

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 16 maggio 2000

concernente il regime di aiuto posto in essere dall'Italia in favore delle grandi imprese in difficoltà (legge n. 95/1979 di conversione del decreto-legge n. 26/1979 recante interventi urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi)

[notificata con il numero C(2000) 1403]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2001/212/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

visto il regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 14,

vista la decisione del 28 luglio 1999 ⁽²⁾ mediante la quale la Commissione ha invitato le autorità italiane e gli altri interessati a presentare le loro osservazioni sulla sua intenzione di revocare la decisione del 13 dicembre 1994 che proponeva alla Repubblica italiana misure opportune in relazione all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi nonché la propria decisione del 22 gennaio 1997 di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, nei confronti della legge relativa all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza,

vista la medesima decisione del 28 luglio 1999 con cui la Commissione ha avviato il procedimento previsto dall'articolo 88, paragrafo 2, concernente l'aiuto C 68/99 (ex NN 96/99, ex C 7/97, ex E 13/92),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente a detto articolo e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

- (1) La Commissione è venuta a conoscenza nel 1982 della legge 3 aprile 1979, n. 95 «conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, contenente provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (legge n. 95/1979)». Tuttavia, non ha adottato al riguardo alcuna decisione formale ai sensi dell'articolo 88 (ex articolo 93) del trattato CE.
- (2) Nel 1983, in seguito a discussioni svoltesi con le autorità italiane, la Commissione si è accontentata dell'assicurazione, espressa verbalmente, che la legge n. 95/1979 non sarebbe più stata applicata.

⁽¹⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

⁽²⁾ Lettera alle autorità italiane del 12.8.1999 pubblicata nella GU C 245 del 28.8.1999, pag. 27.

- (3) Nel 1988, la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alle autorità italiane, considerata l'incidenza delle misure previste dalla legge succitata sul livello di occupazione.
- (4) Con lettera del 30 luglio 1992, la Commissione ha informato il governo italiano della propria decisione di sottoporre la legge n. 95/1979 all'esame di cui all'articolo 88, paragrafo 1 (già articolo 93, paragrafo 1), del trattato CE allo scopo di determinare le misure utili che apparissero necessarie per lo sviluppo progressivo ovvero per il funzionamento del mercato comune.
- (5) Le misure opportune in questione sono state raccomandate alle autorità italiane dalla Commissione nel 1995 ⁽³⁾.
- (6) Tra le misure opportune proposte nel quadro dell'esame permanente di cui all'articolo 88, paragrafo 1, la Commissione ha introdotto — per ogni nuovo progetto di aiuti adottato conformemente alle disposizioni di detta legge — l'obbligo di previa notifica secondo gli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ⁽⁴⁾.
- (7) Rispondendo con lettera del 9 marzo 1995, le autorità italiane hanno unicamente accettato di notificare i casi di concessione della garanzia di Stato rifiutando di considerare come aiuti le altre misure disposte dalla legge n. 95/1979.
- (8) Con lettera del 25 marzo 1997, la Commissione ha informato l'Italia della decisione di avviare il procedimento previsto dall'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE nei confronti del regime di cui alla legge succitata.
- (9) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ⁽⁵⁾. La Commissione ha invitato i terzi interessati a presentare le loro osservazioni sulla misura in questione. La Commissione non ha ricevuto osservazioni al riguardo da parte di terzi interessati.
- (10) Con lettera del ministro dell'Industria del 28 aprile 1997, registrata nella versione completa l'8 luglio 1997, le autorità italiane hanno trasmesso le loro osservazioni.
- (11) Nella sentenza del 17 giugno 1999 ⁽⁶⁾ nella causa C-295/97, «Rinaldo Piaggio-Ifitalia-Dornier», la Corte di giustizia delle Comunità europee ha proceduto d'ufficio ad accertare «se un regime come quello istituito dalla legge n. 95/1979 debba essere qualificato aiuto nuovo o aiuto esistente» (...) in vista della sua rilevanza sulla «definizione della causa a qua, tenuto conto delle conseguenze che il giudice di rinvio può essere tenuto a trarre (...) dalla mancanza di previa notifica alla Commissione del regime (...) in questione» (punto 25 della motivazione).
- (12) Ai punti 45 e seguenti della stessa sentenza, la Corte ha respinto la posizione della Commissione la quale, pur riconoscendo che la legge n. 95/1979
- a) era stata promulgata dopo l'entrata in vigore del trattato, e
- b) non le era stata notificata in conformità alle disposizioni dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, cionondimeno aveva qualificato il regime in questione «aiuto di Stato esistente».
- (13) Per la Corte la posizione della Commissione non può essere accettata in quanto l'accertamento richiesto alla Corte non «può dipendere da una valutazione soggettiva della Commissione» (punti 46 e 47 della motivazione).

⁽³⁾ GU C 395 del 31.12.1994, pag. 4 e lettera della Commissione n. SG(95)D/351 del 13.1.1995.

⁽⁴⁾ GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12.

⁽⁵⁾ GU C 192 del 24.6.1997, pag. 4.

⁽⁶⁾ Racc. 1999, pag. I-3735. La sentenza aveva per oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal tribunale di Genova ai sensi dell'articolo 234 (ex articolo 177) del trattato CE.

- (14) In seguito a tale sentenza, la Commissione, con lettera del 12 agosto 1999 ⁽⁷⁾, da un lato, ha manifestato l'intenzione di revocare le sue decisioni anteriori di proposta di opportune misure e di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, dando alle autorità italiane e ai terzi interessati la possibilità di presentare osservazioni al riguardo e, dall'altro lato, ha avviato il procedimento dell'articolo 88, paragrafo 2, nei confronti del regime di cui alla legge n. 95/1979, ormai iscritto nel registro degli aiuti non notificati.
- (15) Le autorità italiane hanno trasmesso le loro osservazioni sul procedimento con lettera del 14 settembre 1999, registrata il 20 settembre 1999, e, nel merito, con lettera del 2 novembre 1999, registrata il 5 novembre 1999.
- (16) Due soggetti interessati (Ecotrade SpA e Cordifin SpA) hanno fatto pervenire osservazioni alla Commissione con lettera del 17 settembre 1999, registrata il 21 settembre 1999.
- (17) Tali osservazioni sono state trasmesse alle autorità italiane con lettera del 7 ottobre 1999.

II. DESCRIZIONE

- (18) La finalità saliente dell'amministrazione straordinaria [«ad esclusione del fallimento» ⁽⁸⁾] consiste nella continuazione dell'attività produttiva e nel mantenimento dell'unità del complesso operativo al fine di preservare i livelli di occupazione e di produzione esistenti (finalità detta «conservativa»). La finalità accessoria consiste nel soddisfacimento dei creditori (finalità di tutela dei diritti dei creditori). La procedura dell'amministrazione straordinaria è stata istituita con decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 ⁽⁹⁾, convertito con modifiche nella legge n. 95/1979 ⁽¹⁰⁾ ed è stata a più riprese modificata ⁽¹¹⁾. Gli elementi essenziali di detta procedura sono indicati ai considerando da 19 da 27, prescindendo dal numero particolarmente elevato di lievi modifiche apportatevi.
- (19) L'articolo 1 della legge succitata individua le imprese soggette alla procedura di amministrazione straordinaria in base a due elementi, più precisamente:
- 1) il numero di addetti: non inferiore a 300, assunti da almeno un anno;
 - 2) l'esposizione debitoria: verso aziende di credito, istituti speciali di credito, istituti di previdenza e assistenza sociale o di società di cui lo Stato sia l'azionista maggioritario — superiore a cinque volte il capitale versato e corrispondente ad un ammontare che, secondo l'ultimo aggiornamento, era almeno equivalente a 85,277 miliardi di ITL (44 milioni di EUR) ⁽¹²⁾.

A partire dal 1993, l'articolo 1 bis ha sottoposto alla procedura dell'amministrazione straordinaria altre categorie di imprese.

⁽⁷⁾ GU C 245 del 28.8.1999, pag. 28.

⁽⁸⁾ Articolo 1 della legge n. 95/1979.

⁽⁹⁾ Pubblicato nella GURI n. 36 del 6.2.1979.

⁽¹⁰⁾ Pubblicata nella GURI n. 94 del 4.4.1979.

⁽¹¹⁾ In particolare dai seguenti atti: legge n. 445 del 13.8.1980, pubblicata nella GURI n. 226 del 19.8.1980; legge n. 119 del 31.3.1982, pubblicata nella GURI n. 90 dell'1.4.1982; legge n. 696 del 19.12.1983, pubblicata nella GURI n. 348 del 21.12.1983; decreto legge n. 62 del 9.4.1984, pubblicato nella GURI n. 101 dell'11.4.1984, convertito con modifica nella legge n. 212 dell'8.6.1984, pubblicata nella GURI n. 158 del 9.6.1984; decreto legge n. 835 del 9.12.1986, pubblicato nella GURI n. 286 del 10.12.1986, convertito con modifiche nella legge n. 19 del 6.2.1987, pubblicata nella GURI n. 32 del 9.2.1987; decreto legge n. 336 del 4.9.1987, pubblicato nella GURI n. 207 del 5.9.1987, convertito con modifiche nella legge n. 452 del 3.11.1987, pubblicata nella GURI n. 258 del 4.11.1987; decreto legge n. 17 del 23.1.1993, pubblicato nella GURI n. 19 del 25.1.1993, convertito con modifiche nella legge n. 80 del 25.3.1993, pubblicata nella GURI n. 71 del 26.3.1993; decreto legge n. 532 del 23.12.1993, pubblicato nella GURI n. 300 del 23.12.1993, convertito con modifiche nella legge n. 111 del 17.2.1994, pubblicata nella GURI n. 42 del 21.2.1994; dalla legge n. 128 del 24.4.1998, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 88 della GURI n. 104 del 7.5.1998.

⁽¹²⁾ Il limite dimensionale relativo all'esposizione debitoria è aggiornato al 30 aprile di ogni anno, da ultimo il 30 aprile 1999, con decreto del ministro dell'Industria, pubblicato nella GURI n. 108 dell'11.5.1999.

- (20) Quanto all'aspetto procedurale, l'articolo 1 succitato stabilisce che, quando sia stato accertato giudiziarmente lo stato di insolvenza dell'impresa ovvero l'omesso pagamento di almeno tre mensilità di retribuzione, il ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato dispone con proprio decreto, di concerto con il ministro del Tesoro, la procedura di amministrazione straordinaria ⁽¹³⁾.
- (21) La procedura si attua ad opera di uno o tre commissari nominati dal ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato sotto la supervisione del medesimo. È istituito un comitato di vigilanza composto da tre o da cinque membri.
- (22) In base all'articolo 2 della legge, con il decreto che dispone la procedura di amministrazione straordinaria, tenendo anche conto dell'interesse dei creditori, il ministro può autorizzare la continuazione dell'esercizio dell'impresa per un periodo iniziale di due anni. Tale autorizzazione, per quanto facoltativa, è la conseguenza normale della procedura in questione. Il periodo iniziale può essere prorogato per un ulteriore periodo massimo di due anni. Ulteriori proroghe sono state autorizzate in determinati periodi per casi specifici.
- (23) Il commissario deve presentare un piano di gestione — nel quadro di un programma di risanamento — la cui compatibilità con le linee generali della politica industriale nazionale ⁽¹⁴⁾ viene accertata dal CIDI. Da notare che la presentazione del piano non precede, bensì segue la decisione di avvio della procedura di amministrazione straordinaria.
- (24) In virtù dell'articolo 2 bis, il Tesoro può garantire in tutto o in parte i debiti che le imprese in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali.
- (25) L'articolo 3 della legge stabilisce che sono soggetti alla medesima procedura di amministrazione straordinaria i gruppi, più precisamente le società controllate o controllanti l'impresa in amministrazione straordinaria oppure le società che risultano sottoposte alla stessa direzione delle società in amministrazione straordinaria, ancorché non si trovino nelle condizioni previste dalla procedura di assoggettamento all'amministrazione straordinaria.
- (26) La fine della procedura ne evidenzia il carattere conservativo ⁽¹⁵⁾ che prevale sulla finalità di tutela dei diritti dei creditori, nella misura in cui il ricavato della massa fallimentare serve a soddisfare questi ultimi soltanto dopo il pagamento delle spese connesse all'amministrazione straordinaria e al proseguimento della gestione, ivi compresi i debiti contratti, ai sensi degli articoli 111 e 212 della legge italiana sul fallimento.
- (27) La procedura d'amministrazione straordinaria si chiude in seguito al concordato, alla ripartizione integrale dell'attivo e all'estinzione totale dei crediti oppure per insufficienza dell'attivo ovvero in seguito al recupero da parte dell'impresa della capacità di soddisfare le proprie obbligazioni e quindi dopo il ritorno all'equilibrio finanziario.

III. LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE DEL 28 LUGLIO 1999

- (28) Con decisione del 28 luglio 1999, comunicata alle autorità italiane con lettera del 12 agosto 1999, la Commissione:
- da un lato, ha invitato il governo italiano e gli altri soggetti interessati a presentare le loro osservazioni sul ritiro della decisione della Commissione del 13 dicembre 1994 che proponeva, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, misure opportune alla Repubblica italiana e su quello della decisione della Commissione del 22 gennaio 1997 che avvia il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, nei confronti della legge sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza,

⁽¹³⁾ Questo decreto equivale a quello che avvia la procedura di liquidazione coatta amministrativa. Il decreto di avvio dell'amministrazione straordinaria è qualificato dalla giurisprudenza come «atto dovuto».

⁽¹⁴⁾ Risulta da queste formule che la legge è fortemente impregnata dello spirito interventista che caratterizzava l'epoca nella quale è stata adottata.

⁽¹⁵⁾ È significativo che l'articolo 2, secondo paragrafo, della legge n. 95/1979 preveda espressamente che «per quanto possibile deve essere preservata l'unità dei complessi operativi, compresi quelli da trasferire».

- dall'altro, ha avviato il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE nei confronti del regime di cui alla legge succitata, ormai iscritto nel registro degli aiuti non notificati.
- (29) Nel motivare l'atto di cui al primo trattino del considerando 28, la Commissione ha fatto riferimento alla sentenza «Piaggio» (cfr. considerando da 11 a 13), di cui è tenuta a trarre le conseguenze.
- (30) Nel motivare l'atto di cui al secondo trattino del considerando 28, la Commissione ha espresso i suoi dubbi sulla compatibilità del regime di cui alla legge n. 95/1979 sottolineando, tra l'altro, che essa ribadiva i dubbi già manifestati nella precedente decisione di avvio del procedimento del 22 gennaio 1997; inoltre la Commissione, a sostegno della sua analisi attestante l'esistenza di elementi di aiuto nell'applicazione della legge in questione, ha citato la giurisprudenza «Ecotrade Srl/AFS» (cfr. considerando 32) ed ha precisato che un regime d'aiuto siffatto, a suo avviso, non può a priori beneficiare di alcuna delle deroghe previste dal trattato, in particolare di quelle fondate sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà.
- (31) I motivi della decisione del 22 gennaio 1997 di avvio del procedimento formale, ai sensi dell'articolo 88, possono essere sommariamente riassunti come segue:
- la legge riguarda le grandi imprese in stato di insolvenza,
 - l'amministrazione straordinaria dipende dalla discrezionalità dell'amministrazione, in particolare per quanto concerne la prosecuzione dell'esercizio delle attività,
 - contrariamente al fallimento, la finalità perseguita consiste nel proteggere le imprese, nell'interesse pubblico rappresentato in particolare dalla salvaguardia dell'occupazione, dalle normali conseguenze derivanti dall'insolvenza, permettendo la continuità dell'attività economica,
 - ciò si riflette nel sistema di tutela giurisdizionale. La procedura di amministrazione straordinaria è soggetta unicamente al controllo del giudice amministrativo la cui competenza si limita alla legalità degli atti amministrativi, senza entrare nel merito dell'opportunità economica delle operazioni,
 - le disposizioni legislative in causa indicano chiaramente che l'amministrazione straordinaria costituisce un'eccezione alle procedure fallimentari,
 - gli aiuti alle grandi imprese in difficoltà falsano in modo particolare gli scambi e la concorrenza nel mercato comune,
 - l'amministrazione straordinaria presenta taluni vantaggi economici che comportano l'utilizzo di risorse di Stato (esenzione da azioni esecutive individuali e sospensione degli interessi sui debiti con il fisco e con gli organismi di previdenza sociale, esonero dall'obbligo di pagamento delle ammende o sanzioni pecuniarie relative al mancato versamento dei contributi previdenziali obbligatori, sospensione della penalità di mora in caso di ritardo nel pagamento dell'imposta sul reddito, imposta simbolica di registro applicata al trasferimento d'imprese, congelamento dei crediti di altri enti o società pubbliche, eventuale garanzia del Tesoro),
 - il regime non prevede la notifica dei casi individuali di concessione contrariamente agli Orientamenti comunitari sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione,
 - estensione delle disposizioni della legge alle imprese controllate e controllanti (gruppo), il che aggrava le conseguenze sulla concorrenza.
- (32) Nella sentenza del 1° dicembre 1998 nella causa C-200/97 «Ecotrade Srl/AFS»⁽¹⁶⁾, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha concluso che «l'applicazione ad un'impresa (...) di un regime quale quello introdotto dalla legge n. 95/1979 e derogatorio alle regole normalmente vigenti in materia di fallimento, dà luogo alla concessione di un aiuto di Stato (...) allorché è dimostrato che questa impresa:
- è stata autorizzata a continuare la sua attività economica in circostanze in cui una tale eventualità sarebbe stata esclusa nell'ambito dell'applicazione delle regole normalmente vigenti in materia di fallimento, o

⁽¹⁶⁾ Racc. 1998, pag. I-7907.

- ha beneficiato di uno o più vantaggi, quali una garanzia di Stato, un'aliquota d'imposta ridotta, un'esenzione dall'obbligo di pagamento di ammende e altre sanzioni pecuniarie o una rinuncia effettiva, totale o parziale, ai crediti pubblici, dei quali non avrebbe potuto usufruire un'altra impresa insolvente nell'ambito dell'applicazione delle regole normalmente vigenti in materia di fallimento» (punto 45 della motivazione).

IV. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA

- (33) Le autorità italiane hanno trasmesso le loro osservazioni — sul procedimento e nel merito — con lettera del 14 settembre 1999, registrata il 20 settembre 1999 e — nel merito — con lettera del 2 novembre 1999, registrata il 5 novembre 1999.

Osservazioni sul procedimento

- (34) Nella loro prima lettera, le autorità italiane sollevano un problema di procedura. Esse contestano la decisione della Commissione di revocare gli atti adottati in relazione alla normativa sull'amministrazione straordinaria, fondati sul fatto che la legge n. 95/1979 era stata classificata quale aiuto esistente e di avviare contestualmente il procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE. Secondo le autorità italiane, il ritiro del vecchio procedimento deve in ogni caso precedere l'avvio di un nuovo procedimento e non aver luogo contestualmente.
- (35) Inoltre, se è tenuta a revocare i suoi atti del 13 dicembre 1994 e del 22 gennaio 1997 in forza della sentenza «Piaggio», la Commissione non avrebbe alcun autentico interesse a sollecitare le eventuali osservazioni dello Stato membro e dei terzi interessati in assenza di un margine di discrezionalità.

Osservazioni nel merito

- (36) Nella stessa lettera le autorità italiane insistono sul fatto che nella nozione di aiuto esistente — quale è venuta a configurarsi nell'evoluzione del diritto comunitario — è da includere una terza categoria (*tertium genus*) costituita da regimi in relazione ai quali la valutazione di compatibilità da parte della Commissione è variata nel tempo in funzione dell'evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale⁽¹⁷⁾. Del resto, la Commissione era a conoscenza della legge n. 95/1979 — quantunque mai notificata almeno dal 1982, ma ha deciso di esaminarla in profondità soltanto nel 1992, tenuto conto dell'evoluzione del mercato comune. Parallelamente, la posizione del governo italiano ha subito un'evoluzione analoga a partire dal momento in cui le autorità hanno accettato di notificare in via preventiva i casi individuali di concessione della garanzia pubblica sui debiti delle imprese.
- (37) Le riserve delle autorità italiane sono giustificate, a loro avviso, anche dal fatto che avrebbero comunicato ai servizi della Commissione l'abrogazione del regime in questione e la simultanea adozione di una nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria con decreto legislativo 8.7.1999 n. 270⁽¹⁸⁾ nell'ambito del procedimento avviato (C 7/97).
- (38) Nella loro seconda lettera, le autorità italiane forniscono un'interpretazione elastica della sentenza della Corte del 17 giugno 1999 nella causa «Rinaldo Piaggio», secondo la quale la Corte avrebbe concluso che il regime istituito dalla legge n. 95/1979 può — e non deve necessariamente — dare luogo alla concessione di aiuti qualora siano soddisfatte talune condizioni, in particolare se si constata che la continuazione dell'esercizio d'impresa è stata autorizzata in circostanze in cui la procedura del fallimento l'avrebbe normalmente esclusa oppure qualora l'impresa abbia beneficiato di uno o più dei seguenti vantaggi:
- la concessione effettiva di una garanzia del Tesoro,
 - l'esonero dal pagamento di penali e ammende in caso di mancato versamento dei contributi previdenziali obbligatori,

⁽¹⁷⁾ Le altre due categorie comprendono gli aiuti preesistenti al trattato CE (oppure all'adesione dello Stato membro in questione) e quelli dichiarati compatibili mediante decisione della Commissione e legalmente posti in essere.

⁽¹⁸⁾ GURI del 9.8.1999.

- la sospensione delle azioni esecutive con riferimento ai debiti contratti con il fisco a titolo dell'imposta sulle società,
- il pagamento di un'imposta fissa di registro nella misura simbolica di 1 milione di ITL (516 EUR) per il trasferimento di proprietà.

Spetterebbe al giudice nazionale verificare caso per caso in base agli orientamenti della Corte, se siano soddisfatte le condizioni che configurano un aiuto.

- (39) Alla luce di tale interpretazione, l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE nei confronti della legge generale e non della sua applicazione concreta, sarebbe in contraddizione con la sentenza della Corte, tanto più che siffatto procedimento resterebbe privo di oggetto dato che nel frattempo la legge 95/1979 è stata abrogata e non potrebbe quindi essere notificata preventivamente in caso di future applicazioni.
- (40) Per quanto riguarda gli aspetti sostanziali del regime, le autorità italiane si limitano a ribadire il contenuto della lettera del ministro dell'Industria del 28 aprile 1997, registrata nella sua versione completa l'8 luglio 1997, con cui avevano trasmesso le loro osservazioni in seguito alla decisione di avvio del procedimento C 7/97 (ex E 13/92), notificata con lettera SG(97) D/2286 del 25 marzo 1997.

Nel succitato documento le autorità italiane hanno affermato quanto segue:

- l'amministrazione straordinaria è un istituto conforme alle procedure tradizionali previste dalla legge sul fallimento (che in Italia risale al 1942), in particolare per quanto concerne l'esercizio provvisorio⁽¹⁹⁾ e la sottrazione, all'imprenditore, dell'amministrazione e della disponibilità dei beni esistenti,
 - essa è limitata alle grandi imprese e la sua estensione ai gruppi di imprese è giustificata dall'impatto economico e sociale che, quantomeno per le PMI, resta più facile da gestire attraverso la procedura del fallimento,
 - l'amministrazione straordinaria si distingue dal fallimento per il fatto che, in generale, essa mira alla continuazione dell'esercizio dell'impresa al fine di risanarla e di ripristinarne l'equilibrio economico in modo da consentirne la vendita agli acquirenti piuttosto che procedere alla cessione separata dei singoli cespiti. Nelle loro osservazioni del 5 novembre 1999 le autorità italiane definiscono lo stato di insolvenza come una condizione neutra, che non è contraddittoria con simile continuazione dell'esercizio ed è anche esplicitamente riconosciuta come situazione tipica significativa dello stato di insolvenza dell'impresa⁽²⁰⁾. Del resto, tenuto conto che l'effetto delle due procedure amministrazione straordinaria e fallimento — è identico, vale a dire la permanenza dell'impresa insolvente sul mercato, è irrilevante che ciò abbia come finalità l'interesse dei creditori oppure quello dei lavoratori dato che l'aiuto deve essere valutato sulla base dei suoi effetti potenzialmente distorsivi e non della sua finalità dichiarata.
- (41) Poiché la Commissione, nella sua comunicazione del 25 marzo 1997, ha contestato che la continuazione dell'esercizio dell'impresa possa rappresentare una situazione normale per un'impresa in difficoltà che sia posta in amministrazione straordinaria, mentre l'esercizio provvisorio costituisce un'eccezione nel contesto del fallimento, le autorità italiane hanno così replicato:
- la finalità conservativa è di per sé neutra e soltanto l'effettiva erogazione di risorse pubbliche potrebbe comportare un vantaggio illecito per l'impresa in questione e quindi provocare una distorsione del mercato,
 - nei paesi europei esistono procedure analoghe all'amministrazione straordinaria, in particolare quella francese di «redressement judiciaire» che è ispirata all'obiettivo della tutela dei cespiti produttivi dell'impresa e che è caratterizzata da un margine considerevole di discrezionalità,

⁽¹⁹⁾ Articolo 90 della legge italiana sul fallimento.

⁽²⁰⁾ Cfr. in particolare la definizione di impresa in difficoltà di cui ai punti 5.c) e 6 degli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GU C 288 del 9.10.1999, pag. 2).

- la procedura avviata dal tribunale mediante dichiarazione dello stato d'insolvenza è generale ed automatica per tutte le imprese in possesso dei requisiti dimensionali previsti. A questo proposito l'autorizzazione alla continuazione dell'esercizio rappresenta l'essenza della procedura ed il mezzo per conseguire lo scopo del ritorno dell'impresa in bonis — vale a dire ad una situazione di redditività — ed è sempre subordinata agli interessi legittimi dei creditori,
 - pur riconoscendo l'elemento di discrezionalità, le autorità italiane dichiarano che tale discrezionalità è esercitata al servizio dei creditori e che quindi non rientra nell'esame di compatibilità del regime in questione con gli articoli 87 e 88 del trattato CE.
- (42) Quanto agli elementi che comporterebbero aiuti di Stato, l'Italia ha formulato le osservazioni seguenti:
- per quanto concerne la garanzia del Tesoro, inizialmente considerata dalle autorità italiane come l'unico elemento qualificabile di aiuto, l'Italia aveva già accettato, nella lettera del 9 marzo 1995 in risposta alla lettera della Commissione recante la proposta di opportune misure ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, di notificare i casi individuali di concessione di garanzia; nel frattempo le autorità italiane avevano modificato la legge n. 95/1979 al fine di introdurre una contropartita sotto forma di un premio di mercato a carico delle imprese beneficiarie,
 - l'esonero dal pagamento di penali e ammende in caso di mancato versamento dei contributi previdenziali obbligatori si riferisce unicamente alle penali maturate fino alla data di entrata in vigore della legge del 1986 ⁽²¹⁾,
 - la sospensione delle esecuzioni individuali in caso di debiti verso il fisco a titolo d'imposta sulle società non nuocerebbe ai diritti dello Stato inteso quale creditore privilegiato in maniera così grave come risulta, giacché tale privilegio, consistente nel poter essere soddisfatto mediante esecuzione individuale sul ricavato della massa fallimentare, si traduce in un privilegio di natura meramente procedurale derivante dall'azione legale dato che lo Stato potrà rivalersi sul ricavato della massa fallimentare, soltanto per la quota che risulti spettargli in sede di riparto,
 - il pagamento di un'imposta fissa di registro di 1 milione di ITL (516 EUR) sul trasferimento di proprietà sarebbe stato disposto, secondo le autorità italiane, in favore dei soggetti terzi che acquisiscano le attività dell'impresa e quindi non costituirebbe un vantaggio per l'impresa insolvente ⁽²²⁾,
 - quanto alla sospensione degli interessi sui crediti contributivi e previdenziali, tale sospensione rientra nelle procedure normali di fallimento ed è una conseguenza automatica della dichiarazione di insolvenza.

V. OSSERVAZIONI DEI TERZI

- (43) Due soggetti interessati ⁽²³⁾ hanno trasmesso le loro osservazioni con lettera registrata il 21 settembre 1999. Entrambi condividono la posizione adottata dalla Commissione nella lettera del 12 agosto 1999 ⁽²⁴⁾.

VI. VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI PROCEDURALI

- (44) Per quanto concerne le osservazioni italiane sulla procedura seguita dalla Commissione, quest'ultima fa presente che poiché la Corte di giustizia, nella sentenza «Piaggio», aveva respinto la sua posizione secondo la quale la legge n. 95/1979 costituiva un aiuto di Stato, era suo compito trarne le conseguenze riguardo agli atti adottati rispettivamente il 13 dicembre 1994 e il 22 gennaio 1997. Dal momento che la succitata sentenza non era né una sentenza di annullamento sulla base dell'articolo 230 del trattato né una sentenza di valutazione di

⁽²¹⁾ Per un elenco completo delle modifiche della legge n. 95/1979, cfr. la nota n. 11.

⁽²²⁾ Resta comunque il fatto che l'imposta sul trasferimento di proprietà in generale equivale al 3 % del valore dell'impresa.

⁽²³⁾ Società Ecotrade SpA e Cordifin SpA.

⁽²⁴⁾ Cfr. nota 7.

merito sulla base dell'articolo 234 del trattato, la Commissione era tenuta a dare al governo italiano e ai terzi interessati la possibilità di presentare le loro osservazioni sul modo in cui riteneva di dover trarre dette conseguenze, vale a dire mediante il ritiro degli atti anteriormente adottati. Le autorità italiane, tramite le loro osservazioni sull'assenza di un autentico interesse da parte della Commissione a sollecitare le osservazioni dello Stato membro e dei terzi interessati data l'assenza di un margine di discrezionalità, ignorano tale situazione.

- (45) Quanto alla pretesa avanzata dalle autorità italiane secondo cui il ritiro del vecchio procedimento deve in ogni caso precedere l'avvio di un nuovo procedimento e non avvenire contestualmente, tale pretesa rispecchia un formalismo rigido che produce l'unico effetto pratico di allungare i tempi della procedura. L'approccio adottato dalla Commissione garantisce che — trattandosi di due decisioni successive incorporate in quella del 28 luglio 1999, che si trova ripresa nella presente — essa procederà all'analisi di compatibilità del regime di aiuto non notificato istituito con legge n. 95/1979 soltanto dopo essersi effettivamente pronunciata sul ritiro delle sue decisioni anteriori del 1994 e del 1997. Inoltre tale approccio permette di risparmiare sulla procedura a diretto vantaggio del chiarimento definitivo della situazione del regime alla luce della disciplina degli aiuti di Stato. Si è risparmiata infatti la procedura dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 659/1999, anche se tale disposizione non è direttamente applicabile nella fattispecie.

VII. VALUTAZIONE DI MERITO

- (46) Le autorità italiane non hanno addotto argomenti volti a contestare le conseguenze che la Commissione intendeva trarre dalla sentenza con cui la Corte ha dichiarato che la legge n. 95/1979 non configurava un aiuto esistente, vale a dire il ritiro delle sue decisioni del 13 dicembre 1994 (proposta di opportune misure) e del 22 gennaio 1997 (primo avvio di procedimento). Dal canto loro, i terzi interessati che hanno presentato osservazioni appoggiano la posizione illustrata dalla Commissione nella sua decisione del 28 luglio 1999. Pertanto la Commissione conferma la sua intenzione e procede formalmente al ritiro delle sue decisioni del 1994 e del 1997.

- (47) Ciò premesso, la Commissione osserva che la legge n. 95/1979 ha già formato oggetto di un certo numero di decisioni della Commissione, tra cui due concernenti questioni soggette al trattato CECA, che è opportuno richiamare per meglio comprenderne il funzionamento.

— La decisione 96/434/CE, del 20 marzo 1996⁽²⁵⁾, in cui la Commissione ha qualificato come aiuto di Stato talune disposizioni della legge n. 80/93⁽²⁶⁾, che ha modificato la legge n. 95/1979 prevedendo l'applicazione della procedura di amministrazione straordinaria alle imprese il cui stato di insolvenza sia determinato dall'obbligo di restituire allo Stato, ad enti pubblici o a società a prevalente partecipazione pubblica una somma non inferiore al 51 % del capitale versato e comunque non inferiore a 50 miliardi di ITL (26 milioni di EUR), in attuazione di decisioni di organi comunitari adottate in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE. La misura in questione è stata dichiarata incompatibile con il mercato comune. Con lettera del 10 giugno 1998, registrata il 12 giugno 1998, l'Italia ha comunicato che tali disposizioni erano state abrogate,

— la decisione 96/515/CECA, del 27 marzo 1996⁽²⁷⁾, in cui la Commissione ha qualificato come aiuto, ai sensi dell'articolo 4, lettera c), del trattato CECA, la concessione di una garanzia destinata a coprire una somma di 26,5 miliardi di ITL (14 milioni di EUR) senza versamento di alcun premio, a favore di Acciaierie e Ferriere di Servola (AFS), in forza dell'articolo 2 bis (garanzia del Tesoro) della legge n. 95/1979. Con questa decisione la Commissione ha dichiarato l'aiuto di cui trattasi illegale e incompatibile con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e ha chiesto allo Stato italiano di recuperarlo,

⁽²⁵⁾ GU L 180 del 19.7.1996, pag. 31. Si tratta del caso C 59/94 (ex NN 125/94). Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, l'unico caso specifico in cui è stata applicata la legge n. 80/93 è quello dell'impresa Nuova Cartiera di Arbatax.

⁽²⁶⁾ Articolo 1 del decreto legge 23.1.1993 n. 17, convertito nella legge 25.3.1993 n. 80, cfr. nota 11.

⁽²⁷⁾ GU L 216 del 27.8.1996, pag. 11.

— la decisione 97/754/CECA, del 30 aprile 1997 ⁽²⁸⁾ in cui la Commissione ha qualificato come aiuto, ai sensi dell'articolo 4, lettera c), del trattato CECA, una serie di misure di cui ha beneficiato la società Ferdofin Siderurgica Srl — in particolare la sospensione del pagamento di debiti considerevoli verso taluni enti pubblici — nell'ambito dell'applicazione della legge n. 95/1979. Con questa decisione la Commissione ha dichiarato l'aiuto di cui trattasi incompatibile con il mercato comune del carbone e dell'acciaio ed ha ingiunto alle autorità italiane di recuperare gli aiuti versati e di sospendere l'applicazione delle disposizioni della legge n. 95/1979 per quanto riguarda il mancato pagamento da parte della Ferdofin Siderurgica Srl dei debiti contratti con imprese ed organismi pubblici.

- (48) Occorre innanzitutto individuare, nell'ambito del regime giuridico dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, le misure che non rivestono carattere di misura generale e pronunciarsi sul fatto se ricadano o meno nell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.
- (49) Infatti risulta che la legge n. 95/1979 riprende alcuni aspetti della procedura di fallimento e contiene un certo numero di elementi di aiuto ⁽²⁹⁾, pur rivelandosi derogatoria alla procedura fallimentare che, di massima, si applica alla generalità delle imprese. La legge sull'amministrazione straordinaria riflette la situazione di crisi delle grandi imprese industriali prodottasi in Italia e in Europa nel corso degli anni settanta essendo la sua finalità saliente il mantenimento del livello occupazionale mediante un piano di ristrutturazione che avrebbe permesso la sopravvivenza dell'impresa in difficoltà senza arrivare immediatamente alla sua liquidazione.
- (50) La legge n. 95/1979 rinvia per vari aspetti alla legge italiana sul fallimento ⁽³⁰⁾ e, laddove prevede l'applicazione in condizioni non derogatorie ai meccanismi di quest'ultima, tali meccanismi e procedure si configurano come misure generali prive di qualsiasi carattere selettivo. Tale legge prevede invece applicazioni particolari, che comportano la concessione di taluni vantaggi specifici e che implicano risorse pubbliche, a favore di beneficiari individuabili; in simili casi, essa configura un regime di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE.
- (51) Nella sentenza «Ecotrade-AFS» (cfr. considerando 32), in cui le era stato sottoposto un caso di applicazione della legge n. 95/1979 ⁽³¹⁾, la Corte di giustizia ha effettuato un'analisi della legge n. 95/1979, ha individuato gli elementi che non rivestono carattere di misura generale e, in funzione delle loro caratteristiche, li ha qualificati aiuti accordati dallo Stato.
- (52) Prima di esaminare ciascuno di questi elementi, la Corte ha stabilito che la legge succitata tende ad applicarsi in maniera selettiva a favore di grandi imprese industriali in difficoltà che hanno una posizione debitoria particolarmente elevata verso talune categorie di creditori, in prevalenza a carattere pubblico (punto 38 della motivazione).
- (53) Il primo degli elementi individuati consiste nella decisione che colloca l'impresa in difficoltà in amministrazione straordinaria e l'autorizza a continuare la sua attività. La Corte ha stabilito che le decisioni in materia del ministro dell'Industria, anche supponendo che siano adottate tenendo conto del meglio degli interessi dei creditori e, in particolare, delle possibilità di valorizzazione dell'attivo dell'impresa, sono anch'esse influenzate, come il governo italiano ha esso stesso ammesso, dalla preoccupazione di salvaguardare, per considerazioni di politica industriale nazionale, l'attività economica dell'impresa. Pertanto, il regime che autorizza la prosecuzione dell'attività, può collocare le imprese alle quali esso si applica in una situazione più favorevole rispetto ad altre in quanto consente la continuazione della loro attività economica in circostanze in cui una tale eventualità sarebbe esclusa nell'ambito di applicazione delle norme ordinarie in materia di fallimento, poiché quest'ultime tengono conto in maniera determinante della tutela degli interessi dei creditori. Tenuto conto

⁽²⁸⁾ GU L 306 dell'11.11.1997, pag. 25.

⁽²⁹⁾ Cfr. nota 16.

⁽³⁰⁾ Regio decreto del 16 marzo 1942 n. 267 (legge sul fallimento). L'articolo 1 della legge n. 95/1979 rinvia agli articoli 5, 6, 195 e seguenti e 237 della legge sul fallimento; l'articolo 2 rinvia agli articoli 35 e 212 della stessa legge; l'articolo 3 rinvia agli articoli 67, 198 e 206; ecc.

⁽³¹⁾ Nella sentenza «Piaggio» (cfr. nota 6), la Corte ha esaminato d'ufficio se un regime come quello istituito dalla legge n. 95/1979 e derogatorio alle regole di diritto comune in materia di fallimento debba essere qualificato aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92 del trattato (ormai articolo 87). In tale occasione essa ha confermato le analisi di cui alla sentenza «Ecotrade».

della categoria delle imprese cui si riferisce la normativa in questione e dell'estensione del potere discrezionale di cui gode il ministro, è soddisfatta la condizione di specificità. La Corte ha infine sottolineato che, tenuto conto del rango prioritario dei crediti collegati alla continuazione dell'attività economica, l'autorizzazione a continuare quest'ultima, potrebbe comportare un onere supplementare per i poteri pubblici se fosse effettivamente dimostrato che lo Stato o enti pubblici figurano tra i principali creditori dell'impresa in difficoltà, dato che quest'ultima è, per ipotesi, debitrice di somme rilevanti (punti da 39 a 41 della motivazione).

(54) La Corte ha inoltre individuato i seguenti vantaggi:

- la concessione della garanzia ai sensi dell'articolo 2 bis della legge n. 95/1979 ⁽³²⁾,
- l'estensione del divieto e della sospensione di qualsiasi azione esecutiva individuale ai debiti di natura fiscale e alle penalità, interessi e maggiorazioni in caso di ritardo nel pagamento dell'imposta sulle società ⁽³³⁾,
- l'esenzione dall'obbligo di pagamento delle ammende e sanzioni pecuniarie in caso di mancato pagamento dei contributi sociali ⁽³⁴⁾,
- l'applicazione di un'aliquota preferenziale in caso di trasferimento totale o parziale dell'impresa ⁽³⁵⁾ (nella misura fissa di un milione di ITL, mentre l'imposta di registro di norma ammonta al 3 % del valore dei beni ceduti).

La Corte ha sottolineato che tali vantaggi possono comportare anche un onere supplementare per i poteri pubblici e che potrebbe essere diversamente solo se fosse dimostrato che la collocazione in amministrazione straordinaria e la continuazione dell'attività economica dell'impresa non hanno effettivamente comportato un onere supplementare per lo Stato, rispetto a quanto sarebbe derivato dall'applicazione delle disposizioni ordinarie in materia di fallimento (punti 42 e 43 della motivazione).

(55) In base a questa analisi, la Commissione, per quanto riguarda il primo elemento ⁽³⁶⁾, osserva che il ragionamento della Corte (laddove sottolinea che questo regime di autorizzazione alla continuazione dell'attività economica potrebbe comportare un onere supplementare per i poteri pubblici se fosse effettivamente dimostrato che lo Stato o enti pubblici figurano tra i principali creditori dell'impresa in difficoltà) può essere interpretato nel senso che occorre ancora provare, nel caso di specie, l'implicazione di risorse pubbliche a causa dell'effettivo aggravamento degli oneri per lo Stato. A questo proposito la Commissione osserva che la Corte stessa ha accertato che detti oneri esistono di fatto a motivo della finalità della legge n. 95/1979, la quale si applica in maniera selettiva in favore di grandi imprese industriali in difficoltà aventi una posizione debitoria particolarmente elevata verso talune categorie di creditori, per la maggior parte pubblici.

(56) A questo riguardo va rilevato che le autorità italiane, nelle loro osservazioni, non contestano tale analisi: esse tentano di sostenere che l'analisi non dovrebbe vertere sulla legge, ma sulla sua applicazione concreta. Simile approccio disconosce che si è in presenza di un regime di aiuto e che, di conseguenza, l'analisi (sia per quanto riguarda la qualificazione di aiuto di Stato che la valutazione, se necessario, della compatibilità con il mercato comune) verte sul regime in sé e in particolare sui suoi meccanismi senza che sia necessario né giustificato analizzare individualmente i singoli casi di applicazione per pronunciarsi su di esso.

⁽³²⁾ Successivamente le autorità italiane, che hanno costantemente individuato nella garanzia l'unico elemento di aiuto del regime in questione e, nel marzo 1995, hanno finalmente accettato di notificare tutti i casi di concessione di garanzie, hanno introdotto il pagamento di un premio.

⁽³³⁾ Articolo 4 della legge n. 544/1981 che modifica la legge 95/1979.

⁽³⁴⁾ Articolo 3, secondo comma, del decreto legge n. 835/1986, convertito nella legge n. 19/1987 del 6 febbraio 1987, altra modifica della legge n. 95/1979 (GURI n. 32 del 9.2.1987).

⁽³⁵⁾ Articolo 5-bis della legge n. 95/1979.

⁽³⁶⁾ L'autorizzazione della continuazione dell'attività economica in circostanze in cui una tale eventualità sarebbe esclusa nell'ambito dell'applicazione delle norme ordinarie in materia di fallimento.

- (57) Quanto agli altri «vantaggi» individuati dalla Corte, la Commissione, sempre per quanto riguarda l'elemento «implicazione di risorse di Stato», osserva che è assodato che la garanzia concessa ai sensi dell'articolo 2 bis della legge n. 95/1979 ha carattere di aiuto di Stato: le autorità italiane hanno infatti costantemente considerato tale vantaggio un aiuto di Stato ⁽³⁷⁾. Quanto agli altri «vantaggi», la Commissione ribadisce, come testé affermato, che quest'ultimi derivano da un regime che deve essere analizzato in quanto tale, senza che sia necessario né giustificato analizzarne individualmente i singoli casi di applicazione. A questo proposito il ragionamento della Corte giunge a presumere l'esistenza di un onere supplementare per i poteri pubblici, presunzione che potrebbe essere scartata unicamente se fosse dimostrato che tali vantaggi non dovrebbero comportare un onere supplementare per lo Stato rispetto a quanto sarebbe derivato dall'applicazione delle disposizioni ordinarie in materia di fallimento. Le autorità italiane, nelle osservazioni formulate in merito a questi vari «vantaggi» del regime di cui alla legge n. 95/1979, non forniscono siffatta dimostrazione. Esse non hanno contestato tale carattere in relazione alla sospensione delle azioni esecutive individuali e si sono limitate ad affermare che la misura non nuocerebbe ai diritti dello Stato, inteso come creditore privilegiato, in maniera tanto grave quanto appare. Esse non l'hanno contestato nemmeno per quanto riguarda l'esenzione dal pagamento di ammende e sanzioni pecuniarie e si sono limitate a sottolineare che l'esenzione si riferisce unicamente alle penali maturate fino alla data di entrata in vigore della legge del 1986. Infine non è stato affatto contestato il vantaggio dell'imposta di registro sui trasferimenti.
- (58) Complessivamente, al termine di tale analisi, si deve concludere che i diversi vantaggi derivanti dalla legge n. 95/1979 costituiscono un regime di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE ⁽³⁸⁾.
- (59) Una volta accertato che si tratta di aiuto di Stato, occorre esaminare se il regime di aiuti possa beneficiare di una delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3, e in tal modo eludere il divieto di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo.
- (60) L'articolo 87, paragrafo 2, definisce talune forme di aiuto compatibili con il trattato. Tenuto conto della natura e dell'oggetto del regime in questione nonché della sua area d'applicazione, è chiaro che le deroghe di cui alle lettere a), b) e c) di detto paragrafo non sono applicabili nella fattispecie.
- (61) L'articolo 87, paragrafo 3, enumera le categorie di aiuto che possono essere considerate compatibili con il mercato comune. La compatibilità con il trattato va valutata nel contesto della Comunità nel suo insieme e non in un contesto puramente nazionale. Al fine di salvaguardare il buon funzionamento del mercato comune e tenuto conto del principio enunciato all'articolo 3, lettera g), del trattato, le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, devono essere interpretate in maniera restrittiva.
- (62) Per quanto concerne le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere b) e d), è chiaro che il regime di aiuto non è destinato a promuovere un importante progetto di comune interesse europeo né a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro e neppure a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio. Quanto alle deroghe in virtù dello sviluppo regionale di cui alle lettere a) e c), è chiaro che il regime si applica senza distinzione a tutte le regioni italiane.
- (63) Per quanto riguarda la deroga [di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c)] in favore degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività, è evidente che il regime di aiuto in questione non ha per oggetto lo sviluppo di un settore economico specifico né quello di iniziative in favore delle piccole e medie imprese, della ricerca, dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, della creazione di occupazione o della formazione in base alle discipline comunitarie degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, alla ricerca e allo sviluppo, alla tutela dell'ambiente, e agli orientamenti concernenti gli aiuti all'occupazione o alla disciplina sugli aiuti di Stato alla formazione.

⁽³⁷⁾ Ed hanno successivamente introdotto il pagamento di un premio a titolo di detta garanzia prima di accettare, nel marzo 1995, di notificare alla Commissione tutti i casi individuali di concessione della garanzia in questione.

⁽³⁸⁾ Le regole «de minimis» (GU C 68 del 6.3.1996, pag. 9) di tutta evidenza non sono applicabili nel caso di specie.

(64) L'oggetto del regime in questione è l'adozione di misure di amministrazione straordinaria in favore delle grandi imprese in difficoltà. A questo proposito la Commissione ha definito la sua politica in materia di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione ed ha precisato le condizioni in cui ritiene che siffatti aiuti possano contribuire allo sviluppo di attività economiche senza incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse comune. Gli orientamenti al riguardo, in vigore alla data del 28 luglio 1999 allorché la Commissione ha adottato la decisione di avviare il procedimento dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, non prevedevano, come è stato espressamente sottolineato in detta decisione, la possibilità di autorizzare regimi di aiuto a fini di salvataggio o di ristrutturazione che unicamente per le piccole e medie imprese considerato che nel caso delle grandi imprese vige l'obbligo di notifica individuale di tutti gli aiuti ed è esclusa l'approvazione di un regime⁽³⁹⁾. È per questo che la Commissione, nell'avviare il procedimento, ha sottolineato la sua convinzione che il regime è incompatibile. I nuovi orientamenti hanno ribadito che per le grandi imprese⁽⁴⁰⁾ è esclusa l'autorizzazione di un regime. I nuovi orientamenti applicabili nella fattispecie, prevedono tuttavia che la Commissione esaminerà la compatibilità con il mercato comune di qualsiasi aiuto destinato al salvataggio e alla ristrutturazione che sia stato concesso senza l'autorizzazione della Commissione e quindi in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato sulla base degli orientamenti in vigore al momento della concessione dell'aiuto⁽⁴¹⁾.

(65) La Commissione ha sintetizzato per la prima volta la sua prassi in materia di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà nella Ottava relazione sulla politica di concorrenza (punto 228) del 1978. Tale politica⁽⁴²⁾ riguardava i sistemi di aiuto messi in atto dagli Stati membri al fine di accordare a talune imprese i crediti loro necessari, che non potevano ottenere in altro modo, nel periodo limitato allo studio delle loro possibilità di ristrutturazione/riconversione (aiuti al salvataggio) oppure al fine di mantenersi il tempo necessario affinché tale ristrutturazione/riconversione producesse i suoi effetti (aiuti di accompagnamento).

— Gli aiuti al salvataggio destinati semplicemente a garantire il mantenimento dell'attività di un'impresa in attesa di una diagnosi relativa ai suoi problemi e alle soluzioni da apportarvi devono rispettare le seguenti condizioni:

- consistere in aiuti di tesoreria nella forma di garanzia di crediti o di crediti rimborsabili ad un tasso equivalente a quello del mercato,
- limitarsi nel loro ammontare a quanto necessario per continuare la gestione dell'impresa (ad esempio, a copertura degli oneri salariali, dell'approvvigionamento corrente),
- essere versati soltanto per il periodo necessario (di regola sei mesi) alla definizione di misure di risanamento necessarie e possibili,
- essere giustificati da ragioni sociali acute ed essere subordinati al fatto che il mantenimento dell'impresa da essi permesso non abbia l'effetto di squilibrare la situazione industriale in altri Stati membri.

— Per quanto riguarda gli aiuti d'accompagnamento, la Commissione richiedeva che fossero strettamente subordinati all'attuazione di un programma di ristrutturazione/riconversione ben articolato, capace di ripristinare realmente, a termine, la competitività della produzione in questione; che fossero d'intensità e d'ammontare limitati allo stretto necessario per garantire l'equilibrio dell'impresa durante il periodo transitorio prima che un tale programma producesse i suoi effetti, il che implicava una durata ben limitata e una sufficiente degressività.

Infine, sia per gli aiuti di salvataggio, sia per gli aiuti d'accompagnamento, la Commissione richiedeva che i programmi settoriali definiti per la loro applicazione o i casi concreti e significativi di tale applicazione le venissero preventivamente comunicati.

(66) Tenuto conto delle modalità dei differenti elementi del regime di cui alla legge n. 95/1979, è evidente che le condizioni testé illustrate, non sono soddisfatte:

⁽³⁹⁾ Cfr. nota 4, ai punti 4.1 e 4.2.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. nota 20, punto 4.1.

⁽⁴¹⁾ Cfr. nota 20, punto 7.5.

⁽⁴²⁾ Le cui esigenze sono state ribadite e rafforzate dagli orientamenti successivi nel 1994 e 1999.

- sia per quanto riguarda gli aiuti al salvataggio: la garanzia disposta dall'articolo 2 bis si applica ai debiti connessi alla continuazione dell'attività dell'impresa e non si limita ad una garanzia di crediti; le altre misure non possono in alcun modo essere assimilate a crediti rimborsabili, ad un tasso equivalente a quello di mercato; nessun meccanismo garantisce che l'ammontare degli aiuti concessi in base al regime in questione si limiti a ciò che è strettamente necessario alla continuazione dell'esercizio dell'impresa; il periodo di applicazione del regime ad una determinata impresa è inizialmente di due anni, prorogabili per un ulteriore periodo di due anni; se il regime risponde ad una logica che privilegia la salvaguardia delle imprese in causa in considerazione della loro importanza sociale, nessun meccanismo del regime prevede né garantisce la presa in considerazione degli eventuali squilibri provocati in altri Stati membri,
- quanto agli aiuti d'accompagnamento: mentre l'applicazione dei criteri in vigore nel 1979 imponeva alle imprese beneficiarie misure di riorganizzazione comprendenti perfino la chiusura di taluni siti industriali in determinati settori caratterizzati da sovraccapacità strutturali, la finalità esplicita del regime in questione consiste nel preservare l'unità del complesso produttivo dell'impresa. Nella procedura di amministrazione straordinaria, al momento dell'approvazione del piano di gestione (articolo 2 della legge), non si fa alcun riferimento alla ristrutturazione finanziaria che è un elemento strategico importante quanto la riorganizzazione e la razionalizzazione delle attività industriali. Inoltre, nessun elemento del regime né del resto le osservazioni delle autorità italiane permettono di concludere che il regime in questione garantisce il ripristino della redditività economico-finanziaria delle imprese beneficiarie (ad esempio assicurando una copertura dei costi di ammortamento e degli oneri finanziari nonché un livello minimo di redditività dei capitali investiti), impedisce distorsioni indebite di concorrenza (ad esempio attraverso la vendita di capacità di produzione), consente la proporzionalità tra l'aiuto apportato e i vantaggi ottenuti dalla ristrutturazione (ad esempio evitando riduzioni eccessive degli oneri finanziari dell'impresa).

- (67) Da notare infine che le autorità italiane non hanno invocato il beneficio di nessuna delle deroghe di cui all'articolo 87 del trattato.
- (68) Al termine di detta analisi si deve concludere che nessuna delle deroghe previste all'articolo 87 del trattato permette di considerare che il regime in questione è compatibile con il mercato comune; è quindi applicabile il divieto di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo.
- (69) Con la lettera del 24 luglio 1998, registrata il 28 luglio 1998, le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione i primi elementi di un nuovo progetto di riforma dato che il Parlamento aveva delegato il governo, l'8 luglio 1998, a procedere all'abrogazione del regime esistente e, contestualmente, all'adozione di un nuovo regolamento della procedura dell'amministrazione straordinaria. La legge n. 95/1979 è stata infine abrogata il 30 giugno 1999.

VIII. SULLA QUESTIONE DEL RECUPERO DEGLI AIUTI

- (70) Considerando che in caso di aiuto illegale incompatibile con il mercato comune deve essere ripristinata una concorrenza senza distorsioni, il regolamento (CE) n. 659/1999 all'articolo 14, paragrafo 1, stabilisce che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali, la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario». La stessa disposizione precisa tuttavia che «la Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario».
- (71) Nella fattispecie, la Commissione ritiene che il principio generale di diritto da applicarsi sia quello della tutela del legittimo affidamento che va analizzato in relazione allo Stato membro dispensatore del regime e destinatario della presente decisione nonché, a titolo complementare e tenuto conto delle particolarità del caso, in relazione alle imprese che hanno beneficiato dell'applicazione del regime succitato.

- (72) Infatti, per quanto riguarda le autorità italiane, la Commissione ha specificamente indicato, innanzitutto con la lettera del 30 luglio 1992 (cfr. considerando 4), che le misure in questione sarebbero state trattate come «aiuto esistente», approccio che ha confermato ulteriormente, proponendo a queste stesse autorità opportune misure ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1. Pertanto, a partire dalla notifica di questa presa di posizione ufficiale del 1992, la Commissione ha suscitato nelle autorità italiane la legittima aspettativa che il regime di aiuto in questione, a decorrere da tale data, fosse considerato e trattato dalla Commissione come un aiuto esistente. Mentre dopo l'entrata in vigore del regime in questione, le autorità italiane non potevano avere nessuna legittima aspettativa quanto alla legalità e alla compatibilità con il mercato comune del regime in esame (erano perfettamente consapevoli di non averlo notificato ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3), a decorrere da tale data, esse avevano fondato motivo di considerare i nuovi casi di applicazione legali e compatibili. La legittima aspettativa suscitata nello Stato membro osta a che la Commissione possa imporgli il recupero degli aiuti concessi in applicazione del presente regime posteriormente alla data di notifica della sua decisione del 30 luglio 1992.
- (73) Nei terzi interessati, in generale, e in particolare nelle imprese beneficiarie del regime in questione, la decisione della Commissione⁽⁴³⁾ di proporre opportune misure nei confronti del regime di cui alla legge n. 95/1979 ha suscitato la legittima aspettativa che detto regime di aiuto avesse carattere di «aiuto esistente». Ne deriva una duplice conseguenza:
- in tutti coloro che hanno beneficiato del regime in questione posteriormente alla data di pubblicazione della succitata decisione, quest'ultima ha suscitato una legittima aspettativa sui vantaggi «legali» e «compatibili» del regime in questione il che osta a che la Commissione possa imporre allo Stato membro di procedere al recupero degli aiuti fruiti,
 - in tutti coloro che hanno beneficiato del regime in questione anteriormente alla data di pubblicazione di detta decisione, quest'ultima ha suscitato una legittima aspettativa circa il fatto che la conclusione dei procedimenti previsti dal trattato nei confronti del regime di aiuto di cui hanno fruito non potrà mai dare luogo a rimborso. Infatti, in presenza di un «aiuto esistente», la Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafi 1 e 2, può unicamente proporre allo Stato membro interessato le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune e, in caso di mancata accettazione da parte dello Stato membro, avviare il procedimento formale al termine del quale la Commissione potrà eventualmente decidere di imporre dette opportune misure, ma esclusivamente per l'avvenire. Questi beneficiari, nei quali la Commissione non aveva suscitato fino a tale data alcuna legittima aspettativa nella «legalità» e «compatibilità» del beneficio del regime, potevano legittimamente aspettarsi che le decisioni della Commissione in merito al regime in questione riguardassero unicamente l'avvenire, dimodoché le applicazioni anteriori non sarebbero state rimesse in discussione. A tale titolo i beneficiari erano legittimati a contabilizzare le riserve eventualmente costituite per restituire gli aiuti percepiti. La legittima aspettativa così suscitata in loro osta a che la Commissione possa imporre allo Stato membro di procedere al recupero degli aiuti di cui hanno beneficiato.

IX. CONCLUSIONI

- (74) La Commissione ritiene pertanto quanto segue:
- a) è opportuno revocare la decisione del 13 dicembre 1994, che proponeva opportune misure alla Repubblica italiana, e quella del 22 gennaio 1997, che avvia il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, nei confronti della legge relativa all'amministrazione delle grandi imprese in crisi;
 - b) la legge n. 95/1979 recante interventi urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi introduce un regime di aiuti di Stato, in favore delle imprese in causa, illegittimamente posto in essere dall'Italia in violazione degli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato;
 - c) in base alla valutazione sub b), il regime in questione è incompatibile con il mercato comune conformemente alle disposizioni dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE in quanto non può beneficiare di nessuna delle deroghe previste all'articolo 87, paragrafi 2 e 3;

⁽⁴³⁾ Cfr. nota 3.

- d) il regime di cui alla legge n. 95/1979 è stato infine abrogato mediante decreto legislativo n. 270/1999;
- e) non vi è motivo di ingiungere all'Italia di procedere al recupero presso le imprese beneficiarie degli aiuti concessi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione della Commissione del 13 dicembre 1994 che proponeva opportune misure alla Repubblica italiana e quella del 22 gennaio 1997 che avvia il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, nei confronti della legge relativa all'amministrazione delle grandi imprese in crisi, sono revocate.

Articolo 2

Il regime, di cui alla legge n. 95/1979 di conversione del decreto-legge n. 26/1979 concernente interventi urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, che è stato posto in essere dall'Italia in favore delle grandi imprese in crisi, è illegittimo e incompatibile con il mercato comune.

Articolo 3

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 16 maggio 2000.

Per la Commissione

Mario MONTI

Membro della Commissione
