DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 14 ottobre 1998

relativa all'aiuto concesso dalla Spagna a favore delle imprese del gruppo Magefesa e delle imprese che gli sono subentrate

[notificata con il numero C(1998) 3211]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/509/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 92 e l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo avere invitato i terzi interessati a presentare le loro osservazioni conformemente alle disposizioni succitate,

considerando quanto segue:

I. IL PROCEDIMENTO

Il 16 luglio 1997, la Commissione, che aveva ricevuto sette denunce nel febbraio 1997, ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato in relazione all'aiuto ricevuto dalle imprese del gruppo Magefesa o dalle imprese che le sono subentrate a partire dal 1989, anno in cui la Commissione aveva adottato la decisione 91/1/CEE [1], che dichiarava incompatibile l'aiuto ottenuto da tale gruppo, produttore di articoli domestici.

In quella stessa data, la Commissione si è rivolta al governo spagnolo per chiedere informazioni dettagliate sul rimborso dell'aiuto incompatibile ricevuto dal gruppo Magefesa o dalle imprese che gli sono subentrate, nonché sulla struttura attuale e sulla situazione giuridico-finanziaria del suddetto gruppo.

A norma dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, la Commissione, con lettera del 6 agosto 1997, ha invitato il governo spagnolo a presentare le sue osservazioni entro un mese. Tramite pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [2], gli altri Stati membri e i terzi interessati sono stati informati della decisione di avviare il procedimento previsto dall'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, e sono stati anch'essi inviati a presentare le loro osservazioni.

Con lettera del 12 novembre 1997, le autorità spagnole hanno presentato le osservazioni e le informazioni, in risposta all'avvio del procedimento.

Due concorrenti e i sindacati dell'impresa Industrias Domésticas SA (di seguito «Indosa»), ciascuno con lettera del 28 novembre 1997, hanno presentato osservazioni. Queste sono state trasmesse alle autorità spagnole (con lettere datate 17 dicembre 1997, 23 dicembre 1997 e 9 gennaio 1998), affinché potessero formulare dei commenti. Le autorità spagnole non hanno presentato osservazioni.

I curatori fallimentari di Indosa, una delle imprese che aveva ottenuto l'aiuto incompatibile del 1989 e nuovi aiuti, hanno presentato osservazioni con lettera del 27 novembre 1997. Il contenuto di queste osservazioni è stato accluso, in allegato, alla lettera del governo spagnolo del 24 aprile 1998, cui si fa riferimento più avanti.

Con lettera del 24 febbraio 1998 la Commissione, ritenendo che non tutti i punti fossero stati chiariti dalla risposta delle autorità spagnole all'avvio del procedimento, ha inviato loro una richiesta supplementare d'informazioni. Con la succitata lettera del 24 aprile 1998, le autorità spagnole hanno presentato un complesso documento che comprendeva numerosi allegati a sostegno delle informazioni fornite.

II. LA STRUTTURA DEL GRUPPO

Il gruppo Magefesa [3] e le imprese che gli sono subentrate producono articoli domestici, quali pentole a pressione, padelle e posate in acciaio inossidabile. La struttura del gruppo può essere rappresentata nel modo seguente:

---

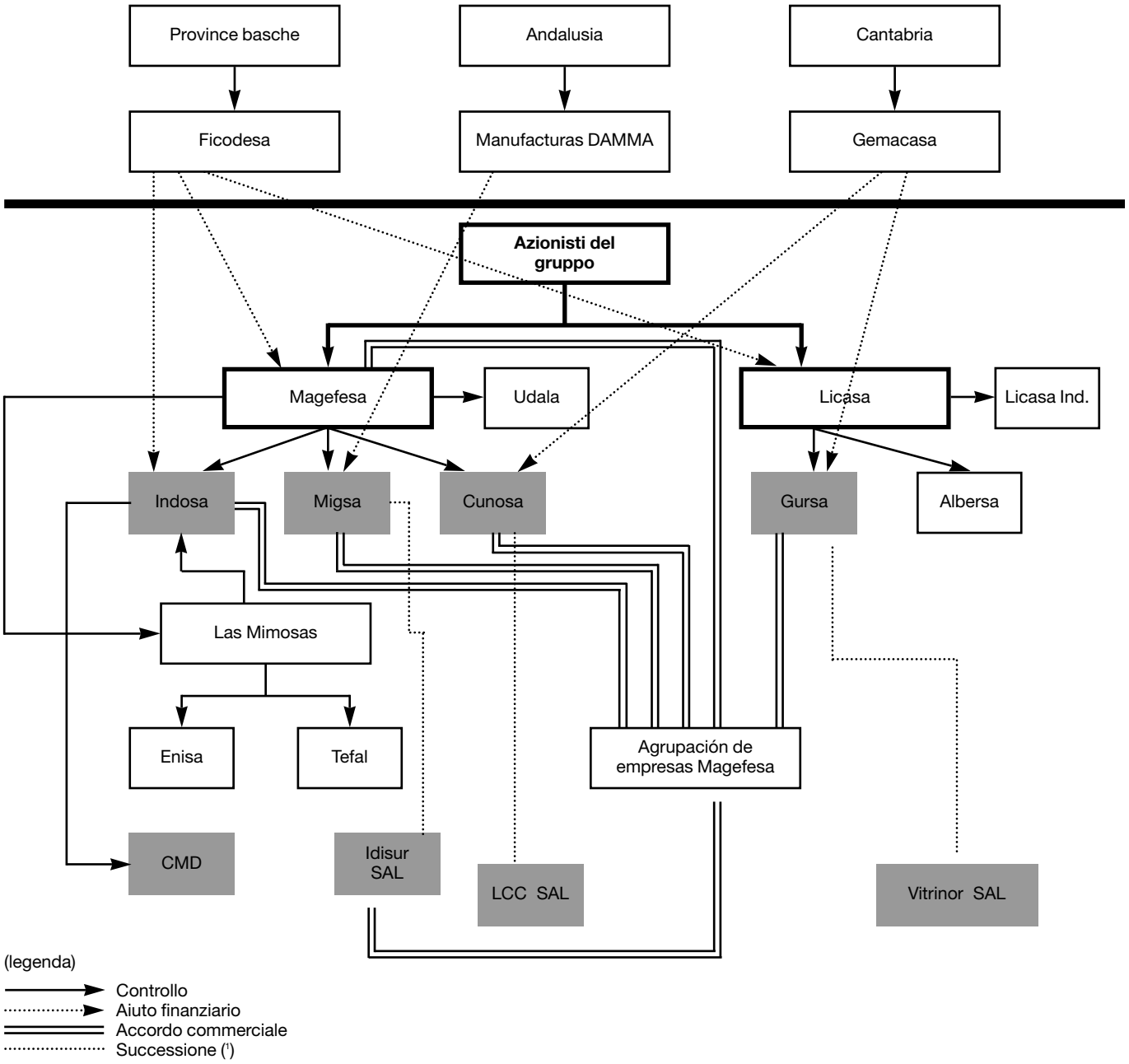
[1] GU L 5 dell'8.1.1991, pag. 18.

[2] GU C 330 dell'1.11.1997, pag. 2.

[3] — Gruppo Magefesa, che comprende la società capogruppo Manufacturas Generales de Ferretería SA (di seguito «Magefesa»), le società industriali Cubertera del Norte SA (di seguito «Cunosa»), Manufacturas Inoxidables Gibraltar SA (di seguito «MIGSA»), Indosa, Investigación y Desarrollo Udala SA e l'impresa Las Mimosas SA (di seguito «Inlamisa»), mediante la quale Magefesa partecipa a Edificios y Naves Industriales SA (di seguito «ENISA») e a Tefal Española SA;

— Gruppo Licasa, che comprende La Industrial Cuchillería Alavesa SA, Licasa Patrimonial SA, Manufacturas Gur SA (di seguito «GURSA»), Alberdi Hermanos SA (di seguito «Albersa») e Licasa Industrial SA;

— Varie imprese del gruppo (Magefesa, Cunosa, GURSA, MIGSA, Indosa) hanno altresì costituito un gruppo commerciale, Agrupación de Empresas «Magefesa», attraverso il quale hanno acquistato le materie prime e hanno commercializzato la loro produzione.



Nota

(1) Ai fini della presente decisione, per «successione» s'intende una realtà economica (senza effetti giuridici) in cui alcune imprese create da ex lavoratori di MIGSA, Cunosa e GURSA operano negli stessi stabilimenti, con le stesse apparecchiature e fabbricano prodotti con lo stesso marchio delle imprese cui sono subentrate.

Nel dicembre 1985 le amministrazioni delle comunità autonome in cui avevano sede le attività produttive del gruppo Magefesa hanno creato tre società interposte, allo scopo di canalizzare l'aiuto che è stato successivamente dichiarato incompatibile nel 1989:

— Manufacturas DAMMA, SA (di seguito «Manufacturas DAMMA») in Andalusia, controllata dalle autorità regionali;

— Gestión de Magefesa en Cantabria, SA (di seguito «Gemacasa») nella Cantabria, controllata dalle autorità regionali;

— Fiducias de la cocina y derivados, SA (di seguito «Ficodesa») nelle Province basche, un'impresa privata, ma soggetta al controllo delle autorità regionali tramite accordi ad hoc.

Queste imprese controllavano l'utilizzazione degli aiuti e l'applicazione del «programma d'azione», e al contempo garantivano il funzionamento delle imprese di Magefesa, impedendo ai creditori di far valere i loro crediti sulle risorse finanziarie e sulle scorte delle suddette imprese. A tal fine, le società interposte, sulla base di accordi, commercializzavano l'intera produzione di Magefesa (che in precedenza acquistavano presso cia-

scuna delle imprese) e allo stesso tempo amministravano i fondi, le materie prime e i prodotti semilavorati di cui avevano bisogno le imprese industriali.

Quando sono state presentate le denunce, nel 1997, alcune delle imprese del gruppo erano state dichiarate fallite (Magefesa, Indosa, Cunosa), mentre altre erano inattive (MIGSA, CURSA). Nel novembre 1994, d'altra parte, il curatore fallimentare di Indosa ha costituito Indosa Derio, SL, attualmente denominata Compañía de Menaje Doméstico, SL (di seguito «CMD»), al fine di fornire uno sbocco alla produzione di Indosa. Fino al 1993 le quattro imprese produttive del gruppo Magefesa (Indosa, MIGSA, Cunosa e GURSA) occupavano più di 800 addetti.

Indosa ha oggi 330 lavatori e un volume d'affari nel 1997 pari a circa 3 000 milioni di ESP. Si tratta dell'unica impresa industriale del gruppo ancora attiva. La sua produzione si concentra nel segmento delle pentole a pressione e delle batterie da cucina.

Una parte degli ex lavoratori di Cunosa (fallita) nonché di MIGSA e GURSA (inattive) ha creato rispettivamente La Compañía de Cubiertos, SAL (di seguito «LCC»), Idisur, SAL (di seguito «IDISUR») e Vitrinor, SAL (di seguito «Vitrinor») ([4]).

La Agrupación de Empresas Magefesa è stata sciolta il 29 ottobre 1996.

Per quanto riguarda le società interposte, Ficodesa è stata dichiarata fallita nel 1995, mentre Gemacasa e Manufacturas DAMMA sono inattive.

III. **GLI AIUTI**

La Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato in relazione alle seguenti misure:

— l'omesso pagamento di imposte e oneri sociali da parte del gruppo Magefesa e delle imprese che gli sono subentrate;

— la continuazione dell'esercizio di attività produttive da parte di Indosa, pur dichiarata fallita nel 1994, e le sue inadempienze in materia di obblighi fiscali e di previdenza sociale;

— l'intenzione del governo basco di concedere a Indosa una garanzia su prestiti per 804 milioni di ESP, al fine di assicurare un credito temporaneo per il periodo in cui Indosa non avrebbe ancora ricevuto i pagamenti attesi dal Fondo de Garantía Salarial (di seguito «Fogasa») ([5]) e dal ministero del Lavoro;

— i pagamenti che il Fogasa e il ministero del Lavoro avrebbero effettuato o previsto di effettuare alle imprese del gruppo Magefesa.

Come già sottolineato, anche il presunto mancato recupero dell'aiuto incompatibile del 1989 è stato preso in considerazione quando è stato avviato il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2; si indicava infatti che la Commissione avrebbe esaminato la compatibilità di qualunque aiuto concesso, tenendo presente anche quanto avvenuto in relazione al rimborso dei seguenti aiuti dichiarati incompatibili dalla decisione 91/1/CEE:

— un prestito a condizioni agevolate, per un importo di 2 085 milioni di ESP, concesso dal Fogasa per il pagamento di indennizzi ai lavoratori licenziati a seguito del «programma d'azione»;

— garanzie su prestiti, per un totale di 1 580 milioni di ESP (972 milioni di ESP dalle autorità basche, 512 milioni di ESP da quelle cantabriche e 96 milioni di ESP da quelle andaluse) ([6]);

— sovvenzioni non rimborsabili, per un totale di 1 094 milioni di ESP [803 milioni di ESP provenienti dalle autorità basche, 262 milioni di ESP da quelle cantabriche e 29 ([7]) milioni di ESP da quelle andaluse] ([8]);

([4]) SAL è l'acronimo di Sociedad Anónima Laboral, cioè una società per azioni costituita dagli stessi lavoratori. LCC, Idisur e Vitrinor sono state create rispettivamente il 9 giugno 1994, il 22 aprile 1993 e il 27 marzo 1995. Idisur ha concluso un accordo commerciale con la Agrupación de Empresas Magefesa il 1º ottobre 1993.

([5]) Disciplinato dal Real-Decreto 505/1985, del 6 marzo.

([6]) Garanzie su prestiti: i) 972 milioni di ESP dal governo basco sulla base di due decisioni adottate nel quadro del decreto 150/1985 dell'11 giugno, secondo la ripartizione seguente: una garanzia di 300 milioni di ESP concessa il 21 gennaio 1986 direttamente a Indosa; e una garanzia di 672 milioni di ESP concessa il 3 giugno 1986 a Ficodesa da destinare alle imprese dei sottogruppi Magefesa e Licasa ubicate nelle Province basche: ii) 512 milioni di ESP assegnati dalle autorità cantabriche nel marzo 1986 a Gemecasa, da destinare a Cunosa e GURSA; iii) garanzie su prestiti per un valore di 96 milioni di ESP concesse dalla Sociedad para la Promoción e Reconversión Industrial de Andalucía (Soprea, oggi Instituto de Fomento de Andalucía) a Manufacturas DAMMA il 14 febbraio 1986 e il 5 febbraio 1987 da destinare a MIGSA.

([7]) L'importo di 39 milioni di ESP, indicato sia nella decisione 91/1/CEE che nella decisione di avviare la presente procedura è stato rettificato sulla base dei documenti presentati dalle autorità spagnole.

([8]) Sovvenzioni non rimborsabili: i) 803 milioni di ESP concessi dalle autorità basche il 3 giugno 1986 a Ficodesa da destinare alle imprese dei sottogruppi Magefesa e Licasa ubicate nelle Province basche, sulla base di decisioni adottate nel quadro del decreto 150/1985 dell'11 giugno; ii) 262 milioni di ESP concessi dalla comunità autonoma di Cantabria nell'ottobre 1986 a Gemacasa da destinare alle imprese Cunosa e GURSA; iii) 29 milioni di ESP concessi dalle autorità andaluse a Manufacturas DAMMA il 29 maggio 1987 nel quadro del decreto 93/1987, allo scopo di sostenere le misure sociali destinate al risanamento di MIGSA.

— sovvenzione d'interessi creditizi, per un totale di 9 milioni di ESP.

Il governo spagnolo era stato invitato a recuperare l'aiuto incompatibile concesso dal FOGASA e dalle autorità basche, cantabriche e andaluse con le modalità seguenti:

— il prestito agevolato di 2 085 milioni di ESP, concesso dal Fogasa, avrebbe dovuto essere convertito in un credito a condizioni di mercato o essere soppresso, ovvero si sarebbe dovuta adottare qualsiasi altra misura atta a garantire la totale abolizione degli elementi di aiuto;

— le garanzie su prestiti per 1 580 milioni di ESP avrebbero dovuto essere annullate;

— le sovvenzioni per 1 094 milioni di ESP avrebbero dovuto essere recuperate.

IV. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI

I terzi interessati hanno presentato le seguenti osservazioni:

— un concorrente ha rilevato che Vitrinor, la società a partecipazione operaia creata da alcuni ex dipendenti di GURSA, utilizzava gli stabilimenti di quest'ultima a titolo gratuito;

— un altro concorrente ha segnalato che: i) l'aiuto incompatibile non era stato rimborsato; ii) Indosa non aveva pagato né imposte né oneri sociali dopo l'adozione della decisione 91/1/CEE; iii) i prodotti di Magefesa erano commercializzati a prezzi del 33% circa inferiori alla concorrenza; iv) tutto ciò era stato consentito dai curatori del fallimento, designati dalle autorità statali e regionali;

— i rappresentanti sindacali hanno fatto notare che il Fogasa era intervenuto a favore dei dipendenti e non dell'impresa. La Commissione è stata inoltre informata della costituzione da parte dei lavoratori di un fondo pensioni con risorse proprie.

I curatori fallimentari di Indosa, una delle imprese che aveva beneficiato dell'aiuto incompatibile del 1989 e anche di nuovi aiuti, hanno presentato le loro osservazioni con lettera del 27 novembre 1997. Il contenuto di tali osservazioni è stato accluso in allegato alla lettera del governo spagnolo del 24 aprile 1998 (cfr. sezione VI).

V. LA RISPOSTA SPAGNOLA ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

a) Recupero dell'aiuto incompatibile del 1989

Per quanto riguarda il recupero degli aiuti dichiarati incompatibili dalla decisione 91/1/CEE, la situazione viene riassunta in prosieguo.

In relazione al prestito agevolato concesso dal Fogasa per un importo di 2 085 milioni di ESP, nel 1990 si è deciso di convertirlo in un credito a condizioni di mercato. Tuttavia, non avendo le imprese rispettato le condizioni del credito ([9]), il Fogasa ha di nuovo avviato il procedimento esecutivo, con il quale si è ottenuto il sequestro preventivo dei marchi commerciali del gruppo Magefesa.

Quanto alle garanzie su prestiti per un totale di 1 580 milioni di ESP e alle sovvenzioni non rimborsabili per un totale di 1 104 milioni di ESP, concesse dalle autorità basche, cantabriche e andaluse, nel 1990 è stato consultato il Consiglio di Stato (l'organo consultivo supremo spagnolo) sulle modalità con cui la Spagna avrebbe dovuto applicare la decisione 91/1/CEE.

Per quanto concerne le garanzie su prestiti, il Consiglio di Stato ha raccomandato lo smobilizzo immediato delle garanzie, con richiesta ai beneficiari di restituire gli importi in questione; in relazione alle sovvenzioni non rimborsabili, le autorità regionali avrebbero dovuto revocare le decisioni con cui era stata autorizzata la concessione delle medesime e, in una fase successiva, avrebbero dovuto chiedere la restituzione degli importi già erogati.

Le autorità delle comunità autonome hanno agito nel modo seguente:

— Autorità basche: le garanzie su prestiti non sono state mobilizzate in modo immediato, come aveva raccomandato il Consiglio di Stato, ma solo nel periodo 1989-1993, per un importo di 1 365 717 623 ESP (compresi capitale e interessi). Dopo aver chiesto invano il rimborso, si è fatto ricorso al procedimento esecutivo (ingiunzione di pagamento), con esiti ugualmente infruttuosi. Quanto alle sovvenzioni non rimborsabili, il governo basco ha deciso di dichiarare la nullità della loro erogazione nel marzo 1994,

([9]) Come si spiega alla lettera b) della presente sezione, il prestito a condizioni agevolate è stato concesso nel quadro di un cosiddetto «accordo di restituzione», in base al quale il Fogasa, subentrato nei diritti dei lavoratori verso le imprese debitrici, e sulla base della legislazione in vigore, ha deciso di non avviare immediatamente i procedimenti esecutivi, ma di concludere un «accordo di restituzione». Poiché quest'ultimo non è stato rispettato, il Fogasa ha avuto la facoltà di procedere per via esecutiva.

vale a dire, quattro anni dopo la notifica della decisione 91/1/CEE. Il 25 gennaio 1995 è stata inviata una richiesta di pagamento a Ficodesa, la quale all'epoca, tuttavia, era già stata dichiarata fallita (dal 19 gennaio 1995).

Entrambi i crediti (le garanzie sue prestiti e le sovvenzioni) sono stati inseriti nella lista dei creditori di Ficodesa. Le autorità spagnole non hanno informato la Commissione dell'ordine di prelazione di tali crediti. Trattandosi di crediti pubblici, dovrebbero avere lo stesso ordine di preferenza che l'ordinamento giuridico spagnolo attribuisce ad altri crediti di carattere pubblico.

— Autorità andaluse: il 17 giugno 1993 l'Instituto de Fomento de Andalucía (di seguito «IFA»), proprietario di Manufacturas DAMMA, dopo aver mobilizzato la garanzia su prestiti per 96 milioni di ESP e dopo aver chiesto invano a Manufacturas DAMMA il pagamento dell'importo in oggetto, ha dichiarato irrecuperabile tale credito. Quanto alle sovvenzioni non rimborsabili, per un importo di 29 milioni di ESP, le autorità regionali hanno indicato che il procedimento volto ad annullare la decisione relativa alla loro erogazione era stato avviato il 21 novembre 1990, mentre non si era dato seguito al procedimento di recupero poiché Manufacturas DAMMA non disponeva di attivi liberi da ipoteca.

— Autorità cantabriche: le garanzie su prestiti non sono state mobilizzate in modo immediato, come aveva raccomandato il Consiglio di Stato, ma solo nel periodo 1994-1995. In relazione alle sovvenzioni, le autorità spagnole non hanno fornito informazioni dettagliate sul loro rimborso, limitandosi a rilevare che Cunosa e GURSA non disponevano di attivi liberi da ipoteca e che, di conseguenza, qualunque misura presa da Gemacasa per il recupero dell'aiuto non avrebbe dato alcun esito. Le autorità spagnole non hanno spiegato perché Gemacasa o le autorità regionali non abbiano inserito l'importo dell'aiuto incompatibile concesso a Cunosa nella lista di creditori della medesima.

b) **Nuovi aiuti concessi dopo l'adozione della decisione 91/1/CEE**

Pagamenti effettuati dal Fogasa e dal ministero del Lavoro

Per quanto riguarda il Fogasa, le autorità spagnole hanno indicato che tale fondo, in caso d'insolvenza o di fallimento dell'imprenditore, paga gli indennizzi ai dipendenti ed è surrogato ope legis, nei loro diritti, esclusivamente per gli importi legalmente definiti. Ciò implica che il Fogasa può avviare o dare seguito a procedimenti esecutivi nei confronti dell'impresa, al fine di recuperare gli importi versati ai lavoratori. Il Fogasa può decidere di non seguire immediatamente il procedimento esecutivo, ma di concludere un «accordo di restituzione», che comporta la sospensione delle azioni giudiziarie finalizzate al recupero. Tale è la situazione che si verifica, secondo le autorità spagnole, in particolare quando ai lavoratori sono corrisposte le suddette prestazioni, previo avvio del relativo iter per verificarne l'ammissibilità. La conclusione degli accordi di restituzione è decisa caso per caso, con l'obbligo di coniugare «l'efficacia dell'azione surrogatoria con le esigenze di continuità dell'impresa e di tutela dell'occupazione» (articolo 32 del Real Decreto 505/1985). A stabilire le modalità e le condizioni relative alla conclusione di tali accordi è l'Orden Ministerial del 20 agosto 1985.

In base alle informazioni fornite dalle autorità spagnole, il Fogasa e il gruppo Magefesa non hanno concluso accordi di restituzione come quello dichiarato incompatibile nella decisione 91/1/CEE, che fissava condizioni di restituzione diverse da quelle di mercato.
Per quanto riguarda i sussidi straordinari concessi dal ministero del Lavoro ai dipendenti di Indosa ai cui contratti di lavoro si era posto fine, le autorità spagnole hanno indicato che l'erogazione di 437 571 733 ESP è avvenuta il 5 marzo 1997 a favore di 120 lavoratori di tale impresa, allo scopo di garantire una più adeguata copertura della disoccupazione e dei diritti a pensione per i dipendenti, una volta cessato il rapporto di lavoro con Indosa.

Sistematico inadempimento dell'obbligo di pagamento delle imposte e degli oneri sociali

In relazione alle imposte e agli oneri sociali ancora in attesa di pagamento dal 1989, le autorità spagnole hanno fornito delle cifre concernenti le imposte dovute all'erario dello Stato e gli oneri sociali non versati, sia prima che dopo la dichiarazione di fallimento delle imprese Indosa, Cunosa e Magefesa. Non sono stati forniti dati sulle imposte dovute all'erario provinciale di Vizcaya per il periodo successivo alla dichiarazione di fallimento di Indosa. Quanto alle imprese inattive GURSA e MIGSA, è stato fornito un riassunto delle misure prese dall'erario dello Stato e dalla previdenza sociale relativamente agli importi dovuti; sono state inoltre spiegate le ragioni per cui la responsabilità dei debiti di GURSA e di MIGSA non era stata trasferita rispettivamente a Vitrinor e Idisur (le imprese che le erano subentrate): le nuove imprese, infatti, erano legalmente indipendenti da quelle originarie ed erano state costituite dai dipendenti una volta cessati i loro rapporti di lavoro.

Aiuti concessi ad altre imprese

Le autorità andaluse hanno fornito informazioni relative agli aiuti regionali ricevuti da Idisur.

VI. **INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI RICHIESTE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO E RELATIVA RISPOSTA DELLE AUTORITÀ SPAGNOLE**

Con lettera del 24 febbraio 1998, la Commissione ha chiesto informazioni complementari e dettagliate sui seguenti punti:

— In relazione alle imprese dichiarate in fallimento (Magefesa, Indosa e Cunosa), la Commissione ha chiesto la lista dei creditori, con indicazione del relativo importo e dell'ordine di prelazione del credito.

— Quanto alle imprese inattive (MIGSA e GURSA), le autorità spagnole sono state invitate a spiegare perché, essendo tali imprese insolventi, l'amministrazione non aveva avviato la procedura di fallimento, come avrebbe fatto qualunque creditore diligente. Sono state inoltre chieste informazioni sulle condizioni in cui era avvenuto il trasferimento degli attivi di tali imprese alle nuove società create dai lavoratori (Idisur e Vitrinor).

— In relazione al «fallimento con continuazione dell'esercizio» di Indosa, è stato chiesto di spiegare perché i curatori fallimentari, due dei quali nominati su proposta della previdenza sociale e dell'erario di Vizcaya, avevano accettato che Indosa continuasse ad operare dopo la dichiarazione fallimentare. La Commissione ha richiesto una copia di qualunque decisione dell'autorità giudiziaria o di accordi dei creditori che avesse autorizzato il persistere di tale situazione. La Commissione ha inoltre chiesto informazioni sul debito contratto con l'erario dello Stato e con quello provinciale, nonché con la previdenza sociale, dopo la dichiarazione di fallimento.

— Quanto a Vitrinor e Idisur, create da ex lavoratori con gli attivi rispettivamente di GURSA e MIGSA, le autorià spagnole sono state invitate a fornire informazioni su eventuali aiuti erogati a favore di tali imprese.

Con lettera del 24 aprile 1998, le autorità spagnole hanno presentato un complesso documento corredato da numerosi allegati a sostegno delle informazioni fornite.

a) **Recupero dell'aiuto incompatibile del 1989**

Per quanto concerne il rimborso dell'aiuto dichiarato incompatibile, i Consigli regionali di Andalusia e di Cantabria hanno ritenuto che tale aiuto dovesse essere rimborsato dalle società interposte che lo avevano canalizzato, cioè Manufacturas DAMMA (Andalusia) e Gemacasa (Cantabria), le quali avevano ricevuto le sovvenzioni e avevano beneficiato delle garanzie. Secondo quanto dichiarato dalle autorità spagnole, Gemacasa, durante l'attuazione del programma d'azione, è diventata creditrice di Cunosa e GURSA per importi non specificati che, data la situazione critica di queste ultime, non sono stati riscossi. Le autorità spagnole hanno confermato che Manufacturas DAMMA, creditrice di MIGSA, è stata venduta a quest'ultima al prezzo simbolico di una peseta nel giugno 1993: ciò equivale alla rinuncia a qualsiasi azione volta a recuperare l'aiuto incompatibile. Le autorità andaluse hanno indicato che il fallimento di Manufacturas DAMMA non è stato sollecitato in quanto non si è ritenuto prudente che l'unico azionista di un'impresa ne sollecitasse il fallimento.

In relazione all'aiuto concesso dalle autorità basche, non sono stati presentati elementi nuovi.

b) **Nuovi aiuti concessi dopo l'adozione della decisione 91/1/CEE**

Pagamenti effettuati dal Fogasa e dal ministero del Lavoro

Le autorità spagnole hanno presentato una lista degli importi versati dal Fogasa ai lavoratori di Indosa, Cunosa, Migsa e GURSA, e hanno fornito la conferma dei pagamenti effettuati dal ministero del Lavoro a favore dei medesimi. Da tali informazioni risulta che il Fogasa ha autorizzato i seguenti pagamenti nel periodo 1989-1998:

(ESP)

Indosa	416 455 625
Gursa	612 972 521
Cunosa	81 813 513
Migsa	198 413 068

Per quanto riguarda le denunce relative al fatto che Indosa avesse chiesto un nuovo aiuto al Fogasa e al ministero del Lavoro, e che il governo basco avesse previsto la concessione di una garanzia di 1 000 milioni di ESP per un credito temporaneo fino al ricevimento del nuovo aiuto, le autorità spagnole hanno confermato che nel settembre 1996 Indosa aveva chiesto alle autorità basche un aiuto volto a finanziare la cessazione del rapporto di lavoro con 120 dipendenti mediante prepensionamento. A seguito della decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, in cui la Commissione ricordava alle autorità spagnole l'effetto sospensivo dell'articolo 3, il governo basco ha deciso di non concedere la garanzia per 804 milioni di ESP.

In relazione all'intervento del ministero del Lavoro, il 9 agosto 1996 il governo basco ha autorizzato la risoluzione di 120 contratti di lavoro di dipendenti Indosa. Il 18 novembre 1996 il ministero del Lavoro ha concesso un aiuto straordinario volto a integrare i sussidi di disoccupazione e i contributi previdenziali di base ai fini pensionistici. Questo intervento si basava su un Orden Ministerial del 5 aprile 1995 relativo a situazioni di emergenza di carattere sociale dei lavoratori. Il provvedimento era finalizzato a far sì che i lavoratori: i) ottenessero la protezione minima per la disoccupazione nei 24 mesi successivi alla cessazione dei contratti, e ii) ottenessero il prepensionamento in migliori condizioni economiche. Il 5 marzo 1997 sono stati versati 437 471 733 ESP ai dipendenti Indosa i cui contratti erano stati rescissi. Le autorità spa-

gnole hanno ribadito che tale importo era stato corrisposto a favore di alcuni lavoratori che si trovavano in una particolare situazione di tutela insufficiente.

Sistematico inadempimento dell'obbligo del pagamento di imposte e oneri sociali

Sono state presentate le liste di creditori di Indosa e Cunosa, nonché gli importi di imposte e contributi previdenziali ancora da riscuotere. Si tratta dei seguenti importi:

Importi dovuti da imprese in fallimento

(in milioni di ESP)

	Previdenza sociale	Erario dello Stato	Erario provinciale
Indosa ([1])	4 602	210	1 898
Cunosa	1 772	790	—

([1]) Il capitolo successivo affronta la questione del debito di Indosa a tale riguardo, accumulatosi dopo la dichiarazione fallimentare.

Importo totale: 9 272 milioni di ESP.

Quanto alle società inattive (MIGSA, GURSA), gli importi relativi a imposte e oneri sociali ancora da riscuotere sono i seguenti:

Importi dovuti da società inattive

(in milioni di ESP)

	Previdenza sociale	Erario dello Stato
Migsa	586	senza dati ([1])
Gursa	2 767	525

([1]) Questo importo non comprende il debito contratto da MIGSA con l'erario dello Stato. La lettera delle autorità spagnole del 12 novembre 1997 indica che, a seguito della decisione di dichiarare inesigibili questi debiti, non figurano importi addebitati nel sistema informatico esattoriale.

Importo totale per le società «inattive»: 3 878 milioni di ESP.

L'importo complessivo per le imprese in fallimento o inattive è di 13 150 milioni di ESP, equivalenti a 78,82 milioni di ECU ([10]).

Quanto alle ragioni per cui le autorità spagnole non avevano chiesto il fallimento di MIGSA e GURSA (come avrebbe fatto qualunque creditore diligente), le suddette autorità hanno dichiarato che l'Amministrazione, essendo i procedimenti per la dichiarazione fallimentare lunghi e costosi, non agisce basandosi solo su ragioni puramente formali, ma lo fa quando esiste una possibilità reale d'incassare i crediti. D'altronde, è stato sottolineato che il procedimento esecutivo d'ingiunzione di pagamento era stato comunque avviato sia nel caso di MIGSA che di GURSA, ma che non aveva dato esito, mancando attivi liberi da ipoteche.

Le autorità spagnole hanno altresì fornito informazioni sui procedimenti d'ingiunzione di pagamento avviati in relazione a Indosa e Cunosa prima che fossero dichiarate in fallimento su richiesta dei dipendenti.

Quanto alle modalità che hanno condotto alla costituzione di Idisur e Vitrinor, le autorità spagnole hanno indicato che sia MIGSA che GURSA continuavano a detenere la proprietà degli stabilimenti, concessi in affitto alle suddette nuove imprese, create da alcuni degli ex lavoratori.

Sistematico inadempimento dell'obbligo di pagamento di imposte e contributi previdenziali dopo la dichiarazione fallimentare di Indosa

Nel fallimento compaiono i seguenti crediti pubblici, sotto tale titolo:

(ESP)

Previdenza sociale	4 602 668 983
Erario provinciale	1 596 191 052
Fogasa	413 935 458
Erario dello Stato	134 102 630
Governo basco	2 800 200
Totale	6 749 698 323

L'importo totale, pari a 40,17 milioni di ECU, rappresenta più della metà dei crediti riconosciuti nel quadro del procedimento fallimentare di Indosa ([11]). Le autorità spagnole non hanno dato informazioni sull'ordine di prelazione di tali crediti.

Nel corso del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, il governo spagnolo non ha presentato alcuna copia di decisioni giudiziarie che decretassero il fallimento con continuazione dell'esercizio. Le autorità spagnole hanno invece presentato il verbale dell'assemblea di creditori di Indosa svoltasi il 30 gennaio 1995, in cui si ratificava il fallimento con continuazione dell'esercizio.

Sebbene nella richiesta di dichiarazione fallimentare gli si domandasse espressamente di decretare la continuazione dell'esercizio dell'attività industriale di Indosa, il giudice non ha adottato alcuna decisione al riguardo nella sentenza del

([10]) L'indicazione degli importi in ecu è puramente illustrativa (1 ECU = 166,822 ESP).

([11]) L'importo complessivo è di 12 439 688 347 ESP, cioè 74,56 milioni di ECU. Non vi è compreso l'aiuto dichiarato incompatibile nel 1989, di cui ha beneficiato Indosa.

19 luglio 1994, in cui si dichiarava il fallimento di Indosa. Sei mesi dopo, il 30 gennaio 1995, è stato convocato il comitato dei creditori per designare i curatori fallimentari. Dei tre curatori che, secondo la normativa spagnola, dovevano essere nominati, due sono stati proposti dai creditori principali, cioè la Previdenza sociale e l'erario provinciale di Vizcaya. Gli altri creditori hanno proposto il terzo. I tre curatori sono stati accettati mediante votazione. Una volta effettuata la votazione, il rappresentante legale del promotore del fallimento ha chiesto al comitato di pronunciarsi sulla situazione esistente di continuazione dell'esercizio dell'attività industriale. In base al verbale della riunione, solo il Fogasa e il Comune di Derio ([12]) si sono dichiarati favorevoli al proseguimento delle attività. Non è stato formulato alcun parere contrario. Dal verbale della riunione non risulta l'opposizione della Previdenza sociale o delle autorità statali o regionali, le quali, dato l'importo dei loro crediti, disponevano di voti sufficienti a bloccare l'approvazione della continuazione d'esercizio di Indosa.

Durante il periodo compreso fra la dichiarazione fallimentare (19 luglio 1994) e l'aprile del 1997, gli oneri sociali non pagati hanno raggiunto la cifra di 1 282 117 590 ESP. Le autorità spagnole, nonostante una richiesta espressa in tal senso, non hanno comunicato l'importo del debito tributario accumulatosi nel medesimo periodo con l'erario provinciale.

Le autorità spagnole hanno confermato che Indosa ha soddisfatto puntualmente le sue obbligazioni tributarie e previdenziali a decorrere dal mese di maggio del 1997.

Aiuto concesso ad altre imprese

Quanto alla concessione di altri aiuti, le autorità spagnole hanno confermato che Vitrinor non aveva ricevuto aiuti e hanno fornito una lista aggiornata degli interventi pubblici a favore di Idisur.

Tenuto conto della specificità di un caso come quello di Idisur, in cui gli aiuti sarebbero stati concessi, almeno in parte, nel quadro di regimi regionali approvati dalla Commissione, tale questione non è esaminata nella presente decisione e sarà pertanto oggetto delle opportune indagini supplementari.

VII. **VALUTAZIONE GIURIDICA**

L'articolo 92, paragrafo 1, del trattato sancisce il principio in base al quale, salvo deroghe contemplate dal trattato stesso, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

I prodotti smerciati dalle imprese del gruppo Magefesa sono oggetto di scambi tra gli Stati membri e i fabbricanti sono in concorrenza fra loro. D'altro lato, il gruppo Magefesa in passato ha operato sui mercati comunitari ed era uno dei più importanti produttori spagnoli in questo settore.

Da un «piano di redditività» presentato da Indosa agli inizi del 1996 risulta che i prodotti Magefesa nel 1990 disponevano di una quota di mercato in Spagna pari al 39% per le pentole a pressione e del 37% per le batterie da cucina. Nel 1994, le quote di mercato degli stessi prodotti erano scese rispettivamente al 23% e al 13%.

Negli anni precedenti alla dichiarazione di fallimento o, a seconda del caso, all'interruzione delle attività delle imprese in questione, gli scambi intracomunitari di articoli domestici e da cucina (tranne quelli da tavola) in acciaio inossidabile, nonché di posate in acciaio inossidabile (codici NC 7323 93 90, 8215 20 10) hanno raggiunto nel 1990 rispettivamente 251,6 milioni di ECU e 38,6 milioni di ECU, passando nel 1992 rispettivamente a 281,6 milioni di ECU e 38,9 milioni di ECU. La Spagna ha dichiarato scambi con il resto degli Stati membri per i seguenti importi: nel 1990, rispettivamente 17,9 milioni di ECU e 3,2 milioni di ECU; nel 1992, rispettivamente 17,7 milioni di ECU e 2,6 milioni di ECU.

Dopo la dichiarazione di fallimento di Indosa, nel 1994, gli scambi intracomunitari di articoli domestici e da cucina (tranne quelli da tavola) in acciaio inossidabile (codice NC 7323 93 90) hanno raggiunto 181,3 milioni di ECU. Nel medesimo anno la Spagna ha dichiarato scambi con il resto degli Stati membri per 16,7 milioni di ECU. Nel 1997 gli scambi intracomunitari degli stessi prodotti sono stati pari a 230,6 milioni di ECU. Nel medesimo anno la Spagna ha dichiarato scambi con il resto degli Stati membri per 17,5 milioni di ECU.

L'articolo 92, paragrafo 1, del trattato stabilisce che in linea di principio qualunque aiuto avente le caratteristiche descritte nel medesimo paragrafo è incompatibile con il mercato comune. L'articolo 92, paragrafo 3, del trattato elenca gli aiuti che si possono considerare compatibili con il mercato comune. Tale compatibilità deve essere determinata considerando la Comunità nel suo complesso e non un singolo Stato membro. Al fine di assicurare un funzionamento adeguato del mercato comune, tenuto conto peraltro dell'obiettivo enunciato nell'articolo 3, lettera g), del trattato, le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, devono essere interpretate in modo restrittivo quando si prendono in esame i regimi di aiuto o la concessione del singolo aiuto.

Tali deroghe, in particolare, possono essere invocate solo quando la Commissione giunge alla conclusione che, senza l'aiuto, le forze del mercato da sole non basterebbero a orientare i beneficiari verso modelli di comportamento rispondenti a uno degli obiettivi citati nella suddetta disposizione. L'applicazione di tali deroghe a casi che non contribuiscano a detti obiettivi o nei quali l'aiuto non sia necessario a tal fine, comporterebbe la concessione di un vantaggio alle industrie o alle imprese di taluni Stati membri, che ne risulterebbero rafforzate finanziariamente, incidendo negativamente sulle condizioni degli scambi fra Stati membri e falsando la concorrenza senza alcuna giustificazione basata su una delle ragioni d'interesse comune cui fa riferimento l'articolo 92, paragrafo 3, del trattato.

a) **Recupero dell'aiuto incompatibile del 1989**

Come sottolineato nell'avvio del procedimento, l'esame del recupero dell'aiuto dichiarato incompatibile dalla decisione 91/1/CEE incide nella valutazione dell'aiuto concesso alle

([12]) Derio (Vizcaya) è il municipio in cui ha sede Indosa.

imprese che già avevano beneficiato dell'aiuto incompatibile del 1989. La sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 15 maggio 1997, nella causa C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf GmbH contro Commissione e Germania ([13]), ha stabilito che spetta alla Commissione, quando esamina un nuovo aiuto, valutarne l'effetto cumulativo, in termini di distorsione del mercato, con l'aiuto incompatibile non recuperato.

Per quanto riguarda il prestito agevolato concesso dal Fogasa per un importo di 2 085 milioni di ESP, è stato deciso nel 1990 di convertirlo in un credito a condizioni di mercato. Tuttavia, non avendo le imprese rispettato le condizioni del credito, il Fogasa ha di nuovo proceduto per via esecutiva, con conseguente sequestro preventivo dei marchi commerciali del gruppo Magefesa; i procedimenti esecutivi sono tuttora in corso.

Quanto alle garanzie sui prestiti per un importo totale di 1 580 milioni di ESP e alle sovvenzioni non rimborsabili per un totale di 1 104 milioni di ESP, concesse dalle autorità basche, cantabriche e andaluse, le informazioni fornite dalle autorità spagnole permettono di concludere quanto segue:

— Autorità basche: la prima garanzia, per un importo di 300 milioni di ESP, è stata concessa a Indosa il 21 gennaio 1996. La seconda, per 672 milioni di ESP, è stata concessa a Ficodesa il 3 giugno 1986 perché fosse destinata a Indosa e alle altre società del gruppo Magefesa ubicate nelle Province basche. Senza queste due garanzie, Indosa e le altre imprese sarebbero state costrette a cessare la propria attività, dal momento che la loro situazione era tale da impedire l'ottenimento di crediti per continuare ad operare. Quanto alle sovvenzioni per un importo di 803 milioni di ESP, occorre ricordare che sono state concesse affinché il gruppo Magefesa potesse pagare la parte dei salari e degli indennizzi che non era stata anticipata ai lavoratori da parte del Fogasa, essendo stati superati i suoi massimali generali. Si trattava pertanto di ridurre gli oneri di Indosa e delle altre imprese, e non quelli di Ficodesa. La Commissione non ritiene che si possa considerare attuata la sua decisione 91/1/CEE semplicemente inserendo l'importo di 2 168 717 623 ESP nella lista dei creditori di Ficodesa. In primo luogo, occorre sottolineare la lentezza con cui hanno agito le autorità basche quando si è trattato di ritirare le garanzie sui prestiti e di recuperare le sovvenzioni. In secondo luogo, inserendo i due crediti unicamente nella lista dei creditori di Ficodesa, e non in quella di Indosa o delle altre imprese del gruppo Magefesa situate nelle Province basche, le autorità regionali hanno operato come se l'unico beneficiario dell'aiuto incompatibile fosse Ficodesa e come se, di conseguenza, solo a quest'ultimo competesse il rimborso di tale aiuto. La realtà era ben diversa, essendo Ficodesa solo una società interposta, senza attività produttive, creata con l'unica finalità di canalizzare gli aiuti finanziari concessi dalle autorità basche a Indosa e alle altre società del gruppo Magefesa situate nelle Province basche.

  Alla luce di quanto suesposto, non si può pertanto ritenere che sia stato effettivamente recuperato l'aiuto incompatibile concesso dal governo basco, dal momento che alle imprese beneficiarie non ne è stato chiesto il rimborso.

— Autorità andaluse: Manufacturas DAMMA era solo una società interposta, senza attività produttive, creata con l'unica finalità di canalizzare gli aiuti finanziari concessi dalle autorità andaluse a MIGSA, la società industriale della holding Magefesa situata nel territorio andaluso. Le sovvenzioni non rimborsabili per un importo di 29 milioni di ESP hanno permesso a MIGSA di pagare la parte dei salari e degli indennizzi che addebitava ai lavoratori licenziati. Sono stati pertanto attenuati i costi di MIGSA e non quelli di Manufacturas DAMMA. D'altro lato, senza le garanzie sui prestiti per un importo di 96 milioni di ESP, MIGSA sarebbe stata costretta a cessare la propria attività, essendo la sua situazione tale da impedire l'ottenimento di crediti per continuare ad operare. La Commissione non ritiene che le azioni avviate dalle autorità andaluse siano servite all'attuazione della decisione 91/1/CEE. La Commissione inoltre non condivide il parere del governo spagnolo secondo cui, essendo stato l'aiuto incompatibile concesso a Manufacturas DAMMA e non a MIGSA, alla prima doveva essere chiesto il relativo rimborso.

  Alla luce di quanto suesposto, non si può pertanto ritenere che sia stato effettivamente recuperato l'aiuto incompatibile concesso dalle autorità andaluse, dal momento che alle imprese beneficiarie non ne è stato chiesto il rimborso.

— Autorità cantabriche: per le stesse ragioni addotte in relazione alle autorità basche e andaluse, non si può ritenere che sia stato effettivamente recuperato l'aiuto incompatibile concesso dalle autorità cantabriche, dal momento che alle imprese beneficiarie non ne è stato chiesto il rimborso.

  Alla luce della sentenza Deggendorf, l'esame del recupero dell'aiuto dichiarato incompatibile dalla decisione 91/1/CEE è pertinente ai fini della valutazione dell'aiuto concesso alle imprese beneficiarie dell'aiuto incompatibile del 1989.

b) **Nuovi aiuti concessi successivamente all'adozione della decisione 91/1/CEE**

Pagamenti effettuati dal Fogasa a favore dei lavoratori di Indosa, Cunosa, MIGSA e GURSA nel periodo 1989-1998, e dal ministero del Lavoro a favore dei lavoratori di Indosa

Per quanto concerne gli interventi del Fogasa, tali pagamenti sono stati effettuati sulla base di una surrogazione ope legis nei confronti dell'impresa insolvente. Gli interventi del Fogasa si applicano in forma generale e automatica, senza limiti settoriali, a tutti i lavoratori che possiedano i requisiti legali. D'altro

([13]) Racc. 1997, pag. I-2549.

lato, in base alle informazioni presentate dalle autorità spagnole, il Fogasa e il gruppo Magefesa non hanno concluso «accordi di restituzione» come quello dichiarato incompatibile nella decisione 91/1/CEE, in cui si fissavano condizioni di credito agevolate.

In relazione ai sussidi straordinari concessi dal ministero del Lavoro ai dipendenti colpiti dalla cessazione del rapporto di lavoro, secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, si trattava di un intervento pubblico destinato a garantire a questi lavoratori una più adeguata copertura della disoccupazione. Inoltre, questa decisione straordinaria è stata adottata dopo la risoluzione dei contratti di lavoro dei dipendenti Indosa interessati, i quali, grazie a tale intervento, hanno potuto beneficiare di una copertura sociale complementare a quella che l'impresa era tenuta per legge a fornire. Non si può pertanto ritenere che tale provvedimento abbia favorito l'impresa e costituisca quindi un aiuto a Indosa; si è trattato piuttosto di un aiuto straordinario dagli effetti fondamentalmente positivi sulla situazione sociale dei lavoratori.

Di conseguenza l'indagine della Commissione non ha permesso di stabilire la presenza di elementi di aiuto in questi interventi.

Sistematico inadempimento dell'obbligo di pagamento di imposte e di contributi previdenziali

Dalle informazioni fornite dalle autorità spagnole si ricava che a partire dal 1989, e anche prima, le imprese del gruppo Magefesa hanno sistematicamente omesso di adempiere i loro obblighi tributari e previdenziali, nonostante i procedimenti esecutivi iniziati o sollecitati dall'amministrazione (sequestri cautelari e ingiunzioni di pagamento).

Per quanto riguarda le imprese fallite Indosa e Cunosa, la dichiarazione di fallimento è stata ottenuta solo perché l'hanno richiesta i lavoratori stessi. L'inserimento nella lista di creditori di Magefesa, Indosa e Cunosa degli importi dovuti ai creditori pubblici ha rappresentato la procedura idonea conforme al diritto interno spagnolo per garantire che la previdenza sociale e l'erario dello Stato conservassero la possibilità di recuperare almeno una parte dei loro crediti. Per Cunosa è in corso un processo di liquidazione. Le autorità spagnole hanno presentato elementi di prova relativi alla regolarità della posizione di CMD (affiliata di Indosa) e di LCC (che è subentrata a Cunosa) rispetto agli obblighi fiscali ed al versamento degli oneri sociali.

Quanto a MIGSA e GURSA, l'erario dello Stato e la previdenza sociale hanno dichiarato inesigibili i loro crediti, fatta eccezione per i debiti di GURSA con l'erario dello Stato. In nessuno dei due casi è stata presentata istanza di fallimento. Una parte degli ex dipendenti di MIGSA e GURSA ha costituito due nuove imprese: rispettivamente Idisur (22 aprile 1993) e Vitrinor (27 marzo 1995). Le nuove imprese hanno firmato accordi con quelle precedenti per poterne utilizzare gli stabilimenti e le apparecchiature. Le autorità spagnole hanno attestato la regolarità della posizione di Idisur e di Vitrinor relativamente agli obblighi fiscali ed al versamento degli oneri sociali.

Le autorità spagnole asseriscono che il procedimento fallimentare non è stato avviato poiché il costo sarebbe stato superiore agli importi che si consideravano recuperabili tramite la vendita all'incanto degli attivi del debitore. La decisione di aprire un procedimento fallimentare, in casi come questo, richiede per ciascuno di essi un'analisi dei costi. Da tale analisi emergeva, secondo le autorità spagnole, che dichiarare irrecurabili i crediti pubblici sarebbe stato più redditizio che avviare la procedura di fallimento. Oltre a questa dichiarazione di carattere generale, le autorità spagnole non hanno presentato alcuna analisi comparativa sui costi delle diverse opzioni. Inoltre, anche se un'analisi dei costi ne dimostrasse il vantaggio comparativo, resterebbe il fatto che l'astensione dall'avvio del procedimento fallimentare, in una situazione come quella descritta dalle autorità spagnole in cui l'assenza di attivi liberi da ipoteca priva di qualunque effetto utile eventuali procedimenti esecutivi (sequestro cautelare, ingiunzione di pagamento), ha permesso che le imprese in questione, a differenza dei concorrenti, potessero continuare ad operare senza assolvere i loro obblighi tributari e previdenziali, nonostante la loro situazione molto delicata. Gli importi ingenti relativi a tributi non pagati e ad oneri sociali non versati (derivanti proprio dalla continuazione dell'esercizio delle attività da parte delle imprese in oggetto) sono certamente superiori al costo di un procedimento fallimentare.

La Commissione ha anche esaminato se il comportamento dei creditori pubblici sia stato in effetti dettato dal proposito di garantirsi le maggiori possibilità di recuperare gli importi non pagati di carattere tributario e previdenziale. Tale ipotesi non trova riscontro in ciò che le autorità spagnole hanno indicato o sostenuto nel corso del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato. Invece, proprio la continuazione dell'esercizio delle attività da parte delle imprese in questione ha causato un aumento notevole delle imposte e degli oneri sociali non pagati ([14]). Inoltre, per quanto riguarda MIGSA e GURSA, i loro debiti sono stati dichiarati inesigibili, tranne quelli di GURSA con l'erario dello Stato. Nel caso di Indosa e Cunosa, il fallimento è stato sollecitato dai lavoratori.

Se si accettassero le argomentazioni presentate dalle autorità spagnole, qualunque società senza attivi liberi da ipoteca (cioè contro la quale sarebbe inutile ogni procedimento esecutivo) potrebbe continuare ad operare sul mercato ignorando i propri obblighi tributari e previdenziali, a meno che altri eventuali creditori non presentino istanza di fallimento.

La Commissione è pertanto giunta alla conclusione che la costante e sistematica omissione di pagamento dei tributi e degli oneri sociali a partire dal 1989 (fino alla dichiarazione fallimentare o all'interruzione delle attività) costituisce un trasferimento di risorse pubbliche a favore di Indosa, Cunosa, MIGSA e GURSA, le quali ne hanno ricavato un vantaggio sotto il profilo della concorrenza, non dovendo far fronte (a differenza dei concorrenti) alle suddette spese, come avverrebbe in condizioni normali. Si tratta pertanto di un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Il fatto che né l'erario né la previdenza sociale abbiano rinunciato formalmente ad incassare questi crediti (i quali, legal-

([14]) Come indicato nella relazione sul fallimento di Indosa presentata dal funzionario incaricato il 4 ottobre 1995, alcune delle imposte non pagate risalgono al 1982.

mente, costituiscono tuttora un debito e non sono stati ancora cancellati) non ha impedito alle imprese di operare senza assolvere gli obblighi fiscali e previdenziali ([15]). Durante lo stesso periodo, i concorrenti non hanno beneficiato di un vantaggio finanziario analogo. Gli importi in questione, forniti dalle autorità spagnole, sono i seguenti:

(ESP)

	Previdenza sociale	Erario della Stato	Erario locale
Indosa	4 602 668 983	210 794 754	1 898 219 433
Cunosa	1 772 814 657	790 999 650	—
Migsa	586 934 823	da stabilire	—
Gursa	2 767 769 021	525 401 696	—

Alla Commissione non è stato comunicato l'importo dei tributi dovuti da MIGSA allo Stato. Le autorità spagnole dovranno quantificarlo.

Sistematico inadempimento dell'obbligo di pagamento di imposte e di contributi previdenziali, dopo la dichiarazione di fallimento di Indosa

L'avvio del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato ha permesso alla Commissione di verificare la fondatezza delle accuse formulate dai ricorrenti in relazione all'inadempimento continuato da parte di Indosa dei suoi obblighi tributari e previdenziali dal 19 luglio 1994, giorno della dichiarazione fallimentare, fino al maggio 1997. La suddetta procedura ha inoltre consentito alla Commissione di accertare l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Il fallimento con «continuazione dell'esercizio» in quanto tale non è contemplato nella legislazione spagnola vigente. Tenuto conto del carattere della normativa fallimentare e dell'entità dei crediti pubblici, la continuazione delle attività senza adempimento degli obblighi tributari e previdenziali comporta un deterioramento supplementare degli interessi dell'erario e della previdenza sociale nella misura in cui la suddetta persistente omissione di pagamento riduce automaticamente la massa fallimentare; infatti, i debiti che derivano dall'amministrazione della medesima (cioè il «debito della massa»), quali le imposte e gli oneri sociali, devono essere soddisfatti con prelazione rispetto ai creditori concorsuali.

Sulla base della documentazione presentata dal governo spagnolo, la Commissione è giunta alla conclusione che la continuazione dell'esercizio da parte della fallita Indosa è stata resa possibile dall'approvazione dell'assemblea dei creditori svoltasi il 30 gennaio 1995. Il verbale dell'assemblea non riporta alcuna opposizione né da parte della previdenza sociale né dell'erario dello Stato o di quello provinciale. Queste istituzioni, insieme agli altri creditori pubblici, avevano (dato l'ammontare dei loro crediti) voti a sufficienza per bloccare l'approvazione della continuazione dell'esercizio di Indosa.

Le autorità spagnole non hanno fornito nessuna spiegazione sul motivo per cui i creditori pubblici non abbiano esercitato il loro diritto di bloccare la suddetta approvazione.

Alla luce di quanto suesposto, l'approvazione della continuazione dell'esercizio di Indosa da parte dell'assemblea dei creditori dopo la dichiarazione fallimentare può essere attribuita al comportamento dei creditori pubblici durante l'assemblea del 30 gennaio 1995.

La Commissione ha esaminato se il comportamento dei creditori pubblici sia stato in effetti dettato dal proposito di garantirsi le maggiori possibilità di recuperare i loro crediti, per un importo di 6 749 698 323 ESP. Tale ipotesi non trova riscontro in ciò che le autorità spagnole hanno indicato o sostenuto nel corso della procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato. D'altro lato, i creditori pubblici, in particolare la previdenza sociale e l'erario provinciale basco, sapendo che la continuazione dell'esercizio di Indosa (dichiarata fallita) avrebbe presumibilmente dato luogo a nuovi debiti, tenuto conto della difficile situazione dell'impresa e dei suoi precedenti in materia tributaria (per anni aveva omesso di pagare all'erario o alla previdenza sociale), avrebbero dovuto almeno vincolare la continuazione dell'esercizio all'adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali correnti di Indosa, allo scopo di evitare l'incremento del debito. Data la natura della normativa fallimentare, tale incremento comporta la riduzione automatica della massa fallimentare; infatti, i debiti che derivano dall'amministrazione del fallimento (cioè il «debito della massa»), quali quelli dovuti al mancato pagamento di imposte ed oneri sociali, devono essere soddisfatti con prelazione rispetto ai creditori concorsuali. Un creditore privato non avrebbe agito in modo tale da ridurre le possibilità di recuperare il suo credito.

Il comportamento dei creditori pubblici è stato influenzato da fattori diversi dall'impegno dello Stato di garantirsi le maggiori possibilità di recupero dei crediti concorsuali. Inoltre, l'entità considerevole dell'ammontare di imposte e oneri sociali non pagati nel periodo luglio 1994-aprile 1997 dimostra che la continuazione dell'esercizio di Indosa ha avuto l'effetto di alimentare un'attività economica altrimenti insostenibile alle normali condizioni di mercato.

La Commissione ritiene che l'omesso pagamento dei tributi e degli oneri sociali costituisca un trasferimento di risorse pubbliche a favore di Indosa, la quale ne ha ricavato un vantaggio sotto il profilo della concorrenza, non devono far fronte (a differenza dei concorrenti) alle suddette spese, come avverrebbe in condizioni normali. Tale analisi non cambia a seconda che il beneficiario del suddetto trasferimento sia Indosa in quanto

([15]) Nella causa C-256/97, D.M. Transport SA, l'avvocato generale Jacobs, nelle sue conclusioni del 24 settembre 1998, indica che «evidentemente, in determinate circostanze, la continua e generosa tolleranza nei riguardi del pagamento differito degli oneri sociali può conferire un vantaggio commerciale sensibile all'impresa beneficiaria, e in casi estremi può equivalere alla cancellazione di tali oneri» (conclusioni non ancora pubblicate, punto 33. Traduzione non ufficiale).

massa fallimentare (cioè come entità diversa da quella originaria) o Indosa in quanto impresa.

Il fatto che né l'erario né la previdenza sociale abbiano rinunciato formalmente ad incassare questi crediti (i quali, legamente costituiscono tuttora un debito e non sono stati ancora cancellati) non ha impedito all'impresa di operare senza assolvere i suoi obblighi fiscali e previdenziali ([16]). Durante lo stesso periodo, i concorrenti di Indosa non hanno beneficiato di un simile vantaggio finanziario. D'altro lato, i debiti generati dall'omesso pagamento di tributi e oneri sociali dopo la dichiarazione di fallimento derivano dall'amministrazione del fallimento stesso («debito della massa») e, secondo la normativa spagnola, possono essere oggetto di procedimenti esecutivi separati. Dalle informazioni presentate dalle autorità spagnole si deduce che non è stato avviato nessun procedimento esecutivo separato, nonostante la notevole entità del debito per omesso pagamento di tributi e oneri sociali.

Si può pertanto concludere che la continua omissione di versamento da parte di Indosa degli oneri sociali per un importo di 1 282 117 590 ESP, oltre al mancato pagamento di imposte per un importo non specificato nel periodo successivo alla dichiarazione fallimentare (19 luglio 1994) fino all'aprile 1997, dopo l'approvazione da parte di tutti i creditori pubblici di Indosa della continuazione dell'esercizio senza alcuna garanzia finanziaria, costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Alla Commissione non è stato comunicato l'importo delle imposte non pagate all'erario provinciale di Vizcaya. Il governo spagnolo dovrà pertanto quantificarlo.

Di conseguenza, si ritiene il sistematico inadempimento del pagamento di tributi e oneri sociali:

— da parte di Indosa, Cunosa, MIGSA e GURSA fino alla dichiarazione fallimentare o all'interruzione dell'attività delle medesime,

— da parte di Indosa dopo la dichiarazione fallimentare,

costituisca un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

L'aiuto concesso non rientrava in un regime autorizzato e avrebbe dovuto pertanto essere oggetto di notificazione individuale, conformemente al disposto dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato. Le autorità spagnole non hanno adempiuto quest'obbligo; ne consegue il carattere illegale del suddetto aiuto. Le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 2, del trattato non si applicano, trattandosi di un aiuto i cui obiettivi non coincidono con quelli formulati in tale disposizione. Il governo spagnole non ha invocato l'articolo 92, paragrafo 3, del trattato in relazione agli interventi considerati elementi di aiuto nella presente decisione.

Quanto alle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato per gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo di talune regioni, occorre sottolineare che, tranne San Roque (Cadice), nessuna delle regioni in cui sono ubicate Indosa, Gurse e Cunosa — Derio (Vizcaya), Guriezo e Limpias (Cantabria) — presenta un tenore di vita anormalmente basso né una grave forma di sottoccupazione, a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del trattato. D'altro lato, pur essendo le imprese in questione situate in una regione assistita, a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), l'aiuto che esse hanno ricevuto non presenta le caratteristiche di un aiuto destinato ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, conformemente al disposto del suddetto articolo, essendosi trattato di un aiuto al funzionamento, cioè non vincolato a un investimento o alla creazione di posti di lavoro. L'aiuto relativo a San Roque (Cadice) non è stato concesso nel quadro del corrispondente regime di aiuti regionale. Inoltre, l'aiuto al funzionamento nelle regioni di cui all'articolo 92, paragafo 3, lettera a), del trattato può rientrare nella deroga ivi prevista, qualora sia concesso in base a determinate condizioni restrittive e controllate, di cui si fornisce spiegazione qui di seguito con riferimento alle imprese in difficoltà.

Per quanto concerne le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), le misure di aiuto analizzate non erano destinate (non avendone peraltro le caratteristiche) a promuovere la realizzazione di «un progetto di comune interesse europeo» oppure a «porre rimedio a un grave turbamento» dell'economia spagnola. D'altro lato, le autorità spagnole non hanno invocato tale deroga.

L'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato prevede una deroga per gli «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività». L'aiuto a Indosa, Cunosa, MIGSA e GURSA rientra nella categoria degli aiuti alle imprese in difficoltà.

L'aiuto non possiede peraltro i requisiti per la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), in relazione agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ([17]).

L'aiuto non possiede infatti i requisiti previsti dai suddetti orientamenti. Gli aiuti alla ristrutturazione, d'altra parte, devono essere vincolati ad un programma di ristrutturazione realizzabile, presentato in modo dettagliato alla Commissione. Nel presente caso, le autorità spagnole non hanno fornito elementi di prova a sostegno del fatto che l'aiuto concesso alle imprese fosse vincolato ad un programma di ristrutturazione volto a ripristinarne la redditività a lungo termine. Occorre rilevare che un piano presentato nel 1996 dai curatori fallimentari di Indosa alle autorità basche non è stato da queste acettato poiché, inter alia, non forniva una proposta realistica in relazione al debito istituzionale di Indosa (con l'erario provinciale, la previdenza sociale ed altri).

Il fatto che Indosa preveda adesso un flusso di tesoreria (cash-flow) positivo non toglie che tale impresa — come le altre in questione — sia stata capace di proseguire la sua attività grazie, in primo luogo, al mancato recupero dell'aiuto incompati-

([16]) Cfr. nota 15.

([17]) GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12.

bile del 1989 e, in secondo luogo, alla possibilità di proseguire l'esercizio senza assolvere gli obblighi tributari e previdenziali. L'impresa avrebbe altrimenti cessato di operare.

La Commissione ritiene pertanto che l'aiuto in oggetto sia incompatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, poiché non sussiste alcuno dei requisiti necessari per l'applicazione di una delle deroghe previste nei paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo.

Se un aiuto concesso è considerato incompatibile con il mercato comune, la Commissione esige che gli Stati membri chiedano il rimborso di tale aiuto al beneficiario ([18]). Poiché in questa categoria rientrano le misure a favore di Indosa, Cunosa, MIGSA e GURSA, oggetto della presente decisione, l'aiuto deve essere recuperato.

Il recupero dell'aiuto deve avere luogo conformemente alle procedure e alle disposizioni stabilite nella normativa spagnola, e comporta altresì il versamento di un interesse per il periodo compreso fra la data in cui è stato concesso l'aiuto e quella in cui esso è stato effettivamente rimborsato. Tale interesse è pari al tasso di riferimento applicabile alla data del rimborso per il calcolo dell'equivalente sovvenzione netto degli aiuti regionali in Spagna ([19]).

Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, le suddette disposizioni devono essere applicate in modo da non rendere praticamente impossibile il recupero prescritto dal diritto comunitario. Eventuali difficoltà, procedurali o di altro tipo, nell'esecuzione dell'atto non possono incidere sulla legittimità di quest'ultimo ([20]),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto sotto forma di sistematico inadempimento dell'obbligo di pagamento di tributi ed oneri sociali:

— da parte di Indosa e Cunosa, fino alla loro dichiarazione fallimentare,

— da parte di MIGSA e GURSA, fino all'interruzione delle loro attività,

— da parte di Indosa, dopo la sua dichiarazione fallimentare, e fino al maggio 1997,

è illegale, essendo stato concesso dalla Spagna in violazione dell'obbligo di cui all'articolo 93, paragrafo 3, del trattato CE.

L'aiuto è considerato incompatibile con il mercato comune in forza dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, poiché non sussiste alcuno dei requisiti necessari per l'applicazione di una delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo.

Articolo 2

1. La Spagna adotta le misure necessarie per recuperare dai beneficiari l'aiuto di cui all'articolo 1, ad essi concesso illegalmente.

2. Il recupero dell'aiuto ha luogo conformemente alle procedure e alle disposizioni di diritto spagnolo, ed include altresì il versamento di un interesse per il periodo compreso fra la data in cui è stato concesso l'aiuto e quella in cui esso è stato effettivamente restituito. Tale interesse è pari al tasso di riferimento applicabile alla data della restituzione per il calcolo dell'equivalente sovvenzione netto degli aiuti regionali in Spagna.

Articolo 3

La Spagna informa la Commissione, entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, circa le misure adottate per conformarvisi.

Articolo 4

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 14 ottobre 1998.

Per la Commissione
Karel VAN MIERT
Membro della Commissione

([18]) Comunicazione della Commissione del 24 novembre 1983. Cfr. anche le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa 70/72, Commissione/Germania, Racc. 1973, pag. 813, e nella causa 310/85, Deufil GmbH und CO. KG/Commissione, Racc. 1987, pag. 901.

([19]) Lettera della Commissione agli Stati membri SG(91) D/4577 del 4 marzo 1991. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. 1990, pag. I-959.

([20]) Cfr. sentenza citata nella nota 19, punti 58-63 della motivazione.