II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE
dell'11 maggio 1999
relativa all'aiuto di Stato al quale l'Italia ha dato esecuzione a favore del settore dello zucchero

[notificata con il numero C(1999) 1363]

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

(1999/605/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni [1] conformemente a detto articolo,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

(1) In data 15 febbraio 1995, 27 giugno 1995 e 27 luglio 1995 la Commissione ha ricevuto una denuncia concernente gli aiuti che sarebbero stati concessi dall'Italia a favore delle società proprietarie di due zuccherifici.

(2) Con lettera del 22 agosto 1995 la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha notificato gli aiuti in questione.

(3) Con lettera del 25 novembre 1996 la Commissione ha informato l'Italia in merito alla propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato riguardo agli aiuti descritti nel titolo II. In tale lettera la Commissione invitava l'Italia a presentare osservazioni entro un mese dalla data di notifica della stessa.

(4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [2]. La Commissione ha invitato gli altri Stati membri e gli interessati a presentare osservazioni in merito agli aiuti di cui trattasi entro un mese da tale pubblicazione.

(5) L'Italia ha presentato osservazioni preliminari con lettera del 3 aprile 1997. In data 8 giugno 1998 ha trasmesso osservazioni dettagliate in merito al procedimento avviato dalla Commissione.

(6) Il 17 aprile 1997 la Commissione ha ricevuto osservazioni da un'impresa operante nel medesimo settore delle due aziende beneficiarie degli aiuti in esame e le ha trasmesse all'Italia.

II. DESCRIZIONE DEGLI AIUTI

(7) Gli aiuti riguardo ai quali la Commissione ha avviato il procedimento sono stati concessi alle società proprietarie di due zuccherifici situati a Celano (punto A) e a Castiglion Fiorentino (punto B). La loro concessione fa seguito cronologicamente ad altri interventi pubblici approvati dalla Commissione in quanto aiuti agli investimenti per la ristrutturazione dei due stabilimenti descritti ai punti A e B che seguono. Le date tra parentesi si riferiscono alle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (in appresso «CIPE») che hanno autorizzato la concessione degli aiuti.

(8) Tutti gli aiuti sono stati erogati tramite la RIBS SpA (in prosieguo «RIBS»), società per azioni pubblica per gli interventi nel settore agroalimentare.

(9) Secondo le indicazioni fornite dall'Italia, il fondamento legale per la concessione degli aiuti sarebbe costituito dalle leggi n. 700/83 e n. 209/90, che disciplinano gli interventi della RIBS e prevedono l'adozione di un piano nazionale di ristrutturazione del settore dello zucchero in Italia, anche se alcuni degli aiuti erogati non corrispondono ai tipi di aiuti stabiliti da queste leggi.

[1] GU C 88 del 19.3.1997, pag. 4.
[2] Cfr. nota 1.

Il piano nazionale di ristrutturazione del settore dello zucchero 1984/85-1989/90 e la relativa proroga

(10) Con lettera del 15 maggio 1984 la Commissione comunicava all'Italia la decisione concernente il piano nazionale per la ristrutturazione del settore dello zucchero relativo agli anni dal 1984/85 al 1989/90 (in prosieguo «PN 84/90»). Poiché tale piano fissava gli obiettivi e alcune modalità della ristrutturazione in maniera generale, senza fornire i dettagli che consentono di valutare la compatibilità delle misure di aiuto da attuare concretamente, la Commissione, nell'informare le autorità italiane che non intendeva sollevare obiezioni riguardo alla legge n. 700/83, si riservava di esaminare i piani specifici d'intervento previsti dalla suddetta legge, che dovevano esserle notificati volta per volta a norma dell'articolo 88, paragrafo 3.

(11) Sulla base del PN 84/90 l'Italia notificò due piani specifici di intervento, volti alla ristrutturazione, rispettivamente, dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino e degli stabilimenti di Celano e di Strongoli. I due progetti furono approvati dalla Commissione con lettere del 13 dicembre 1984 e del 5 agosto 1985.

(12) I due progetti prevedevano, rispettivamente, quanto segue:

per la realizzazione di investimenti destinati alla ristrutturazione dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino:

a) una partecipazione della RIBS al capitale della società Zuccherificio Castiglionese SpA («Castiglionese») per un importo di 12 000 milioni di ITL;

b) la concessione di un prestito a tasso agevolato da parte della RIBS alla suddetta società per un importo di 24.000 milioni di ITL;

per la realizzazione di investimenti destinati alla ristrutturazione degli zuccherifici di Celano e di Strongoli:

a) una partecipazione della RIBS al capitale della società Nusam SpA («Nusam») per un importo di 10 000 milioni di ITL;

b) la concessione di un prestito a tasso d'interesse agevolato da parte della RIBS alla suddetta società per un importo di 35 000 milioni di ITL.

(13) La durata di questo primo piano nazionale di ristrutturazione del settore dello zucchero fu prorogata fino alla campagna 1990/91. Con lettera del 20 giugno 1991, la Commissione approvò tale proroga e diede la propria autorizzazione di massima all'aggiornamento del piano del 1984 per il periodo dal 1991/92 al 1995/96, riservandosi ancora una volta «di pronunciarsi nei confronti delle azioni da adottarsi in applicazione dell'aggiornamento del piano di ristrutturazione, le quali dovranno essere notificate ulteriormente a norma dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato».

(14) Nella medesima decisione la Commissione chiese all'Italia di non assumere impegni nei confronti dei potenziali beneficiari degli aiuti prima che essa si fosse pronunciata in merito alle misure previste dal piano di ristrutturazione. Gli aiuti oggetto della presente decisione rientrano in tale contesto, poiché sono stati concessi durante il periodo di vigenza del piano nazionale di ristrutturazione del settore dello zucchero e vengono, tutti, considerati dall'Italia conformi al suddetto piano.

A. ***Aiuti relativi allo stabilimento di Celano***

(15) Gli aiuti per la ristrutturazione dello zuccherificio di Celano sono stati inizialmente concessi alla Nusam, in seguito alla società Sadam Abruzzo SpA (in prosieguo «Sadam Abruzzo»), del gruppo Sadam, che il 17 dicembre 1991 ha acquistato lo stabilimento in liquidazione dalla Nusam dopo esserne stata affittuaria dall'11 agosto 1989. Si tratta degli aiuti di cui ai punti considerando da 15.1 a 15.6:

(15.1) con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica («delibera CIPE») del 12 aprile 1988, è stato concesso un aiuto sotto forma di partecipazione al capitale della Nusam, proprietaria dello zuccherificio di Celano per un importo di 5 000 milioni di ITL. Questa nuova partecipazione è intervenuta in occasione dell'aumento del capitale sociale a seguito di una riduzione (da 26 000 milioni a 13 000 milioni di ITL) dello stesso capitale destinata a coprire le perdite dell'impresa. La nuova partecipazione è stata in seguito azzerata per coprire le perdite di gestione;

(15.2) con delibera CIPE del 12 settembre 1989, è stato concesso un aiuto, sotto forma di fideiussione per 2 000 milioni di ITL, a favore della Sadam Abruzzo, affittuaria e in seguito proprietaria dello stesso zuccherificio; la fideiussione, concessa quando la Sadam Abruzzo ha preso in affitto lo stabilimento dalla Nusam, garantiva gli impegni di quest'ultima nei confronti di terzi creditori;

(15.3) con delibera CIPE del 2 febbraio 1990, è stato concesso l'aiuto, sotto forma di fideiussione per 11 000 milioni di ITL, a favore della Sadam Abruzzo. L'importo della garanzia corrispondeva alle spese sostenute dalla Sadam Abruzzo per investimenti effettuati per conto della società proprietaria (Nusam) nel periodo in cui essa era affittuaria dello stabilimento;

(15.4) un aiuto di 2 500 milioni di ITL è stato concesso sotto forma di partecipazione alla ricapitalizzazione della Nusam dopo l'azzeramento del capitale per coprire le perdite di gestione. La partecipazione è stata realizzata sotto forma di rinuncia ad una parte del credito ipotecario nei confronti della Nusam per lo stesso importo;

(15.5) con delibera CIPE del 26 luglio 1990 la RIBS è stata incaricata di attuare tutte le misure necessarie per evitare il fallimento della Nusam e consentire la vendita dello stabilimento di Celano, di proprietà della stessa, alla Sadam Abruzzo («piano specifico di intervento 1990»).

Le misure attuate sono le seguenti:

a) rinuncia all'ipoteca sullo stabilimento di Celano a garanzia del pagamento del debito residuo di 17 504 milioni di ITL della Nusam nei confronti della RIBS. Tale rinuncia implica la degradazione del credito a credito chirografario, il che permette alla Nusam di evitare il fallimento e di essere ammessa alla procedura del concordato preventivo ([3]);

b) postergazione del credito, diventato chirografario, dopo gli altri crediti chirografari. Tale credito è stato definitivamente perduto con il fallimento della Nusam del 29 dicembre 1997;

c) vendita dello stabilimento di Celano, di proprietà della Nusam, alla Sadam Abruzzo mediante l'assunzione a carico di tale società del pagamento del debito residuo nei confronti della RIBS di 15 000 milioni di ITL (alle stesse condizioni);

d) concessione di un nuovo periodo di preammortamento di cinque anni (pagamento dei soli interessi agevolati) per il pagamento del suddetto debito di 15 000 milioni di ITL;

(15.6) con la stessa delibera CIPE del 26 luglio 1990, sono stati concessi i seguenti aiuti:

a) aiuto sotto forma di partecipazione al capitale della Sadam Abruzzo per un importo di 8 000 milioni di ITL;

b) mutuo a tasso agevolato di 11 000 milioni di ITL concesso dalla RIBS alla Sadam Abruzzo.

B. ***Aiuti relativi allo stabilimento di Castiglion Fiorentino***

(16) Tutti gli aiuti sono stati concessi alla Castiglionese, il cui capitale sociale era ripartito tra la RIBS e la Federconsorzi SpA (azionista di maggioranza). In seguito alla liquidazione di quest'ultima e alle conseguenti difficoltà per le società da essa controllate, le azioni della Federconsorzi SpA sono state vendute alla SECI SpA («SECI») e Castiglionese è entrata nel gruppo Sadam il 29 luglio 1992. Si tratta degli aiuti seguenti:

(16.1) Il 2 agosto 1991 è stato concesso un aiuto sotto forma di fideiussione a favore della Castiglionese, proprietaria dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino, per l'apertura di una linea di credito di 41 000 milioni di ITL per coprire le spese della campagna 1991.

(16.2) Con delibera del 16 aprile 1992 il CIPE autorizzava un piano di intervento («piano specifico di intervento 1992») a favore della Castiglionese volto a risanarne la situazione finanziaria (la società aveva chiesto di essere sottoposta ad amministrazione controllata nell'agosto 1991). Le misure attuate sono le seguenti:

a) proroga per un periodo supplementare di dieci anni della partecipazione acquisita nel 1984 per un importo di 12 000 milioni di ITL (l'aiuto costituito da questa prima partecipazione era stato approvato dalla Commissione);

b) conversione in capitale di una parte (20 000 milioni di ITL) del mutuo a tasso agevolato concesso dalla RIBS alla Castiglionese nel 1984 (l'aiuto consistente nella concessione del mutuo era stato approvato dalla Commissione);

c) riscaglionamento in 15 anni del rimborso della parte residua del mutuo di 24 000 milioni di ITL;

d) nuova partecipazione della RIBS nel capitale della Castiglionese per un importo di 10 000 milioni di ITL;

e) concessione da parte della RIBS alla Castiglionese di un mutuo di 20 000 milioni di ITL a tasso d'interesse agevolato;

f) riscatto delle azioni della RIBS di cui alle lettere a), b) e d) da parte della Sadam Abruzzo al loro valore nominale.

III. **MOTIVAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO**

(17) L'argomentazione su cui si fonda la decisione della Commissione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, può essere riassunta come segue.

(18) Gli aiuti concessi dalla RIBS in applicazione delle varie delibere del CIPE già menzionate non rientrano nei piani di ristrutturazione del settore saccarifero approvati dalla Commissione nel 1984 e nel 1991.

(19) Essi non sono previsti nei piani specifici d'intervento, come richiesto dai suddetti piani di ristrutturazione. I piani specifici d'intervento avrebbero peraltro dovuto essere notificati alla Commissione a norma dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, poiché nel dare la propria approvazione di massima ai piani di ristrutturazione, essa si era riservata esplicitamente di pronunciarsi sulla compatibilità delle misure ivi previste.

(20) L'argomento dell'Italia secondo il quale sarebbe possibile dimostrare a posteriori l'esistenza di un nesso di causalità tra gli aiuti concessi dalla RIBS e la realizzazione di investimenti da parte delle imprese beneficiarie è inaccettabile. La Commissione non ha potuto rilevare alcun nesso tra gli aiuti e gli investimenti realizzati.

([3]) Possibile unicamente se il debitore è in grado di soddisfare tutti i crediti privilegiati e il 40 % dei crediti chirografari.

(21) Non si può pertanto accettare che gli aiuti siano stati concessi in forza dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81 del Consiglio, del 30 giugno 1981, relativo all'organizzazione comune di mercati nel settore dello zucchero ([4]), modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1148/98 della Commissione ([5]) in virtù del quale [come la disposizione analoga del regolamento (CEE) n. 1254/89 del Consiglio ([6]), modificato dal regolamento (CE) n. 260/96 della Commissione ([7]), valido per le campagne 1989/90 e 1990/91] gli aiuti per la ristrutturazione del settore bieticolosaccarifero in Italia devono soddisfare le seguenti condizioni:

— devono essere motivati da necessità eccezionali connesse con i piani di ristrutturazione del settore dello zucchero in corso in Italia;

— devono essere conformi a detti piani di ristrutturazione.

(22) Al di fuori del contesto giuridico dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81, gli.aiuti in esame non possono essere considerati né aiuti agli investimenti, né, tenuto conto della situazione in cui versavano i beneficiari al momento delle varie erogazioni, aiuti a imprese in difficoltà.

(23) Alla luce delle regole sugli aiuti agli investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, tali aiuti ricadono nel divieto di concessione di aiuti agli investimenti nel settore dello zucchero.

(24) Quanto alle regole in materia di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, la Commissione ha ritenuto che non sembravano essere rispettati né i criteri applicabili al settore agricolo all'atto dell'avvio del procedimento, né quelli previsti negli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ([8]). Questi orientamenti sono stati modificati nel 1997 per tener conto dei criteri specifici applicabili al settore agricolo ([9]).

IV. **OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI**

(25) Con lettera del 17 aprile 1997 una società privata ha comunicato osservazioni alla Commissione nell'ambito del procedimento avviato a norma dell'articolo 88, paragrafo 2. Si tratta di un'azienda che produce e commercializza zucchero di barbabietola, ed è quindi una diretta concorrente del gruppo Sadam.

(26) Quest'impresa condivide l'analisi della Commissione sia fattuale che giuridica, vale a dire che tutti gli interventi esaminati dalla Commissione a favore degli zuccherifici di Celano e di Castiglion Fiorentino, attualmente di proprietà della Sadam, si sono concretizzati in aiuti che, in definitiva, sono andati a beneficio della Sadam. Quest'ultima è divenuta proprietaria di due stabilimenti, quello di Celano appartenente alla Nusam e quello di Castiglion Fiorentino già di proprietà della Castiglionese, a condizioni di favore, non accettabili in un'economia di mercato.

(27) Tuttavia:

— questa società non condivide la conclusione della Commissione in merito alla decisione del CIPE del 6 agosto 1987 che autorizzava la RIBS a portare a 35 000 milioni di ITL il finanziamento a tasso agevolato a favore dello zuccherificio di Celano. Essa è dell'avviso che la mancata applicazione della delibera del CIPE, e la conseguente mancata erogazione degli importi che ne costituivano l'oggetto, non sia sufficiente ad escludere il carattere di aiuto della misura in questione, dal momento che il mero annuncio della disponibilità di queste risorse avrebbe consentito alla Nusam di ottenere finanziamenti dal sistema bancario che non sarebbero stati altrimenti ottenibili;

— la Commissione non avrebbe inoltre tenuto conto degli effetti distorsivi provocati dalle misure, previste ma non attuate, contenute nella delibera del CIPE del 12 aprile 1988, la cui semplice previsione avrebbe consentito alla Nusam di ottenere altri finanziamenti dalle banche.

(28) L'argomentazione della società in questione sembra basarsi sulla considerazione che l'annuncio della disponibilità di nuove risorse a favore dell'impresa beneficiaria avrebbe sortito i medesimi effetti della concessione di una garanzia di Stato.

(29) Nessuna delle informazioni disponibili consente tuttavia di concludere che, in assenza dell'annuncio suddetto, l'impresa in questione non avrebbe potuto ottenere prestiti dal sistema bancario o che i prestiti che ha potuto ottenere le siano stati concessi a un tasso d'interesse ridotto rispetto al tasso normalmente praticato dagli istituti finanziari per analoghi prestiti ad altre imprese.

V. **OSSERVAZIONI DELL'ITALIA**

(30) L'Italia ha presentato osservazioni preliminari con lettera del 3 aprile 1997. In data 8 giugno 1998 essa ha trasmesso osservazioni dettagliate in merito al procedimento avviato dalla Commissione, che passiamo a riassumere.

([4]) GU L 177 dell'1.7.1981, pag. 4.
([5]) GU L 159 del 3.6.1998, pag. 38.
([6]) GU L 126 del 9.5.1989, pag. 1.
([7]) GU L 34 del 13.2.1996, pag. 16.
([8]) GU C 368 del 23.12.1994.
([9]) GU C 283 del 19.9.1997, pag. 2.

(31) Secondo l'Italia, gli aiuti della parte II concessi in applicazione delle delibere del CIPE rientrano nel piano di ristrutturazione nazionale del settore dello zucchero approvato dalla Commissione con decisione del 15 maggio 1984 (PN 84/90) e successivamente prorogato e aggiornato per il periodo dal 1991/92 al 1995/96 (la proroga e l'aggiornamento del piano PN 91/96 sono stati approvati dalla Commissione con decisione del 20 giugno 1990). I suddetti aiuti rappresenterebbero, in particolare, la continuazione coerente delle misure previste nei due piani specifici d'intervento approvati dalla Commissione con le decisioni del 13 dicembre 1984 per lo zuccherificio di Castiglion Fiorentino e del 5 agosto 1985 per quello di Celano. I due piani specifici d'intervento erano stati approvati dalla Commissione in considerazione della loro conformità al piano di ristrutturazione del settore dello zucchero notificato e approvato.

(32) L'Italia ritiene che i piani di settore approvati dalla Commissione rappresentino il parametro di riferimento della legittimità delle misure adottate con le suddette delibere del CIPE, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee enunziate nella sentenza del 5 ottobre 1994, causa C 47/91 — Italia/Commissione («Italgrani») ([10]).

(33) Secondo questa giurisprudenza, «la Commissione, quando si occupa di un aiuto individuale che si sostiene essere stato concesso in base ad un regime già autorizzato, non può subito esaminarlo direttamente rispetto al trattato. Essa deve limitarsi anzitutto (...) a stabilire se l'aiuto rientri nel regime generale e soddisfi le condizioni fissate dalla decisione di approvazione dello stesso» ([11]).

(34) Nella medesima sentenza la Corte afferma inoltre che «qualora a seguito di un esame così limitato, la Commissione constati che l'aiuto individuale è conforme alla sua decisione di approvazione del regime di cui trattasi, detto aiuto dovrà essere considerato un aiuto autorizzato, e quindi un aiuto esistente» ([12]).

(35) Secondo l'Italia, il fatto che la Commissione abbia subordinato l'approvazione dei due piani di settore alla preventiva notificazione dei piani individuali di intervento costituirebbe soltanto un aspetto procedurale. La constatazione dell'inadempimento dell'obbligo di notificazione preventiva non avrebbe quindi alcuna incidenza sulla valutazione della compatibilità degli aiuti rispetto ai piani di settore. Tale inadempienza, in particolare, non impedirebbe in alcun modo di considerare gli aiuti in esame come aiuti autorizzati, e dunque esistenti ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato, ai quali non si applicherebbe quindi il paragrafo 3 del medesimo articolo.

(36) Gli aiuti contestati dalla Commissione andrebbero qualificati come misure di ristrutturazione, in quanto hanno ripristinato la redditività delle imprese beneficiarie nel medio-lungo periodo nel rispetto del divieto di superamento delle quote di produzione previsto nelle decisioni di approvazione dei piani di settore. Secondo le autorità italiane sarebbe inoltre stato rispettato il principio di proporzionalità tra gli aiuti erogati e i costi e benefici della ristrutturazione. Le stesse autorità hanno fornito alcuni dati intesi a comprovare che i due stabilimenti hanno effettivamente raggiunto l'efficienza economica e finanziaria.

(37) L'Italia fa peraltro notare che è stato rispettato il rapporto tra gli aiuti concessi e gli investimenti realizzati nei due zuccherifici nello stesso periodo.

(38) In particolare, nello zuccherificio di Celano, per il quale il piano prevedeva investimenti per 93 800 milioni di lire [di cui 62 800 nel piano specifico del 1985 ([13]) approvato dalla Commissione], sarebbero stati effettivamente realizzati investimenti per 105 900 milioni di ITL, con interventi della RIBS per un totale di 84 000 milioni di lire (di cui 50 000 milioni previsti nel piano specifico del 1985). L'equivalente sovvenzione di questi aiuti sarebbe del 42,34 % se rapportato agli investimenti previsti nel piano e del 35,81 % se rapportato agli investimenti effettivamente realizzati.

(39) Nello zuccherificio di Castiglion Fiorentino, per il quale il piano prevedeva investimenti per 109 500 milioni di ITL [di cui 62 000 milioni di ITL ([14]) previsti nel piano specifico del 1984 approvato dalla Commissione], sarebbero stati effettivamente realizzati investimenti per 126 500 milioni di ITL, con interventi della RIBS per un totale di 66 000 milioni di ITL (di cui 36 000 milioni di ITL previsti nel piano specifico del 1984). L'equivalente sovvenzione di questi aiuti sarebbe del 44,51 % se rapportato agli investimenti previsti nel piano e del 36,06 % se rapportato agli investimenti effettivamente realizzati.

(40) Secondo l'Italia, gli investimenti realizzati hanno riguardato non soltanto l'ammodernamento tecnologico degli impianti, ma anche il miglioramento della capacità produttiva (espressa in potenzialità di trasformazione di tonnellate di barbabietole/giomo). A conferma di tale affermazione le autorità italiane hanno fornito dei dati.

([10]) Racc. 1994, pag. I-4635.
([11]) Ibidem, punto 24 della motivazione.
([12]) Ibidem, punto 25 della motivazione.
([13]) Queste cifre si riferiscono agli interventi nei due zuccherifici che in quel momento erano di proprietà della Nusam (Celano e Strongoli).
([14]) V. nota n. 13.

(41) L'Italia è pertanto dell'avviso che la ristrutturazione dei due zuccherifici non abbia comportato mutamenti negli equilibri concorrenziali esistenti prima dell'attuazione delle misure in oggetto, né un aumento delle quote di produzione saccarifera in Italia. Gli aiuti, infatti, non sarebbero andati a beneficio di un'impresa determinata, ma sarebbero stati destinati alla ristrutturazione dei due zuccherifici, indipendentemente da chi ne era il proprietario, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi fissati nei piani di settore.

(42) Il PN 84/90 prevedeva in particolare quanto segue:

a) gli interventi della RIBS avrebbero costituito lo strumento specifico della ristrutturazione nel settore dello zucchero;

b) la RIBS avrebbe agito secondo piani specifici d'intervento predisposti per ciascuna delle imprese da ristrutturare;

c) la RIBS avrebbe utilizzato gli strumenti previsti dalla legge n. 700/83, ovvero le partecipazioni, i mutui partecipativi e i mutui a tasso agevolato;

d) gli interventi della RIBS avrebbero dovuto valorizzare la partecipazione azionaria dei bieticoltori nelle società di trasformazione per conseguire più equilibrati assetti agroindustriali;

e) fra gli obiettivi fondamentali del piano si dovevano considerare l'efficienza e la definizione di criteri economici di gestione sia per la componente agricola che per quella industriale;

f) nell'Italia centrale la produzione avrebbe dovuto essere concentrata nello zuccherificio di Castiglion Fiorentino, con la chiusura dell'impianto di Cecina;

g) nell'Italia meridionale, tra gli zuccherifici che dovevano restare in produzione figurava quello di Celano, con la chiusura degli impianti di Capua e di Avezzano;

h) ci si sarebbe potuti avvalere degli interventi della RIBS per riconfigurare in forme nuove il quadro della proprietà degli impianti ai fini di una più elevata efficienza di tutto il settore.

(43) Nell'aggiornamento del PN 84/90 (PN 91/96) si prendeva atto che gli interventi della RIBS attuativi del piano di settore del 1984 avevano comportato partecipazioni per un importo globale di 84 000 milioni di ITL e finanziamenti per un ammontare totale di 327 000 milioni di ITL. Si constatava inoltre la necessità di limitare gli interventi agli impianti esistenti, si confermava l'esigenza di proseguire la realizzazione di un polo industriale di trasformazione nell'Italia centrale e si prevedeva l'utilizzo di nuove risorse per gli interventi della RIBS sulla base dei piani specifici d'intervento.

(44) Secondo l'Italia, i piani specifici d'intervento per gli investimenti a Celano e a Castiglion Fiorentino, approvati dal CIPE, dimostrano chiaramente che l'obiettivo perseguito dagli interventi pubblici era quello della ristrutturazione agricola e industriale del settore bieticolo-saccarifero prevista dai piani nazionali di settore e dall'articolo 46, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1785/81.

(45) In particolare, sempre secondo l'Italia, l'obiettivo della ristrutturazione industriale è stato conseguito, fra l'altro, concentrando l'attività di trasformazione nei due zuccherifici in causa, con la chiusura degli altri tre stabilimenti di Cecina, Avezzano e Latina, la concentrazione tecnica, economica e finanziaria dell'attività di trasformazione in un solo impianto ha comportato benefici in termini di economie di scala e i posti di lavoro sono stati mantenuti senza dover ricorrere agli ammortizzatori sociali a carico dello Stato. L'obiettivo della partecipazione dei bieticoltori alla gestione dell'attività industriale è stato conseguito mediante l'ingresso della società finanziaria nazionale dei bieticoltori, la Finbieticola, nel capitale della società proprietaria dell'impianto di Castiglion Fiorentino. Le imprese beneficiarie degli interventi della RIBS hanno riacquistato una redditività durevole e sono state in grado di soddisfare le condizioni per il rimborso dei prestiti e delle partecipazioni della RIBS. L'obiettivo del mantenimento dei bacini di approvvigionamento agricoli (e quindi del reddito degli operatori del settore bieticolo) è stato conseguito senza aumentare la capacità di produzione dei suddetti bacini. Questi ultimi, secondo le autorità italiane, sarebbero stati dispersi senza gli interventi attuati, dal momento che gli altri impianti di trasformazione sono situati a più di 250 km di distanza rispetto a quelli di Celano e di Castiglion Fiorentino e che, in virtù delle disposizioni comunitarie che fissano il prezzo di intervento dello zucchero, la compensazione delle spese di trasporto delle barbabietole è tale da coprire solo una distanza di 50 km.

(46) Da un punto di vista più generale, l'Italia sottolinea come la Commissione veda con favore le privatizzazioni di imprese pubbliche: secondo le autorità italiane, sia nel caso dello zuccherificio di Celano (di proprietà della Nusam, società partecipata da enti pubblici regionali) che in quello di Castiglion Fiorentino (di proprietà della Castiglionese, società controllata dalla Federconsorzi) gli interventi attuati hanno dato luogo ad una vera e propria privatizzazione.

(47) Le autorità italiane sostengono che per l'acquisto dei due zuccherifici non sono stati erogati aiuti.

(48) Infatti, entrambe le operazioni di trasferimento della proprietà si sono svolte nell'ambito delle procedure di liquidazione sotto il controllo del competente Tribunale fallimentare. Qualsiasi altro operatore interessato avrebbe potuto rispondere alle offerte di vendita alle medesime condizioni e gli interventi della RIBS a favore degli acquirenti sono stati attuati dopo il trasferimento della proprietà.

Rispetto degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato a favore di imprese in difficoltà

(49) Per quanto riguarda il rispetto delle condizioni stabilite negli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, l'Italia ha formulato le osservazioni che seguono.

— *Ripristino della redditività*: gli aiuti concessi dalla RIBS rientrano in un piano specifico di ristrutturazione tecnica e finanziaria volto a ripristinare la redditività dell'impresa a lungo termine. Nel caso in esame tale obiettivo è stato conseguito: le imprese beneficiarie degli interventi hanno riacquistato l'efficienza industriale, economica e finanziaria.

— *Assenza di effetti distorsivi sulla concorrenza degli aiuti alla ristrutturazione*: tale condizione sarebbe rispettata in quanto la capacità di produzione risultante dagli interventi RIBS non supera la quota nazionale assegnata all'Italia, né la quota relativa ai bacini di produzione bieticola oggetto dei piani. Inoltre, poiché la ristrutturazione dei due zuccherifici è stata accompagnata dalla chiusura di altri impianti vicini, gli aiuti della RIBS non hanno inciso sulla produzione di barbabietole dei bacini in questione.

— Gli aiuti della RIBS che hanno preceduto i piani specifici d'intervento del 1990 e del 1992 devono essere considerati *aiuti al salvataggio* come definiti negli orientamenti comunitari pertinenti. Si tratterebbe infatti di misure temporanee, destinate a sostenere le imprese beneficiarie in attesa della ristrutturazione.

Interventi per la ristrutturazione dello zuccherificio di Celano

(50) Secondo l'Italia, tutti gli interventi della RIBS a favore dello zuccherificio di Celano devono essere valutati alla luce delle considerazioni, che seguono.

(51) Nell'esercizio 1988 la situazione finanziaria della Nusam, proprietaria dei due zuccherifici di Celano e di Strongoli rendeva impossibile la realizzazione degli obiettivi fissati all'atto dell'adozione del piano specifico del 1984, approvato dalla Commissione nel 1985. L'esercizio 1988 si era infatti concluso con perdite globali pari a quasi 16 000 milioni di ITL, di cui 6 000 milioni di perdite di gestione dell'impianto di Strongoli.

(52) Dall'analisi dei dati finanziari emergeva la possibilità di mantenere in attività lo zuccherificio di Celano (il cui bilancio di gestione per lo stesso anno era rimasto positivo per circa 2 800 milioni di ITL), mentre era invece evidente l'impossibilità di mantenere in funzione l'impianto di Strongoli. Si constatava inoltre l'incidenza eccessiva degli oneri finanziari connessi all'indebitamento a breve termine dell'impresa.

(53) La situazione dell'impresa descritta in una relazione presentata al ministero dell'Agricoltura dopo l'approvazione del bilancio 1988 evidenziava la necessità di finanziamenti a breve termine per 39 000 milioni di ITL (oltre al debito nei confronti della RIBS per il rimborso del prestito di 35 000 milioni di ITL concesso in attuazione del piano specifico di intervento del 1984).

(54) Vista la situazione, il ministero dell'Agricoltura adottava la decisione di principio di separare le sorti dei due zuccherifici, in modo da evitare che il probabile fallimento della Nusam comportasse la chiusura dell'impianto di Celano e da affidarne la gestione alla Sadam, società affittuaria.

(55) Per l'attuazione di queste disposizioni, con le due delibere del 12 settembre 1989 e del 2 febbraio 1990 (cfr. considerando 15.2 e 15.3), il CIPE autorizzava la RIBS, da un lato, a rilasciare una fideiussione di 2 000 milioni di ITL favore della Sadam, a garanzia degli obblighi tributari della Nusam e, dall'altro, una fideiussione a garanzia del debito della Nusam nei confronti della Sadam per gli investimenti effettuati da quest'ultima durante l'affitto (11 000 milioni di ITL).

(56) Per consentire l'affitto dello zuccherificio di Strongoli, che non sarebbe stato possibile in caso di dichiarazione di fallimento della società, il 2 marzo 1990 l'assemblea degli azionisti della Nusam ha deciso di procedere alla copertura delle perdite dell'esercizio 1988/89 (pari a 31 037 milioni di ITL) mediante, fra l'altro, l'azzeramento del capitale sociale (26 000 milioni di ITL) e la trasformazione di una parte del credito della RIBS (1 542 milioni di ITL). Al tempo stesso, l'assemblea decideva di ricostituire il capitale sociale della Nusam trasformando un'altra quota del credito della RIBS (954 milioni di ITL) e utilizzando versamenti di altri azionisti (1 530 milioni di ITL) (cfr. considerando 15.4).

(57) Il 18 ottobre 1990 la Nusam ha presentato al tribunale di Roma domanda di ammissione alla procedura del concordato preventivo con cessione di beni. La domanda di concordato era corredata dell'offerta di acquisto dello zuccherificio di Celano da parte della Sadam, affittuaria dello stesso.

(58) L'offerta di acquisto prevedeva quanto segue:

a) un prezzo di acquisto di 26 000 milioni di lire, di cui 15 000 milioni di lire costituiti dall'assunzione a carico dell'acquirente di una parte del debito residuo della Nusam nei confronti della RIBS ([15]), e 11 000 milioni di lire, rappresentati dalla rinuncia al credito nei confronti della Nusam, per un importo corrispondente alle spese sostenute dalla Sadam per gli investimenti effettuati all'epoca in cui era affittuaria dell'impianto;

([15]) La rimanenza di tale credito (17 504 milioni di lire) è andata persa in seguito alla dichiarazione di fallimento della Nusam.

b) la restituzione alla RIBS delle fideiussioni concesse alla Sadam;

c) la conferma, da parte del nuovo proprietario, del personale dipendente dello zuccherificio di Celano.

(59) Con sentenza del 18 luglio 1991 il tribunale fallimentare omologava il concordato preventivo, autorizzando la stipula del contratto di vendita dell'impianto di proprietà della Nusam alla Sadam Abruzzo SpA del gruppo Sadam.

(60) Secondo l'Italia, tutta la procedura di vendita è avvenuta sotto il controllo del tribunale, che avrebbe potuto prendere in considerazione anche altre offerte di acquisto da parte di eventuali interessati.

(61) Lo zuccherificio di Strongoli è stato chiuso dalla Nusam al termine della campagna 1992.

(62) È in tale contesto che vanno valutati gli aiuti di cui alla delibera del CIPE del 26 luglio 1990 (cfr. considerando 15.5 e 15.6), in quanto misure destinate ad evitare il fallimento della Nusam e, di conseguenza, la dispersione delle attività di Celano (redditività positiva o «good-will», quote di produzione, bacino di approvvigionamento, dipendenti). La suddetta delibera del CIPE e il piano specifico di intervento pertinente avrebbero in effetti assicurato il conseguimento degli obiettivi del piano di settore, ovvero la concentrazione dell'attività di trasformazione, il mantenimento dei bacini bieticoli e il completamento della ristrutturazione tecnica degli impianti.

(63) La Commissione ritiene che il prezzo pagato dalla Sadam per lo zuccherificio sia inferiore al valore reale del bene, mentre secondo l'Italia il valore calcolato di 31 800 milioni di lire sarebbe in effetti il risultato di una stima «patrimoniale» dei beni, che non teneva conto della redditività negativa («bad-will») della Nusam all'epoca del contratto.

(64) Il nuovo piano specifico fissato dalla suddetta delibera obbligava inoltre l'acquirente Sadam ad effettuare investimenti per diverse decine di miliardi di lire.

(65) Tenuto conto di quanto precede, le misure attuative della delibera CIPE del 26 luglio 1990 sarebbero da considerare come un piano di ristrutturazione inteso ad ammodernare l'impianto, a ridurre i costi di produzione e a ripristinare la redditività nel medio-lungo periodo.

(66) La ristrutturazione impiantistica dello zuccherificio di Celano è consistita nell'ammodernamento di tutte le fasi di produzione. Gli investimenti effettuati hanno prodotto i seguenti risultati:

a) aumento della capacità di trasformazione da 3 700 a 7 500 tonnellate di barbabietole/giorno, assicurando così il ritiro di tutta la produzione bieticola del bacino interessato dopo la chiusura degli stabilimenti di Avezzano e di Latina;

b) aumento della capacità di cristallizzazione da 480 a 800 tonnellate/giorno, che ha permesso di ridurre i costi di magazzinaggio del prodotto liquido;

c) riduzione del consumo energetico da 402 a 320 kg di olio combustibile per tonnellata di zucchero;

d) creazione di un impianto di essiccazione delle polpe.

(67) Quanto agli aiuti di cui alle delibare del CIPE del 12 aprile 1988 e del 28 giugno 1990 (cfr. considerando 15.1 e 15.4), ossia la partecipazione della RIBS alla ricapitalizzazione della Nusam a due riprese, la prima per 5 000 milioni di ITL nel 1988 e la seconda per 25 000 milioni di ITL nel 1990, l'Italia ritiene che siano giustificati dal fatto che il piano di intervento del 1985 a favore dell'impianto di Celano (autorizzato dalla Commissione) è stato modificato nel 1987 per aumentare il volume degli investimenti previsti (investimenti supplementari per 13 000 milioni di ITL). Questi aiuti avrebbero peraltro avuto lo scopo anche di salvaguardare gli interessi della RIBS in quanto azionista della Nusam e di non compromettere l'attuazione dei nuovi orientamenti del piano di settore riveduto (in particolare la costituzione del polo saccarifero nell'Italia centrale).

(68) Gli aiuti di cui ai considerando 15.2 e 15.3 (delibare del CIPE del 12 settembre 1989 e del 2 febbraio 1990) hanno assunto la forma di garanzie concesse dalla RIBS a favore della Sadam, affittuaria dello zuccherificio, a copertura degli obblighi di natura fiscale della Nusam relativi all'attività della stessa nel periodo precedente l'affitto dell'impianto e del debito della Nusam nei confronti della stessa Sadam per gli investimenti realizzati da quest'ultima nel periodo di affitto (le fideiussioni ammontavano, rispettivamente, a 2 000 milioni di ITL e a 11 000 milioni di ITL). A tale proposito, l'Italia sottolinea che le fideiussioni concesse dalla RIBS non hanno comportato effettivi stanziamenti di risorse finanziarie, in quanto non sono mai fatte valere, e che, peraltro, esse non erano state concesse per l'assunzione di mutui, ma a copertura di obblighi contrattuali. Le due garanzie sarebbero state «restituite» (sic) dalla Sadam alla RIBS all'atto dell'acquisto dello zuccherificio di Celano.

Interventi per la ristrutturazione dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino

(69) A parere dell'Italia, l'aiuto sotto forma di garanzia previsto nella delibera del CIPE del 2 agosto 1991 (cfr. considerando 16.1) sarebbe stato giustificato dalla crisi della Federconsorzi, azionista di controllo della società Castiglionese, con la conseguente soppressione dei crediti bancari a favore delle società controllate. In particolare, all'inizio della campagna 1991/92 la Castiglionese ha dovuto chiedere l'ammissione alla procedura dell'amministrazione controllata, senza poter pertanto assicurare il pagamento delle barbabietole ai bieticoltori conferenti.

(70) La fideiussione di 41 000 milioni di lire concessa dalla RIBS alla Castiglionese serviva quindi a garantire i prestiti eventualmente concessi dalle banche alla Castiglionese per pagare i bieticoltori. Peraltro, essa non fu utilizzata per garantire effettive linee di credito presso le banche, ma di fatto, ha avuto la funzione di garanzia «esterna» nei confronti dei bieticoltori, dal momento che le banche hanno concesso alla Castiglionese anticipi garantiti dal solo pegno sullo zucchero successivamente prodotto.

(71) Secondo l'Italia, anche gli interventi della RIBS previsti nella delibera del CIPE del 16 aprile 1992 (cfr. considerando 16.2) vanno considerati come interventi attuativi del PN 1984/1990 e del PN 1991/1996. Essi avrebbero avuto lo scopo di assicurare la continuità dell'attività di trasformazione nell'unico zuccherificio del bacino bieticolo della Toscana e dell'Umbria senza compromettere gli interventi che la RIBS aveva già attuato a favore dell'impianto di Castiglion Fiorentino (fra l'altro, il recupero dei prestiti a tasso bonificato era messo in pericolo dalla crisi della Federconsorzi).

(72) In particolare, l'Italia non condivide l'analisi della Commissione secondo cui gli interventi attuati sulla base della stessa delibera sarebbero da considerarsi aiuti all'acquisto dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino a favore della Sadam, e questo per i motivi che seguono.

(73) La vendita delle azioni della società Zuccherificio Castiglionese SpA, appartenente alla Federconsorzi, si è svolta sotto il controllo del Tribunale fallimentare di Roma nell'ambito del concordato preventivo della Federconsorzi. Pertanto, poiché la vendita ha avuto luogo nel rispetto del regolamento adottato dal tribunale e dopo che tutti gli operatori interessati erano stati invitati a partecipare, è evidente, secondo le autorità italiane, che qualsiasi altro aggiudicatario avrebbe potuto beneficiare degli interventi della RIBS alle medesime condizioni della Sadam. Il suddetto regolamento di vendita nonché il bando della gara a cui sono state invitate la Sadam e la sola altra società che aveva manifestato interesse a partecipare sono stati trasmessi alla Commissione.

(74) Gli interventi approvati con la delibera del CIPE del 16 aprile 1992 non si riferivano pertanto ad un destinatario preciso, ma riguardavano qualsiasi possibile aggiudicatario dell'offerta di vendita il quale soddisfacesse le condizioni fissate nella delibera.

(75) La proroga della partecipazione della RIBS nel capitale della Castiglionese (secondo le norme vigenti, tale possibilità è soggetta alla condizione che i bieticoltori partecipino al capitale della società beneficiaria) è stata concessa in seguito al trasferimento da parte della Sadam alla Finbieticola SpA del 35 % delle azioni della Castiglionese allo stesso prezzo di vendita. La Finbieticola SpA ha inoltre acquistato il 35 % delle azioni corrispondenti all'aumento del capitale effettuato dalla RIBS (pagamento in quindici anni senza interessi) e si è impegnata a riscattare, allo scadere dei quindici anni dal trasferimento di dette azioni, un ulteriore 35 % delle azioni che la RIBS aveva acquistato con la sua prima partecipazione al capitale della Castiglionese.

(76) La ristrutturazione impiantistica dello zuccherificio di Castiglion Fiorentino è consistita nell'ammodernamento di taluni impianti e nella sostituzione di altri. Gli investimenti effettuati hanno prodotto i seguenti risultati:

a) aumento della capacità di trasformazione da 3 500 a 8 500 tonnellate di barbabietole/giorno, consentendo così il ritiro di tutta la produzione bieticola del bacino dopo la chiusura dell'impianto di trasformazione di Cecina;

b) aumento della capacità di cristallizzazione da 400 a 850 tonnellate/giorno, che ha permesso di ridurre i costi di magazzinaggio del prodotto liquido;

c) riduzione del consumo energetico da 368 a 302 kg di olio combustibile per tonnellata di zucchero;

d) ristrutturazione e aumento della potenza degli impianti per la pressione e l'essiccazione delle polpe;

e) adeguamento degli impianti alla normativa in materia ambientale.

(77) Secondo l'Italia, gli aiuti concessi nel corso degli anni dalla RIBS a favore della Nusam, della Castiglionese e della Sadam Abruzzo per la ristrutturazione dei due zuccherifici di Celano e di Castiglion Fiorentino hanno permesso di conseguire gli obiettivi seguenti:

a) il completamento dei piani di investimento, la cui realizzazione non avrebbe altrimenti potuto essere portata a termine, con danno notevole per gli investimenti già effettuati dalla RIBS nelle società beneficiarie;

b) la concentrazione della gestione tecnica, economica, finanziaria e commerciale in un'unica impresa, rendendo possibile realizzare economie di scala;

c) la costituzione di un polo saccarifero nell'Italia centrale, obiettivo contemplato nel piano nazionale di settore, che ha consentito di globalizzare la gestione dei bacini bieticoli interessati, di ridurre la distanza media di approvvigionamento e di modificare le condizioni di raccolta della materia prima per renderle più adeguate alle esigenze dei produttori;

d) la partecipazione degli agricoltori alla gestione dell'impresa di trasformazione (unicamente per lo zuccherificio di Castiglion Fiorentino);

e) il mantenimento dell'occupazione;

f) il ripristino della redditività delle imprese;

g) la ristrutturazione della capacità di produzione (si riscontra una diminuzione globale della capacità di trasformazione di barbabietole/giorno nei bacini di approvvigionamento interessati in seguito alla chiusura dei tre impianti di Cecina, Avezzano e Latina).

(78) Gli interventi della RIBS nelle imprese menzionate al considerando 76 sarebbero dunque, da un lato, destinati a finanziare esclusivamente piani di investimenti e di ammodernamento (escluso qualsiasi aiuto di funzionamento) e, dall'altro, interamente conformi all'obiettivo, fissato nei piani di settore, di mantenere in attività i due zuccherifici di Celano e di Castiglion Fiorentino al fine di assicurare la sopravvivenza dei bacini bieticoli interessati dalla chiusura degli altri impianti di trasformazione.

VI. VALUTAZIONE DEGLI AIUTI

Applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato

(79) Gli articoli 87, 88 e 89 del trattato si applicano al settore della produzione e della commercializzazione dello zucchero in virtù dell'articolo 44 del regolamento (CEE) n. 1785/81.

(80) La Commissione ritiene che i vari benefici concessi dalla RIBS alle società Nusam, Sadam Abruzzo e Castiglionese costituiscano aiuti di Stato soggetti al disposto dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Essi sono stati finanziati con risorse nazionali (il capitale della RIBS è pubblico al 100 %) e falsano la concorrenza favorendo alcune imprese rispetto ai loro concorrenti. Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, gli aiuti concessi miravano a concentrare la produzione di zucchero delle regioni interessate nei due stabilimenti suddetti, attraverso la chiusura di altri stabilimenti situati nelle stesse regioni. Aiuti di questo tipo possono altresì incidere sugli scambi tra gli Stati membri nella misura in cui favoriscono la produzione agricola nazionale, agevolando le esportazioni del prodotto dallo Stato membro interessato od ostacolando le importazioni dello stesso prodotto dagli altri Stati membri.

Dati economici sul settore dello zucchero in Italia ([1])	Quantitativi (milioni di t)	Valore (milioni di ECU)
Importazioni dalla Comunità (zucchero)	281,2	209,3
Importazioni dalla Comunità (isoglucosio)	25,0	11,1
Esportazioni verso la Comunità (zucchero)	57,8	44,5
Esportazioni verso la Comunità (isoglucosio)	7,4	2,3
Barbabietole da zucchero (produzione)		
Italia	13,3	
Comunità 15	120,7	
Valore della produzione		
Italia		5 613
Comunità 15		713

([1]) *Fonte:* Eurostat 1997.

(81) In forza dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81, in Italia gli aiuti nazionali possono essere concessi, in deroga alle regole sugli aiuti di Stato nel settore dello zucchero, se motivati da necessità eccezionali connesse con la realizzazione dei piani di ristrutturazione del settore in corso nel paese.

Pertinenza della giurisprudenza «Italgrani»

(82) A parere della Commissione non possono essere prese in considerazione le osservazioni dell'Italia in merito ai criteri da utilizzare per la valutazione degli aiuti. Dalla giurisprudenza «Italgrani» a cui si riferisce l'Italia (confermata dalla sentenza del Tribunale di primo grado, del 6 luglio 1995 (cause congiunte 447-449/93 AITEC e a./Commissione) ([16]), si deduce che gli aiuti in esame devono essere valutati alla luce delle regole di concorrenza del trattato.

(83) Nella citata sentenza «Italgrani» la Corte di giustizia ha considerato che la Commissione, quando si occupa di un aiuto individuale che si sostiene essere stato concesso in base ad un regime già autorizzato, non può subito esaminarlo direttamente rispetto al trattato, ma prima dell'inizio di qualsiasi procedimento deve solo stabilire se l'aiuto rientri nel regime generale e soddisfi le condizioni fissate dalla decisione di approvazione dello stesso (cfr. considerando 32 e 33).

(84) Tuttavia, la Corte ha anche precisato che quest'obbligo sussiste soltanto nel caso in cui la Commissione, all'atto dell'approvazione del regime generale, non abbia espresso riserve nei confronti dell'esame dei singoli casi di applicazione del regime.

(85) Nella citata sentenza del 6 luglio 1995, il Tribunale di primo grado ha precisato ([17]) che l'obbligo di notificazione individuale degli aiuti erogati in applicazione del regime approvato dalla Commissione costituisce una riserva all'approvazione dello stesso tipo di quella definita nella sentenza c.d. «Italgrani».

(86) È di tutta evidenza che l'approvazione dei piani nazionali di ristrutturazione del settore dello zucchero in Italia (PN 84/90 e PN 91/96), subordinata alla condizione esplicita della preventiva notificazione dei singoli casi di applicazione del regime, non può valere quale approvazione di tutti gli aiuti erogati in base a detti piani.

([16]) Racc. 1995, pag. II-1971.
([17]) Ibidem, punto 129 della motivazione.

(87) Da quanto precede risulta che, pur essendo la Commissione tenuta a verificare che gli aiuti siano stati erogati conformemente alle indicazioni contenute nei piani PN 84/90 e PN 91/96, tale verifica non può in ogni caso esentarla dell'obbligo di esaminare la loro compatibilità con le regole di concorrenza relative ai vari tipi di aiuti concessi.

(88) La conformità delle misure con i piani nazionali di settore deve essere valutata in una duplice prospettiva: innanzitutto occorre verificare se gli aiuti erogati rientrino nella tipologia degli interventi previsti dai piani e, in secondo luogo, se i loro obiettivi e i loro effetti corrispondano a quelli previsti dai piani. Il risultato di queste due verifiche deve essere in entrambi i casi positivo per poter stabilire che gli aiuti sono conformi ai piani nazionali di settore.

Forma degli aiuti

(89) La tipologia degli interventi previsti, descritti dettagliatamente nei piani di settore e nelle norme sugli interventi RIBS nel settore dello zucchero, riguarda l'assunzione di partecipazioni al capitale, i prestiti partecipativi e i mutui a tasso agevolato. Non sono previsti aiuti consistenti nella concessione di garanzie pubbliche o nella rinuncia a crediti o a garanzie sui crediti. Non è nemmeno prevista la possibilità che la RIBS acconsenta all'azzeramento del capitale delle società partecipate per coprirne le perdite, rinunciando in questo modo alla restituzione del capitale investito, né che la RIBS intervenga nelle procedure di liquidazione volte a permettere la vendita di certi beni a condizioni di favore.

(90) Pertanto, non rientrano nella tipologia degli interventi previsti dai piani nazionali di settore i seguenti aiuti accordati dalla RIBS:

1) gli aiuti di cui ai considerando 15.2, 15.3 e 16.1: garanzie a favore della Sadam Abruzzo concesse nel periodo in cui tale società era affittuaria dello stabilimento di Celano e garanzia a favore della Castiglionese per il prestito delle somme necessarie ad avviare l'attività dello zuccherificio nella campagna 1991;

2) aiuti di cui al considerando 15.5: intervento della RIBS nella procedura di concordato preventivo della Nusam (rinuncia alle garanzie del credito, postergazione del credito, consenso al trasferimento del debito residuo della Nusam alla Sadam in cambio dello stabilimento di Celano).

(91) Di conseguenza tali aiuti, già per il semplice fatto che la loro forma non corrisponde a quella prevista dalle pertinenti disposizioni nazionali, non potrebbero essere considerati conformi ai piani nazionali di settore degli anni dal 1984 al 1990 e dal 1991 al 1996; essi devono pertanto essere valutati esclusivamente alla luce dei criteri generali.

Aiuti non previsti da un piano specifico di intervento

(92) Alcuni degli aiuti concessi non sono inoltre previsti nei piani specifici d'intervento, come richiedevano i piani nazionale di settore: la loro concessione è stata infatti decisa in seguito alla constatazione di problemi immediati e contingenti, senza che gli interventi fossero giustificati da una programmazione di più ampio respiro.

(93) L'Italia, in seguito all'avvio del procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato, ha trasmesso alla Commissione le due delibere del CIPE del 26 luglio 1990 e del 16 aprile 1992 relative all'approvazione del nuovo progetto di intervento a favore della Nusam per lo stabilimento di Celano e rispettivamente del nuovo progetto d'intervento a favore della Castiglionese per lo stabilimento di Castiglion Fiorentino.

(94) Le misure d'aiuto attuate dalla RIBS non contemplate dalle suddette delibere esulano quindi anch'esse dal quadro programmatico previsto dai piani nazionali di settore. Si tratta ancora una volta di concessioni di fideiussioni (cfr. considerando 15.2, 15.3 e 16.1) e di assunzioni di partecipazione a favore della Nusam eseguite prima dell'adozione della delibera CIPE del 26 luglio 1990 (cfr. considerando 15.1 e 15.4).

(95) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che le misure consistenti nella concessione di fideiussioni da parte della RIBS (di cui ai considerando 15.2, 15.3 e 16.1), nell'assunzione di partecipazioni nel capitale della Nusam (di cui ai considerando 15.1 e 15.4) e nell'intervento della RIBS nella procedura di concordato preventivo della stessa società (considerando 15.5) non sono conformi ai piani nazionali di settore.

Aiuti per il salvataggio

(96) Secondo l'Italia, le misure che non rientrano nella tipologia di aiuti prevista nei piani nazionali di settore o che non sono previste in un piano specifico di intervento (come richiesto dai piani nazionali) dovrebbero essere considerate aiuti al salvataggio ai sensi dei pertinenti orientamenti comunitari.

(97) Questo argomento non può essere accolto. Secondo gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà gli aiuti devono presentare i seguenti requisiti:

a) consistere in aiuti di tesoreria, sotto forma di garanzia di crediti o di crediti rimborsabili gravati da un tasso di interesse equivalente a quello di mercato;

b) limitarsi, nel loro ammontare, a quanto è necessario per mantenere l'impresa in attività (ad esempio, copertura degli oneri salariali, dell'approvvigionamento corrente);

c) essere versati soltanto per il periodo necessario (di regola non più di sei mesi) alla definizione delle misure di risanamento necessarie e realizzabili;

d) essere motivati da acute difficoltà sociali e non avere effetti negativi ingiustificabili sulla situazione industriale di altri Stati membri.

(98) Le informazioni disponibili non permettono di constatare il rispetto delle suddette condizioni per nessuna delle misure di aiuto contestate.

In nessun caso i mutui, le partecipazioni e le fideiussioni della RIBS sono stati accordati contro pagamento di un tasso d'interesse o di un premio equivalenti al tasso di mercato. Poiché le partecipazioni al capitale sono state riscattate al loro valore nominale al termine del periodo convenuto, il tasso d'interesse applicabile è dello 0 % ([18]). Ad esempio, il prestito di 11 000 milioni di ITL è stato concesso alla Sadam Abruzzo per un periodo di quindici anni (ad un tasso del 2,025 % per i primi cinque anni e dell'8,1 % per i rimanenti dieci anni). Nessun premio sembra essere stato pagato per la concessione delle garanzie.

Gli aiuti non sono stati destinati esclusivamente alla copertura degli oneri salariali o delle spese necessarie per far funzionare le imprese per il breve periodo necessario alla definizione di un piano di ristrutturazione. Inoltre, tutti gli aiuti hanno avuto comunque una durata superiore al termine di sei mesi previsto dagli orientamenti di cui al considerando 96.

Infine l'Italia non ha riferito alcun elemento che permetta di stabilire l'esistenza di difficoltà sociali acute che abbiano reso necessaria la concessione degli aiuti.

Aiuti rientranti nei piani nazionali di settore

(99) Per quanto riguarda le altre misure concesse dalla RIBS per la ristrutturazione degli zuccherifici di Celano e Castiglion Fiorentino (cfr. considerando 15.6 e 16.2), si tratta di assunzione di partecipazione al capitale e di mutui a tasso agevolato, come previsto nei piani di settore.

(100) In ordine alla loro conformità con gli obiettivi dei piani nazionali di settore, la Commissione potrebbe accogliere gli argomenti illustrati dall'Italia per dimostrare che gli aiuti di cui trattasi hanno avuto lo scopo e l'effetto di conseguire alcuni degli obiettivi programmatici descritti in maniera generale nei piani nazionali di settore, in particolare quello di creare un polo di produzione di zucchero nelle regioni del Centro Italia. Altri obiettivi, tuttavia, sono stati conseguiti solo parzialmente: ad esempio, l'obiettivo della partecipazione degli agricoltori alla gestione degli zuccherifici è stato conseguito soltanto nel caso della Castiglionese, ma non nel caso della Sadam Abruzzo. Inoltre, in base alle indicazioni dei piani nazionali, i progetti specifici di intervento negli stabilimenti situati nel Mezzogiorno avrebbero dovuto prevedere le modalità di attuazione di attività integrative o sostitutive dell'attività di produzione di zucchero. A tal fine, la RIBS avrebbe dovuto eseguire uno studio preventivo di fattibilità ed economico finanziario. Sta di fatto però che in nessuno dei piani specifici d'intervento comunicati dall'Italia si fa riferimento all'esecuzione di tale studio, né ai suoi risultati, né a valutazioni compiute dalla RIBS in proposito.

(101) In ogni modo, per i motivi già esposti, la conformità di tali misure con i piani nazionali di settore non potrebbe essere, di per sé, sufficiente a permettere di constatare la compatibilità degli aiuti col mercato comune. D'altronde è per questo che la Commissione, nell'esaminare i piani nazionali di cui trattasi, aveva potuto dare soltanto un'autorizzazione di principio al perseguimento degli obiettivi ivi previsti (ristrutturazione del settore dello zucchero) ed aveva invitato l'Italia a presentare i singoli progetti di intervento ai fini della preventiva approvazione, a norma degli articoli 87 e 88 del trattato.

(102) La Commissione è quindi tenuta ad esaminare, per tutti gli aiuti di cui alla presente decisione, se si possano applicare le deroghe previste ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 87 del trattato e se si possa applicare l'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81, in virtù del quale gli aiuti devono essere motivati da necessità eccezionali legate ai piani di ristrutturazione del settore dello zucchero in corso in Italia.

(103) I punti su cui si basa l'argomentazione dell'Italia sono sostanzialmente due: gli aiuti sarebbero conformi agli orientamenti comunitari e, in secondo luogo, essi rispetterebbero i limiti di intensità normalmente presi in considerazione ai fini della valutazione degli aiuti a favore degli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

(104) L'Italia sostiene che tutti gli aiuti in esame possono essere considerati compatibili con gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

(105) Appare opportuno procedere ad un esame separato degli aiuti concessi, da un lato, alla Nusam e alla Sadam Abruzzo per la ristrutturazione dello stabilimento di Celano e, dall'altro, alla Castiglionese (prima e dopo il suo ingresso nel gruppo Sadam) per la ristrutturazione dello stabilimento di Castiglion Fiorentino.

([18]) Il tasso di riferimento in Italia era del 14,66 % nel 1990 e del 14,4 % nel 1992.

(106) La valutazione mira a verificare, in entrambi i casi, innanzitutto l'esistenza di un vero e proprio piano di ristrutturazione e, in secondo luogo, qualora tale piano esista, il rispetto degli orientamenti comunitari.

Aiuti alla Nusam e alla Sadam Abruzzo per lo stabilimento di Celano

Beneficiario degli aiuti

(107) Nel caso dello stabilimento di Celano, si pone in via preliminare un problema supplementare, ossia quello di identificare il beneficiario degli aiuti concessi dalla RIBS.

(108) In base all'argomentazione dell'Italia, gli interventi pubblici sarebbero stati realizzati a prescindere dal proprietario dello stabilimento e quindi a favore della stessa entità economica (produzione di zucchero negli impianti situati a Celano), gestita prima dalla Nusam e quindi dalla nuova società Sadam Abruzzo.

(109) Questo argomento deve essere disatteso.

(110) La teoria della continuità si scontra con la constatazione immediata che gli aiuti sono stati accordati nel corso della prima fase, ossia quella che precede la delibera CIPE del 26 luglio 1990, a favore della Nusam in qualità di proprietaria dei due stabilimenti di Celano e di Strongoli e, successivamente, in applicazione della delibera suddetta a favore della Sadam Abruzzo.

(111) La Commissione potrebbe accettare l'argomento della continuità dell'«impresa Celano» soltanto nell'ipotesi in cui il trasferimento della proprietà avesse riguardato non solo lo stabilimento (come peraltro è avvenuto), ma anche gli altri elementi costitutivi dell'impresa commerciale, incluse eventualmente le passività connesse alla sua attività economica. In altri termini, solo una successione in senso proprio potrebbe giustificare l'impostazione suggerita dall'Italia. In base alle informazioni fornite dall'Italia, tuttavia, la Sadam, con la procedura di concordato preventivo, non è subentrata nella totalità dei diritti e degli obblighi della Nusam relativi all'attività produttiva dello stabilimento di Celano.

(112) La Nusam ha del resto continuato la propria attività dopo la vendita dello stabilimento di Celano alla Sadam nello stabilimento di Strongoli (il fallimento della società è stato dichiarato il 29 dicembre 1997).

(113) Contrariamente a quanto afferma l'Italia, la Commissione ritiene quindi che gli aiuti concessi dalla RIBS per lo stabilimento di Celano debbano essere valutati distinguendo fra aiuti a favore della Nusam e aiuti a favore della Sadam Abruzzo.

(114) Rimane da verificare se l'insieme di questi aiuti, come sostiene l'Italia, possa essere considerato un piano di ristrutturazione secondo gli orientamenti comunitari.

Aiuti alla Nusam

(115) Per quanto riguarda gli aiuti a favore della Nusam, non coperti dai piani nazionali di settore per i motivi esposti ai considerando 88, 89 e 90 (aiuto di cui al considerando 15.1, partecipazione di 5 000 milioni di ITL, aiuto di cui al considerando 15.4, partecipazione di 2 500 milioni di ITL), si tratta senza alcun dubbio di aiuti a favore di un'impresa in difficoltà. Tali partecipazioni costituiscono in realtà aumenti di capitale successivi a riduzioni di capitale destinate a coprire le perdite di gestione dell'impresa. Esse non rispettano il principio dell'investitore privato in quanto, essendo dirette a coprire perdite di gestione, la possibilità di ottenere un rendimento accettabile era minima. Si tratta comunque di interventi puntuali della RIBS nel capitale della Nusam, decisi caso per caso in seguito alla constatazione dell'esistenza di difficoltà finanziarie dell'impresa e non in base ad un documento che possa essere definito un piano di ristrutturazione.

(116) Le misure di cui al considerando 15.5, lettere a) e b) (rinuncia all'ipoteca, postergazione del credito divenuto chirografario), formalmente sono state prese a favore della Nusam. Tuttavia, poiché si inseriscono in un'operazione più complessa tra gli interventi oggetto della delibera CIPE del 26 luglio 1990 (relativi all'acquisto dello stabilimento di Celano da parte della Sadam Abruzzo) i loro effetti saranno analizzati nel quadro della valutazione delle misure attuate dalla RIBS in applicazione di tale delibera.

(117) Tali misure non presentano i requisiti necessari per poter essere considerate aiuti al salvataggio ai sensi degli orientamenti comunitari pertinenti (considerando 96-98).

(118) Detti orientamenti comunitari esigono che gli aiuti per la ristrutturazione siano concessi in applicazione di un piano di ristrutturazione che permetta di ripristinare l'efficienza economicofinanziaria dell'impresa a lungo termine entro un lasso di tempo ragionevole, sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future. Gli aiuti devono essere collegati ad un programma di ristrutturazione da presentare alla Commissione, completo di tutti i particolari pertinenti.

(119) Dalle informazioni disponibili risulta chiaramente che gli aiuti accordati alla Nusam non facevano parte di alcun piano di ristrutturazione avente ad oggetto il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria dell'impresa. Si tratta di aiuti che perseguivano l'obiettivo, e hanno raggiunto l'effetto, di garantire la sopravvivenza dell'impresa che versava in gravissime difficoltà finanziarie, senza che siano stati analizzati opportunamente i motivi di tali difficoltà, in modo da poter adottare provvedimenti di risanamento interno della Nusam idonei ad eliminarne le cause.

(120) Pertanto gli aiuti in esame non possono essere considerati aiuti alla ristrutturazione ai sensi degli orientamenti comunitari pertinenti.

(121) Il secondo argomento dell'Italia consiste nell'affermazione che gli aiuti avrebbero permesso la realizzazione di investimenti nello stabilimento di Celano.

(122) Alla Commissione, tuttavia, non è stato trasmesso alcun elemento di informazione che permetta di verificare l'esistenza di un piano di investimenti e del nesso indispensabile tra la concessione degli aiuti e la realizzazione di investimenti da parte della Nusam. L'Italia non ha dimostrato che gli aiuti sono stati concessi alla Nusam per permetterle di realizzare investimenti o, in altri termini, che tali investimenti (peraltro non identificati) non si sarebbero potuti effettuare in assenza degli aiuti in esame.

(123) Pertanto, gli aiuti costituiti dalla partecipazione al capitale della Nusam per un importo di 5 000 milioni di ITL e di 2 500 milioni di ITL si configurano come aiuti al funzionamento a favore dell'impresa beneficiaria.

(124) Tenuto conto di quanto esposto, in particolare della situazione finanziaria della Nusam, il valore dell'aiuto da prendere in considerazione è quello di una sovvenzione a fondo perduto di importo corrispondente alle due partecipazioni consecutive suddette (2 500 milioni di ITL e 5 000 milioni di ITL), che non sono mai state rimborsate alla RIBS. D'altro canto è d'uopo constatare che le partecipazioni della RIBS nel capitale dalla Nusam sono andate definitivamente perse in seguito al fallimento di quest'ultima il 29 dicembre 1997. Tali aiuti vanno considerati come aiuti al funzionamento, contrari alla prassi costante della Commissione in materia di applicazione degli articoli 87, 88 e 89 del trattato (sentenza del Tribunale di primo grado, 8 giugno 1995, causa T-459/93-Siemens/Commissione) ([19]).

(125) Alla luce di quanto precede, gli aiuti in esame non possono beneficiare di alcuna delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato.

Aiuti alla Sadam Abruzzo in quanto affittuaria dello stabilimento di Celano

Le fideiussioni

(126) Si tratta di due fideiussioni concesse alla Sadam Abruzzo nel periodo in cui tale società era affittuaria dello stabilimento di Celano (aiuti di cui ai considerando 15.2 e 15.3).

(127) Per le ragioni esposte al considerando 95, tali aiuti non sono coperti dai piani nazionali di settore.

([19]) Racc. 1995, pag. II-1675.

(128) Come la Commissione ha affermato all'avvio del procedimento, tali aiuti devono essere valutati alla luce dei criteri applicabili alle garanzie statali ([20]). L'Italia non ha fornito alcun elemento per dimostrare che tali criteri sono stati rispettati nella fattispecie in risposta all'obiezione della Commissione.

(129) Nemmeno l'affermazione delle autorità italiane secondo cui le due fideiussioni non sono mai state fatte valere è pertinente, in quanto il vantaggio costituito dalla garanzia pubblica si produce al momento in cui la garanzia viene concessa e non esclusivamente quando vi si fa ricorso effettivamente. Conformemente al punto 38 della comunicazione della Commissione concernente l'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE e dell'articolo 5 della direttiva 80/273/CEE della Commissione alle imprese pubbliche dell'industria manufatturiera ([21]), i quali nel caso delle garanzie sono applicabili indifferentemente alle imprese pubbliche e private, la conformità di misure di questo tipo deve pertanto essere esaminata all'atto della loro concessione. La valutazione dell'elemento di aiuto contenuto nelle garanzie dipende inoltre dalla situazione finanziaria delle imprese beneficiarie.

(130) Trattandosi di fideiussioni concesse ad un'impresa che non si trovava in difficoltà finanziarie, il loro valore non corrisponde agli importi garantiti (2 000 + 11 000 milioni di ITL), bensì al prezzo di mercato che la Sadam avrebbe dovuto pagare per garanzie concesse da istituti finanziari in analoghe condizioni di rischio.

(131) La Commissione conferma quindi l'argomentazione esposta al momento dell'avvio del procedimento. Essa considera che gli aiuti concessi dalla RIBS alla Sadam sotto forma di fideiussioni non possono beneficiare di alcuna delle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato, in quanto si configurano come aiuti al funzionamento, che non presentano i requisiti previsti dalle regole comunitarie applicabili agli aiuti concessi sotto forma di garanzia, né i criteri previsti dagli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore delle imprese in difficoltà.

Aiuti connessi al trasferimento dello stabilimento di Celano dalla Nusam alla Sadam

(132) La delibera CIPE del 26 luglio 1990 prevedeva una serie di interventi e di aiuti intesi ad evitare il fallimento della Nusam e a permettere la vendita dello stabilimento situato a Celano dalla Nusam alla Sadam Abruzzo (piano specifico d'intervento 1990).

Le misure attuate consistono:

a) nella rinuncia all'ipoteca sullo stabilimento di Celano quale garanzia per il pagamento del debito residuo di 17 504 milioni di ITL della Nusam nei confronti della RIBS;

([20]) Lettera della Commissione agli Stati membri del 5 aprile 1989 del 12 ottobre 1989.

([21]) GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3.

b) postergazione del credito, diventato in questo modo chirografario, dopo gli altri crediti chirografari. In seguito al fallimento della Nusam del 29 dicembre 1997 tale credito è andato definitivamente perduto;

c) vendita dello stabilimento di Celano dalla Nusam alla Sadam Abruzzo, la quale si accollava il rimborso del debito residuo di 15 000 milioni di ITL nei confronti della RIBS (alle stesse condizioni di rimborso);

d) concessione di un nuovo periodo di preammortamento di cinque anni (esenzione dal pagamento degli interessi) per il rimborso del suddetto debito di 15 000 milioni di ITL;

e) aiuto sotto forma di partecipazione nel capitale della Sadam Abruzzo per un importo di 8 000 milioni di ITL;

f) prestito a tasso agevolato per un importo di 11 000 milioni di ITL concesso dalla RIBS alla Sadam Abruzzo.

(133) Tali aiuti rientrano in un piano specifico di intervento ai sensi dei piani nazionali di settore. La Commissione è tuttavia del parere che non tutti gli aiuti siano conformi ai piani di settore in quanto, come già affermato, alcune delle misure attuate dalla RIBS in applicazione della citata delibera CIPE non rientrano nel tipo di strumento (partecipazione nel capitale, prestiti partecipativi, prestiti agevolati) messi a disposizione della RIBS per agevolare la ristrutturazione del settore saccarifero in Italia.

(134) Il primo degli interventi RIBS oggetto della delibera CIPE del 26 luglio 1990 [di cui al considerando 15.5, lettere a) e b)] era destinato ad impedire il fallimento della Nusam e permettere la vendita dello stabilimento di Celano da tale impresa alla Sadam Abruzzo, che ne era affittuaria. Per conseguire tale obiettivo la RIBS rinunciava all'ipoteca sul credito di 17 504 milioni di ITL nei confronti della Nusam, il che le permetteva di presentare una domanda di ammissione alla procedura del concordato giudiziale. È importante notare che, senza la postergazione del credito ipotecario della RIBS le condizioni previste dalla normativa italiana perché un'impresa in difficoltà possa accedere alla procedura del concordato giudiziale non sarebbero state soddisfatte. Per essere ammessi a tale procedura, i debitori devono infatti essere in grado di soddisfare tutti i crediti privilegiati (come il credito ipotecario della RIBS) e il 40 % dei crediti chirografari. L'avvio della procedura di fallimento in tal caso avrebbe impedito la stipula del contratto di vendita dello stabilimento alla Sadam, in quanto tutte le attività della Nusam sarebbero state poste sotto controllo giudiziario nel quadro di una procedura di liquidazione della stessa società, il che avrebbe potuto comportare la chiusura dello stabilimento (cfr. osservazioni dell'Italia, considerando 54).

(135) Tali operazioni si potrebbero eventualmente considerare interventi che non comportano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato qualora fossero servite a permettere la vendita dello stabilimento a condizioni compatibili con il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato. In realtà le cose non sembrano essere andate così. L'unico beneficio che la RIBS ha potuto trarre dall'insieme delle operazioni previste dalla delibera del CIPE del 26 luglio 1990 è che la Sadam si è accollata un ulteriore debito (prestito agevolato) di 15 000 milioni di ITL della Nusam. Tuttavia, per il rimborso di tale prestito agevolato è stato concesso un nuovo periodo di preammortamento di cinque anni. Va ricordato inoltre che nella misura in cui gli attivi della Nusam, compreso lo stabilimento di Celano (che in base ad una perizia di consulenti indipendenti aveva un valore di 31 800 milioni di ITL), superavano il valore ipotecario di 17 504 milioni di ITL, la RIBS avrebbe dovuto beneficiare del rimborso parziale del secondo debito di 15 000 milioni di ITL.

(136) Ora, non essendo dimostrato che gli altri creditori privati della Nusam si sarebbero comportati in modo analogo rinunciando ai propri crediti, la Commissione ritiene che un simile comportamento non si possa considerare paragonabile a quello dell'investitore privato in un'economia di mercato. La delibera del CIPE del 26 luglio 1990, che prevede la rinuncia ai crediti RIBS e la loro postergazione, è accompagnata da una decisione di vendita dello stabilimento alla Sadam Abruzzo e da altre misure di aiuti di Stato a favore della stessa impresa. Inoltre, la rinuncia ai crediti RIBS non si accompagna ad una rinuncia ai crediti da parte degli altri creditori privati della Nusam. Per analogia con la comunicazione della Commissione sulla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese [22], per escludere che l'operazione configuri aiuti di Stato la rinuncia ai crediti da parte delle autorità pubbliche deve essere proporzionale alla rinuncia ai crediti da parte dei creditori privati.

(137) Tale operazione deve essere quindi considerata come un aiuto di Stato, in quanto non si tratta di un comportamento accettabile per un investitore privato alle condizioni normali di un'economia di mercato.

(138) Ciò premesso, è opportuno identificare il vero beneficiario degli aiuti. Formalmente, il beneficiario era la Nusam. La Commissione ritiene tuttavia che tale società non fruisca di alcun vantaggio finanziario dell'aiuto. Va rammentato, in proposito, che al momento della postergazione del debito la Nusam si trovava in una situazione finanziaria precaria ed ha in seguito fatto fallimento. D'altro canto, la postergazione del credito non riduce l'indebitamento complessivo della Nusam. Gli effetti economici di tale operazione si traducono in una modifica della struttura dell'ordine di precedenza dei creditori di tale società. Nel rinunciare all'ipoteca, la

[22] Bollettino 9-1984.

RIBS rinuncia alla precedenza riservata al suo credito e passa all'ultimo posto, dopo tutti gli altri creditori della Nusam. L'operazione non crea alcun vantaggio per la Nusam che è comunque tenuta a rimborsare tutti i suoi creditori limitatamente alle sue risorse.

(139) La postergazione e la rinuncia a tale credito si iscrivono nel quadro di un insieme di interventi finanziari, decisi alla stessa data, il cui solo obiettivo era quello di permettere il trasferimento dello stabilimento di Celano dalla Nusam alla Sadam. Nelle condizioni normali di mercato, in assenza dell'intervento della RIBS, un simile trasferimento sarebbe stato compiuto ai prezzi di mercato in modo da ottimizzare il rimborso dei creditori della Nusam. Per i motivi sopra esposti, la Commissione ritiene che il prezzo pagato dalla Sadam per il trasferimento dello stabilimento di Celano sia inferiore al prezzo di mercato (cfr. considerando da 141 a 148). Stando così le cose, la Commissione ritiene che l'unico obiettivo dell'operazione fosse il trasferimento dello zuccherificio di Celano dalla Nusam alla Sadam in condizioni di favore. Ciò trova conferma nelle osservazioni dell'Italia (considerando 54), in cui si indica che il ministero dell'Agricoltura aveva preso la decisione di evitare che il probabile fallimento della Nusam comportasse la chiusura dello stabilimento di Celano e di affidarne la gestione alla Sadam. La decisione del ministero è stata presa prima della delibera del CIPE. La Commissione perviene pertanto alla conclusione che una parte dell'aiuto concesso formalmente alla Nusam costituisca in realtà un aiuto alla Sadam per l'acquisto dello stabilimento di Celano. Il valore dell'aiuto corrisponde alla differenza tra il prezzo di mercato di tale stabilimento ed il prezzo veramente pagato dalla Sadam.

(140) Questa conclusione non permette tuttavia di considerare che l'unico effetto economico della postergazione del debito ipotecario di 17 504 milioni di ITL in credito chirografario andasse a vantaggio della Sadam. Tenendo conto delle informazioni fomite dall'Italia, la Commissione ha considerato che tale misura costituisca un aiuto anche a favore degli altri creditori della Nusam. Per questi motivi l'effetto principale della postergazione del credito è stato quello di modificare l'ordine di precedenza dei creditori nel quadro della procedura del concordato preventivo. Poiché l'accesso a tale procedura è permesso soltanto alle imprese in grado di soddisfare tutti i crediti privilegiati e il 40 % dei crediti chirografari, la Commissione ha considerato che la postergazione del credito ha permesso ai creditori della Nusam di recuperare una parte dei crediti maggiore di quella che avrebbero ottenuto senza di tale operazione. In seguito alla rinuncia della RIBS al proprio credito di 17 504 milioni di ITL tutti i creditori avrebbero infatti potuto percepire almeno il 40 % del loro credito. Qualora invece la Nusam fosse stata messa in liquidazione, non sarebbe stato possibile garantire la liquidazione di tutti i debiti prioritari e del 40 % dei crediti chirografari.

(141) Per quanto riguarda il prezzo pagato dalla Sadam per l'acquisto dello stabilimento, nell'apertura del procedimento la Commissione constatava che esso non corrispondeva all'effettivo valore dello stabilimento di Celano, quale risultante della valutazione compiuta dall'esperto nominato dalla RIBS di comune accordo con la Nusam. La stima del valore degli immobili da trasferire era infatti di 31 800 milioni di ITL.

(142) L'Italia non ha contestato né l'esistenza di tale perizia, né l'importo stimato. Nell'argomentazione svolta dall'Italia si afferma che si sarebbe trattato di una valutazione di carattere puramente «patrimoniale», che non teneva affatto conto dell'esistenza di una redditività negativa (bad-will) nel bilancio della Nusam.

(143) La Commissione non capisce però, né l'Italia l'ha spiegato, in che modo il «bad-will» della Nusam avrebbe potuto influire sulla valutazione dello stabilimento di Celano, poiché la Sadam non è subentrata, con l'acquisto degli impianti, negli obblighi connessi all'attività economica del vecchio proprietario. In altri termini, l'Italia non spiega in che modo il prezzo stimato dalla perizia sia stato ricondotto da 31 800 milioni di ITL all'importo offerto dalla Sadam.

(144) Soltanto una vendita nell'ambito di un'asta pubblica avrebbe permesso di conoscere il valore di mercato dello stabilimento trasferito. In assenza di una simile procedura di vendita, alla Commissione non resta che concludere che il prezzo di mercato dello stabilimento di Celano è superiore al prezzo pagato dalla Sadam.

(145) Rispetto alla stima di 31 800 milioni di ITL corrispondente alla perizia, la Sadam ha offerto come prezzo di acquisto dello stabilimento di Celano:

a) la rinuncia al proprio credito nei confronti dalla Nusam per un importo corrispondente agli investimenti realizzati nello stabilimento di Celano nel periodo della locazione (11 000 milioni di ITL) e

b) l'addossamento del debito (prestito a tasso agevolato) di 15 000 milioni di ITL della Nusam nei confronti della RIBS. Per il rimborso di tale debito la RIBS ha accordato alla Sadam un nuovo di periodo di preammortamento di cinque anni.

(146) Il valore nominale dell'offerta (26 000 milioni di ITL) è già più basso del valore indicato nella stima succitata (– 5 800 milioni di ITL).

(147) Occorre inoltre considerare che:

a) il valore economico della rinuncia, da parte della Sadam, al debito della Nusam nei suoi confronti, non corrisponde all'importo del debito stesso. In base alle informazioni disponibili, trattandosi di un credito chirografario, le prospettive di rimborso al momento della rinuncia possono essere ridotte, nell'ipotesi più pessimistica, al 40 % dell'importo del debito (vale a dire 4 400 milioni di ITL);

b) il valore dell'addossamento del prestito agevolato che era stato accordato dalla RIBS alla Nusam deve pertanto essere adattato in considerazione delle agevolazioni di rimborso di tale prestito (abbuono d'interesse, periodo di preammortamento per il rimborso del capitale).

(148) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la vendita dello stabilimento di Celano alla Sadam Abruzzo non sia stata effettuata alle condizioni di mercato e che la differenza tra il prezzo fissato nella delibera CIPE del 26 luglio 1990 e il prezzo stabilito dalla perizia (31 800 milioni di ITL) costituisca un aiuto di Stato a favore della Sadam Abruzzo.

Valutazione degli aiuti a favore della Sadam Abruzzo

Aiuti alla ristrutturazione

(149) È opportuno verificare innanzitutto se, come sostiene l'Italia, tali aiuti possano essere considerati aiuti a favore della ristrutturazione di un'impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà e, anzitutto, se la Sadam Abruzzo potesse beneficiare di aiuti di questo tipo.

(150) Negli orientamenti comunitari pertinenti, le imprese ammesse a beneficiare degli aiuti per il salvataggio e per la ristrutturazione sono definite come «incapaci di riprendersi con le risorse di cui dispongono o ottenendo i fondi necessari dagli azionisti e dal mercato».

Vi si nota d'altronde che «la debolezza finanziaria delle imprese che vengono salvate dai governi e che ricevono aiuti a favore della ristrutturazione è dovuta generalmente ai cattivi risultati del passato e alle scarse prospettive future».

Le imprese che possono beneficiare di tali aiuti sono descritte negli orientamenti attraverso il ricorso ai sintomi tipici (peggioramento della redditività, aumento delle perdite, aumento dell'indebitamento e degli oneri da interessi), sintomi che, di tutta evidenza, non possono caratterizzare un'impresa di nuova creazione. Ciò vale anche per le nuove imprese, create per subentrare nelle attività di un'impresa in difficoltà nel corso di una procedura concorsuale (nella fattispecie, in quel periodo la Nusam era già sull'orlo del fallimento, il quale ha potuto essere ritardato, ma non evitato grazie agli aiuti concessi dalla RIBS). Il punto 2.3 degli orientamenti comunitari pertinenti precisa infatti che la valutazione degli aiuti non viene influenzata da modifiche dell'assetto proprietario dell'impresa beneficiaria.

(151) Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ([23]) prevedono che l'aiuto per il rilevamento di uno stabilimento che ha chiuso o avrebbe chiuso se non vi fosse stata acquisizione può comportare un vantaggio per l'impresa in difficoltà che deve essere esaminato alla luce dei pertinenti orientamenti comunitari. Nella fattispecie la Commissione considera che l'aiuto alla Nusam non soddisfi le condizioni previste dagli orientamenti comunitari (cfr. considerando 116, 117 e 118).

(152) La Sadam Abruzzo è giuridicamente e finanziariamente indipendente dalla Nusam. Gli aiuti accordati dalla RIBS non sono pertanto stati destinati a liquidare i debiti del passato o a risanare una situazione derivante dalla cattiva gestione precedente. Non erano quindi destinati, in realtà, alla ristrutturazione di un'impresa in difficoltà. D'altro canto, le autorità italiane non hanno fornito alcun elemento che permetta di considerare che la Sadam Abruzzo sia un'impresa in difficoltà.

(153) Si deve pertanto ritenere che gli aiuti in esame non possono essere valutati alla luce degli orientamenti comunitari.

(154) Rispetto al secondo argomento sviluppato dall'Italia, ossia che gli aiuti avrebbero permesso la realizzazione di investimenti nei relativi stabilimenti, occorre pertanto valutare gli stessi aiuti alla luce dei criteri applicabili per gli aiuti agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

Conformità al piano di settore

(155) È indispensabile premettere un'osservazione preliminare: in questo settore la prassi costante seguita dalla Commissione nel valutare gli aiuti che lo Stato si prefigge di concedere è quella di applicare le restrizioni settoriali decise per l'esame di ammissibilità al cofinanziamento comunitario ai sensi dei vari regolamenti comunitari che si sono succeduti in materia di miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli [regolamenti (CEE) n. 355/77 ([24]), (CEE) n. 866/90 ([25]) e (CE) n. 951/97 ([26])]. Tale prassi è stata «codificata» in occasione dell'adozione degli orientamenti per gli aiuti di Stato relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ([27]).

(156) Tra le restrizioni settoriali suddette figura il divieto di concessione di aiuti nel settore dello zucchero.

(157) La Commissione ha tuttavia ammesso, in virtù dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81 e in occasione dell'approvazione dei piani nazionali di ristrutturazione del settore dello zucchero in Italia, una deroga a tale restrizione per gli aiuti connessi con le necessità eccezionali di detti piani (così è avvenuto per gli aiuti agli investimenti negli stabilimenti di Celano, Strongoli e Castiglion Fiorentino previsti nei primi piani specifici di intervento a favore della Nusam e della Castiglionese autorizzati dalla Commissione nel 1984 e nel 1985). Tali deroghe sono state valutate caso per caso dalla Commissione in seguito a ciascuna notifica dei piani specifici.

([23]) GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9.

([24]) GU L 51 del 23.2.1977, pag. 1.
([25]) GU L 91 del 6.4.1990, pag. 1.
([26]) GU L 142 del 2.6.1997, pag. 22.
([27]) GU C 29 del 2.2.1996, pag. 4.

(158) La Commissione ritiene che questo aiuto, per i motivi suesposti, non sia conforme ai piani nazionali di settore in quanto non rientra tra gli strumenti ivi previsti per la ristrutturazione del settore saccarifero in Italia. L'aiuto non può pertanto beneficiare della deroga prevista dall'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81 per gli aiuti motivati da necessità eccezionali legate ai piani di ristrutturazione nel settore dello zucchero in corso in Italia.

(159) Da quest'analisi basata sui criteri generali in materia di aiuti di Stato emerge che l'aiuto in esame si configura come un aiuto a favore dell'acquisto di uno stabilimento esistente che, secondo quanto afferma l'Italia, dovrebbe invece essere considerato un aiuto agli investimenti.

Aiuti agli investimenti

(160) Il piano specifico di intervento approvato con la delibera CIPE del 26 luglio 1990 prevedeva una serie di misure di aiuto a favore della Sadam Abruzzo quale compensazione degli «investimenti» seguenti:

a) 15 000 milioni di ITL utilizzati per l'acquisto dello stabilimento di Celano;

b) 11 000 milioni di ITL investimenti realizzati dalla Sadam Abruzzo nel periodo in cui affittava lo stesso stabilimento (il che spiega l'esistenza di un credito di valore corrispondente da Sadam Abruzzo nei confronti della Nusam);

c) 20 000 milioni di ITL di nuovi investimenti (descritti dettagliatamente nel piano specifico di intervento).

(161) La Commissione ritiene che queste categorie di spese non possano essere considerate tutte e tre come investimenti ammissibili ai sensi della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

(162) Per quanto riguarda l'importo di 15 milioni di ITL (prezzo «pagato» dalla Sadam Abruzzo per l'acquisto dello stabilimento di Celano), fatto salto quanto già sopra esposto circa la tipologia e la valutazione degli aiuti concessi per l'acquisto di tale stabilimento, la Commissione ribadisce la propria posizione nei confronti di aiuti concessi per favorire il semplice passaggio di proprietà di un bene esistente. Una simile operazione, poiché non implica alcun vantaggio settoriale, ma costituisce un vantaggio esclusivamente per la parte interessata o, eventualmente, per le parti interessate, non può essere considerata come destinata alla realizzazione di un investimento iniziale nel senso comunitario del termine. Secondo quanto è enunciato negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ([28]), dove si espone la prassi costante seguita dalla Commissione in materia per il settore specifico degli aiuti regionali, «per investimento iniziale si intende un investimento in capitale fisso relativo alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento di uno stabilimento esistente o all'avviamento di un'attività che implica un cambiamento fondamentale del prodotto o del processo di distribuzione di uno stabilimento esistente (tramite razionalizzazione, diversificazione o ammodernamento)». Nel caso in esame tali condizioni non sussistono.

(163) In ogni caso si tratta di spese che al momento dell'erogazione degli aiuti erano già state realizzate.

Pertanto, in ordine agli investimenti realizzati dalla Sadam Abruzzo prima della concessione degli aiuti di cui alla delibera CIPE del 26 luglio 1990 (per un importo di 11 000 milioni di ITL) esse non sono ammissibili come aiuti agli investimenti, in virtù del principio fondamentale in materia di aiuti di Stato secondo cui, per poter essere ritenuti compatibili con il mercato comune, gli aiuti erogati ad un'impresa devono risultare necessari ai fini del risultato perseguito. Tale principio esclude quindi l'ammissibilità di un aiuto che, data la retroattività rispetto all'effetto sperato (in questo caso la realizzazione degli investimenti) non è più in grado di produrre il necessario effetto di incentivo (sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980 — causa 730/79 — Philip Morris/Commissione) ([29]).

(164) Pertanto, le spese per investimenti effettivamente previste nel piano specifico di intervento del 1990 per lo stabilimento di Celano sono esclusivamente quelle relative ai nuovi investimenti progettati, ossia gli investimenti non ancora realizzati alla data dell'adozione della delibera del CIPE in causa.

(165) Tali spese, che ammontano a 20 000 milioni di ITL, sono le sole a possedere i requisiti necessari per poter beneficiare di aiuti di Stato in applicazione dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81 e delle decisioni della Commissione di approvazione dei piani nazionali di settore: si tratta infatti di spese previste nel quadro di un piano specifico di intervento e motivate da necessità eccezionali legate ai piani nazionali suddetti (il piano specifico di intervento le considera infatti necessarie per attuare la ristrutturazione dell'impresa). Eventuali aiuti concessi per la realizzazione di tali spese avrebbero quindi potuto beneficiare di una valutazione favorevole nel quadro degli articoli 87 e 88 del trattato, tenendo conto della deroga di cui all'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81.

([28]) Cfr. nota 24.
([29]) Racc. 1980, pag. 2671.

(166) Poiché lo stabilimento di Celano è situato in una regione che, al momento della concessione degli aiuti, rientrava nell'obiettivo 1, l'importo complessivo degli aiuti di cui la Sadam avrebbe potuto beneficiare per la realizzazione dei nuovi investimenti contemplati dal piano specifico di intervento avrebbe dovuto limitarsi al 75 % delle spese ammissibili (intensità applicabile agli aiuti per gli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli nelle regioni dell'obiettivo 1). Il valore dell'aiuto corrispondente è pari a 15 000 milioni di ITL in equivalente sovvenzione lordo.

(167) Gli aiuti ricevuti dalla Sadam Abruzzo in applicazione della delibera CIPE del 26 luglio 1990 possono essere valutati come segue.

(168.1) Riduzione del prezzo di acquisto dello stabilimento di Celano.

Questo aiuto equivale alla differenza tra il valore accertato dello stabilimento (31 800 milioni di ITL) e il prezzo effettivamente pagato dalla Sadam. L'importo effettivo di tale prezzo è dato dalla somma del valore reale dell'assunzione del prestito di 15 000 milioni di ITL trasferito alla Sadam (ossia il valore nominale del prestito meno gli aiuti rappresentati dalla riduzione del tasso di interesse applicato al prestito rispetto al tasso d'interesse di mercato di quel momento e dalla concessione di un periodo di preammortamento per il rimborso del prestito), più la rinuncia ad un credito che, per le ragioni che abbiamo già esposto, deve essere calcolata a 4 400 milioni di ITL. Questo aiuto è del tutto incompatibile con il mercato comune.

(168.2) Nuova partecipazione della RIBS nel capitale della Sadam Abruzzo per un importo di 8 000 milioni di ITL.

Trattandosi di una partecipazione al capitale riscattato al valore nominale, il valore di tale partecipazione deve essere calcolato considerando questa somma come un prestito a tasso di interesse 0 %, di durata pari a quella della partecipazione stessa, con un periodo di esenzione dal rimborso del capitale della stessa durata del prestito. Il tasso di interesse che serve come base di calcolo dell'equivalente sovvenzione lordo di tale aiuto è il tasso di riferimento comunitario applicabile all'Italia alla data dell'operazione (14,66 %).

(168.3) Mutuo a tasso agevolato per un importo di 11 000 milioni di ITL.

L'equivalente sovvenzione lorda di tale aiuto (che tiene conto della riduzione del tasso d'interesse e dell'esenzione dal rimborso accordata) è calcolata utilizzando come tasso di riferimento il tasso d'interesse comunitario applicabile all'Italia alla data dell'erogazione del prestito (14,66 %).

(169) Gli aiuti di cui ai considerando 168.2 e 168.3 sono incompatibili con il mercato comune poiché il loro valore espresso in equivalente sovvenzione lorda supera l'importo di 15 000 milioni di ITL (20 000 milioni × 75 %), che la Sadam Abruzzo avrebbe legittimamente potuto percepire in quanto aiuti agli investimenti.

Valutazione degli aiuti a favore degli altri creditori della Nusam

(170) La postergazione e la rinuncia da parte della RIBS al credito ipotecario di 17 504 milioni di ITL, trasformato in credito chirografario, costituisce non solo un aiuto di Stato a favore della Sadam Abruzzo, ma anche un aiuto a favore degli altri creditori della Nusam (cfr. considerando 139).

(171) Alla luce dei pertinenti orientamenti comunitari, non si tratta di aiuti a favore degli investimenti né di aiuti per la ristrutturazione di imprese in difficoltà. In assenza di altri fondamenti giuridici, suggeriti dalle autorità italiane o constatati dalla Commissione, gli aiuti in esame devono essere considerati aiuti al funzionamento, contrari alla prassi costante della Commissione in materia d'applicazione degli articoli 87, 88 e 89 del trattato (cfr. considerando 124). Questi aiuti devono quindi essere considerati incompatibili con il mercato comune.

Aiuti per la Castiglionese relativi allo stabilimento di Castiglion Fiorentino

Garanzia

(172) L'apertura di una linea di credito di 41 000 milioni di ITL a favore della società Castiglionese per le spese connesse allo svolgimento della campagna di produzione 1991 (cfr. aiuti di cui al considerando 16.1) era corredata di una garanzia statale.

(173) Per tale aiuto sotto forma di garanzia valgono, in quanto compatibili, gli argomenti di cui ai considerando 126-131. Si tratta di un aiuto al funzionamento non conforme alle condizioni previste dalle regole comunitarie in materia di aiuti sotto forma di garanzie, né agli aiuti a favore delle imprese in difficoltà.

Piano specifico d'intervento (delibera del 16 aprile 1992)

(174) Anche in ordine agli aiuti concessi alla Castiglionese in applicazione del piano specifico d'intervento approvato con delibera CIPE 16 aprile 1992, l'Italia fa valere i due argomenti della conformità con gli orientamenti per gli aiuti a favore delle imprese in difficoltà, in quanto aiuti per la ristrutturazione, e della compatibilità degli aiuti, in quanto aiuti agli investimenti.

Conformità con gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per la ristrutturazione di imprese in difficoltà

(175) La Commissione ritiene che gli aiuti a favore della Castiglionese non siano conformi agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

1. *Non si tratta di un piano di ristrutturazione ai sensi degli orientamenti comunitari*

(176) Per ovviare alle difficoltà della Castiglionese, il piano specifico di intervento del 1992 prevedeva la concessione di una serie di aiuti destinati, da un lato, a ridurre gli oneri finanziari dell'indebitamento nei confronti della RIBS (proroga della partecipazione assunta dalla RIBS nel 1984, trasformazione in capitale di una parte del credito — 20 000 milioni di ITL — su un totale di 24 000 milioni di ITL nei confronti della RIBS, riscaglionamento del debito residuo in quindici anni) e, dall'altro, forniva all'impresa risorse fresche (nuova partecipazione di durata determinata per 10 000 milioni di ITL e nuovo prestito agevolato per 20 000 milioni di ITL).

(177) In base agli orientamenti comunitari, un piano di ristrutturazione di imprese in difficoltà deve permettere di ripristinare entro un lasso di tempo ragionevole l'efficienza economica e finanziaria dell'impresa a lungo termine, sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future. Il piano specifico di intervento approvato dalla delibera CIPE del 26 aprile 1992 non può considerarsi conforme a tale definizione di piano di ristrutturazione.

(178) Gli aiuti per ristrutturazione devono infatti essere legati ad un programma di risanamento dell'impresa da presentare alla Commissione con tutti i necessari dettagli. Inoltre, il ripristino della redditività dell'impresa deve essere ottenuto principalmente attraverso misure interne previste dal piano di ristrutturazione.

(179) Il piano specifico di intervento del 1992 si limita invece ad elencare il fabbisogno finanziario della Castiglionese senza ricercare ed analizzare le cause delle difficoltà che risalivano alla precedente gestione dell'impresa: si fa esclusivamente riferimento a fattori esteri all'impresa stessa, come le modificazioni apportate dalla normativa comunitaria nel settore dello zucchero e l'impatto negativo su tale settore dei negoziati GATT, in particolare in termini di riduzione degli aiuti comunitari.

(180) Di conseguenza non si prevede alcuna misura di risanamento interno all'impresa. I soli obblighi del beneficiario degli aiuti derivanti dal piano specifico di intervento 1992 sono infatti l'obbligo di garantire la continuità del bacino bieticolo di approvvigionamento e di completare la ristrutturazione degli impianti. Tali misure non possono considerarsi misure di risanamento ai sensi della disciplina comunitaria.

(181) Nel piano trasmesso alla Commissione dopo l'avvio del procedimento, non si fa neppure riferimento alle future condizioni di gestione dell'impresa, se non in termini talmente vaghi che è impossibile rintracciarvi la presenza di ipotesi realistiche circa le condizioni future di redditività al lungo termine.

(182) La Commissione considera pertanto che il piano specifico di intervento 1992 non costituisca un piano di ristrutturazione ai sensi degli orientamenti comunitari pertinenti, in quanto non contiene alcuna indicazione precisa che permetta di verificare, da un lato, i motivi delle difficoltà dell'impresa e l'esistenza di misure interne di risanamento e, dall'altro, l'efficacia delle soluzioni proposte e adottate.

2. *Prevenzione dell'indebite distorsioni della concorrenza*

(183) In qualsiasi piano di ristrutturazione è necessario adottare misure per attenuare, per quanto possibile, le ripercussioni sfavorevoli degli aiuti per i concorrenti.

(184) Quando, come nel caso in esame, esistono sovraccapacità sul mercato in cui opera il beneficiario, il piano di ristrutturazione dovrà contribuire, in proporzione all'importo dell'aiuto ricevuto, alla ristrutturazione del settore che serve tale mercato nella Comunità attraverso una riduzione irreversibile delle capacità di produzione o la chiusura di impianti.

(185) Il settore dello zucchero si trova da anni in una situazione di sovraccapacità strutturale. Questo è il motivo per cui è stato istituito, nel quadro del regolamento (CEE) n. 1785/81, un sistema di quote nazionali di produzione, vietando la concessione di qualsiasi nuovo aiuto agli investimenti in tale settore. Quest'ultimo divieto esprime la preoccupazione costante di non permettere aumenti delle capacità di produzione in un settore particolarmente sensibile.

(186) Il piano specifico di intervento del 1992 non prevede alcuna riduzione della capacità di produzione dell'impresa beneficiaria.

(187) La regola, prevista negli orientamenti comunitari, secondo cui il beneficiano di un aiuto per la ristrutturazione procede alla riduzione irreversibile di capacità produttive e alla chiusura di impianti può essere temperata qualora si dimostri che una riduzione della capacità rischierebbe di produrre un peggioramento manifesto della struttura del mercato, dando luogo, per esempio, a situazioni di monopolio o di oligopolio in senso stretto. Tale dimostrazione non è stata fornita per il caso in esame.

(188) In proposito, l'Italia afferma che sarebbe stata rispettata la condizione imposta dalla Commissione, in sede di approvazione dei piani nazionali di settore, che in nessun caso gli aiuti alla ristrutturazione avrebbero dovuto condurre ad un superamento della quota nazionale di produzione di zucchero assegnata all'Italia.

(189) Quest'ultima condizione, tuttavia, è diversa da quella prevista al punto 3, ii) degli orientamenti comunitari la quale mira a salvaguardare il libero gioco della concorrenza in un dato mercato, sottoposto o meno a limiti quantitativi fissati globalmente a livello di ciascuno Stato membro.

(190) L'Italia afferma inoltre che l'aumento della capacità produttiva nello stabilimento di Castiglion Fiorentino (da 3 700 a 7 500 tonnellate di barbabietole trasformate al giorno) avrebbe permesso di garantire il ritiro e la trasformazione delle barbabietole prodotte nel bacino bieticolo che in precedenza lo stabilimento condivideva con un altro zuccherificio situato a Cecina, dopo la chiusura di quest'ultimo. Le condizioni di tale chiusura e il nesso eventuale tra questa e il piano di ristrutturazione della Castiglionese non sono stati precisati.

(191) Si deve pertanto considerare indimostrata l'esistenza di elementi fattuali che permettano di derogare alla regola in virtù della quale, in casi di questo tipo, la ristrutturazione deve accompagnarsi ad una riduzione della capacità produttiva.

3. *Proporzionalità degli aiuti ai costi e ai benefici della ristrutturazione*

(192) Secondo questo terzo criterio, gli aiuti per la ristrutturazione devono essere limitati al minimo strettamente necessario per consentire la ristrutturazione. Tale criterio è rispettato in presenza di varie condizioni. Da un lato, il beneficiario dell'aiuto deve contribuire in maniera significativa al programma di ristrutturazione, sia con fondi propri che ricorrendo a fonti esterne di finanziamento, alle condizioni del mercato. Dall'altro, gli aiuti non devono ridurre indebitamente gli oneri finanziari dell'impresa permettendo ai beneficiari di disporre di liquidità supplementari che potrebbero essere utilizzate per iniziative aggressive e perturbatrici del mercato, senza alcun rapporto con il processo di ristrutturazione. Gli aiuti non dovrebbero, d'altra parte, essere utilizzati per finanziare nuovi investimenti non necessari ai fini della ristrutturazione.

(193) Nel caso dell'aiuto in esame tali condizioni non sono rispettate.

(194) Dalle informazioni disponibili risulta infatti che la ristrutturazione è stata finanziata con risorse fornite esclusivamente dalla RIBS. Nella delibera CIPE del 26 aprile 1992 e nel piano specifico di intervento approvato in virtù della stessa non si fa alcun riferimento ai costi della ristrutturazione posti a carico del beneficiario. Il solo obbligo che lo Zuccherificio Castiglionese doveva rispettare per poter beneficiare di una partecipazione finanziaria (peraltro non quantificata) era quello di completare la ristrutturazione degli impianti. In questo caso si tratta della partecipazione del beneficiario a spese di investimento (la maggior parte delle quali non erano indispensabili ai fini del ripristino della redditività entro un tempo ragionevole) e non della partecipazione («in maniera significativa» come richiesto dagli orientamenti) alle spese globali di ristrutturazione dell'impresa.

(195) D'altro canto è necessario constatare che, in base alle informazioni disponibili, gli aiuti versati alla Castiglionese in applicazione del piano specifico di intervento 1992 hanno permesso non solo di convertire in capitale sociale una parte del debito complessivo della società nei confronti della RIBS, corrispondente a 32 000 milioni di ITL, con l'obbligo di riscatto delle azioni al valore nominale — dopo dieci o quindici anni secondo i casi — e lo scaglionamento del debito residuo (4 000 milioni di ITL) a condizioni di favore, ma anche la realizzazione di investimenti per un importo complessivo (previsto nel piano specifico di intervento) di 47 500 milioni di ITL.

(196) Tali investimenti, tuttavia, non erano tutti necessari ai fini della ristrutturazione. In base a quanto previsto nel piano specifico di intervento del 1992, si consideravano immediatamente necessari per permettere il proseguimento dell'attività nello stabilimento di Castiglion Fiorentino investimenti per complessivi 10 000 milioni di ITL. Il piano specifico di intervento 1992 prevedeva tuttavia investimenti per 2 500 milioni di ITL per i quindici anni dell'intervento RIBS (complessivamente 37 500 milioni di ITL) per il «normale aggiornamento tecnologico» degli impianti: tali investimenti non possono essere considerati necessari ai sensi degli orientamenti sugli aiuti per la ristrutturazione.

(197) Alla luce di quanto precede la Commissione considera che gli aiuti in esame abbiano alleviato in maniera eccessiva gli oneri finanziari dello Zuccherificio Castiglionese, il che ha permesso a tale impresa, tra l'altro, di finanziare un piano di investimenti che non era limitato alla misura strettamente necessaria ai fini della ristrutturazione.

(198) Si deve pertanto concludere che tali aiuti non sono conformi con gli orientamenti comunitari pertinenti.

(199) Analogamente a quanto è stato detto per gli aiuti concessi alla Nusam e alla Sadam Abruzzo, resta da verificare la fondatezza del secondo argomento fatto valere dall'Italia secondo cui gli aiuti concessi alla Castiglionese potrebbero essere autorizzati in quanto aiuti agli investimenti. Per poter essere considerati compatibili con il mercato comune va accertato in primo luogo se essi siano necessari ai fini della ristrutturazione del settore saccarifero in Italia e, in secondo luogo, se rispettino l'intensità massima applicabile ad aiuti di questo tipo nella regione interessata al momento della concessione dell'aiuto.

(200) In ordine alla prima di queste due condizioni, basti rammentare i termini utilizzati dal piano specifico di intervento 1992 secondo cui una parte (37 500 milioni di ITL) degli investimenti previsti era destinata al normale aggiornamento tecnologico degli impianti. Ciò premesso, la Commissione non dispone di alcun elemento di valutazione che permetta di accertare che gli aiuti concessi per la realizzazione di tali investimenti fossero necessari per la ristrutturazione dell'impresa o per la ristrutturazione del settore saccarifero in Italia.

(201) La situazione è diversa invece per gli investimenti che il piano specifico di intervento considera indispensabili per il proseguimento dell'attività dello zuccherificio. Tali spese, che ammontano a 10 000 milioni di ITL sono le sole a possedere i requisiti per poter essere ammesse a beneficiare di aiuti di Stato in forza dell'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81 e delle decisioni della Commissione che hanno approvato i piani nazionali di settore: esse rientrano infatti in un piano specifico di intervento e sono motivate da necessità eccezionali legate ai piani di settore (il piano specifico di intervento le considera infatti necessarie per l'attuazione della ristrutturazione). Gli aiuti eventualmente concessi per la realizzazione di tali investimenti avrebbero quindi potuto beneficiare di una valutazione favorevole a norma degli articoli 87 e 88 del trattato, tenendo conto della deroga di cui all'articolo 46 del regolamento (CEE) n. 1785/81.

(202) Poiché lo stabilimento di Castiglion Fiorentino è situato in una regione che non rientra nell'obiettivo 1 (né vi rientrava al momento dell'erogazione degli aiuti), l'importo complessivo degli aiuti di cui la Castiglionese avrebbe potuto beneficiare per l'esecuzione dei nuovi investimenti previsti dal piano specifico di intervento avrebbe dovuto limitarsi al 55 % delle spese ammissibili (intensità applicabile agli aiuti a favore degli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli nelle regioni non rientranti nell'obiettivo 1).

(203) Il valore dell'aiuto corrispondente ammonta quindi a 5 500 milioni di ITL in equivalente sovvenzione lorda (10 000 milioni × 55 %).

(204) Per il calcolo del valore degli aiuti la Commissione ritiene che, anche se la Castiglionese avesse potuto essere considerata un'impresa in difficoltà, tale valore non possa corrispondere alla totalità dell'importo dei mutui e delle partecipazioni RIBS. La Commissione non dispone infatti di alcun elemento che consenta di concludere che, all'epoca della concessione dei mutui e delle partecipazioni, la Castiglionese non sarebbe stata in grado di rimborsarli. Inoltre, secondo le autorità italiane, le scadenze per il rimborso sono state rigorosamente rispettate. Il valore degli aiuti di cui la Castiglionese ha beneficiato in applicazione della delibera CIPE del 16 aprile 1992 deve essere calcolato come esposto ai considerando 204.1, 204.2 e 204.3.

(204.1) Quanto, proroga per un periodo supplementare di dieci anni della partecipazione di 12 000 milioni di ITL assunta nel 1984.

Il valore di tale partecipazione corrisponde a quello di un prestito a tasso 0 % per la durata di dieci anni, con l'esenzione dal rimborso del capitale per un periodo di pari durata (dieci anni). Il tasso d'interesse da prendere in considerazione per il calcolo dell'equivalente di sovvenzione lorda di tale aiuto è il tasso di riferimento comunitario alla data di erogazione degli aiuti (14,4 %).

(204.2) Il valore della trasformazione in capitale di un debito di 20 000 milioni di ITL e delle partecipazione nel capitale della società per un importo di 10 000 milioni di ITL:

viene calcolato tenendo presente che ciascuna partecipazione equivale ad un prestito a tasso zero di durata pari a quella della partecipazione, con un periodo di preammortamento pari alla durata del prestito. Il tasso di interesse su cui si basa il calcolo dell'equivalente sovvenzione lorda è il tasso di riferimento comunitario alla data della concessione degli aiuti (14,4 %). Qualsiasi ulteriore vantaggio finanziario che abbia accompagnato la trasformazione in capitale del debito di 20 000 milioni di ITL deve evidentemente essere incluso nel calcolo (per esempio, l'azzeramento degli interessi dovuti alla data di trasformazione del debito).

(204.3) Per il riscaglionamento in quindici anni del debito residuo di 4 000 milioni di ITL ed il prestito agevolato di 20 000 milioni di ITL:

l'equivalente sovvenzione lorda di tali aiuti (che tiene conto della riduzione del tasso d'interesse e del periodo di preammortamento accordato) si calcola utilizzando come tasso d'interesse il tasso di riferimento comunitario alla data della concessione degli aiuti (14,4 %).

(205) Pertanto, la parte degli aiuti di cui al considerando 204 che eccede la somma di 5 500 milioni di ITL in equivalente sovvenzione lorda, di cui la Castiglionese avrebbe potuto legittimamente beneficiare in quanto aiuti agli investimenti, non è compatibile con il mercato comune.

Aiuti per l'acquisto della Castiglionese

(206) Gli interventi approvati con la delibera CIPE del 16 aprile 1992 non possono considerarsi un aiuto per acquisto del pacchetto azionario di controllo della Castiglionese.

(207) Tali interventi non avevano infatti un destinatario preciso, ma erano rivolti ai potenziali aggiudicatari della procedura pubblica di vendita, purché in possesso dei requisiti previsti dalla delibera. Una procedura pubblica di vendita è stata realizzata sotto il controllo del tribunale Fallimentare di Roma nell'ambito del concordato preventivo riguardante la Federconsorzi e tutti gli operatori interessati sono stati invitati a partecipare alla gara.

VII. **CONCLUSIONI**

(208) Gli aiuti oggetto della presente decisione, non essendo stati notificati alla Commissione in forza dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, sono stati versati illegalmente, vale a dire senza attendere che la Commissione si sia pronunciata sulla loro compatibilità con il mercato comune.

(209) Inoltre, per le ragioni già esposte, essi sono incompatibili con il mercato comune in quanto ricadono nel divieto di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e non possono beneficiare di alcuna delle deroghe previste dai paragrafi 2 e 3 del medesimo.

(210) In caso di incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, la Commissione deve avvalersi della facoltà riconosciutale dalla sentenza della Corte di giustizia il 12 luglio 1973 nella causa 70/72 — Commissione/Germania ([30]), confermata dalle sentenze del 24 febbraio 1987 causa 310/85 — Deufil/Commissione ([31]) e del 20 settembre 1990 causa C-5/89 — Commissione/Germania ([32]), e ingiungere allo Stato membro di recuperare presso beneficiari l'importo di qualsiasi aiuto illegalmente versato. Tale recupero è necessario a ripristinare la situazione precedente, eliminando i vantaggi finanziari di cui i beneficiari dell'aiuto concesso illegalmente abbiano potuto fruire indebitamente a partire dalla data di erogazione dell'aiuto stesso.

(211) Gli aiuti devono essere rimborsati secondo le procedure previste dal diritto italiano. La loro quantificazione deve essere effettuata dall'Italia nel rispetto dei criteri esposti nella presente decisione. L'importo ottenuto in applicazione di tali criteri produce interessi a decorrere dal momento della concessione degli aiuti fino al momento del loro effettivo recupero. Essi sono calcolati in base al tasso di mercato, con riferimento al tasso utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

(212) La presente decisione fa salve le misure che la Commissione deciderà eventualmente di mettere in atto sul piano del finanziamento della politica agricola comune nel quadro del Fondo europeo agricolo di orientamento di garanzia (FEAOG),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Sono incompatibili con il mercato comune i seguenti aiuti concessi dall'Italia per il tramite della società pubblica RIBS SpA:

a) aiuti alla Nusam SpA sotto forma di partecipazioni al capitale per 5 000 milioni di ITL (12 aprile 1988) e 2 500 milioni di ITL (2 febbraio 1990);

b) aiuti alla Sadam Abruzzo SpA sotto forma di fideiussioni pubbliche per importi garantiti pari a 2 000 (12 settembre 1989) e 11 000 milioni di ITL (2 febbraio 1990);

c) aiuti previsti dalla delibera (CIPE del 26 luglio 1990): degradazione e postergazione di un credito di 17 504 milioni di ITL a vantaggio della Sadam Abruzzo SpA e degli altri creditori della Nusam SpA, nonché riduzione del prezzo d'acquisto dello stabilimento di Celano, compresi i vantaggi connessi all'accollo di 15 000 milioni di ITL, a favore della Sadam Abruzzo SpA;

d) aiuto allo Zuccherificio Castiglionese SpA sotto forma di una fideiussione pubblica per un importo garantito di 41 000 milioni di ITL (2 agosto 1991).

2. Gli aiuti seguenti concessi dall'Italia per il tramite della società pubblica RIBS SpA, in data 26 luglio 1990, alla Sadam Abruzzo SpA sono incompatibili con il mercato comune nella misura in cui il loro valore, espresso in equivalente sovvenzione lorda, supera l'importo di 15 000 milioni di ITL:

a) aiuto sotto forma di assunzione di partecipazione al capitale per un importo di 8 000 milioni di ITL, e

b) aiuto sotto forma di mutuo a tasso agevolato per un importo di 11 000 milioni di ITL.

3. Gli aiuti seguenti concessi dall'Italia per il tramite della società pubblica RIBS SpA in data 16 aprile 1992 allo Zuccherificio Castiglionese SpA sono incompatibili con il mercato comune nella misura in cui il loro valore, espresso in equivalente sovvenzione lorda, supera l'importo di 5 500 milioni di ITL:

a) aiuto sotto forma di proroga del termine di riscatto di una partecipazione pari a 12 000 milioni di ITL per un periodo supplementare di dieci anni;

b) aiuto sotto forma di conversione in capitale sociale di un credito di 20 000 milioni di ITL;

c) aiuto sotto forma di rinegoziazione di un debito di 4 000 milioni di ITL;

d) aiuto sotto forma di assunzione di partecipazione al capitale per un importo di 10 000 milioni di ITL;

e) aiuto sotto forma di un mutuo a tasso agevolato per un importo di 20 000 milioni di ITL.

Articolo 2

1. L'Italia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i rispettivi beneficiari gli aiuti di cui all'articolo 1 già posti illegalmente a loro disposizione entro due mesi dalla notificazione della presente decisione.

2. Il recupero viene eseguito secondo le procedure del diritto italiano. Le somme da recuperare producono interessi dalla data in cui sono state poste a disposizione dei beneficiari fino al loro effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso commerciale utilizzato come tasso di riferimento per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

([30]) Racc. 1987, pag. 813.
([31]) Racc. 1987, pag. 901.
([32]) Racc. 1990, pag. I-3437.

Articolo 3

1. Entro due mesi dalla data di notificazione della presente decisione, l'Italia informa la Commissione circa le modalità utilizzate per il calcolo dell'equivalente sovvenzione degli aiuti da recuperare.

2. Entro due mesi dalla data di notificazione della presente decisione, l'Italia informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarsi.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, l'11 maggio 1999.

Per la Commissione

Franz FISCHLER

Membro della Commissione