

Aiuti di stato al trasporto aereo: Illegittime le tariffe agevolate di Ryanair e Aer Lingus

di Guido Befani

Title: State aids to the air transport: Unlawful Ryanair and Aer Lingus tariff concessions

Keywords: Air Tax Travel; State aids; Ryanair.

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia è intervenuta sui profili di legittimità della decisione 2013/199/UE della Commissione Europea del 25 luglio 2012, riguardante il recupero di un aiuto di Stato concesso dall'Irlanda attraverso l'imposizione, nel periodo compreso tra il 30 marzo 2009 e il 1° marzo 2011, di un tasso differenziato della *Air Travel Tax* sul trasporto aereo, applicabile a tutti i voli in partenza dall'Irlanda, e calcolato in base alla maggiore o minore distanza tra l'aeroporto di partenza e quello di arrivo.

A seguito della conclusione del procedimento formale di indagine avviato il 13 luglio 2011, la Commissione ha infatti constatato che l'imposizione di un tasso ridotto sul trasporto aereo, pari a 2 euro per passeggero nel caso di un volo per una destinazione situata entro un raggio di 300 km dall'aeroporto di Dublino, rispetto ai 10 euro per passeggero previsti per tutti gli altri casi, rappresentasse un aiuto incompatibile con il mercato interno perché posto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e ha quindi ordinato all'Irlanda il recupero dell'aiuto illegittimo, identificando le compagnie Aer Lingus e la Ryanair tra i soggetti beneficiari dell'agevolazione.

A seguito della decisione, infatti, entrambe le compagnie aeree hanno presentato ricorso per l'annullamento, contestando innanzi al Tribunale dell'Unione Europea un errore di valutazione e un errore di diritto della Commissione, che avrebbe asseritamente qualificato, nella decisione controversa, il tasso differenziale della *Air Travel Tax* come «aiuto di Stato».

Le censure sollevate sono state quindi parzialmente accolte dal Tribunale dell'Unione europea (con sentenza del 5 febbraio 2015, *Aer Lingus/Commissione T-473/12*, e del 5 febbraio 2015, *Ryanair/Commissione T-500/12*, entrambe non pubblicate) che ha annullato la decisione della Commissione nella parte in cui ordina il recupero dell'aiuto presso i beneficiari per un importo fissato a 8 euro per passeggero.

In particolare, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione fosse incorsa «in un errore di valutazione e in un errore di diritto» per aver fissato l'importo dell'aiuto da recuperare in una misura esattamente pari alla differenza tra il tasso ridotto e quello superiore. Secondo il Tribunale, infatti, poiché il vantaggio economico risultante dall'applicazione di tale tasso ridotto avrebbe potuto anche solo parzialmente essere trasferito ai passeggeri, la Commissione non avrebbe avuto il diritto di considerare che il vantaggio selettivo delle compagnie aeree ammontasse automaticamente, e in ogni caso, agli 8 euro di differenza per passeggero.

2. – Ciò premesso, occorre rilevare come i profili giuridici controversi, oggetto della pronuncia qui in commento, sono sostanzialmente due. Il primo è rappresentato dall'esatta individuazione del *quantum* dell'ammontare dell'aiuto da recuperare, determinato dalla Commissione in un importo pari alla differenza tra il tasso ridotto della tariffa con quello superiore, vale a dire a 8 euro per ogni passeggero trasportato, e ritenuto dalle compagnie aeree una violazione dei principi di certezza del diritto, di effettività e di buona amministrazione. Il secondo, è dato dall'asserita omessa considerazione, da parte della Commissione, dell'effettiva ripercussione della tariffa sui passeggeri, omissione ritenuta dalle compagnie aeree come un errore di diritto e un errore manifesto di valutazione.

Quanto al primo, la Corte di Giustizia, ha avuto modo di fare oggettiva chiarezza sull'operato della Commissione che, per poter dimostrare la selettività dell'aiuto rappresentato dal differente tasso della tariffa, in linea teorica avrebbe dovuto preventivamente identificare un «sistema di riferimento» per poi determinare se la misura del tasso ridotto costituisca o meno una deroga a tale sistema.

Nell'accogliere il ricorso presentato dalla Commissione Europea, infatti, la Corte ha rilevato come, in merito alla valutazione del requisito della selettività dell'aiuto, l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE imponga di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detto regime.

Nel merito, la Commissione aveva constatato come il tasso ridotto della tariffa venisse applicato essenzialmente solo a destinazioni nazionali e solo a circa dal 10 al 15% della totalità dei voli, e aveva pertanto concluso che il tasso superiore della tariffa aerea dovesse essere considerato il tasso normale del sistema di riferimento, laddove il tasso ridotto avrebbe viceversa rappresentato un'eccezione incompatibile con il mercato.

A conferma dell'assunto della Commissione, pertanto la Corte ha quindi ritenuto, secondo un condivisibile iter logico-giuridico, che la formulazione dell'art. 107, paragrafo 1, TFUE farebbe rientrare nel perimetro della nozione di aiuto di Stato anche il provvedimento con cui le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un trattamento fiscale più vantaggioso il quale, pur non implicando un trasferimento diretto di risorse, collochi comunque i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri contribuenti.

Infatti, la Corte ha altresì rilevato come, nel momento in cui la Commissione ha effettuato l'indagine e ha adottato la decisione, la controversa misura fiscale già producesse degli effetti differenzianti, nel senso che talune compagnie aeree versavano la tariffa a tasso ridotto, mentre altre che si trovavano in una analoga situazione giuridica e di fatto, con riferimento agli obiettivi della misura fiscale di cui trattasi, pagavano la medesima tassa al tasso superiore.

Sempre sulla selettività dell'aiuto, la Corte ha coerentemente ritenuto insussistente l'ipotesi di esimente generale invocata dalle compagnie ricorrenti incidentali, secondo la quale le altre compagnie non beneficiarie avrebbero potuto, eventualmente, ottenere il rimborso della tassa versata in eccesso, mediante un procedimento incardinato dinanzi ai giudici nazionali una volta dimostrata la contrarietà della tariffa superiore rispetto alle disposizioni dei trattati diverse dagli articoli 107 e 108 TFUE.

Condivisibilmente, pertanto, la Corte ha rilevato come, in tale eventuale scenario, non sarebbe potuto e dovuto spettare alla Commissione, bensì ai giudici nazionali la statuizione definitiva sull'eventuale rimborso di una tassa asseritamente illegale in riferimento al diritto interno dello Stato membro interessato (nel caso di specie, l'Irlanda) ovvero in riferimento a disposizioni del diritto dell'Unione diverse dagli articoli 107 e 108 TFUE, e, in questa seconda eventualità, solo dopo che tali giudici abbiano ottenuto, mediante un rinvio pregiudiziale alla Corte, le precisazioni necessarie sulla portata e sull'interpretazione del diritto dell'Unione.

A tal fine, infatti, è bene rilevare come un'interpretazione del genere apparirebbe a dir poco paradossale, perché se portata alle estreme conseguenze avrebbe sostanzialmente ridotto l'effetto utile dell'articolo 107 TFUE qualora la Commissione fosse stata obbligata, prima di qualificare una misura fiscale come «aiuto di Stato», ad aspettare la decisione dei

giudici competenti per quanto riguarda un eventuale rimborso della tassa o dell'imposta versata in eccesso da taluni soggetti passivi.

Inoltre, come ulteriore conferma dell'assunto della Corte, varrebbe anche il dato fattuale che le compagnie aeree ricorrenti non sono riuscite a dimostrare che la decisione della Commissione fosse viziata da legittimità nella parte in cui ha constatato l'esistenza stessa dell'aiuto di Stato rappresentato dal tasso differenziale, limitandosi la controversia al *quantum* e non all'*an*.

3. – Quanto al secondo punto problematico, appare in definitiva corretta la ricostruzione giuridico-fattuale operata dalla Corte in termini della selettività del vantaggio, che si evince anche dalla riconosciuta irrilevanza, ai fini di un eventuale esclusione dell'obbligo restitutorio in capo alle compagnie beneficiarie, dell'avvenuta qualificazione della tariffa aerea in termini di "accisa" ovvero come imposta diretta o indiretta secondo la legislazione fiscale irlandese.

Sul punto occorre quindi rilevare che le argomentazioni svolte dalla Corte seguono pienamente l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in caso di aiuto illegittimo concesso in forma di vantaggio fiscale (come è il caso di specie) il recupero dell'aiuto implica l'assoggettamento delle operazioni effettivamente realizzate dai beneficiari dell'aiuto di cui trattasi al trattamento fiscale che, in assenza dell'aiuto illegittimo, sarebbe stato loro applicabile (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punto 119).

Ed infatti, proprio sul vantaggio offerto dalla controversa misura fiscale, poiché, conformemente alla legislazione irlandese applicabile, le compagnie aeree erano direttamente debentrici della tariffa aerea, la Corte ha correttamente rilevato come questo "vantaggio" sia rappresentato unicamente dalla differenza dell'importo da versare rispetto a quanto le compagnie avrebbero dovuto pagare se i loro voli fossero stati assoggettati al tasso superiore della tariffa, a nulla rilevando che, fosse anche in linea teorica, le compagnie aeree assoggettate a tale tasso ridotto avessero potuto o meno offrire prezzi maggiormente competitivi.

Ugualmente, appare condivisibile il ragionamento svolto dalla corte sull'irrilevanza, sempre ai fini del recupero dell'aiuto, della questione se tale riconosciuto vantaggio abbia o meno consentito alle compagnie aeree di proporre prezzi di biglietti più competitivi, ovvero se abbiano sfruttato tale vantaggio in altro modo, perché tale indagine riguarda unicamente la valutazione dell'eventuale profitto che le compagnie abbiano potuto realizzare attraverso lo sfruttamento del vantaggio conferito.

Infatti, la Corte ha coerentemente rilevato che il recupero dell'aiuto implica la restituzione del vantaggio procurato dal medesimo al suo beneficiario e non la restituzione del profitto economico eventualmente realizzato dal medesimo attraverso lo sfruttamento di tale vantaggio.

A giudizio della Corte, pertanto nulla poteva impedire alle compagnie beneficiarie di aumentare il prezzo al netto delle tasse dei biglietti dei voli assoggettati al tasso ridotto della tariffa di un importo di 8 euro. Né può condurre a conclusione diversa il fatto che, in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, esse potevano aggiungere, ai prezzi dei biglietti al netto delle tasse, solo l'importo di 2 euro corrispondenti alla tariffa calcolata al tasso ridotto, in quanto l'importo di 8 euro corrispondente alla differenza tra i due tassi della tariffa avrebbe potuto essere incluso previamente nel prezzo del biglietto al netto delle tasse.

È del pari condivisibile l'operato della Corte che ha disatteso l'ulteriore argomentazione delle compagnie ricorrenti volta a sostenere l'impossibilità di recupero, presso ciascuno dei passeggeri dei voli assoggettati al tasso ridotto della tariffa aerea, degli 8 euro da restituire. Per la Corte, infatti, tale obbligo restitutorio, non equivale all'imposizione di una tassa aggiuntiva o di una sanzione, in violazione dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento perché rappresenta, unicamente, il recupero della parte della tassa iniziale non pagata in applicazione di un'esenzione illegittima.

4. – Alla luce di queste premesse, occorre rilevare in conclusione come, nel complesso dell'iter logico-giuridico seguito, la Corte di giustizia abbia correttamente bilanciato le contrapposte esigenze di salvaguardia della stabilità del mercato aereo con la garanzia della libera concorrenza all'interno dello stesso. Infatti, appare coerente con *l'aquis* europeo tanto la configurazione in termini di aiuto illegittimo della tariffa ridotta, quanto la considerazione secondo la quale la Commissione non sarebbe tenuta ad esaminare se e in che misura i beneficiari dell'aiuto si fossero effettivamente avvalsi del vantaggio economico risultante dall'applicazione del tasso ridotto.

In particolare, come si evince anche dalla Comunicazione della Commissione 2014/C 99/03 "Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree", il controllo degli aiuti di Stato nel settore del trasporto aereo deve promuovere un utilizzo corretto delle risorse pubbliche per politiche orientate alla crescita, limitando al contempo quelle distorsioni di concorrenza che impedirebbero pari condizioni di concorrenza nel mercato interno.

In ultima analisi, pertanto, appare definitivamente corretto, puntuale e coerente il rilievo secondo il quale l'obbligo di recupero dell'aiuto concesso sotto forma di agevolazione tariffaria ridotta, così come accertato e disposto dalla Commissione nella decisione qui in commento, non costituisce violazione né del principio di proporzionalità né di quello di parità di trattamento e, appare quindi pienamente condivisibile la considerazione secondo la quale la differenza tra l'importo ridotto e quello normale della tassa irlandese sul trasporto aereo costituisce un aiuto illegittimo che deve essere recuperato a prescindere dal profitto che le compagnie aeree hanno effettivamente tratto dall'aiuto.