II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 16 settembre 1998

recante autorizzazione condizionale dell'aiuto accordato dall'Italia all'Italstrade SpA

[notificata con il numero C(1998) 2859]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/269/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

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

dopo aver invitato [1] le parti interessate, conformemente agli articoli suddetti, a presentare le loro osservazioni,

considerando quanto segue:

I

L'Italstrade SpA («Italstrade») è una società operante nel settore dell'ingegneria e delle costruzioni di infrastrutture civili (strade, ferrovie, etc.); in origine, era controllata al 100 % dalla Iritecna SpA («Iritecna»), una holding interamente posseduta dall'IRI SpA («IRI»), che, a sua volta, è controllata al 100 % dal ministero del Tesoro italiano. Nel 1993, l'IRI, nell'ambito della ristrutturazione del suo settore di ingegneria e costruzioni, intraprese le seguenti operazioni:

— liquidazione di Iritecna, con un costo totale di 4 490 miliardi di ITL (2,3 miliardi di ECU);

— creazione di una nuova subholding, Fintecna SpA («Fintecna»), con il compito di privatizzare le attività profittevoli.

Italstrade, a causa delle pesanti perdite registrate nel periodo 1992-1994 veniva in un primo tempo attribuita ad Iritecna per essere dismessa. Successivamente, in considerazione soprattutto del notevole portafoglio ordini detenuto, costituito principalmente dalla quota nei consorzi Iricav Uno e Due, assegnatari delle tratte Roma—Napoli e Verona—Venezia del progetto Alta Velocità, veniva considerata potenzialmente interessante per investitori privati; pertanto, la totalità del capitale della società veniva conferita a Fintecna, nell'ottica della sua privatizzazione.

La società, nel periodo 1991-1994, aveva registrato perdite per complessivi 267 miliardi di ITL (137 milioni di ECU). Il margine lordo della società, in rapporto al fatturato, era passato dal 9 % del 1991 ad un valore negativo pari al 15 % del fatturato nel 1994.

[1] GU C 328 del 30.10.1997, pag. 3.

L'Iritecna aveva dovuto effettuare nel periodo ripetuti interventi di sostegno finanziario (aumenti di capitale e cancellazione di crediti) per un totale di oltre 450 miliardi di ITL (231 milioni di ECU).

Le azioni di ristrutturazione intraprese dalla società (riduzione del personale da 1 447 a 866 unità, svalutazione di lavori in corso, ecc.) e le prospettive legate alla ripresa dei lavori relativi al progetto Alta Velocità facevano ritenere possibile a Fintecna una rapida privatizzazione della società. Il piano di ristrutturazione sottoposto alla Commissione prevedeva esplicitamente la possibilità di collocare sul mercato le aziende del settore costruzioni, tra cui Italstrade, già entro il 1995. A tal fine, infatti, già a fine 1994, era stato selezionato un consulente con l'incarico di sondare il mercato alla ricerca di potenziali acquirenti.

Con la decisione 95/524/CE della Commissione [1] (in prosieguo: «la decisione»), gli aiuti concessi ad Iritecna e Fintecna, nell'ambito della liquidazione dell'Iritecna, venivano dichiarati compatibili con il mercato comune. La decisione autorizzava anche gli apporti di Iritecna a copertura delle perdite di Italstrade fino al 31 dicembre 1994 (450 miliardi di ITL ovvero 231 milioni di ECU).

L'articolo 1 della decisione richiedeva il rispetto del piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione, comprendente, tra l'altro, la privatizzazione delle società controllate da Fintecna, come Italstrade, entro un termine ragionevole di tempo e senza ulteriori aiuti.

Successivamente all'adozione della decisione, tuttavia, il governo italiano informava la Commissione che la procedura di vendita della società era stata sospesa, al fine di valutare le implicazioni legali relative alle garanzie contrattuali prestate dall'IRI in relazione ai lavori dell'Alta Velocità.

Al termine di detti approfondimenti legali, la procedura di vendita veniva riavviata nel novembre 1995, con l'obiettivo di cedere solo una quota minoritaria del capitale; la cessione della totalità del capitale sarebbe stata infatti rinviata al momento della liberazione dell'IRI dalle garanzie relative ai lavori dell'Alta Velocità.

Nel frattempo, Italstrade continuava a registrare notevoli perdite: esse passavano da 15 miliardi di ITL (8 milioni di ECU) nel 1995, dopo plusvalenze per oltre 16 miliardi, a 96 miliardi di ITL (49 milioni di ECU) nel 1996.

Al fine di ricostituire il capitale sociale, eroso da dette perdite, Fintecna era costretta a fornire ad Italstrade nuovi fondi per un totale di 126 miliardi di ITL (64 milioni di ECU) nel periodo 1996-1997.

Su richiesta della Commissione, le autorità italiane comunicavano in data 24 giugno 1997 l'esecuzione dei descritti interventi patrimoniali a favore di Italstrade, nonché l'avvenuta ripresa delle trattative di vendita della società. Secondo le autorità italiane, la concessione di fondi a Italstrade da parte di Fintecna andava considerata come un atto dovuto in forza del Codice civile, al fine di evitare la liquidazione dell'azienda.

Infine, nel marzo 1997, Fintecna cedeva il 49 % del capitale di Italstrade ad un investitore privato (Astaldi), prevedendo nel contratto di vendita le seguenti clausole:

— la concessione da parte di Astaldi a Fintecna di una opzione di vendita delle rimanenti azioni ad un prezzo prefissato, valida a partire dal gennaio 1999 fino a sei mesi dopo la scadenza delle garanzie IRI sui lavori dell'Alta Velocità ovvero, in caso di liberazione anticipata dell'IRI stesso, fino al 30 giugno 1999;

— la determinazione del prezzo di vendita sulla base di una valutazione complessiva di Italstrade di 30 miliardi di ITL (15 milioni di ECU);

— l'obbligo per Fintecna di ricostituire il capitale di Italstrade, al momento della cessione, fino ad un importo di 30 miliardi di ITL.

Al fine di ottemperare alla suddetta clausola di ricostituzione del capitale sociale, Fintecna procedeva, nell'aprile ed agosto 1997, ad ulteriori concessioni di fondi a favore di Italstrade per un ammontare di 27 miliardi di ITL (14 milioni di ECU).

La Commissione decideva di iniziare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato in relazione agli apporti di capitale concessi durante gli anni dal 1995 al 1997, all'insufficienza delle misure di ristrutturazione adottate ed alle modalità di privatizzazione dell'azienda, poiché queste apparivano in contrasto con le condizioni imposte nella decisione. Con lettera del 1º agosto 1997, la Commissione informava il governo italiano della sua decisione di aprire detta procedura [2].

[1] GU L 300 del 13.12.1995, pag. 23.

[2] GU C 328 del 30.10.1997, pag. 3.

Il governo italiano ha presentato ufficialmente le sue osservazioni con lettera del 20 ottobre 1997.

Nessun altro Stato membro o terzo interessato ha fatto pervenire osservazioni alla Commissione nel termine previsto. Con lettera del 30 gennaio 1998, la Commissione richiedeva ulteriori informazioni dalle autorità italiane. Tali informazioni venivano fornite con lettera del 6 marzo 1998. Infine, in data 5 maggio, le autorità italiane fornivano alla Commissione copia del bilancio 1997 della società e del suo piano industriale 1998-2000.

Dalle informazioni fornite dalle autorità italiane emergeva una nuova iniezione di capitale per 52 miliardi di ITL, concessa da Fintecna ad Italstrade il 31 dicembre 1997 come conguaglio a favore dell'acquirente per ulteriori svalutazioni delle attività di Italstrade. Questa operazione portava il totale dei fondi concessi da Fintecna ad Italstrade dopo il 1994 a 178 miliardi di ITL (91 milioni di ECU).

II

Nelle sue osservazioni all'apertura del procedimento, il governo italiano ha sostenuto quanto segue:

i) che la decisione prevedeva la possibilità di nuovi apporti di capitale in Italstrade,

ii) che tali interventi sono stati effettuati da Fintecna con risorse proprie nell'ottica di un investitore privato e che pertanto non costituiscono aiuto di Stato, e

iii) che non vi è stata alcuna violazione delle condizioni imposte dalla decisione.

Il governo italiano ha inoltre sostenuto che, qualora gli interventi di cui sopra venissero considerati aiuti di Stato, essi dovrebbero comunque essere dichiarati compatibili con il mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, del trattato.

Riguardo al punto i), il governo italiano sostiene che la Commissione era già al corrente, all'epoca della decisione, della necessità di apportare ulteriori fondi alla società onde permetterne la privatizzazione. Inoltre, secondo il governo italiano, la Commissione sarebbe stata tempestivamente informata di ogni ricapitalizzazione operata a favore di Italstrade e dello stato della procedura di vendita della società.

Il piano di ristrutturazione approvato dalla decisione prevedeva il trasferimento a Fintecna delle imprese sane, o risanabili, al fine di favorire la loro privatizzazione. La decisione avrebbe quindi considerato la necessità di finanziare talune ristrutturazioni, in particolare nel settore delle costruzioni, in cui opera Italstrade.

Inoltre, successivamente alla decisione, sia Fintecna che la sua controllante IRI avrebbero regolarmente tenuto informata la Commissione in relazione all'avanzamento del processo di privatizzazione. In particolare, nel corso di una riunione tenutasi a Roma nel giugno 1997, IRI e Fintecna avrebbero fornito tutti gli elementi necessari per la valutazione dei fatti su cui verte il presente procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2.

Relativamente al punto ii), il governo italiano nota che gli interventi realizzati da Fintecna a favore di Italstrade sono stati finanziati mediante l'uso di risorse generate dalla propria gestione e senza alcun apporto dello Stato. Fintecna, inoltre, avrebbe basato i suoi interventi sul c.d. principio dell'investitore privato, e pertanto detti interventi non possono essere considerati aiuti di Stato.

Fintecna, infatti, avrebbe confrontato i costi derivanti dalla messa in liquidazione di Italstrade con quelli relativi alla sua ricapitalizzazione-privatizzazione. Laddove i costi prevedibili di liquidazione eccedano quelli derivanti da una ipotesi di ricapitalizzazione e cessione della società, non sarebbero ravvisabili aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1.

In particolare, i costi stimati da Fintecna per la liquidazione di Italstrade sarebbero ammontati a 535 ovvero 1 500 miliardi di ITL, rispettivamente in ipotesi di liquidazione gestita ovvero traumatica. A fronte di questi costi, Fintecna avrebbe valutato più conveniente ricapitalizzare Italstrade, mantenendola in vita, in attesa della sua privatizzazione. In tale prospettiva, Fintecna si sarebbe comportata come un investitore privato e pertanto i fondi concessi a Italstrade non configurerebbero aiuto di Stato.

Sul punto iii), il governo italiano sostiene di aver rispettato tutte le condizioni imposte dalla decisione, con particolare riferimento al costo totale della ristrutturazione, agli impegni di ristrutturazione del gruppo, nonché alla privatizzazione di Italstrade.

Relativamente al costo complessivo del piano approvato dalla Commissione, il governo italiano nota come la decisione abbia autorizzato un importo massimo di aiuto pari a 4 490 miliardi di ITL, di cui 1 090 miliardi

relativi a fondi già concessi a società controllate, tra cui Italstrade, nel periodo 1991-1993 e 3 400 miliardi di costo stimato per la liquidazione Iritecna (inclusi 1 653 miliardi di proventi da cessioni operate da Fintecna).

Allo stato attuale, le stime del governo italiano prospettano un costo finale inferiore all'importo massimo sopra menzionato, nonostante i minori importi ottenuti con la vendita di Italstrade: pertanto, la decisione risulta rispettata.

Per ciò che concerne le misure di ristrutturazione previste dalla decisione, il governo italiano nota che quelle eseguite, in realtà hanno rispettato il piano approvato dalla Commissione. Relativamente alle riduzioni di personale (e quindi, indirettamente, di capacità produttiva), il governo italiano sottolinea che i dati specificati dalla Commissione nella decisione di apertura del procedimento fanno riferimento al personale dipendente «attivo», a tempo determinato, mentre i dati desunti dai bilanci includono anche il personale a tempo determinato ed in Cassa integrazione guadagni.

In riferimento al peggioramento dei risultati economici di Italstrade rispetto alle previsioni di piano (utili netti pari a 24 miliardi di ITL nel 1995 e 26 miliardi nel 1996), il governo italiano sostiene che ciò sia attribuibile alle peggiorate condizioni di mercato e non alla mancata ristrutturazione dell'azienda.

Esso sostiene che i risultati ottenuti da Italstrade nel biennio 1995-1996 non possono essere direttamente confrontati con il piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione nella decisione. Secondo il governo italiano, la mancata realizzazione delle stime di vendita previste nel piano ha causato una riduzione del margine lordo di 170 miliardi di ITL nel biennio. Aggiungendo a tale effetto negativo alcune poste extragestionali, pari a 99 miliardi, non prevedibili al momento della redazione del piano, si dimostrerebbe che le azioni di ristrutturazione previste sono state più che rispettate.

Riguardo all'obbligo di privatizzazione previsto nella decisione, il governo italiano nota quanto segue:

— tale obbligo è tuttora oggetto dell'esame del Tribunale di primo grado delle Comunità europee;

— a prescindere da tale circostanza, Fintecna ha rispettato la condizione stessa avendo ceduto Italstrade entro il «termine ragionevole» previsto dalla decisione.

Nella decisione di apertura del procedimento, la Commissione ha sostenuto che, sulla base delle informazioni allora disponibili, la vendita di Italstrade non può essere considerata una effettiva privatizzazione, poiché Fintecna ha ceduto solo il 49 % delle azioni in suo possesso, conservandone il 51 %.

A tale proposito, il governo italiano sostiene che la privatizzazione di Italstrade debba essere considerata reale e definitiva. Infatti, la cessione del 49 % è collegata a specifiche clausole contrattuali per le quali la cessione del restante 51 % è da ritenersi inevitabile. La scelta della cessione in due parti separate è dovuta, secondo il governo italiano, alla presenza di una clausola contrattuale inserita nella convenzione tra la società TAV SpA («TAV») ed il consorzio Iricav, in cui Italstrade è presente. Tale consorzio è aggiudicatario delle commesse, di cui TAV è committente, relative alla realizzazione della tratta Roma-Napoli dell'Alta Velocità. In base a tale clausola, l'IRI è obbligata a mantenere la «partecipazione maggioritaria» nel consorzio aggiudicatario fino al termine dei lavori.

Tale clausola, secondo il governo italiano, potrebbe essere soppressa in caso di accordo tra il consorzio Iricav e la committente TAV. In tal caso, il contratto di cessione di Italstrade prevede già la possibilità per Fintecna di cedere la quota di capitale residua.

A dimostrazione del fatto che la cessione di Italstrade debba considerarsi come definitiva, il governo italiano adduce due ulteriori elementi:

— il fatto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia rilevato, nel corso della sua istruttoria, che, nonostante la cessione abbia riguardato solo il 49 % del capitale, essa ha determinato l'immediato passaggio delle responsabilità gestionali all'acquirente;

— il fatto che la società che certifica il bilancio di Fintecna, sulla base del criterio del controllo effettivo, escluderà le risultanze della società per il 1997 dal consolidato Fintecna.

La decisione, inoltre, richiedeva che la privatizzazione di Italstrade fosse eseguita senza ulteriori aiuti. A tale proposito, il governo italiano sostiene che gli interventi finanziari posti in essere da Fintecna in Italstrade suc-

cessivamente al 1994, e pari a circa 178 miliardi di ITL (circa 91 milioni di ECU), non debbano essere considerati come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, sulla base di quanto già esposto nel punto ii). In subordine, il governo italiano ritiene che l'eventuale aiuto dovrebbe essere considerato compatibile con il mercato comune per le ragioni seguenti:

— i fondi sono stati concessi nell'ambito di un piano di ristrutturazione volto al ripristino della redditività dell'azienda, come confermato dalla sua privatizzazione;

— sono stati limitati a quanto strettamente necessario a garantire alla società il ritorno a condizioni di mercato.

III

In considerazione di quanto esposto, occorre in primo luogo verificare se le misure descritte costituiscano o meno violazioni delle condizioni previste nella decisione. In tal caso, occorrerebbe riesaminare la compatibilità degli aiuti concessi a Italstrade fino al 1994 ed approvati nell'ambito di detta decisione. Inoltre, al fine di valutare il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 1, paragrafi 4 e 5, occorre determinare se i fondi concessi a Italstrade dopo il 1994 costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato e, in tal caso, l'eventuale compatibilità con il mercato comune delle misure complessive di aiuto a favore di Italstrade.

Come si è detto, la decisione aveva dichiarato gli aiuti concessi a Italstrade fino al 1994 (450 miliardi di ITL ovvero 231 milioni di ECU) compatibili con il mercato comune subordinatamente ad una serie di condizioni, tra cui le seguenti:

i) l'obbligo per Italstrade di porre in essere le misure previste nel piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione;

ii) l'impegno a privatizzare Fintecna e le sue controllate, tra cui Italstrade, secondo le scadenze presentate alla Commissione e comunque entro un termine ragionevole;

iii) il divieto di utilizzare i proventi delle cessioni effettuate da Fintecna per sostenere aziende in difficoltà non ancora cedute;

iv) il divieto di concedere nuovi aiuti in occasione delle privatizzazioni.

i) Obbligo di porre in essere le misure di ristrutturazione previste dal piano.

Nella decisione di apertura del procedimento, la Commissione ha sostenuto che il risanamento economico di Italstrade previsto dal piano di ristrutturazione non è stato portato a termine. In particolare, è stato osservato quanto segue:

— il numero di dipendenti a tempo indeterminato nel 1994 era pari a 866 unità (ridotte poi a 793 nel 1995), vale a dire un numero superiore al totale del settore costruzioni come previsto nel piano di ristrutturazione;

— il descritto aumento del personale è coinciso con una situazione economica decisamente negativa, con perdite per 15 miliardi di ITL nel 1995 e 96 miliardi di ITL nel 1996.

Il governo italiano, nelle sue osservazioni, ha sostenuto che i dati utilizzati dalla Commissione includono anche lavoratori a libro paga ma in effetti inattivi (come ad esempio quelli in Cassa integrazione guadagni). Un raffronto omogeneo avrebbe portato, secondo il governo italiano, alle seguenti conclusioni:

	1993	1994	1995	1996	1997
Personale previsto dal piano di ristrutturazione (medio)	1 003	759	550	…	609
Personale a fine anno, come da libro matricola	854	645	680	642	543

Nota: Dati relativi al totale settore costruzioni (Condotte e Italstrade).

Secondo il governo italiano, i dati sopra descritti dimostrano come l'obiettivo di efficienza del piano sia stato raggiunto.

Per operare un confronto corretto dei dati, tuttavia, occorre confrontare il numero medio annuo di addetti (stimato come media aritmetica dei dati di fine anno di due anni successivi):

	1993	1994	1995	1996	1997
Personale medio annuo (stima della Commissione)	n. d.	750	663	661	592

Come si può facilmente notare, solo nel 1994 il dato medio effettivo si è mantenuto in linea con quanto previsto nel piano di ristrutturazione; successivamente, sia nel 1995 che nel 1996, esso sembra superare significativamente quanto previsto nel piano stesso.

Allo stesso tempo, ed in parte a causa di ciò, Italstrade otteneva risultati economici pesantemente negativi, in contrasto con quanto previsto nel piano di ristrutturazione. A fronte di un utile netto previsto nel piano di 24 e 26 miliardi di ITL, rispettivamente nel 1995 e 1996, Italstrade nei due anni, ha ottenuto perdite nette pari a 15 e 96 miliardi di ITL. Solo nel 1997, ha registrato un utile di 2 miliardi di ITL, seppur grazie a proventi straordinari (in larga parte fondi concessi da Fintecna) per 66 miliardi.

A tale proposito, non è sufficiente sostenere, come fa il governo italiano, che tale peggioramento è dovuto alla non prevedibile evoluzione sfavorevole del mercato. Il piano prevedeva infatti che, grazie alle misure di ristrutturazione interne, Italstrade fosse in grado di realizzare un margine industriale lordo, prima dei costi di struttura, pari al 7 % del fatturato già a partire dal 1995. Un tale margine avrebbe permesso, in teoria, di realizzare un utile netto, nonostante la avvenuta riduzione dei ricavi, pari a circa 12 miliardi nel 1995 e 13 miliardi nel 1996.

Grazie ad un margine industriale del 7 %, la Commissione riteneva che, anche in circostanze più pessimistiche di mercato — come poi avveratesi — la società sarebbe stata in grado di mantenere un sostanziale equilibrio economico, senza richiedere ulteriori apporti di capitale. In realtà, Italstrade realizzava nel 1995 e nel 1996 addirittura un margine industriale negativo, nonché una perdita netta nel 1996 superiore al patrimonio sociale.

Occorre tuttavia notare che il periodo 1995-1997 è stato uno dei periodi più difficili per il settore delle costruzioni in Italia (dove Italstrade ha conseguito oltre il 60 % del portafoglio ordini), con una riduzione significativa degli importi appaltati (soprattutto dalla committenza pubblica), nonché una drastica erosione dei margini di profitto. Per fronteggiare questa congiuntura negativa, la società ha posto in essere misure di ristrutturazione più incisive rispetto a quanto previsto nel piano approvato, riducendo i propri costi operativi e razionalizzando ulteriormente la propria struttura organizzativa.

In particolare, Italstrade ha ridotto i propri costi di struttura in maniera ancor più drastica di quanto previsto nel piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione. Come mostrato nella tavola 1, a fronte del peggioramento del margine lordo nel 1995 e 1996, Italstrade ha ridotto i costi di struttura da 15 miliardi nel 1995 (–6 % rispetto al piano) a 13 miliardi nel 1997 (–35 % rispetto al piano).

Detti sforzi di ristrutturazione hanno permesso ad Italstrade di conseguire un margine lordo pari a circa il 6 % del fatturato nonostante il livello dei ricavi si sia mantenuto ad un livello del 70 % inferiore a quanto previsto nel piano. Inoltre, essi hanno permesso ad Italstrade di ottenere un profitto netto, seppur piccolo, per la prima volta dopo lungo tempo.

Tavola 1

Risultati economico-finanziari di Italstrade

(in miliardi di ITL)

	1995 piano	1995 effett.	1996 piano	1996 effett.	1997 piano	1997 effett.
Fatturato netto	503	197	790	239	854	330
Margine lordo	28	(10)	35	(2)	35	18
Costi di struttura	(16)	(15)	(19)	(16)	(20)	(13)
Utile netto (perdita)	24	(15)	26	(96)	27	2

Fonte: Bilanci Italstrade 1995, 1996 e 1997 riclassificati in Nota IRI del 19 gennaio 1998.

Peraltro, larga parte delle perdite nette realizzate dalla società nel periodo sono dovute a svalutazioni di attività in conseguenza dei minori margini realizzabili su opere in corso e su lavori già acquisiti.

È opportuno notare, inoltre, che le azioni di razionalizzazione verranno ulteriormente rafforzate secondo quanto previsto nel piano presentato alla Commissione, con una particolare attenzione ai costi della struttura centrale.

Per quanto detto, la condizione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione può ritenersi rispettata, anche in considerazione delle azioni intraprese dalla società per fronteggiare una situazione di mercato peggiore di quanto previsto nel piano di ristrutturazione.

ii) Impegno a privatizzare Italstrade secondo le scadenze previste o comunque entro un termine ragionevole

La decisione era stata adottata considerando, tra l'altro, l'impegno del governo italiano a privatizzare rapidamente Italstrade, secondo quanto stabilito nel piano di ristrutturazione; sulla base delle informazioni presentate, nella decisione tale privatizzazione veniva ritenuta realizzabile entro un termine significativamente rapido [1]. La rapida cessione di Italstrade era considerata dalla Commissione uno degli elementi principali nella valutazione della compatibilità degli aiuti concessi ad Iritecna, in considerazione, tra l'altro, degli ingenti aiuti di cui il settore costruzioni della società aveva fino ad allora beneficiato.

La Commissione riconosceva che, per detto settore, alcune ristrutturazioni erano ancora in corso al momento della decisione; tuttavia, in considerazione di quanto previsto nel piano Iritecna, aveva stimato nella decisione che queste avrebbero dovuto «essere portate a termine entro il 1995» [2], al fine di permettere la cessione delle aziende. Per tali motivi, l'articolo 1, paragrafi 3 e 5, della decisione precisava l'obbligo di privatizzare le società controllate da Fintecna secondo le scadenze presentate alla Commissione, ovvero entro un termine ragionevole di tempo, e senza ulteriori aiuti di Stato.

Le procedure di cessione, per contro, come si è detto, venivano sospese poco dopo l'adozione della decisione e riavviate solo nel novembre 1995. Ciò è stato dovuto, secondo il governo italiano, alla necessità di approfondire le implicazioni legali delle garanzie contrattuali fornite dall'IRI sui lavori per l'Alta Velocità.

Solo nel marzo 1997 veniva siglato il contratto per la cessione del 49 % del capitale di Italstrade di proprietà di Fintecna alla società Astaldi. Al momento dell'apertura del procedimento, la Commissione non aveva informazioni sufficienti per stabilire se la cessione potesse essere considerata «vera» ed irreversibile, secondo quanto richiesto dalla decisione. In particolare, la Commissione ha sollevato dubbi relativamente a quanto segue:

— il trasferimento dei poteri gestionali (nomina degli amministratori) da Fintecna all'acquirente;

— gli effetti finanziari di eventuali ulteriori perdite di Italstrade su Fintecna;

— le condizioni relative al trasferimento del rimanente 51 % del capitale;

— la possibilità che le garanzie IRI sui contratti per l'Alta Velocità possano essere fatte valere.

Nella sua risposta, il governo italiano fornisce informazioni sufficienti ad eliminare i dubbi sollevati dalla Commissione.

Relativamente al trasferimento dei poteri gestionali, si rileva che la responsabilità di nomina dell'amministratore delegato, cui sono attribuiti i poteri di gestione della società previa autorizzazione del consiglio di amministrazione, viene attribuita all'acquirente. Limitazioni ai suoi poteri sono poste esclusivamente in relazione ad eventuali atti che possano pregiudicare Fintecna o IRI nell'ambito dei lavori per l'Alta Velocità. A sua volta, il consiglio di amministrazione è composto di sette membri, di cui tre, tra cui l'amministratore delegato, nominati da Astaldi SpA («Astaldi»), tre da Fintecna ed il presidente da Astaldi con il consenso di Fintecna.

Sulla base di queste informazioni, è possibile affermare che l'acquirente subentra a Fintecna in maniera completa nei poteri di gestione di Italstrade.

Relativamente agli eventuali oneri a carico di Fintecna per future perdite di Italstrade, il contratto prevede che gli azionisti partecipino alle eventuali necessità finanziarie di Italstrade in proporzione alle quote di capitale sociale rispettivamente possedute, fino al trasferimento della partecipazione residua detenuta da Fintecna. Da quel momento in poi, ovviamente, la responsabilità partrimoniale dei risultati di Italstrade ricadrà interamente su Astaldi.

Sulla base di questo meccanismo, Fintecna potrà nuovamente trovarsi a dover immettere fondi pubblici in Italstrade in occasione di futuri eventuali aumenti di capitale. Tuttavia, tali aumenti di capitale prevederanno, secondo quanto stabilito nel contratto, la partecipazione congiunta di Fintecna ed Astaldi, ciascuno in proporzione della sua quota. La presenza di un azionista privato, inoltre, garantisce che ogni eventuale investimento in Italstrade sia effettuato sulla base del ritorno atteso sui fondi concessi; nel caso in cui le prospettive di Italstrade dovessero essere negative, l'inve-

[1] Cfr. sub III, punto 6.
[2] Cfr. sub IV, punto 3.

stitore privato non concederà ulteriori fondi ma piuttosto opterà per la liquidazione della società.

È possibile pertanto che Italstrade riceva ulteriori fondi pubblici attraverso Fintecna; cionondimeno, tali fondi andranno considerati come normali investimenti di mercato, in quanto verranno concessi con una significativa (quasi paritaria) partecipazione dell'operatore privato: detti fondi pertanto non potranno essere considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato.

In occasione di apporti di capitale, la Comissione presume un'assenza di aiuti di Stato nei casi in cui i fondi pubblici vengano immessi nell'azienda in proporzione ad un analogo investimento di azionisti privati [1].

Nel caso di specie, Fintecna ed Astaldi parteciperanno ad eventuali aumenti di capitale in favore di Italstrade esclusivamente in proporzione delle rispettive quote di partecipazione nella società. In tal caso, è possibile presumere che l'eventuale concessione di fondi a Italstrade da parte di Fintecna sarà eseguita secondo modalità accettabili per un investitore privato che agisce in normali condizioni di mercato.

Relativamente alle condizioni di trasferimento del rimanente 51 % del capitale da Fintecna ad Astaldi, il contratto prevede un diritto di Fintecna a cedere il suo 51 % ad Astaldi al prezzo stabilito, a partire dal 1º gennaio fino al 30 giugno 1999, ovvero fino a sei mesi dopo l'avvenuta liberazione dell'IRI dalle garanzie per l'Alta Velocità.

Sulla base delle informazioni fornite dal governo italiano, risulta evidente che le due parti non hanno l'obbligo giuridico di completare la cessione di Italstrade. Fintecna ha solo il diritto di cedere il capitale residuo; solo nel momento in cui essa esercita tale diritto, l'altra parte è obbligata a concludere la cessione. È possibile peraltro ipotizzare che Fintecna non abbia convenienza ad esercitare tale diritto: in tal caso, non essendo completata la cessione di Italstrade, la condizione prevista nella decisione non sarebbe rispettata.

Il governo italiano, tuttavia, si è impegnato affinché Fintecna ceda le rimanenti azioni di Italstrade alle condizioni previste nel contratto, con particolare riferimento alle scadenze dei termini per l'esercizio dell'opzione. In considerazione di tale impegno, l'attuale residua partecipazione detenuta da Fintecna in Italstrade può essere considerata come esclusivamente temporanea e funzionale alla salvaguardia patrimoniale dell'IRI in relazione alle garanzie prestate nell'ambito dei contratti per l'Alta Velocità nei confronti di possibili inadempienze dell'acquirente.

[1] Cfr. «Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese», Bollettino CE 9-1984, punto 3.2.

Pertanto, nonostante Fintecna possieda tuttora il 51 % di Italstrade, la condizione prevista nell'articolo 1, paragrafo 3, della decisione è rispettata. I ritardi nella vendita, infatti, sono stati determinati da circostanze esterne a Fintecna (la clausola contrattuale relativa ai lavori per l'Alta Velocità); Fintecna ha operato, per quanto sotto il suo controllo, con l'obiettivo di privatizzare Italstrade il più velocemente possibile. Tale obiettivo, come detto, è da considerarsi raggiunto in virtù delle clausole previste nel contratto di vendita, nonché dell'impegno delle autorità italiane di portare a termine al più presto la cessione della restante partecipazione detenuta.

Relativamente alle clausole contrattuali relative ai lavori dell'Alta Velocità, la Commissione prende atto che esistono negoziati tra l'IRI e la committente TAV finalizzati alla eliminazione della clausola che prevede il mantenimento in capo all'IRI della maggioranza assoluta del capitale di Italstrade. La Commissione considera che una possibile conclusione positiva di tali negoziati potrebbe accelerare il passaggio, anche formale, della totalità del capitale di Italstrade ad Astaldi.

iii) Divieto di utilizzare i proventi delle cessioni effettuate da Fintecna per sostenere aziende in difficoltà e

iv) divieto di concedere nuovi aiuti in occasione di privatizzazioni.

Per stabilire se Fintecna abbia rispettato le condizioni di cui all'articolo 1, paragrafi 4 e 5, della decisione, ed in particolare il divieto di concedere ulteriori aiuti, occorre stabilire se i fondi concessi a Italstrade dopo il 1994 possano essere considerati, ai fini dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, come un investimento operato in logica di mercato ovvero se costituiscano aiuti di Stato.

Al fine di appurare se le relazioni finanziarie tra uno Stato e le imprese pubbliche comportino aiuti ex articolo 92, la Commissione analizza i flussi finanziari secondo il c.d. principio dell'investitore in economia di mercato. Nel caso in esame, occorre verificare se i fondi concessi a Italstrade costituiscano risorse pubbliche e, successivamente, se queste risorse non siano state concesse secondo il suddetto principio.

Italstrade, nell'ambito del piano Iritecna, fu trasferita a Fintecna, società controllata al 100 % dall'IRE che, a sua volta, è una holding industriale, posseduta al 100 % dal ministero del Tesoro italiano. Il governo italiano nomina il consiglio di amministrazione dell'IRI che, a sua volta, nomina il consiglio di Fintecna.

Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (in particolare sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione), al fine di stabilire se un aiuto possa essere considerato aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato, «non si deve distinguere tra l'ipotesi in cui l'aiuto viene concesso direttamente dallo Stato e quella in cui l'aiuto è concesso da enti pubblici o privati che lo Stato istituisce o designa» [1]. Pertanto, sebbene i fondi concessi a Italstrade non provengano direttamente dallo Stato, la loro natura pubblica può essere desunta.

A tale proposito non è sufficiente affermare, come fa il governo italiano nelle sue osservazioni, che gli interventi finanziari operati da Fintecna sono stati effettuati con mezzi generati dalla gestione aziendale e non ottenuti dallo Stato. Un impiego non redditizio dei flussi di cassa gestionali, come quello effettuato in Italstrade, riduce infatti il profitto dell'azionista della società — l'IRI — ed in ultima istanza, dello Stato. Fintecna avrebbe potuto impiegare i propri fondi in attività più remunerative, permettendo all'IRI, e quindi allo Stato, di ottenere un più alto ritorno economico dal proprio investimento.

Poiché un minor rendimento dell'investimento di IRI in Fintecna si traduce in ultima istanza in un mancato profitto per lo Stato, è possibile affermare che, sebbene i fondi concessi a Italstrade non sono stati direttamente forniti dallo Stato, essi costituiscono, tuttavia, risorse statali. Essi pertanto, onde stabilire se rientrino nel divieto dell'articolo 92, paragrafo 1, devono essere analizzati sotto il profilo del rispetto del principio dell'investitore in economia di mercato [2].

Secondo detto principio, una transazione finanziaria tra lo Stato ed una impresa pubblica comporta l'esistenza di un aiuto quando non sarebbe stata effettuata da un investitore privato operante in normali condizioni di mercato. In particolare, la presenza di aiuti di Stato può essere presunta quando «la situazione finanziaria dell'impresa ed in particolare la struttura ed il volume dell'indebitamento sono tali da far apparire ingiustificata la previsione di un rendimento normale (in dividendi o valore) dei capitali investiti entro un termine ragionevole di tempo» [3].

A questo proposito, è necessario valutare la situazione economico-finanziaria di Italstrade negli anni precedenti gli aumenti di capitale, mostrata nella tavola 2:

Tavola 2

Risultati economico-finanziari di Italstrade

(in miliardi di ITL)

	1993	1994	1995	1996
Fatturato netto	n. v.	245,1	197,3	238,9
Margine lordo	n. v.	(37,5)	18,9 [2]	(2,0)
Utile netto (perdita)	(183,0)	(19,3) [1]	(15,0) [2]	(96)
Patrimonio netto	n. v.	(30,0)	(15,0)	(32,0)

[1] Dopo 186 miliardi di ITL di cancellazione crediti da parte di Iritecna.
[2] Dopo 45,8 miliardi di ITL poste straordinarie, di cui 22 miliardi relativi alla vendita di attività a società controllate ed Iritecna.
Fonte: Bilanci Italstrade.

Le cifre sopra esposte dimostrano come Italstrade non fosse un'azienda redditizia nel momento in cui Fintecna apportava i fondi. Fintecna forniva nuovi fondi nel 1996, nonostante, sulla base dei risultati economici della società, non potesse ragionevolmente attendersi un significativo ritorno economico per l'investimento.

Non è peraltro sufficiente invocare la circostanza che i costi di liquidazione della società sarebbero stati superiori alle ricapitalizzazioni effettuate. Un azionista privato, infatti, di fronte al peggioramento delle prospettive di mercato ed all'impossibilità di risanamento, avrebbe eventualmente posto in liquidazione l'azienda molto prima del 1996 ed anzi anche prima del 1994, evitando quindi costose ricapitalizzazioni e riducendo sensibilmente i costi di liquidazione stessi.

Sulla base di queste considerazioni, le risorse finanziarie concesse da Fintecna a Italstrade dopo il 1994 costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. In conseguenza di ciò, la condizione prevista dall'articolo 1, paragrafo 5, della decisione non è stata rispettata: pertanto, occorrerà riesaminare, insieme alla compatibilità dei nuovi aiuti, anche la compatibilità degli aiuti ottenuti da Italstrade ed approvati nell'ambito della decisione (450 miliardi di ITL).

Per valutare il rispetto della decisione, non è sufficiente stabilire che l'ammontare complessivo degli aiuti approvati non verrà superato. L'articolo 1, paragrafo 5, di tale decisione prevedeva esplicitamente, infatti, che le singole privatizzazioni non dovessero essere finanziate con ulteriori aiuti di Stato. La ratio di tale obbligo consisteva nella necessità di ridurre al minimo gli effetti distorsivi degli aiuti concessi e pertanto nella necessità di indirizzare ogni risorsa otte-

[1] Racc. 1991, pag. I-1603, punto 13, della motivazione.
[2] Comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato e dell'articolo 5 della direttiva 80/723/CEE della Commissione alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera, pubblicata nella GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3, sub III.
[3] Ibid., punto 16.

nuta dalle cessioni alla riduzione dei costi di liquidazione del gruppo Iritecna/Fintecna.

Inoltre, in considerazione del fatto che le aziende più appetibili per eventuali investitori privati erano stati trasferiti a Fintecna per la cessione e, solo limitatamente, per ulteriori ristrutturazioni, la decisione aveva previsto specificamente il divieto di concedere ulteriori aiuti a favore di tali aziende.

In linea di principio, le privatizzazioni di aziende pubbliche possono dar luogo ad aiuti di Stato o in favore dell'acquirente — nel caso in cui la vendita non sia effettuata a valore di mercato — ovvero in favore dell'azienda ceduta, qualora il contratto di vendita imponga condizioni in capo all'acquirente circa la continuazione di attività non redditizie che sarebbero altrimenti dismesse da un investitore di mercato.

Per ciò che riguarda la vendita di Italstrade ad un investitore privato, occorre notare che l'operazione è stata portata a termine conformemente alle norme comunitarie pertinenti. In particolare, sia la procedura del 1994 — successivamente abbandonata — sia quella del 1995 — poi conclusasi con la cessione della società ad Astaldi — sono state effettuate mediante asta pubblica. Nel corso della procedura, circa 20 investitori hanno mostrato un interesse preliminare alla vendita delle aziende di Fintecna nel settore delle costruzioni civili. Di questi, 13 hanno poi confermato il loro interesse ed hanno ricevuto il memorandum informativo; successivamente, 3 di queste sono state selezionate nella «short list». Infine, solo Astaldi ha presentato una offerta vincolante ed è stata pertanto ammessa alla fase di «due diligence».

La procedura seguita da Fintecna ha assicurato che tutti i potenziali investitori fossero messi in condizioni di parità nella partecipazione alla vendita e che la migliore offerta fosse infine selezionata. Ciò permette alla Commissione di concludere che l'azienda è stata ceduta a prezzo di mercato e che pertanto nessun aiuto è stato concesso ad Astaldi in relazione all'acquisto di Italstrade.

Inoltre, il contratto di vendita non prevede obbligazioni particolari in capo all'acquirente, in relazione al mantenimento di eventuali attività in perdita. Pertanto, non si ravvisa alcun aiuto in favore di Italstrade nell'ambito delle condizioni di vendita.

Stabilito che gli aiuti concessi a Italstrade successivamente al 1994 costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, e che, in conseguenza di ciò, anche gli aiuti ricevuti dalla società prima del 1994 ed approvati dalla Commissione nella decisione devono essere considerati, in linea di principio, illegali, occorre analizzare la possibilità che il complesso di detti aiuti sia compatibile con il mercato comune.

IV

Secondo, l'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato, alcuni aiuti sono o possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

Data la natura delle misure sotto esame, il paragrafo 2 ed il paragrafo 3, lettere a e b), di detta norma non possono essere applicati. Data la varietà delle attività e delle ubicazioni geografiche di Italstrade, e non avendo le misure finalità regionale, può applicarsi solo la deroga di cui al paragrafo 3, lettera c), per quanto concerne lo sviluppo di specifiche attività economiche. In particolare, data la natura stessa dell'aiuto in oggetto, questo deve essere considerato come un aiuto destinato alla ristrutturazione di aziende in difficoltà.

Relativamente a tale tipo di aiuto, la Commissione ha elaborato gli Orientamenti comunitari sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà («gli orientamenti comunitari»)[1]. In pratica, affinché la Commissione possa approvare misure di aiuto ad hoc per un'azienda in difficoltà, le seguenti condizioni devono essere rispettate da detti aiuti:

i) garantire il ripristino della redditività di lungo termine dell'azienda;

ii) prevenire indebite distorsioni della concorrenza;

iii) essere proporzionali con i costi e benefici della ristrutturazione e, pertanto, mantenuti al minimo indispensabile;

iv) il piano di ristrutturazione deve essere pienamente attuato;

v) l'attuazione del piano deve essere seguita e controllata dalla Commissione.

Solo se tutte le condizioni sono rispettate, la Commissione può considerare gli effetti dell'aiuto non contrari all'interesse della Comunità ed autorizzarli ex articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

Relativamente al punto i), le autorità italiane avevano già presentato, in occasione della decisione, un piano di ristrutturazione volto a rispristinare la redditività di Italstrade a partire dall'anno 1995. Gli aiuti concessi a Italstrade fino al 1994 (450 miliardi) erano stati considerati compatibili proprio in virtù di detto piano e

[1] GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12.

sulla base degli orientamenti comunitari. Italstrade tuttavia non ha realizzato i risultati economici previsti e, di conseguenza, ha dovuto ricorrere nuovamente al sostegno pubblico (come detto, per circa 178 miliardi).

Il piano di ristrutturazione di Italstrade, approvato dalla Commissione in occasione della decisione, era basato su ipotesi prudenti di evoluzione del portafoglio lavori della società. Al 31 dicembre 1992, il portafoglio lavori della società risultava pari a 2 377 miliardi di ITL, di cui circa 558 relativi a commesse relative all'Alta Velocità. Sulla base del ritmo di esecuzione dei lavori stabilito dalla committente, era ragionevole prevedere una evoluzione del fatturato e dei risultati economici di Italstrade come quella descritta nella tavola 3.

Tavola 3

Previsione risultati economico-finanziari di Italstrade

(in miliardi di ITL)

	1995	1996	1997
Fatturato netto	503	790	854
Margine lordo	28	35	35
Risultato operativo	12	16	15
Utile netto (perdita)	24	26	27

Fonte: Piano di ristrutturazione Iritecna.

Tuttavia, la crisi del mercato delle costruzioni in Italia era peggiore delle attese e le commesse già acquisite all'epoca relative ai lavori dell'Alta Velocità, sono state ritardate per cause indipendenti dalla volontà della società. Pertanto, come descritto nella tavola 1, il fatturato realizzato da Italstrade è stato notevolmente inferiore a quanto previsto:

— nel 1995 è stato pari a 197 miliardi, vale a dire il 39 % delle previsioni,

— nel 1996 è stato pari a 239 miliardi, cioè il 30 % del previsto.

In entrambi i casi, così come nel 1994, il fatturato realizzato da Italstrade è risultato di circa il 50 % inferiore a quanto realizzato nel 1992, esercizio in cui, peraltro, la crisi del settore in cui opera Italstrade era già estremamente pesante. Occorre notare come la riduzione del fatturato di Italstrade nel periodo sia stata più forte di quella del mercato nel suo complesso. A fronte di questo peggioramento esogeno delle condizioni di mercato, Italstrade ha reagito ponendo in essere delle azioni di ristrutturazione ulteriori rispetto a quanto previsto nel piano.

In particolare, nel 1996, la società ha sviluppato un nuovo piano di ristrutturazione interna (tavola 4) volto a recuperare uno stabile livello di redditività delle operazioni. Il piano prevede, tra l'altro una lenta ripresa dell'attività collegata ai progetti dell'Alta Velocità, ma si basa principalmente su misure di contenimento dei costi di struttura ulteriori rispetto al piano approvato nell'ambito della decisione.

Tavola 4

Piano industriale 1998-2000 di Italstrade

(in miliardi ITL)

	1998	1999	2000
Fatturato netto	370	400	453
Margine lordo	21	28,5	31
Costi struttura	(15)	(15)	(16)
Utile netto (perdita)	6	7,5	9,5

Fonte: Piano di ristrutturazione Italstrade 1998-2000.

I costi di struttura, in particolare, verranno mantenuti ad un valore inferiore del 25 % rispetto alle previsioni di piano, al fine di mantenere una sufficiente redditività nonostante un livello di fatturato sensibilmente inferiore a quanto originariamente ipotizzato.

Italstrade registrerà un utile netto pari a circa il 2 % dei ricavi nel periodo, nonostante un livello di produzione pari a meno del 50 % di quanto previsto nel piano Iritecna per il 1996. Ciò è reso possibile dal taglio ulteriore delle spese di struttura ottenuto mediante riduzioni aggiuntive del personale di sede e ristrutturazioni dei processi operativi.

È vero, peraltro, che nel 1996 la società ha comunque registrato delle perdite sia a livello operativo che di risultato netto; tuttavia, già nel 1996, risulta evidente una tendenza positiva di riduzione delle perdite operative, vale a dire un miglioramento endogeno della capacità competitiva dell'impresa. Nel 1997, tale tendenza è stata confermata sia dai positivi risultati sia a livello di margine lordo che di utile netto.

Grazie alle azioni di ristrutturazione effettuate dall'azienda in particolare nel periodo 1996-1997, supplementari rispetto al piano approvato dalla Commissione nella decisione, Italstrade sarà in grado di raggiungere un sufficiente grado di redditività nonostante l'imprevisto peggioramento delle condizioni di mercato. Occorre peraltro notare come tale redditività di lungo periodo sia raggiunta grazie al contributo determinante di azioni di razionalizzazione interna (ridu-

zioni di capacità, ecc.), piuttosto che grazie ad ottimistiche aspettative di mercato.

In tal senso, la prima delle condizioni necessarie all'approvazione di aiuti alla ristrutturazione può considerarsi rispettata.

A tale proposito, la Commissione nota che l'azienda è stata trasferita ad un azionista privato e che lo Stato, attraverso i meccanismi contrattuali previsti, non sopporterà finanziariamente eventuali perdite future di Italstrade. Inoltre, la presenza di un azionista di controllo privato [cfr. sub III, ii)] garantisce maggiori sicurezze sulle prospettive di redditività di Italstrade.

Relativamente al punto ii), è necessario che gli aiuti accordati ad un'azienda non causino indebite distorsioni alla concorrenza. In linea di principio, ogni aiuto concesso dallo Stato ad un'azienda causa una indebita distorsione alla libera concorrenza, in quanto pone l'azienda stessa in una situazione economica più favorevole rispetto alle sue concorrenti. È necessario pertanto bilanciare questo effetto con riduzioni di capacità produttiva, in particolare in settori, come quello delle costruzioni civili, dove esiste una notevole sovraccapacità disponibile.

Nel caso di specie, il piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione nella decisione prevedeva già significative riduzioni di capacità produttiva. Nel settore delle costruzioni, la capacità produttiva delle imprese è fondata principalmente sulla base delle risorse umane, sia in termini di capacità progettuali che di forza lavoro esecutiva; la rilevante riduzione di tale base, insieme alla significativa diminuzione della produzione, mostrava chiaramente, all'epoca della decisione, la notevole riduzione della quota di mercato della società. La Commissione, pertanto, aveva ritenuto che gli aiuti concessi a Italstrade fino al 31 dicembre 1994 rispondessero ai requisiti previsti per gli aiuti alla ristrutturazione.

Poiché Italstrade ha ricevuto, successivamente alla decisione, ulteriori aiuti, occorre verificare se tali nuove risorse non abbiano un effetto sugli scambi comunitari contrario all'interesse comune; ciò si verificherebbe nel caso in cui la società abbia potuto utilizzare tali risorse per finanziare pratiche commerciali che le permettano di incrementare la propria quota di mercato a scapito di concorrenti che non hanno beneficiato di aiuti.

Come si è detto, tuttavia, Italstrade, nel periodo 1995-1997, ha ridotto il proprio personale, e quindi la propria capacità produttiva, in misura superiore a quanto previsto nel piano.

Peraltro, la Commissione aveva ritenuto che l'evoluzione del fatturato della società come prevista nel piano di ristrutturazione (si veda la tavola 3) non avesse un impatto sugli scambi contrario all'interesse comune. In realtà, il fatturato realizzato da Italstrade nel periodo 1995-1997 è stato pari a circa il 30 % di quanto previsto nel piano ed il ritmo di acquisizione degli ordini signficativamente inferiore, come mostrato nella tavola 5.

Tavola 5

Andamento del fatturato e del portafoglio ordini di Italstrade

(in miliardi di ITL)

	1993	1994	1995	1996	1997
Fatturato netto	660	245	197	239	370
Portafoglio ordini	1 653	1 284	1 256	1 077	1 036
di cui Alta Velocità	558	530	480	380	n. d.

Fonte: Bilanci Italstrade.

Risulta evidente dai dati sopra esposti che le attività concorrenziali di Italstrade sui mercati mondiali si sono progressivamente ridotte in conseguenza della ristrutturazione della società. Il piano di ristrutturazione approvato nella decisione prevedeva un ritmo di acquisizione ordini sostanzialmente pari al livello del fatturato in ciascun anno di piano. Tale livello di produzione ed acquisizione veniva considerato compatibile con il mercato comune in funzione dei signficativi sforzi di ristrutturazione già intrapresi dalla società.

Nonostante la riduzione di circa il 70 % del fatturato rispetto al piano, Italstrade ha ridotto anche il proprio portafoglio ordini di circa il 40 % rispetto al 31 dicembre 1993, limitando in misura significativa, superiore a quanto richiesto dal piano Iritecna, la propria attività concorrenziale sui mercati di riferimento. Pertanto, la sua posizione competitiva finale non inciderà sugli scambi in misura contraria al comune interesse.

Relativamente al punto iii), affinché aiuti di Stato possano essere dichiarati compatibili è necessario che siano limitati allo stretto indispensabile per finanziare il risanamento economico e che non vengano utilizzati per finanziare pratiche concorrenziali aggressive, se non nella misura necessaria al ripristino della redditività dell'azienda stessa.

Dai dati forniti dal governo italiano, è possibile verificare che i fondi concessi da Fintecna a Italstrade sono

stati necessari a ripianare le perdite relative principalmente a svalutazioni di attività e a costi di riduzione della capacità produttiva (esodi di personale). Fintecna ha finanziato, nelle more della procedura di vendita, azioni di ristrutturazione ulteriori rispetto a quanto previsto nel piano Iritecna, al fine di fronteggiare l'imprevisto peggioramento delle prospettive di mercato.

La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti concessi non abbiano apportato liquidità ulteriori alla società, senza alcun rapporto con il processo di ristrutturazione, che potrebbero finanziare pratiche commerciali aggressive o investimenti non necessari alla ristrutturazione.

Inoltre la Commissione osserva che Italstrade non beneficerà di alcun credito di imposta relativo alle perdite coperte dai fondi apportati da Fintecna.

Il beneficiario, infine, contribuirà in misura significativa al finanziamento della ristrutturazione, in quanto eventuali ulteriori oneri saranno a carico di entrambi gli azionisti in proporzione alle rispettive quote detenute nella società, fino al momento del definitivo passaggio del rimanente 51 %.

Il governo italiano dovrà presentare una informativa periodica sull'avanzamento della procedura di privatizzazione e sull'esecuzione del piano di ristrutturazione previsto per Italstrade,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli aiuti in favore dell'Italstrade SpA («Italstrade») sotto forma di apporti di capitale effettuati negli anni 1995-1997, globalmente ammontanti a 178 miliardi di ITL (78 milioni di ECU), nonché gli aiuti concessi prima del 1994 e precedentemente approvati dalla Commissione, pari a 450 miliardi di ITL, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE.

Gli aiuti corrispondono ai requisiti previsti dagli «Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà» del 27 luglio 1994. Essi sono pertanto esentati dal divieto imposto dall'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e dall'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE, in forza degli articoli 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e 61, paragrafo 3, lettera c), dell'accordo SEE, in quanto compatibili con il mercato comune, subordinatamente al rispetto dell'articolo 2.

Articolo 2

L'Italia cede la quota restante delle azioni dell'Italstrade possedute dalla Fintecna all'azionista privato nei termini e condizioni previsti dal contratto di vendita, con riferimento particolare ai temini previsti per l'esercizio dell'opzione.

Articolo 3

Al fine di assicurare piena collaborazione al sistema di controllo della presente decisione, l'Italia presenta alla Commissione rapporti semestrali sull'andamento economico e finanziario dell'Italstrade e comunica tempestivamente alla Commissione i principali atti relativi alla cessione della residua quota dell'Italstrade posseduta da Fintecna.

Il primo rapporto contiene i risultati economici e finanziari dell'Italstrade al 30 giugno 1998 e deve pervenire alla Commissione entro il 31 dicembre 1998.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 16 settembre 1998.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione