COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 16 settembre 1997

relativa ad aiuti di Stato a favore dell'impresa «Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH»

[notificata con il numero C(1997) 2903]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/353/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 sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare le proprie osservazioni, conformemente all'articolo 93 del trattato,

considerando quanto segue:

I

Il 15 dicembre 1995 la Commissione, a seguito di numerose denunce, ha avviato il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato in relazione agli aiuti a favore dell'impresa «Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH» (GAV) di Aquisgrana. GAV è un'impresa senza fini di lucro, gestita dall'associazione «Sozialwerk Aachener Christen e.V.». L'impresa opera nel settore del mercato dei rifiuti, nel quale provvede alla raccolta, alla cernita ed alla vendita come materie prime secondarie di rifiuti riciclabili, nel quadro del «Duales System Deutschland» (DSD). In tale settore GAV si trova in concorrenza con imprese private commerciali, le quali ritengono che essa si sia comportata sul mercato in modo aggressivo ed hanno per tale motivo presentato denuncia alla Commissione.

GAV ha normalmente da 40 a 60 dipendenti, il 25 % dei quali è costituito da persone disabili e il 50 % da disoccupati di lunga durata, difficilmente collocabili. Tale personale «problematico», che non è stato scelto dalla stessa GAV, bensì dal locale «Sozial- und Arbeitsamt» (ufficio del lavoro e dell'assistenza sociale), è occupato in base a contratti di lavoro a tempo determinato. L'impiego di tali persone presso GAV ha lo scopo di addestrarle e successivamente integrarle nel mercato del lavoro «normale». Per poter assolvere i compiti specifici di formazione e reintegrazione di tale manodopera, GAV occupa inoltre personale specializzato (assistenti sociali, pedagoghi), incaricato di assisterle. Dal 1987 al 1995 GAV ha occupato e addestrato in totale 440 persone, sulla base di contratti di lavoro a tempo determinato. Nel 1993 il fatturato di GAV è stato di 2,8 milioni di DEM, equivalente allo 0,004 % del totale del mercato tedesco, che ammonta a 75 milioni di DEM. Nel 1994 il fatturato di GAV è stato di 3,6 milioni di DEM e nel 1995 di 4,1 milioni di DEM. Nel 1995 l'impresa ha presentato un bilancio di 4,7 milioni di DEM.

Fino al 1992 GAV ha svolto per la città di Aquisgrana esclusivamente l'attività di raccolta di rifiuti riciclabili — che costituiva allora un servizio puramente municipale — ricavandone la compensazione dei costi sostenuti. Poiché GAV presentava notevoli deficit di bilancio, la città di Aquisgrana decise di integrarla nel nuovo sistema comunale di smaltimento dei rifiuti. La decisione si basava sulle conclusioni e le raccomandazioni di un consulente indipendente, incaricato di presentare una relazione annuale sulla situazione economica di GAV e se necessario di formulare suggerimenti per migliorarne la redditività, in modo da ridurre così il sostegno finanziario fornito dalla città stessa all'impresa. Nella sua relazione per il 1992 il consulente aveva suggerito di integrare le attività di GAV nel sistema DSD, che è un sistema privato per la raccolta di rifiuti di imballaggio, non sovvenzionato dallo Stato e basato su un accordo fra numerose imprese commerciali

fra loro in concorrenza. In tale contesto GAV aveva l'obbligo di raccogliere, fare la cernita e commerciare tutti i rifiuti riciclabili della città di Aquisgrana. Poiché il locatore aveva disdetto il contratto di locazione del capannone nel quale GAV esercitava la propria attività, l'impresa si era impegnata, per eseguire l'attività stessa, a costruire un nuovo locale, su un terreno di proprietà del comune di Aquisgrana, per il quale ha ottenuto un diritto di superficie. Il corrispettivo annuale ammonta attualmente a 118 000 DEM.

Non essendo in grado, a causa delle sue precarie condizioni finanziarie, di provvedere totalmente con mezzi propri alla costruzione del nuovo locale (il cui costo ammontava a circa 4 milioni di DEM), GAV ha ottenuto un contributo ad hoc dal «Regierungspräsident» (presidente del governo locale) di Colonia. Ai sensi della relativa decisione amministrativa, tuttavia, la concessione del contributo era sottoposta alla condizione che l'impresa utilizzasse il locale esclusivamente per la cernita dei rifiuti e si impegnasse ad assumere lavoratori svantaggiati per altri 25 anni. Ove non avesse rispettato tali condizioni GAV doveva rimborsare immediatamente il contributo.

GAV ha inoltre ricevuto contributi annui dalla città di Aquisgrana, per misure volte a promuovere l'occupazione. In base all'accordo fra la città di Aquisgrana e GAV il contributo è consistito nel versamento massimo di 240 000 DEM nel 1992, da aggiungersi al contributo che sarebbe stato necessario per la totale copertura del corrispettivo del diritto di superficie. Per il 1993 era previsto che i versamenti complessivi non superassero l'importo di 240 000 DEM, compreso il contributo per detto corrispettivo. A partire dal 1994 l'accordo prevedeva una riduzione dei contributi, fino ad un importo che nel massimo poteva essere pari al corrispettivo annuo. In base all'accordo GAV ha ricevuto dalla città di Aquisgrana i seguenti importi:

1992	244 268 DEM
1993	179 243 DEM
1994	59 621 DEM

Benché non rientrassero in alcun regime di aiuti autorizzato, non sono stati notificati alla Commissione né il contributo per la costruzione dei nuovi locali, né i versamenti effettuati dalla città di Aquisgrana, poiché sia le autorità di Aquisgrana che quelle di Colonia avevano ritenuto che tali misure non costituissero aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, basandosi a tal fine su due argomenti. Secondo il primo argomento, GAV non ha scopi di lucro, bensì è un'impresa di utilità pubblica. In secondo luogo gli importi messi a disposizione sono serviti all'impresa soltanto per coprire i costi aggiuntivi dovuti all'assunzione, alla formazione ed all'assistenza di giovani disoccupati e di persone svantaggiate. Le autorità aggiungevano d'altra parte che GAV era in concorrenza con altre imprese, che sarebbe soggetta al loro controllo e che non era stato riscontrato alcun comportamento aggressivo dell'impresa sul mercato.

I concorrenti di GAV che hanno presentato le denunce alla Commissione hanno contemporaneamente richiesto ai tribunali amministrativi tedeschi dei provvedimenti provvisori contro la decisione del «Regierungspräsident» di Colonia di sovvenzionare la costruzione del nuovo locale aziendale, fondando le loro domande su un'asserita violazione del diritto della concorrenza tedesco, nonché degli articoli 92 e 93 del trattato. I due ricorsi amministrativi inoltrati, con richiesta di un'immediata sospensione del pagamento dei contributi, sono stati tuttavia entrambi respinti. Nel corso dei due procedimenti era stato accertato che le imprese concorrenti, a differenza di GAV, realizzavano elevati profitti e che GAV, nel caso in cui fossero stati adottati provvedimenti provvisori, accogliendo le richieste dei ricorrenti, avrebbe dovuto essere dichiarata in fallimento. I due organi giurisdizionali aditi hanno inoltre espresso dubbi circa il fatto che le misure a favore di GAV configurassero aiuti ai sensi dell'articolo 92 del trattato, constatando infine che le imprese concorrenti non erano state in grado di provare il comportamento aggressivo sul mercato da parte di GAV.

Nella valutazione del sostegno finanziario concesso a GAV la Commissione ha ritenuto che le misure configurassero aiuti da notificare individualmente, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. Essa ha espresso inoltre notevoli dubbi sul fatto che ricorressero i presupposti di applicazione delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato ed ha quindi deciso di avviare il procedimento.

II

Con lettera del 2 aprile 1996 le autorità tedesche hanno comunicato le proprie osservazioni in ordine alla decisione della Commissione di avviare il procedimento in forza dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato per gli aiuti a favore di GAV.

In tale lettera esse confermavano prima di tutto la loro convinzione che le misure non costituissero aiuti di Stato, poiché il 75 % delle attività di GAV riguardano la raccolta di rifiuti domestici. La Commissione avrebbe infatti ritenuto che gli incentivi a tali tipi di raccolta non costituiscano aiuti di Stato qualora le materie prime secondarie siano vendute a prezzi di mercato.

A loro parere era inoltre da escludere che le sovvenzioni a GAV avessero il carattere di aiuti, poiché GAV non è un'impresa avente scopi di lucro e non può quindi, in ragione di tale sua caratteristica, essere comparata alle imprese «normali», attive nello stesso mercato.

In tale contesto esse richiamavano nuovamente l'attenzione sul fatto che la finalità principale di GAV non è quella svolta nel mercato del riciclaggio dei rifiuti, in concorrenza con altre imprese, bensì la formazione di persone svantaggiate: tali persone, che altrimenti sarebbero escluse dal «normale» mercato del lavoro, potevano invece molto più facilmente, secondo il loro contratto a tempo determinato con GAV, essere integrate in tale mercato senza aver più bisogno di ulteriore sostegno finanziario pubblico. Le sovvenzioni annuali della città di

Aquisgrana coprivano soltanto i costi aggiuntivi che GAV doveva sostenere a causa della sua situazione particolare di impresa senza fini di lucro e del suo scopo di provvedere alla formazione di persone svantaggiate.

Le autorità tedesche sottolineavano inoltre come risultasse accertato che le sovvenzioni annuali non consentivano a GAV di tenere bassi i prezzi dei prodotti finali. L'accordo fra GAV e la città di Aquisgrana prevedeva che prima di ogni sovvenzione della città venissero eseguiti controlli, a diversi livelli, da parte di controllori indipendenti l'uno dall'altro. Conseguentemente le sovvenzioni venivano concesse ogni anno a condizione che:

— GAV ingaggiasse un revisore dei conti indipendente, che riferisse continuamente circa le prospettive finanziarie dell'impresa;

— il «Rechnungsprüfungsamt» (ufficio di controllo contabile) comunale avesse permanentemente accesso ai bilanci dell'impresa e potesse eseguire efficaci controlli;

— lo «Jugendhilfeausschuß» (commissione per l'assistenza ai giovani) della città di Aquisgrana ricevesse regolarmente dei rapporti sulla situazione economica di GAV e l'utilizzazione fatta delle sovvenzioni.

Tali controlli, preliminari ad ogni sovvenzione, escludevano che GAV potesse abusare della situazione, comportandosi in modo aggressivo sul mercato.

Per quanto riguarda il contributo agli investimenti di 2,7 milioni di DEM, concesso dal «Regierungspräsident» di Colonia per la costruzione dei nuovi locali aziendali, le autorità tedesche facevano rilevare che la costruzione di tali locali non soltanto era divenuta necessaria perché il proprietario dei vecchi locali in affitto aveva disdetto il contratto, bensì anche perché i vecchi locali non erano conformi alle norme tedesche in materia di protezione dell'ambiente, in particolare di inquinamento dell'aria e delle acque e di prevenzione dell'inquinamento sonoro. Poiché il vecchio capannone non era conforme alle prescrizioni per la protezione dell'ambiente, l'autorizzazione concessa a GAV di esercitarvi la propria attività era soltanto provvisoria e limitata nel tempo. Il trasferimento in un nuovo capannone era dunque di importanza vitale per l'impresa, che tuttavia non era in grado di finanziare la costruzione con mezzi propri, a causa delle sue cattive condizioni finanziarie. In tale contesto le autorità tedesche ribadivano che la decisione dell'amministrazione era sottoposta alla condizione che GAV utilizzasse il capannone esclusivamente per le operazioni di cernita dei rifiuti riciclabili e che continuasse per altri 25 anni ad assumere persone svantaggiate. Nel caso in cui tali condizioni non fossero rispettate GAV era tenuta a restituire immediatamente la sovvenzione.

Per concludere, le autorità tedesche sostenevano che tutte le misure a favore di GAV erano conformi alle cinque raccomandazioni del Consiglio europeo di Essen, poiché le attività di GAV perseguono, senza eccezione, la reintegrazione di persone svantaggiate nel mercato del lavoro e GAV non sarebbe in grado di provvedervi senza il sostegno finanziario pubblico.

III

Con lettera del 10 luglio 1996 la Commissione comunicava al governo tedesco le osservazioni pervenute da parte di terzi, a seguito della comunicazione relativa all'avvio del procedimento ([1]), e precisamente da parte di un avvocato che rappresenta un concorrente regionale tedesco e da parte del consorzio tedesco «Sekundärrohstoffe und Entsorgung» (materie prime secondarie e smaltimento). L'avvocato che rappresenta il concorrente regionale tedesco condivideva totalmente il parere della Commissione, secondo cui le misure a favore di GAV debbono essere considerate aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. A suo parere non si applicava alcuna delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato. Pertanto gli aiuti dovevano essere soppressi.

Per quanto riguarda le sovvenzioni annuali della città di Aquisgrana, l'avvocato conveniva che GAV, in ragione del suo particolare statuto, doveva sostenere costi più elevati, rispetto a un'impresa normale, cosicché poteva essere giustificato un rimborso di tali costi aggiuntivi. Le sovvenzioni della città di Aquisgrana, tuttavia, andavano al di là di un semplice rimborso e avrebbero consentito a GAV di utilizzare i mezzi in questione per la propria attività commerciale e di comportarsi aggressivamente sul mercato. In tale situazione il suo rappresentato, che non riceveva alcun aiuto, non era più in grado di essere competitivo e perdeva clienti. L'avvocato contestava anche espressamente, in tale contesto, che l'amministrazione comunale di Aquisgrana esercitasse un efficace controllo sulla politica dei prezzi di GAV.

In relazione al contributo per gli investimenti del «Regierungspräsident» di Colonia, l'avvocato metteva in dubbio l'esistenza di un qualunque nesso fra tale versamento e il rimborso di costi aggiuntivi che GAV si trovi a sostenere. La costruzione del nuovo capannone, al contrario, rende possibile a GAV di espandere le sue attività, rafforzando così la propria competitività rispetto ad altre imprese del settore del riciclaggio, che non ricevono finanziamenti pubblici. Pertanto anche il sostegno concesso per la costruzione del nuovo capannone induce un'inaccettabile distorsione della concorrenza.

Il consorzio tedesco «Sekundärrohstoffe und Entsorgung» condivideva l'opinione dell'avvocato che le sovvenzioni della città di Aquisgrana andassero oltre l'eliminazione degli svantaggi commerciali di GAV e contestava a sua volta l'esistenza di un nesso fra il contributo agli investimenti del «Regierungspräsident» di Colonia e i costi

([1]) GU C 144 del 16. 5. 1996, pag. 9.

aggiuntivi che GAV deve sostenere. GAV avrebbe ricevuto finanziamenti pubblici superiori a quelli necessari per compensare i suoi svantaggi, venendo così posta in grado di tenere sul mercato un comportamento aggressivo e di falsare la concorrenza. Tale comportamento non è ammesso dalle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato. Pertanto gli aiuti dovevano essere restituiti.

IV

Con lettera del 29 agosto 1996 il governo tedesco ha comunicato la propria risposta alle osservazioni dei terzi. Su espressa domanda della Commissione, che l'aveva formulata in una lettera del 28 ottobre 1996 e in occasione di una riunione del 15 aprile 1997, la risposta è stata completata con due lettere dell'11 dicembre 1996 e del 7 luglio 1997. A tali lettere erano acclusi vari allegati, che dovevano documentare lo statuto particolare di GAV, la sua politica dei prezzi e i controlli esercitati dalle autorità, nonché la necessità del contributo pubblico per la costruzione dei locali aziendali.

Dai bilanci dell'impresa per il periodo dal 1990 al 1995 risultava che, a fronte di un capitale proprio di 350 000 DEM nel 1990, le perdite cumulate ammontavano a 370 000 DEM. Sebbene i modesti profitti nel corso del periodo di riferimento avessero permesso di ridurre l'importo delle perdite da riportare, esso ammontava comunque a 42 400 DEM alla fine del 1995.

Un elenco dettagliato dei nominativi del personale documentava che dal 1987 al 1995 erano state temporaneamente occupate e formate da GAV 440 persone.

Una relazione predisposta nel novembre del 1994 da un consulente indipendente comparava fra l'altro le sovvenzioni statali e i costi aggiuntivi sostenuti da GAV per assumere e formare persone svantaggiate, nel periodo dal 1991 al 1995. Da tale raffronto risultava che nel 1991 — cioè nell'ultimo anno in cui GAV era stata attiva esclusivamente nel settore dello smaltimento dei rifiuti per la città di Aquisgrana, svolgendo in tal modo un compito esclusivamente comunale — l'ammontare dei finanziamenti pubblici superava di 700 000 DEM gli svantaggi economici di GAV. Tale eccedenza era stata tuttavia costantemente ridotta, a tal punto che già nel 1994 gli svantaggi economici superavano di 124 000 DEM le sovvenzioni pubbliche. Per il 1995 era anzi previsto che l'eccedenza degli svantaggi economici non compensata fosse di 393 000 DEM.

Un'altra relazione predisposta nel marzo del 1996 da un consulente indipendente comparava i prezzi medi della carta riciclata rilevati mensilmente dalla società di ricerche di mercato «Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH» (EUWID) e quelli praticati da GAV dal febbraio 1994 al gennaio 1996. Le cifre riportate in tale relazione indicavano che GAV non aveva mai praticato prezzi inferiori a quelli rilevati da EUWID. Gli estratti presentati alla Commissione dei contratti fra GAV e alcuni dei suoi clienti, confermavano le conclusioni del consulente, poiché era stato sempre convenuto che i prezzi per ciascuna fornitura di carta riciclata sarebbero stati fissati sulla base dell'indice dei prezzi della EUWID relativo all'epoca della fornitura.

Una copia del contratto quadro fra la città di Aquisgrana e GAV, che regola le obbligazioni reciproche dei contraenti, dimostrava che ogni versamento da parte della città era preceduto da controlli, eseguiti a diversi livelli da controllori indipendenti l'uno dall'altro. Il verbale della riunione dello «Jugendhilfeausschuß» del 3 settembre 1991, presentato a riprova dell'esecuzione dei controlli, confermava che tali controlli avevano effettivamente avuto luogo e che l'impresa aveva presentato tutte le informazioni economiche richieste, in conformità al contratto quadro.

Le copie di due distinte decisioni del 24 febbraio 1993 e del 3 settembre 1993, che avevano autorizzato GAV, in via eccezionale e provvisoria, fino alla costruzione dei nuovi locali, a continuare a svolgere le sue attività nel vecchio capannone, provavano che in quest'ultimo le condizioni di produzione non rispettavano le norme legislative tedesche in materia di ambiente (in particolare quelle sull'inquinamento dell'aria e sull'inquinamento sonoro). La copia del preavviso del 27 dicembre 1994 dimostrava inoltre che il proprietario del vecchio capannone intendeva risolvere il contratto di locazione alla fine del 1995 e non era disposto a prorogarne la durata oltre tale data.

V

Nel corso del procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato si rafforzava la convinzione, espressa dalla Commissione all'avvio del medesimo, che le misure della città di Aquisgrana e del «Regierungspräsident» di Colonia configurino aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Come sopra chiarito, GAV ha ricevuto sovvenzioni pubbliche per un totale di 3 183 832 DEM, dei quali 2,7 milioni quale contributo per investimenti nell'anno 1992 e 483 832 DEM sotto forma di contributi annuali per il 1992, 1993 e 1994 (a partire dal 1995 l'accordo fra la città di Aquisgrana e GAV non prevedeva più tali contributi).

Il fatto che GAV provvede alla raccolta di rifiuti domestici non implica di per sé che sia da escludersi la qualificazione di tali misure come aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. La Commissione ha piuttosto sostenuto in passato (risposta all'interrogazione scritta 2057/92) [1] che gli incentivi a tali tipi di raccolta non costituiscono aiuti di Stato quando le materie prime secondarie vengono poste in vendita a prezzi di mercato. Il governo tedesco ha sottolineato alla Commissione e

[1] GU C 47 del 18. 2. 1993, pag. 14.

documentato che come minimo il 75 % delle attività di GAV riguardano la raccolta di rifiuti domestici. In tal modo tuttavia non veniva né provato che GAV eseguisse un'attività che, secondo il diritto tedesco, rientra normalmente nelle competenze dei comuni, né che non vi sia concorrenza in tale campo. Anzi la raccolta, la cernita e la vendita di rifiuti riciclabili costituisce un'attività privata da quando è stato introdotto il «Duales System» (secondo sistema di raccolta dei rifiuti). Secondo tale sistema operano numerose imprese, in concorrenza fra loro. Può trattarsi, nel settore in questione, di concorrenza transfrontaliera, in particolare quando l'impresa favorita abbia sede in prossimità delle frontiere con altri Stati. Di conseguenza le sovvenzioni a tali imprese possono costituire degli aiuti che falsano la concorrenza ovvero possono incidere sugli scambi fra Stati membri, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. Occorre inoltre accertare che le sovvenzioni a GAV non siano state concesse per la raccolta separata di rifiuti riciclabili, bensì a sostegno dell'assunzione, da parte di GAV, di disoccupati difficilmente collocabili.

Anche il fatto che GAV sia di proprietà dell'associazione «Sozialwerk Aachener Christen e. V.», e che non abbia scopi di lucro, esattamente come l'associazione proprietaria, è irrilevante, dato che GAV si trova in concorrenza con imprese commerciali sul mercato dei rifiuti. L'argomento secondo il quale gli aiuti si limitavano a compensare costi aggiuntivi non modifica il carattere di aiuto, mentre deve essere preso in considerazione nel valutare se agli aiuti sia applicabile una delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3, del trattato.

Né il contributo per investimenti di 2,7 milioni di DEM, né le sovvenzioni annuali ricevute da GAV dal 1992 al 1994 sono stati preventivamente notificati a norma dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato, benché non si basassero su regimi di aiuto già autorizzati. Gli aiuti sono quindi stati concessi illegalmente.

Sia il contributo per investimenti sia le sovvenzioni annue sono peraltro da esaminare in vista dell'applicabilità di una delle deroghe previste rispettivamente dall'articolo 92 del trattato e dall'articolo 61 dell'accordo SEE.

Le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 2, del trattato non si applicano nella fattispecie, tenuto conto delle caratteristiche degli aiuti e del fatto che non ricorrono i presupposti per la loro applicazione.

D'altra parte la città di Aquisgrana non si trova in una zona che possa usufruire di aiuti regionali, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) o c).

Per contro, tenuto conto sia della finalità sociale dei contributi annui, versati per consentire a GAV di assumere e di formare persone svantaggiate, sia dell'importanza dei nuovi locali — costruiti nel quadro delle modifiche previste da un programma di ristrutturazione — per la prosecuzione delle attività sociali di GAV, nonché del fatto che gli aiuti non sono stati usati slealmente per tenere un comportamento aggressivo sul mercato, la Commissione è pervenuta alla conclusione che le condizioni degli scambi non si trovano alterate in misura contraria all'interesse comune. Per tali motivi e sulla base delle considerazioni esposte in appresso, in relazione agli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione [1] e, rispettivamente, per la valutazione degli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà [2], la Commissione è pervenuta alla conclusione che gli aiuti rientrano nel campo di applicazione della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e possono essere autorizzati in quanto destinati ad agevolare lo sviluppo di determinate attività economiche.

Sovvenzioni annue per complessivi 0, 48 milioni di DEM (delle quali nel frattempo è cessata la corresponsione)

A questo proposito si deve tenere conto del fatto che GAV si trova sì in concorrenza con altre imprese del settore del riciclaggio dei rifiuti, ma che le attività economiche da essa svolte vanno al di là di tale specifico settore. L'impresa è infatti obbligata ad assumere a tempo determinato disabili e disoccupati di lunga durata ed a provvedere alla loro formazione. Ciò implica per gli interessati un duplice vantaggio. Prima di tutto essi trovano un'occupazione, almeno per un periodo di tempo determinato e, in secondo luogo, la formazione specifica ricevuta da GAV può aumentare le loro prospettive di trovare un'occupazione sul mercato del lavoro «normale», dal quale altrimenti sarebbero stati forse definitivamente esclusi. Perciò l'attività di GAV è conforme alle raccomandazioni del Consiglio europeo di Cannes, nel quale è stato indicato come obiettivo prioritario quello della promozione dell'occupazione di gruppi svantaggiati, come i disoccupati di lunga durata, i giovani e i lavoratori anziani.

Inoltre le attività di GAV non sono in contraddizione neppure con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione, in cui viene espressamente affermato, al punto 13, che la Commissione ha sempre adottato un atteggiamento favorevole nei confronti degli aiuti all'occupazione, «soprattutto quando sono destinati ad incoraggiare le imprese a creare posti di lavoro oppure ad assumere persone che incontrano particolari difficoltà di inserimento sul mercato del lavoro». I contributi annuali ricevuti da GAV dal 1992 al 1994 dovevano in effetti costituire un incentivo ad assumere persone svantaggiate anziché disoccupati «normali»; ma poiché l'impresa, per il suo statuto, è comunque obbligata ad assumere tali persone, è dubbio che la regola sopra citata si applichi alle sovvenzioni annuali, le quali per di più non contribuiscono direttamente alla creazione di posti di lavoro permanenti per tali persone. Tuttavia, come si evince dal punto 21 degli orientamenti, in caso di assunzione di categorie di lavoratori svantaggiate, non è necessario che vi sia assunzione in via permanente e creazione netta di posti di lavoro, purché all'assunzione temporanea —

[1] GU C 334 del 12. 12. 1995, pag. 4.
[2] GU C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

come nel caso di GAV — venga posto termine volontariamente; la ragione principale del punto 13 è infatti quella d'impedire che un'impresa assuma sistematicamente persone svantaggiate con contratti a tempo determinato e poi le licenzi al termine del contratto e proceda poi nuovamente, usufruendo di altri aiuti, ad assumere altre persone svantaggiate, nuovamente con contratti a tempo determinato. Un simile comportamento configurerebbe chiaramente un'utilizzazione abusiva degli aiuti all'occupazione e invece di avere come effetto la creazione di posti di lavoro per persone svantaggiate avrebbe soltanto quello di mettere a disposizione dell'impresa aiuti al funzionamento. Come già detto, è escluso che si corra un tale rischio in relazione alle attività di GAV, per la sua stessa finalità, di apportare un contributo al superamento dei problemi di occupazione dei lavoratori svantaggiati (l'impresa ha effettivamente assunto e provveduto alla riqualificazione di 440 persone fra il 1987 e il 1995). Le attività di GAV possono pertanto considerarsi pienamente conformi agli orientamenti comunitari per gli aiuti all'occupazione.

Inoltre non vi è alcuna indicazione che GAV avrebbe potuto utilizzare slealmente gli aiuti, al fine di vendere a prezzi indebitamente bassi. Le autorità tedesche hanno chiaramente dimostrato che tale comportamento è escluso, grazie al sistema di controllo delle attività di GAV. L'accordo fra la città di Aquisgrana e GAV prevede il controllo dell'utilizzazione degli aiuti ad opera dello «Jugendamt» (servizio per i giovani), di un consulente privato e del «Rechnungsprüfungsamt» (ufficio di controllo contabile). La documentazione prodotta dalla Germania dimostra che tali controlli hanno effettivamente luogo.

Inoltre la relazione elaborata nel novembre 1994 da un consulente indipendente indica che l'ammontare delle sovvenzioni annue non solo è stato limitato, ma è diminuito di anno in anno, in misura tale che gli svantaggi economici derivanti a GAV dai suoi particolari compiti a finalità sociale sono risultati superiori addirittura di 124 000 DEM rispetto ai finanziamenti pubblici che l'impresa aveva ricevuto a compensazione di tali svantaggi. Risultava inoltre univocamente, dalle due relazioni di consulenti indipendenti del novembre 1994 e del marzo 1996, in possesso della Commissione, che i prezzi di GAV non erano inferiori ai prezzi medi del mercato, ma erano anzi, nella maggior parte dei casi, più elevati.

Tenuto conto degli effetti degli aiuti, che dovevano porre GAV in grado di realizzare i suoi particolari compiti a finalità sociale, nonché del fatto che tali aiuti, d'altra parte, non sono stati indebitamente utilizzati per tenere un comportamento aggressivo sul mercato, si può ritenere che le condizioni degli scambi non vengono influenzate in modo contrario all'interesse comune e che si applica la deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

L'aiuto agli investimenti

In merito all'aiuto agli investimenti per 2,7 milioni di DEM concesso nel 1992 per la costruzione di un nuovo capannone, va rilevato innanzitutto che esso non era stato approvato direttamente con lo scopo di compensare i costi sociali aggiuntivi derivanti a GAV dai suoi particolari compiti in materia di assunzione e di formazione di persone svantaggiate.

Nel corso del procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, è risultato che sussiste, per la concessione della sovvenzione, tutta una serie di motivi, fra i quali l'applicazione della decisione della città di Aquisgrana di integrare GAV nel nuovo sistema urbano di smaltimento dei rifiuti, al fine di ridurre il deficit annuo della società e di consentirle anche, in tal modo, di proseguire le sue attività a finalità sociale. L'aiuto agli investimenti poteva dunque essere approvato in forza della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato, unitamente alle disposizioni degli «orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà», a condizione comunque che siano rispettate nel caso di GAV le condizioni previste da tali orientamenti.

Nel 1992 GAV poteva sicuramente essere considerata un'impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti suddetti, poiché a tale epoca era iperindebitata e, in condizioni normali, avrebbe dovuto dichiarare fallimento. Le perdite accumulate, secondo il bilancio del 1992, superavano il capitale dell'impresa di 20 000 DEM e l'impresa non disponeva di altri cespiti da offrire in garanzia. In tale situazione nessuna banca privata avrebbe concesso a GAV i prestiti che le avrebbero consentito di finanziare la costruzione del capannone, ponendola così in grado di proseguire le sue attività a fini sociali, consistenti nell'occupazione e nella formazione di persone svantaggiate.

La costruzione del nuovo capannone era invece assolutamente necessaria per integrare GAV nel DSD, soluzione che era stata proposta da un consulente indipendente ed approvata dalla città di Aquisgrana, per ridurre l'enorme deficit accumulato dall'impresa quando essa operava ancora esclusivamente nel settore dello smaltimento dei rifiuti della stessa città.

I bilanci consolidati presentati alla Commissione indicano che poteva essere realizzato l'obiettivo della riduzione del deficit ed il connesso miglioramento della redditività di GAV. Le perdite dell'impresa, che nel 1992 ammontavano ancora a 370 000 DEM, avevano potuto essere ridotte a 42 400 DEM, grazie a discreti profitti annuali.

È poi risultato chiaramente, nel corso del procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, che il sostegno finanziario pubblico per la costruzione dei nuovi locali di esercizio rappresentava una «conditio sine qua non» per l'integrazione dell'impresa nel sistema di smaltimento dei rifiuti della città di Aquisgrana e per consentire in tal modo la prosecuzione delle sue attività a fini sociali.

Il vecchio locale per la cernita era semplicemente in affitto e il contratto di locazione era stato disdetto dal proprietario. Conseguentemente, se non si fosse proceduto alla costruzione del nuovo locale, GAV avrebbe dovuto cessare le proprie attività.

Le autorità tedesche hanno inoltre dimostrato che la costruzione del nuovo capannone era necessaria affinché le attività di GAV rispettassero le norme tedesche in materia di ambiente, in particolare quelle relative all'inquinamento dell'aria e sonoro. Poiché l'attività produttiva nel vecchio capannone non era conforme a tali norme, le decisioni amministrative che consentivano a GAV di svolgere le sue attività nei vecchi locali avevano carattere provvisorio e venivano a scadere. I livelli ecologici raggiunti con i nuovi locali vanno addirittura al di là delle norme di legge.

Risulta inoltre chiaramente dalla decisione amministrativa del «Regierungspräsident» di Colonia che sussisteva uno stretto collegamento fra la concessione del contributo per gli investimenti e le attività sociali di GAV, poiché tale concessione era subordinata alla condizione che GAV continuasse ad assumere persone svantaggiate per almeno altri 25 anni, altrimenti avrebbe dovuto restituire il contributo.

Dal punto di vista del bilancio, del fatturato e del numero di occupati, che oscilla fra le 40 e le 60 unità, d'altra parte, GAV può essere assimilata ad una piccola impresa, secondo la definizione datane dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese. Del resto la quota rappresentata da GAV sul mercato tedesco dei rifiuti riciclabili è stata soltanto dello 0,004 % nel 1993 e di conseguenza ancora inferiore sul mercato comunitario nel suo complesso.

Non si deve dimenticare, inoltre, che GAV ha direttamente contribuito alla costruzione dei locali e alla ristrutturazione delle proprie attività, apportando 1,3 milioni di DEM di fondi propri, su un investimento complessivo di 4 milioni di DEM.

Per concludere è opportuno ribadire, ancora una volta, che le autorità tedesche hanno dimostrato l'assenza di comportamento aggressivo sul mercato da parte di GAV, la quale non ha fatto indebito uso degli aiuti concessi.

Tenuto conto di tali argomenti e in particolare dell'importanza del nuovo capannone per la prosecuzione dei compiti a finalità sociale di GAV, si può ritenere che le condizioni degli scambi non sono state influenzate in modo contrario all'interesse comune e che può essere applicata la deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato, in collegamento con quanto previsto dagli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

VI

Considerato che GAV dispone di una quota di mercato limitata, che l'impresa non ha finora mostrato alcun comportamento aggressivo sul mercato e che gli argomenti suesposti a favore degli aiuti ne bilanciano gli effetti negativi per il mercato comune, gli aiuti in oggetto possono essere autorizzati. Inoltre un'eventuale decisione negativa della Commissione equivarrebbe a un segnale contrario alla sua stessa politica per la promozione dell'occupazione dei lavoratori svantaggiati. L'approvazione degli aiuti deve tuttavia essere subordinata alla condizione che la Germania continui a controllare adeguatamente il comportamento di GAV sul mercato e in particolare la sua politica dei prezzi,

HA ADOTTATO LA SEGUENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le sovvenzioni annue per l'importo complessivo di 0,48 milioni di DEM nel periodo dal 1992 al 1994 e l'aiuto agli investimenti di 2,7 milioni di DEM, concessi all'impresa «Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH» (GAV) rispettivamente dalla città di Aquisgrana è dal «Regierungspräsident» di Colonia costituiscono aiuti erogati illegalmente, in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato, non essendo stati preventivamente notificati alla Commissione.

Gli aiuti di cui sopra sono tuttavia compatibili con il mercato comune, a condizione che la Germania continui ad applicare adeguate misure di controllo del comportamento di GAV sul mercato e in particolare della sua politica dei prezzi, trattandosi di aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Articolo 2

La Germania comunica alla Commissione, entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, le misure adottate per conformarvisi.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 16 settembre 1997.

Per la Commissione
Karel VAN MIERT
Membro della Commissione