II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 21 giugno 1995

relativa agli aiuti concessi dall'Italia alla società Enichem Agricoltura SpA

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(96/115/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 gli interessati a presentare le loro osservazioni ai sensi di tali articoli e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I

Con lettera del 16 marzo 1994 la Commissione ha informato il governo italiano della sua decisione di avviare il procedimento ex articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE in relazione agli aiuti concessi alla società Enichem Agricoltura SpA (in prosieguo: « l'Enichem Agricoltura »).

La società opera principalmente nel campo della produzione e della distribuzione di fertilizzanti, nell'ambito del sottogruppo chimico della holding statale italiana ENI. Essa è detenuta al 100 % dall'ENI tramite la subholding finanziaria SCI ed è stata ricapitalizzata con 198 Mrd di LIT nel 1991, 316 Mrd di LIT nel 1992 e 756 Mrd di LIT nel 1993. La Commissione ha deciso di avviare il procedimento ex articolo 93, paragrafo 2 del trattato nei confronti di questi apporti di capitale, che ammontano in totale a 1 270 Mrd di LIT. La decisione della Commissione è stata pubblicata insieme all'invito agli altri Stati membri e ai terzi interessati a presentare le proprie osservazioni in proposito [1].

Dopo una prima riunione svoltasi il 15 aprile 1994 tra rappresentanti della Commissione e della società, il governo italiano ha risposto ufficialmente, con lettera del 6 giugno 1994, presentando un piano di ristrutturazione dettagliato per tutto il gruppo. Nella stessa lettera la Commissione veniva informata di un'ulteriore ricapitalizzazione e di ulteriori misure finanziarie oltre a quelle oggetto del suddetto procedimento ex articolo 93, paragrafo 2. Tali misure consistevano in un conferimento di capitale di 648 Mrd di LIT, già versato dal governo italiano, e in una sovvenzione di 900 Mrd di LIT che il governo italiano intendeva versare nel corso del 1994 a copertura di costi di ristrutturazione.

Con lettera del 19 agosto 1994 la Commissione ha informato il governo italiano della sua decisione di estendere il procedimento ex articolo 93, paragrafo 2 a tali ulteriori misure di aiuto pari a 1 548 Mrd di LIT. Tale decisione è stata oggetto della comunicazione della Commissione del 31 agosto 1994 [2].

L'importo totale degli aiuti oggetto del procedimento è pertanto pari a 2 818 Mrd di LIT.

In entrambe le suddette decisioni, la Commissione — data l'importanza degli scambi esistenti tra gli Stati membri nel settore agrochimico (fertilizzanti) e viste la

[1] GU n. C 151 del 2. 6. 1994, pag. 3.
[2] GU n. C 243 del 31. 8. 1994, pag. 4.

situazione finanziaria della società e le informazioni a sua disposizione — ha concluso che le misure in questione potevano configurare un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo SEE. Le informazioni a disposizione della Commissione non le consentivano di considerare dette misure compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 o con il funzionamento dell'accordo SEE. Essa ha concluso che in ogni caso tale compatibilità poteva essere stabilita solo ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato.

Il governo italiano ha risposto ufficialmente all'estensione del procedimento con lettera del 28 settembre 1994, con la quale ha fornito ulteriori informazioni sul piano di ristrutturazione e sulle misure finanziarie supplementari.

Nel corso del procedimento la Commissione ha ricevuto osservazioni dal governo tedesco e da un'impresa norvegese. Tali osservazioni sono state trasmesse al governo italiano con lettere del 27 ottobre e dell'8 novembre 1994. Con lettere del 26 ottobre 1994 e del 6 febbraio 1995 la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni al governo italiano sulla futura cessione della società ristrutturata.

Il governo italiano ha risposto con lettere del 29 novembre 1994 e del 14 febbraio 1995, annunciando nella prima l'intenzione di porre in liquidazione l'Enichem Agricoltura, come poi è effettivamente avvenuto il 22 dicembre 1994. In tale occasione la denominazione della società è stata cambiata in « Agricoltura SpA in liquidazione ».

Nel corso di tutto il procedimento la Commissione ha tenuto altre riunioni nonché contatti informali con i rappresentanti della società, che le hanno consentito di chiarire meglio il carattere, le dimensioni e i probabili effetti degli interventi di ristrutturazione. La società, in via informale, ha inoltre messo a disposizione altri documenti.

L'Enichem Agricoltura fa parte delle società il cui processo di riduzione del debito è sottoposto a monitoraggio fino alla fine del 1996, conformemente all'accordo fra il governo italiano e Commissione del luglio 1993, di cui all'allegato 3 della comunicazione della Commissione del 29 dicembre 1993 [1]. L'accordo stabilisce tuttavia che, per quanto riguarda le operazioni suscettibili di costituire aiuti di Stato, resta impregiudicato il trattamento caso per caso di tali misure ai sensi delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato.

[1] GU n. C 349 del 29. 12. 1993, pag. 2.

II

Nelle sue lettere di risposta all'apertura e all'estensione del procedimento ex articolo 93, paragrafo 2 il governo italiano, oltre a fornire dettagli e informazioni in merito al piano di ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura, ha espresso l'opinione generale che il finanziamento della società costituisse una semplice decisione industriale e che il comportamento dell'azionista ENI a questo proposito dovesse essere considerato analogo a quello di un investitore privato.

Dopo aver preso atto della difficile situazione e delle limitate prospettive della società di cui trattasi, l'ENI avrebbe deciso di investire i fondi in questione per evitare il fallimento dell'impresa e per finanziare l'attuazione di un processo di ristrutturazione e di razionalizzazione. Il fine ultimo dell'operazione sarebbe la riduzione al minimo delle perdite che l'ENI dovrebbe comunque sostenere, nella sua qualità di azionista unico dell'Enichem Agricoltura, anche in assenza dei conferimenti di capitale in questione, essendo illimitatamente responsabile dei debiti della società in caso di fallimento in forza dell'articolo 2362 del codice civile italiano. Il governo italiano sostiene che in quest'ultimo caso, i costi finali per l'ENI sarebbero molto più alti.

Le autorità italiane hanno ricordato inoltre che un tale comportamento era stato giudicato ammissibile dalla Corte di giustizia nella sentenza 21 marzo 1991, Italia/Commissione, Causa C 303/88 [2]. In questa sentenza la Corte ha affermato che una società madre può, per un periodo limitato, sopportare le perdite della società da essa controllata, per consentirle di cessare le attività nelle migliori condizioni. La Corte ha aggiunto che una tale decisione può essere motivata non solo dalla probabilità di ricevere un profitto materiale indiretto, ma anche da considerazioni quali la salvaguardia dell'immagine del gruppo o il riorientamento delle sue attività.

III

1. Per quanto riguarda la sostanza della ristrutturazione il governo italiano ha fornito informazioni sugli interventi di ristrutturazione intrapresi tra il 1991 e il 1993 come pure su un piano di ristrutturazione avviato nel 1994, che dovrebbe essere completato prima del 1997.

In sintesi il processo di ristrutturazione e di razionalizzazione dovrebbe portare ad un cambiamento radicale della posizione strategica della società sul mercato dei fertilizzanti. Gli obiettivi principali del piano di ristrutturazione sono i seguenti :

[2] Racc. 1991, pag. I-1443.

— l'attività commerciale dovrebbe essere concentrata principalmente sul mercato interno e dovrebbero essere ridotte le esportazioni, non redditizie perché penalizzate dagli alti costi di trasporto, per riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta;

— la produzione dovrebbe essere concentrata solo nei siti integrati di Ferrara (urea e ammoniaca) e Ravenna (CAN e fertilizzanti NPK), che sono più competitivi in quanto localizzati nella regione italiana di maggior consumo; essi sono, inoltre, collegati tra loro da un condotto per ammoniaca;

— l'ENI dovrebbe infine abbandonare il settore costituendo partnerships con altri operatori europei e/o cedendo la società.

2. Il processo di ristrutturazione è stato deciso in seguito al riconoscimento di una situazione di mercato difficile e di prospettive negative che hanno costretto gli operatori europei a ridurre drasticamente le loro capacità di produzione.

Si prevede che il consumo di fertilizzanti continuerà a diminuire nei prossimi anni sul mercato dell'Europa occidentale, nonostante la tendenza attualmente prevista a livello mondiale sia più favorevole. La pressione concorrenziale dei paesi dell'Europa dell'Est ed extraeuropei resterà forte, nonostante il previsto aumento della domanda interna e dei costi di produzione di questi paesi. Questi ed altri fattori, quali la revisione della PAC, la caduta dei prezzi agricoli, l'apertura dei mercati e le nuove norme GATT, nonché le nuove norme di protezione dell'ambiente, hanno costretto l'industria europea dei fertilizzanti ad affrontare una ristrutturazione totale per ridurre le capacità in eccesso e quelle inefficienti e riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta.

Di conseguenza, la ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura comporta principalmente l'abbandono di gran parte delle attività della società relative sia ai prodotti intermedi che ai prodotti finali, con la conseguente chiusura di una serie di siti produttivi e la cessione o la liquidazione di alcune società controllate e di alcune attività (Isagro, Conserv Inc., Terni Industrie chimiche, Sariaf, ecc). Come si è detto, la società ristrutturata si basa ora principalmente su due unità di produzione integrate, situate a Ferrara e a Ravenna, nella regione italiana di maggiore consumo. Queste due unità, insieme allo stabilimento di Barletta e ai servizi centrali di gestione, amministrazione e vendita, costituiscono il nucleo centrale dell'assetto finale dell'Enichem Agricoltura dopo la ristrutturazione, che sarà posto in vendita come previsto nel piano di ristrutturazione. In prosieguo si farà riferimento a questa parte dell'Enichem Agricoltura come al « settore di attività ristrutturato ».

La seguente tabella illustra l'evoluzione della capacità di produzione della società in relazione ai principali fertilizzanti a partire dal 1990.

(t/a x.000)

Sito	Impianti	Concimi intermedi	Capacità 31. 12. 1989	Capacità 31. 12. 1994	Note
MARGHERA	Acido solforico	Intermedi	100	—	Chiuso
	Ammoniaca	Intermedi	170	—	Chiuso
	Urea	Intermedi	170	—	Chiuso
	Acido nitrico	Intermedi	330	—	Chiuso
	Nitrato ammonico	Concimi	460	—	Chiuso
	NPK	Concimi	600	—	Chiuso
	SSP	Concimi	300	—	Trasferito a Enichem SpA
RAVENNA	Ammoniaca	Intermedi	240	—	Chiuso
	Acido nitrico	Intermedi	400	400	In vendita
	Nitrato ammonico	Concimi	480	500	In vendita
	NPK	Concimi	400	400	In vendita
FERRARA	Ammoniaca	Intermedi	500	500	In vendita
	Urea	Concimi	550	500	In vendita
TERNI (Terni Industrie Chimiche SpA)	Ammoniaca	Intermedi	130	130	Società in vendita
	Urea	Concimi	110	110	
	Acido nitrico	Intermedi	80	80	
	Nitrato di calcio	Concimi	100	100	
MANFREDONIA	Ammoniaca	Intermedi	350	—	Chiuso
	Urea	Concimi	550	—	Chiuso

(t/a x.000)

Sito	Impianti	Concimi intermedi	Capacità 31. 12. 1989	Capacità 31. 12. 1994	Note
PRIOLO	Ammoniaca	Intermedi	350	—	Chiuso
	Acido nitrico	Intermedi	170	—	Chiuso
	NPK	Concimi	400	—	Chiuso
SAN GIUSEPPE DI CAIRO	Ammoniaca	Intermedi	170	—	Chiuso
	Urea	Concimi	190	—	Chiuso
GELA	Ammoniaca	Intermedi	100	—	Chiuso
	Acido solforico	Intermedi	200	200	Trasferito a Praoil (ENI)
	Acido fosforico	Intermedi	120	120	Fermato (ISAF)
	Acido solforico	Intermedi	170	170	Fermato (ISAF)
	NPK	Concimi	350	350	Fermato (ISAF)
CROTONE	Acido nitrico	Intermedi	100	—	Chiuso
	NPK/SSP	Concimi	200	—	Chiuso
PORTO, EMPEDOCLE	SSP	Concimi	100	—	Chiuso
BARLETTA	SSP/NPK (1)	Concimi	100	100	In vendita
Altre Fabbriche (ex Fertilgest)	SSP/NPK	Concimi	200	—	Chiuso
		TOTALE CONCIMI	5 430	2 060	
		TOTALE INTERMEDI	3 680	1 600	

(1) Solo granulazione.
Fonte: Enichem Agricoltura.

In totale, per quanto riguarda i soli fertilizzanti azotati, le capacità sono state ridotte di 910 Kt/anno per l'urea, di 460 Kt/anno per il nitrato di ammonio e di 1 200 Kt/anno per i fertilizzanti NPK.

Chiusure di capacità e cessioni, ma anche misure interne di razionalizzazione, hanno determinato un'ampia riduzione della forzalavoro dell'impresa (58 % pari a 3 708 dipendenti su 6 354) tra il 1990 e il 1993. Un'ulteriore razionalizzazione e la vendita di altre attività determineranno riduzioni supplementari di personale. Alla fine del processo di ristrutturazione l'impresa, in gran parte consistente negli stabilimenti di Ferrara e Ravenna e nei servizi amministrativi e commerciali centrali, conterà solo 450 dipendenti circa, con una riduzione globale del personale del 93 % dal 1990, ottenuta principalmente con cessazione definitiva del rapporto di lavoro.

3. Secondo il piano la ristrutturazione dovrà essere completata nel quadro del processo di liquidazione e privatizzazione dell'Enichem Agricoltura. In particolare, dovranno essere risolte le seguenti situazioni :

— Gela : tre impianti (acido fosforico, acido solforico e fertilizzanti NPK) facenti capo alla società ISAF sono fermi perché non competitivi a causa dell'alto costo dei fosfati naturali ; saranno venduti o chiusi nell'ambito del processo di liquidazione ;

— Terni Industrie Chimiche : questa società controllata è in vendita e la cessione sarà completata nell'ambito del processo di liquidazione ;

— Sariaf : questa impresa (14 Mrd di LIT circa di fatturato nel 1994) è ubicata a Faenza (Ravenna) ed è attiva nella fabbricazione di concimi speciali, dispositivi fisici per l'agricoltura e pesticidi formulati ; è in vendita e la cessione sarà ultimata nel quadro del processo di liquidazione ;

— Ferrara e Ravenna : per il periodo 1995-1997 sono previsti ulteriori investimenti relativi principalmente alla manutenzione e all'automazione degli impianti, ai costi di adeguamento alle norme ambientali e di sicurezza, alla razionalizzazione della produzione e allo sviluppo di nuovi prodotti adeguati agli standard richiesti dal mercato. [...] (*).

Le ultime due unità deterranno la maggior parte della capacità finale e della produzione prevista dell'Enichem Agricoltura, che saranno così ripartite :

(*) Dati riservati.

(Kt/anno)

Sito	Impianti	Capacità	Produzione
Ferrara	Urea	500	480
Ravenna	CAN	500	490
	concimi NPK		
	— reazione chimica	400	
	— miscugli	100	460

Si prevede che la nuova impresa abbia una quota del 35 % del mercato italiano (la quota era del 50 % nel 1991/92), escluse le attività commerciali. Poiché la produzione sarà assorbita per lo più dal mercato interno, si prevede che alla fine del processo di ristrutturazione le quantità esportate in Europa non saranno significative. Ne conseguirà una notevole riduzione della quota del mercato europeo, nel quale l'Enichem Agricoltura ha esportato nel 1991/92 1 000 kt/anno.

Come indicato da analisi sull'efficienza in termini di costi effettuate dall'[...], le unità di produzione di Ferrara e Ravenna sono classificate tra gli impianti europei di fertilizzanti di livello competitivo medio/alto.

In vista della riduzione delle quote di mercato, la struttura commerciale è oggetto di misure di razionalizzazione, riduzione e concentrazione su un numero più limitato sia di clienti che di unità di stoccaggio e distribuzione. I costi fissi vengono ridotti con un conseguente effetto benefico sulla redditività.

4. Come accennato nella parte I, il 22 dicembre 1994, la società è stata posta in liquidazione con la prospettiva di una sua chiusura definitiva e di una riduzione al minimo degli oneri che saranno sostenuti dall'ENI, suo azionista.

Il processo di liquidazione si fonderà principalmente sulla vendita a privati del settore di attività ristrutturato dell'Enichem Agricoltura. Saranno privatizzate anche le due società controllate Terni Industrie Chimiche e Sariaf. Le restanti attività saranno vendute o liquidate e le passività saldate.

In attesa della privatizzazione gli stabilimenti dell'Enichem Agricoltura sono stati dati in affitto dal liquidatore all'Enichem SpA, che si trova in una posizione migliore per gestirli. Il relativo contratto è stato stipulato a condizioni commerciali e spirerà automaticamente con l'entrata in vigore del contratto di vendita.

Il processo di privatizzazione del settore di attività ristrutturato e delle società controllate Terni Industrie Chimiche e Sariaf è stato avviato con l'assistenza di consulenti finanziari indipendenti. È già stato pubblicato sulla stampa un invito a presentare offerte. Il governo italiano ha comunicato alla Commissione la data entro la quale la privatizzazione dovrebbe essere ultimata.

5. Nell'ambito del processo di ristrutturazione sono state presentate previsioni finanziarie per i prossimi anni che tengono conto, da un lato, dei futuri risultati finanziari delle attività ristrutturate e, dall'altro, dei costi del processo di liquidazione e dei ricavi della privatizzazione.

Le previsioni finanziarie sono state pertanto suddivise in due settori finanziari principali, uno relativo all'attività operativa del settore ristrutturato (principalmente Ravenna, Ferrara e servizi centrali) e uno relativo alle parti in liquidazione.

Per quanto riguarda il primo settore, le previsioni si basano su uno scenario che tiene conto degli indicatori macroeconomici generali relativi all'Italia e di dati elaborati dalla World Bank e da altre imprese specializzate del settore (British Sulphur e Fertecon), relativi ai costi delle materie prime, dei prodotti agricoli e dei prodotti finali. Il settore di attività ristrutturato dovrebbe raggiungere un buon livello di redditività già nel 1995 e le stime per il 1994 indicano che un risultato positivo è già realizzato in tale anno, anche grazie alla migliore situazione del mercato. Il settore di attività ristrutturato avrà un fatturato di 630 Mrd di LIT circa, [...].

Il settore in liquidazioni comprende tutte le altre attività dell'Enichem Agricoltura, che saranno vendute o liquidate con una perdita conclusiva stimata a 900 Mrd di LIT, che sarà coperta dall'aiuto. Questo importo è al netto dei proventi previsti dalla vendita del settore di attività ristrutturato e delle società controllate Terni Industrie Chimiche e Sariaf.

6. Al termine di tale processo, la ristrutturazione e liquidazione dell'Enichem Agricoltura avrà comportato un esborso finanziario globale per l'azionista pari a 2 818 Mrd di LIT (circa 1 500 Mio di ECU), in parte sotto forma di conferimenti di capitale già effettuati nel periodo 1991-1994 (1 918 Mrd di LIT) e in parte con il finanziamento progressivo del processo di liquidazione (900 Mrd di LIT).

I conferimenti di capitale del periodo 1991-1993 sono stati utilizzati per coprire le perdite relative alle operazioni di ristrutturazione ed alle chiusure. Come si è visto, queste operazioni hanno determinato importanti riduzioni del personale che hanno causato importanti costi sociali. Anche i costi relativi alle misure di sicurezza e di protezione ambientale connesse alle chiusure sono stati considerevoli.

L'aiuto destinato a finanziare il processo di liquidazione, calcolato sulla base di un piano di liquidazione, coprirà le passività dell'Enichem Agricoltura al 22 dicembre 1994 che non saranno compensate dai proventi della vendita di immobilizzazioni e attività e da altri crediti, nonché i costi amministrativi e finanziari dovuti alla gestione del processo di liquidazione. L'aiuto copre anche i costi e le perdite dovuti alla progressiva cessazione delle attività produttive destinate ad essere chiuse.

L'importo finale delle perdite di liquidazione che devono essere coperte dall'aiuto risulta da una stima prudente, basata sulla situazione finanziaria dell'Enichem Agricoltura, delle future entrate e perdite dovute alla cessione e alla svalutazione di elementi dell'attivo e ai costi operativi della liquidazione.

IV

Oltre alle osservazioni inviate dal governo italiano, la Commissione ha ricevuto commenti da parte del governo tedesco e di un'impresa norvegese.

Il governo tedesco ha espresso l'opinione che il caso debba essere valutato nel lungo termine facendo globalmente riferimento al gruppo ENI e al settore chimico guidato dall'Enichem. Il governo tedesco osserva che, a partire dal 1980, sono stati concessi vari aiuti all'ENI e all'Enichem, ma che i loro risultati finanziari sono stati nel complesso negativi ed esprime la propia generale preoccupazione sul fatto che l'aiuto in questione possa alterare le condizioni degli scambi nel mercato comune.

L'impresa norvegese ha sottolineato che, a suo parere, alcune condizioni dovrebbero essere imposte esplicitamente all'Enichem Agricoltura, qualora l'aiuto venga autorizzato. In primo luogo la ristrutturazione e le chiusure dovrebbero essere permanenti e la Commissione dovrebbe assicurarsi che tale condizione venga rispettata. In secondo luogo gli impianti di produzione chiusi dovrebbero essere venduti solo ad acquirenti di paesi terzi che, secondo le previsioni della Commissione, non possano costituire potenziali fornitori del mercato comunitario. Inoltre, i proventi di tali vendite dovrebbero ridurre l'importo dell'aiuto alla ristrutturazione eventualmente autorizzato dalla Commissione e non divenire aiuto al funzionamento a favore dell'Enichem Agricoltura.

Il governo italiano ha replicato alle osservazioni del governo tedesco sottolineando che la situazione finanziaria dell'ENI è sempre stata positiva salvo nel 1992 e che tutte le misure finanziarie menzionate sono state sottoposte alla valutazione della Commissione conformemente alle norme sugli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda le osservazioni dell'impresa norvegese, il governo italiano ha confermato che tutti i siti produttivi dichiarati nel piano di ristrutturazione sono già stati svuotati e bonificati e che le relative misure di sicurezza sono già state poste in essere. Il governo italiano ha contestato inoltre la condizione che gli impianti chiusi siano venduti al di fuori della Comunità, poiché non si tratta di una condizioni prevista dalla Commissione per situazioni di questo tipo. Esso ha confermato infine che la vendita degli attivi dell'Enichem Agricoltura sarà effettuata nel rispetto dei principi stabiliti dalla decisione della Commissione relativa alla legge portoghese n. 11/1990, oggetto della comunicazione del 17 settembre 1993 [1], e che il ricavato di tali vendite andrà a compensare parte delle perdite dovute al processo di liquidazione.

V

1. *Conferma dell'esistenza di aiuti*

Per determinare se le misure di cui sopra comportino elementi di aiuto, la Commissione analizza i flussi di capitale tra lo Stato proprietario e le imprese pubbliche applicando il principio dell'investitore in un'economia di mercato, come descritto nella comunicazione della Commissione sulle imprese pubbliche del 28 luglio 1993 [2].

Secondo tale principio, ampiamente confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla prassi della Commissione (vedi la comunicazioni di cui sopra), una transazione comporta un aiuto se non sarebbe stata effettuata da un investitore privato operante in normali condizioni di mercato.

Sulla base delle informazioni comunicate alla Commissione e come illustrato sopra, l'importo investito dallo Stato italiano nella ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura, attraverso la holding ENI, ammonta in definitiva a 2 818 Mrd di Lit.

Gli apporti di capitale, in parte già effettuati, sono riepilogati qui sotto :

(Mrd di LIT)

	1991	1992	1993	1994	1995-...	Totale
Fondi erogati all'Enichem Agricoltura	198	316	756	648	900	2 818

La Commissione osserva che l'azionista dell'Enichem Agricoltura l'ENI, è una holding industriale controllata al 100 % dal Ministero del tesoro italiano. Di conseguenza qualsiasi decisione dell'ENI di investire nelle società da essa controllate e ogni conseguente carenza di redditività

[1] GU n. C 253 del 17. 9. 1993, pag. 3.
[2] GU n. C 307 del 13. 11. 1993, pag. 3.

di tali investimenti produce un corrispondente effetto negativo sul ritorno che l'ENI dovrebbe produrre per il suo azionista. Anche se non è stato effettuato alcun apporto di capitale all'ENI finalizzato alla ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura, la ristrutturazione stessa è stata finanziata con proventi che altrimenti sarebbero affluiti all'azionista Stato in forma di dividendi o di accresciuto valore del capitale. Di fatto l'ENI non ha prodotto alcun reddito per lo Stato azionista nell'ultimo decennio; i fondi che l'ENI ha messo a disposizione delle sue società controllate vanno quindi considerati come fondi dello Stato. L'ENI non avrebbe neppure potuto decidere di ricapitalizzare continuamente l'Enichem Agricoltura, nonostante il perdurante deterioramento della sua redditività e dei suoi conti, senza l'approvazione tacita o espressa dell'azionista pubblico.

L'intero investimento dello Stato nella ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura non produrrà un rendimento adeguato in futuro. Le iniezioni effettuate nel periodo 1991-1994, prima che la società fosse messa in liquidazione, sono state evidentemente compiute allo scopo di evitare che l'impresa fallisse e per mettere in atto misure di ristrutturazione. Questi fondi sono stati utilizzati semplicemente per coprire le perdite dell'Enichem Agricoltura senza alcuna prospettiva di trarne un utile. Essi sono stati apportati prima che un piano di ristrutturazione completo e coerente fosse stato elaborato. Visti i risultati economici negativi dell'Enichem Agricoltura nel corso dell'interno periodo, essi devono essere considerati come parte del processo che ha portato alla decisione degli azionisti di liquidare l'Enichem Agricoltura e di dismetterne completamente le attività. Nessun azionista privato avrebbe accettato risultati così negativi per un periodo così prolungato. Inoltre, i risultati positivi attesi al termine della ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura sono troppo limitati in confronto al finanziamento globale, e non possono essere considerati un ritorno sufficiente sull'investimento dello Stato. L'affermazione del governo italiano secondo la quale l'ENI avrebbe agito come un investitore privato in una situazione simile non può essere accettata, dato che tale investitore avrebbe invece provveduto ben prima alla liquidazione o alla ristrutturazione dell'impresa. Inoltre, per quanto riguarda la sentenza della Corte di giustizia menzionata dal governo italiano (vedi parte II), il periodo nel quale l'Enichem Agricoltura ha subito gravi perdite è troppo lungo (cinque anni) e l'ammontare delle perdite troppo elevato per giustificare il comportamento dell'ENI definendolo analogo a quello di una holding privata. L'intero importo in questione va quindi considerato come un aiuto.

La perdite legate al processo di liquidazione costituiscono aiuti per loro stessa natura. Esse rappresentano passività garantite ed infine pagate, sulla base del disposto dell'articolo 2 362 del codice civile italinao, dall'azionista, in seguito alla messa in liquidazione volontaria della società.

Tale garanzia ha assistito le passività dell'Enichem Agricoltiura negli ultimi anni durante i quali la società ha continuato a produrre pesanti perdite. In tali condizioni un imprenditore privato avrebbe cercato di limitare le sue obbligazioni nei confronti della propia società controllata in difficoltà, decidendo di porla in liquidazione fin dal momento in cui non poteva ragionevolmente aspettarsi un ristabilimento della sua redditività, ed in cui il rapporto fra attività e passività mostrava ancora un saldo positivo. Non avendo l'ENI mantenuto un tale comportamento razionale ed avendo deciso di liquidare volontariamente l'Enichem Agricoltura solo molto più tardi, al fine di coprire perdite e debiti e aiutare così il processo di ristrutturazione e riorganizzazione, il costo di tale operazione deve essere considerato aiuto. Il costo finale della liquidazione, che ammonta a 900 MRD di LIT, è al netto dei proventi che l'ENI si aspetta dalla vendita dell'Enichem Agricoltura.

Negli ultimi anni l'Enichem Agricoltura ha figurato tra i sette maggiori operatori della Comunità per fatturato e ha esportato una quota importante della sua produzione. Sul mercato italiano dei concimi la società soddisfaceva nel 1992 il 50 % della domanda totale e deterrà una quota di mercato del 35 % circa, alla fine del processo di ristrutturazione. La Commissione conclude pertanto, tenendo conto anche della difficile situazione del settore, che l'aiuto totale pari a 2 818 Mrd di LIT altera effettivamente gli scambi intracomunitari e costituisce pertanto aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato e dell'articolo 61, paragrafo 1 dell'accordo SEE.

2. *Compatibilità dell'aiuto con il mercato comune*

Nei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 92 del trattato sono elecanti alcuni tipi di aiuti che sono compatibili con il mercato comune.

Data la natura dell'operazione in esame, l'articolo 92, paragrafo 2 e l'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) non si applicano gli aiuti di cui trattasi.

Data la dispersione delle attività e delle sedi del gruppo, e considerato che le misure non hanno finalità regionali, potrebbe essere presa in considerazione solo la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), in quanto si tratterebbe di aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche.

Come si è detto sopra, le misure sembrano costituire aiuti specificamente destinati a permettere all'Enichem Agricoltura di proseguire l'attività e a finanziare un progetto di ristrutturazione volto a ripristinare la redditività della società.

I criteri in base ai quali la Commissione valuta gli aiuti alla ristrutturazione di imprese in difficoltà sono illustrati negli « Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà » da essa adottati il 27 luglio 1994 [1].

[1] GU n. C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

In tale testo la Commissione sottolinea che la compatibilità di questo tipo di aiuti va valutata con criteri rigorosi in quanto essi possono indebitamente scaricare problemi sociali o industriali di uno Stato membro su un altro, in particolare spostando ingiustamente l'onere dell'aggiustamento strutturale, e le relative difficoltà sociali ed industriali, su altri produttori.

Per questo motivo, perché la Commissione autorizzi un aiuto ad hoc ad un'impresa in difficoltà, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni generali : innanzitutto l'aiuto deve ripristinare entro un lasso di tempo ragionevole la redditività a lungo termine dell'impresa ; si devono poi evitare indebite distorsioni della concorrenza ; infine, gli aiuti devono essere proporzionali ai costi e ai benefici della ristrutturazione. Solo se sussistono tali condizioni si può ritenere che gli aiuti non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, com'è necessario perché possa applicarsi la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato.

È su questa base che la Commissione ha esaminato la documentazione e il piano di ristrutturazione presentati dalle autorità italiane, con particolare riguardo a elementi quali il ripristino della redditività dell'impresa, la riduzione della sua capacità produttiva, l'evoluzione della sua posizione competitiva sul mercato, la proporzionalità dell'aiuto alla ristrutturazione e il contributo del beneficiario dell'aiuto al finanziamento della medesima nonché i piani di privatizzazione della società.

3. *Ripristino della redditività e privatizzazione*

In generale la condizione imprescindibile per tutti i piani di ristrutturazione è che questi devono ripristinare l'efficienza economico-finanziaria a lungo termine dell'impresa entro un lasso di tempo ragionevole e sulla base di ipotesi realistiche circa la condizioni operative future.

Come illustrato nella parte I, l'Enichem Agricoltura è stata posta in liquidazione nel dicembre 1994 e solo alcuni stabilimenti produttivi e alcuni settori di attività, dopo essere stati ristrutturati, continueranno ad essere operativi per essere infine privatizzati.

Si può ragionevolmente contare sul fatto che la ristrutturazione intrapresa e da portare a termine nei prossimi anni nel quadro del processo di liquidazione, consentiranno all'Enichem Agricoltura di recuperare la redditività economico-finanziaria a lungo termine. Varie attività secondarie sono state cedute o abbandonate, il « core business » è stato sostanzialmente ridotto e limitato agli impianti e ai settori che possono contare su un buon livello di competitività sul mercato italiano e su quello europeo. Come si è detto, le stime dei risultati delle attività ristrutturate per il 1994 sono positive, e realistiche previsioni finanziarie per gli anni 1995-1998 indicano che tali attività raggiungeranno un buon livello di redditività, accettabile per un investitore privato.

Inoltre, il governo italiano si è impegnato a privatizzare il settore di attività ristrutturato dell'Enichem Agricoltura e ha comunicato alla Commissione la data entro la quale la privatizzazione dovrebbe essere completata. La procedura di vendita, che comprende anche le società controllate Terni Industrie Chimiche e Sariaf, è già stata avviata.

L'impegno alla dismissione integrale e definitiva delle attività dell'Enichem Agricoltura è in linea con il programma generale di privatizzazione adottato dal governo italiano. Esse è stato inoltre confermato nel quadro del piano di riduzione dell'indebitamento sottoposto dall'Eni alla Commissione, conformemente alle disposizioni dell'accordo fra il governo italiano e la Commissione del luglio 1993. La messa in atto di detto piano viene seguita dalla Commissione sulla base di rapporti periodici e di incontri con rappresentati dell'ENI e del governo italiano.

La decisione di privatizzare è stata tenuta in considerazione nella stima del valore netto dei costi di liquidazione da coprirsi tramite gli aiuti. La privatizzazione farà sì che in definitiva la società non potrà più contare su di un'assistenza pubblica privilegiata, dato che i suoi attuali legami diretti con lo Stato saranno definitivamente troncati. In questa situazione spetterà al nuovo proprietario assicurare l'efficienza economico-finanziaria definitiva della società senza ulteriore assistenza dello Stato.

4. *Riduzione delle capacità*

Un'altra condizione perché siano autorizzati aiuti alla ristrutturazione è che vengano prese misure per limitare le possibili ripercussioni negative sui concorrenti. Gli aiuti sarebbero altrimenti « contrari al comune interesse » e non potrebbero usufruire della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c). Nei settori che presentano sovraccapacità produttive strutturali occore procedere ad una riduzione irreversibile della capacità dell'impresa.

Il documento pubblicato dall'EFMA nel novembre 1994 sull'industia comunitaria dei fertilizzanti afferma che, al momento attuale, detta industria si trova in una situazione di sovraccapacità produttiva strutturale di oltre il 20 %. Secondo i dati della Commissione relativi al 1993, anno in cui la redditività è stata scadente ma la cui produzione difficilmente verrà superata, sono state prodotte nella Comunità 8,3 milioni di tonnellate di equivalente azoto di fertilizzanti da una capacità di circa 11,5 milioni di tonnellate di ammoniaca, con una percentuale di utilizzazione del 74 %.

La ristrutturazione dell'Enichem Agricoltura comporta uno sforzo considerevole per ridurre la capacità produttiva dell'impresa in tutta la sua gamma di prodotti. Rispetto al 1990 l'impresa ha ridotto le proprie capacità produttive del 69 % del quanto riguarda l'ammoniaca, del 60 % per

l'urea, del 48 % per il nitrato di ammonio e del 64 % per l'NPK. Secondo le stime della Commissione basate sui dati Enichem ed EFMA, rispetto alle capacità esistenti nella Comunità nel 1991, queste chiusure rappresentano circa il 15 % per l'urea, il 5 % per il nitrato di ammonio e il 5 % per i concimi NPK. Anche la produzione di SSP è stata drasticamente ridotta mediante chiusure e cessioni.

La riduzione del personale è molto importante [...] il settore di attività ristrutturato impiegherà meno del 10 % del numero di dipendenti che l'impresa aveva nel 1990.

Alla luce delle considerazioni che precedono, tenendo conto in particolare della significativa riduzione della quota dell'Enichem Agricoltura sul mercato dei fertilizzanti, che è altamente competitivo e soffre di sovraccapacità, la Commissione può concludere che la ristrutturazone dell'impresa e la sua posizione competitiva finale sul mercato non incideranno sulla concorrenza in misura contraria al comune interesse.

La Commissione sottolinea che la riduzione delle capacità risultante dalle chiusure, annunciate dal governo italiano come definitive, deve essere autentica e irreversibile. Gli impianti di cui trattasi non possono essere rimessi in funzione nemmeno da parte di nuovi proprietari, poiché in tal modo le capacità che hanno beneficiato di aiuti verrebbero reintrodotte sul mercato causando una forte distorsione della concorrenza.

La Commissione inoltre osserva che lo stabilimento di Gela (acido fosforico, acido solforico e fertilizzanti NPK) è fermo perché non è più competitivo nelle attuali condizioni. Qualsiasi piano che rimetta in funzione questo impianto, da parte dell'Enichem Agricoltura o di un eventuale acquirente, dovrebbe quindi prevedere misure di ristrutturazione e aiuti ulteriori che potrebbero determinare distorsioni della concorrenza. Prima di essere attuato un tale progetto dovrebbe pertanto essere notificato alla Commissione, ai fini di una sua valutazione sulla base delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato.

5. *Proporzionalità degli aiuti alla ristrutturazione*

Come si evince dalle informazioni comunicate dal governo italiano, gli apporti effettuati dall'ENI nel periodo 1991-1993 sono stati utilizzati per coprire le perdite derivanti dalle chiusure e dalle liquidazioni di società e dalla svalutazione di elementi dell'attivo. Inoltre la copertura delle perdite dovute alla liquidazione dell'Enichem Agricoltura, quali risultano dal piano finanziario connesso alla ristrutturazione, è per definizione direttamente collegata alle misure di chiusura e di ristrutturazione.

Si osserva che il beneficiario contribuirà in misura significativa al finanziamento del piano di ristrutturazione attraverso il reinvestimento dei proventi della vendita di attivi e società controllate nonché della stessa privatizzazione finale del settore di attività ristrutturato dell'Enichem Agricoltura. Questo contributo è il massimo che possa essere fornito dal beneficiario, dato che tutte le attività saranno dismesse. Le stime di tali proventi, che sono compresi nel calcolo del costo finale della liquidazione, stimato a 900 Mrd di LIT, appaiono ragionevoli ed è probabile che siano confermate, anche tenendo conto del miglioramento della situazione del mercato e dei buoni risultati ottenuti nel 1994 dalle società controllate e dalle unità di cui trattasi.

La Commissione sottolinea che tali proventi devono essere utilizzati per rimborsare parte dei debiti pendenti dell'Enichem Agricoltura in liquidazione, per evitare che siano trasformati in ulteriori aiuti ad altre imprese o attività finanziariamente in difficoltà del gruppo, che non sono state ancora cedute.

A queste condizioni si ritiene che l'aiuto concesso non apporti liquidità supplementari all'Enichem Agricoltura, che potrebbero essere utilizzate per iniziative aggressive e perturbatrici del mercato, senza alcun rapporto con il processo di ristrutturazione, o che potrebbero finanziare nuovi investimenti non necessari ai fini della ristrutturazione stessa.

La Commissione osserva inoltre che in base al piano finanziario della società, il futuro livello degli oneri finanziari dell'Enichem Agricoltura non sarà indebitamente ridotto. La società non beneficerà inoltre di alcun credito d'imposta derivante da perdite coperte da cancellazioni di debiti, finanziate dagli aiuti.

L'impegno assunto dalle autorità italiane di vendere l'Enichem Agricoltura e le sue partecipate, entro la data comunicata alla Commissione, è considerato una condizione per l'approvazione del piano di ristrutturazione. Senza tale cessione, e nel caso in cui l'ENI non destinasse i relativi proventi alla riduzione dei debiti della società in liquidazione, il contributo del beneficiario al finanziamento del piano sarebbe molto ridotto, se non inesistente. Inoltre la vendita a privati rende più certo il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria, ossia il conseguimento di risultati che comportino livelli normali di profitto.

Infine la Commissione prende atto che la stima del costo finale della liquidazione, che ammonta a 900 Mrd di LIT, è incerta e soggetta a variazioni nel corso del processo di liquidazione. Tuttavia, data la rilevanza della riduzione di capacità dell'Enichem Agricoltura, la Commissione considera che un incremento di tale costo fino al 15 % della somma di 900 Mrd non pregiudicherà la sua valutazione positiva del caso.

6. *Monitoraggio e presentazione di rapporti*

L'esecuzione del piano di ristrutturazione e di liquidazione dovrà essere oggetto di monitoraggio da parte della Commissione. A tal fine le autorità italiane dovranno presentare rapporti periodici che illustrino l'avanzamento del programma di ristrutturazione, liquidazione e privatizzazione.

La Commissione avrà inoltre occasione di seguire l'attuazione del piano fino al suo completamento, nel corso delle periodiche riunioni con le autorità italiane nel contesto dell'azione di monitoraggio prevista dall'accordo fra il governo italiano e la Commissione del luglio 1993, fino al momento della sua effettiva cessazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE :

Articolo 1

1. L'aiuto in favore dell'Enichem Agricoltura di cui alla presente decisione — cioè gli apporti di capitale effettuati negli anni 1991-1994, globalmente ammontanti a 1 918 Mrd di LIT, e l'atteso costo finale della liquidazione dell'Enichem Agricoltura di 900 Mrd di LIT — così come eventuali incrementi di quest'ultimo non eccedenti il 15 % del suo valore che dovessero sopravvenire durante l'attuazione del piano di ristrutturazione, corrisponde ai requisiti prescritti dagli « Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà » del 27 luglio 1994. L'aiuto è pertanto esentato dal divieto di cui agli articoli 92, paragrafo 1 del trattato e 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 compatibile con il mercato comune, qualora sia rispettato il disposto dei paragrafi da 2 a 5 e dell'articolo 2.

2. L'impresa beneficiaria pone in essere tutte le misure previste nel programma di liquidazione, ristrutturazione e privatizzazione presentato alla Commissione.

3. Le riduzioni di capacità derivanti dalla chiusura degli impianti di Marghera, Manfredonia, Priolo, San Giuseppe Cairo, Gela (impianto di ammoniaca), Crotone, Porto Empedocle, e delle unità ex Fertilgest devono essere autentiche e avere carattere irreversibile. A tal fine le strutture in oggetto vengono rottamate, rese incapaci di produrre o convertite ad altro uso. Le capacità che saranno vendute ad altri concorrenti vengono utilizzate in paesi in cui il loro funzionamento non possa avere effetti significativi sulla situazione concorrenziale della Comunità. Tali condizioni saranno rispettate fino al momento in cui gli effetti dell'aiuto sulla situazione della concorrenza nella Comunità saranno significativi.

4. Qualsiasi progetto di rimettere in funzione gli impianti fermati, cioè gli impianti di acido fosforico, di acido solforico e di fertilizzanti NPK di Gela, viene notificato alla Commissione al fine di un esame preventivo in base alle norme comunitarie sugli aiuti di Stato.

5. L'Italia rispetta il suo impegno di privatizzare quella parte dell'Enichem Agricoltura, consistente nelle unità di Ferrara, Ravenna, Barletta, nell'amministrazione centrale e nelle società controllate Terni Industrie Chimiche e Sariaf, secondo le scandenze presentate alla Commissione e secondo il piano finanziario per la riduzione del debito dell'ENI presentato alla Commissione in base allo schema di monitoraggio previsto dall'accordo fra il governo italiano e la Commissione del luglio 1993.

6. I ricavi ottenuti dalla vendita delle società e delle attività dell'Enichem Agricoltura di cui al paragrafo 5, anche se maggiori di quanto previsto nel piano presentato alla Commissione, sono interamente impiegati per ridurre l'indebitamento da coprire mediante l'aiuto approvato. Essi non sono investiti in modo da risultate quali ulteriori aiuti ad altre società o attività in difficoltà del gruppo che non siano ancora state vendute.

7. Le privatizzazioni non sono finanziate con ulteriori aiuti di Stato. Esse sono incondizionate ed aperte a tutte le parti interessate.

Articolo 2

1. L'Italia assicura piena collaborazione al seguente sistema di controllo della presente decisione :

a) presentando alla Commissione rapporti semestrali, che includono in particolare :
   — l'avanzamento della liquidazione e la situazione finanziaria aggiornata dell'Enichem Agricoltura in liquidazione, ed inoltre informazioni specifiche sugli attivi e sulle società partecipate in fase di vendita o liquidazione ;
   — la situazione di ciascun impianto di produzione chiuso o fermato e le misure poste in essere fino alla sua chiusura definitiva e irreversibile ;
   — l'avanzamento della ristrutturazione e privatizzazione dell'Enichem Agricoltura e/o delle società partecipate ;
b) comunicando tempestivamente alla Commissione i principali atti del processo di privatizzazione dell'Enichem Agricoltura e delle sue partecipate.

2. Il primo rapporto, contenente la situazione finanziaria dell'Enichem Agricoltura in liquidazione al 31 dicembre 1994, dovrà pervenire alla Commissione entro il 31 agosto 1995. I rapporti successivi sono presentati ogni sei mesi a partire dal 31 dicembre 1995, e contengono dati finanziari aggiornati a sei mesi prima.

Articolo 3

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 21 giugno 1995.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione