DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 27 marzo 1996

relativa all'aiuto concesso dall'Italia all'impresa CECA Altiforni e Ferriere di Servola, società in amministrazione straordinaria, sita a Trieste, Italia

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(96/515/CECA)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, in particolare l'articolo 4, lettera c),

vista la decisione n. 3855/91/CECA della Commissione, del 27 novembre 1991, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia [1],

dopo aver invitato gli altri Stati membri e gli interessati a presentare osservazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4 della suddetta decisione e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I

FATTI E PROCEDURA

Facendo seguito ad una denuncia presentatele da un'impresa concorrente, la Commissione, con lettere del 28 febbraio 1994 e del 13 luglio 1994, ha richiesto chiarimenti al governo italiano in merito a presunti aiuti concessi all'impresa siderurgica Altiforni e Ferriere di Servola (nel prosieguo «AFS»).

Con lettere del ministero per l'Industria, il commercio e l'artigianato del 17 marzo 1994 e del 4 agosto 1994, il governo italiano, pur affermando di non aver concesso alcun aiuto di Stato, riconosceva che era accordata una garanzia statale ex articolo 2 bis della legge italiana n. 95/1979 su affidamenti accordati da alcune banche a favore di AFS.

In base alle informazioni in suo possesso, ivi comprese quelle fornitele dal governo italiano, la Commissione ha accertato che:

i) AFS aveva accumulato debiti cinque volte superiori al proprio capitale sociale. Le condizioni finanziarie dell'impresa erano pessime, tanto che il tribunale ne aveva dichiarato lo stato di insolvenza; AFS è stata quindi messa in amministrazione straordinaria ai sensi della legge italiana n. 95/1979;

ii) l'intervento pubblico, sotto forma di garanzia ai sensi della legge italiana n. 95/1979, ha permesso a AFS di reperire dei fondi per proseguire le proprie attività;

iii) il fido concesso a AFS e garantito dallo Stato italiano ammontava a 26,5 miliardi di LIT;

iv) AFS non ha corrisposto al governo italiano alcun premio o altro compenso per la garanzia accordata.

In considerazione di quanto sopra esposto, la Commissione ha comunicato alle autorità italiane di nutrire seri dubbi sul fatto che, a normali condizioni di mercato, AFS avrebbe potuto ottenere un fido e che un ente privato le avrebbe concesso qualsiasi tipo di garanzia, visto il suo stato di insolvenza. La Commissione ha sottolineato il fatto che, secondo la propria prassi e in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, qualsiasi garanzia statale fornita ad un'impresa in difficoltà che non potrebbe essere finanziata da enti finanziari privati né ricevere condizioni più favorevoli rispetto a quelle normalmente applicate sul mercato finanziario costituisce un aiuto di Stato, anche se non attivata.

Poiché a tale stadio non era ancora possibile stabilire se l'aiuto fosse compatibile con il mercato comune, in data 23 novembre 1994 la Commissione ha deciso di avviare una procedura a norma dell'articolo 6, paragrafo 4 della decisione n. 3855/91/CECA. Con lettera del 12 dicembre 1994, la Commissione ha comunicato al governo italiano tale decisione, chiedendo di precisare i motivi per cui non era stato rispettato l'obbligo della notifica preventiva.

La lettera è stata pubblicata il 19 settembre 1995 nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* per invitare gli altri Stati membri e i terzi interessati a presentare osservazioni al riguardo [2].

[1] GU n. L 362 del 21. 12. 1991, pag. 57.

[2] GU n. C 242 del 19. 9. 1995, pag. 4.

II

LE OSSERVAZIONI DEGLI ALTRI INTERESSATI

Nell'ambito della presente procedura, la Commissione ha ricevuto le osservazioni dei governi tedesco e britannico, nonché dell'associazione dei produttori siderurgici britannici (British Iron and Steel Producers Association — BISPA) e dell'associazione tedesca dei produttori di ghisa (Roheisenverband). È possibile sintetizzare queste osservazioni come segue.

— I governi tedesco e britannico, così come BISPA e Roheisenverband, condividevano pienamente la decisione della Commissione di avviare la procedura.

— In particolare il governo britannico ha rilevato che le garanzie statali sui prestiti rappresentano un aiuto di Stato qualora consentano, in maniera artificiale, ad una società insolvente di proseguire le proprie attività, anche nel caso in cui esse non siano state ancora attivate. Le autorità britanniche ritenevano che l'intera somma garantita costituisse un aiuto di Stato e hanno invitato la Commissione ad esigere che la garanzia venisse revocata e che la società in questione pagasse al governo italiano l'importo equivalente al premio che le sarebbe stato richiesto in cambio di garanzia analoga concessa da un istituto finanziario privato.

— BISPA ha sottolineato il fatto che, vista la disperata situazione finanziaria dell'azienda, ampiamente illustrata nella comunicazione della Commissione, essa ha continuato ad operare soltanto grazie alle garanzie sui prestiti concesse dallo Stato, garanzie che hanno direttamente causato ripetuti danni ai produttori britannici; per i produttori di prodotti lunghi leggeri è divenuto sempre più difficile competere a condizioni eque sul mercato italiano, sul quale AFS deteneva una posizione significativa.

— Il governo tedesco e Roheisenverband hanno rilevato che AFS ha potuto continuare ad operare sul mercato grazie ai considerevoli aiuti di Stato concessi dal governo italiano oltre alla garanzia in oggetto, richiamando l'attenzione della Commissione sull'aiuto di Stato di 4,5 miliardi di LIT concesso alla società dalla regione Friuli Venezia Giulia per fini di tutela ambientale.

III

LE OSSERVAZIONI DEL GOVERNO ITALIANO

Il 29 novembre 1995, la Commissione ha inviato al governo italiano copia delle osservazioni pervenute dai terzi, pregandolo di inviare un'eventuale risposta entro quindici giorni. Le autorità italiane hanno presentato le proprie osservazioni con lettere del 10 gennaio, 20 gennaio e 21 febbraio 1996. Il governo italiano ha ribadito la posizione già sostenuta in occasione dell'avvio della procedura a norma dell'articolo 6, paragrafo 4 della decisione n. 3855/91/CECA.

Le autorità italiane contestavano l'impostazione giuridica della Commissione, sostenendo che questo tipo di garanzia, concessa in base all'articolo 2 bis della legge italiana n. 95/1979 (il cui scopo principale non sarebbe la tutela delle imprese in dissesto, bensì quella dei posti di lavoro) non costituiva un aiuto di Stato. Le autorità italiane sostenevano che, anche ammettendo che così non fosse, la Commissione, nel determinare se l'intervento in questione configurasse un aiuto di Stato, doveva tener conto innanzi tutto del fatto che la garanzia non era stata attivata. Questa circostanza, secondo il governo italiano, era sufficiente per escludere in via definitiva che l'intervento statale in oggetto rappresentasse un aiuto di Stato.

Il governo italiano ha inoltre sottolineato i seguenti aspetti:

— per quanto riguardava il mancato rispetto dell'obbligo della preventiva notifica della garanzia statale concessa a AFS a fronte di operazioni di sconto di fatture commerciali per l'importo di 26,5 miliardi, le autorità italiane avevano informato la Commissione sul funzionamento e sullo stato di applicazione della legge n. 95/1979 sin dai primi anni di attuazione della stessa (primi anni ottanta), comunicando i dati relativi alla garanzia prestata dal Tesoro dello Stato;

— la garanzia del Tesoro dello Stato, che rappresentava un intervento disposto una tantum, in attesa dell'approntamento di un organico programma di ristrutturazione aziendale, era stata concessa in data 5 maggio 1993 per fatture commerciali scontate entro il 30 giugno 1993 compreso e si era estinta senza mai essere stata attivata durante la sua vigenza;

— dopo il 30 giugno 1993, AFS aveva effettuato ulteriori operazioni di sconto di crediti commerciali presso il sistema bancario o società di factoring, prestando le relative garanzie unicamente attraverso la stipula di polizze assicurative private: le gravi difficoltà dell'impresa non avevano impedito quindi alla stessa di reperire finanziamenti senza fare ricorso allo strumento della garanzia statale;

— le autorità italiane hanno inoltre dichiarato che era allo studio un'ipotesi di modifica della disciplina della garanzia statale prevista dalla legge n. 95/1979 finalizzata ad introdurre l'obbligo per le imprese in amministrazione straordinaria di corrispondere allo Stato un compenso, calcolato secondo le normali condizioni di mercato in relazione all'importo della fideiussione accordata; analoga misura potrebbe essere adottata nei confronti di AFS, ove la Commissione ne ravvisasse l'opportunità. Con lettera del 9 marzo 1995, le autorità italiane hanno aderito alla tesi della Commissione secondo cui la garanzia statale concessa a titolo gratuito costituisce un aiuto di Stato e hanno dichiarato di conseguenza che stavano considerando la possibilità di modificare la legge n. 95/1979.

IV

Il governo tedesco e Roheisenverband, dopo aver rilevato che AFS ha potuto continuare ad operare sul mercato grazie ai considerevoli aiuti di Stato concessi dal governo italiano oltre alla garanzia di cui trattasi, hanno richiamato l'attenzione della Commissione sull'aiuto di Stato di 4,5 miliardi di LIT concesso alla società dalla regione Friuli Venezia Giulia per fini di tutela ambientale. La Commissione intende chiarire che l'oggetto della presente è esclusivamente la garanzia statale concessa a AFS. Di conseguenza la Commissione, a meno che non decida di estendere la procedura avviata il 23 novembre 1994 ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, non è autorizzata ad includere nella sua decisione finale gli altri aiuti di Stato che sarebbero stati concessi a AFS. Ciò premesso, è necessario sottolineare che, secondo quanto risulta dalle informazioni in possesso della Commissione, la prevista sovvenzione di 4,5 miliardi di LIT per fini di tutela ambientale non è ancora stata concessa. Gli altri aiuti di Stato che potrebbero esser stati concessi a AFS saranno valutati separatamente rispetto alla presente procedura.

Per quanto concerne le giustificazioni addotte dalle autorità italiane per dimostrare di non avere disatteso l'obbligo di notifica preventiva della garanzia, la Commissione ritiene opportuno ricordare che nel 1989 aveva inviato agli Stati membri due lettere in merito alle garanzie statali [1]. In tali lettere la Commissione sottolineava che le garanzie fornite dallo Stato direttamente, o indirettamente attraverso altri enti finanziari, devono esserle notificate prima della concessione, poiché di norma si deve ritenere che possano essere considerate aiuti di Stato.

AFS è un'impresa che rientra nel campo di applicazione dell'articolo 80 del trattato CECA, dato che fabbrica prodotti ricompresi nell'allegato I di detto trattato. Ne consegue che l'aiuto in questione, concesso sotto forma di garanzia statale, andava notificato alla Commissione che lo doveva autorizzare prima della concessione, a norma della decisione n. 3855/91/CECA. La Commissione ritiene che il governo italiano, anche se non considerava la garanzia statale in questione come aiuto di Stato, avrebbe dovuto notificarne la concessione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2 della decisione suddetta, che prevede per gli Stati membri l'obbligo di informare la Commissione di tutti i progetti di intervento finanziario a favore delle imprese siderurgiche. Dalle informazioni in possesso della Commissione risulta chiaramente che il comportamento del governo italiano ha permesso a AFS di ricevere un considerevole finanziamento.

La Commissione considera di conseguenza la garanzia statale concessa a AFS come un aiuto illegale, poiché le autorità italiane non hanno adempiuto al proprio obbligo di notifica preventiva.

La Commissione ritiene inoltre completamente irrilevante la giustificazione addotta dalle autorità italiane, secondo la quale la garanzia non configurava un aiuto in quanto non è stata attivata, poiché la distorsione della concorrenza inizia dal momento in cui l'impresa ha la possibilità di proseguire le proprie attività a seguito dell'intervento statale, ossia da quando può ottenere prestiti sulla base della garanzia statale.

Per quanto riguarda le altre osservazioni fatte dalle autorità italiane, la Commissione deve ribadire, in linea con le precedenti decisioni della Commissione e con la giurisprudenza della Corte, che le garanzie statali rappresentano una forma particolarmente insidiosa di aiuto di Stato, poiché causano serie distorsioni della concorrenza, in particolare se concesse ad imprese in dissesto o con prospettive molto precarie. Le garanzie statali, infatti, possono sostenere in modo artificiale l'attività di un'impresa insolvente la quale, non potendo ricevere finanziamenti a normali condizioni di mercato, sarebbe altrimenti costretta ad aumentare il proprio capitale o a chiudere.

Gli aiuti concessi a determinare imprese sotto forma di garanzia statale per prestiti accordati da enti finanziari privati hanno molte caratteristiche in comune con l'acquisizione di partecipazioni pubbliche. Per questa ragione la Commissione, come nel caso dell'acquisizione di partecipazioni pubbliche, verifica l'eventuale presenza di aiuti di Stato in una garanzia statale, confrontandola con le condizioni che l'impresa beneficiaria otterrebbe sul mercato privato e, soprattutto, valutando se l'impresa sarebbe stata in grado di trovare un garante privato.

Si può presumere che una garanzia statale non configuri un aiuto di Stato qualora:

— l'impresa beneficiaria abbia una situazione finanziaria sana;

— l'impresa beneficiaria abbia dimostrato di essere in grado di ottenere prestiti dal settore privato senza garanzia statale;

— la garanzia venga fornita contro il pagamento da parte dell'impresa di un premio al normale tasso commerciale, calcolato in base al rischio affrontato da un finanziatore privato per la medesima durata e a condizioni analoghe.

Al contrario, si può presumere che una garanzia statale costituisca un aiuto di Stato nel caso in cui l'impresa beneficiaria non troverebbe, senza detta garanzia, un ente finanziario disposto a concederle un fido a nessuna condizione o se, supponendo che fosse possibile reperire un fideiussore privato, non è stato pagato alcun prestito allo Stato per la garanzia. Nel primo caso, in particolare per le imprese in dissesto, la cui situazione finanziaria è nota e le cui prospettive di rimborso sono molto incerte, l'ammontare dell'aiuto potrebbe corrispondere al valore della garanzia; nel secondo caso il valore dell'aiuto corrisponde solo al premio non pagato.

[1] Lettere della Commissione agli Stati membri SG(89) D/4328 del 5 aprile 1989 e SG(89) D/12772 del 12 ottobre 1989.

La Commissione ritiene quindi che una garanzia statale possa non essere considerata aiuto di Stato solo se l'impresa avrebbe potuto ottenere la medesima garanzia da un ente finanziaro privato e solo se paga allo Stato il medesimo premio che pagherebbe ad un fideiussore privato.

Nel caso in questione è opportuno ricordare che AFS ha ottenuto la garanzia ex legge 95/1979, applicabile solo dopo che un tribunale indipendente ha stabilito che sono rispettate le seguenti condizioni:

a) l'impresa occupa più di trecento addetti;

b) i debiti ammontano almeno a cinque volte il capitale sociale;

c) l'impresa si trova in una situazione di insolvenza, ossia non è in grado di saldare i propri debiti in modo normale.

È noto che la situazione di AFS corrisponde alle tre condizioni ed è altresì noto che AFS non ha versato alcun premio allo Stato a compensazione della garanzia fornita. Le autorità italiane si erano dichiarate disposte a richiedere a AFS il pagamento di un premio ed a modificare la legge n. 95/1979 in modo che le imprese corrispondessero al ministero del Tesoro un premio, calcolato secondo le normali condizioni di mercato in relazione all'importo della fideiussione. La Commissione deve tuttavia rilevare che finora non è stato preso alcun provvedimento volto a riscuotere almeno l'importo del premio che AFS avrebbe dovuto versare o a modificare la normativa.

Inoltre, se si esamina il caso in base alle considerazioni di fatto e di diritto sopra esposte, risulta logico concludere che, data l'estrema precarietà della situazione finanziaria di AFS e la sua condizione giuridica di società in amministrazione straordinaria, appare estremamente improbabile che:

a) l'impresa avrebbe potuto ottenere finanziamenti per proseguire la propria attività senza la garanzia statale in questione;

b) l'impresa avrebbe potuto ottenere la medesima garanzia da un fideiussore privato sul libero mercato, visto il rischio che l'operazione comportava.

L'onere di provare il contrario rispetto a tale presunzione incombe alle autorità italiane. La Commissione rileva che lo Stato italiano ha effettivamente superato tali presunzioni, presentando la prova della capacità dell'impresa di ottenere una garanzia analoga da un investitore privato a normali condizioni di mercato.

Sulla base delle informazioni a sua disposizione, in particolare di quelle fornitele alla fine delle sue indagini, la Commissione ha potuto in effetti accertare che AFS ha effettuato ulteriori operazioni di sconto di crediti commerciali dopo la scadenza della garanzia del ministero del Tesoro, il 30 giugno 1993. Per tali operazioni AFS ha utilizzato la garanzia privata fornitale dalla compagnia di assicurazioni SIAC (Società Italiana Assicurazione Crediti). Si tratta di un'impresa che raccoglie alcuni dei principali gruppi assicurativi privati italiani, tra cui Generali, attraverso Aurora Assicurazioni, la Fondiaria, Società Reale di Assicurazioni, Assitalia, Toro Assicurazioni, Allianz Pace, Compagnia di Assicurazione di Milano, il Duomo, nonché la Banca Popolare di Novara, una delle più importanti banche private d'Italia. La garanzia, scaduta il 30 settembre 1994, è stata concessa con un premio pari al 3,6 % annuo dell'importo garantito; è stato comunque concordato che il premio, calcolato su base quadrimestrale, non poteva essere inferiore a 200 milioni di LIT, indipendentemente dall'ammontare dei crediti effettivamente garantiti durante il quadrimestre di riferimento.

Visto quanto sopra esposto, la Commissione è giunta alla conclusione che la garanzia statale concessa senza richiedere il pagamento di un premio costituiva effettivamente un aiuto di Stato, dato che AFS non avrebbe potuto ottenere sul mercato una garanzia analoga alle medesime condizioni. D'altra parte, la Commissione osserva che la garanzia in quanto tale non costituisce un aiuto di stato poiché la medesima avrebbe potuto essere concessa anche da un istituto finanziario privato in presenza delle normali condizioni di mercato.

Per quanto riguarda la compatibilità di questo aiuto con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, l'articolo 4, lettera c) del trattato CECA statuisce che sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune, e di conseguenza aboliti e proibiti, le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati in qualunque forma.

In deroga parziale all'articolo 4, lettera c), la decisione n. 3855/91/CECA, presa con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità a norma dell'articolo 95 del trattato CECA, stabilisce, negli articoli da 2 a 5, norme che autorizzano la concessione di aiuti alla siderurgia in taluni casi esplicitamente previsti, quali gli aiuti a favore della ricerca e dello sviluppo, della tutela ambientale e per le chiusure.

In base alle informazioni a sua disposizione, la Commissione ha concluso che, allo stato attuale, la garanzia statale di cui trattasi non rientra nel campo di applicazione delle norme suddette che, di conseguenza, non possono essere fatte valere nel caso di specie. Il governo italiano non si è peraltro richiamato a nessuna di tali deroghe.

V

L'aiuto di Stato concesso dal governo italiano all'impresa CECA AFS sotto forma di garanzia statale senza corresponsione di alcun premio è di conseguenza illegale ed incompatibile con il mercato comune del carbone e dell'acciaio. La Commissione, in considerazione delle informazioni raccolte e, in particolare, di quelle relative alle condizioni finanziarie alle quali SIAC ha concesso la garanzia privata, ha concluso che l'aiuto di Stato in questione è equivalente ai premi che avrebbero dovuto essere pagati in base ad un contratto di garanzia privata e,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato, concesso dall'Italia a AFS ai sensi dell'articolo 2 bis della legge italiana n. 95/1979 tra il 5 maggio 1993 e il 30 giugno 1993, sotto forma di garanzia statale a copertura di 26,5 miliardi di LIT senza corresponsione di alcun premio, è illegale ed incompatibile anche con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, ai sensi dell'articolo 4 del trattato CECA.

Articolo 2

L'intensità dell'aiuto è pari al premio che AFS avrebbe dovuto pagare a normali condizioni di mercato per una garanzia analoga a quella concessa dallo Stato italiano.

L'Italia è tenuta a ricuperare l'aiuto in questione presso l'impresa beneficiaria. L'aiuto verrà rimborsato secondo le norme procedurali e sostanziali della legislazione italiana, maggiorato di interessi al tasso di riferimento utilizzato nella valutazione dei regimi di aiuto regionali, interessi che decorrono dalla data di erogazione dell'aiuto illegale in questione fino alla data del rimborso effettivo.

Articolo 3

Entro il termine di due mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, il governo italiano è tenuto ad informare la Commissione dei provvedimenti adottati per conformarvisi.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 27 marzo 1996.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione