DECISIONE DELLA COMMISSIONE

dell'11 novembre 1998

relativa ad una misura di aiuto in favore del cantiere navale INMA SpA prevista dal decreto-legge italiano n. 564/93, convertito nella legge n. 132/94

[notificata con il numero C(1998) 3584]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/379/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentarle le loro osservazioni e tenuto conto delle medesime,

considerando quanto segue:

I

Con lettera della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea del 27 maggio 1997, registrata presso la Commissione il 3 giugno 1997, il governo italiano ha notificato alla Commissione un progetto di aiuto supplementare in favore del cantiere navale INMA, relativo a due contratti di trasformazione di motonavi. Alla notificazione ha fatto seguito una riunione tra i servizi della Commissione e i funzionari del ministero dei Trasporti e della Navigazione, nonché l'invio di una nota delle autorità italiane in data 8 luglio 1997.

Il cantiere navale INMA di La Spezia nel 1994 ha stipulato due contratti di trasformazione di motonavi. Il primo contratto, concluso il 19 agosto, concerneva la motonave «Regal Voyager» appartenente all'armatore St. Thomas Cruises Limited (Bahamas) per un importo di circa 20 miliardi di ITL e il secondo, recante la data del 4 ottobre, riguardava la «Sally Albatros» dell'armatore finlandese Sally AB per un importo di circa 93 miliardi di ITL. Ciascuno dei due contratti ha già beneficiato di un aiuto del 4,5 %, conformemente al massimale fissato dalla Commissione nel 1994 per le attività di trasformazione navale. Tali aiuti sono stati notificati alla Commissione anche nell'ambito del controllo degli aiuti alla costruzione navale di cui all'articolo 11 della direttiva 90/684/CEE del Consiglio [1], modificata da ultimo della direttiva 94/73/CE [2], la cui applicazione è stata prorogata dal regolamento (CE) n. 3094/95 del Consiglio [3], modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2600/97 [4].

Per negoziare i contratti in questione, i due armatori si erano rivolti allo stesso intermediario, la Simonship AB, che aveva lanciato una procedura di gara tra numerosi cantieri europei situati sia all'interno che all'esterno della Comunità. I cantieri comunitari contattati erano stati i seguenti:

— per la Germania: HDW e Lloyd Bremerhaven,
— per la Danimarca: Reparationsværftet,
— per la Spagna: Astileros Españoles,
— per l'Italia: INMA, Fincantieri, e T. Mariotti,
— per i Paesi Bassi: Wiltonfijenoord Drydock,
— per il Portogallo: Lisnave e Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Erano inoltre stati contattati due cantieri finlandesi e due cantieri polacchi.

Tenuto conto del fatto che i dirigenti del cantiere INMA nel corso delle trattative erano stati informati per iscritto dall'intermediario Simonship che gli armatori avevano ricevuto offerte di prezzo più vantaggiose da parte dei cantieri finlandesi e polacchi, è stata presentata istanza presso le autorità competenti italiane per poter beneficiare di un tasso di aiuto del 9 %.

L'istanza di maggiorazione del tasso di aiuto per i due contratti in oggetto si basa sull'articolo 4, paragrafo 5, del decreto legge n. 564/96 convertito con legge n. 132/94 (in prosieguo: «la legge n. 132/94»), il quale prevede che, qualora per l'assunzione di un'iniziativa di trasformazione navale un'impresa navalmeccanica nazionale sia in concorrenza con uno o più imprese di paesi non appartenenti alla Comunità europea, il ministro, previa autorizzazione della Commissione delle Comunità europee, può elevare l'aliquota di cui al comma 1 (nella fattispecie del 4,5 %), senza superare tuttavia l'aliquota di cui al comma 1 dell'articolo 3 (nella fattispecie il 9 %), purché l'impresa dimostri che tale maggiorazione del livello di aiuto è necessaria per contrastare la concorrenza extracomunitaria e consentire l'acquisizione della commessa.

[1] GU L 380 del 31.12.1990, pag. 27.
[2] GU L 351 del 31.12.1994, pag. 10.
[3] GU L 332 del 31.12.1995, pag. 1.
[4] GU L 351 del 23.12.1997, pag. 18.

Nell'inserire tale disposizione nella legge, il legislatore italiano si riferiva ad una dichiarazione della Commissione, iscritta al verbale della 1 450ma sessione del Consiglio del 26 novembre 1990, concernente l'adozione della direttiva 90/684/CEE, che testualmente recita: «qualora uno Stato membro dimostri che i suoi cantieri sono in concorrenza con paesi non europei per la costruzione di piccole navi specializzate di costo inferiore a 10 milioni di ECU o per la trasformazione di navi, qualunque ne sia il valore contrattuale, la Commissione potrebbe, previa opportuna notifica da parte dello Stato membro, autorizzare la concessione di un aiuto alla produzione connesso al contratto a concorrenza del massimale di cui all'articolo 4, paragrafo 1».

II

Dall'esame approfondito delle informazioni fornite dalle autorità italiane si traggono talune constatazioni.

Innanzitutto, è dubbia l'interpretazione che le autorità italiane hanno dato del concetto di «previa opportuna notifica» che figura nella citata dichiarazione della Commissione iscritta al verbale del Consiglio del 1990. Infatti, le misure di aiuto che non rispondono ai criteri enunciati all'articolo 92, paragrafo 3, del trattato, possono essere autorizzate dalla Commissione soltanto a condizione che non falsino o minaccino di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni. Tale esame deve «a fortiori» essere effettuato prima che l'aiuto produca effetti. Orbene, nei due casi in oggetto, come dimostrano i fatti e la relativa analisi fornita in appresso, risulta che il cantiere ha agito nella convinzione che la concessione dell'aiuto fosse scontata e le autorità italiane, procedendo alla notificazione tre anni dopo la firma dei contratti, sembrano ritenere che nella fattispecie l'autorizzazione della Commissione si limiterebbe all'erogazione dei fondi.

In realtà, l'esame cronologico dei fatti, quali precisati nella notificazione, dimostra che il cantiere navale INMA ha presentato domanda di beneficiare della deroga di cui all'articolo 4, comma 5, della legge n. 132/94 rispettivamente in data 1° settembre 1994, per il contratto «Regal Voyager» firmato il 19 agosto, e in data 11 ottobre 1994, per il contratto «Sally Albatros» firmato il 4 ottobre. Le due domande erano pertanto posteriori alla firma dei contratti i cui prezzi, stando all'esame dei dati numerici, erano stati fissati sulla base di una maggiorazione del tasso di aiuto.

In tal modo il cantiere navale non si è attenuto alla legge, la quale precisa chiaramente che il ministro può elevare l'aliquota unicamente previa autorizzazione della Commissione. Nel dare per scontata tale autorizzazione, sulla sola base delle lettere di pressione dell'intermediario incaricato delle trattative contrattuali, il cantiere non ha tenuto conto dell'esame approfondito della situazione del mercato in causa che la Commissione deve compiere per poter eventualmente autorizzare siffatte deroghe, autorizzazione che in ogni caso non può essere considerata automatica, in presenza di tutte le condizioni richieste, dato che, nella citata dichiarazione iscritta al verbale del Consiglio, la Commissione ha precisato che essa «potrebbe» autorizzare una maggiorazione del tasso. L'impiego del condizionale indica chiaramente che la deroga può essere concessa unicamente in circostanze del tutto eccezionali e a condizione che la Commissione abbia la certezza che nessun altro cantiere comunitario sia leso.

L'atteggiamento del cantiere appare ancora più contestabile per il fatto che era in possesso dell'elenco dei cantieri comunitari invitati a presentare offerte già dal 20 giugno 1994, cioè due mesi prima della firma del primo contratto. La reputazione di detti cantieri, che erano assolutamente in grado di qualificarsi per l'appalto, dimostra che esisteva un'effettiva situazione concorrenziale tra cantieri comunitari e, tenuto conto delle informazioni di cui disponeva il cantiere, la Commissione avrebbe potuto esaminare la situazione in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 90/684/CEE. In assenza di siffatto esame, si può perfino ritenere che, nel dare per scontata la concessione dell'aiuto, il cantiere abbia falsato la concorrenza, giacché gli altri cantieri non avevano avuto l'opportunità di presentare un'offerta con un tasso di aiuto del 9 %.

Di conseguenza, con lettera del 18 agosto 1997, la Commissione ha informato il governo italiano della decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato nei confronti della domanda di maggiorazione del tasso di aiuto per i lavori di trasformazione delle motonavi «Regal Voyager» e «Sally Albatros» presso il cantiere INMA.

III

Nell'ambito di tale procedimento, la Commissione ha invitato il governo italiano a presentarle le sue osservazioni; gli altri Stati membri e i terzi interessati sono stati informati mediante pubblicazione della decisione di avvio del procedimento nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* [1].

Le autorità italiane hanno presentato le loro osservazioni con lettera del 17 ottobre 1997.

Successivamente alla pubblicazione, il cantiere interessato nonché la Danimarca hanno presentato le loro osservazioni alla Commissione, tramite rispettivamente uno studio legale (lettera del 12 gennaio 1998) e la Rappresentanza permanente (lettera del 2 gennaio 1998).

Nelle sue osservazioni, la Danimarca sostiene la fondatezza dell'avvio del procedimento deciso dalla Commissione.

Con lettera del 4 febbraio 1998, la Commissione ha trasmesso dette osservazioni alle autorità italiane.

[1] GU C 377 del 12.12.1997, pag. 4.

IV

Nelle loro osservazioni tanto le autorità italiane quanto il cantiere interessato insistono innanzitutto sul fatto che l'aiuto supplementare non è ancora stato accordato e che le regole di notificazione, confermate dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, sono state rispettate per cui non è stato violato l'obbligo di notificazione preventiva dell'aiuto.

Pertanto, dato che l'aiuto non è ancora stato versato, non vi è infrazione, anzi il cantiere si è assunto il rischio di vedersi rifiutare la maggiorazione dell'aiuto. Quindi, nella fattispecie, non sussiste alcun pregiudizio per la concorrenza. Inoltre la direttiva 90/684/CEE non stabilisce espressamente che un progetto di aiuti deve essere notificato prima della stipula del contratto.

Il fatto di aver notificato l'istanza di maggiorazione dell'aiuto tre anni dopo la conclusione del contratto è irrilevante nel merito, ma dimostra, al contrario, che le autorità italiane hanno proceduto ad un esame approfondito circa la sussistenza di tutti i presupposti di diritto e di fatto atti a giustificare l'erogazione del contributo: l'ufficio tecnico del ministero dei Trasporti e della Navigazione ha valutato e ritenuto congrui i prezzi contrattuali presentati da INMA ed ha riscontrato la sussistenza di cantieri extracomunitari interessati alla commessa; concluso positivamente tale esame, le predette autorità ne hanno dato comunicazione alla Commissione, formulando contestualmente l'istanza di autorizzazione all'erogazione; nel corso di tale esame nessuna erogazione è stata effettuata, con la conseguenza che, ove l'autorizzazione comunitaria non fosse accordata, l'impresa si troverebbe costretta ad eseguire la commessa senza l'aiuto supplementare dello Stato.

Le due parti contestano peraltro alla Commissione di aver trascurato l'analisi sul merito e di essersi limitata ad individuare una presunta alterazione della concorrenza. A questo proposito le autorità italiane ritengono che sussiste distorsione di concorrenza soltanto dal momento in cui l'aiuto è effettivamente erogato e che nel caso di specie la Commissione non dimostra concretamente come il fatto di versare l'aiuto tre anni dopo la firma del contratto falsi la concorrenza sul mercato al momento della firma.

Infine le autorità italiane contestano il ricorso all'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 90/684/CEE che la Commissione avrebbe potuto invocare qualora la notificazione in oggetto fosse stata eseguita prima della firma del contratto, giacché nessun testo né dichiarazione lo prevede in caso di applicazione della deroga di cui trattasi.

V

Riguardo alle osservazioni delle autorità italiane e del cantiere interessato, la Commissione innanzitutto, basandosi sulla sentenza della Corte di giustizia, 18 maggio 1993, cause riunite C-356/90 e C-180/91, Belgio/Commissione ([1]), solleva dubbi sul valore di base giuridica della dichiarazione della Commissione iscritta al verbale della 1450ma sessione del Consiglio del 20 dicembre 1990. Infatti la Corte afferma che «per quanto riguarda gli aiuti alla produzione a favore della costruzione e della trasformazione di navi, il criterio adottato è quello del non superamento del massimale comune, previsto all'articolo 4, n. 1, della direttiva. Tale massimale rappresenta ciò che il Consiglio ha considerato come il punto di equilibrio tra le esigenze contraddittorie del rispetto delle regole del mercato comune, da una parte, e dall'altra del mantenimento di un livello sufficiente di attività nei cantieri navali europei nonché della sopravvivenza di un'industria europea della costruzione navale efficiente e competitiva (sesto "considerando" della direttiva).

Risulta quindi evidente che il rispetto del massimale controverso è la condizione essenziale affinché un aiuto alla costruzione navale possa essere considerato compatibile con il mercato comune, mentre il suo funzionamento comporta ipso facto l'incompatibilità dell'aiuto di cui trattasi.

Ne consegue che, in questo contesto, il ruolo della Commissione è limitato alla verifica del rispetto della condizione di cui sopra. Esigere, come sostiene il governo belga, che la Commissione proceda ad una nuova verifica, caso per caso, della compatibilità degli aiuti con riguardo ai requisiti di cui all'articolo 92, n. 1, non solo priverebbe la direttiva di ogni efficacia pratica, ma sarebbe illogico, trattandosi di un regime di deroga, che presuppone necessariamente che gli aiuti considerati siano sin dall'inizio incompatibili con il mercato comune.» ([2])

Ciò detto, anche se la dichiarazione iscritta al verbale della 1450ma sessione del Consiglio oppure l'autorizzazione del regime di aiuti italiano che la consacra potessero essere considerate come base giuridica, la Commissione non può considerare l'aiuto compatibile con il mercato comune.

Infatti, in caso di notificazione di un aiuto in deroga alla regola generale, la Commissione deve essere in grado di verificare che l'aiuto supplementare, pur basandosi su un elemento concreto per potersene avvalere, nel caso di specie la concorrenza di cantieri navali extracomunitari, non provochi una distorsione di concorrenza tra i cantieri comunitari incompatibile con il mercato comune. Va sottolineato che detta verifica è resa ancora più difficile dal fatto che la notificazione è stata effettuata tre anni dopo la firma del contratto. Tenuto conto del numero di cantieri della Comunità che erano stati contattati dall'intermediario, la Commissione ha motivo di supporre che, se questi cantieri fossero stati in grado di presentare offerte sulla base di un aiuto superiore a quello di norma autorizzato, o meno considerevole del 9 % sollecitato dal cantiere, non si può escludere che sarebbero stati parimenti concorrenziali ai fini dell'acquisizione delle commesse in questione.

([1]) Racc. 1993, pag. I-2323.
([2]) Ibidem, punti 31, 32 e 33 della motivazione.

Le parti interessate contestano inoltre alla Commissione di aver trascurato l'analisi fattuale del caso, ma non apportano alcun elemento nuovo che le permetta di approfondire tale analisi. Al contrario, le autorità italiane ritengono che la Commissione non contesti affatto la sussistenza delle condizioni richieste per l'applicazione della deroga, in quanto non menziona l'assenza di chiarimenti o informazioni al riguardo. Tale affermazione tenderebbe ad insinuare che la Commissione potrebbe accontentarsi, come unica prova dell'eventuale necessità di accordare una deroga, del contenuto di due lettere laconiche con cui l'intermediario invita il cantiere a rivedere le sue offerte al ribasso onde evitare il rischio di perdere le commesse a vantaggio dei cantieri extracomunitari.

Nessun dato avvalora tale situazione e i soli dati di cui la Commissione dispone sono quelli dei prezzi fatturati che il cantiere riconosce essere stati in perdita. Nel precisare, in occasione dell'avvio del procedimento, che non era stata in grado di analizzare le condizioni del mercato in particolare tramite la procedura di cui l'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 90/684/CEE, la Commissione indicava molto chiaramente che nutriva dubbi sulla validità stessa della domanda. Inoltre, giacché nelle loro osservazioni né le autorità italiane né il cantiere INMA forniscono nuovi dati numerici atti a dimostrare che era assolutamente necessario raddoppiare l'aiuto per evitare che la commessa fosse attribuita ai cantieri extracomunitari, è più che mai confermata la convinzione della Commissione che il cantiere, nell'abbassare i suoi prezzi, non ha fatto altro che cedere ad un ricatto degli armatori.

D'altronde è evidente che l'aiuto produce effetti al momento della firma del contratto, giacché anche per gli aiuti autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 90/684/CEE, questa precisa che, qualunque sia il momento in cui lo Stato membro versa gli aiuti ai cantieri, si applica il tasso di aiuto in vigore alla firma del contratto. Inoltre, e proprio in Italia, a più riprese, vigenti le direttive sugli aiuti alla costruzione navale, i cantieri non hanno potuto ricevere aiuti in assenza di fondamenti legali, o per ritardi nei lavori parlamentari o perché i regimi non erano ancora stati autorizzati dalla Commissione. Tale situazione non ha mai impedito ai cantieri italiani di acquisire commesse contando sull'effetto dell'aiuto, giacché, allorquando le leggi entravano in vigore, si accontentavano di ricevere l'aiuto senza che ciò incidesse sul prezzo inizialmente stipulato.

Di conseguenza risulta confermato che il cantiere ha dato per scontata la concessione dell'aiuto e anche se, come affermano i suoi avvocati, l'impresa ha assunto un rischio offrendo un prezzo inferiore ai costi senza avere la certezza di ottenere l'aiuto per cui non falsava la concorrenza, nulla assicura alla Commissione che al momento della firma dei contratti, le offerte dei cantieri comunitari concorrenti a prezzi calcolati sulla base di un aiuto del 9 % non avrebbero permesso loro di acquisire le commesse.

Non avendo potuto procedere a tale verifica in tempo utile, in occasione della firma del contratto oppure attualmente, sulla base di dati più concreti forniti dalle autorità italiane, ossia le cifre riguardanti le offerte della concorrenza comunitaria ed extracomunitaria, la Commissione ritiene che le autorità italiane non forniscano la prova che l'elevazione dell'aliquota contributiva a concorrenza di un tasso del 9 % fosse necessaria al cantiere per mantenere i contratti in causa nell'ambito comunitario.

VI

Alla luce di quanto sopra, la Commissione non può concludere che il raddoppio dell'intensità dell'aiuto a concorrenza del 9 % è compatibile con il mercato comune, in quanto il governo italiano non ha dimostrato che gli altri cantieri comunitari, in concorrenza con il cantiere INMA, non sarebbero stati in grado di acquisire le commesse con un aiuto di intensità inferiore al 9 %. Pertanto non si può escludere che il cantiere italiano abbia ottenuto i contratti unicamente perché era previsto un aiuto del 9 % che di fatto lo poneva in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti comunitari. La Commissione non può pertanto autorizzare l'aiuto integrativo del 4,5 % per i lavori di trasformazione delle motonavi «Regal Voyager» e «Sally Albatros» nel cantiere INMA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La maggiorazione del tasso di aiuto del 4,5 % del prezzo contrattuale a favore dei contratti di trasformazione delle motonavi «Regal Voyager» e «Sally Albatros» presso il cantiere navale INMA SpA, prevista dalla legge n. 132/94 e notificata dall'Italia con lettera del 27 maggio 1997, è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

L'Italia non è autorizzata a concedere l'aiuto di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, l'Italia informa la Commissione delle misure adottate per conformarvisi.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, l'11 novembre 1998.

Per la Commissione
Karel VAN MIERT
Membro della Commissione