

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 7 marzo 2007

relativa all'aiuto di Stato C 41/2004 (ex N 221/2004) — Portogallo — Aiuto all'investimento a favore di ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A.

[notificata con il numero C(2007) 638]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2007/494/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

II. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELL'AUTO

Il beneficiario

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

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

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma delle disposizioni succitate⁽¹⁾, e tenuto conto delle osservazioni comunicate,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 5 maggio 2004 (registrata il 19 maggio 2004), il Portogallo ha notificato alla Commissione l'intenzione di concedere un aiuto a favore di ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A. (di seguito «ORFAMA»), al fine di contribuire al finanziamento da parte di un investimento di detta impresa in Polonia. La Commissione ha chiesto informazioni complementari con lettera del 15 luglio 2004, cui il Portogallo ha risposto con lettera del 30 settembre 2004 (registrata il 5 ottobre 2004).
- (2) Con lettera del 6 dicembre 2004 la Commissione ha informato il Portogallo della decisione di dare avvio al procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE in relazione all'aiuto in questione.
- (3) Con lettera del 4 febbraio 2005 (registrata il 9 febbraio 2005), le autorità portoghesi hanno presentato osservazioni nell'ambito del procedimento succitato.
- (4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*⁽²⁾. La Commissione ha invitato i terzi interessati a presentare osservazioni. Non è pervenuta alcuna osservazione in tale contesto.

- (5) ORFAMA è un produttore di articoli di maglieria situato a Braga, regione assistita ex articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE. L'impresa, creata nel 1970, ha un organico di 655 unità e realizza un fatturato annuo di circa 25 milioni di EUR. Essa detiene il 45 % di «Marrantex», altro produttore di articoli di abbigliamento. L'impresa vende la maggior parte dei suoi prodotti nell'Unione europea (50 %), negli Stati Uniti e in Canada (38 %) e in Giappone (5 %)⁽³⁾.

Il progetto

- (6) Il progetto consiste nell'acquisizione delle due imprese tessili Archimode SP e Wartatex Sp, ubicate a Lodz, in Polonia. Entrambe le imprese sono attive nella produzione di articoli di abbigliamento.
- (7) ORFAMA ha cominciato a lavorare con le imprese polacche nel 1995 in regime di subappalto; i prodotti fabbricati da dette imprese rappresentano circa il 30 % del fatturato di ORFAMA. Successivamente, quest'ultima ha deciso di rilevare le due imprese polacche, al fine di consolidare la sua presenza in Polonia e sui mercati dell'Europa orientale.
- (8) Le autorità portoghesi hanno sottolineato che ORFAMA manterrebbe in Portogallo la sua capacità attuale, senza delocalizzare le sue attività in Polonia. Il progetto mira ad aumentare il volume di produzione, a liberare capacità in Portogallo da destinare alla fabbricazione di prodotti con maggiore valore aggiunto e ad ottenere l'accesso ai mercati della Germania e dell'Europa orientale.
- (9) Le autorità portoghesi hanno ritenuto che il progetto contribuirà a rafforzare la competitività dell'industria tessile dell'Unione europea, dato che sia ORFAMA che le imprese polacche si trovano ad affrontare la crescente concorrenza dei paesi asiatici, in particolare della Cina. Il progetto è stato concluso nel dicembre 1999.

⁽¹⁾ GU C 14 del 20.1.2005, pag. 2.

⁽²⁾ Cfr. nota 1.

⁽³⁾ Tutti i dati indicati sono stati ricavati dalla notifica.

L'aiuto

- (10) L'investimento per l'acquisizione delle due società polacche è ammontato a 9 217 516 EUR, suddivisi come segue: 8 900 205 EUR per Archimode e 317 311 EUR per Wartatex. ORFAMA ha finanziato il 97 % dell'investimento mediante prestiti bancari e il resto attraverso fondi propri.
- (11) Il Portogallo intende concedere a ORFAMA un credito fiscale di 921 752 EUR, corrispondenti al 10 % della totalità dei costi d'investimento ammissibili, per quanto concerne il succitato progetto.
- (12) La misura è stata notificata nel quadro di un regime portoghese destinato ad agevolare la modernizzazione e l'internalizzazione degli operatori economici ⁽⁴⁾. Tale regime esige che gli aiuti alle grandi imprese siano notificati su base individuale.
- (13) Le autorità portoghesi hanno spiegato che la domanda di aiuto è stata presentata il 31 marzo 2000. Il progetto era stato realizzato poco prima di tale data per ragioni strategiche, ritenendo che sarebbe stato ammissibile ad aiuto in virtù della legislazione portoghese vigente in materia. A causa di ritardi a livello interno, le autorità portoghesi hanno notificato l'aiuto soltanto nel gennaio 2004.

III. MOTIVI PER AVVIARE IL PROCEDIMENTO

- (14) Nella decisione di avvio del procedimento la Commissione, ha indicato che avrebbe esaminato il caso in base alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE per stabilire se fosse possibile ritenere che l'aiuto faciliti lo sviluppo di talune attività economiche senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- (15) Del pari, la Commissione ha affermato che avrebbe esaminato la misura secondo i criteri di norma utilizzati per valutare gli aiuti a favore di grandi imprese destinati a progetti di investimento diretto all'estero, tenuto conto della sua analogia con altri casi di aiuto all'investimento all'esterno dell'Unione europea. La misura è stata pertanto notificata nell'ambito di un regime portoghese destinato a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese porto-

ghesi. Da notare che all'epoca dell'esecuzione del progetto e della presentazione della domanda di aiuto, la Polonia non era ancora membro dell'Unione europea. Di conseguenza, l'investimento potrebbe essere ammissibile ad aiuti a titolo di investimento diretto all'estero in base al regime di aiuti portoghesi pertinente.

- (16) In casi del genere, la Commissione, di norma, valuta i benefici della misura in termini di contributo alla competitività internazionale del settore industriale in questione dell'Unione europea rispetto ai suoi eventuali effetti negativi nella Comunità, tra cui i rischi di delocalizzazione o l'eventuale impatto negativo sull'occupazione. La Commissione tiene conto, del pari, della necessità dell'aiuto, visti i rischi inerenti al progetto nel paese in questione e le carenze dell'impresa nonché quelle delle PMI. Un altro criterio concerne l'eventualità di un impatto regionale positivo. Infine, la Commissione esclude tutti gli aiuti a favore di attività connesse all'esportazione.
- (17) In tale contesto, la Commissione ha concluso che, dal momento che l'investimento è stato effettuato in uno Stato membro dell'Unione europea, è probabile che l'impatto dell'aiuto sul mercato comunitario sia più elevato di quello di un aiuto a favore di un progetto in un paese terzo.
- (18) La Commissione ha inoltre sollevato la questione di quale sarebbe l'incidenza della misura sull'occupazione nonché su altri fattori nelle regioni e nei settori industriali interessati nei due Stati membri e se lo stesso progetto benefici di aiuti da parte della Polonia.
- (19) La Commissione ha peraltro espresso dubbi sulla necessità dell'aiuto e/o sul suo effetto di incentivazione ai fini della realizzazione dell'investimento da parte del richiedente, dato che il progetto è stato concluso prima che ORFAMA presentasse domanda di aiuto di Stato. Infine, la Commissione ha valutato se il progetto possa essere considerato come un «investimento iniziale» ai sensi degli orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale ⁽⁵⁾. La Commissione ha invitato il Portogallo a presentare osservazioni e a fornire informazioni complementari utili ai fini della valutazione del caso.

⁽⁴⁾ N 96/99, GU C 375 del 24.12.1999, pag. 4.

⁽⁵⁾ Cfr. il punto 4.4 degli «orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale», GU C 74, 10.3.1998, pag. 9. Secondo gli orientamenti succitati, per «investimento iniziale» si intende un investimento in capitale fisso relativo alla creazione di un nuovo stabilimento, l'ampliamento di uno stabilimento esistente o all'avviamento di un'attività che implica un cambiamento fondamentale del prodotto o del processo di produzione in uno stabilimento esistente (tramite razionalizzazione, diversificazione o ammodernamento). L'investimento iniziale è definito sulla base di un insieme di spese ammissibili (terreni, fabbricati e impianti, attivi immateriali e/o costi salariali).

IV. OSSERVAZIONI PRESENTATE DALLE AUTORITÀ PORTOGHESI

- (20) Le autorità portoghesi hanno fatto osservare che l'investimento è stato realizzato nell'Unione europea e che ha contribuito a rafforzare i legami economici con i mercati dell'Europa dell'est. Le autorità portoghesi hanno segnalato che ORFAMA, Archimode e Wartatex sono ubicate in regioni assistite, caratterizzate da tassi di disoccupazione elevati. Il settore tessile rappresenta 331 000 posti di lavoro in Polonia e 95 446 in Portogallo. I tassi di occupazione nel settore hanno registrato un calo di 15 punti percentuali tra il 2000 e il 2003 in Portogallo. A questo proposito, le autorità portoghesi hanno ritenuto che l'investimento di ORFAMA abbia contribuito al mantenimento dell'occupazione sia nel paese di origine che nel paese ospite e che avrà un impatto positivo sulle regioni in questione.
- (21) Secondo le autorità portoghesi la necessità dell'aiuto è illustrata dal fatto che si tratta del primo progetto di investimento diretto all'estero di ORFAMA, che richiede uno sforzo finanziario significativo di 9 217 516 EUR di cui 9 978 362 sono finanziati mediante prestiti bancari, e il resto mediante i fondi propri dell'impresa. L'aiuto compenserebbe in parte lo sforzo compiuto da ORFAMA al riguardo.
- (22) Il progetto mira inoltre a modernizzare la produzione e le tecnologie dell'informazione nelle imprese polacche al fine di aumentare la produttività, migliorare la qualità dei prodotti e accrescere l'efficienza energetica. L'impresa si prefigge di effettuare sostituzioni del parco industriale. Secondo le autorità portoghesi, il progetto contribuisce del pari ad agevolare lo sviluppo di un'attività economica ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE.
- (23) Infine, il Portogallo ha sostenuto che l'aiuto non avrà un impatto negativo sul commercio intracomunitario. L'investimento in questione si limita a consolidare una relazione commerciale già esistente, passando da un regime di subappalto a un regime di proprietà. A sostegno di tale tesi, le autorità portoghesi hanno presentato statistiche da cui risulta che, dal 1999 (anno di realizzazione dell'investimento) al 2003, le vendite di ORFAMA, in Polonia, si sono mantenute stabili. Nello stesso periodo, le vendite globali di ORFAMA nell'UE hanno subito un calo.
- (24) Analogamente, le esportazioni dei prodotti in causa dalla Polonia verso l'UE hanno anch'esse subito un calo durante lo stesso periodo.
- (25) Non sono state presentate osservazioni di terzi interessati in tale ambito.

V. VALUTAZIONE

Esistenza di aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE

- (26) Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (27) La Commissione, nella decisione del 6 dicembre 2004, ha concluso che l'aiuto ricade nel divieto dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE per le seguenti ragioni: nel contribuire alla realizzazione da parte di ORFAMA di un investimento in Polonia, la misura in questione favorisce una determinata impresa o la produzione di determinati beni; esiste un commercio significativo nell'Unione europea nel settore in questione, ossia il settore tessile, per cui l'aiuto può provocare distorsioni di concorrenza nell'UE; l'aiuto è finanziato mediante risorse statali. Tali conclusioni non sono state contestate dalle autorità portoghesi e di conseguenza sono confermate.

Compatibilità degli aiuti con il trattato CE

- (28) La Commissione ha indicato che avrebbe valutato la compatibilità dell'aiuto con il trattato CE in base alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato la quale autorizza gli aiuti «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività [...] economiche» sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. La Commissione deve quindi stabilire se l'aiuto contribuisca allo sviluppo della produzione di articoli di abbigliamento di maglia e/o altre attività economiche nell'Unione europea senza incidere negativamente sulle condizioni degli scambi tra Stati membri.
- (29) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha inoltre sottolineato che avrebbe preso in considerazione una serie di criteri applicati in casi precedenti di aiuti a grandi imprese nell'ambito di progetti di investimento diretto all'estero (cfr. punto 16) destinati a creare un equilibrio tra i benefici della misura in termini di contributo alla competitività internazionale dell'industria dell'UE in causa (ossia la necessità di un aiuto considerato i rischi inerenti al progetto nel paese in cui è realizzato l'investimento) e i suoi eventuali effetti negativi per il mercato dell'Unione europea.

Necessità dell'aiuto

- (30) Conformemente a un principio generale di diritto in materia di aiuti di Stato, perché un aiuto sia compatibile con il mercato comune, si deve dimostrare che consente al beneficiario di svolgere un'attività addizionale che non sarebbe svolta senza l'aiuto. Diversamente, l'aiuto si limiterebbe a provocare una distorsione di concorrenza senza produrre alcun effetto positivo di compensazione.
- (31) Già nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso il dubbio che l'aiuto fosse necessario per la realizzazione dell'investimento in questione da parte di ORFAMA.
- (32) Secondo le informazioni disponibili, ORFAMA è un produttore saldamente installato nel mercato dell'UE, che fabbrica articoli sia per marchi molto noti che con il proprio marchio. Le autorità portoghesi hanno sostenuto, a questo proposito, che si trattava del primo progetto di investimento diretto all'estero di ORFAMA e che il progetto comportava rischi connessi con gli aspetti strutturali e congiunturali del mercato polacco (in particolare il fatto che, a quell'epoca, la Polonia stava negoziando l'adesione all'UE) nonché con fattori strutturali del promotore stesso e dell'economia del paese di cui è originario. Il Portogallo non aveva tuttavia specificato in che cosa consistessero esattamente tali rischi.
- (33) Secondo le autorità portoghesi, l'aiuto era necessario trattandosi del primo progetto d'investimento diretto all'estero di ORFAMA. Ciononostante la Commissione osserva, a questo proposito, che le relazioni commerciali di ORFAMA con Archimode e Wartatex sono iniziate negli anni '90, epoca in cui ORFAMA ha cominciato a produrre articoli di abbigliamento in regime di subappalto con dette imprese. Nel 1995, queste due imprese polacche rappresentavano già circa il 30 % del fatturato di ORFAMA. Di conseguenza, ORFAMA conosceva già bene il funzionamento di dette imprese prima di procedere all'esecuzione del progetto e aveva acquisito un'esperienza sia del mercato polacco che del mercato internazionale. Infatti il beneficiario dell'aiuto aveva già realizzato parzialmente il suo obiettivo di estendere la produzione e di accedere al mercato polacco prima ancora di rilevare le imprese succitate e/o di chiedere l'aiuto. Il Portogallo sembra corroborare tali affermazioni in quanto dichiara che la notifica della decisione di investimento di ORFAMA in Polonia era parzialmente connessa alle informazioni in suo possesso sul mercato polacco e sulle imprese, limitando in tal modo i rischi inerenti all'investimento. Pertanto la Commissione ritiene che l'investimento in questione sia consistito essenzialmente nell'operazione finanziaria di acquisizione delle imprese po-

lacche in causa nel quadro di una relazione commerciale esistente e non configurasse in un primo investimento significativo all'estero ⁽⁶⁾.

- (34) La Commissione sottolinea inoltre che ORFAMA ha sollecitato l'aiuto poco dopo la conclusione del progetto, senza soddisfare quindi il criterio relativo all'«effetto di incentivazione» di norma richiesto per gli aiuti di Stato a finalità regionale della Comunità ⁽⁷⁾. Dall'altro lato, la Commissione ha potuto constatare che ORFAMA apparentemente era in grado di finanziare il suo investimento mediante risorse proprie e prestiti commerciali che sono stati ottenuti prima di domandare l'aiuto.
- (35) Visto quanto sopra, la Commissione ha concluso che il Portogallo non ha dimostrato che l'aiuto era necessario per compensare rischi specifici connessi al progetto.

L'impatto dell'aiuto sul mercato comunitario

- (36) La Commissione ha sostenuto, in casi precedenti, che l'aiuto a favore dell'investimento diretto all'estero può rafforzare la situazione finanziaria e strategica globale del beneficiario, incidendo in tal modo sulla sua posizione rispetto ai concorrenti sul mercato dell'UE ⁽⁸⁾.
- (37) A questo proposito il Portogallo ha sostenuto che l'obiettivo dell'investimento consiste nel permettere a ORFAMA di estendere la sua produzione, che ha raggiunto la capacità massima in Portogallo, e di aumentare la sua produttività ai fini di ottenere costi inferiori con una manodopera qualificata e più giovane in Polonia. Secondo le autorità portoghesi, questo progetto contribuirà anche al consolidamento dell'industria europea in questione aumentando l'offerta di prodotti di origine UE e promuovendo marchi dell'UE in un contesto concorrenziale crescente di importazioni. Il Portogallo sostiene che la concessione di aiuti a imprese quali ORFAMA (e indirettamente Archimode e Wartatex) è fondamentale per garantire la competitività dell'industria tessile nell'Unione europea sul mercato dell'UE e sui mercati internazionali.

⁽⁶⁾ Concetto analogo a quello di cui al punto 4.4 degli «orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale» per quanto riguarda «l'investimento iniziale», cfr. nota 5.

⁽⁷⁾ Cfr. punto 4.2 degli «orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale» il quale stabilisce che la domanda di aiuto deve essere presentata prima dell'inizio dell'esecuzione del progetto onde garantire l'esistenza di un necessario effetto di incentivazione; cfr. nota 5.

⁽⁸⁾ Cfr. la decisione della Commissione 1999/365/CE nel caso C 77/97 (impresa austriaca Lift GmbH — Doppelmayr), GU L 142 del 5.6.1999, pag. 32.

- (38) La Commissione replica peraltro che il presente investimento è stato realizzato in un paese (Polonia) che nel frattempo è diventato membro dell'Unione europea. L'aiuto inciderebbe su un settore (tessile) che attualmente forma oggetto di pressioni significative in seguito alla liberalizzazione delle importazioni, avvenuta nel gennaio 2005. Altre imprese dell'UE possono essere interessate a riorganizzare le loro attività in maniera analoga a ORFAMA e, in tale contesto, l'aiuto conferirebbe a ORFAMA un vantaggio rispetto alle imprese che non fruiscono di un aiuto di questo tipo.
- (39) Il Portogallo ha anche osservato che l'aiuto avvantaggerebbe la situazione dell'occupazione nelle regioni in causa, sia in Portogallo che in Polonia (rispettivamente a Braga e a Lodz), che sono regioni assistite con un tasso elevato di disoccupazione (cfr. punto 20), però non ha specificato in che modo l'aiuto potrebbe incidere sulla occupazione di dette regioni.
- (40) Infine, la Commissione ritiene che quand'anche l'investimento realizzato da ORFAMA avesse un impatto positivo nelle regioni in causa (il che non è stato dimostrato) tale impatto non può, in linea di principio, essere attribuito all'aiuto dal momento che, come è stato spiegato precedentemente, la misura, nella fattispecie, non ha alcun effetto d'incentivazione in quanto il progetto è stato concluso prima che ORFAMA chiedesse l'aiuto e che detto aiuto non era necessario per realizzare l'investimento.
- (41) Per quanto concerne la compatibilità dell'aiuto, la Commissione ne valuta attentamente gli effetti negativi e positivi e determina se i secondi siano superiori ai primi sotto il profilo della concorrenza e del commercio nel mercato comunitario. Alla luce di quanto sopra, la Commissione non è convinta del fatto che la concessione di un aiuto a ORFAMA a favore dell'investimento di detta impresa in Polonia contribuirebbe a migliorare la competitività dell'industria europea o avrebbe un impatto positivo nelle regioni in questione. Probabilmente l'aiuto rafforzerebbe la posizione del beneficiario a danno dei suoi concorrenti che non ne hanno fruito in un mercato caratterizzato da una elevata concorrenza e da scambi commerciali. Di conseguenza la Commissione ritiene

che l'aiuto non produca effetti positivi per la Comunità superiori al suo impatto negativo sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato comunitario.

VI. CONCLUSIONI

- (42) Tenuto conto di quanto sopra, la Commissione ha concluso che le autorità portoghesi non hanno dimostrato che l'aiuto è necessario per permettere a ORFAMA di effettuare l'investimento in causa. L'aiuto si limiterebbe quindi ad avere un effetto di distorsione della concorrenza nel mercato comune senza permettere lo sviluppo di attività addizionali da parte del beneficiario in questione. Ciò premesso, non si può ritenere che l'aiuto promuova lo sviluppo di un'attività economica ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE senza incidere negativamente sulle condizioni degli scambi commerciali in misura contraria al comune interesse, ragione per cui esso è incompatibile con il mercato comune.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'incentivo fiscale notificato, ammontante a 921 752 EUR, proposto dal Portogallo a favore di ORFAMA, Organização Fabril de Malhas S.A. per il suo investimento in Polonia è incompatibile con il mercato comune in quanto non soddisfa i criteri enunciati all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE, ragione per cui non deve essere concesso.

Articolo 2

La Repubblica portoghese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 7 marzo 2007.

Per la Commissione

Neelie KROES

Membro della Commissione