COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE
del 23 luglio 2003
sull'aiuto di Stato accordato dalla Germania alla Graphischer Maschinenbau GmbH (Berlino)

[notificata con il numero C(2003) 2517]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2004/313/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma dei suddetti articoli,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 21 gennaio 1998, la Germania notificò alla Commissione un aiuto alla ristrutturazione a favore della Graphischer Maschinenbau GmbH (Fabbrica di macchine grafiche Srl, in appresso la «GMB»), avente sede a Berlino. Con lettere del 17 marzo, 30 aprile e 18 giugno 1998, la Commissione ricevette informazioni supplementari.

(2) Con lettera del 17 agosto 1998, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [1], la Commissione informò la Germania di aver deciso d'iniziare, riguardo a tale aiuto, il procedimento previsto all'articolo 93, paragrafo 2 (ora articolo 88, paragrafo 2), del trattato CE. La Commissione chiese alle parti interessate di presentare le loro osservazioni, ma non ne ricevette nessuna.

(3) Nella decisione 1999/690/CE [2], la Commissione concluse che una parte dell'aiuto a favore della GMB era incompatibile con il mercato comune. Si trattava della parte eccedente l'importo di 4,435 milioni di DEM, sul totale di 9,31 milioni di DEM previsto per l'aiuto.

(4) Con sentenza pronunciata il 14 maggio 2002 nella causa T-126/99 (Graphischer Maschinenbau GmbH contro Commissione) [3], il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha annullato la parte negativa della decisione 1999/690/CE.

(5) In seguito a tale sentenza, il 10 gennaio 2003 la Commissione ha chiesto alla Germania informazioni complementari, che ha ricevute il 24 febbraio 2003.

II. DESCRIZIONE DEL PROVVEDIMENTO

La beneficiaria dell'aiuto: la Graphischer Maschinenbau GmbH

(6) La beneficiaria dell'aiuto, la GMB, con sede a Berlino, è una filiale di proprietà al 100 % della Koenig & Bauer-Albert AG (una SpA, in appresso la «KBA»), che ha sede a Würzburg. La GMB fabbrica componenti di macchine per la stampa di giornali e le vende alla KBA, la cui attività principale è la fabbricazione di macchine tipografiche.

Il provvedimento

(7) Per evitare la chiusura dello stabilimento della GMB a Berlino, che si trovava in difficoltà, l'11 settembre 1997 il Land Berlino le concesse aiuti alla ristrutturazione, in forma di una sovvenzione dell'importo di 9,31 milioni di DEM (pari a 4,77 milioni di EUR), per il periodo 1998-2000.

[1] GU C 336 del 4.11.1998, pag. 13.
[2] GU L 272 del 22.10.1999, pag. 16.
[3] Racc. giurispr. CG 2002, pag. II-2427.

Il piano di ristrutturazione

Antefatti

(8) A causa di un drastico calo della domanda nel settore delle macchine per la stampa, nel novembre 1996 la KBA decise di chiudere la fabbrica della GMB, a Berlino, a fine giugno 1997. Di fronte alla minaccia della perdita di posti di lavoro, nel gennaio e febbraio 1997 il Land Berlino e le organizzazioni sindacali interessate condussero trattative con la GMB e la KBA. Tali trattative portarono alla firma, il 24 febbraio 1997, di un patto di «Alleanza per il lavoro», basato su un piano di ristrutturazione elaborato in precedenza, in collaborazione con le autorità di Berlino.

(9) Mediante la ristrutturazione, la GMB intendeva ammodernarsi, ridurre la gamma di prodotti cessando di fabbricare i prodotti non redditizi, e rendere più efficiente il processo di produzione. Sotto il profilo finanziario, il piano si basava sul contributo di 13,62 milioni di DEM fornito dalla KBA a titolo d'investitore privato (assunzione a carico delle perdite di esercizio e apporto di capitale), e su un aiuto di 9,31 milioni di DEM (pari a 4,76 milioni di EUR). I costi totali della ristrutturazione sarebbero ammontati quindi a 22,93 milioni di DEM, compreso l'importo di 4,875 milioni di DEM corrispondente ai costi necessari per lo sviluppo di prodotti più moderni.

(10) Poiché la GMB non disponeva di un proprio reparto di sviluppo, si assunse tale compito la KBA. I lavori di sviluppo ebbero inizio dopo il 24 febbraio 1997. L'11 settembre 1997 il Senato di Berlino adottò la decisione formale di concedere alla GMB l'aiuto dell'importo di 9,31 milioni di DEM. La Germania notificò tale aiuto alla Commissione con lettera del 21 gennaio 1998.

I motivi dell'annullamento della decisione

(11) Nella sua decisione parzialmente negativa (1999/690/CE), la Commissione detrasse dai «costi ammissibili per la ristrutturazione» l'importo di 4,875 milioni di DEM, corrispondente al totale dei costi necessari per lo sviluppo di prodotti più moderni. Secondo la Commissione, tali costi non erano indotti dall'aiuto e la beneficiaria effettiva di questa parte dell'aiuto era la KBA e non la GMB. Di conseguenza, la Commissione ritenne che questa parte dell'aiuto fosse incompatibile con il mercato comune.

(12) Il Tribunale di primo grado annullò la parte negativa di tale decisione in base a due motivazioni giuridiche: la Commissione non aveva interpretato correttamente il criterio dell'incentivo ed era incorsa in errore nel determinare la beneficiaria dell'aiuto.

(13) Secondo il cosiddetto criterio dell'incentivo, l'aiuto di Stato deve indurre alla ristrutturazione. Se l'impresa interessata ha intrapreso la ristrutturazione indipendentemente dall'aiuto di Stato, il criterio dell'incentivo non sarebbe soddisfatto e l'aiuto sarebbe incompatibile con il mercato comune. Per accertare se il criterio dell'incentivo fosse soddisfatto, secondo il Tribunale di primo grado era determinante stabilire in quale momento l'impresa beneficiaria potesse essere sufficientemente sicura di ricevere l'aiuto. A giudizio del Tribunale, tale sicurezza era acquisita prima della notifica dell'aiuto alla Commissione; anzi, ancor prima che le autorità tedesche decidessero formalmente di concedere l'aiuto.

(14) Per determinare chi fosse la vera beneficiaria di quella parte dell'aiuto che doveva servire per le attività di sviluppo, era necessario analizzare gli interessi economici delle due imprese. Secondo il Tribunale di primo grado, non è automaticamente nell'interesse della società madre effettuare lavori di sviluppo per una sua filiale, come si presumeva invece nella decisione.

III. **VALUTAZIONE DEL PROVVEDIMENTO**

(15) Considerata la sentenza del Tribunale e in base alle informazioni supplementari fornite dalla Germania, la Commissione deve procedere a una nuova valutazione del caso. La presente decisione è basata sulla situazione de facto e de jure all'epoca della notifica dell'aiuto.

Presenza di un aiuto di Stato

(16) L'aiuto in oggetto viene erogato mediante risorse statali e intende mantenere in attività la GMB, un'impresa in difficoltà. Tale aiuto potrebbe dunque avere ripercussioni negative sulla situazione dei concorrenti: l'impresa beneficia così di un vantaggio selettivo che potrebbe, per l'appunto, avere ripercussioni negative sulla situazione dei concorrenti. Di conseguenza, poiché il prodotto forma oggetto di scambi internazionali, il sostegno statale può falsare la concorrenza, o minacciare di falsarla, e può incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

(17) Il sostegno statale previsto costituisce dunque un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 (ex articolo 92), del trattato CE, poiché consente all'impresa beneficiaria di procedere alla propria ristrutturazione senza doverne sostenere i costi integrali, come dovrebbe fare invece ogni altra impresa in una normale situazione di mercato.

Compatibilità dell'aiuto con il trattato CE

(18) Gli aiuti alla ristrutturazione possono essere ritenuti compatibili con il mercato comune ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà [1] (in appresso, gli «orientamenti»). La condizione essenziale enunciata negli orientamenti è che l'impresa in difficoltà presenti un valido piano di ristrutturazione.

Condizioni per approvare un aiuto alla ristrutturazione

(19) Un aiuto alla ristrutturazione può essere ritenuto compatibile con il mercato comune, applicando la deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), soltanto se promuove lo sviluppo di determinati rami dell'economia, se non altera le condizioni commerciali in senso contrario all'interesse comune e purché soddisfi i presupposti stabiliti negli orientamenti.

[1] GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12.

(20) Secondo gli orientamenti, la ristrutturazione deve essere parte integrante di un piano valido, coerente e di ampia portata, inteso a ripristinare la redditività dell'impresa nel lungo periodo entro un lasso di tempo ragionevole e in base a ipotesi realistiche sulle future condizioni operative. Inoltre, deve esservi il contributo sostanziale di un investitore privato. Dopo la ristrutturazione, l'impresa deve essere in grado di operare con le proprie risorse, senza successivi sostegni statali.

(21) La decisione 1999/690/CE è stata annullata soltanto per due motivi, relativi al criterio dell'incentivo e alla definizione della beneficiaria. La sentenza ha invece confermato le altre condizioni per la concessione dell'aiuto menzionate nella decisione, ossia la presentazione di un piano di ristrutturazione e l'esigenza di evitare indebite distorsioni della concorrenza. Gli aiuti di Stato contribuiscono allo sviluppo di determinati rami dell'economia se non alterano le condizioni commerciali in senso contrario all'interesse comune. Poiché la quota di mercato della GMB è relativamente esigua, non si palesava una sovraccapacità, né la fabbricazione dei nuovi prodotti poteva portare a un aumento complessivo della capacità. Di conseguenza, si potevano escludere indebite distorsioni della concorrenza.

L'aiuto in proporzione ai costi e ai benefici della ristrutturazione

(22) Una volta appurato che tutte le condizioni sono soddisfatte, resta da esaminare se l'aiuto sia limitato al minimo strettamente necessario per la ristrutturazione dell'impresa. L'importo indicato per i costi di sviluppo è indotto dall'aiuto e va a totale beneficio della GMB.

L'effetto d'incentivo (le circostanze temporali)

(23) Nella decisione 1999/690/CE, la Commissione aveva insistito sugli elementi cronologici del caso, ossia il fatto che si fossero iniziati i lavori di sviluppo già prima della notifica dell'aiuto, avvenuta il 21 gennaio 1998. Secondo la Commissione, se un'impresa procede a lavori di sviluppo senza ricevere un aiuto a tale scopo — come ha fatto la GMB/KBA — l'aiuto alla ristrutturazione successivamente accordato non può più essere ritenuto necessario per tali lavori.

(24) Nella sentenza pronunciata il 17 settembre 1980 nella causa 730/79 (Philip Morris contro Commissione) [1], la Corte di giustizia ha sancito che gli aiuti di Stato possono essere accordati, applicando una delle deroghe previste all'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE, soltanto se sono necessari per indurre una o più imprese ad agire in modo da conseguire l'obiettivo menzionato nella relativa deroga. La Commissione è tenuta a considerare incompatibili con il mercato comune gli aiuti che non inducono i beneficiari ad agire in modo da conseguire gli obiettivi indicati all'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE.

(25) Un'impresa che, a causa della sua situazione finanziaria, necessita di un aiuto alla ristrutturazione per assicurare la propria sopravvivenza, non sempre può attendere di essere assolutamente sicura di ricevere l'aiuto prima di attuare il suo piano di ristrutturazione. In vari casi, può essere molto più opportuno attuare in tempi brevi il piano, così da soddisfare il criterio del ripristino della redditività previsto negli orientamenti.

(26) Spetta alla Commissione valutare le circostanze di ciascun caso, per determinare se la prospettiva di ricevere un aiuto sia abbastanza fondata da soddisfare effettivamente il criterio dell'incentivo. Quindi, per valutare se tale criterio sia soddisfatto, la Commissione deve prendere in considerazione la forma e la natura precisa delle comunicazioni e degli atti delle autorità nazionali competenti, nonché altre circostanze pertinenti, in particolare il carattere d'urgenza risultante dalla situazione economica dell'impresa.

(27) Per quanto riguarda il lasso di tempo entro il quale si può ammettere che vi fosse un incentivo, si devono considerare due aspetti. Anzitutto, si deve presumere che non vi sia nessun incentivo se l'impresa ha iniziato i lavori di ristrutturazione prima che le autorità nazionali avessero palesato la minima intenzione di concedere un aiuto.

(28) In secondo luogo, vi è certamente un incentivo se la Commissione ha adottato una decisione favorevole. Un'impresa che potrebbe forse beneficiare di un aiuto di Stato non può esser certa di riceverlo effettivamente sintantoché lo Stato membro non ha notificato tale aiuto alla Commissione e questa non ne ha accertato la compatibilità con il mercato comune. La notifica di un aiuto, di per se stessa, non ha nessun influsso sulla compatibilità di tale aiuto con il mercato comune.

(29) La notifica dell'aiuto, quindi, non dà la sicurezza che esso sarà approvato a livello comunitario. Sintantoché la Commissione non ha deciso di approvarlo, e anche sintantoché non è scaduto il termine per presentare ricorso contro la decisione, il beneficiario non può essere certo che l'aiuto previsto sia legittimo, il che è la sola base perché egli possa nutrire una legittima aspettativa. La mancanza della certezza assoluta per quanto riguarda la concessione dell'aiuto — e quindi l'insussistenza della legittima aspettativa — nel momento in cui il potenziale beneficiario decide di procedere alla ristrutturazione, non significa peraltro che le assicurazioni in tal senso dategli in precedenza dalle autorità regionali o nazionali non abbiano nessun effetto d'incentivo.

(30) In determinate circostanze, già la decisione politica adottata dalle autorità regionali può fungere da incentivo sufficiente. Tuttavia, in ciascuno dei casi ai quali si applicano gli orientamenti, le circostanze sono differenti. Spetta alla Commissione accertare che sia soddisfatto il criterio dell'incentivo, tenendo conto di tutti gli aspetti pertinenti, comprese le eventuali assicurazioni non vincolanti date da organismi politici a livello nazionale o — come nel caso in oggetto — al livello di un'entità regionale.

[1] Racc. giurispr. CG 1980, pag. 2671, punti 16 e 17.

(31) In base a quest'argomentazione, la GMB poteva legittimamente presumere, al più tardi l'11 settembre 1997, che essa avrebbe ricevuto l'aiuto, poiché a quella data il Senato di Berlino le accordò l'aiuto in forma giuridicamente vincolante.

(32) Tuttavia, già all'epoca dei negoziati del gennaio e febbraio 1997, e certamente con la stipulazione del patto di «Alleanza per il lavoro» il 24 febbraio 1997, la GMB disponeva di una base politica sufficiente per presumere che il criterio dell'incentivo fosse soddisfatto. A giudizio del Tribunale di primo grado, le assicurazioni date dalle autorità politiche nel febbraio 1997 costituivano per la GMB un sufficiente incentivo all'investimento.

(33) Poiché queste assicurazioni politiche non erano giuridicamente vincolanti, basandosi su di esse la GMB affrontava un rischio. Se anche la GMB potesse avere qualche dubbio riguardo alle assicurazioni delle autorità, ne aveva tuttavia fiducia sufficiente da iniziare la ristrutturazione nel febbraio 1997.

(34) Inoltre, all'inizio del 1997 la GMB doveva agire in fretta, per impedire la chiusura dello stabilimento, e quindi dovette ricorrere alle capacità di sviluppo della KBA, che erano le più prontamente disponibili e accessibili. Nella decisione 1999/690/CE, la Commissione ha riconosciuto la correttezza di quest'analisi, rilevando che «le capacità di GMB non avrebbero consentito di sviluppare a breve termine i prodotti innovativi e concorrenziali e che GMB avrebbe pertanto dovuto fare ricorso alle capacità di KBA» (punto 4.3, pag. 24 della GU). Di conseguenza, una parte considerevole delle spese di sviluppo correlate al piano di ristrutturazione erano già state affrontate nel settembre 1997, prima della notifica dell'aiuto.

(35) La Commissione aveva anche riconosciuto — almeno implicitamente — che le assicurazioni date e gli impegni assunti dal Land Berlino nel corso del 1997 riguardo alla concessione dell'aiuto avevano indotto la GMB e la KBA a intraprendere i lavori di conversione.

(36) Si può quindi considerare che il criterio dell'incentivo fosse soddisfatto nel febbraio 1997, quando era ormai chiaro che le autorità politiche di Berlino sarebbero intervenute finanziariamente per impedire la chiusura dello stabilimento della GMB. Tutti gli investimenti effettuati da quel momento in poi si devono ritenere indotti dall'aiuto.

La beneficiaria dell'aiuto

(37) Nella decisione 1999/690/CE, la Commissione ritenne che la parte dell'aiuto relativa ai lavori di progettazione e di sviluppo andasse a vantaggio della KBA, con il risultato che la stessa KBA e non la sua filiale GMB traeva il massimo profitto da tale aiuto e ne era quindi la beneficiaria principale. Tuttavia, procedendo a una nuova valutazione dei fatti e in base all'accertamento sollecitato dalla Corte, non si può constatare nessun interesse finanziario, diretto o indiretto, da parte della KBA.

(38) Per aver la prova che la beneficiaria dell'aiuto fosse la KBA, il Tribunale di primo grado aveva chiesto che si dimostrasse che la KBA aveva un interesse finanziario o commerciale ad assumersi l'onere dei lavori di sviluppo. Secondo la decisione 1999/690/CE, l'asserzione della Commissione era comprovata, in quanto i lavori di progettazione e di sviluppo finanziati dall'aiuto andavano a diretto vantaggio della KBA, la quale aveva un interesse strategico a produrre le proprie forniture all'interno del suo gruppo.

(39) Tuttavia, il rifiuto della Commissione di approvare la parte dell'aiuto corrispondente all'importo di 4,875 milioni di DEM ha comportato, in pratica, che il gruppo KBA ha dovuto assumersi un onere supplementare, in quanto ha effettuato i lavori di sviluppo, necessari per attuare il piano di ristrutturazione, senza riceverne una contropartita finanziaria. La GMB, infatti, non era in grado di fornirgliela. La KBA ha fatturato i costi dei lavori di sviluppo al prezzo dei costi da essa sostenuti, senza realizzare il profitto che, necessariamente, avrebbe dovuto perseguire un'impresa esterna di progettazione e di sviluppo. Tale prezzo era quindi inferiore a quello più conveniente che la GMB avrebbe potuto ottenere sul mercato per procurarsi simili servizi. Di conseguenza, la GMB ha speso l'importo dell'aiuto nel suo proprio interesse. La KBA era semplicemente l'offerente migliore e meno cara per effettuare i necessari lavori di sviluppo.

(40) Considerate tutte queste circostanze, e il fatto che la KBA avrebbe potuto evitare di assumere a proprio carico le perdite della GMB, chiudendo la fabbrica nel giugno 1997, le strette relazioni tra la KBA e la GMB non provano che il versamento dell'aiuto alla GMB andasse necessariamente a beneficio della KBA.

(41) La KBA non aveva neanche altri motivi direttamente o indirettamente finanziari che potessero indurla a finanziare i lavori di sviluppo. Il fatto che, secondo il piano di ristrutturazione, dovesse essere la KBA a effettuare i lavori di progettazione e di sviluppo, che sarebbero stati pagati dalla GMB, non autorizza di per se stesso a concludere che la KBA avesse un interesse a effettuare quei lavori. Il pagamento costituiva la remunerazione dei lavori concretamente compiuti, per i quali i reparti di progettazione e di sviluppo del gruppo KBA avevano dovuto, necessariamente, sostenere costi reali, che senza tale pagamento la KBA non avrebbe potuto coprire.

(42) Inoltre, i reparti di progettazione e di sviluppo della KBA erano già occupati al pieno della loro capacità nella realizzazione di altri progetti, dei quali dovettero ritardare il compimento per poter effettuare i lavori in questione nei tempi brevi resi necessari dalle difficoltà finanziarie della GMB. Questi reparti non erano sottoccupati; anzi, effettuavano lavori redditizi. La KBA non poté trarre nessun particolare profitto dal piano di ristrutturazione, poiché dovette fatturare alla GMB i lavori di sviluppo al prezzo di costo, senza nessun margine di profitto.

(43) Non è neanche comprovata l'asserzione secondo cui una società madre ha in ogni caso un interesse commerciale a procurarsi all'interno del gruppo le componenti del suo processo di produzione. Ciò dipende dalle circostanze specifiche di ciascun caso e, in particolare, dalla situazione dell'offerta sui mercati di tali componenti e dalla questione se sia o no redditizio che la filiale produca tali componenti, tenuto conto di tutti i costi correlati.

(44) La produzione interna va comparata con la possibilità di ottenere da fornitori esterni, in condizioni fidate ed a prezzi interessanti, prodotti equivalenti a quelli sviluppati all'interno. Ricorrere all'esterno può essere più efficiente che predisporre all'interno tutta la catena di fornitura.

(45) Poiché vi erano produttori esterni, la KBA non aveva un interesse commerciale ad effettuare essa stessa i lavori di progettazione e di sviluppo, in modo da poter disporre di una fonte fidata di fornitura delle componenti necessarie per la produzione delle sue macchine. Vi erano già altre fonti fidate di forniture: dunque, la KBA non aveva bisogno di provvedere allo sviluppo di tali prodotti e alla loro fabbricazione da parte della GMB.

(46) I lavori di sviluppo da finanziare con una parte dell'aiuto erano necessari per la sopravvivenza della GMB. Senza tali lavori, la GMB non avrebbe potuto avviare una produzione più moderna, il che costituiva il nucleo del piano di ristrutturazione. La KBA non aveva interesse né finanziario né «strategico» ad effettuare essa stessa i lavori di sviluppo. Come ha osservato il Tribunale di primo grado, la KBA avrebbe potuto, semplicemente, chiudere la GMB, il che era la sua intenzione iniziale. Di conseguenza, i fondi necessari per i lavori di sviluppo erano la condizione indispensabile perché la GMB potesse avviare la nuova linea di prodotti, e la GMB era l'unica beneficiaria dell'aiuto.

IV. **CONCLUSIONE**

(47) La Germania ha notificato, a norma dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, l'aiuto di Stato che si proponeva di concedere ed ha quindi ottemperato all'obbligo di notificare i singoli aiuti, in mancanza di un regime di aiuti approvato. Inoltre, la Commissione osserva che è la prima volta che la GMB, un'impresa in difficoltà, ha chiesto un aiuto alla ristrutturazione.

(48) L'aiuto in oggetto soddisfa le condizioni stabilite negli orientamenti, poiché mediante il piano di ristrutturazione viene ripristinata la redditività dell'impresa nel lungo periodo, non ne derivano ripercussioni negative sulle condizioni commerciali e un contributo considerevole viene apportato da un investitore privato. Di conseguenza, tale aiuto è compatibile con il mercato comune.

(49) Considerato quanto sinora esposto, la Commissione ritiene che l'aiuto notificato, costituito da una sovvenzione dell'importo di 9,31 milioni di DEM (pari a 4,77 milioni di EUR), che la Germania ha accordato alla GMB, soddisfa i criteri per essere considerato compatibile con il mercato comune,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato di 9,31 milioni di DEM (pari a 4,77 milioni di EUR), accordato dalla Germania alla Graphischer Maschinenbau GmbH per la ristrutturazione dello stabilimento di produzione di Berlino è compatibile con il mercato comune.

Articolo 2

Destinataria della presente decisione è la Repubblica federale di Germania.

Fatto a Bruxelles, il 23 luglio 2003.

Per la Commissione

Mario MONTI

Membro della Commissione