



Bruxelles, 9.7.2014
C(2014) 4537 final

<p>Nella versione pubblicata della presente decisione, sono state omesse alcune informazioni, ai sensi degli articoli 24 e 25 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, relativi al divieto di divulgazione di informazioni protette dal segreto professionale. Le omissioni sono pertanto indicate nel seguente modo: [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSIONE PUBBLICA</p> <p>Il presente documento è un documento interno della Commissione ed ha carattere esclusivamente informativo.</p>
---	--	---

Oggetto: SA.21420 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2013/PN)– Italy
Costituzione di Airport Handling

Signora Ministro,

1. PROCEDURA

- (1) Nella sua decisione C(2013)1668 del 19 dicembre 2012, la Commissione ha ritenuto che gli aiuti concessi dal gestore pubblico dell'aeroporto di Milano, SEA, a favore della propria affiliata di servizi di assistenza a terra, SEA Handling (in appresso "SEAH"), nel periodo 2002-2010, fossero incompatibili con il mercato interno e dovesse essere recuperati.
- (2) Il 28 novembre 2013, l'Italia ha prenotificato alla Commissione, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, il suo piano di liquidazione di SEAH e la costituzione, da parte della società madre SEA, di una nuova controllata che fornisce servizi di assistenza a terra negli aeroporti di Milano, "Airport Handling". L'Italia ha chiesto alla Commissione di confermare che:
 - (a) la vendita degli attivi di SEAH e la sua liquidazione non comportano elementi di continuità economica con Airport Handling, che possano condurre al trasferimento delle passività della prima a quest'ultima, e in particolare all'obbligo di recuperare aiuti di Stato illegali e incompatibili concessi a SEAH;

S.E. On. Federica MOGHERINI
Ministero degli Affari Esteri
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

- (b) la partecipazione di SEA nel capitale di Airport Handling non costituisce un aiuto di Stato.
- (3) In base alla pre-notifica, l'Italia intendeva attuare la misura il 1° luglio 2014. Il 4 giugno 2014, le autorità italiane hanno informato la Commissione che Airport Handling era già operativa e che SEAH sarebbe stata posta in liquidazione il 6 giugno 2014. Di conseguenza, il caso è stato trasferito nel registro degli aiuti non notificati NN.

2. DECISIONE DELLA COMMISSIONE C(2013)1668

- (4) Il 23 giugno 2010, a seguito di una denuncia, la Commissione ha notificato alle autorità italiane la propria decisione di avviare un'indagine formale ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, in relazione agli apporti di capitale, effettuati tra il 2002 e il 2010 da SEA, il gestore pubblico degli aeroporti di Milano Malpensa e Milano Linate, nella propria controllata SEAH, fornitrice di servizi di assistenza a terra negli aeroporti.
- (5) Nel periodo in questione, la proprietà di tale società apparteneva quasi interamente ad enti pubblici, vale a dire il Comune di Milano (84,56%) e la provincia di Milano (14,56%), assieme ad altri piccoli azionisti (0,88%). Nel dicembre 2011, il 29,75% del capitale di SEA è stato venduto al fondo privato F2i (Fondi italiani per le infrastrutture). A fine 2012, F2i ha aumentato la propria partecipazione in SEA al 44,31%. Attualmente, SEA è detenuta per il 54,81% dal Comune di Milano, per il 44,31% da F2i e per lo 0,88% da altri azionisti.
- (6) Il 19 dicembre 2012 la Commissione ha adottato la decisione C (2012)9448, rettificata dalla decisione C (2013)1668 del 22 marzo 2013 (in appresso la "decisione di recupero"), relativa agli aiuti concessi da SEA a SEAH nel periodo 2002-2010. La Commissione ha concluso che il complesso dei conferimenti effettuati da SEA nel capitale della propria controllata costituisce un aiuto di Stato. Infine, la Commissione ha ritenuto che, pur potendosi qualificare SEAH come impresa in difficoltà, le misure in questione non potevano essere dichiarate compatibili con il mercato comune nell'ambito degli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà¹.
- (7) Di conseguenza, l'Italia era tenuta ad adottare senza indugio tutte le misure necessarie, in conformità alla normativa nazionale applicabile, per recuperare da SEAH l'aiuto di Stato incompatibile pari a circa 359,644 milioni di euro, maggiorato degli interessi. Il dispositivo della decisione di recupero è così formulato:

Articolo 1

Gli aumenti di capitale effettuati da SEA a favore della sua controllata SEA Handling per ciascuno degli esercizi del periodo 2002-2010 (per un importo cumulato stimato pari a 359,644 milioni di EUR, esclusi gli interessi di recupero) costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE.

Articolo 2

Detti aiuti di Stato, concessi in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, sono incompatibili con il mercato interno.

¹ GU 2004 C 244, pag. 2.

Articolo 3

1. *L'Italia procede al recupero degli aiuti di cui all'articolo 1 presso il beneficiario.*
2. *Le somme da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui sono state poste a disposizione del beneficiario fino a quella del loro effettivo recupero.*
3. *Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004.*

Articolo 4

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

Articolo 5

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 previste per conformarsi alla presente decisione;*
 - (c) *i documenti attestanti che al beneficiario è stato imposto di rimborsare l'aiuto.*
2. *L'Italia informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 1. Trasmette immediatamente, dietro semplice 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.*
- (8) *Rispettivamente il 4 marzo 2013, il 15 marzo 2013 e il 18 marzo 2013, l'Italia, il beneficiario e il Comune di Milano hanno presentato un ricorso contro la decisione della Commissione presso il Tribunale di primo grado (cause T-125/13, T-152/13 e T-167/13).*
- (9) *Il 18 marzo 2013 e il 21 marzo 2013, il beneficiario e il Comune di Milano hanno presentato richiesta di provvedimenti provvisori volti ad ottenere la sospensione dell'esecuzione della decisione di recupero della Commissione (cause T-152/13 R e T-167/13 R). Il 21 maggio 2013, il Tribunale amministrativo della Lombardia ("TAR Lombardia") ha ordinato la sospensione dell'esecuzione della decisione di recupero della Commissione. Il 25 settembre 2013, il Consiglio di Stato ("CdS") ha annullato la suddetta ordinanza del Tar Lombardia. La domanda di provvedimenti provvisori presentata al Tribunale di primo grado è stata ritirata nel giugno 2013 (cfr. ordinanze del 20 giugno 2013 e del 1° luglio 2013, cause T-152/13 R e T-167/13 R).*

3. DESCRIZIONE DELLA MISURA

3.1 La misura prenotificata

- (10) Sulla base di una giurisprudenza consolidata, una decisione che ordini ad uno Stato membro di recuperare un aiuto incompatibile è considerata correttamente applicata e la distorsione di concorrenza eliminata quando sia avvenuto il recupero integrale oppure, in caso di recupero parziale, quando subentra la liquidazione del beneficiario nell'ambito di procedure fallimentari nazionali e i suoi attivi sono venduti alle condizioni di mercato.
- (11) Poiché SEAH non è in grado di restituire gli aiuti incompatibili ricevuti, l'Italia ha annunciato la propria intenzione di eseguire la decisione di recupero liquidando SEAH e vendendone gli attivi nell'ambito della procedura di liquidazione. SEA intende continuare ad operare nei servizi di assistenza attraverso la sua controllata di recente costituzione, Airport Handling.
- (12) L'Italia ritiene che la vendita degli attivi di SEAH e la liquidazione della società non debbano dare adito a problemi in materia di aiuti di Stato sulla base dei seguenti motivi:
- (a) la procedura di vendita rispetterà pienamente i principi di trasparenza, non discriminazione e apertura e il prezzo di vendita per gli attivi in questione sarà il prezzo di mercato;
 - (b) non vi sarà alcuna elusione dell'obbligo di recupero di qualsiasi aiuto di Stato della Repubblica italiana.
- (13) Nemmeno la creazione di Airport Handling e il successivo apporto di capitale per 25 milioni EUR dovrebbero rappresentare un problema sotto il profilo degli aiuti di Stato in quanto la decisione di SEA di costituire la società era giustificata da ragionevoli prospettive di redditività.
- (14) In base al piano iniziale prenotificato dall'Italia, Airport Handling doveva acquisire i beni strumentali necessari per entrare nell'attività di assistenza a terra sul mercato. [...]*. Il nuovo fornitore intende negoziare nuovi contratti con i vettori aerei operanti negli aeroporti di Milano, in concorrenza con altri fornitori di assistenza, che dovrebbero entrare in vigore non appena SEAH sarà uscita dal mercato. Airport Handling utilizzerà una parte dei dipendenti di SEAH nell'ambito di nuovi contratti di lavoro che entreranno in vigore il giorno successivo alla cessazione dei loro contratti con SEAH. Secondo l'Italia verrebbero riassunti da Airport Handling solo i dipendenti necessari per assicurare il funzionamento dell'impresa. I nuovi contratti di lavoro sarebbero sostanzialmente diversi da quelli attualmente in essere.
- (15) Secondo le autorità italiane, il piano appena descritto garantirebbe che l'aiuto concesso a SEAH rimane a quest'ultima e che non vi sono motivi per ritenere che tale aiuto sia stato trasferito a Airport Handling. Il fatto che gli attivi di SEAH non verrebbero trasferiti a Airport Handling, che non vi sarebbe alcun trasferimento automatico di dipendenti tra SEAH e Airport Handling e che i contratti con i vettori aerei

* Coperto dal segreto d'ufficio.

non verrebbero trasferiti a Airport Handling, dimostrerebbe l'assenza di continuità economica tra il beneficiario dell'aiuto incompatibile e il nuovo fornitore di servizi. Inoltre, Airport Handling entrerebbe sul mercato dei servizi di assistenza a terra sulla base di una nuova strategia commerciale e opererebbe in concorrenza con altri fornitori di servizi.

- (16) Con lettera del 9 aprile 2014, l'Italia si è impegnata ad affidare la gestione di Airport Handling ad un trustee (mandatario) indipendente per un periodo di [...]. L'Italia ritiene che ciò dovrebbe attenuare eventuali preoccupazioni che la Commissione potrebbe avere sulla potenziale continuità economica tra SEAH e Airport Handling. Con la stessa lettera l'Italia ha comunicato che il capitale di Airport Handling verrebbe aperto agli investitori privati in due fasi. Una prima fase consisterebbe nella ricerca di un investitore privato disposto ad acquisire il [...]% del capitale entro [...]. In una seconda fase, "potrebbe" essere cercata una partecipazione di maggioranza privata.
- (17) L'Italia ha inoltre modificato la propria proposta precedente che prevedeva che Airport Handling acquisisse gli attivi necessari per la fornitura di servizi sul mercato aperto e ha proposto che il nuovo fornitore prenda in locazione a prezzi di mercato gli attivi necessari per l'attività di assistenza a terra da SEAH. Il valore di mercato degli attivi verrebbe stabilito da un esperto nominato da SEA. Qualora SEAH accettasse un'offerta per l'acquisizione delle pertinenti attività nel bando di gara aperto, Airport Handling sarebbe obbligata a restituire tutti gli attivi a SEAH entro la fine dell'anno.
- (18) Con la stessa lettera l'Italia ha informato la Commissione dell'avvio delle attività di Airport Handling il 1° luglio 2014, mentre SEAH avrebbe cessato le proprie attività il 30 giugno 2014. Tuttavia, il 4 giugno 2014, l'Italia ha informato la Commissione che Airport Handling era già operativa.

3.2 Il piano industriale 2014-2017

- (19) L'Italia è del parere che gli investimenti di SEA nel capitale di Airport Handling siano conformi al principio dell'investitore privato in un'economia di mercato (MEIP). A prova di ciò, l'Italia ha presentato alla Commissione il piano industriale di Airport Handling per il periodo 2014-2017.
- (20) Airport Handling fornirà servizi di assistenza in rampa (ossia i servizi prestati in area Airside, che comprendono l'imbarco e lo sbarco di passeggeri, bagagli e merci, il bilanciamento del carico di aeromobili e la distribuzione dei bagagli) e di assistenza passeggeri (ossia i servizi in area Landside). Si prevede che il nuovo operatore raggiunga una quota di mercato rispettivamente del [55 - 75%]* e del [55 - 75%] nel secondo semestre del 2014. Tale quota di mercato dovrebbe aumentare rispettivamente al [60 - 80%] e al [60 - 80%] nel 2017.
- (21) Le proiezioni elaborate nel piano indicano [...] Airport Handling dovuto al previsto aumento della quota di mercato. È stato iscritto in bilancio [...].

* Coperto dal segreto d'ufficio.

- (22) In media il personale dovrebbe passare da [...] a [...] a causa di un aumento dei contratti a tempo determinato. Sulla base del piano, l'obiettivo principale di SEA, al fine di invertire la tendenza precedente al calo dell'attività di assistenza, è incrementare la produttività del lavoro. Le proiezioni indicano un [...] dovuto a tre fattori principali:
- (a) maggiore efficienza nell'avvio di Airport Handling [...];
 - (b) economie di scala derivanti dall'aumento del traffico;
 - (c) adeguamenti strutturali nei processi industriali [...].
- (23) Si prevede un aumento dei costi iniziali di avvio a [...]. La spesa di capitale necessaria affinché Airport Handling diventi operativa è stata stimata a [...] euro. Tuttavia, ai fini del piano industriale si presume che Airport Handling acquisisca attrezzature per l'assistenza a terra usate per un valore di [...].
- (24) Alla luce dei finanziamenti necessari per l'acquisizione delle attrezzature di assistenza a terra e dei costi di avviamento di Airport Handling, il piano stabilisce un conferimento di capitale di 25 milioni EUR nel 2014.

4. PRESENZA DI AIUTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 107, PARAGRAFO 1, DEL TFUE

- (25) Come sopra indicato, l'Italia ha chiesto alla Commissione di confermare, per ragioni di certezza del diritto, che:
- (d) la summenzionata procedura per la vendita di attivi di SEAH e la creazione di Airport Handling non comportano elementi di continuità economica in grado di tradursi nel trasferimento di passività di SEAH a Airport Handling e, in particolare, nell'obbligo di recuperare aiuti di Stato illegali e incompatibili concessi alla prima;
 - (e) l'apporto di capitale di SEA in Airport Handling non costituisce aiuto di Stato.
- (26) La Commissione esaminerà successivamente questi due aspetti.

4.1 Continuità economica e trasferimento dell'obbligo di recupero

- (27) Sulla base di una giurisprudenza consolidata, l'aiuto illegale e incompatibile deve essere recuperato presso le imprese che ne hanno effettivamente tratto vantaggio². Se, nella fase di esecuzione, risultasse che l'aiuto è stato trasferito ad altri soggetti, lo Stato membro può dover estendere il recupero per includervi tutti i beneficiari effettivi in modo che l'obbligo di recupero non sia eluso.
- (28) Orbene, "qualora un'impresa beneficiaria degli aiuti illegali sia fallita e sia stata costituita una società al fine di proseguire parte delle attività dell'impresa fallita, la prosecuzione di tale attività, senza l'integrale recupero degli aiuti in questione, è

² Causa C-303/88 *Italia/Commissione*, ECLI:EU:C:1991:367, punto 57; Causa C-277/00, *Germania/Commissione* ("SMI"), ECLI:EU:C: 2004:238, punto 75. Restituendo l'aiuto, il beneficiario viene privato del vantaggio di cui aveva precedentemente goduto sul mercato, e viene ripristinata la situazione pre-aiuto.

idonea a protrarre la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale di cui detta società ha goduto sul mercato rispetto ai suoi concorrenti. Pertanto, una simile società di nuova costituzione può essere tenuta, ove continui a godere di detto vantaggio, al rimborso degli aiuti in parola. Così è, segnatamente, nel caso in cui si dimostri che tale società continua effettivamente a godere del vantaggio concorrenziale corrispondente al beneficio di detti aiuti, in particolare qualora essa proceda all'acquisto degli attivi della società in liquidazione senza versare in corrispettivo un prezzo conforme alle condizioni del mercato o qualora venga accertato che la creazione di una società siffatta ha avuto come effetto l'elusione dell'obbligo di restituzione di tali aiuti (v., in tal senso, sentenza *Germania/Commissione*, cit., punto 86)³.

- (29) Secondo la giurisprudenza, nel caso di beneficiari insolventi, l'obbligo di recupero può essere soddisfatto mediante l'iscrizione del credito relativo alla restituzione dell'aiuto al passivo fallimentare del beneficiario dell'aiuto, a condizione che quest'ultimo esca dal mercato⁴. La Corte ha parimenti affermato che "è certamente possibile che, nell'ipotesi in cui vengano create società di scorporo al fine di proseguire una parte delle attività dell'impresa che ha ricevuto gli aiuti, qualora tale impresa abbia dichiarato fallimento, tali società possono anche, se necessario, essere tenute al rimborso degli aiuti in questione, quando sia accertato che esse continuano effettivamente a godere del vantaggio concorrenziale corrispondente al beneficio dei detti aiuti. Ciò potrebbe infatti accadere, in particolare, qualora tali società procedano all'acquisto dei beni patrimoniali della società in liquidazione senza versare in corrispettivo un prezzo conforme alle condizioni del mercato o qualora venga accertato che la creazione di tali società ha avuto come effetto l'elusione dell'obbligo di restituzione di tali aiuti."⁵
- (30) Secondo la Corte, possono essere presi in considerazione in particolare i seguenti criteri per stabilire se un'impresa diversa dal beneficiario dell'aiuto iniziale possa essere tenuta a rimborsare l'aiuto⁶. Tali criteri includono: l'oggetto del trasferimento (attivi e passivi, continuità della forza lavoro, attivi bundled, ecc.); il prezzo del trasferimento; l'identità degli azionisti o dei proprietari; il momento in cui il trasferimento è realizzato (dopo l'inizio delle indagini, dell'avvio del procedimento o della decisione finale); o infine la logica economica dell'operazione.

4.1.1 Oggetto del trasferimento

- (31) L'Italia sostiene che non vi sarebbe alcuna continuità di contratti e forza lavoro tra SEAH e Airport Handling. I contratti di lavoro con il personale attuale verranno risolti da SEAH e il personale verrà impiegato da Airport Handling sulla base di nuovi contratti, anziché essere trasferito automaticamente al nuovo fornitore di servizi.

³ Causa C-610/10, *Commissione/Spagna*, ECLI:EU:C:2012:781, punto 106.

⁴ Causa C-454/09, *Commissione/Italia (Aiuto a favore della New Interline SpA)*, ECLI:EU:C:2011:650, punto 36.

⁵ Cause riunite C-328/99 e C-399/00 *Italia e Sim 2 Multimedia/Commissione ('Seleco-Multimedia')* ECLI:EU:C:2003:252, punti 69, 77-78.

⁶ Cause riunite C-328/99 e C-399/00 *Italia e Sim 2 Multimedia/Commissione ('Seleco-Multimedia')* ECLI:EU:C:2003:252, punti 69, 77-78.

Analogamente, i contratti con i vettori aerei operanti negli aeroporti milanesi verrebbero rinegoziati da Airport Handling.

- (32) Tuttavia, la Commissione ritiene che, anche se il personale venisse reimpiegato da Airport Handling, il fatto che l'assetto azionario del datore di lavoro sia lo stesso e che quest'ultimo sembra avere garantiti gli stessi diritti al personale dopo il trasferimento da SEAH a Airport Handling indica una continuità de facto dei contratti di lavoro. Infatti, in base all'accordo concluso con i sindacati, sottoscritto da SEA, SEAH e le organizzazioni sindacali il 4 novembre 2013, agli ex dipendenti di SEAH vengono garantiti i diritti acquisiti nell'ambito dei precedenti contratti con SEAH⁷.
- (33) La Commissione, inoltre, nutre dubbi per quanto riguarda l'affermazione dell'Italia secondo cui i contratti con i vettori aerei verrebbero rinegoziati. In base alle informazioni presentate dall'Italia nell'ambito della procedura di recupero, la maggior parte dei contratti più redditizi con le compagnie aeree [...] avrebbero dovuto essere rinnovati in ogni caso. Sulla base delle informazioni a disposizione della Commissione in questa fase, sembrerebbe che, anche prima della scadenza di tali contratti, SEA e Airport Handling si siano impegnati in sforzi comuni a livello commerciale al fine di assicurare le compagnie aeree che operano nell'aeroporto che SEA avrebbe continuato l'attività di assistenza a terra.
- (34) Inoltre, la Commissione osserva che la previsione espressa da SEA che Airport Handling possa raggiungere nei primi sei mesi dal suo ingresso sul mercato una quota di mercato [...] può essere considerata realistica solo alla luce dell'acquisizione di attività svolte in precedenza da SEAH.

4.1.2 Prezzo di trasferimento

- (35) L'Italia sostiene che non vi sarà alcun trasferimento diretto di attrezzature/contratti tra il beneficiario dell'aiuto e il nuovo fornitore di servizi di assistenza a terra.
- (36) Le attrezzature necessarie per fornire servizi di assistenza a terra dovrebbero essere prese in locazione da Airport Handling presso SEAH in attesa della (possibile) vendita di tali attivi a terzi mediante gara a procedura aperta.
- (37) In questa fase la Commissione ritiene che l'utilizzo da parte del nuovo fornitore degli attivi di proprietà di SEAH indichi che Airport Handling, in realtà, sta continuando l'attività di SEAH. Secondo l'Italia l'acquirente più probabile degli attivi in questione sarebbe Airport Handling. Dato che [...], in questa fase non vi è alcuna certezza che gli attivi in questione verrebbero utilizzati da Airport Handling solo per un periodo limitato. Inoltre, l'argomentazione dell'Italia secondo cui tali attivi verrebbero presi in locazione da Airport Handling a prezzo di mercato non può essere accettata in quanto il valore degli attivi in questione deve essere fissato da un esperto nominato dalla società madre SEA.

4.1.3 Identità degli azionisti

- (38) La Commissione osserva che la società di assistenza a terra avrà lo stesso proprietario, SEA. La proposta dell'Italia di offrire il [...]% del capitale del nuovo fornitore

⁷ Disponibile all'indirizzo: http://www.flaits.it/1/upload/va_4_nov_2013_progetto.pdf.

di servizi di assistenza a terra non è sufficiente a garantire la discontinuità da SEAH in quanto, anzitutto, la proposta è limitata solo a una partecipazione di minoranza e, in secondo luogo, a questo riguardo non sono state fornite garanzie. Inoltre, l'apertura del capitale si verificherebbe soltanto dopo l'ingresso sul mercato di Airport Handling.

4.1.4 Tempistica e logica economica dell'operazione.

- (39) La tempistica - dopo l'adozione della decisione di recupero - e la logica della creazione del nuovo fornitore di assistenza a terra sembrano indicare che il piano pre-notificato dall'Italia costituisca un meccanismo per eludere il recupero.

4.1.5 Conclusioni

- (40) Tenuto conto di quanto precede, in questa fase la Commissione ritiene che l'oggetto e l'effetto della creazione della nuova società siano l'elusione dell'obbligo di rimborsare l'aiuto e che Airport Handling sia il successore di SEAH. Ne consegue quindi che Airport Handling potrebbe essere considerato responsabile della restituzione dell'aiuto incompatibile concesso a SEAH in passato.

4.2 L'investimento di capitale

4.2.1 Risorse statali e imputabilità allo Stato

- (41) Secondo una giurisprudenza consolidata, anche le risorse di imprese pubbliche (vale a dire imprese sulle quali le autorità pubbliche possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante), sono considerate risorse statali in quanto tali risorse "restano costantemente sotto controllo pubblico, e quindi [sono] a disposizione delle autorità pubbliche competenti"⁸. Coerentemente con tale giurisprudenza, dato che SEA è un'impresa pubblica (cfr. infra considerando 46), le sue risorse devono essere considerate risorse statali ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (42) Una questione distinta da approfondire è se anche il trasferimento di risorse statali sia imputabile allo Stato.
- (43) Come la Corte ha stabilito nella sentenza *Stardust Marine*, l'imputabilità di una misura allo Stato può essere dimostrata vuoi attraverso indicatori "organici" o "strutturali" vuoi da indicazioni che lo Stato è stato coinvolto, o che non è probabile che sia assente, dalla decisione che porta alla misura concreta. Nella stessa sentenza la Corte ha stabilito una serie non tassativa di possibili indicatori dell'imputabilità allo Stato, come:
- (a) il fatto che l'impresa, per il cui tramite sono stati concessi gli aiuti doveva tener conto delle direttive impartite da organi statali;
 - (b) l'integrazione dell'impresa pubblica nelle strutture della pubblica amministrazione;

⁸ Cfr. ad esempio causa C-278/00 *Grecia/Commissione* [2004] ECLI:EU:C:2004:239, C-482/99 *Francia/Commissione* ECLI:EU:C:2002:294 e cause riunite C-328/99 e C-399/00 *Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione* [2003], citata, punto 33.

- (c) la natura delle attività dell'impresa e il loro esercizio sul mercato in normali condizioni di concorrenza con operatori privati;
 - (d) lo status giuridico dell'impresa (diritto pubblico o diritto comune delle società);
 - (e) l'intensità della supervisione esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa; nonché
 - (f) qualsiasi altro indicatore che dimostri, nel caso concreto, un coinvolgimento delle autorità pubbliche nell'adozione di una misura o l'improbabilità dell'assenza di un loro coinvolgimento, tenendo conto anche della portata della misura, del suo contenuto oppure delle condizioni che essa comporta.
- (44) La Commissione ritiene che vi siano chiare indicazioni che la creazione di Airport Handling sia imputabile allo Stato, e che SEA non si sia impegnata nella creazione di Airport Handling solo per considerazioni miranti alla massimizzazione dei profitti.
- (45) In primo luogo, la Commissione rileva che lo Stato italiano detiene una quota di maggioranza del 54,81% in SEA. Ai sensi dell'articolo 2 della direttiva sulla trasparenza, si presume un'influenza dominante da parte delle autorità pubbliche quando le autorità pubbliche detengono una parte importante del capitale sottoscritto della società, controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dalla società, oppure possono nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, del consiglio direttivo o del consiglio di vigilanza. Nel caso di SEA sembra che tutti questi tre criteri non cumulativi per presumere un'influenza dominante dello Stato siano presenti.
- (46) Infatti, la proprietà della partecipazione di maggioranza di SEA, che si traduce nella maggioranza dei voti nel consiglio di amministrazione e nel consiglio di sorveglianza, implica che si deve considerare lo Stato avente un'influenza sui processi decisionali e che esso è coinvolto nelle decisioni prese dalla società. Lo Stato, data la sua partecipazione nella società, dispone della maggioranza dei voti nell'assemblea generale. Secondo lo Statuto costitutivo della società, ogni quota di partecipazione nominale dà diritto a un voto nell'assemblea generale degli azionisti. I membri del consiglio di amministrazione sono nominati per rappresentare in modo proporzionale le partecipazioni degli azionisti di maggioranza e degli azionisti di minoranza.
- (47) In secondo luogo, la Commissione ritiene in questa fase che la misura sia stata decisa e pianificata dallo Stato. In questo senso, la Commissione osserva che il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha dichiarato: "Su SEA Handling (...) ci siamo mossi in sintonia con il Comune di Milano e con SEA per rispondere alla procedura di infrazione aperta dall'UE con due obiettivi: la tutela dell'occupazione e la liberalizzazione del mercato". In un'altra occasione il Ministro ha dichiarato: "Stiamo lavorando alla nascita della newco Airport Handling. La tutela dell'occupazione è la cosa principale. Stiamo valutando le modalità con cui possano convivere la tutela dei lavoratori, lo stare sul mercato e il recepimento delle indicazioni dell'UE"⁹. Giuliano Pisapia, Sindaco di Milano, ha dichiarato: "per noi la priorità è sempre stata

⁹ Disponibile all'indirizzo:

http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio_news.asp?id=201403311538001632&chkAgenzie=PMFNW&titolo=Sea%20H.:%20Lupi.%20obiettivo%20e'%20tutela%20occupazione.

quella di salvaguardare l'Azienda e i lavoratori di SEA Handling (...) per questo l'impegno diretto del Governo al nostro fianco non può che essere un elemento in più per trovare una soluzione"¹⁰. In questa fase la Commissione ritiene che tali dichiarazioni costituiscano la prova dell'imputabilità allo Stato nell'ottica della giurisprudenza Stardust Marine¹¹.

- (48) In considerazione di quanto precede, la Commissione in questa fase ritiene che lo Stato italiano abbia esercitato una evidente influenza diretta su SEA e sulla decisione di quest'ultima di investire in Airport Handling.

4.2.2 *Vantaggio economico selettivo*

- (49) L'Italia è del parere che l'apporto di capitale di SEA in Airport Handling abbia rispettato il principio dell'investitore che opera in un'economia di mercato (MEIP), senza conferire quindi alcun vantaggio, e, di conseguenza, la misura non ha costituito un aiuto di Stato. Sebbene SEAH abbia sistematicamente registrato solo perdite a partire dal 2000, sarebbe legittimo presumere che l'attività di Airport Handling possa a sua volta produrre un profitto, in particolare alla luce delle azioni previste nel piano industriale di Airport Handling per il periodo 2014-2017. Decidendo di investire nel capitale di Airport Handling, SEA avrebbe quindi agito come un investitore di mercato prudente.
- (50) Ai fini della valutazione MEIP, è necessario stabilire se, in circostanze analoghe, un investitore privato si sarebbe comportato in modo simile. La Corte di giustizia ha ritenuto che anche se il comportamento dell'investitore privato, a cui dev'essere raffrontato l'intervento dell'investitore pubblico che persegue obiettivi di politica economica, pur se non è necessariamente quello del comune investitore che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre reddito a termine più o meno breve, deve quanto meno corrispondere a quello di una holding privata o di un gruppo imprenditoriale privato che persegua una politica strutturale, globale o settoriale, mosso da prospettive di redditività a più lungo termine¹². Per stabilire se lo Stato abbia adottato o meno il comportamento di un investitore prudente che opera in un'economia di mercato, occorre porsi nel contesto del periodo nel quale sono state adottate le misure di sostegno finanziario al fine di valutare la razionalità economica del comportamento dello Stato e astenersi quindi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva¹³.
- (51) Un investitore che opera in un'economia di mercato dovrebbe in debita considerazione i rischi associati agli investimenti — esigendo quindi una maggiore redditività dagli investimenti più rischiosi. Nelle cause Alfa Romeo¹⁴ e ENI-Lanerossi¹⁵ la Corte di giustizia aveva ritenuto che, come un socio privato di un'impresa temporaneamente in difficoltà può ragionevolmente conferire alla medesima il capitale necessario per la

¹⁰ Disponibile all'indirizzo: <http://www.euractiv.it/it/news/trasporti-turismo/8827-lavoro-sea-handling-venerdi-incontro-lupi-almunia.html>.

¹¹ Causa C-482/99 *Francia/Commissione*, citata.

¹² Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Spagna/Commissione* ECLI:EU:C:1994:325, punti 20-22.

¹³ Causa C-482/99 *Francia/Commissione*, citata, punto 71.

¹⁴ Causa C-305/89, *Italia/Commissione* ECLI:EU:C:1991:142, punto 20.

¹⁵ Causa C-303/88, *Italia/Commissione* ECLI:EU:C:1991:136, punto 21.

sua sopravvivenza qualora questa, previa riorganizzazione, sia in grado di tornare ad essere redditizia, una società madre può parimenti decidere di sopportare le perdite di una delle sue controllate spinta da considerazioni diverse da quella della mera redditività dell'investimento a breve termine. Nella causa ENI-Lanerossi, la Corte ha indicato che considerazioni quali la probabilità di ricavare un profitto materiale indiretto dall'investimento, la possibilità di cedere le attività della controllata a migliori condizioni, la volontà di salvaguardare l'immagine del gruppo nel suo complesso o l'intenzione di riorientare le attività del medesimo, possono validamente giustificare, nell'ottica di un investitore privato che persegue un obiettivo di redditività (non meramente finanziaria) nel lungo periodo, il conferimento di capitali ad un'impresa partecipata che si trovi in situazione di perdita. Tuttavia, quando i conferimenti di capitale di un investitore pubblico prescindano da qualsiasi prospettiva di redditività, anche a lungo termine, essi vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 107 del TFUE¹⁶.

- (52) La Commissione dubita che SEA abbia agito come un investitore operante in un'economia di mercato quando ha proceduto al conferimento di capitale in Airport Handling, per i motivi precisati nel testo che segue.
- (53) In primo luogo, la Commissione dubita che un investitore privato avrebbe effettivamente fornito dei capitali a Airport Handling nel periodo in cui lo ha fatto la SEA. Nel periodo in cui è stata presa la misura in questione, era stata resa pubblica la circostanza che la Commissione e le autorità italiane fossero in contatto per quanto riguarda l'esecuzione della decisione di recupero della Commissione concernente aiuti incompatibili concessi a SEA. I servizi della Commissione avevano già informato le autorità italiane che la costituzione di un nuovo fornitore di servizi di assistenza a terra, come era nelle previsioni, avrebbe probabilmente comportato una continuità economica e, di conseguenza, la nuova società avrebbe potuto essere tenuta a rimborsare gli aiuti incompatibili concessi a SEA.
- (54) Secondo la giurisprudenza, un investitore privato che intenda procedere alla ricapitalizzazione di un'impresa gravata da debiti consistenti avrebbe richiesto un piano di ristrutturazione in grado di ripristinare la redditività dell'impresa, tenendo conto della necessità di rimborsare 359,6 milioni di euro con gli interessi¹⁷.
- (55) Nel caso in esame, l'Italia sostiene che la decisione di SEA di ricapitalizzare Airport Handling era stata presa sulla base del piano industriale del 14 novembre 2013. Tale piano, tuttavia, non contiene alcuna analisi del rischio di un trasferimento della responsabilità per quanto riguarda il recupero da SEAH a Airport Handling, che un investitore privato diligente si sarebbe aspettato in una situazione simile. In circostanze analoghe, un investitore privato non avrebbe conferito capitali freschi nella società date le notevoli passività derivanti dall'obbligo di recupero, senza prendere in considerazione il rischio rappresentato da un eventuale ordine di recupero della Commissione sulla redditività del suo investimento.
- (56) In secondo luogo, anche se la ricapitalizzazione di una società può essere considerata un elemento essenziale di un piano industriale, ciò non sarebbe sufficiente a soddisfare

¹⁶ Causa C-303/88, *Italia/Commissione*, citata, punti 21 e 22.

¹⁷ Cause riunite T-126/96 and C-127/96, *BFM e EFIM/Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207, punti 82-86.

i criteri dell'investitore privato, qualora venisse accertato che il piano fosse basato su informazioni insufficienti o inattendibili. Nel caso di specie, la Commissione dubita che il piano industriale alla base della decisione di SEA di investire in Airport Handling sia basato su presupposti validi. Oltre al rischio di rimborso dell'aiuto incompatibile concesso a SEAH, la Commissione nutre dei dubbi per quanto riguarda i seguenti elementi:

- (a) il piano industriale sembra presupporre nel 2014 una quota di mercato sui mercati dell'assistenza a terra nelle aree rampa e passeggeri negli aeroporti di Milano rispettivamente del [55 - 75%] e del [55 - 75%]. È prevista un'ulteriore crescita di tali quote di mercato al [60 - 80%] e al [60 - 80%] nel 2017. In questa fase, la Commissione ritiene che tale ipotesi sia eccessivamente ottimistica, in particolare tenendo conto che "le condizioni di estrema concorrenzialità in cui operano gli handler aeroportuali comportano anche rischi di significativa variabilità delle quote di mercato da essi servite"¹⁸.
 - (b) Sulla base del piano, la produttività dovrebbe [...]. Per il momento non è chiaro come sia stato stimato tale aumento. Né sono chiare le ipotesi in base alle quali tale aumento è stato previsto.
- (57) Su questa base, l'investimento di SEA in Airport Handling, pari a 25 milioni di euro, non sembra basarsi su valutazioni economiche paragonabili a quelle che, nelle circostanze in questione, avrebbe effettuato un investitore privato razionale in una situazione simile prima di procedere a un tale investimento, al fine di determinarne la redditività futura.

4.2.3 Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi

- (58) Le misure in esame incidono sugli scambi tra Stati membri e falsano o minacciano di falsare la concorrenza nel mercato interno, in quanto favoriscono una sola impresa che si trova in situazione di concorrenza con altri fornitori di servizi di assistenza a terra negli aeroporti di Malpensa e Linate, nonché con tutti gli altri fornitori autorizzati ad operarvi, molti dei quali operano in più Stati membri, in particolare dopo la liberalizzazione del settore nel 2002.

4.2.4 Conclusioni

- (59) Alla luce delle ragioni sopra esposte, la Commissione ritiene in via preliminare che la costituzione di Airport Handling da parte di SEA e il successivo conferimento di capitale per un importo di 25 milioni di euro costituisca un aiuto di Stato.

5. ILLEGALITÀ DELLA MISURA DI AIUTO

- (60) La costituzione di Airport Handling e l'apporto di capitale di 25 milioni di euro non sono stati formalmente notificati alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Airport Handling è stata costituita il 9 settembre 2013 ed ha iniziato la sua attività nel giugno 2014.

¹⁸ SEA — Relazione finanziaria annuale al 31 dicembre 2013.

(61) Dato che la misura è stata attuata prima di essere formalmente approvata dalla Commissione, nella misura in essa si configura come aiuto di Stato, le autorità italiane non hanno ottemperato al loro obbligo di sospensione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

6. COMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI A AIRPORT HANDLING

(62) Se le misure costituiscono un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, dovrebbe essere valutata la loro compatibilità con il mercato interno.

(63) Secondo la giurisprudenza della Corte, spetta allo Stato membro invocare possibili motivi di compatibilità e dimostrare che tali condizioni di compatibilità sono rispettate.

(64) La Commissione osserva che, dato che le autorità italiane non ritengono che la misura costituisca un aiuto di Stato, non sono state fatte valere argomentazioni specifiche e dettagliate che ne dimostrino la compatibilità con il mercato interno.

(65) In questa fase la Commissione ritiene in via preliminare che nessuna delle deroghe previste all'articolo 107, paragrafo 2, del TFUE e all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a), b), c) e d) del TFUE possano applicarsi ai fini della valutazione della compatibilità della misura con il mercato interno. È pertanto probabile che la misura costituisca un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno¹⁹.

7. DECISIONE

Alla luce di quanto precede, la Commissione, nel quadro della procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, invita l'Italia a presentare le proprie osservazioni e a trasmettere qualsiasi informazione che possa essere utile per valutare la questione del trasferimento dell'obbligo di recupero da SEAH a Airport Handling nonché il possibile aiuto inerente al conferimento di capitale di SEA in Airport Handling, entro il termine di un mese dalla data di ricezione della presente. La Commissione invita inoltre le autorità italiane a trasmettere senza indugio copia della presente lettera al beneficiario potenziale degli aiuti.

La Commissione desidera ricordare all'Italia che l'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha effetto sospensivo e richiama la sua attenzione sul fatto che l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio prevede che ogni aiuto illegale può formare oggetto di recupero presso il beneficiario.

La Commissione informerà le parti interessate attraverso la pubblicazione della presente lettera e di una sintesi della stessa nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La Commissione informerà inoltre le parti interessate degli Stati EFTA firmatari dell'Accordo SEE, pubblicando una comunicazione nel Supplemento SEE della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e informerà l'Autorità di vigilanza EFTA inviandole copia della presente. Tutte le parti interessate saranno invitate a presentare osservazioni entro un mese dalla data della suddetta pubblicazione.

¹⁹ Causa C-301/87, *Francia/Commissione* ECLI:EU:C:1990:67, punto 41.

Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non divulgare, si prega informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione della presente. Qualora non riceva una domanda motivata in tal senso entro il termine indicato, la Commissione presumerà il tacito assenso alla pubblicazione del testo integrale della lettera. La domanda, con l'indicazione delle relative informazioni, deve essere inviata a mezzo lettera raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale della Concorrenza
Direzione F
1049 Bruxelles
Belgio
Fax (32-2) 296 12 42

Per la Commissione

Joaquín Almunia
Vicepresidente