un risarcimento danni corrispondente alla somma dell'importo degli aiuti che si prevedeva di concedere costituirebbe una concessione indiretta di aiuti di Stato ritenuti illegali ed incompatibili con il mercato interno<sup>(28)</sup>. Ragionando in termini analoghi, il Tribunale ha ritenuto che le clausole di indennizzo per il recupero di aiuti di Stato costituiscano aiuti di Stato<sup>(29)</sup>.
- (107) In ogni caso, il modello di contratto di concessione del 1972, ai sensi del quale Buonotourist avrebbe esercitato i servizi di trasporto in questione, non prevedeva il versamento di alcuna compensazione finanziaria. Buonotourist acconsentiva a prestare i propri servizi alle condizioni stabilite nella concessione a proprio rischio. Tale conclusione è confermata anche dall'articolo 2 della legge regionale n. 16/1983, che prevedeva che eventuali perdite e disavanzi non coperti dai contributi pubblici restassero a carico dei fornitori del servizio.
- (108) Pertanto, la Commissione non ritiene che la sentenza del Consiglio di Stato costituisca la concessione di una compensazione a fronte dei danni subiti da Buonotourist a causa di atti illeciti o di altri comportamenti delle autorità nazionali, piuttosto che la concessione di aiuti di Stato illegittimi ed incompatibili, vietati dall'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.
- (109) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione conclude che la misura non notificata costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, che è incompatibile con il mercato interno.

## 7. RECUPERO DELL'AIUTO

- (110) Conformemente al trattato e alla giurisprudenza consolidata della CGUE, la Commissione è competente per decidere se lo Stato interessato debba sopprimere o modificare l'aiuto<sup>(30)</sup> qualora riscontri che quest'ultimo è incompatibile con il mercato interno. La giurisprudenza costante della Corte indica anche che, nel caso di aiuti giudicati dalla Commissione incompatibili con il mercato interno, l'obbligo di abolire l'aiuto, imposto allo Stato membro, ha l'obiettivo di ripristinare la situazione preesistente<sup>(31)</sup>. La CGUE ha stabilito al riguardo che tale obiettivo è raggiunto

<sup>(26)</sup> Causa C-119/05 *Lucchini* EU:C:2007:434, punto 59.

<sup>(27)</sup> *Ibidem*, punto 61.

<sup>(28)</sup> Parere del 28 aprile 2005 nelle cause riunite C-346/03 e C-529/03 *Atzeni*, EU:C:2005:256, punto 198.

<sup>(29)</sup> Causa T-384/08 *Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou/Commissione* EU:T:2011:650, e causa T-565/08 *Corsica Ferries/Commissione* EU:T:2012:415, punti 23, 114 e da 120 a 131. Cfr. anche, per analogia, la causa C-111/10 *Commissione/Consiglio*, EU:C:2013:785, punto 44.

<sup>(30)</sup> Causa C-70/72, *Commissione/Germania* (Raccolta 1973, pag. 813, punto 13).

<sup>(31)</sup> Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Spagna contro Commissione* (Raccolta 1994, pag. I-04103, punto 75).

quando il beneficiario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegittimi, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata<sup>(32)</sup>.

- (111) Sulla base di tale giurisprudenza, l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio<sup>(33)</sup> stabilisce che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».
- (112) Di conseguenza, l'aiuto di Stato di cui alla presente decisione deve essere recuperato dall'Italia nella misura in cui è già stato erogato a Buonotourist. Inoltre, l'Italia deve aggiungere all'importo dell'aiuto gli interessi di mora, calcolati a decorrere dalla data in cui l'aiuto illegale è stato messo a disposizione del beneficiario (vale a dire, a partire dal 21 dicembre 2012) e fino alla data del suo recupero<sup>(34)</sup>, conformemente al capitolo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione<sup>(35)</sup>.
- (113) Pertanto, la Commissione

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

L'aiuto di Stato dell'importo di 1 111 572 EUR, che la Repubblica italiana ha illegalmente concesso a Buonotourist in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non è compatibile con il mercato interno.

#### *Articolo 2*

1. La Repubblica italiana è tenuta a far rimborsare l'aiuto di cui all'articolo 1 dal beneficiario.
2. Agli importi da recuperare si applicano gli interessi dal 21 dicembre 2012 fino al loro completo recupero.
3. Gli interessi sono calcolati su base composta conformemente al capitolo V del regolamento (CE) n. 794/2004 e al regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione<sup>(36)</sup> che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.
4. La Repubblica italiana annulla tutti i pagamenti in essere dell'aiuto di cui all'articolo 1 con effetto alla data di adozione della presente decisione.

#### *Articolo 3*

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.
2. La Repubblica italiana garantisce l'attuazione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

#### *Articolo 4*

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Repubblica italiana trasmette le seguenti informazioni alla Commissione:
  - a) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;
  - b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e di quelle previste per conformarsi alla presente decisione;
  - c) i documenti da cui risulta che al beneficiario è stato ingiunto di provvedere al rimborso dell'aiuto.
2. La Repubblica italiana informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Essa trasmette immediatamente, dietro semplice

<sup>(32)</sup> Causa C-75/97, *Belgio/Commissione* (Raccolta 1999, pag. I-3671, punti 64 e 65).

<sup>(33)</sup> Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

<sup>(34)</sup> Cfr. articolo 14, paragrafo 2, del regolamento n. 659/99.

<sup>(35)</sup> Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

<sup>(36)</sup> Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1).

richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo all'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

*Articolo 5*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 19 gennaio 2015

*Per la Commissione*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro della Commissione*

---



ISSN 1977-0707 (edizione elettronica)  
ISSN 1725-258X (edizione cartacea)



**Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea**  
2985 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

**IT**