II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 27 novembre 1991

relativa ad un aiuto concesso dallo Stato italiano alla Nuova Cartiera di Arbatax

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

(92/296/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato, conformemente all'articolo citato, le parti interessate a presentare osservazioni,

considerando i seguenti fatti :

I

La Nuova Cartiera di Arbatax (NCA) è stata costituita il 23 maggio 1988 con un capitale iniziale di 200 milioni di lire sottoscritto dalla Società finanziaria industriale rinascita Sardegna SpA (SFIRS) per il 55 % e dalla Cartiera Burgo SpA per il 45 %. Nel luglio 1989 il capitale è stato aumentato a 100 miliardi di lire composto nella misura di 56 miliardi di lire da azioni ordinarie e per 44 miliardi di lire da azioni privilegiate. Gli altri azionisti erano le società SIVA SpA e SAF SpA facenti capo all'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC), il Credito industriale sardo (CIS) e la Cartiera di Toscolano SpA.

Il capitale di NCA è stato in tale occasione ripartito nel modo seguente :

(in miliardi di lire)

Azionisti	Azioni ordinarie	Azioni privilegiate
Burgo	16,4	—
Toscolano	1,6	—
CIS	16	—
SFIRS	6	—
ENCC (SIVA + SAF)	16	44

CIS ha anche fornito un prestito di 14,5 miliardi di lire a favore di NCA mentre SFIRS ha fornito un prestito di 10 miliardi di lire. Era stata prevista la possibilità che ENCC conferisse ulteriormente altri 12 miliardi di lire sotto una forma diversa da capitale ordinario.

Né il conferimento di capitale né la concessione di prestiti da parte di enti pubblici sono stati preventivamente notificati alla Commissione a norma dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

L'11 luglio 1989 NCA ha rilevato il più importante produttore di carta da giornale dell'Italia, la Cartiera di Arbatax che era stata dichiarata insolvente in data 25 marzo 1985 e posta sotto amministrazione straordinaria mediante decreto del Ministero dell'industria del 16 aprile 1985 (1). La gestione di NCA era stata affidata a Burgo.

(1) *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 93 del 19. 4. 1985.

II

Già nel 1986 la Commissione aveva avuto notizia di programmi del governo italiano e delle autorità sarde di ristrutturare la Cartiera di Arbatax. La Commissione aveva chiesto informazioni su aiuti erogati o previsti a favore di tale società con lettere del 19 novembre 1986 e del 2 aprile 1987.

Con lettera del 12 febbraio 1987 e telex del 5 maggio 1987 il governo italiano aveva risposto che non erano stati assolutamente erogati aiuti alla Cartiera di Arbatax poiché l'impresa era stata posta sotto amministrazione straordinaria.

Con lettera del 21 maggio 1987 la Commissione aveva precisato che l'eventuale progetto dello Stato italiano di assumere una partecipazione pubblica in un nuovo ente giuridico, inteso al proseguimento delle attività della Cartiera di Arbatax, poteva ben contenere elementi di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 ed aveva ricordato la necessità della preventiva notifica di siffatto aiuto a norma dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

La decisione 90/215/CEE della Commissione [1] riguardava gli aiuti erogati dal governo italiano all'industria della carta da giornale tramite ENCC. La decisione indicava che ENCC aveva abusato di un regime di aiuto a favore della stampa per sovvenzionare l'industria italiana della carta da giornale grazie all'acquisto di sempre maggiori volumi di carta da giornale prodotta nel territorio nazionale a prezzi di acquisto artificiosamente elevati rispetto ai prezzi del mercato. La Commissione ha ritenuto nella sua decisione che l'industria italiana della carta da giornale aveva beneficiato di aiuti per circa 900 milioni di lire nel 1985, di 21 miliardi di lire nel 1986 e di 12 miliardi di lire nel 1987. La Cartiera di Arbatax era il beneficiario principale di tali aiuti al funzionamento. La decisione aveva dichiarato gli aiuti incompatibili con il mercato comune e aveva chiesto la loro immediata soppressione. La decisione era stata notificata al governo italiano con lettera del 7 giugno 1989.

Con lettera del 9 giugno 1989 il governo italiano aveva replicato richiamando l'attenzione della Commissione sulle gravi conseguenze della decisione 90/215/CEE per la Cartiera di Arbatax la quale stava per essere rilevata da un nuovo ente che aveva elaborato un piano di ristrutturazione e di investimenti. Considerata la difficile situazione regionale ed industriale il governo italiano aveva chiesto una deroga alla decisione 90/215/CEE a favore di Arbatax nel periodo della sua ristrutturazione, vale a dire per cinque anni.

In un incontro bilaterale tenuto l'11 luglio e con lettera del 12 luglio 1989 la Commissione aveva risposto di non poter accedere alla richiesta di mantenimento dell'aiuto al funzionamento a favore della Cartiera di Arbatax. Gli eventuali nuovi investimenti in Arbatax sarebbero stati comunque ammissibili agli aiuti regionali nell'ambito del regime di aiuti al Mezzogiorno sempreché fossero rispettate le normali condizioni di sovvenzionabilità.

Con lettera del 10 agosto 1989 il governo italiano ha informato la Commissione che si sarebbe conformato alla decisione 90/215/CEE e che aveva dato istruzioni in tal senso ad ENCC. Considerato il parere negativo della Commissione per quanto riguardava il mantenimento degli aiuti ad Arbatax lo Stato italiano aveva deciso di procedere alla costituzione di una nuova società di dimensioni maggiori alla quale avrebbero partecipato azionisti pubblici e privati, in particolare Burgo e SIVA, e la quale si sarebbe occupata della ristrutturazione di Arbatax.

Poiché la lettera citata non conteneva precisazioni ulteriori, la Commissione con lettera del 9 ottobre 1989 ha chiesto di essere informata dei capitali conferiti da investitori pubblici e privati e delle condizioni connesse con tali interventi, delle misure di ristrutturazione previste e del loro finanziamento nonché di altri eventuali aiuti pubblici conferiti direttamente o indirettamente. L'11 aprile 1990 è stato inviato un sollecito.

Con lettera del 15 giugno 1990 il governo italiano ha fornito talune informazioni, ma soltanto con lettera del 17 dicembre 1990 dopo ulteriori solleciti del 10 luglio, del 9 agosto e del 19 novembre 1990 la Commissione ha ricevuto le informazioni di cui aveva bisogno per procedere ad una prima valutazione dei vari interventi sulla base dell'articolo 92 del trattato.

Alla luce di tali informazioni la Commissione ha concluso nel senso che i mezzi finanziari necessari per il mantenimento in funzione e la ristrutturazione della Cartiera di Arbatax non potevano essere reperiti sul mercato dei capitali e di conseguenza il conferimento di 66 miliardi di lire effettuato da ENCC e SFIRS costituivano aiuti di Stato. La Commissione ha altresì dedotto che il prestito di 10 miliardi di lire fornito da SFIRS costituiva un aiuto di Stato e, con ogni probabilità, anche l'intervento di CIS. La Commissione ha ritenuto che tali aiuti erano atti a provocare distorsioni della concorrenza e ad incidere sugli scambi tra Stati membri ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e che nessuna delle deroghe menzionate all'articolo citato erano applicabili. La Commissione ha quindi deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2.

[1] GU n. L 114 del 5. 5. 1990, pag. 25.

Il governo italiano è stato informato di tale decisione con lettera del 20 marzo 1991 e con lettera del 7 maggio 1991 è stato sollecitato a trasmettere osservazioni nel termine di un mese. Anche gli altri Stati membri e i terzi interessati sono stati invitati a presentare osservazioni (1).

III

Nel quadro del procedimento i contatti con i rappresentanti del governo italiano hanno avuto luogo il 14 giugno, il 22 luglio e il 24 luglio 1991. Nelle riunioni del 14 giugno e del 24 luglio i rappresentanti italiani hanno annunciato che sarebbero state ufficialmente trasmesse osservazioni scritte, di cui hanno fornito anticipatamente copia in via informale ; i rappresentanti della Commissione in tali riunioni hanno sollecitato la delegazione italiana a procedervi rapidamente dato che la Commissione intendeva prendere una decisione definitiva in settembre. Dopo un ulteriore sollecito dell'11 settembre 1991 il governo italiano ha annunciato, con lettera del 4 ottobre 1991, che avrebbe inviato nel giro di una settimana tutte le informazioni necessarie per la valutazione della Commissione. Dopo un ultimo sollecito in data 17 ottobre 1991, hanno avuto luogo il 21 ottobre e il 14 novembre riunioni con rappresentanti del governo italiano che hanno presentato un documento parlamentare recante la data del 17 ottobre 1991 e uno studio della GEPI su NCA con data 31 ottobre 1991. Il governo italiano non ha peraltro presentato osservazioni scritte nell'ambito del procedimento né ha reso noti nuovi elementi — ad esempio un piano di ristrutturazione atto a ripristinare la redditività — tali da indurre la Commissione a modificare la sua valutazione nel presente caso.

In siffatte circostanze la Commissione è tenuta a concludere il procedimento decidendo sulla base delle informazioni di cui dispone (vedi sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1990 nella causa 301/87 Boussac, motivazione n. 22).

Nel procedimento hanno presentato osservazioni il governo della Danimarca, l'associazione britannica dei produttori di carta da giornale, SFIRS e NCA. Con lettera del 2 luglio 1991 tali osservazioni sono state sottoposte al governo italiano affinché formulasse considerazione in merito. Alla Commissione non sono tuttavia pervenute siffatte considerazioni.

IV

A norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia (2) e agli orientamenti generali seguiti dalla Commissione per quanto riguarda l'acquisizione di partecipazioni pubbliche comunicati agli Stati membri nel 1984, il conferimento di fondi pubblici a società sotto forma di sottoscrizione di capitale può implicare elementi di aiuti di Stato. Per verificare se il conferimento di fondi pubblici costituisce un aiuto, a prescindere dagli elementi sociali e dalla politica regionale o settoriale, è opportuno valutare se in circostanze analoghe un investitore sul mercato procederebbe ad iniezioni di capitale nelle medesime condizioni in base alle prospettive di redditività futura.

In tale contesto va osservato che la Cartiera di Arbatax ha realizzato perdite di 17 miliardi di lire nel 1983, di 30 miliardi di lire nel 1984 e di 29 miliardi di lire nel 1985, pari al 20, 24 e 27 % del suo fatturato per gli anni in questione. Nel 1985 la società è stata dichiarata insolvente e posta sotto amministrazione straordinaria ; le autorità italiane non hanno comunicato alla Commissione i risultati finanziari della Cartiera di Arbatax negli anni successivi.

Numerosi fattori concorrono a spiegare le perdite citate : in primo luogo la Cartiera di Arbatax, essendo situata in Sardegna, doveva sostenere costi di trasporto elevati per le sue materie prime — legno e cellulosa — provenienti dal continente e per la carta da giornale che produceva, la quale doveva essere ritrasportata in senso inverso nell'Italia settentrionale. In secondo luogo la cellulosa incideva sulla materia prima utilizzata da Arbatax per il 20-25 % mentre i produttori di carta da giornale della Comunità avevano ridotto il consumo di cellulosa al 4 % circa e avevano iniziato ad utilizzare in sua vece carta da macero. Senza un impianto di disinchiostrazione e una maggiore capacità di produzione di pasta e di pasta termomeccanica che avrebbe consentito alla Cartiera di Arbatax di trasformare la carta da macero e una maggiore quantità di legno, la società era obbligata a continuare a basarsi sulla cellulosa che è un prodotto molto più costoso. In terzo luogo, non essendo disponibile la fornitura di gas naturale, l'utilizzazione di energia elettrica da parte della società era relativamente elevata. In quarto luogo la Cartiera di Arbatax aveva un esubero di personale e in quinto luogo la sua produzione effettiva di circa 130 000 t all'anno era eccessivamente bassa rispetto alla sua capacità di 183 000 t all'anno.

Secondo la Commissione in tale situazione la Cartiera di Arbatax non poteva reperire sul mercato dei capitali i fondi di cui aveva bisogno per continuare la sua attività e per gli investimenti necessari.

La circostanza che fosse stata costituita una nuova società (NCA) che ha rilevato la Cartiera di Arbatax non infirma tale valutazione. Negli orientamenti generali in merito all'acquisizione di partecipazioni da parte delle autorità pubbliche la Commissione al punto 3.3 (iv) ha affermato che sono da ritenere aiuti le participazioni pubbliche che hanno per oggetto il rilevamento o la prosecuzione totale o parziale dell'attività non redditizia di un'impresa in difficoltà tramite la costituzione di un nuovo ente.

(1) GU n. C 123 del 9. 5. 1991, pag. 12.
(2) Vedi decisioni nelle cause 323/82 (Intermills) del 14 novembre 1984, 142/87 (Tubemeuse) del 21 marzo 1990, 303/88 ENI-Lanerossi) e 305/89 (Alfa Romeo) del 21 marzo 1991.

Nel corso del procedimento SFIRS ha osservato che la sua decisione di acquisire una partecipazione in NCA era stata adottata sulla base di un piano di ristrutturazione elaborato da Burgo e sulla base di un'analisi effettuata da SFIRS stessa secondo la quale la redditività sarebbe stata ripristinata sull'arco di due anni. Tanto il piano quanto l'analisi sono stati comunicati alla Commissione da SFIRS.

La Commissione osserva che tale piano è basato, in particolare, sul mantenimento in essere dell'aiuto concesso da ENCC per la vendita di carta da giornale per un periodo di cinque anni. Poiché secondo la Commissione (dec. 90/215/CEE) tale aiuto illegale alla stampa è incompatibile con il mercato comune e poiché il regime regionale di aiuto per i costi di trasporto in forza della legge 64/86 è giunto a termine il 30 settembre 1990, il piano di ristrutturazione di cui trattasi era fondato sull'ipotesi non corretta che per un periodo di cinque anni sarebbe stato erogato a NCA un aiuto di 45 lire per chilogrammo di carta da giornale venduto. Con un obiettivo di produzione di 183 150 t all'anno il piano di ristrutturazione quindi prevedeva un aiuto di 8,2 miliardi di lire all'anno. La Commissione conclude nel senso che senza tale aiuto NCA, secondo le previsioni, doveva realizzare una perdita di 5 miliardi di lire nel 1991 invece di un profitto di 3,2 miliardi di lire che il piano di ristrutturazione prevedeva nel 1989.

La Commissione osserva altresì che il piano di ristrutturazione per NCA è risultato eccessivamente ottimistico per quanto riguarda gli aspetti sociali e ambientali. NCA ha dovuto interrompere la sua attività tra il 15 dicembre 1989 e il 9 febbraio 1990 per ragioni di tutela dell'ambiente ed ha perso ulteriori giornate lavorative a causa degli scioperi della fine dell'anno. Le sue perdite finanziarie sono state di 12 miliardi di lire nel 1990. Secondo il documento parlamentare del 17 ottobre 1991 le perdite previste per il 1991 sono valutate in 18-20 miliardi di lire.

Da queste premesse la Commissione conclude nel senso che il conferimento di capitale da parte di organismi pubblici ad NCA non può essere assimilato alle iniziative di un investitore sul mercato, ma costituisce un aiuto di Stato.

In questo contesto il fatto che anche Burgo, cioè una società privata, abbia effettuato investimenti in NCA induce a mutare tale valutazione. Burgo, in quanto grande gruppo di produzione cartaria, persegue obiettivi strategici di gruppo nei quali NCA può svolgere un ruolo, mentre non si può affermare altrettanto per SFIRS e ENCC. Tale differenza trova altresì conferma nel fatto che la gestione di NCA è stata affidata a Burgo. La Commissione osserva inoltre che dopo l'investimento di Burgo nel capitale iniziale di NCA di 200 milioni di lire, sul quale la società aveva una quotta del 45 %, ha avuto luogo un certo disimpegno a favore dei gruppi pubblici ed attualmente la quota di Burgo sul capitale molto più elevato di 100 miliardi di lire è ridotta al 16,4 %. In questa situazione ricorrono, a parere della Commissione, le condizioni indicate al punto 3.3 (v) degli orientamenti generali sopra citati in materia di acquisizione di partecipazioni pubbliche, secondo cui si ha aiuto quando l'iniezione di risorse in società il cui capitale è in mani pubbliche e private rende la partecipazione pubblica notevolmente più cospicua di quella originaria e il relativo disimpegno dell'azionista privato è in gran parte dovuto alle insufficienti prospettive di profitti della società.

La Commissione osserva altresì che il rischio effettivo di Burgo nell'investire in NCA era diverso da quello di un investitore normale in un'economia di mercato. Fino alla decisione della Commissione 90/215/CEE, Burgo poteva avere la garanzia che la produzione di NCA sarebbe stata acquistata da ENCC a prezzi rialzati per almeno cinque anni. Dopo la decisione 90/215/CEE Burgo aveva la garanzia di un ulteriore sostegno finanziario a favore di NCA di almeno 60 miliardi di lire che in definitiva è stato di 72 miliardi di lire, gran parte dei quali in forma tale da lasciare impregiudicato il suo potere nei voti ; tale sostegno permetteva l'assorbimento delle inevitabili perdite di NCA.

Secondo l'articolo 4 dello statuto la maggior parte del capitale di SFIRS è detenuta da imprese ed enti pubblici ; attualmente il 95,5 % del suo capitale è detenuto dalla Regione autonoma Sardegna. SFIRS ha statutariamente il compito di promuovere e sostenere iniziative economiche, nella fattispecie industriali, in Sardegna, tra l'altro assumendo partecipazioni in società sarde, in particolare in imprese piccole e medie.

La Commissione osserva che SFIRS, secondo le relazioni finanziarie presentate dalla medesima nell'ambito del procedimento, ha avuto perdite sulle sue partecipazioni in ciascuno degli anni per i quali è stata fornita una relazione. Da tale circostanza la Commissione conclude che la preoccupazione principale di SFIRS è lo sviluppo della Sardegna anziché la propria redditività e che quindi differisce da un normale investitore sul mercato.

ENCC è un ente di diritto pubblico al quale partecipano tutti i produttori di carta e cellulosa nonché imprese che utilizzano la cellulosa in Italia. ENCC ha statutariamente il compito di promuovere lo sviluppo della produzione di cellulosa in Italia, di agevolare la produzione e l'uso di materie prime interne per la produzione di cellulosa, di organizzare la produzione e la vendita della carta e di raccogliere e fornire informazioni riguardanti la produzione di cellulosa e di carta. La Commissione osserva che ENCC è stato autorizzato dal ministro italiano dell'industria ad assumere una partecipazione in NCA il 10 luglio 1989, più di un mese dopo che la Commissione aveva notificato la decisione 90/215/CEE al governo italiano. Da tale circostanza e dalle lettere del governo italiano del 9 giugno e del 10 agosto 1989 citate nella parte II la Commissione deduce che la decisione del governo italiano di autorizzare ENCC al conferimento di capitale in NCA è stata adottata in alternativa all'intendimento precedente di continuare a erogare aiuti al funzionamento a favore di NCA per altri cinque anni. Come ha affermato

la Corte di giustizia nella sentenza 14 novembre 1984 nella causa 323/82 (Intermillis) (1) non è possibile fare una distinzione a seconda che un aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazione al capitale delle imprese. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'articolo 92 qualora siano soddisfatte le condizioni stabilite da questa norma.

Il conferimento di 6 miliardi di lire di capitale da parte di SFIRS, 0,5 miliardi direttamente finanziati da SFIRS e 5,5 miliardi finanziati con un fondo speciale in forza della legge regionale 66/76 per il quale era necessaria una decisione delle autorità sarde costituice un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato.

I 60 miliardi di lire conferiti da SIVA e SAF che sono controllate da ENCC costituiscono a loro volta aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, al pari dell'intendimento del governo italiano di conferire altri 12 miliardi di lire tramite ENCC in una fase ulteriore. Il fatto che 44 miliardi di lire dei 60 miliardi siano stati utilizzati per acquistare azioni privilegiate di NCA non infirma tale giudizio dato che il dividendo addizionale sulle azioni privilegiate dipende dalla redditività di NCA al pari del dividendo sulle azioni ordinarie. Per contro, poiché le azioni privilegiate hanno diritti di voto limitati, la partecipazione di ENCC serve principalmente a fornire un finanziamento atto ad assorbire le previste perdite di NCA.

16 miliardi di lire di capitale sono stati conferiti a NCA da CIS. Nella lettera della Commissione del 20 marzo 1991 in cui è stato informato della decisione di avviare il procedimento, il governo italiano è stato invitato a fornire prove del fatto che CIS opera in modo indipendente e non è influenzato nella sua azione dalle autorità pubbliche. Qualora così non fosse, l'importo di 16 miliardi di lire apportato da CIS costituirebbe anch'esso un aiuto di Stato.

Nelle sue osservazioni nel corso del procedimento il governo italiano ha dichiarato che CIS è un ente di diritto pubblico costituito in forza della legge dell'11 aprile 1953, n. 298 ed ha il compito di finanziare iniziative industriali per favorire lo sviluppo economico della Sardegna. Nessuno degli azionisti di CIS ha una partecipazione di controllo. CIS reperisce i suoi mezzi finanziari sul mercato dei capitali e li usa indipendentemente dalle autorità regionali o nazionali, ma sotto il controllo della Banca d'Italia, esattamente come altre istituzioni di credito pubbliche o private.

La Commissione osserva altresì che secondo le informazioni fornite da SFIRS, CIS aveva un credito di 33 miliardi di lire nei confronti della Cartiera di Arbatax in amministrazione straordinaria. La partecipazione a NCA è derivata dalla conversione di parte del suo credito (16 miliardi di lire) in una quota di capitale al momento in cui NCA ha rilevato la Cartiera di Arbatax. Del residuo credito di CIS, 2,5 miliardi sono stati rimborsati immediatamente da NCA e 14,5 miliardi saranno rimborsati nel corso di cinque anni.

Sulla base di tali osservazioni la Commissione riconosce che nel caso particolare CIS non opera in modo diverso da un investitore privato in una situazione analoga sicché il conferimento di 16 miliardi di lire da parte di CIS non costituisce un aiuto di Stato.

A parte il capitale, il 1° maggio 1990 SFIRS ha anche concesso a NCA un prestito decennale per 10 miliardi di lire ad un tasso di interesse del 5 % per finanziare il suo programma di investimenti. Nella lettera del 16 gennaio 1991, prima che fosse avviato il procedimento in forza dell'articolo 93, paragrafo 2, il governo italiano ha riconosciuto che tale prestito costituiva un aiuto di Stato. Nell'ambito del procedimento SFIRS d'altro lato ha sostenuto che né il prestito né la sua partecipazione costituivano un aiuto di Stato.

La Commissione ritiene che NCA abbia beneficiato di un'agevolazione in conto interessi del 9,66 % su un prestito di 10 miliardi di lire, agevolazione risultante dalla differenza tra il 5 % di interesse che era addebitato e il tasso di riferimento per l'Italia che nel 1990 era del 14,66 %. Tale agevolazione in conto interessi finanziata con fondi pubblici costituisce un aiuto in quanto consente ad NCA di attuare investimenti senza doverne sostenere tutti i costi. SFIRS non poteva assumere a rigor di logica che un tasso di interesse ridotto sul denaro prestato ad NCA avrebbe determinato un investimento redditizio.

Infine la Commissione ha altresì esaminato il prezzo al quale la Cartiera di Arbatax è stata venduta a NCA. La Commissione osserva che un bando di gara è stato pubblicato nel 1987 e che sono state presentate diverse offerte per rilevare Arbatax e quattro altre società in amministrazione straordinaria. Nell'ambito del procedimento SFIRS ha presentato copie del contratto di vendita nonché di altre due offerte. La Commissione constata che il prezzo pagato da NCA per la Cartiera di Arbatax è stato pari a 38 958 milioni di lire. Una delle altre due offerte prevedeva un importo simile ancorché con pagamento differito, mentre la terza offerta riguardava tutte le cinque società insieme. Date tali circostanze, e in mancanza di altre informazioni, la Commissione conclude che il prezzo di vendita in sé non contiene aiuti addizionali.

La Commissione di conseguenza constata l'esistenza dei seguenti aiuti ad NCA : un aiuto di 6 miliardi di lire sotto forma di conferimento di capitale ed un aiuto di 10 miliardi di lire sotto forma di prestito agevolato concessi da SFIRS nonché un aiuto di 60 miliardi di lire sotto forma di conferimento da parte di ENCC. Il progetto di ENCC di conferire altri 12 miliardi di lire ad NCA costituisce anch'esso un aiuto di Stato.

(1) *Raccolta* 1984, pag. 3830, punto n. 31 della motivazione.

V

Il governo italiano non ha preventivamente notificato tali aiuti a norma dell'articolo 93, paragrafo 3. Quanto meno dalla data della lettera della Commissione del 21 maggio 1987 il governo italiano sapeva che la Commissione avrebbe presumibilmente considerato come aiuti le partecipazioni pubbliche in un nuovo ente costituito per continuare l'attività della Cartiera di Arbatax.

La Commissione in tale contesto osserva che con lettera del 20 novembre 1974 ha approvato interventi di ENCC a favore dell'attività forestale, della ricerca in materia di fabbricazione della carta e della stampa. Anche se è conforme alle disposizioni legislative italiane disciplinanti le attività di ENCC, il conferimento di 60 miliardi di lire effettuato da ENCC a favore di NCA non rientra manifestamente fra i tipi di intervento approvati dalla Commissione.

Per quanto riguarda le operazioni di SFIRS, nella lettera del 20 marzo 1991 la Commissione ha chiesto al governo italiano quale regime di aiuto fosse stato applicato. Nell'ambito del procedimento il governo italiano non ha indicato un regime di aiuto specifico approvato dalla Commissione che costituisse la base delle operazioni di SFIRS.

Poiché il governo italiano non ha notificato l'aiuto prima di concederlo come avrebbe dovuto fare in conformità dell'articolo 93, paragrafo 3, la Commissione non è stata in grado di esprimere un parere sulle misure adottate prima della loro attuazione. L'aiuto risulta quindi illegale in forza della normativa comunitaria dalla data in cui è stato concesso. La situazione che risulta da tale violazione delle norme è particolarmente grave poiché l'aiuto è già stato erogato al beneficiario. Inoltre le misure di aiuto hanno avuto effetti da ritenersi incompatibili con il mercato comune.

Nel caso di aiuti che sono incompatibili con il mercato comune la Commissione, come ha confermato la Corte di giustizia nelle sentenze del 12 luglio 1973 nella causa 70/72 (Kohlegesetz), del 21 marzo 1990 nella causa 142/87 (Tubemeuse) e del 20 settembre 1990 nella causa 5/89 (BUG-Alutechnik), può chiedere agli Stati membri che i beneficiari rimborsino gli aiuti concessi illegalmente.

VI

Nella Comunità esiste concorrenza tra produttori di carta da giornale e tra gli Stati membri esistono flussi di scambio di carta da giornale anche se la Comunità nel suo insieme importa da paesi terzi più della metà della carta da giornale di cui necessita.

Secondo i dati rilevati annualmente dalla Confederazione europea delle industrie della pasta da carta, della carta e del cartone, CEPAC, l'Italia ha prodotto 242 000 t di carta da giornale nel 1987, 264 000 t nel 1988 e 252 800 t nel 1989 pari al 10 % circa della produzione della Comunità e al 4 % circa dei consumi della Comunità. La capacità di 183 000 t/all'anno di carta da giornale conferisce a NCA una posizione di tutto rilievo sul mercato interno.

Nel 1987 l'Italia ha importato 303 000 t di carta da giornale provenienti per il 41 % (125 000 t) da altri Stati membri ; nel 1988 le importazioni sono state di 265 000 t, per il 47 % (124 800 t) provenienti da altri Stati membri ; nel 1989 l'Italia ha importato 363 800 t di carta da giornale che per il 38 % (139 400 t) provenivano da altri Stati membri.

Nel 1987 l'Italia ha esportato 28 000 t di carta da giornale, nel 1988 25 100 t e nel 1989 11 700 t, principalmente in paesi terzi.

Nelle osservazioni presentate nell'ambito del procedimento il governo italiano ha sottolineato che la Nuova Cartiera di Arbatax non opera nel settore delle esportazioni e che l'effetto delle misure in questione sugli scambi intracomunitari sarebbe di conseguenza limitato a contenere le importazioni potenziali da altri Stati membri. Il governo italiano ha altresì dichiarato che se la produzione della Nuova Cartiera di Arbatax fosse sostituita da importazioni provenienti da altri Stati membri l'effetto finale sarebbe comunque un incremento netto di importazioni dai paesi terzi, dato che il consumo di carta da giornale nella Comunità supera il prodotto disponibile fabbricato dalle capacità interne.

In tale contesto la Commissione osserva che la Corte di giustizia statuendo, il 13 luglio 1988, sulla causa 102/87 (SEB) [1], ha dichiarato :

« ... un aiuto ad un'impresa può essere idoneo ad incidere sugli scambi fra gli Stati membri ed a falsare la concorrenza anche se quest'impresa si trova in concorrenza con prodotti provenienti da altri Stati membri senza partecipare essa stessa alle esportazioni. Una situazione simile può presentarsi anche quando non vi sia eccesso di capacità nel settore di cui trattasi. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che, nelle condizioni quali quelle accertate dalla Commissione, le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite. Un aiuto siffatto è quindi idoneo ad incidere sul commercio tra Stati membri ed a falsare la concorrenza. »

Di conseguenza l'aiuto che lo Stato italiano ha concesso alla Nuova Cartiera di Arbatax pregiudica gli scambi tra Stati membri e altera la concorrenza tra i produttori di carta da giornale ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 [2].

VII

L'articolo 92, paragrafo 1 del trattato stabilisce il principio che gli aiuti aventi le caratteristiche in esso specificate sono incompatibili con il mercato comune. In quanto alle deroghe a tale principio va osservato che, nella fattispecie,

[1] *Raccolta* 1988, pag. 4082.
[2] Decisione della Corte di giustizia nelle cause riunite 296/82 e 318/82 *(Leeuwarder Papierwarenfabriek)*.

non sono applicabili quelle di cui all'articolo 92, paragrafo 2 data la natura e gli obiettivi dell'aiuto.

Ai fini dell'articolo 92, paragrafo 3, le deroghe al principio di incompatibilità degli aiuti vanno interpretate restrittivamente in sede di valutazione di un dato regime di aiuti o di un singolo provvedimento di aiuto in modo da salvaguardare il corretto funzionamento del mercato comune e rispettare gli obiettivi indicati all'articolo 3, lettera f) del trattato.

In particolare, le deroghe sono applicabili soltanto se la Commissione accerta che senza l'aiuto le forze di mercato non sarebbero state sufficienti ad indurre il beneficiario ad operare in modo da realizzare uno degli obiettivi prefissi.

Qualora fossero applicate le deroghe in fattispecie che non concorrono al raggiungimento di tali obiettivi o qualora l'aiuto non fosse necessario a tale scopo, verrebbero conferiti vantaggi alle industrie o imprese di taluni Stati membri rafforzandone artificiosamente la situazione finanziaria, si recherebbe pregiudizio agli scambi tra Stati membri e si falserebbe la concorrenza senza alcuna giustificazione basata sull'interesse comune ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3.

Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte l'aiuto al quale si riferisce la presente decisione non rientra nell'ambito delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3.

Per quanto riguarda le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) del trattato va osservato che, manifestamente l'aiuto non è destinato a promuovere la realizzazione di un progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad una grave turbativa dell'economia italiana. D'altronde il governo italiano non ha cercato di giustificare l'aiuto con tali motivi.

Per quanto riguarda la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) e lettera c) [1] riguardante gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo di talune regioni e in particolare la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) a favore degli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso oppure si ha una grave forma di sottoccupazione, la Commissione è consapevole del fatto che la Nuova Cartiera di Arbatax è ubicata nell'Ogliastra, Nuoro, ossia in una zona della Sardegna che corrisponde a tali requisiti. Ancorché la Commissione in genere non consideri compatibili con il mercato comune gli aiuti al funzionamento, il 2 marzo 1988 con decisione 88/318/CEE [2] ha deciso di applicare la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) alla legge n. 64/86 che prevede interventi speciali a favore del Mezzogiorno, e in particolare aiuti transitori intesi a ridurre i costi di trasporto delle imprese sarde.

Nella lettera del 20 marzo 1991, con la quale ha informato il governo italiano della sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, la Commissione ha invitato il governo italiano ad informarla di eventuali altri aiuti a favore di NCA, ad esempio l'applicazione di regimi di aiuto regionale per gli investimenti e i costi di trasporto.

Nell'ambito del procedimento il governo italiano ha risposto che gli aiuti per i trasporti erano cessati il 30 settembre 1990 e che non erano stati adottati altri interventi a favore di NCA sulla base della legge 64/86 nel 1989 e neppure negli anni successivi.

A questo proposito la Commissione osserva che la Cartiera di Arbatax e successivamente NCA hanno ottenuto il beneficio di aiuti per i costi di trasporto per numerosi anni. Nel 1990 NCA ha beneficiato di 1 miliardo di lire a tale fine. La Commissione osserva altresì che il piano di ristrutturazione di NCA prevede aiuti agli investimenti in forza della legge n. 64/86 per investimenti di 37 miliardi di lire nella prima fase del piano medesimo, compresi gli investimenti che hanno avuto luogo durante il periodo di amministrazione straordinaria. La Commissione di conseguenza conclude che gli svantaggi cui deve far fronte la Nuova Cartiera di Arbatax per effetto della sua ubicazione in Sardegna sono compensati da un regime di aiuto specifico e che non esiste un motivo regionale per conferirle ulteriori aiuti sotto forma di capitale o prestiti agevolati. Inoltre la Commissione ritiene che gli aiuti a società senza prospettive di efficienza economica non possono essere considerati atti a promuovere lo sviluppo economico di una data regione. NCA, come verrà esposto nel prosieguo, non ha siffatte prospettive.

Da ultimo, per quanto riguarda la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato per gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, sempreché non alterino le condizioni di scambio in misura contraria all'interesse comune, la Commissione ha esaminato il piano di ristrutturazione per la Cartiera di Arbatax elaborato nel 1987 e utilizzato per NCA nel 1989. La Commissione osserva che tale piano conteneva numerosi elementi indispensabili quali un investimento inteso a limitare l'uso della cellulosa in quanto materia prima. Tuttavia essa contesta il fatto che il piano fosse tale da riportare in attivo NCA essendo esso basato su prezzi di vendita sovvenzionati per la carta da giornale prodotta da NCA, che erano incompatibili con il mercato comune (vedi sopra, punto IV). Inoltre esso era anche eccessivamente ottimistico : gli investimenti produttivi in esso previsti non sono stati attuati nei termini in esso definiti, gli accordi con le organizzazioni dei lavoratori hanno portato a conflitti e le norme locali in materia ambientale non sono state rispettate. Di conseguenza NCA è riuscita a raggiungere soltanto il 75 % della produzione prevista per il 1990, producendo 122 000 t di carta da giornale, 97 % delle quali sono state vendute a ENCC, e ha subito una perdita di 12 miliardi di lire nell'esercizio in questione. Come sopra indicato per il 1991 sono previste perdite per 18-20 miliardi di lire.

([1]) Metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) agli aiuti regionali : GU n. C 212 del 12. 8. 1988, pag. 2.
([2]) GU n. L 143 del 10. 6. 1988, pag. 37.

Nell'ambito del procedimento NCA e SFIRS hanno riconosciuto le carenze del piano 1989 ed hanno sostenuto la necessità di approntare un nuovo piano di ristrutturazione per NCA entro giugno/luglio 1991. NCA ha esplicitamente chiesto alla Commissione di valutare la compatibilità degli interventi nel 1989 sulla base di tale nuovo piano. Nonostante specifiche richieste al governo italiano nel corso di varie riunioni e a NCA con lettera del 31 luglio 1991, nessun nuovo piano di ristrutturazione è mai stato presentato alla Commissione nell'ambito del procedimento. La Commissione è quindi obbligata ad accertare se il piano 1989, in base al quale sono stati concessi gli aiuti, era tale da ripristinare la redditività di NCA. Per le ragioni esposte al precedente paragrafo secondo la Commissione tali prospettive future per NCA mancavano. La Commissione osserva che le sue critiche al piano di ristrutturazione sono condivise dall'analisi della GEPI del 31 ottobre 1991.

La Commissione conclude che gli aiuti concessi a NCA nel 1989 e nel 1990 hanno consentito a questa di rilevare l'attività della Cartiera di Arbatax e di continuarla subendo ulteriori perdite senza procedere a modifiche che avrebbero potuto riportare in attivo la gestione. Gli aiuti di conseguenza non hanno agevolato lo sviluppo dell'industria della carta da giornale, ma sono semplicemente serviti a mantenere artificiosamente in attività NCA. Trattasi dunque di aiuti al funzionamento, vale a dire di aiuti per continuare la produzione che consentono a NCA di compensare le perdite di esercizio.

Nell'ambito del procedimento il governo italiano ha anche sostenuto che la produzione di carta da giornale è un settore strategico. La Commissione riconosce che è importante per la stampa della Comunità avere accesso a carta da giornale a buon mercato. Tale preoccupazione tuttavia non può giustificare l'artificioso mantenimento in essere di una società mediante aiuti al funzionamento. Se il governo italiano si preoccupava dell'approvvigionamento futuro di carta da giornale al settore della stampa avrebbe potuto adottare altri provedimenti che sono compatibili con il mercato comune, ad esempio l'accumulo di scorte di carta da giornale acquistate sul mercato mondiale per utilizzarle nei periodi di insufficiente approvvigionamento.

VIII

In conclusione, gli aiuti concessi dallo Stato italiano a NCA non sono compatibili con il mercato comune poiché sono stati erogati illegalmente in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 ed inoltre non soddisfano le condizioni prescritte dall'articolo 92, paragrafo 3.

Gli aiuti debbono essere soppressi e gli aiuti concessi devono essere rimborsati (vedi sentenza della Corte di giustizia, 14 febbraio 1990, nella causa 301/87 Boussac, motivazione n. 22).

Trattasi degli aiuti rappresentati dai conferimenti di 66 miliardi di lire di SFIRS e ENCC nel luglio 1989 e dell'agevolazione in conto interessi del 9,66 % (differenza tra il 5 % degli interessi applicati e il tasso di riferimento esistente in Italia che nel 1990 era del 14,66 %) su un prestito di 10 miliardi di lire concesso da SFIRS il 1° maggio 1990. Da tale data fino al 1° dicembre 1991 l'agevolazione in conto interessi concessa a NCA è pari a 1 529,5 milioni di lire. In caso di mancato rimborso di tale somma entro i due mesi stabiliti dalla presente decisione l'agevolazione in conto interessi sul prestito di 10 miliardi di lire aumenta di 80,5 milioni di lire per mese di mora.

Il rimborso deve essere effettuato in conformità delle disposizioni procedurali e sostanziali della normativa italiana, in particolare quelle relative agli interessi sugli arretrati dei crediti dello Stato, con decorrenza degli interessi dalla data alla quale l'aiuto illegale è stato concesso. È infatti necessario pripristinare la situazione precedente eliminando tutti i vantaggi finanziari che le imprese hanno indebitamente ottenuto grazie all'aiuto illegale dalla data alla quale l'aiuto è stato versato (vedi sentenza del 21 marzo 1990 nella causa 142/87 Tubemeuse, motivazione n. 66),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. L'aiuto di 66 miliardi di lire concesso alla Società Nuova Cartiera di Arbatax come conferimento di capitale nel 1989 e l'aiuto di 1 529,5 milioni di lire corrispondente alle agevolazioni in conto interessi pari al 9,66 % sul prestito di 10 miliardi di lire concesso alla medesima società nel 1990 sono illegali in quanto violano le disposizioni dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato e sono inoltre incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1.

2. L'aiuto rappresentato dal conferimento di 12 miliardi di lire, previsto a favore di tale società, è incompatibile con il mercato comune in forza dell'articolo 92, paragrafo 1.

Articolo 2

1. Il governo italiano è tenuto a sopprimere l'agevolazione in conto interessi e a provvedere affinché l'aiuto di 66 miliardi di lire e di 1 529,5 milioni di lire di cui all'articolo 1, paragrafo 1 venga recuperato entro due mesi dalla notifica della presente decisione. Ogni mese di ritardo nel recupero dell'aiuto di 1 529,5 milioni di lire dalla data della presente decisione determina l'aggiunta di 80,5 milioni di lire. Gli aiuti devono essere recuperati in conformità delle disposizioni procedurali e sostanziali della normativa nazionale, in particolare secondo quelle riguardanti gli interessi sugli arretrati relativi ai crediti dello Stato, con decorrenza degli interessi dalla data in cui sono stati concessi gli aiuti medesimi.

2. Il govenro italiano si astiene dal concedere l'aiuto di 12 miliardi di lire sotto forma di conferimento di capitale di cui all'articolo 1, paragrafo 2.

Articolo 3

Il governo italiano informa la Commissione entro due mesi dalla notifica della presente decisione dei provvedimenti che ha adottato per conformarvisi.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Per la Commissione

Leon BRITTAN

Vicepresidente