DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 24 maggio 1989

relativa agli aiuti erogati dal governo italiano a Alumina e Comsal, imprese appartenenti al settore pubblico dell'alluminio

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

(90/224/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 intimato alle parti interessate, conformemente alle disposizioni di detto articolo, di presentare le loro osservazioni e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I

Il 5 dicembre 1984 e il 20 novembre 1985 la Commissione decideva di iniziare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, primo comma del trattato nei confronti di aiuti che il governo italiano aveva corrisposto o intendeva corrispondere per la ristrutturazione dell'industria pubblica dell'alluminio in Italia per il periodo 1983-1988. Detti aiuti ammontavano complessivamente a 1 445 miliardi di lire. Fra le ragioni che avevano indotto la Commissione ad instaurare la procedura in questione assume rilievo il fatto che l'ammontare dell'aiuto previsto risultava eccedere in modo significativo il fabbisogno finanziario del Piano di ristrutturazione dell'industria pubblica dell'alluminio (nel prosieguo: « Piano alluminio ») nel periodo in esame e, pertanto, non poteva essere giustificato sotto il profilo del comune interesse.

Nel presentare le proprie osservazioni nell'ambito delle due procedure ex articolo 93, paragrafo 2 del trattato, il governo italiano notificava alla Commissione una serie di modifiche al Piano alluminio. Il governo italiano, in parziale accoglimento della posizione della Commissione (secondo la quale la concessione di un volume eccessivo di aiuti non era compatibile con il mercato comune) si impegnava a ridurre l'importo globale degli aiuti di 200 miliardi di lire.

Il 17 dicembre 1986 la Commissione decideva di chiudere le due suddette procedure nei confronti delle misure di aiuto che il governo italiano aveva già corrisposto o intendeva corrispondere all'industria pubblica dell'alluminio in Italia. Gli aiuti che essa autorizzò in via definitiva — che tenevano conto della riduzione sopra riferita — ammontavano a 989 miliardi di lire sotto forma di apporto di capitale, a 400 miliardi di lire sotto forma di prestito corredato da un'agevolazione in conto interessi del 10 % (questi due aiuti erano concessi all'EFIM — Ente partecipazioni e finanziamenti industrie manifatturiere — per le sue attività nel settore dell'alluminio), in sovvenzioni per complessivi 48,1 miliardi di lire e in un prestito agevolato di 7,9 miliardi di lire allo stabilimento di fusione di Bolzano, anch'esso di proprietà dello Stato.

Fra le condizioni cui era subordinata la decisione della Commissione di chiudere le suddette procedure figurava l'impegno del governo italiano a non erogare all'industria pubblica dell'alluminio alcun nuovo aiuto, sotto qualsiasi forma, fino alla fine del 1988.

Detta decisione della Commissione è stata notificata al governo italiano con lettera del 13 gennaio 1987.

Il 2 maggio 1985, l'EFIM acquistava interamente la Comsal (Compagnia sarda alluminio SpA) che produce prevalentemente laminati semilavorati e che da tempo operava in perdita.

In forza dell'articolo 3, paragrafo 11 della legge 22 dicembre 1986 n. 910 [1] il governo italiano autorizzava l'EFIM ad emettere sul mercato interno un prestito obbligazionario di nominali 150 miliardi di lire a tasso indicizzato con pagamento degli interessi e di ogni altro onere a totale carico dello Stato. Era altresì prevista la graduale conversione del prestito in capitale proprio (fondo di dotazione) dell'EFIM man mano che le singole rate sarebbero venute e scadenza.

Con deliberazione del CIPE del 18 settembre 1972 [2] le autorità italiane davano istruzioni all'EFIM di destinare il ricavato dalla predetta emissione (nella misura di 100 miliardi di lire) al finanziamento dei progetti d'investimento di Alumina e Comsal, due imprese pubbliche operanti nel settore dell'alluminio.

L'autorizzazione del governo italiano all'EFIM di procedere al succitato finanziamento non è stata notificata alla Commissione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

II

La Commissione, venuta a conoscenza del fatto che il governo italiano aveva deciso di concedere finanziamenti per la realizzazione di investimenti nell'industria pubblica dell'alluminio a condizioni estremamente favorevoli, ha chiesto con lettera del 27 ottobre 1987, che il provvedimento in questione le venisse notificato in conformità dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato.

Il governo italiano ha risposto con lettera del 29 marzo 1988 nella quale si esprimeva il parere che l'aumento del fondo di dotazione dell'EFIM, finanziato tramite l'emissione di un prestito obbligazionario a carico dello Stato

[1] *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 301 del 30. 12. 1986, supplemento ordinario n. 1.
[2] *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n. 245 del 20. 10. 1985, pag. 35.

non conteneva elementi configurabili come aiuto di Stato e non comportava pertanto alcun obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato. Nella stessa lettera, il governo italiano informava la Commissione che una parte delle risorse ricavate dal prestito obbligazionario dell'EFIM — nella misura di 70 miliardi di lire — era destinata a finanziare investimenti di ammodernamento dello stabilimento di Portovesme (provincia di Cagliari) di proprietà dell'impresa Alumina, mentre gli altri 30 miliardi di lire erano destinati a investimenti per l'ammodernamento, l'ampliamento e la diversificazione produttiva dello stabilimento di Portovesme di proprietà dell'impresa Comsal. Il prestito EFIM comportava un periodo di grazia di quattro anni e sarebbe stato rimborsato nel periodo dal 1991 al 1994.

Le obbligazioni in questione sono a tasso indicizzato con semestralizzazione degli interessi. La prima cedola interessi, relativa al primo semestre (1° dicembre 1987 - 31 maggio 1988), era fissata nella misura del 6,30 %. Lo Stato si accolla per intero il pagamento degli interessi e il rimborso delle rate del prestito, il quale viene via via convertito in capitale proprio dell'EFIM ad ogni singola scadenza.

Sulla scorta dei ragguagli forniti dal governo italiano e delle informazioni attinte da altre fonti, la Commissione è giunta alla conclusione che la concessione a condizioni estremamente favorevoli di un finanziamento di 100 miliardi di lire finalizzato alla realizzazione di investimenti di ammodernamento ed ampliamento negli stabilimenti di Portovesme di proprietà delle imprese Alumina e Comsal, appartenenti al polo pubblico dell'alluminio, contiene elementi di aiuto che incorrono nel divieto di cui all'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

La posizione della Commissione si basa sul fatto che la concessione di finanziamenti per 100 miliardi di lire alle imprese Alumina e Comsal per il loro programma d'investimento costituisce una misura di aiuto ai sensi dall'articolo 92, paragrafo 1 del trattato dal momento che, a fronte del prestito, le due imprese non avrebbero dovuto pagare alcun interesse né effettuare alcun rimborso. Inoltre, poiché entrambe le imprese erano in perdita da vari anni e il Piano alluminio non aveva consentito, fino a quel momento, il ripristino della loro redditività, la conversione dei 100 miliardi di lire in capitale (fondo di dotazione dell'EFIM) non poteva essere considerata un conferimento di capitale di rischio conformemente alla prassi normale valida per società che operano in economia di mercato e, quindi, costituiva un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato. Per di più, in forza della citata decisione della Commissione, del 17 dicembre 1986, relativa all'industria pubblica dell'alluminio in Italia, notificata al governo italiano il 13 gennaio 1987, quest'ultimo era soggetto all'obbligo di non concedere ulteriori aiuti all'industria pubblica dell'alluminio fino alla fine del 1988. Di conseguenza, un finanziamento di 100 miliardi di lire sotto forma di prestito senza interessi ad Alumina e Comsal — prestito da convertire successivamente in capitale — equivaleva all'erogazione di un nuovo aiuto in violazione della suddetta decisione della Commissione.

La Commissione ha deciso pertanto di iniziare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato, con lettera del 28 settembre 1988, ha invitato il governo italiano a presentarle le proprie osservazioni.

III

Nell'ambito della procedura, il governo italiano ha presentato le sue osservazioni con lettere del 31 gennaio e del 7 marzo 1989. In queste lettere le autorità italiane hanno fornito chiarimenti riguardo alle varie forme che hanno assunto, nel periodo 16 gennaio 1986 - 28 giugno 1988, i finanziamenti al settore pubblico dell'alluminio (contributi in conto capitale, prestiti e sovvenzioni), hanno fornito una descrizione delle modalità di attuazione del piano di ristrutturazione del settore ed hanno anche indicato le difficoltà che si erano frapposte al pieno raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano alluminio.

Il governo italiano ha informato inoltre la Commissione che, nel 1988, l'industria pubblica dell'alluminio (fatta eccezione per Comsal) aveva conseguito per la prima volta un margine netto positivo di 3 miliardi di lire; per lo stesso anno, il conto economico della Comsal registrava invece perdite per 4,6 miliardi di lire.

In merito alla Comsal, le autorità italiane hanno informato la Commissione che essa era stata acquistata dal gruppo EFIM in seguito a direttive governative al fine di migliorare l'efficienza del polo pubblico dell'alluminio. La società, nonostante le perdite subite negli anni precedenti (33,7 miliardi fra il 1985 e il 1987) sembrava avviata sulla strada del risanamento sempreché fossero stati raggiunti determinati obiettivi di produzione.

In ordine al prestito obbligazionario EFIM di 100 miliardi di lire il governo italiano spiegava che 70 miliardi di lire erano destinati in modo specifico agli investimenti effettuati dalla società Alumina e 30 miliardi di lire agli investimenti effettuati dalla società Comsal. Gli investimenti di Alumina sarebbero stati completati nel 1991 e sarebbero ammontati complessivamente a 84 miliardi di lire.

Nelle lettere inviate alla Commissione nel corso della procedura, il governo italiano non ha fornito alcuna prova che i prestiti senza interesse e garantiti dallo Stato di 70 miliardi di lire ad Alumina e di 30 miliardi di lire a Comsal non erano stati versati alle due imprese.

Infine, la Commissione ha rilevato che nella nota che accompagnava la lettera del 31 gennaio 1989 le autorità italiane non contestavano il carattere di aiuto delle misure in questione, ma si limitavano a spiegare che la loro lettera conteneva osservazioni del governo italiano sulla compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato comune.

Nell'ambito della consultazione delle altre parti interessate ai sensi della procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato, alla Commissione sono pervenute le osservazioni dei governi di altri tre Stati membri.

IV

L'emissione obbligazionaria di 100 miliardi di lire effettuata dall'EFIM con l'autorizzazione del governo italiano allo scopo di finanziare gli investimenti delle società Alumina e Comsal ha dato luogo alla corresponsione a queste due società di un aiuto sotto forma di prestito senza interessi a carico dei beneficiari. Va inoltre rilevato che il prestito sarà convertito successivamente in apporto netto di capitale dello stesso ammontare.

Il pagamento di tutti gli interessi da parte dello Stato costituisce un caso lampante di aiuto statale in quanto consente alle due società di procurarsi le risorse finanziarie necessarie senza sopportare alcuno dei costi che vi sono comunemente connessi. In questo caso particolare l'interesse a carico dello Stato per i primi sei mesi del prestito è rispettivamente di 4,4 miliardi di lire per il prestito di 70 miliardi di lire a favore di Alumina e di 1,9 miliardi di lire per il prestito di 30 miliardi di lire a favore di Comsal.

La conversione dei due prestiti rispettivamente ammontanti a 70 miliardi di lire e a 30 miliardi di lire in capitale rappresenta un'erogazione di risorse pubbliche a società sotto forma di sottoscrizione del capitale e può contenere elementi configurabili come aiuto statale. Per accertare se una siffatta erogazione di risorse pubbliche costituisca aiuto qualora l'impresa beneficiaria sia di proprietà pubblica occorre valutare — prescindendo da qualsiasi elemento di carattere sociale, o di politica regionale o settoriale — se in circostanze simili un azionista privato avrebbe effettuato un siffatto conferimento di capitale alle stesse condizioni con la prospettiva di una remunerazione del proprio investimento.

I risultati finanziari registrati dalle due imprese in questione in anni recenti sono stati i seguenti:

Alumina ha accusato perdite pari a 7,8 miliardi di lire nel 1985, a 57,5 miliardi di lire nel 1986 e a 98,3 miliardi di lire nel 1987. Negli stessi anni l'indebitamento complessivo della società ammontava a 943,3 miliardi di lire (pari al 155 % del fatturato) nel 1985, a 989,3 miliardi di lire (pari al 153 % del fatturato) nel 1986 e a 1 189 miliardi di lire (pari al 133 % del fatturato) nel 1987.

Dal canto suo, Comsal ha registrato perdite per 14,2 miliardi di lire nel 1985, 10,2 miliardi di lire nel 1986 e 9,4 miliardi di lire nel 1987. L'indebitamento complessivo della società ammontava a 53,1 miliardi di lire (pari al 125 % del fatturato) nel 1985, a 68,2 miliardi di lire (pari al 156 % del fatturato) nel 1986 e a 72,8 miliardi di lire (pari al 142 % del fatturato) nel 1987.

Visti i risultati finanziari conseguiti dalle imprese negli ultimi tre anni e, in particolare, le perdite che esse hanno registrato e l'ingente indebitamento accumulato, la Commissione ritiene che l'apporto di nuovo capitale proveniente da risorse pubbliche ad una società che versa in una tale situazione contenga verosimilmente elementi di aiuto di Stato, come risulta dalle considerazioni svolte dalla Commissione nella comunicazione agli Stati membri, del 17 settembre 1984, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE alle partecipazioni pubbliche nel capitale delle imprese [1].

V

Alumina è un'impresa che produce alluminio primario, mentre Comsal produce prevalentemente laminati semilavorati e, in parte, alluminio primario.

Tanto l'alluminio primario (codice Nimexe 76.01-11) quanto i laminati semilavorati (codice Nimexe 76.02-12) formano oggetto di scambi fra gli Stati membri. Nel 1985 l'Italia ha esportato 13 178 t di alluminio grezzo e 2 789 t di prodotti laminati semilavorati verso gli altri Stati membri, più Spagna e Portogallo; nel 1986 l'Italia ha esportato 9 194 t di alluminio grezzo e 3 964 t di laminati semilavorati verso gli altri Stati membri; nel 1987 le esportazioni italiane verso gli altri Stati membri sono state di 6 480 t di alluminio grezzo e di 4 902 t di laminati semilavorati. Le importazioni italiane dagli altri Stati membri, più Spagna e Portogallo, sono state di 214 718 t di alluminio grezzo e di 6 998 t di laminati nel 1985; le importazioni italiane dagli altri Stati membri sono state di 183 655 t di alluminio grezzo e di 8 323 t di laminati nel 1986 e di 211 595 t di alluminio grezzo e 7 372 t di laminati nel 1987.

Esiste una concorrenza tra produttori nei comparti dell'alluminio primario e dei laminati semilavorati. Nel primo comparto esistono sedici grossi fabbricanti in sette Stati membri, con una capacità installata di circa 2,3 milioni di t. Alumina è il più grosso produttore di alluminio primario in Italia e, in termini di capacità installata, era il terzo produttore nella Comunità alla fine del 1988.

Nel comparto dei laminati semilavorati la Comunità conta 42 imprese con una produzione globale di laminati oscillante fra 2 e 2,2 milioni di t nel 1987; di queste imprese, 7 hanno sede in Italia con una produzione di 275 000 t di laminati nel 1987.

Quando l'aiuto finanziario dello Stato rafforza la posizione di determinate imprese rispetto a quella di altre imprese concorrenti nella Comunità si deve ritenere che queste ultime risentano dell'aiuto.

Di conseguenza, l'aiuto che il governo italiano ha deciso di concedere alle imprese Alumina e Comsal incide sul commercio fra gli Stati membri e falsa o minaccia di falsare la concorrenza ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato.

Gli aiuti di cui trattasi sono incompatibili con il mercato comune in quanto corrisposti in violazione sia del divieto generale — sancito dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato — di concedere aiuti non preventivamente notificati e non muniti dell'autorizzazione della Commissione sia dello specifico divieto — imposto al governo italiano in forza della decisione della Commissione del 17 dicembre 1986 — di concedere un qualsiasi ulteriore aiuto al settore pubblico dell'alluminio fino alla fine del 1988. In virtù di

[1] *Bollettino delle Comunità europee* 9-1984, punto 3.5.1.

tale decisione la Commissione aveva autorizzato unicamente aiuti per complessivi 1 445 miliardi di lire a favore del settore pubblico dell'alluminio in Italia ritenendo ingiustificata e, quindi, incompatibile con il mercato comune, ogni ulteriore concessione di aiuti fino alla fine del 1988. Il governo italiano non ha mai impugnato la predetta decisione della Commissione. Di conseguenza, la decisione è diventata definitiva e il governo italiano è tenuto ad osservare pienamente il divieto di concedere altri aiuti fino alla fine del 1988.

Dalle considerazioni che precedono risulta che il governo italiano è tenuto a sopprimere gli elementi di aiuto presenti nei prestiti senza interesse concessi alle imprese Alumina e Comsal. Per le stesse ragioni, detti prestiti non possono essere convertiti in capitale,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

I due aiuti sotto forma di prestiti senza interesse, convertibili in capitale, ammontanti rispettivamente a 70 miliardi di lire e a 30 miliardi di lire che il governo italiano ha concesso alle imprese Alumina e Comsal sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE poiché sono stati concessi in violazione dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CEE nonché in violazione delle condizioni stabilite dalla decisione della Commissione del 17 dicembre 1986.

Il governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti in questione e ad esigerne il rimborso da parte delle imprese beneficiarie.

Il governo italiano non è autorizzato a convertire in capitale i due prestiti di 70 miliardi di lire e 30 miliardi di lire.

Articolo 2

Il governo italiano comunica alla Commissione, entro due mesi dalla data di notifica della presente decisione, i provvedimenti che esso ha adottato per conformarsi alla decisione stessa.

Articolo 3

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 24 maggio 1989.

Per la Commissione

Leon BRITTAN

Vicepresidente