II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 25 marzo 1992

relativa agli aiuti concessi dalla Spagna all'« Industrias Mediterráneas de la Piel SA » (Imepiel)

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

(92/318/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 gli interessati a presentare le loro osservazioni, ai sensi del suddetto articolo e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quando segue :

I

La Imepiel è stata costituita nel 1882 dalla famiglia Segarra, che ne è stata proprietaria e l'ha diretta fino al 1976, quando la società è stata rilevata dallo Stato spagnolo per evitarne il fallimento. In tale data lo Stato ha acquisito, tramite il « Patrimonio del Estado », il 99,94 % del capitale, mentre la restante quota è stata rilevata dalla "Caja de Ahorros de Valencia" e dalla "Caja de Ahorros de Castellón".

L'impresa fabbrica e vende calzature utilizzando pellami di produzione propria (destinati prevalentemente alla fabbricazione e non alla rivendita) e gomma, prodotto intermedio usato nella fabbricazione delle suole.

Gli stabilimenti sono situati a Vall d'Uxó, cittadina di 27 000 abitanti situata nella provincia di Castellón a 45 km a nord di Valencia, a 26 km da Castellón e 15 km da Sagunto, città che ha subito recentemente le ripercussioni del processo di razionalizzazione dell'industria siderurgica. Il terreno su cui sono insediati gli stabilimenti ha un'estensione di 150 000 m² dei quali 100 000 circa sono occupati da edifici.

La società si è ampliata nel dopoguerra, allargando la propria attività ad altre complementari quali la fabbricazione di guanti e l'allevamento. Da quando è stata acquisita dallo Stato tali attività secondarie sono state soppresse. Ciononostante l'impresa è rimasta uno dei principali produttori spagnoli di calzature, al primo posto per consistenza della manodopera e capacità produttiva concentrata in uno stesso stabilimento. Tuttavia, in seguito alla razionalizzazione sono stati operati tagli che hanno ridotto l'organico da 3 146 unità lavorative nel 1976 a 1 457 unità nel 1988.

Anche dopo il passaggio di proprietà l'impresa ha registrato quasi ogni anno perdite di esercizio. Sull'arco di dieci anni, fino al 1987, tali perdite sono ammontate complessivamente a 12 700 milioni di PTA e il loro ripianamento ha richiesto una serie di apporti di capitale. Inoltre, per ammodernarne gli impianti sono stati effettuati investimenti finanziati con capitali pubblici.

Di fronte alle costanti perdite, verso la metà degli anni '80 l'azionista di maggioranza ha predisposto l'elaborazione di un piano di risanamento che prevedeva una diminuzione della capacità mediante riduzione del personale, apporti di capitale (1987 : 1 400 milioni di PTA, 1988 : 1 929 milioni di PTA), profondi mutamenti a livello dirigenziale e una nuova valutazione dei mercati e dei prodotti.

II

Nel dicembre 1987 la Commissione ha appreso dalla stampa che il governo spagnolo aveva preparato un piano di salvataggio dell'impresa autorizzando una ricapitalizzazione pari a 1 400 milioni di PTA per coprire le perdite di esercizio del 1987.

Con lettera del 29 gennaio 1988, la Commissione ha chiesto informazioni riguardo a tale apporto di capitale.

Il governo spagnolo ha risposto con telex del 20 aprile 1988 in cui confermava che era stato effettuato un conferimento di capitale per 1 400 milioni di PTA per l'esercizio 1987.

Su richiesta del governo spagnolo è stata organizzata una riunione bilaterale con la Commissione per discutere del caso. Nel corso di tale riunione, che ha avuto luogo il 9 giugno 1988, sono state fornite alla Commissione ulteriori informazioni sull'impresa e sulla sua storia, ma soprattutto, le autorità spagnole hanno comunicato che si era proceduto ad un altro conferimento di capitale pari a 1 929 milioni di PTA per l'esercizio 1988.

In tale occasione è stato dichiarato che i fondi erano destinati a finanziare la ristrutturazione dell'impresa tramite riduzione del personale. Inoltre la Commissione riceveva l'assicurazione che le sarebbero state trasmesse la relativa documentazione e la notificazione ufficiale dell'operazione. Le informazioni ricevute durante la riunione non erano sufficienti per valutare la compatibilità degli apporti di capitale con gli articoli 92 e 93 del trattato.

In seguito alla riunione la Commissione, con lettera del 15 luglio 1988, ha chiesto al governo spagnolo di fornire entro un termine stabilito la notificazione promessa e le ulteriori informazioni ed ha ricevuto risposta con lettera del 27 luglio 1988 in cui il governo spagnolo confermava ufficialmente molti dei dati relativi all'impresa già forniti nell'incontro del 9 giugno.

Le informazioni fornite riguardano tra l'altro le linee direttrici del piano di ristrutturazione dell'impresa comprendente i seguenti interventi:

— conferimenti di capitale per 1 400 milioni di PTA nel 1987 e per 1 929 milioni di PTA nel 1988;

— una strategia di gestione per il ripristino della redditività entro tempi brevi;

— ricerche sui prodotti e sul mercato;

— investimenti per ammodernare impianti e macchinari.

Il piano non forniva particolari più precisi né cifre, benché fossero state promesse alla Commissione informazioni più dettagliate entro il novembre 1988.

La Commissione e le autorità spagnole si sono incontrate nuovamente il 16 novembre 1988. Durante questa riunione si è dibattuto ancora una volta in termini generali della necessità per la società di reperire ulteriori fondi per finanziare un programma di riduzione del personale (si prevedeva la soppressione di posti di lavoro secondo il seguente calendario: 1989: 251, 1990: 275, 1991: 273), di mettere a punto un piano di ristrutturazione e di finanziare investimenti per 470 milioni di PTA nel 1989 e 100 milioni di PTA nel 1990. Il piano elaborato prevedeva, a quanto pare, riduzioni dei costi e tagli della produzione, diversificazione dei prodotti, aumento dei prezzi di vendita e miglioramenti della produttività. Tutte queste misure avrebbero dovuto permettere, a lungo termine, una privatizzazione dell'impresa.

Come nella precedente riunione non sono stati peraltro forniti dati che permettessero alla Commissione di valutare la compatibilità dei conferimenti di capitale con gli articoli 92 e 93 del trattato.

Con lettera del 14 dicembre 1988 la Commissione ha informato il governo spagnolo di aver iniziato la procedura ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato riguardo ai conferimenti di capitale per complessivi 3 329 milioni di PTA effettuati dal governo spagnolo a favore della Imepiel ed ha rivolto inoltre ai terzi interessati un invito a presentare le loro osservazioni, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*(1).

Il 25 gennaio 1989 il governo spagnolo ha risposto alla Commissione affermando che il capitale conferito alla Imepiel (pari complessivamente a 6 029 milioni di PTA, di cui nel 1986: 1 500 milioni di PTA, nel 1987: 2 600 milioni di PTA e nel 1988: 1 929 milioni di PTA) doveva essere considerato nel contesto di un piano triennale di risanamento finalizzato alla privatizzazione dell'impresa.

Il piano di risanamento stabiliva i seguenti obiettivi:

— recupero della redditività dell'impresa in tre anni;

— riduzione della capacità produttiva: per le calzature, da 3,2 a 1,74 milioni di paia all'anno, per il pellame, da 20 a 14,1 milioni di piedi quadrati all'anno oltre alla chiusura del reparto gomma;

— decentramento dell'organizzazione della società;

— razionalizzazione della superficie occupata dagli stabilimenti di produzione con vendita degli spazi superflui;

— espansione delle vendite di prodotti con marchio proprio e tentativo di passare ad una produzione di qualità più elevata;

— prevenzione di conflitti sindacali tramite negoziati approfonditi;

— riduzione del personale da 1 457 a 627 unità.

Il piano è fallito per vari motivi. L'impresa non ha realizzato utili né nel 1988 né nel 1989; inoltre i piani messi a punto successivamente hanno indicato che non sarebbe tornata in attivo prima del 1993. La prevista riduzione della capacità era forse realizzabile, ma di fatto la produzione di calzature è stata di 2 milioni di paia nel 1988 come nel 1987. I piani successivi continuano ad indicare una produzione superiore a 2 milioni di paia nel 1990 e nel 1991 e di oltre 3 milioni di paia nel 1992.

(1) GU n. C 28 del 3. 2. 1989, pag. 7.

Il 20 febbraio 1989 la Commissione ha chiesto al governo spagnolo di fornirle ulteriori informazioni particolareggiate. La richiesta riguardava gli aiuti concessi e quelli previsti, il cash flow e le previsioni di utili e perdite, l'economia della zona in cui è impiantata la Imepiel, agli investimenti e la privatizzazione.

Con lettera del 17 marzo 1989 la Commissione è stata informata delle condizioni di un'offerta di acquisto dell'impresa da parte di un gruppo di imprenditori spagnoli.

In sostanza, il gruppo offriva di rilevare l'impresa a condizione che lo Stato fosse disposto ai seguenti esborsi:

— 3 358 milioni di PTA per le perdite dei primi tre anni di attività dopo l'acquisizione;

— 1 695 milioni di PTA per investimenti;

— 11 179 milioni di PTA per finanziare la riduzione del personale;

— un importo equivalente alle passività nette correnti.

Il governo spagnolo ha risposto alla richiesta della Commissione con lettera del 5 aprile 1989.

Nella lettera si segnalava che lo Stato spagnolo valutava come segue le esigenze finanziarie dell'impresa:

— conferimenti di capitale (tra il 1986 e il 1991): 12 835 milioni di PTA;

— perdite di cassa (tra il 1989 e il 1993): 4 478 milioni di PTA;

— perdite (tra il 1989 e il 1993): 61 988 milioni di PTA;

— investimenti necessari (tra il 1989 e il 1993): 1 006 milioni di PTA.

Il governo spagnolo concludeva affermando di avere tuttora intenzione di privatizzare l'impresa.

Con lettera del 18 aprile 1989 la Commissione è stata informata di una nuova offerta degli imprenditori privati, i quali chiedevano finanziamenti per 17 305 milioni di PTA (e non più 16 232 milioni di PTA come nell'offerta precedente).

Tra l'aprile e il novembre 1989 sia il governo spagnolo che la Commissione hanno esaminato i progetti dei potenziali acquirenti dell'impresa e vi è stato un intenso scambio di corrispondenza sulla questione nonché in merito alla designazione di Vall d'Uxó quale zona speciale d'incentivazione degli investimenti.

Il 9 novembre 1989 la Commissione ha ricevuto un telex delle autorità spagnole che informava di difficoltà nella privatizzazione della Imepiel.

In seguito la Commissione ha ricevuto una lettera datata 19 dicembre 1989 in cui si confermava che i negoziati per la privatizzazione erano stati interrotti e che il governo spagnolo avrebbe attuato il piano di risanamento presentato alla Commissione nel gennaio 1989.

A seguito di tale lettera, l'11 gennaio 1990 la Commissione ha inviato un telex con la richiesta di aggiornamento delle informazioni fornite dal governo spagnolo.

Con lettera del 24 gennaio 1990 il governo spagnolo ha presentato un quadro finanziario aggiornato della situazione della Imepiel, contenente i dati retrospettivi e le previsioni. Soprattutto sono state fornite indicazioni particolareggiate circa le condizioni delle proposta privatizzazione dell'impresa e il suo valore di liquidazione. Le condizioni di vendita sono state confermate con lettera del 1° febbraio 1990, cui era allegata una copia del contratto di vendita recante la data del 10 gennaio 1990.

A grandi linee le condizioni di vendita erano le seguenti:

— acquirente: società « Círculo de Financiación y Gestión SA », con capitale sociale di 2 500 milioni di PTA di cui il 25 % versato. Il saldo del capitale sottoscritto doveva essere versato entro tre anni. Se ne deduce che l'acquirente era sottocapitalizzato, il che può incidere sulla redditività economico-finanziaria a lungo termine del progetto;

— prezzo d'acquisto: 100 milioni di PTA;

— impegno dell'acquirente a non rivendere l'Imepiel nei tre anni successivi all'acquisto e a non modificare la struttura del proprio capitale sociale né di quello dell'Imepiel durante lo stesso periodo, se non con l'autorizzazione del governo;

— all'atto della vendita, conferimento di capitale, da parte dell'alienante, di 8 500 milioni di PTA da utilizzare per migliorare la situazione finanziaria dell'impresa, ristrutturare la manodopera e operare gli opportuni investimenti in attrezzature.

Nella stessa lettera l'acquirente ha presentato alla Commissione un piano finanziario, successivamente modificato (per il terzo e quarto anno) con lettera del 30 gennaio 1990.

Il prospetto seguente riporta i dati essenziali del piano finanziario, unitamente ai dati del 1989 e del 1994:

Anno	Prodotto	Volume-vendite	Valore-vendite (1)	Risultato (1)	Investimenti (1)
1989	Calzature	1 250 (2)			
	Pellami	8 600 (3)			
			5 481	(2 309)	?
1994	Calzature	3 445 (2)	7 471		
	Pellami	15 500 (3)	4 286	446	164

(1) Milioni di PTA.
(2) Migliaia di paia.
(3) Migliaia di piedi quadri.

Risulta da quanto precede che gli obiettivi degli acquirenti erano ambiziosi. Tenuto conto della storia dell'impresa e dell'assenza di dati precisi su cui si fondano le previsioni, non v'era una solida base necessaria a realizzare tali obiettivi. Per di più l'acquirente prevedeva un aumento del volume delle vendite, con l'effetto di incrementare la pressione sul mercato.

Il 26 gennaio 1990 la Commissione e le autorità spagnole hanno tenuto una riunione bilaterale. In tale occasione la Commissione ha sottolineato che il piano di ristrutturazione appariva inaccettabile a causa dei previsti aumenti del volume delle vendite. Le autorità spagnole hanno affermato che il confronto andava fatto con il 1986, quando furono venduti 3 milioni di paia, e non con il 1989; esse confermarono inoltre che il volume di 3 milioni di paia rappresentava il punto di equilibrio fra costi e ricavi anche con un organico ridotto a 770 unità. Ammisero inoltre di aver ricevuto numerose offerte d'acquisto dell'Imepiel, dichiarando che quella accettata era la migliore.

La privatizzazione dell'Imepiel è avvenuta il 2 febbraio 1990.

In seguito alla privatizzazione la Commissione ha esteso l'oggetto del procedimento ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 per tener conto dei seguenti aiuti:

— conferimenti di capitale: 1986: 1 500 milioni di PTA, 1987: 1 200 milioni di PTA;

— conferimento di capitale all'atto della privatizzazione: 8 500 milioni di PTA;

— differenza di prezzo nella privatizzazione: 3 900 milioni di PTA.

Tale decisione è stata comunicata al governo spagnolo con lettera del 3 agosto 1990 successivamente pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*(1).

Con lettera dell'11 ottobre 1990 il governo spagnolo ha risposto presentando le proprie obiezioni all'estensione dell'oggetto del procedimento.

III

Nel notificare al governo spagnolo con lettera del 14 dicembre 1988 la propria decisione di avviare il procedimento ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato, la Commissione invitava detto governo a sottoporre le sue osservazioni e a fornire determinate informazioni dettagliate nonché qualsiasi altra informazione che potesse esserle utile per valutare la compatibilità dell'aiuto.

Gli altri Stati membri e i terzi interessati sono stati informati della decisione della Commissione mediante pubblicazione della suddetta lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 3 febbraio 1989.

Nell'ambito dello scambio di lettere già citato, il governo spagnolo ha trasmesso le sue osservazioni con lettera del 25 gennaio 1989 e ha fornito quindi, su richiesta della Commissione, ulteriori informazioni in una lettera del 5 aprile 1989.

Il governo spagnolo sostiene innanzitutto che gli aiuti concessi erano compatibili con l'articolo 92, paragrafo 3. In secondo luogo, che essi devono essere considerati alla luce del programma di privatizzazione, del piano di risanamento e delle misure necessarie a rilanciare l'economia locale.

A quanto sembra, già in altre occasioni si era cercato di privatizzare la società, ma i tentativi erano falliti per l'impossibilità di ottenere dagli acquirenti le garanzie richieste. L'aiuto sarebbe giustificato dal fatto che il piano di risanamento sarà accompagnato da misure destinate a rilanciare l'economia locale.

Il governo spagnolo argomenta che l'aiuto va visto nel contesto della ristrutturazione dell'impresa ed è principalmente a breve termine, anche se possono rivelarsi necessarie risorse a medio termine. Esso adduce che l'aiuto è proporzionato al problema da risolvere e non costituisce pertanto una distorsione della concorrenza nel settore delle calzature. Non ne deriveranno problemi industriali e disoccupazione in altri Stati membri poiché le esportazioni dell'impresa all'interno della Comunità sono limitate (ammontavano nel 1988 a soli 706 milioni di PTA, cioè al 10,92 % del fatturato) e si prevede una loro riduzione; la sussistenza dell'impresa contribuirebbe quindi ad alleviare i problemi strutturali nella Comunità. Per contro il suo fallimento creerebbe uno spazio che potrebbe essere occupato da imprese di paesi terzi.

Il governo spagnolo sottolinea inoltre l'esigenza che l'applicazione degli articoli 92 e 93 tenga conto delle disposizioni dell'atto di adesione della Spagna alla Comunità.

In conclusione il governo spagnolo confermava la sua intenzione di vendere l'impresa e sosteneva che il piano di ristrutturazione era essenziale per evitare che la vendita arrecasse turbamento all'economia locale.

Nell'ambito del procedimento altri Stati membri hanno presentato osservazioni in merito ai conferimenti di capitale:

— il governo britannico condivide l'opinione della Commissione riguardo all'incompatibilità degli aiuti;

— anche i governi danese, tedesco, portoghese e italiano sostengono la posizione della Commissione.

L'estensione del procedimento ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 agli ulteriori aiuti concessi all'impresa e a quelli connessi alla privatizzazione è stata notificata al

(1) GU n. C 320 del 20. 12. 1990, pag. 18.

governo spagnolo con lettera del 3 agosto 1990, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 20 dicembre 1990 unitamente all'invito rivolto agli altri Stati membri e ai terzi interessati a presentare osservazioni. Il governo spagnolo ha risposto con lettera dell' 11 ottobre 1990.

In primo luogo il governo spagnolo contesta la conclusione della Commissione secondo cui gli aiuti erogati nel 1986 e nel 1987 (3 700 milioni di PTA) e gli aiuti per la privatizzazione (3 900 milioni di PTA) non possono beneficiare di deroghe. Il governo spagnolo è infatti convinto che l'aiuto sia conforme alla normativa comunitaria, essendo destinato a porre fine alla necessità di finanziamenti statali garantendo l'efficienza economico-finanziaria dell'impresa e lo sviluppo economico di una regione fra le meno favorite. A sostegno di tale opinione viene addotto il fatto che molti dei problemi dell'Imepiel derivano da politiche industriali applicate prima dell'adesione.

Secondo il governo spagnolo la vendita non contiene elementi di aiuto, giacché il valore dell'impresa non va calcolato sulla base delle attività nette, bensì del valore attuale degli utili futuri ; ne è conferma il fatto che l'Imepiel sia stata venduta al miglior offerente.

La risposta spagnola esamina anche i progetti dell'acquirente nei confronti dell'impresa, comprendenti nuovi investimenti e una ristrutturazione dell'organico e della capacità produttiva. I tagli di capacità avrebbero come conseguenza una riduzione dell'impatto esercitato dalle attività dell'impresa sul mercato.

Vengono inoltre sottolineati gli aspetti sociali del problema. L'impresa è insediata in un centro urbano di 27 000 abitanti, di cui 2 000 disoccupati. Chiudere l'impresa sarebbe oneroso, non solo in termini di licenziamenti, ma anche di aumento della disoccupazione e di costi di riqualificazione. In sintesi il governo spagnolo reputa che si tratti di un caso eccezionale e che perciò tutti gli aiuti concessi siano compatibili con il trattato.

In seguito alla pubblicazione della lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee,* la Commissione ha ricevuto le osservazioni della « British Footwear Manufacturers Federation » insediata nel Regno Unito. Vi si sottolinea l'espansione delle importazioni spagnole di calzature nel Regno Unito, competitive nella fascia più bassa di mercato laddove la concorrenza si basa sul prezzo e non sulla qualità. Perciò qualsiasi aiuto di Stato che consenta ad un fabbricante di ridurre il prezzo di vendita avrà un effetto negativo sulla concorrenza.

Il 18 marzo 1991 funzionari della Commissione si sono incontrati con rappresentanti del « Patrimonio del Estado » per esaminare il piano di ristrutturazione dell'Imepiel.

La Commissione ha rilevato principalmente l'esigenza che detto piano :

— preveda una riduzione della capacità produttiva, delle vendite e della quota di mercato ;

— garantisca l'efficienza economico-finanziaria dell'impresa ;

— non comporti aiuti superiori al minimo necessario.

Inoltre i funzionari della Commissione hanno sottolineato che date le condizioni connesse al contratto di vendita l'offerta di acquisto dell'Imepiel non poteva essere considerata aperta e incondizionata e che l'impresa ha già beneficiato di apporti di capitale che le hanno consentito per lungo tempo di mantenere un livello di attività artificiosamente elevato.

Durante la riunione i rappresentanti del « Patrimonio del Estado » hanno rammentato alla Commissione che l'attuale situazione dell'Imepiel è il risultato di una politica industriale precedente l'adesione e hanno confermato le osservazioni formulate in seguito all'apertura del procedimento ai sensi dell'articolo 93. Essi hanno affermato inoltre che qualsiasi riduzione della capacità produttiva o della quota di mercato dell'impresa pregiudicherebbe la sua efficienza economico-finanziaria.

Copia del verbale della riunione è stata trasmessa al governo spagnolo il 18 aprile 1991 unitamente ad un elenco dettagliato di informazioni che la Commissione desiderava ricevere per poter approfondire la valutazione del caso.

Non sono pervenute tuttora ulteriori informazioni.

IV

Nell'esaminare i conferimenti di capitale del « Patrimonio del Estado » nell'Imepiel effettuati tra il 1986 e il 1989 e al momento della privatizzazione nonché le altre clausole del contratto di vendita stipulato con il « Círculo de Financiación y Gestión SA », la Commissione ha inteso accertare in quale misura tali interventi pubblici contengano elementi di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

Va notato che il « Patrimonio del Estado » è parte integrante dello Stato spagnolo in quanto direzione generale alle dipendenze del ministero per l'economia. La copertura del suo fabbisogno finanziario è assicurata integralmente dallo Stato tramite stanziamenti di bilancio. Pertanto le risorse finanziarie di Patrimonio del Estado devono essere considerate come risorse statali e, di conseguenza, i conferimenti di capitale a favore dell'Imepiel costituiscono interventi pubblici.

L'erogazione di finanziamenti pubblici a imprese sotto forma di conferimenti di capitale può comportare elementi di aiuto di Stato se forniti in circostanze che non sarebbero accettabili per un investitore privato operante nelle condizioni normali di un'economia di mercato. Ciò si verifica, tra l'altro, quando la situazione finanziaria dell'impresa, ed in particolare la struttura e il volume dell'indebitamento, sono tali da far apparire ingiustificata la previsione di un rendimento normale — sotto forma di dividenti o plusvalenze — dei capitali investiti entro un termine ragionevole di tempo o quando l'impresa non sia in grado, già a causa dell'insufficienza del margine lordo di autofinanziamento, di reperire sul mercato dei capitali i mezzi finanziari necessari per realizzare un programma d'investimenti. Tale posizione è stata resa nota dalla Commissione nella lettera agli Stati membri del 17 settembre 1984 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato alle partecipazioni statali. A questo proposito va ricordato che, nella comunicazione del 24 luglio 1991 con cui viene introdotto un nuovo sistema di relazioni periodiche per accertare la sussistenza di aiuti nei flussi finanziari tra l'amministrazione pubblica e le imprese di proprietà pubblica, la Commissione ha ribadito agli Stati membri i principi che intende applicare per stabilire se tali interventi dello Stato contengano elementi di aiuto (vedi parte III della comunicazione).

Inoltre la Corte di giustizia delle Comunità europee ha chiarito l'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato alle partecipazioni statali [vedi sentenza del 14 novembre 1984, causa 323/82 (Intermills) (1), e sentenza del 10 luglio 1986 cause 234/84 (Meura) (2) e 40/85 (Boch) (3)]. La Corte ha operato altresì una distinzione tra il comportamento degli azionisti di minoranza e quelli di maggioranza nei confronti dell'apporto di capitale [vedi sentenze del 21 marzo 1991 nelle cause 305/89 (Alfa Romeo) (4) e 303/88 (ENI-Lanerossi) (5)]. La Corte ha dichiarato che per accertare se la partecipazione al capitale di un'impresa costituisca aiuto di Stato è necessario stabilire se l'impresa avrebbe potuto ottenere il finanziamento sul mercato privato dei capitali. Laddove le prove indichino che il beneficiario non avrebbe potuto sopravvivere senza i finanziamenti pubblici, perché non avrebbe potuto ricevere il capitale necessario da un investitore privato sul libero mercato, è giusto concludere che l'apporto costituisce aiuto di Stato.

Nel 1986, all'epoca del primo conferimento di capitale posteriore all'adesione, effettuato dal « Patrimonio del Estado », l'Imepiel era da dieci anni costantemente in perdita e lo Stato era già costretto a ricapitalizzare l'impresa in ripetute occasioni per mantenerla in attività. Poiché tutti questi investimenti non hanno dato alcun rendimento, è improbabile che un investitore privato le cui decisioni siano dettate dai prevedibili profitti e non da considerazioni di ordine sociale, regionale o settoriale, avrebbe effettuato ulteriori conferimenti di capitale nell'Imepiel per un totale di 6 029 milioni di PTA tra il 1986 e il 1988.

Occorre inoltre esaminare se costituisce aiuto l'accettazione da parte dello Stato di un prezzo di vendita nominale per Imepiel di 100 milioni di PTA.

La vendita dell'impresa è stata condotta sul mercato libero mediante pubblicità tramite banche internazionali ed enti analoghi. Il governo spagnolo ha comunicato alla Commissione le condizioni di numerose offerte e da tali informazioni risulta che è stato prescelto l'acquirente la cui offerta comportava il minor costo netto (cioè conferimento di capitale meno prezzo di vendita) per lo Stato spagnolo.

Inoltre, il fatto che l'impresa non avesse realizzato profitti negli ultimi anni e che i suoi programmi per il futuro lasciassero prevedere perdite ancora per vari anni significa che il suo valore era minimo. È molto importante rilevare che al 31 dicembre 1989 i conti dell'impresa presentavano passività nette pari a 135 milioni di PTA : il valore dell'impresa era quindi trascurabile.

Per i motivi suesposti, e tenuto conto del fatto che il contratto di vendita imponeva all'acquirente di non dismettere la proprietà per un periodo di tre anni, il prezzo di vendita di 100 milioni di PTA risulta accettabile.

La vendita è avvenuta previo conferimento di capitale di 8 500 milioni di PTA da parte dello Stato spagnolo, operazione necessaria per trovare un acquirente dell'impresa. Per determinare se tale apporto di capitale contenga un aiuto di Stato è necessario verificare la razionalità del comportamento dello Stato in quanto investitore in un'economia di mercato. Un investitore in regime di mercato che persegua l'obiettivo della massima redditività dei propri investimenti avrebbe effettuato il conferimento di capitale solo se, tenuto conto della vendita nel suo complesso, poteva ricavare dall'operazione un miglioramento futuro della sua posizione economica. Tuttavia l'introito monetario apportato dal conferimento di capitale era limitato nel quadro del contratto di vendita a 100 milioni di PTA, cifra che non può essere considerata un rendimento adeguato a fronte dell'investimento.

Al momento dell'estensione del procedimento ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, la Commissione aveva considerato che il prezzo di vendita contenesse un elemento di aiuto, dato che l'acquirente aveva stimato che, in seguito al conferimento di capitale da parte dello Stato all'atto della vendita, il valore dell'Imepiel fosse di 4 000 milioni di PTA. Tale valutazione si basava sull'ipotesi di compatibilità del conferimento di capitale di 8 500 milioni di PTA con il trattato. Un esame più approfondito ha portato alla convinzione che il prezzo di vendita non contenga alcun elemento di aiuto.

(1) Racc. 1984, pag. 3809.
(2) Racc. 1986, pag. 2263.
(3) Racc. 1986, pag. 2321.
(4) Racc. 1991, pag. I-1603.
(5) Racc. 1991, pag. I-1433.

Il governo spagnolo ha comunicato che l'Imepiel ha un valore di liquidazione negativo di 1 436 milioni di PTA al 31 ottobre 1989. Ha calcolato inoltre che andavano sostenuti costi di riduzione del personale pari a 5,5 milioni di PTA per dipendente, per un totale di 7 909 milioni di PTA. Secondo il governo spagnolo detti costi totali, pari a 9 345 milioni di PTA, superavano l'onere per il conferimento di capitale necessario alla privatizzazione, cosicché il governo ha adottato la decisione economica adeguata.

Va notato che, contrariamente alle osservazioni del governo spagnolo, la soluzione di liquidare l'Imepiel non sarebbe risultata più onerosa per lo Stato rispetto alla scelta di vendere l'impresa alle condizioni concordate. Lo Stato, in qualità di proprietario dell'impresa, non sarebbe stato tenuto a coprire il disavanzo tra i ricavi della liquidazione delle attività e le passività all'atto della liquidazione dell'Imepiel, poiché la responsabilità di una società per azioni è limitata al pagamento dei debiti entro il valore di liquidazione dell'attivo e, in circostanze normali, il proprietario della società non risponde di altri debiti.

È importante sottolineare che nell'analizzare i costi di liquidazione di una società lo Stato deve separare il proprio ruolo in quanto proprietario/azionista della società da quello di organo responsabile del pagamento delle indennità di disoccupazione o di sicurezza sociale.

Nel mettere a confronto il comportamento dello Stato e quello di un investitore privato la Commissione, secondo i criteri stabiliti nella sentenza della Corte nella causa 234/84, deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile, astrazion fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere (punto 14 della motivazione). Se la Commissione prendesse in considerazione tali elementi ciò equivarrebbe a riconoscere agli Stati membri la facoltà di salvare imprese in difficoltà sulla base di motivi d'interesse puramente nazionale. Tale situazione, che potrebbe creare gravi distorsioni della concorrenza contrarie al comune interesse, sarebbe in contrasto con i principi del trattato che assegnano alla Commissione il compito di valutare la compatibilità degli aiuti statali nel contesto dell'intera Comunità e non di un singolo Stato membro.

Dopo accurato esame la Commissione è giunta pertanto alla conclusione che l'aiuto di Stato concesso all'Imepiel si compone delle somme di 6 029 milioni di PTA, sotto forma di conferimenti di capitale da parte del « Patrimonio del Estado » nel periodo tra il 1986 e il 1988, e di 8 500 milioni di PTA quale ultimo apporto di capitale prima della privatizzazione dell'impresa. Tutte queste risorse hanno rafforzato artificialmente la posizione finanziaria dell'Imepiel.

L'aiuto all'Imepiel incide sugli scambi tra Stati membri e falsa o minaccia di falsare la concorrenza nel mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

Infatti, laddove il sostegno finanziario di Stato rafforza la posizione di talune imprese rispetto ad altre ad esse concorrenti nella Comunità, è inevitabile che ciò vada a detrimento di queste ultime [vedi sentenza della Corte di giustizia, 17 settembre 1980, causa 730/79 (Philip Morris) (1)].

Va notato che il mercato delle merci prodotte e vendute dall'Imepiel è altamente competitivo. Come indicato dalla Commissione all'atto dell'estensione del procedimento (vedi nota n. 2), la produzione comunitaria di calzature ammontava a 1 050 milioni di paia e stava registrando un calo che dal 1986 aveva provocato una contrazione del 15 %. Il mercato complessivo della calzatura era di 1 290 milioni di paia e il commercio intracomunitario comprendeva 440 milioni (il 42 % della produzione e il 34 % del mercato). Il settore del montaggio occupava direttamente 360 000 persone e altre 160 000 nella produzione diretta e ausiliare (cuoio e accessori). Si tratta di un settore a struttura molto frammentata, con un gran numero di piccole imprese (circa 15 000, con una media di 24 dipendenti).

Nel 1986 la Spagna assicurava il 14 % circa della produzione comunitaria di calzature, di cui il 61 % per l'esportazione. Essendo un produttore importante in termini di manodopera impiegata e superiore alla media in termini di volume, l'Imepiel non detiene una quota meramente marginale del mercato comunitario. Inoltre, poiché il mercato è orientato più sui prezzi che sul volume, l'aiuto finanziario concesso dallo Stato avrà necessariamente un notevole effetto negativo sulla concorrenza. Esso consente all'Imepiel di mantenersi ad un livello che non avrebbe potuto conservare con le proprie risorse. In tal modo l'impresa continua a detenere indebitamente una quota di mercato consistente facendo ricadere sui concorrenti i propri problemi di eccesso di manodopera. Anche se l'Imepiel non svolge un ruolo importante nelle esportazioni spagnole, la sua presenza artificialmente sostenuta sul mercato spagnolo rende più difficile la penetrazione di tale mercato da parte di altri produttori comunitari [vedi sentenza della Corte di giustizia, 13 luglio 1988, causa 102/87, Francia/Commissione (2)].

(1) Racc. 1980, pag. 2688.
(2) Racc. 1988, pag. 4067.

V

Per quanto riguarda la valutazione dell'aiuto all'Imepiel sotto il profilo del diritto comunitario, si deve concludere che esso è illegittimo poiché il governo spagnolo non lo ha notificato in anticipo alla Commissione, come prescritto dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

La situazione derivante da tale violazione del trattato è particolarmente grave dal momento che gli aiuti in questione sono già stati erogati al beneficiario. A questo proposito va ricordato che l'illegittimità degli aiuti non è sanabile a posteriori, visto il carattere imperativo delle norme procedurali di cui all'articolo 93, paragrafo 3, rilevanti anche sotto il profilo dell'ordine pubblico e aventi efficacia diretta, come è stato riconosciuto nella sentenza della Corte di giustizia, del 19 giugno 1973, causa 77/72 (Capolongo) (1), 11 dicembre 1973 causa 120/73 (Lorenz) (2) e 22 marzo 1977, causa 78/76 (Steinicke) (3).

Ciononostante la Commissione fa presente che è tenuta a dare svolgimento ai procedimenti relativi all'articolo 93, paragrafo 2, come dichiarato dalla Corte di giustizia nella sentenza 14 febbraio 1990, causa 301/87, Boussac Saint Frères (4).

VI

A norma dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato sono in linea di principio incompatibili con il mercato comune gli aiuti che rispondono ai criteri in esso enunciati.

Le deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 2 non sono applicabili nella fattispecie in considerazione della natura e degli obiettivi dell'aiuto in esame.

L'articolo 92, paragrafo 3 elenca gli aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune. La compatibilità con il trattato deve essere accertata nel contesto della Comunità nel suo insieme e non in riferimento ad un singolo Stato membro. Per salvaguardare il corretto funzionamento del mercato comune e tener conto degli obiettivi enunciati all'articolo 3, lettera f) del trattato, le deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3 devono essere interpretate in maniera restrittiva in sede di esame di un qualsiasi regime di aiuto o misura individuale di aiuto. In particolare dette deroghe si applicano solo nel caso in cui la Commissione constati che senza gli aiuti le sole forze di mercato non sarebbero in grado d'indurre i beneficiari a perseguire col loro comportamento una delle finalità delle deroghe medesime.

La concessione di tali deroghe in casi che non contribuiscono alla realizzazione di tali finalità o senza che l'aiuto sia necessario a tali fini equivarrebbe a conferire vantaggi alle industrie o alle imprese di taluni Stati membri la cui posizione finanziaria risulterebbe artificiosamente rafforzata, ad incidere negativamente sul commercio tra Stati membri e a falsare la concorrenza, senza che ciò sia giustificato dall'interesse comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato.

Tra il 1986 e il 1988 il governo spagnolo ha concesso all'Imepiel aiuti sotto forma di conferimenti di capitale per 6 029 milioni di PTA.

La Commissione condivide il punto di vista del governo spagnolo secondo cui tali apporti di capitale avvenuti tra il 1986 e il 1988 erano dovuti a circostanze determinatesi nella fase precedente l'adesione della Spagna alla Comunità.

Prima dell'adesione la politica industriale della Spagna nei confronti delle imprese pubbliche era basata su principi per certi aspetti radicalmente diversi da quelli che hanno ispirato la politica della concorrenza sancita nel trattato. All'epoca talune imprese pubbliche in perdita, gestite secondo principi scarsamente efficienti, erano mantenute in attività artificialmente grazie al sostegno finanziario dello Stato. Dopo l'adesione della Spagna alla Comunità tali imprese hanno dovuto adeguarsi alle condizioni della libera concorrenza. Gli aiuti all'Imepiel di cui trattasi erano intesi principalmente ad agevolare l'adattamento dell'impresa e rappresentavano un notevole sforzo per creare le basi di una sua ristrutturazione definitiva.

Pertanto, per quanto riguarda i conferimenti di capitale per 6 029 milioni di PTA effettuati tra il 1986 e il 1988, la Commissione è giunta alla conclusione che possono essere considerati compatibili con il mercato comune in base alla deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato.

Riguardo all'aiuto che può essere implicito nel conferimento di 8 500 milioni di PTA effettuato nel contesto della privatizzazione, occorre esaminare l'applicabilità di una delle deroghe di cui all'articolo 92.

L'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) prevede deroghe per gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni. In proposito va osservato che l'Imepiel è situata a Vall d'Uxó, regione che non presenta un tenore di vita anormalmente basso o gravi forme di sottoccupazione ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a). Per quanto riguarda la deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) a favore degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, la Commissione ha ammesso che, a titolo di deroga ai sensi della disposizione suddetta, nella regione di Vall d'Uxó siano concesse sovvenzioni fino ad un massimo del 30 % degli investimenti in capitale produttivo (decisione della Commissione del 15 giugno 1989).

La decisione di riconoscere a tale regione il diritto ad usufruire di aiuti regionali è stata adottata dalla Commissione, tra l'altro, per stimolare investimenti di diversifica-

(1) Racc. 1973, pag. 611.
(2) Racc. 1973, pag. 1471.
(3) Racc. 1977, pag. 595.
(4) Racc. 1990, pag. I-307.

zione, intesi principalmente a riassorbire l'eccesso di manodopera dell'Imepiel e non a sostenere l'impresa stessa. L'aiuto in questione è stato per contro concesso sulla base di una decisione « ad hoc » del governo spagnolo sotto forma di un apporto discrezionale di capitale e non di una sovvenzione diretta a finanziare investimenti produttivi. Tale aiuto non può pertanto beneficiare della deroga prevista all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) per finalità di sviluppo regionale.

Detto apporto di capitale per 8 500 milioni di PTA ai fini della privatizzazione non presenta d'altronde i requisiti dell'aiuto inteso ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, dal momento che era stato concesso sotto forma di aiuto operativo ad un'impresa in difficoltà. Ciò equivale a dire che il conferimento di capitale non era subordinato ad investimenti o alla creazione di posti di lavoro, come richiesto nella comunicazione della Commissione del 1979 sui principi del coordinamento degli aiuti regionali.

Anche se la Commissione dovesse valutare l'apporto di capitale unicamente alla luce degli orientamenti di politica regionale, l'aiuto sarebbe legittimo solo se in primo luogo contribuisse allo sviluppo reale e duraturo della regione e pertanto all'efficienza economico-finanziaria delle imprese interessate e, in secondo luogo, se l'impresa presentasse, quale suo contributo, un piano di ristrutturazione che migliorasse la situazione della concorrenza.

Di conseguenza i conferimenti di capitale non possono essere considerati aiuti destinati « ad agevolare lo sviluppo di talune (...) regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse ». Per l'aiuto in questione non può perciò essere concessa una deroga ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

Per quanto riguarda le deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), l'aiuto in questione non è destinato né ha caratteristiche che lo rendano idoneo a promuovere la realizzazione di un progetto di comune interesse europeo o di un progetto atto a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia spagnola. D'altra parte, il governo spagnolo non ha invocato tale deroga nelle osservazioni trasmesse alla Commissione.

Quanto alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), per gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, purché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, va rilevato in primo luogo che l'aiuto all'Imepiel rientra nella categoria di aiuti alle imprese in difficoltà, dato che sia la situazione finanziaria che i risultati finanziari sono sempre stati precari. Gli aiuti ad imprese in difficoltà comportano il grave rischio di trasferire la disoccupazione e i problemi industriali da uno Stato membro all'altro ; essi servono infatti a preservare lo « status quo », impedendo al libero gioco delle forze di mercato di esplicare le sue normali conseguenze che comportano la scomparsa delle imprese non competitive nel processo di adeguamento alle mutate condizioni della concorrenza. Per questo motivo la Commissione si attiene ad una politica rigorosa nel valutare la compatibilità degli aiuti per la ristrutturazione d'imprese in difficoltà. In particolare, essa richiede che l'intervento pubblico sia strettamente subordinato all'applicazione di un valido programma di ristrutturazione o trasformazione in grado di ripristinare l'efficienza economico-finanziaria a lungo termine dell'impresa beneficiaria e che l'aiuto abbia come contropartita un contributo del beneficiario allo sviluppo dell'intero settore a livello comunitario tramite una riduzione della presenza dell'impresa sul mercato.

Lo scopo del conferimento di capitale di 8 500 milioni di PTA effettuato al momento della privatizzazione è di consentire all'impresa di rimborsare i prestiti (4 000 milioni di PTA) e finanziare i costi della riduzione del personale (3 000 milioni di PTA). La parte residua è destinata al capitale circolante per l'esercizio dell'impresa stessa.

Va rilevato che questi tre obiettivi si ripercuoteranno sulla futura competitività dell'impresa, effetto che senza l'aiuto avrebbe dovuto essere ottenuto con le risorse proprie dell'impresa stessa.

Gli acquirenti hanno presentato un piano di ristrutturazione dell'impresa (successivamente modificato) dal quale si deduce che la produzione sarà di fatto aumentata e non ridotta, come invece sarebbe necessario affinché la ristrutturazione sia benefica per il settore interessato.

Poiché all'atto della privatizzazione non è stato presentato alla Commissione un piano di ristrutturazione che :

— dimostri il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria futura dell'impresa,

— comporti una riduzione della sua capacità produttiva e

— indichi una diminuzione della sua presenza sul mercato,

non si può ritenere che la ristrutturazione agevoli lo sviluppo di un'attività economica compatibilmente con l'interesse comune. Di conseguenza l'aiuto è incompatibile con l'articolo 92 del trattato.

Con lettere del 7 giugno e del 18 luglio 1991 il governo spagnolo ha chiesto alla Commissione di rinviare qualsiasi decisione in merito al caso in questione onde consentirgli di presentare un piano di ristrutturazione alternativo per il quale stava conducendo negoziati con l'Imepiel.

Con lettera del 6 agosto 1991 la Commissione ha informato il governo spagnolo che, essendo ormai trascorsi due mesi dal 31 maggio 1991, termine ultimo per la presentazione di un piano di ristrutturazione alternativo, essa non poteva più rinviare l'adozione di una decisione definitiva.

VII

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'aiuto di Stato concesso all'Imepiel per 8 500 milioni di PTA in connessione con la cessione dell'impresa a « Circulo de Financiación y Gestión SA » è illegittimo secondo il diritto comunitario, poiché è stato concesso dal governo spagnolo in violazione delle disposizioni dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

Tuttavia, da tale importo di 8 500 milioni di PTA occorre detrarre il ricavato della vendita pari a 100 milioni di PTA, per tener conto del costo netto dell'operazione per lo Stato. Detto calcolo al netto permette di tenere conto pienamente sia del beneficio dell'acquirente, « Circulo de Financiación y Gestión SA », che dei costi sostenuti dallo Stato.

D'altra parte, gli elementi di aiuto non possiedono i requisiti necessari per l'applicazione di alcuna delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, e sono quindi incompatibili con il mercato comune.

Nel caso di aiuti incompatibili con il mercato comune la Commissione, avvalendosi del potere riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza 12 luglio 1973, causa 70/72 (Kohlgesetz) [1], confermato dalla sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85 (Deufil) [2], può ingiungere agli Stati membri di ordinare ai beneficiari la restituzione dell'aiuto illegalmente concesso,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli aiuti pari a 6 029 milioni di PTA erogati tra il 1986 e il 1988 sono illegittimi in quanto concessi in violazione delle norme procedurali di cui all'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

Tuttavia tali aiuti possiedono i requisiti necessari ai fini dell'applicazione della deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) e sono perciò compatibili con il mercato comune.

Articolo 2

L'aiuto di Stato netto, presente nel conferimento di capitale realizzato dal « Patrimonio del Estado » all'Imepiel contestualmente alla privatizzazione dell'impresa il 2 febbraio 1990, pari a 8 400 milioni di PTA (vale a dire, il conferimento di capitale per 8 500 milioni di PTA detratti 100 milioni di PTA del ricavato della vendita), è illegittimo in quanto concesso dal governo spagnolo in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CEE.

Inoltre, tale aiuto non possiede alcuno dei requisiti necessari ai fini dell'applicazione di una delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafi 2 e 3 ed è pertanto incompatibile con il mercato comune.

Articolo 3

L'aiuto di Stato illegittimo deve essere soppresso mediante la sua restituzione. Pertanto, il « Patrimonio del Estado » è tenuto a recuperare dall'Imepiel detto aiuto di 8 400 milioni di PTA, di cui all'articolo 2.

Il recupero sarà effettuato conformemente alle procedure e alle norme della legislazione nazionale, in particolare quelle relative agli interessi di mora sui crediti dello Stato, che decorrono dalla data di concessione dell'aiuto illegittimo.

Articolo 4

Il governo spagnolo informa la Commissione, entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, delle misure prese per conformarvisi.

Articolo 5

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 25 marzo 1992.

Per la Commissione

Leon BRITTAN

Vicepresidente

[1] Racc. 1973, pag. 813.
[2] Racc. 1987, pag. 901.