

AIUTI DI STATO

C 38/92

Italia

(95/C 292/09)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

*(Articoli 92, 93 e 94 del trattato che istituisce la Comunità europea)***Comunicazione della Commissione, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CE, agli altri Stati membri ed ai terzi interessati, concernente un aumento di capitale del governo italiano in favore di Alumix, produttore di alluminio**

Con la lettera riportata qui di seguito, la Commissione ha informato il governo italiano della sua decisione di estendere la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, nei confronti dell'aumento di capitale effettuato dal governo italiano in favore di Alumix.

«Alumix è una società interamente controllata dal gruppo EFIM, una holding pubblica. Essa controlla a sua volta diverse società che operano nell'industria dell'alluminio.

Il 23 dicembre 1992, la Commissione ha deciso di avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE in relazione alle misure di aiuto⁽¹⁾ connesse con la liquidazione del gruppo EFIM. Tale decisione è stata comunicata al governo italiano con lettera del 24 febbraio 1993 [SG(93) D/3800], con la quale esso veniva invitato a presentare le sue osservazioni. Mediante la pubblicazione della lettera in oggetto nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*⁽²⁾, la Commissione ha parimenti invitato gli altri Stati membri ed i terzi interessati a presentare le loro osservazioni.

Il 23 dicembre 1992, il governo italiano ha notificato alla Commissione il decreto legge n. 487/92 del 19 dicembre 1992 che dispone, tra l'altro, la concessione all'EFIM di un anticipo pari a 4 000 miliardi di LIT per finanziare la ristrutturazione ed il rimborso dei suoi debiti e di quelli delle sue controllate. La Commissione ha deciso di estendere alle misure oggetto di tale decreto la citata procedura, di cui all'articolo 93, paragrafo 2. La decisione in questione è stata comunicata al governo italiano con lettera del 10 marzo 1993 [SG(93) D/3800] e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*⁽³⁾.

Le decisioni di avvio della procedura riguardavano le seguenti misure di aiuto:

- a) anticipo di 200 miliardi di LIT al liquidatore;
- b) alienazione delle attività;
- c) mantenimento della capacità produttiva di Alumix.
- d) garanzia della totalità dei debiti e anticipo di 4 000 miliardi di LIT da utilizzare per il relativo rimborso; e,
- e) conversione dei debiti in capitale.

Con due decisioni parziali⁽⁴⁾ la Commissione ha deciso di chiudere la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE in relazione alla garanzia prestata dal governo italiano per la totalità dei debiti dell'EFIM. La procedura resta attualmente aperta per quanto concerne tutte le restanti misure.

L'apertura della procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE in relazione al mantenimento della capacità produttiva di Alumix riguardava la totalità dei finanziamenti per la ristrutturazione di Alumix di cui era prevista la concessione nel corso del processo di liquidazione, senza che fosse stato presentato alla Commissione alcun piano di ristrutturazione. Dai conti di Alumix per l'esercizio 1991 risulta che gli azionisti, in altre parole l'EFIM che deteneva il 99,99 % del capitale, avevano deciso di procedere ad un aumento di 168,5 miliardi di LIT del capitale sociale, allora pari a 148,8 miliardi di LIT. Tale conferimento di capitale è stato infine effettuato il 16 marzo 1992, vale a dire prima che avesse inizio la liquidazione del gruppo EFIM oggetto della procedura. Con lettera del 2 dicembre 1993, la Commissione ha chiesto al governo italiano di fornire, tra l'altro, tutte le informazioni pertinenti relative a tale conferimento di capitale.

(¹) Decreti legge n. 362 del 14. 8. 1992 e n. 414 del 20. 10. 1992.

(²) GU n. C 75 del 17. 3. 1993, pag. 2.

(³) GU n. C 78 del 19. 3. 1993, pag. 4.

(⁴) GU n. C 267 del 2. 10. 1993, pag. 11 e GU n. C 349 del 23. 12. 1993, pag. 2.

Il governo italiano ha risposto con lettera del 14 febbraio 1994. Alla lettera è stata allegata una relazione all'assemblea degli azionisti di Alumix, relativa al conferimento di capitale in oggetto, nonché copia della parte corrispondente dei conti di Alumix per l'esercizio 1992 dalla quale risultavano ulteriori conferimenti di capitale.

Successivamente a tale aumento del capitale sociale, il 25 giugno 1992 l'EFIM, al fine di coprire le perdite pari a 452,019 miliardi di LIT accumulate da Alumix nel periodo 1988-91, ha deliberato i seguenti provvedimenti:

- utilizzare una riserva di 32,392 miliardi di LIT accantonata nei conti della società;
- azzerare il capitale sociale aumentato, pari a 317,308 miliardi di LIT;
- coprire la parte restante delle perdite con un conferimento di 102,319 miliardi di LIT; e,
- ricostituire il capitale sociale di Alumix a 315 miliardi di LIT.

L'EFIM ha sottoscritto e contemporaneamente versato una quota di 10 miliardi di LIT della nuova dotazione di capitale mentre, in attesa dell'autorizzazione del ministero del Tesoro, sono stati sottoscritti altri 120 miliardi di LIT che figurano nei conti del 1992 alla voce "Contributi diversi degli azionisti: conferimento in conto capitale". Successivamente risulta che il ministero del Tesoro abbia sospeso l'autorizzazione a versare l'ammontare residuo per la ricapitalizzazione di Alumix a causa della nomina, in data 14 agosto 1992, di un commissario liquidatore per l'EFIM.

L'operazione finalizzata al ripianamento delle perdite pregresse ed alla ricapitalizzazione di Alumix, comportava l'erogazione di fondi per un totale di 400,8 miliardi di LIT (risultante dalla somma dei citati conferimenti di 168,5 miliardi di LIT, 102,319 miliardi di LIT e 130 miliardi di LIT) forniti ad Alumix nel periodo immediatamente precedente la messa in liquidazione del gruppo EFIM.

Il governo italiano ha fatto presente che l'aumento del capitale sociale pari a 168,5 miliardi di LIT è stato effettuato al fine di coprire una parte dei costi degli investimenti progettati da Alumix per gli anni 1988-93 e relativi ad una serie di interventi di ammodernamento in numerosi impianti. Nella relazione all'assemblea degli azionisti, l'aumento di capitale è stato presentato come la necessaria integrazione dell'autofinanziamento e del ricorso all'indebitamento bancario a breve termine da parte di Alumix per finanziare le spese d'investimento.

Il gruppo Alumix è l'unico produttore di alluminio primario in Italia. Esso è inoltre uno dei principali produttori di semilavorati, come prodotti laminati ed estrusi e fogli di alluminio, nonché di prodotti a valle della catena produttiva. Secondo i dati dei rendiconti annui del gruppo, la produzione e le quote di mercato, nel periodo 1989-92, hanno subito le seguenti variazioni:

	Produzione (tonnellate)		Quote di mercato	
	1989	1992	Italia	Europa
			1989-1992 (variazioni)	1989-1992 (variazioni)
Alluminio primario	219 500	160 700	- 9,7 %	- 0,2 %
Prodotti laminati	139 000	141 000	- 2,1 %	- 0,2 %
Prodotti estrusi	64 200	76 600	- 1,9 %	+ 0,5 %
Fogli	34 000	37 400	+ 0,5 %	- 0,3 %

Nello stesso periodo le importazioni italiane di alluminio primario hanno registrato un aumento passando da 410 000 a 471 000 tonnellate. Le esportazioni hanno invece subito una riduzione e sono passate da 17 400 a 12 700 tonnellate.

Già da diversi anni Alumix si trova in una difficile situazione finanziaria, caratterizzata per il 1992 dalle cifre seguenti:

(milioni di LIT)

	1989	1990	1991	1992
Vendite	—	—	1 034 405	757 397
Oneri finanziari	80 391	96 428	206 513	153 358
Perdite	6 625	14 292	424 943	583 783

(milioni di LIT)

	1989	1990	1991	1992
Capitale sociale	148 808	148 808	148 808	130 000
Debiti	709 000	727 777	1 783 714	1 881 623

Anche nel periodo 1985-88 Alumix ha dovuto far fronte a difficoltà economiche, come risulta dalla decisione 90/224/CEE della Commissione ⁽¹⁾ del 24 maggio 1989. Tale decisione ha disposto il recupero degli aiuti, pari a 100 miliardi di LIT, erogati nel periodo 1986-88 ad Alumina e Comsal società controllate da Alumix) in eccesso sull'importo autorizzato con una precedente decisione della Commissione. La Corte di giustizia ha confermato la decisione della Commissione ⁽²⁾, ma il recupero della somma non è ancora avvenuto in quanto Alumix ha impugnato l'ordinanza di recupero dinanzi all'autorità giudiziaria italiana. Un ricorso presentato dalla Commissione, volto a far constatare che il governo italiano è venuto meno agli obblighi derivanti dal trattato CE, è attualmente all'esame della Corte di giustizia.

⁽¹⁾ GU n. L 118 del 9. 5. 1990, pag. 42.

⁽²⁾ Causa C-261/89, Italia/Commissione, Raccolta 1991-I, pag. 4437.

La situazione del mercato dell'alluminio si è deteriorata sensibilmente a partire dal 1990. Un'offerta in eccesso ed esportazioni sempre crescenti di alluminio a basso costo (dalle 190 000 tonnellate del 1989 alle 839 000 tonnellate del 1992) provenienti dalle ex repubbliche sovietiche hanno portato, nel periodo 1989-92, all'accumulazione di enormi quantità di scorte, provocando una brusca caduta del prezzo sul mercato mondiale, sceso dai 2 000 USD del 1989 ai 1 200 USD del 1992 ed ai 1 140 USD del 1993 (media dei prezzi della Borsa dei metalli di Londra). I tassi di utilizzo della capacità, che nel 1989 avevano raggiunto il massimo del 100 %, si sono ridotti all'83 % nel 1992. Sempre nel 1992, il numero degli stabilimenti era passato da 28 a 22.

Il conferimento di nuovi capitali, da parte di uno Stato membro, in una società pubblica in perdita, per ripianare le perdite pregresse e ricapitalizzare l'impresa, può configurare aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE.

Per valutare se nelle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche si configuri o meno l'erogazione di aiuti di Stato, la Commissione applica il criterio del comportamento di un investitore operante in un'economia di mercato⁽¹⁾. In base a tale principio va considerato come aiuto di Stato ogni conferimento di nuovi capitali da parte dello Stato a favore di un'impresa in circostanze in cui ciò sarebbe inaccettabile per un investitore privato operante alle normali condizioni di mercato.

Il conferimento di capitale pari a 400,8 miliardi di LIT da parte del gruppo statale EFIM ha permesso al gruppo Alumix di mantenere la propria solvibilità e di sopravvivere. Anche se, come sostenuto dal governo italiano, il conferimento di 168,5 miliardi di LIT fosse stato finalizzato al finanziamento di investimenti, in ultima analisi esso è stato impiegato per coprire una parte considerevole delle perdite (452,019 miliardi di LIT) di Alumix. Senza tale sostegno, Alumix sarebbe stata costretta a diminuire la produzione o addirittura ad uscire dal mercato in un momento in cui si trovava a far fronte a gravi difficoltà finanziarie, in un mercato già in difficoltà per problemi di eccesso di capacità. Indicativo della posizione di Alumix è inoltre il fatto che, dopo l'azzeramento delle perdite, il suo nuovo capitale sociale, pari a 130 miliardi di LIT, è stato immediatamente assorbito da ulteriori perdite ammontanti a 583,783 miliardi di LIT nel 1992. Inoltre, se fosse stato recuperato l'aiuto precedente concesso illegalmente, la posizione di Alumix sarebbe stata ancora più grave.

In tali circostanze, appare improbabile che un investitore operante in un'economia di mercato avrebbe effettuato un investimento tanto per coprire le perdite pregresse che per ricostituire il capitale sociale portandolo ad un livello superiore rispetto al precedente, senza commisurare l'investimento al rischio collegato e senza adottare rimedi volti a ristrutturare la produzione del gruppo. La probabilità di ottenere un rendimento accettabile da un investi-

mento del genere sembrerebbe alquanto remota, considerata anche la posizione finanziaria di Alumix e la situazione del mercato dell'alluminio.

Sulla base di quanto suesposto, i conferimenti di capitale in Alumix si configurano probabilmente come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CE, incompatibili con il mercato comune.

Per la loro stessa natura i conferimenti di nuovi capitali, non collegati ad un progetto di ristrutturazione per il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria di Alumix, hanno di fatto costituito aiuti al funzionamento, che hanno rafforzato la posizione del gruppo nei confronti dei suoi concorrenti in altri Stati membri, i quali non hanno beneficiato di aiuti del genere. Il carattere di aiuto al funzionamento di questi conferimenti di capitale non consente l'applicazione di nessuna delle deroghe all'incompatibilità degli aiuti previste dall'articolo 92, paragrafo 2 e paragrafo 3, lettera b) del trattato CE.

Le misure in questione, ed in particolare il conferimento di 168,5 miliardi di LIT, presentato come legato agli investimenti effettuati da Alumix, potrebbero essere ammesse alle deroghe in quanto aiuti regionali ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c). Tali disposizioni consentono di concedere aiuti rispettivamente per favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione e per agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, sempreché gli aiuti non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Indubbiamente alcune delle società controllate da Alumix sono situate in regioni, come la Sardegna, che potrebbero beneficiare di regimi di aiuto a carattere regionale autorizzati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), sulla cui base possono essere erogati, entro un livello massimo d'intensità, aiuti collegati, di regola, ad investimenti ovvero all'occupazione. Tuttavia i conferimenti di capitale in oggetto non sono stati effettuati in applicazione di un regime di aiuto a carattere regionale; essi non erano neppure finalizzati alla creazione di posti di lavoro o al sostegno di importanti investimenti in quanto, in ultima analisi, sono serviti solo a ripianare perdite pregresse del gruppo. Per essere ammesso alle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), un aiuto deve essere diretto a ripristinare l'efficienza economico-finanziaria dell'impresa beneficiaria, contribuendo in tal modo anche allo sviluppo a lungo termine della regione interessata⁽²⁾. I conferimenti di capitale non sembrano essere collegati in alcun modo alla ristrutturazione ed al recupero, in futuro, dell'efficienza economico-finanziaria del gruppo e pertanto non si può ritenere che contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi delle disposizioni citate. Inoltre, per poter fruire della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), un aiuto regionale non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune inte-

⁽¹⁾ Causa 323/82, Intermills/Commissione, Raccolta 1984, pag. 3809 e causa 234/84, Belgio/Commissione, Raccolta 1988, pag. 2236. Si veda inoltre la comunicazione della Commissione relativa all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE alla partecipazione delle autorità pubbliche nel capitale delle imprese, Bollettino CE 9-1984.

⁽²⁾ Cause C-278/92, C-279/92 e C-280/92, con sentenze della Corte del 14. 9. 1994. Decisione 92/296/CEE della Commissione, GU n. L 159 del 12. 6. 1992.

resse. Il mantenimento della capacità produttiva di Alumix, che si vedrebbe altrimenti costretta dalle forze di mercato a ridurre tale capacità o addirittura a scomparire completamente dal mercato consentendo così a concorrenti più efficienti di espandersi, è invece tale da incidere negativamente sulle condizioni degli scambi nel mercato dell'alluminio.

Per poter essere ammessi alla deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) in quanto aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, gli aiuti concessi ad imprese in difficoltà, quale era chiaramente Alumix all'epoca dei conferimenti di capitale data la sua precaria situazione finanziaria, devono rientrare nell'ambito di un piano di ristrutturazione indispensabile, elaborato al fine di ridurre o reindirizzare le attività della società interessata. Tuttavia i conferimenti di capitale in oggetto non sono stati accompagnati da un simile piano di ristrutturazione. Gli investimenti citati nella relazione destinata agli azionisti di Alumix per giustificare il conferimento di 168,5 miliardi di LIT non possono essere considerati come un piano di ristrutturazione avente come obiettivo il ripristino dell'efficienza economica del gruppo Alumix. La relazione fornisce semplicemente un elenco degli investimenti per la produzione a valle di Alumix.

In assenza di operazioni di ristrutturazione specifiche, volte a ristabilire la redditività di Alumix e giustificanti gli aiuti, le misure in oggetto non hanno contribuito a sostenere lo sviluppo dell'industria dell'alluminio all'interno della Comunità, che nel 1992 si trovava a fronteggiare problemi dovuti ad eccesso di capacità. Al contrario, esse hanno aggravato la già difficile situazione aiutando a mantenere la capacità produttiva di Alumix.

In considerazione di quanto suesposto, i conferimenti di capitale in oggetto, ammontanti a complessivi 400,8 miliardi di LIT, hanno falsato la concorrenza ed alterato gli scambi comunitari in una misura che sembra essere contraria al comune interesse. Pertanto, al momento attuale, non può essere concessa alcuna deroga ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c).

Considerato che la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE è già stata avviata in relazione ed altre misure di aiuto al gruppo EFIM; che tale procedura riguarda in particolare gli aiuti ad Alumix sotto forma di fondi da erogare nel corso del processo di liquidazione nonché di riduzioni delle tariffe elettriche; che i conferimenti di capitale in oggetto sono stati effettuati nel periodo immediatamente precedente la messa in liquidazione dell'EFIM e non rientrano dunque nella suddetta procedura, la Commissione ha deciso di estendere la procedura stessa ai conferimenti di capitale in questione, al fine di approfondirne la valutazione.

Nel quadro di tale procedura, la Commissione invita il governo italiano a presentarle le sue osservazioni nonché ogni altra informazione pertinente ai fini della valutazione dell'aiuto, nel termine di un mese a decorrere dal ricevimento della presente lettera.

La Commissione ricorda al governo italiano che, trattandosi di un aiuto concesso illegalmente, vale a dire senza previa notificazione e senza attendere la decisione finale della Commissione, come disposto invece dall'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE, ne potrà essere chiesto il rimborso alla società beneficiaria secondo quanto stabilito nella comunicazione della Commissione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* n. C 318 del 24 novembre 1983, pag. 3.

Le cancellazione dell'aiuto ricevuto illegalmente comporta la restituzione delle somme in questione conformemente alle procedure ed alle disposizioni della legislazione italiana, ed in particolare a quelle relative agli interessi di mora sui debiti nei confronti dello Stato, calcolati a decorrere dalla data di concessione dell'aiuto illegale. Tale provvedimento appare necessario al fine di eliminare tutti i vantaggi finanziari di cui ha ingiustamente beneficiato l'impresa destinataria dell'aiuto illegale a partire dalla data in cui l'aiuto è stato corrisposto (1).

La Commissione invita inoltre il governo italiano ad informare immediatamente l'impresa beneficiaria, il gruppo Alumix, dell'apertura della procedura e della possibilità che debba restituire gli aiuti ricevuti illegalmente.

Mediante pubblicazione della presente lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, la Commissione inviterà inoltre gli altri Stati membri ed i terzi interessati a presentarle le loro osservazioni sulle misure in questione.

Si ricorda infine al governo italiano che la procedura ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CE in relazione alle citate misure di aiuto connesse alla ristrutturazione del gruppo EFIM è aperta già dal 23 dicembre 1992 e che le autorità italiane non hanno fornito le informazioni necessarie, vale a dire un piano di ristrutturazione per Alumix, al fine di consentire alla Commissione di valutare la compatibilità dell'aiuto con l'articolo 92 del trattato CE.

La Commissione dovrà di conseguenza adottare una decisione finale sulle misure di aiuto a favore di Alumix tenendo conto del perdurare degli effetti di distorsione prodotti da tali misure sugli scambi e sulla concorrenza. Il governo italiano dovrebbe pertanto fornire alla Commissione le informazioni necessarie riguardanti la ristrutturazione di Alumix. In mancanza di tali informazioni, la Commissione sarebbe costretta ad adottare una decisione finale sulla base delle sole informazioni di cui dispone attualmente.»

La Commissione invita pertanto gli altri Stati membri e i terzi interessati a formulare le proprie osservazioni in merito ai provvedimenti in questione, e ad inviarle, entro un mese dalla data di pubblicazione della presente comunicazione, all'indirizzo seguente:

Commissione europea
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles/Brussel

Tali osservazioni verranno comunicate al governo italiano.

(1) Causa C-142/87, Belgio/Commissione, Raccolta del 1990-I, pag. 959.