

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

L.A. GEELHOED

presentate il 25 settembre 2003¹

I — Introduzione

1. Nella presente causa il governo ellenico chiede alla Corte di annullare integralmente la decisione della Commissione 1° marzo 2000, relativa ai regimi di aiuto attuati dalla Grecia per il consolidamento dei debiti delle cooperative agricole nel 1992 e 1994, compresi gli aiuti per la ristrutturazione della cooperativa lattiero-casearia AGNO (in prosieguo: la «decisione»)², che ha dichiarato incompatibili con il mercato comune le normative emanate dalla Grecia nel 1992 e nel 1994 per ripianare i debiti di un gruppo di cooperative agricole. In subordine, il governo ellenico chiede l'annullamento dell'art. 2 di detta decisione, che impone alla Grecia il recupero degli aiuti dichiarati illegittimi, con i relativi interessi.

1 — Lingua originale: polandese.

2 — Decisione della Commissione 1° marzo 2000, relativa ai regimi di aiuto attuati dalla Grecia per il consolidamento dei debiti delle cooperative agricole nel 1992 e 1994, compresi gli aiuti per la ristrutturazione della cooperativa lattiero-casearia AGNO [notificata con il numero C(2000) 686; GU 2002, L 159, pag. 1].

II — Fatti e contesto giuridico

2. Dal ricorso e dalla decisione della Commissione impugnata emerge che le cooperative agricole considerate nel presente procedimento sono persone giuridiche di diritto privato i cui soci sono responsabili in solido per i debiti contratti. Generalmente i soci sono produttori di beni agricoli primari e operano congiuntamente nell'ambito della cooperativa ai fini della trasformazione e commercializzazione dei loro prodotti.

3. Dette cooperative sono soggette ad un regime giuridico particolare. Esse sono tenute ad acquistare i prodotti dei loro soci. Le autorità elleniche si avvalgono della loro collaborazione quali intermediari per conseguire i loro obiettivi di carattere sociale e altri, di natura politica. Dalla normativa nazionale citata ai paragrafi 6 e 7 emerge che gli interventi di valenza politica delle cooperative agricole possono estendersi a vari settori.

4. L'intervento delle cooperative a sostegno della politica socioeconomica delle autorità elleniche ha evidentemente ripercussioni negative sulla loro situazione finanziaria, dato che in due occasioni il governo ellenico ha dovuto adottare un regime di risanamento.

5. Il primo di tali regimi è previsto dalla legge ellenica n. 2008/92, le cui disposizioni fondamentali ai fini del presente procedimento sono contenute all'art. 32, nn. 2 e 3.

6. L'art. 32, n. 2, della suddetta legge dispone che lo Stato ellenico ha facoltà di farsi carico e di ripianare i debiti contratti fra il 1982 e il 1989 nei confronti della Banca agricola di Grecia (in prosieguo: la «BAG») da cooperative, consorzi e imprese dei settori primario, secondario e terziario, se e in quanto tali debiti siano stati contratti a seguito dell'attuazione di una politica sociale o comunque di intervento su istruzione e per conto dello Stato ellenico.

7. L'art. 32, n. 3, della legge stabilisce che il prerequisite fondamentale per beneficiare della liberazione e del ripianamento riguardo ai suddetti debiti è che la cooperativa, il consorzio o l'impresa di cui trattasi sia economicamente sana.

8. Per spiegare detto regime le autorità elleniche hanno affermato nella loro lettera alla Commissione del 7 giugno 1993 (v. infra, paragrafi 23 e 24) che i debiti da

ripianare erano la conseguenza delle riduzioni nel prezzo al minuto delle merci, comportante un beneficio per i consumatori. Per questo motivo le somme in questione non avrebbero potuto essere recuperate. Inoltre, il regime poteva ripianare anche debiti contratti per altri motivi, quali l'attuazione di strategie di commercializzazione o l'effettuazione di investimenti, perdite in conto capitale, perdite causate da eventi eccezionali.

9. Dalla stessa lettera risulta che il governo ellenico, in applicazione di tali disposizioni, si era fatto carico del rimborso alla BAG di una parte del debito insoluto di 61 cooperative agricole, per un totale di 91 769 miliardi di dracme greche (GRD) rispetto ad un importo complessivo di GRD 266 126 miliardi.

10. Il secondo regime ellenico rilevante ai fini del presente procedimento è previsto dall'art. 5 della legge n. 2237/94. Detta legge è stata adottata in attuazione del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2079, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura³. Nel testo della legge si trova aggiunta una serie di disposizioni concernenti i debiti delle cooperative agricole. Ai sensi dell'art. 5, la BAG può aiutare, nei limiti di determinati parametri, le cooperative a rimborsare i loro debiti. Tale disposizione si applica ai debiti insoluti al 31 dicembre 1993 attribuibili a «circostanze esterne e oggettive».

3 — GU L 215, pag. 91.

11. Inoltre, in base al suddetto regime, per la prima metà della durata del prestito rinegoziato non sono dovuti interessi. Successivamente viene applicato un tasso di interesse pari al 50% del tasso normale di mercato per prestiti di analoga natura. I prestiti hanno una durata di dieci anni. La BAG ha anche la facoltà, in casi eccezionali in cui il disavanzo è particolarmente grave, di estendere a 15 anni il periodo di rimborso, con un periodo di preammortamento di tre anni, oppure di ridurre il tasso di interesse a meno del 50% del tasso di mercato.

12. La medesima legge prevede l'aiuto alle cooperative solo previa presentazione di uno studio di fattibilità concernente lo sviluppo/ammodernamento delle stesse dal quale risulti che le cooperative sono in grado di rimborsare i debiti rinegoziati. Questo aiuto può inoltre essere subordinato al rispetto di determinate condizioni, quali l'ammodernamento organizzativo, la riduzione del personale, l'incremento dei mezzi propri, e così via.

13. Nella decisione della Commissione impugnata dal governo ellenico assume una certa rilevanza il decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989, n. 1620. Detto decreto autorizza gli istituti di credito in Grecia a regolarizzare i debiti risultanti da ogni tipo di prestito in dracme greche o in valute estere. Inoltre, dà facoltà alle banche di convertire i prestiti in

partecipazioni azionarie. Tale disposizione si applica a tutte le banche, sia pubbliche che private.

14. Il decreto del governatore della Banca di Grecia 11 giugno 1992, n. 2091, ha stabilito i tassi minimi per tali consolidamenti: il 18% per prestiti a breve termine e il 17% per prestiti a medio e lungo termine. Detti tassi sono stati successivamente aboliti dal decreto del governatore della Banca di Grecia 4 agosto 1994, n. 2326.

III — Decisione impugnata

15. Nella decisione notificata alla Rappresentanza permanente ellenica il 5 maggio 2000, la Commissione ha dichiarato tra l'altro che l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 costituiva un aiuto incompatibile con il mercato comune. Ha inoltre affermato che l'aiuto previsto dall'art. 5 della legge n. 2237/94 non soddisfaceva le condizioni applicabili ai cosiddetti aiuti alla ristrutturazione. Per replicare agli argomenti delle autorità elleniche, la Commissione ha svolto un'indagine sul caso individuale del ripianamento dei debiti della cooperativa AGNO. Detta indagine ha confermato la valutazione espressa dalla Commissione in merito ai due predetti regimi di aiuti (art. 1 della decisione). In conseguenza di tali accertamenti, la Commissione ha invitato le autorità elleniche ad adottare tutti i provvedimenti necessari per recuperare gli aiuti concessi illegalmente

entro due mesi dalla notifica della decisione, secondo le procedure del diritto interno. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto realmente disponibile per i beneficiari fino alla data dell'effettivo recupero (art. 2 della decisione).

16. Infine, la Commissione ha invitato il governo ellenico ad informarla entro due mesi dalla notifica della decisione circa i provvedimenti presi per conformarvisi. Entro lo stesso periodo di tempo la Grecia è tenuta a fornire alla Commissione un elenco completo dei beneficiari dei regimi di cui trattasi, degli importi da recuperare e degli interessi dovuti, e tutte le informazioni disponibili sull'acquisizione del controllo della AGNO da parte della BAG, sulle relazioni fra lo Stato ellenico e la BAG e su tutti i ripianamenti di debiti accordati dalla BAG ai sensi del decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989, n. 1620 (art. 3 della decisione).

18. Contestualmente il governo ellenico ha chiesto, in forza dell'art. 242 CE, in via principale la sospensione dell'esecuzione della decisione nel suo complesso e, in subordine, la sospensione dell'esecuzione dell'art. 2. Con ordinanza 12 ottobre 2002, il presidente della Corte ha respinto la domanda di provvedimenti urgenti.

19. La Commissione ha chiesto il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente alle spese.

20. All'udienza del 17 ottobre 2002, il governo ellenico e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali.

IV — Procedimento

17. Il 13 luglio 2000, il governo ellenico ha impugnato la suddetta decisione in forza dell'art. 230 CE, chiedendo alla Corte di annullarla integralmente o, in subordine, limitatamente all'art. 2.

V — Osservazioni preliminari

21. Nella sua articolata decisione, la Commissione fa riferimento a tre diversi procedimenti avviati in forza dell'art. 88, n. 2, CE.

22. In primo luogo la Commissione, con lettera del 19 dicembre 1997, SG (97) D/10773, ha notificato alla Grecia la decisione di avviare un procedimento in merito alle misure volte a ripianare i debiti di alcune cooperative agricole a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92.

23. Già con lettera del 7 giugno 1993 il Ministro ellenico dell'Agricoltura aveva comunicato alla Commissione l'intenzione di applicare le disposizioni della legge n. 2008/92 al fine di ripianare i debiti contratti da vari tipi di cooperative agricole nei confronti della BAG.

24. Inizialmente la Commissione ha considerato tale lettera come una notifica ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE. In seguito però, quando è stata informata che l'aiuto di cui all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 era già stato erogato alla cooperativa casearia AGNO senza la sua previa approvazione, essa ha deciso di iscrivere tali provvedimenti nel registro degli aiuti non notificati.

25. Con lettera del 19 dicembre 1997, SG (97) D 10775, la Commissione ha avviato un secondo procedimento in relazione ad una denuncia presentata riguardo alla cooperativa casearia AGNO nella Grecia settentrionale.

26. L'indagine seguita alla denuncia ha consentito di accertare che la cooperativa AGNO aveva beneficiato dei seguenti aiuti, tutti erogati dalla BAG:

- GRD 851 milioni a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e GRD 529,89 milioni nel quadro dell'art. 19, n. 1, della legge n. 2198/94 (non notificata) a titolo di risarcimento per le perdite subite in seguito al disastro nucleare di Chernobyl;
- GRD 10,145 miliardi a titolo dell'art. 5 della legge n. 2237/94 (non notificata) quale prestito per il consolidamento di un debito insoluto a causa di notevoli ritardi nell'attuazione di un programma d'investimenti;
- GRD 1,899 miliardi a titolo del decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989 (non notificato), che autorizza le banche pubbliche e private a consolidare i debiti dei clienti (non notificato).

27. Con lettera del 20 maggio 1998, SG (98) D/4020, la Commissione ha avviato un terzo procedimento in relazione agli artt. 14-17 quater della legge 1° dicembre 1997,

n. 2538, che autorizza lo Stato ellenico a ripianare i debiti di più di 200 cooperative e relative unioni, aziende e imprenditori agricoli tramite l'intervento della BAG. Complessivamente, i debiti da ripianare ammontavano a GRD 163 miliardi.

e valuta l'aiuto percepito, tra l'altro, dalla AGNO, a titolo di detti regimi.

28. Successivamente la Grecia ha chiesto al Consiglio di approvare tali misure in virtù delle disposizioni di cui all'art. 88, n. 2, terzo comma, CE. Con decisione 15 dicembre 1998 il Consiglio ha accolto tale richiesta⁴. Al punto 10 della decisione impugnata, la Commissione afferma che la decisione non riguarda «pertanto» le disposizioni di cui agli artt. 14-17 quater della legge n. 2538/97. Nel presente ricorso il governo ellenico si basa su argomenti tratti dalla decisione del Consiglio 15 dicembre 1998. Di conseguenza il terzo procedimento, sebbene non riguardi la decisione impugnata, assume una indubbia rilevanza ai fini dell'analisi del ricorso.

30. Tale *modus operandi* fa sì che l'analisi e la valutazione contenute nella decisione risultino complesse e non sempre trasparenti.

31. Quest'aspetto viene sottolineato nell'articolato ricorso con cui il governo ellenico contesta, con un gran numero di motivi, praticamente l'intera decisione.

32. A fini di chiarezza espositiva, nelle presenti conclusioni i motivi sono raggruppati ed esaminati nell'ordine seguente:

29. Nella decisione impugnata la Commissione esamina in primo luogo la compatibilità con l'art. 87 CE dei regimi generali previsti all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e all'art. 5 della legge n. 2237/94. Successivamente essa esamina

— motivi riguardanti la valutazione della Commissione in merito all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 (VI);

⁴ — Decisione n. 1620, non pubblicata. V. altresì comunicazione della Commissione concernente l'aiuto C 32/98 (ex NN 22/98) relativo al ripianamento dei debiti delle cooperative e di altri enti economici da parte della Banca agricola di Grecia (GU 1999, C 120, pag. 16).

— motivi riguardanti la valutazione della Commissione in merito all'art. 5 della legge n. 2237/94 (VII);

- motivi riguardanti la valutazione della Commissione in merito all'aiuto concesso alla AGNO (VIII);
 - (IX) motivi vari, riguardanti tra l'altro l'obbligo di recupero degli aiuti concessi di cui all'art. 3 della decisione.
- la Commissione avrebbe dichiarato a torto che l'applicazione del regime non poteva essere giustificata in base all'art. 87, n. 2, lett. b), CE;
 - sarebbe insostenibile la conclusione della Commissione secondo cui l'aiuto concesso in base a detto regime non può essere considerato compatibile con il mercato comune;
 - infine, la Commissione, data l'eccessiva lentezza con cui ha trattato il caso in esame, non potrebbe imporre il recupero degli aiuti concessi in virtù del regime.
- VI — Art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92

33. In sostanza il governo ellenico ha dedotto quattro motivi per contestare la conclusione della Commissione secondo cui l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 è incompatibile con l'art. 87 CE e, pertanto, gli aiuti erogati devono essere restituiti:

34. I motivi del governo ellenico riguardano in particolare le seguenti osservazioni della decisione:

«a. Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE.

— la Commissione avrebbe qualificato a torto la disciplina di cui trattasi come regime generale di aiuti di Stato e non avrebbe tenuto conto delle informazioni fornite dal governo ellenico in merito all'applicazione del regime a casi specifici;

(155) In primo luogo la Commissione ha osservato che l'articolo 32, paragrafo 2, della legge nazionale n. 2008/92 prevede principalmente il ripianamento dei debiti delle

- cooperative agricole contratti nell'ambito dell'attuazione della politica sociale e di intervento dello Stato ellenico. Nonostante la Grecia sostenga che l'intervento dello Stato era conseguenza dei danni arrecati da un elenco di 24 calamità naturali che hanno colpito la Grecia tra il 1982 e il 1989, non è stato dimostrato il nesso causale fra tali calamità naturali e gli interventi dello Stato relativi alla formazione dei prezzi di vendita dei prodotti. Ad esempio, è quantomeno poco chiaro il nesso tra le calamità naturali di cui all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), e la compensazione per i danni causati dall'esportazione di arance, dalla commercializzazione di albicocche, dalla costruzione di un'unità di refrigerazione, dall'immagazzinaggio di olive da tavola.
- (157) In secondo luogo, da un'analisi delle 116 schede di valutazione inviate dalle autorità greche che riportano i motivi per il ripianamento dei debiti delle singole cooperative è emerso che in nessuno dei casi i danni sono stati arrecati da calamità naturali o da avverse condizioni atmosferiche. Soltanto 6 cooperative (tra cui la AGNO) hanno beneficiato di ripianamenti a seguito del disastro nucleare di Chernobyl.
- (158) La Commissione osserva infine che lo Stato greco ha compensato le cooperative, dopo il 1992, per danni apparentemente arrecati alla produzione agricola da calamità naturali ed eventi eccezionali tra il 1982 e il 1989. In alcuni casi, pertanto, la compensazione è stata versata fino a dieci anni dopo l'evento.
- (159) Secondo la prassi attuale [è opinione] della Commissione [che] il pagamento dell'aiuto diversi anni dopo l'evento in questione [possa realmente rischiare di] produrre gli stessi effetti economici dell'aiuto al funzionamento. Pertanto, in assenza di una specifica giustificazione, come ad esempio la natura e la portata dell'evento o l'effetto ritardato o continuato del danno, la Commissione non autorizza aiuti nazionali presentati più di tre anni dopo il verificarsi dell'evento. La prassi attuale è stata di recente codificata al punto 11.1.2 degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo. Le difficoltà amministrative addotte a giustificazione dalle autorità greche non possono essere accettate, in quanto la legge, adottata nel 1992, prevede già la compensazione di danni anteriori al 1982.

b. Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 87, n. 3, CE

(162) (...) Si tratta pertanto di stabilire se l'applicazione delle misure in esame può beneficiare di una deroga a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), oppure dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c).

(163) I ripianamenti dei debiti a titolo dell'articolo 32, paragrafo 2, della legge greca n. 2008/92 possono essere effettuati qualora i debiti siano stati contratti in seguito all'attuazione della politica sociale o di intervento su istruzione dello Stato greco. All'atto di avvio della procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato, la Commissione ha invitato le autorità greche a trasmettere informazioni dettagliate su dette politiche sociali e di intervento, compresa una valutazione delle stesse nell'ambito della politica agricola comune; ciononostante, le informazioni richieste non sono pervenute.

(164) Dall'analisi del testo del progetto di legge e dei 116 casi in cui il ripianamento dei debiti è stato convenuto è emerso che i debiti erano riconducibili a spese sostenute dalle cooperative nell'espletamento di alcune funzioni. I motivi adottati per il ripianamento dei

debiti (aiuti alla produzione, raccolta e commercializzazione di prodotti agricoli, immagazzinaggio di prodotti agricoli, acquisizione di materiale necessario per il processo produttivo, costi di gestione attuali, gestione di antiparassitari e mangimi, debiti nei confronti della BAG, danni causati dalla fissazione dei prezzi, [risarcimenti motivati da attività dell'amministrazione], compensazione per il danno causato dall'incidente di Chernobyl e investimenti) sono considerati dalla Commissione come aiuti al funzionamento e non possono pertanto essere autorizzati ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

(165) In particolare, gli aiuti a compensazione dei danni causati dall'incidente di Chernobyl vanno considerati aiuti al funzionamento in quanto non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), del trattato. Anche gli aiuti intesi a compensare le cooperative per la realizzazione di investimenti devono essere considerati aiuti al funzionamento in quanto, essendo la compensazione versata retroattivamente, tali aiuti si limitano a migliorare la situazione finanziaria delle cooperative dopo che gli investimenti sono stati realizzati, senza fornire alcun incentivo per la realizzazione di investimenti e quindi per lo sviluppo del settore.

- (166) Le osservazioni delle autorità greche confermano che l'obiettivo della misura è sgravare i beneficiari dall'onere dei debiti, senza che essi debbano fornire una contropartita che possa andare a vantaggio dello sviluppo di determinate attività economiche o regioni. Una semplice dichiarazione della "redditività" delle cooperative non può in tal senso essere considerata una contropartita. Il fatto che le cooperative sono tenute per legge ad assorbire l'intera produzione dei loro soci non modifica tale conclusione, in quanto non è obbligatorio accettare lo statuto di cooperativa. Considerati i principi stabiliti dalla giurisprudenza, la Commissione è pertanto tenuta a concludere che la misura non può beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato.
- (167) Pur senza fare esplicito riferimento all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato, le autorità greche hanno sottolineato il carattere regionale della misura, dovuto al fatto che le cooperative rappresentano gli interessi di un ampio gruppo di imprenditori agricoli attivi nelle regioni svantaggiate e in quelle montuose e collinari.
- (168) La comunicazione della Commissione del 1988 sul metodo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), agli aiuti regionali stabilisce al punto I.6 che, tenuto conto delle specifiche difficoltà di queste regioni, la Commissione può, mediante deroga, autorizzare taluni aiuti al funzionamento in queste regioni alle condizioni che vengono elencate. La seconda di tali condizioni specifica che l'aiuto deve essere destinato a promuovere uno sviluppo durevole ed equilibrato dell'attività economica e non deve condurre, a livello comunitario, ad una eccessiva capacità settoriale tale da far sì che il problema settoriale risultante per la Comunità sia più grave del problema regionale originale; in questo contesto è opportuno un approccio settoriale e in particolare si impone l'osservanza delle norme, direttive e linee direttrici comunitarie applicabili a certi settori industriali (siderurgia, cantieri navali, fibre sintetiche, tessili e abbigliamento) e agricoli, nonché ad alcune imprese industriali di trasformazione dei prodotti agricoli;
- (169) Nel settore agricolo, che comprende la produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti elencati all'allegato I, la prassi costante della Commissione per molti anni è stata di vietare il pagamento di aiuti al funzionamento in tutte le regioni, incluse quelle di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato».

A — Sul primo motivo: la natura del regime di cui all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92

1. Argomenti delle parti

35. Il governo ellenico addebita alla Commissione il fatto di avere erroneamente qualificato l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 come regime generale di aiuti. Quando nel 1997 la Commissione aveva finalmente terminato l'esame del fascicolo, l'applicazione dell'art. 32 a casi individuali era già stata completata. L'art. 32 riguardava l'attribuzione di aiuti destinati a porre rimedio ai danni provocati da eventi verificatisi già vari anni prima dell'adozione della legge n. 2008/92. Pertanto la Commissione conosceva il numero e l'identità delle imprese beneficiarie degli aiuti.

36. Peraltro la Commissione avrebbe effettivamente utilizzato le informazioni relative alle singole cooperative trasmesse dal governo ellenico con lettera del 9 giugno 1997. Tale circostanza emergerebbe dai punti 147-160 della decisione impugnata. Le affermazioni ivi contenute sarebbero chiaramente basate sull'analisi delle 116 schede di valutazione inviate.

37. Inoltre la Commissione, sempre secondo il governo ellenico, qualora avesse ritenuto che i dati forniti dalla Grecia fossero insufficienti per valutare nei particolari i singoli aiuti concessi, avrebbe potuto chiedere ulteriori dati e informazioni, avvalendosi della facoltà riconosciuta dalla Corte di chiedere agli Stati membri le necessarie informazioni in merito agli aiuti erogati. La Commissione tuttavia ha rinunciato a tale facoltà.

38. La Commissione sostiene invece che l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 non riguarda aiuti individuali, bensì costituisce una misura di carattere generale. La competenza a valutare, approvare o vietare regimi generali di aiuto sarebbe espressamente riconosciuta dalla Corte. In quanto regime, la disposizione dell'art. 32, n. 2, comporta una disciplina generale ed astratta diretta ad un numero imprecisato di beneficiari. Dato il carattere generale del regime, la decisione della Commissione può avere per oggetto solo il regime in sé. Essa pertanto non riguarda i casi individuali cui si applica l'art. 32, n. 2. La Commissione sostiene inoltre che un regime generale di aiuti può essere considerato compatibile con il Trattato CE solo qualora si possa ritenere con sufficiente sicurezza che anche la sua applicazione individuale sia compatibile con il Trattato CE. Approvare regimi di aiuti poco trasparenti quanto a beneficiari, obiettivi, nonché portata e intensità dell'aiuto equivarrebbe a firmare un assegno in bianco agli Stati membri interessati e potrebbe pregiudicare l'efficacia degli artt. 87 CE e 88 CE.

39. La Commissione si richiama al punto 139 della decisione, da cui emerge che essa ha tenuto conto della portata generale dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92: «(...) l'articolo 32, paragrafo 2, (...) prevede principalmente il ripianamento dei debiti delle cooperative agricole contratti nell'ambito dell'attuazione della politica sociale e di intervento dello Stato greco». Il margine di discrezionalità riconosciuto alla Commissione ai fini dell'adozione di decisioni di portata generale non viene meno per il fatto che, nel momento in cui essa adotta la decisione, i regimi nazionali di cui trattasi sono già in fase di attuazione e sono noti i rispettivi beneficiari. Ciò trova conferma nella giurisprudenza della Corte.

40. Il metodo del ricorrente, basato sull'esame individuale di ogni singolo caso di applicazione del regime, determinerebbe un sovraccarico di lavoro e la paralisi dei servizi della Commissione competenti in materia. Ciò non esclude che si possano notificare ed esaminare alcuni casi individuali, che tuttavia andrebbero notificati separatamente. Ciò discende dalla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 88, n. 3, CE, ora codificata nel regolamento (CE) n. 659/99⁵. Nel caso di specie, il procedimento della Commissione aveva per oggetto la valutazione del regime di aiuti in quanto tale.

⁵ — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

2. Analisi

41. A mio parere, la questione se la Commissione potesse considerare e valutare l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 alla stregua di un regime generale va risolta in senso affermativo.

42. Che la Commissione sia competente a valutare i regimi generali di aiuto in quanto tali è pacifico fin dalla sentenza della Corte nella causa *Italgrani*⁶. L'esercizio di tale competenza nel frattempo è divenuta una prassi politica consolidata. Come osserva giustamente la Commissione, si tratta anche di una prassi politica necessaria. Solo in tal modo essa può svolgere la funzione di controllo affidatale dal Trattato in materia di aiuti di Stato.

43. Nel caso di specie, sorge la questione se la Commissione potesse qualificare l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 come regime generale di aiuti. A tale proposito, considerata la formulazione e la portata del regime, non sussiste alcun dubbio:

⁶ — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-47/91, Italia/Commissione, detta «*Italgrani*» (Racc. pag. I-4635).

— esso ha portata generale relativamente alla cerchia dei destinatari (cooperative dei settori primario, secondario o terziario, consorzi o imprese che hanno debiti pendenti nei confronti della BAG);

— ha portata generale relativamente all'oggetto (i debiti possono essere assunti dallo Stato ellenico se e in quanto siano stati contratti in esecuzione di misure di carattere sociale o di misure d'intervento per conto dello Stato ellenico);

— anche la condizione di cui all'art. 32, n. 3, della legge n. 2008/92, ha carattere generale (la cooperativa, il consorzio o l'impresa devono essere economicamente sane).

le giustificazioni oggettive, la cerchia dei potenziali beneficiari nonché la prassi amministrativa d'applicazione. In altre parole, il regime dev'essere trasparente e «inecepibile».

46. Solo se un regime generale notificato soddisfa tali requisiti, la Commissione può valutarlo alla luce del diritto comunitario. E solo in questo caso, qualora il suddetto esame abbia esito positivo, la Commissione può avere la certezza che l'applicazione del regime a situazioni individuali può risultare compatibile con il diritto comunitario. Condivido il parere della Commissione secondo cui approvare un regime nazionale che non presenta i necessari requisiti di trasparenza e correttezza equivarrebbe a firmare un «assegno in bianco».

44. Infine, occorre risolvere la questione se la Commissione potesse dichiarare l'incompatibilità del regime controverso con il Trattato.

45. A tale riguardo va osservato che, prima che la Commissione possa esprimere un giudizio di merito sull'aiuto concesso in forza di un regime generale, dalla notifica del regime devono risultare con sufficiente chiarezza la portata e l'intensità dell'aiuto,

47. Ebbene, dalla decisione impugnata (punti 19-24) discende incontestabilmente che l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 si applica ad una serie di casi individuali in cui, per i motivi più disparati, sono stati contratti debiti (dagli interventi sui prezzi al consumo fino al disastro della centrale nucleare di Chernobyl). Tali diversità emergono anche in relazione alle attività economiche cui sono destinati gli aiuti: produzione, gestione, esportazione, immagazzinamento e investimenti.

48. Già sulla scorta di queste informazioni, trasmesse in parte nel 1993 e in parte nel 1997, la Commissione poteva concludere che il regime di cui all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 in quanto tale non poteva essere approvato a titolo di regime generale.

B — Sul secondo motivo: la compatibilità dell'aiuto con l'art. 87, n. 2, lett. b), CE

1. Argomenti delle parti

49. A sostegno di tale motivo, il governo ellenico propone sostanzialmente tre argomenti.

50. In primo luogo la Commissione, dichiarando, ai punti 139 e 140 della decisione impugnata, che non esiste alcun nesso causale fra le calamità naturali che hanno colpito la Grecia e gli interventi statali relativi alla formazione dei prezzi dei prodotti, avrebbe valutato erroneamente i dati e le informazioni trasmessi dal governo ellenico. L'intervento dello Stato ellenico, al contrario, riguarderebbe i suddetti eventi, e sarebbe volto in particolare ad evitare ripercussioni negative su produttori, cooperative e consumatori.

51. In secondo luogo, la Commissione avrebbe erroneamente constatato che non esisteva un nesso causale fra il ripianamento dei debiti delle cooperative e i danni subiti per effetto delle condizioni atmosferiche eccezionalmente avverse. Secondo il governo ellenico, tale nesso esisteva effettivamente, dato che nelle suddette circostanze lo Stato ellenico ha obbligato le cooperative ad intervenire a sostegno della produzione nel settore primario. La ricorrente ha inoltre fornito delucidazioni sull'intervento della cooperativa AGNO dopo il disastro nucleare di Chernobyl. All'epoca la AGNO aveva sostenuto i prezzi percepiti dai produttori di latte in quanto il mercato del latte e dei latticini subito un grave tracollo. Sotto questo profilo, esisterebbe effettivamente un nesso causale tra la calamità naturale o gli eventi eccezionali, i debiti della cooperativa e il loro ripianamento a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92.

52. In terzo luogo la Commissione, al punto 141 della decisione impugnata, avrebbe dovuto specificare i motivi per cui ha respinto gli argomenti dedotti dalle autorità elleniche per spiegare perché fosse trascorso un periodo di tempo così lungo tra gli eventi dannosi e il ripianamento dei debiti contratti a causa degli stessi. In effetti, la valutazione particolareggiata ed oggettiva dei danni subiti dalle cooperative aveva richiesto un certo periodo di tempo, soprattutto perché era stato necessario istituire due diverse commissioni di verifica. Inoltre, il punto 11.1.2 dei recenti orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo, in cui è stata codificata la precedente prassi in materia, consente di

tenere conto, ai fini della valutazione del periodo trascorso tra il verificarsi dell'evento dannoso e il relativo indennizzo, di limitazioni amministrative e di bilancio. Nel caso di specie tali circostanze si sarebbero effettivamente verificate.

53. La Commissione deduce sostanzialmente due argomenti contrari. In primo luogo, dalla formulazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE, risulta che la deroga al divieto generale di concedere aiuti di Stato ivi prevista si applica solo agli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Nel caso di specie mancherebbe un nesso diretto di questi tipo, in quanto a subire i danni non erano state le cooperative beneficiarie, bensì i produttori del settore primario, i cui prodotti avevano risentito delle calamità naturali in questione. Il fatto che le cooperative avessero subito danni in quanto, per motivi di ordine sociale, avevano dovuto continuare ad acquistare i prodotti, il cui valore era fortemente diminuito, ai prezzi indicativi applicabili ai produttori del settore primario, costituiva al massimo un nesso indiretto con tali eventi. Il «danno» delle cooperative derivava direttamente dagli obblighi loro imposti dal governo ellenico. Non sussiste alcun nesso con il danno effettivamente subito dai produttori del settore primario tale da giustificare l'applicazione dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 alle cooperative.

54. Seguendo l'interpretazione adottata dal governo ellenico sarebbe impossibile valutare esattamente il danno effettivamente subito dai produttori e verificare se fosse

adeguato l'indennizzo loro accordato sotto forma di obbligo di acquisto a prezzi fissi. Manca la trasparenza necessaria ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE. Ciò si evince, secondo la Commissione, anche dall'impiego degli aiuti da parte delle cooperative, che in alcuni casi vengono utilizzati per realizzare investimenti, in altri come sovvenzioni alla produzione. Si è quindi ben lungi dall'osservanza del contenuto preciso e ben delimitato del divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

55. In secondo luogo, secondo la Commissione il periodo trascorso fra le circostanze che hanno causato i danni e il relativo indennizzo previsto dalla legge n. 2008/92 rende problematico trovare un nesso diretto e causale. Anziché un risarcimento per i danni causati da eventi eccezionali, il sostegno finanziario concesso con grave ritardo potrebbe costituire un aiuto alla produzione e agli investimenti, atto ad avere gravi ripercussioni sulla concorrenza.

2. Analisi

56. Ai paragrafi 44-48 ho rilevato che l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 non può essere considerato un regime generale di aiuti. Gli stessi argomenti valgono anche

per verificare l'ammissibilità del provvedimento controverso in qualità di deroga — generale — al divieto di cui all'art. 87, n. 2, lett. b), CE.

57. Dalla prassi applicativa emerge che tale misura è stata attuata in circostanze in cui non esisteva alcun nesso con la calamità naturale o gli eventi eccezionali verificatisi in precedenza. In altri casi è stata applicata per estinguere debiti contratti dalle cooperative al fine di effettuare investimenti o per finanziare determinate attività, quali la promozione dell'esportazione o l'immagazzinamento dei prodotti. Non si rileva alcun nesso causale fra la calamità naturale o gli eventi eccezionali — quali circostanze che hanno provocato i danni — e le attività per le quali sono stati contratti i debiti. In altri casi invece tale nesso esiste, ma è solo indiretto. Tali modalità di applicazione differenziate impediscono, tra l'altro, di concludere che l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 sia compatibile con la deroga di cui all'art. 87, n. 2, lett. b), CE in quanto regime generale. Già sotto questo profilo risulta ingiustificato il richiamo del governo ellenico alla deroga in questione.

58. A titolo ultroneo, rilevo altresì che gli argomenti dedotti dal governo ellenico a sostegno di questo motivo non inficiano la conclusione cui è pervenuta la Commissione ai punti 139-142 della decisione impugnata. In primo luogo, la natura della deroga di cui all'art. 87, n. 2, lett. b), CE impone un nesso chiaro e diretto tra gli eventi dannosi e il sostegno finanziario prestato dalle autorità a titolo di assistenza

economica. La possibilità di tenere conto di oneri finanziari che presentano un nesso indiretto o remoto con gli eventi dannosi potrebbe ampliare pressoché illimitatamente la cerchia dei potenziali beneficiari di questo tipo di sovvenzioni, al pari del «danno» da prendere in considerazione ai fini dell'indennizzo. In secondo luogo, il governo ellenico non contesta l'affermazione della Commissione contenuta al punto 140 della decisione, secondo cui solo da 6 delle 116 schede di valutazione inviate emergerebbe un nesso causale con calamità naturali o eventi eccezionali. Infine, il governo ellenico non spiega perché sia trascorso un lungo periodo di tempo tra il verificarsi degli eventi e il risarcimento dei danni. Le motivazioni addotte sono molto generiche, e quindi per definizione non sono atte a spiegare con precisione perché il periodo intercorso fra il verificarsi degli eventi dannosi e il relativo risarcimento sia stato così lungo.

C — Sul terzo motivo: la compatibilità dell'aiuto con l'art. 87, n. 3, lett. a), CE

1. Argomenti delle parti

59. A sostegno di tale motivo, il governo ellenico propone essenzialmente due argomenti.

60. In primo luogo, l'aiuto concesso a titolo dell'art. 32 della legge n. 2008/92 rientrerebbe nella deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a), CE, in quanto è inteso a promuovere lo sviluppo economico di alcune regioni greche caratterizzate da un basso tenore di vita e da un grave tasso di disoccupazione. La Commissione, dichiarando ai punti 147-154 della decisione impugnata che l'art. 32 della legge n. 2008/92 non può rientrare nella deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a), CE, avrebbe effettuato una valutazione errata.

61. Il ripianamento dei debiti di 116 cooperative era necessario per ovviare ai danni causati da vari eventi straordinari, quali il disastro nucleare di Chernobyl. Nei casi in cui i debiti corrispondono alle spese sostenute dalle cooperative per realizzare vari investimenti, questi ultimi, secondo le autorità elleniche, rientravano nel quadro della politica di riorganizzazione, ristrutturazione e ammodernamento economico e sociale del settore cooperativistico.

62. Le autorità elleniche hanno autorizzato il ripianamento dei debiti solo a favore di 116 cooperative in considerazione della loro importanza per lo sviluppo economico delle regioni in cui operano (si tratta di regioni svantaggiate con un elevato tasso di disoccupazione). In quest'ottica andrebbe valutato anche il requisito del sano assetto economico delle cooperative, volto ad assicurare che il ripianamento dei debiti contribuisca allo sviluppo regionale.

63. La Commissione avrebbe dovuto concludere che il ripianamento dei debiti era necessario nell'interesse di un solido sviluppo economico delle regioni interessate, e che il provvedimento era compatibile con l'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

64. La Commissione avrebbe omesso di menzionare gli effetti positivi sullo sviluppo economico delle regioni derivanti dal ripianamento dei debiti delle cooperative. Tali effetti sono stati importanti, dato il ruolo fondamentale svolto dalle cooperative nelle regioni svantaggiate, soprattutto agricole, della Grecia. Al di fuori del settore agricolo la disoccupazione non è elevata. La situazione economica del settore agricolo in tali regioni è fondamentale ai fini del loro sviluppo. Il mancato ripianamento dei debiti avrebbe comportato il fallimento delle cooperative, con effetti catastrofici sulle possibilità di sviluppo delle regioni interessate.

65. La Commissione avrebbe dovuto soppesare da un lato gli effetti positivi del provvedimento sullo sviluppo economico delle suddette regioni e dall'altro le eventuali conseguenze negative per gli scambi fra Stati, per la concorrenza e per l'organizzazione comune del mercato agricolo. Essa non avrebbe effettuato tale ponderazione.

66. Infine, la Commissione avrebbe dovuto valutare se l'aiuto concesso in singoli casi a sostegno degli investimenti potesse essere considerato come un aiuto destinato a favorire lo sviluppo economico, ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

67. Il governo ellenico si richiama alla sentenza 14 dicembre 1994⁷, in cui la Corte ha dichiarato che «(...) in linea di massima gli aiuti ad hoc, vale a dire estranei a qualsiasi programma nazionale d'interesse comunitario, non rispondono al criterio della specificità regionale. Infatti tali aiuti non hanno l'obiettivo primario di favorire lo sviluppo di talune regioni economiche, ma vengono concessi sotto forma di aiuti all'esercizio di imprese in difficoltà, come nel caso in esame. Di conseguenza, allo Stato membro interessato incombe l'onere di provare che l'aiuto in questione risponde effettivamente al criterio della specificità regionale. (...) Il fatto che gli aiuti in questione siano concessi con decisioni ad hoc non può, nel caso in esame, escludere la loro qualificazione come aiuti regionali ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato».

68. La Commissione sostiene invece che l'art. 32 della legge n. 2008/92 non può rientrare nel campo di applicazione della comunicazione della Commissione sul metodo di applicazione dell'articolo 92,

paragrafo 3, lettere a) e c) agli aiuti regionali⁸. In detta comunicazione si rinvia alla normativa specifica per settori «delicati», come l'agricoltura⁹. Inoltre, secondo la prassi costante della Commissione, è vietato concedere aiuti al funzionamento alle imprese in generale, ossia quando non esiste un effettivo nesso causale con lo sviluppo delle regioni. L'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 prevede il ripianamento di debiti contratti ai fini dell'attuazione di provvedimenti di carattere sociale o di altre misure di intervento. Un siffatto regime ha indubbiamente portata diversa rispetto ad un programma di promozione degli investimenti inteso a favorire l'occupazione nelle regioni economicamente svantaggiate.

69. Il divieto di concessione di aiuti al funzionamento è ancora più rigido per quanto riguarda le attività svolte nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato agricolo. Poiché l'ambito di applicazione dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 non è limitato ai prodotti specifici per i quali, eccezionalmente, non è prevista un'organizzazione comune di mercato, nei confronti di tale regime vige il divieto assoluto di concedere aiuti al funzionamento.

70. Secondo la Commissione, anche il secondo argomento della ricorrente è infondato. Nel caso in esame la Commissione doveva valutare il regime in quanto tale.

7 — Cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4103, punto 49).

8 — GU 1988, C 212, pag. 2.

9 — V. punto 151 della decisione.

Non si trattava di effettuare una valutazione individuale per ogni singola applicazione del regime. Se così fosse, le singole misure avrebbero dovuto essere notificate separatamente, in conformità all'art. 88, n. 3, CE.

aiuti volti alla creazione di posti di lavoro o a favorire investimenti iniziali. Qualora sussistano problemi particolari o persistenti, in via eccezionale, può essere autorizzato inoltre un aiuto alla produzione.

2. Analisi

71. Come ho già rilevato, poiché il regime di cui all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 in quanto tale non poteva ottenere un'approvazione di carattere generale, esso non può essere valutato neanche alla luce delle deroghe generali previste dall'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE. Il motivo dedotto dal governo ellenico risulta infondato già sotto questo profilo. Quand'anche così non fosse, gli argomenti addotti dal governo ellenico non giustificano l'applicazione delle suddette deroghe.

72. In taluni casi un programma di aiuti può rientrare in una delle deroghe previste dall'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE. Dalla comunicazione 1988 sul metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) — divenuto art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE — agli aiuti regionali¹⁰ risulta che in alcuni casi possono essere autorizzati gli

73. Nel caso di specie, in base alla prassi applicativa del provvedimento risulta che l'aiuto in questione non riguardava la realizzazione di nuovi investimenti o la creazione di nuovi posti di lavoro nelle regioni svantaggiate, ma era semplicemente inteso a migliorare la situazione finanziaria di taluni produttori¹¹. Nella presente fattispecie il governo ellenico non nega che l'aiuto sia stato concesso sotto forma di aiuto alla produzione e come compensazione alle cooperative per la realizzazione di investimenti. Esso sostiene semplicemente che l'aiuto concesso può avere effetti positivi sullo sviluppo economico regionale. Tuttavia non ha precisato in qual modo l'aiuto di cui trattasi possa di per sé contribuire effettivamente e durevolmente allo sviluppo economico.

11 — Gli aiuti di Stato intesi meramente a migliorare la situazione finanziaria dei produttori senza contribuire in alcun modo allo sviluppo del settore e, in particolare, gli aiuti concessi esclusivamente sulla base del prezzo, dei quantitativi, dell'unità di produzione o dell'unità dei mezzi di produzione sono considerati aiuti al funzionamento, incompatibili con il mercato comune. Tali aiuti, per la loro stessa natura, possono falsare la concorrenza nei settori in cui sono concessi e minacciare di incidere sugli scambi tra Stati membri in misura contraria all'interesse comune e dall'altro lato non sono idonei a realizzare gli obiettivi previsti nelle disposizioni di deroga. Tale criterio politico è stato poi enunciato nella comunicazione della Commissione «Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo» (GU 2000, C 28, pag. 2).

10 — Citata alla nota 8.

74. A tale proposito si può rilevare, a titolo ultroneo, che un programma di aiuti regionali nel settore agricolo non può beneficiare sic et simpliciter delle deroghe di cui all'art. 87, n. 3, CE. Gli artt. 87 CE-89 CE trovano invero piena applicazione in settori che rientrano nell'organizzazione comune di mercato, subordinatamente al rispetto delle disposizioni dei regolamenti pertinenti. In altri termini, se si invocano le deroghe di cui all'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE per autorizzare gli aiuti a favore di un'attività economica che rientra nell'organizzazione comune del mercato agricolo, tale richiesta va valutata in primo luogo alla luce dell'organizzazione comune di mercato. Ai fini di tale valutazione la Commissione dispone di un potere discrezionale. Il governo ellenico non ha dimostrato che la conclusione della Commissione, secondo cui il regime controverso minaccia il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, sia chiaramente infondata¹².

criterio della specificità regionale¹³. Nella presente fattispecie, una misura ad hoc non è ammissibile per due motivi. In primo luogo perché, come ho già rilevato ai paragrafi 41-43, la Commissione poteva qualificare la misura come aiuto generale e valutarla in quanto tale. La valutazione di tutte le singole situazioni in cui gli aiuti sono già stati assegnati ed attuati non è pertinente al caso di specie. In secondo luogo perché il governo ellenico non ha dimostrato che la misura fosse conforme al criterio della specificità regionale. L'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 favorisce le cooperative, a prescindere dalla regione in cui operano.

D — *Sul quarto motivo: l'intervento tardivo della Commissione*

1. Argomenti delle parti

75. Secondo il ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto valutare se l'aiuto, quando viene concesso a favore di investimenti in casi individuali, possa essere autorizzato in quanto aiuto ad hoc. Le misure ad hoc possono rientrare nella deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a), CE se lo Stato membro dimostra che l'aiuto soddisfa il

76. A sostegno di questo motivo, il governo ellenico deduce essenzialmente due argomenti. In primo luogo esso afferma che l'aiuto è stato notificato correttamente. In secondo luogo esso addebita alla Commissione l'eccessiva durata del procedimento.

12 — Secondo una costante giurisprudenza, l'art. 87, n. 3, CE conferisce alla Commissione un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario. V., in particolare, sentenze 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 24), e 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punto 18).

13 — Sentenza 14 settembre 1994, Spagna/Commissione (citata alla nota 7, punto 49).

77. Il governo ellenico censura la Commissione per aver qualificato illegittimo l'aiuto. La ricorrente aveva comunicato alla Commissione già il 7 giugno 1993 la sua intenzione di applicare l'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 per ripianare i debiti contratti nei confronti della BAG da vari tipi di cooperative nel periodo 1982-1989.

78. La Commissione, tuttavia, solo dopo il 19 dicembre 1997, ossia quattro anni e mezzo dopo avere ricevuto la lettera, aveva comunicato alla Grecia la decisione di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE in relazione alla misura concernente il ripianamento dei debiti delle cooperative a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92.

79. Il ricorrente fa poi valere che le autorità elleniche avevano informato la Commissione da ultimo nel giugno 1997 in merito all'applicazione dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92. Inoltre, nel marzo 1998 dette autorità avevano effettuato notifiche separate dei 116 casi in cui erano stati concessi aiuti alle cooperative a titolo dell'art. 32. Pertanto la Commissione era in possesso dei dati relativi ai 116 casi di concessione degli aiuti già da quasi due anni.

80. In secondo luogo, il governo ellenico si richiama alla sentenza RSV/Commissione¹⁴, con cui la Corte ha annullato una decisione della Commissione relativa al recupero di un aiuto incompatibile a causa del ritardo — 26 mesi — con cui la Commissione aveva adottato la decisione impugnata. La Corte ha dichiarato che il ritardo in tal caso può far nascere un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di disporre che le autorità nazionali ordinino la restituzione dell'aiuto. Nel caso di specie, il governo ellenico ritiene che la situazione non sia diversa da quella soggiacente alla causa RSV/Commissione.

81. La Commissione sostiene che il primo motivo dedotto dal governo ellenico è manifestamente infondato. Essa afferma che il semplice decorso del tempo dopo l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE non può determinare un legittimo affidamento sulla legittimità dell'aiuto, qualora quest'ultimo sia stato erogato eludendo il procedimento in questione. Il solo fatto che siano trascorsi due mesi dalla notifica dell'aiuto non basta a far presumere che l'aiuto sia stato approvato. Lo Stato membro interessato, dopo la notifica di un regime di aiuti alla Commissione, deve comunicare anche l'intenzione di procedere alla sua attuazione, di modo che la Commissione possa presentare in tempo utile le sue osservazioni.

14 — Sentenza 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione (Racc. pag. 4617, punto 17).

82. La Commissione ritiene che esista una netta differenza tra la sentenza RSV/Commissione e il caso in esame. Il governo ellenico non ha mai notificato l'aiuto concesso nella forme previste dall'art. 88, n. 3, CE. Né tanto meno tale aiuto derivava o presentava alcun nesso con precedenti regimi di aiuti già approvati dalla Commissione.

83. Secondo la Commissione, il riferimento del governo ellenico alla sentenza RSV/Commissione è infondato, dato che nella presente fattispecie non sono soddisfatte le condizioni applicate nel giudizio RSV/Commissione. Oltre alla circostanza che, nel caso di specie, gli aiuti concessi non sono stati formalmente comunicati alla Commissione, i medesimi aiuti, diversamente da quanto accaduto nella citata causa, non avevano nessun rapporto con i costi supplementari di un'operazione per la quale era stato concesso un sussidio, già approvato dalla Commissione.

2. Analisi

a) Sulla corretta applicazione dell'art. 88 CE

84. L'art. 88 CE contempla procedure che riservano in via esclusiva alla Commissione l'esame permanente e il controllo dei regimi di aiuti esistenti. L'eventuale incompatibi-

lità di un regime di aiuti con il mercato comunitario va accertata, fatto salvo il sindacato giurisdizionale della Corte, attraverso una procedura adeguata di cui è responsabile la Commissione.

85. Per i nuovi regimi di aiuto tale procedura è stabilita all'art. 88, n. 3, CE. Le modalità procedurali sono state definite dalla Corte con una copiosa giurisprudenza e sono state codificate nel 1999 in un regolamento del Consiglio¹⁵. Poiché i fatti rilevanti ai fini del presente procedimento si sono verificati prima dell'entrata in vigore del regolamento, la loro valutazione va effettuata in primo luogo alla luce della giurisprudenza della Corte relativa all'applicazione dell'art. 88, n. 3.

86. Nella sentenza 11 dicembre 1973, Lorenz¹⁶, confermata dalla giurisprudenza successiva¹⁷, la Corte ha dichiarato che la fase preliminare di esame degli aiuti, istituita dall'art. 88, n. 3, CE, ha lo scopo di permettere alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale con il Trattato dei progetti di aiuto che le sono notificati. L'obiettivo di tale disposizione, che mira a impedire

15 — Il 22 marzo 1999 è stato approvato il regolamento (CE) del Consiglio n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (in prosieguo: «il regolamento», citato alla nota 5). Detto regolamento contiene norme generali di procedura, vincolanti, applicabili ai regimi di aiuto in tutti i settori. Esso è inteso a codificare e consolidare la precedente prassi della Commissione e ad aumentare la trasparenza e la certezza del diritto.

16 — Causa 120/73 (Racc. pag. 1471).

17 — V., tra l'altro, sentenze 28 gennaio 2003, causa C-334/99, Germania/Commissione (Racc. pag. I-1139); 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks (Racc. pag. I-6117); 15 febbraio 2001, causa C-99/98, Austria/Commissione (Racc. pag. I-1101), e 22 giugno 2000, causa C 332/98, Francia/Commissione (Racc. pag. I-4833).

l'attuazione di regimi di aiuto contrari al Trattato, implica che il divieto sancito dall'art. 88, n. 3, ultima frase, produca i suoi effetti per tutta la durata della fase preliminare. Per questo motivo la Commissione, per tener conto dell'interesse degli Stati membri a essere informati rapidamente in settori in cui la necessità di intervenire può avere carattere urgente, è tenuta a provvedere sollecitamente. Se la Commissione, dopo essere stata informata da uno Stato membro di un progetto diretto a istituire o modificare un regime di aiuti, omette di avviare la procedura in contraddittorio di cui all'art. 88, n. 2, lo Stato membro, trascorso un termine ragionevole, che la Corte ha ritenuto di determinare pari a due mesi, può dare esecuzione all'aiuto in oggetto dopo averne dato preavviso alla Commissione, dopodiché tale aiuto rientra nel regime degli aiuti esistenti.

87. Secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può invocare i principi della sentenza Lorenz¹⁸ qualora abbia attuato determinate misure senza notificarle previamente. La sentenza Lorenz è basata, tra l'altro, sull'interesse dello Stato membro di venire informato al più presto in situazioni in cui un regime di aiuti si impone come improrogabile. Questo legittimo interesse non è più rilevante qualora lo Stato membro abbia attuato le misure senza notificarle previamente¹⁹.

18 — Citata alla nota 16.

19 — Sentenza del Tribunale di primo grado 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestecvisión Telecinco/Commissione (Racc. pag. II-3407, punti 76-79).

88. Pertanto, affinché possano prodursi gli effetti della sentenza Lorenz devono sussistere due condizioni. L'aiuto deve rientrare nel regime esistente di aiuti e può essere concesso dallo Stato membro se: a) la Commissione non avvia entro due mesi dalla notifica il procedimento in contraddittorio di cui all'art. 88, n. 2; e b) lo Stato membro comunica preventivamente alla Commissione l'intenzione di attuare il regime di aiuti notificato. Nel caso di specie il governo ellenico non ha soddisfatto la seconda condizione. Uno Stato membro non può, dopo la notifica del regime di aiuti e decorso il termine di due mesi, concedere l'aiuto di cui trattasi senza avvisare la Commissione. Agendo in tal modo, il governo ellenico è venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 88, n. 3, terza frase. Pertanto l'aiuto va considerato illegittimo.

b) Sulla durata del procedimento ex art. 88, n. 2, CE

89. Il governo ellenico sostiene che il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE ha avuto una durata eccessiva, ossia 26 mesi. Nella sentenza RSV/Commissione²⁰ la Corte ha dichiarato che il periodo di 26 mesi di cui la Commissione aveva avuto bisogno nella fattispecie per adottare la decisione poteva fare nascere nella ricorrente un legittimo affidamento sulla compatibilità dell'aiuto con il Trattato, tale da

20 — Citata alla nota 14.

impedire alla Commissione di disporre che le autorità nazionali ordinassero la restituzione dell'aiuto. Tuttavia tale giurisprudenza, a mio parere, va interpretata alla luce delle circostanze particolari del caso di specie.

90. L'aiuto di cui alla causa RSV/Commissione era stato formalmente notificato alla Commissione, anche se dopo l'erogazione al beneficiario. L'aiuto era inteso a coprire i costi aggiuntivi di un'operazione per cui la Commissione aveva già approvato un aiuto. Esso riguardava un settore in cui le autorità nazionali concedevano aiuti fin dal 1977, con il benessere della Commissione. La valutazione della compatibilità con il mercato comune aveva richiesto un'indagine approfondita. La Corte ha dichiarato che in tali circostanze la ricorrente aveva potuto ragionevolmente ritenere che la Commissione non avesse più alcuna obiezione alla concessione dell'aiuto.

91. Tuttavia esistono differenze notevoli tra i fatti della causa RSV/Commissione e quelli soggiacenti al presente procedimento.

92. Nel caso di specie è pacifico che il 7 giugno 1993 la Grecia aveva effettuato solo una notifica parziale. Dalla comunicazione

della Commissione 7 aprile 1998²¹ emerge chiaramente che all'epoca la Commissione non disponeva di tutte le informazioni necessarie per valutare gli aiuti di Stato in questione alla luce delle disposizioni del Trattato. Pertanto, con lettera del 31 ottobre 1993 essa ha chiesto alle autorità elleniche ulteriori informazioni in merito alle misure adottate. Successivamente ha sollecitato dette autorità, con lettera datata 5 febbraio 1997, a rispondere alla sua lettera precedente. Nell'ultima sua lettera la Commissione ha comunicato alle autorità elleniche che, data la mancanza delle informazioni integrative richieste, si vedeva costretta ad avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, del Trattato. La Commissione ha effettivamente avviato il procedimento il 19 dicembre 1997, dopo che il governo ellenico aveva omesso di rispondere per un periodo di tre anni e mezzo. Pertanto la lunghezza del procedimento, almeno fino al 19 dicembre 1997, è da imputare principalmente allo stesso governo ellenico, che non ha trasmesso informazioni adeguate alla Commissione.

93. Inoltre l'aiuto concesso a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92 non riguardava i costi aggiuntivi di un'operazione per cui era stato concesso un aiuto già approvato dalla Commissione. L'indagine relativa ai fatti e alle circostanze rilevanti poteva quindi richiedere un periodo di tempo più lungo rispetto a quello conside-

21 — Comunicazione della Commissione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CE agli Stati membri e ai terzi interessati in merito ad aiuti che la Grecia ha deciso di concedere per il rimborso dei debiti delle cooperative (GU C 107, pag. 19).

rato nella sentenza RSV/Commissione²². Che tale indagine non fosse semplice è dimostrato dal fatto che il governo ellenico aveva dovuto fornire informazioni particolareggiate, tra l'altro, in merito ai 116 casi in cui era stato applicato il regime controverso.

— sarebbe insostenibile la tesi della Commissione secondo cui l'aiuto concesso non può essere considerato compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE o dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE;

94. Alla luce di tali fatti e circostanze, il ricorrente non può validamente invocare la sentenza RSV/Commissione.

— la Commissione avrebbe dichiarato a torto che l'applicazione del regime non era giustificabile in forza dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

VII — Art. 5 della legge n. 2237/94

95. Il governo ellenico ha dedotto sostanzialmente tre motivi contro la conclusione della Commissione secondo cui l'art. 5 della legge n. 2237/94 è incompatibile con l'art. 87 CE e che, in base a questa disposizione, gli aiuti di Stato concessi vanno restituiti:

— la Commissione avrebbe dichiarato a torto che l'art. 5 della legge ellenica n. 2237/94, concernente il consolidamento dei debiti delle cooperative agricole, costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE;

96. I motivi addotti dal governo ellenico sono diretti in particolare contro i seguenti punti della decisione:

«(129) La Commissione ha osservato che esistono disposizioni [giuridiche] volte ad autorizzare tutte le banche in Grecia a ristrutturare debiti, secondo termini e condizioni lasciati a discrezione delle banche in base alle rispettive prassi nel settore commerciale. L'articolo 5 della legge greca n. 2237/94 consente alla BAG di effettuare lo stesso tipo di operazioni, ma in condizioni più specifiche. Si può allora presumere che tali operazioni non si sarebbero svolte in normali condizioni di mercato, ossia se la BAG avesse agito in

22 — Citata alla nota 14.

- base al principio del creditore privato seguendo criteri puramente commerciali.
- (130) In primo luogo, il criterio di ammissibilità delle imprese è notevolmente ristretto in quanto introduce un elemento di selettività. L'articolo 5 della legge greca n. 2237/94 riguarda infatti specificamente le cooperative agricole e nessun altro tipo di impresa può beneficiarne. Secondariamente, mentre in generale sono le banche a fissare i tassi di interesse applicabili alle ristrutturazioni dei debiti, l'articolo citato stabilisce condizioni estremamente favorevoli, concedendo fino a 15 anni, con un periodo di [preammortamento] di tre anni ad un tasso del 50% dei tassi normali di mercato per prestiti analoghi.
- (131) Secondo la Commissione, la misura in esame è pertanto selettiva e comporta una distorsione delle condizioni della concorrenza sul mercato interno; essa infatti pone le cooperative beneficiarie in condizioni di vantaggio non compatibili con il principio del creditore privato.
- (132) La Commissione considera che l'intensità dell'aiuto sia equivalente almeno alla concessione di un nuovo prestito pari all'importo complessivo del debito della cooperativa, della durata di 10-15 anni e ad un tasso del 50% del normale tasso di mercato per prestiti di consolidamento. Poiché il regime era applicabile a 116 cooperative e la Commissione non può escludere che almeno alcune di esse non avrebbero ottenuto alcuna rinegoziazione dei debiti in condizioni normali di mercato, l'intensità dell'aiuto potrebbe in alcuni casi raggiungere il 100%, qualora una di tali cooperative non fosse stata in alcun caso in grado di ottenere la ristrutturazione (punto 41 della comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva 80/723/CEE della Commissione alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera²³).
- (133) Inoltre, l'argomento addotto dalle autorità greche secondo il quale sarebbe stato finanziariamente più vantaggioso per la BAG rinegoziare i debiti delle cooperative, ad esempio la AGNO, che costringerle al fallimento, non regge ad un attento esame. La Commissione ritiene che tale possibilità avrebbe dovuto essere esaminata caso per caso.

- (134) In particolare, la cooperativa lattiero-casearia AGNO ha ricevuto sostegno dallo Stato ellenico sotto forma di ripianamento di debiti tramite la BAG almeno in quattro casi (leggi greche nn. 2008/92, 2198/94, 2237/94 e 2538/97). Un investitore privato avrebbe ad un certo punto messo in discussione la propria partecipazione nella cooperativa per limitare ulteriori perdite.
- (136) In secondo luogo, le autorità greche non sono state in grado di dimostrare che le banche private effettuavano le stesse operazioni alle medesime condizioni per ridurre i debiti delle cooperative agricole.
- (137) Infine, il debito della AGNO nei confronti della BAG ammontava a 16,754 miliardi di GRD, mentre il patrimonio netto della cooperativa aveva un valore di mercato dell'ordine di 7 miliardi di GRD. Il debito della AGNO nei confronti di altre banche era di entità minore (698 milioni di GRD) rispetto a quello contratto con la BAG. Pertanto, anche se il sistema bancario nel complesso fosse stato d'accordo ad accordare termini favorevoli alla AGNO²⁴, [i termini concessi dalla] BAG non [sarebbero stati] confrontabil[i] con quelli [concessi dalle] altre banche. Analogamente, anche se nominalmente il valore globale dei titoli forniti (44,23 miliardi di GDR) supera l'importo del debito da ristrutturare, la Commissione ha osservato che tali titoli provengono in gran parte dalla responsabilità solidale dei soci (30,55 miliardi di GRD) o da crediti (4,84 miliardi di GRD). Per definizione questo tipo di titoli può risultare estremamente difficile da mobiliz[are]²⁵ o insicuro, a seconda della natura esatta dei crediti.
- (138) La Commissione ritiene pertanto che siano soddisfatte tutte le condizioni per l'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato».
- A — *Sul primo motivo: se l'art. 5 della legge ellenica n. 2237/94 costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE*
1. Argomenti delle parti
97. Con il primo motivo, la Grecia afferma che l'art. 5 della legge n. 2237/94, sul

24 — Bollettino CE 9-1984; cfr. fn. 14, punto 3.2, terzo trattino, *mutatis mutandis* (per quanto riguarda il contributo privato).

25 — Cfr. aiuto C 47/95, nel quale l'Italia ha ottenuto dal Consiglio, ai sensi del procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, del trattato, l'autorizzazione a concedere un aiuto per evitare che le banche [potessero rivalersi sul] patrimonio personale dei soci delle cooperative in caso di fallimento di queste ultime.

consolidamento dei debiti delle cooperative agricole, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. A sostegno del primo motivo, il governo ellenico deduce quattro argomenti.

98. In primo luogo, esso sostiene che la Commissione ha dichiarato a torto che il ripianamento dei debiti in forza dell'art. 5 della legge sopra citata non rispetta il principio dell'investitore privato. In secondo luogo, esso contesta la valutazione della Commissione secondo cui la BAG svolge una funzione specifica. Il terzo argomento riguarda il fatto che la BAG non era tenuta a ripianare i debiti e non ha accolto tutte le richieste. Infine, il governo ellenico afferma inoltre che lo Stato non ha indennizzato la BAG per gli oneri assunti.

99. Il ricorrente ritiene che la BAG operi alla stregua di un investitore privato. Il governo ellenico sostiene che la BAG è tenuta ad agire conformemente al principio dell'investitore privato nello svolgimento delle sue attività, in modo da operare efficacemente nei mercati finanziari europeo e greco, soggetti ad una forte concorrenza. Per tali motivi, il beneficio del ripianamento è stato subordinato al rispetto di condizioni rigorose.

100. La BAG aveva un forte interesse economico al ripianamento dei debiti delle cooperative. Nel 1994 molte di esse non erano in grado di ripianare i loro debiti, a causa di molteplici fattori.

101. Poiché i danni derivanti dal disastro di Chernobyl erano stati risarciti solo il 31 agosto 1993, le cooperative avevano contratto debiti ingenti. Essi erano stati coperti solo in parte con le misure adottate a titolo della legge n. 2008/92. Gli interessi sulla quota di debiti rimanente erano notevoli, anche perché all'epoca il tasso d'interesse era elevato. Di conseguenza, le cooperative subivano una forte pressione finanziaria, determinata dagli interessi e dell'ammortamento relativi ai debiti contratti. Inoltre, le possibilità di vendita erano diminuite a causa della disgregazione dell'Unione sovietica, mentre le spese erano molto aumentate perché le strade normalmente utilizzate erano bloccate a causa dei conflitti nella ex Jugoslavia. Infine, in Grecia la situazione generale era sfavorevole a causa della politica finanziaria e monetaria restrittiva adottata dal governo per allineare l'economia greca a quella degli altri paesi dell'Unione europea.

102. I debiti e gli importi elevati delle rate mettevano seriamente a rischio la capacità delle cooperative di continuare la loro attività. Poiché esse costituivano una parte consistente dei clienti della BAG, questa aveva un significativo interesse finanziario

alla continuazione della loro attività. Se le cooperative fossero fallite, la BAG avrebbe rischiato di perdere non solo l'importo dei prestiti, ma anche redditi futuri.

103. Pertanto le decisioni della BAG in materia di ripianamento dei debiti delle cooperative erano perfettamente coerenti con quello che una banca privata avrebbe fatto in circostanze analoghe. La detta banca ha infatti esaminato tutte le richieste pervenute sulla base di criteri commerciali e ha concesso la ristrutturazione dei debiti solo qualora fossero soddisfatti i requisiti generali stabiliti dalla stessa per questi casi. A tale scopo, nelle circolari n. 150/94 e n. 22/95 la BAG aveva stabilito i requisiti necessari per poter beneficiare della ristrutturazione dei debiti (v. punto 87 della decisione). Varie cooperative non rispondevano ai criteri e pertanto le loro richieste sono state respinte. Peraltro, la BAG è praticamente l'unica banca attiva nel settore agricolo.

104. Il ricorrente sostiene che la Commissione non ha dimostrato che una banca privata, in condizioni analoghe, non avrebbe adottato gli stessi provvedimenti alle stesse condizioni. La Commissione non ha neppure dimostrato che «le condizioni estremamente favorevoli previste dall'art. 5 della legge n. 2237/94» fossero più vantaggiose di quelle applicate da una banca privata. Il governo ellenico sottolinea che la questione è appunto se una banca privata avrebbe stabilito le stesse condizioni fissate

dalla BAG ai fini del ripianamento dei debiti delle cooperative.

105. Il ruolo da essa svolto nel settore agricolo in Grecia obbliga la BAG a tenere conto, ai fini delle sue decisioni, di parametri settoriali più ampi, quali la redditività dei clienti a lungo termine e la tutela della sua reputazione quale finanziatrice del settore. La Commissione ne deduce che la BAG svolge una funzione specifica nel settore agricolo. La ricorrente contesta tale conclusione e si richiama alla comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera²⁶ in cui si afferma che «deve quindi ammettersi che una società madre può parimenti, per un periodo limitato, sopportare le perdite di una delle sue società controllate allo scopo di consentire la cessazione delle attività di quest'ultima nelle migliori condizioni. Simili decisioni possono essere motivate non soltanto dalla probabilità di ricavare un profitto materiale indiretto, ma anche da altre considerazioni, quali la salvaguardia dell'immagine del gruppo o il riorientamento delle sue attività. Tuttavia i [conferimenti di capitali di un investitore pubblico che siano] dissociati da qualsiasi prospettiva di redditività, anche a lungo termine, devono essere considerati come aiuti».

106. La ricorrente ritiene inoltre che l'art. 5 della legge n. 2237/94 non possa essere equiparato ad un aiuto di Stato in quanto il

26 — Citata alla nota 23.

detto articolo non obbliga la BAG a ripianare i debiti delle cooperative né conferisce a queste ultime il diritto di chiedere alla BAG la ristrutturazione dei loro debiti. La BAG inoltre non ha ricevuto alcuna compensazione da parte dello Stato ellenico per il ripianamento dei debiti a titolo dell'art. 5.

107. Alla luce di quanto precede, la ricorrente ritiene che la decisione della Commissione vada annullata in quanto si basa su un'errata interpretazione delle disposizioni applicabili, su un'errata interpretazione dei fatti e su una motivazione contraddittoria e insufficiente.

108. A tale proposito, la Commissione replica che l'art. 5 della legge n. 2237/94, sul consolidamento dei debiti delle cooperative agricole, costituisce effettivamente un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Fatte salve le disposizioni generali che consentono alle banche di ripianare i debiti dei loro clienti, l'art. 5 della legge n. 2237/94 prevede un trattamento speciale delle cooperative da parte della BAG. In particolare, è chiaro che l'art. 5 della legge n. 2237/94 stabilisce condizioni estremamente favorevoli per le cooperative, ovvero un periodo di rimborso di 15 anni, un periodo di preammortamento di tre anni e un tasso di interesse pari al 50% del normale tasso di mercato per prestiti analoghi. La Commissione ritiene quindi che verosimilmente alcune cooperative, alle normali condizioni di mercato, non avrebbero beneficiato del ripianamento dei debiti.

109. D'altro canto la Commissione non esclude neppure che alcune misure di ristrutturazione dei debiti di imprese soddisfino il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato. Ma ciò non significa che essa debba valutare tutti i singoli casi. Nella fattispecie si tratta di un regime generale che viene analizzato a livello generale e astratto. La ricorrente mostra di ignorare che i regimi generali la cui applicazione può comportare aiuti di Stato debbono essere notificati alla Commissione²⁷.

110. La Commissione ritiene che la BAG svolga una funzione specifica. A tale proposito adduce due argomenti. In primo luogo, non esistono banche private che concedano prestiti alle cooperative. Ciò implica che la BAG esercita una funzione particolare nel settore agricolo, diversa dai compiti assolti in normali condizioni di mercato. In secondo luogo, la BAG non è interessata soltanto alla possibilità di ottenere direttamente un profitto, ma anche ad altri fattori, quali la conservazione delle imprese in questione. Nella fattispecie, la comunicazione della Commissione cui si richiama la Grecia per confutare questo argomento non è applicabile, giacché qui non si tratta di un apporto di capitali, bensì di un ripianamento di debiti.

111. La ricorrente ha affermato che l'art. 5 della legge n. 2237/94 non costituisce aiuto di Stato in quanto la BAG non ha ricevuto

27 — Sentenza 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio (Racc. pag. I-3735).

alcuna compensazione dallo Stato ellenico per la ristrutturazione dei debiti. Tuttavia, secondo la Commissione tale circostanza non è pertinente ai fini della questione se si tratti di un aiuto di Stato. La BAG è una banca del settore pubblico, il cui azionista unico è lo Stato ellenico, che ne detiene il controllo. L'art. 5 della legge n. 2237/94 conferisce alla BAG la facoltà di concedere prestiti a condizioni più vantaggiose, ossia non alle normali condizioni di mercato. Tale vantaggio, offerto mediante risorse statali, dev'essere considerato un aiuto di Stato.

2. Analisi

112. L'art. 5 della legge n. 2237/94 dispone che la BAG può aiutare, nei limiti di determinati parametri, le cooperative agricole a rimborsare i loro debiti. Tali disposizioni si applicano a tutti i debiti insoluti al 31 dicembre 1993 attribuibili a circostanze esterne e oggettive. Ciò significa che i debiti dovuti, per esempio, ad una cattiva gestione non beneficiano del risanamento. Ai sensi della legge n. 2237/94, per la prima metà del periodo di rimborso non sono dovuti interessi sul prestito, mentre per la seconda metà viene applicato un tasso di interesse pari al 50% del tasso normale di mercato. I prestiti hanno una durata di dieci anni. Tuttavia, in casi eccezionali in cui il disavanzo sia particolarmente grave, la BAG ha facoltà di estendere a quindici anni il periodo di rimborso, con un periodo di preammortamento di tre anni, oppure di ridurre il tasso di interesse applicabile a meno della metà del tasso di mercato. Le cooperative possono godere di un'assistenza solo previa presentazione di uno studio di fattibilità concernente lo sviluppo/ammodernamento

delle stesse dal quale risulti che le cooperative sono in grado di rimborsare i debiti rinegoziati. Tale assistenza può inoltre essere subordinata al rispetto di determinate condizioni (quali l'ammodernamento amministrativo/organizzativo, la riduzione del personale, l'incremento dei mezzi propri, ecc).

113. In prosieguo esaminerò anzitutto i primi due argomenti dedotti dal governo ellenico.

114. Esso ha affermato che non si può parlare di aiuti di Stato in quanto la BAG non ha percepito alcun indennizzo. Tale argomento non può essere accolto.

115. Dalla giurisprudenza della Corte discende che l'art. 87, n. 1, CE, comprende tutti gli strumenti monetari che il settore pubblico può realmente usare per sostenere le imprese, a prescindere dal fatto che questi strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio dello Stato. Pertanto, anche se gli importi corrispondenti alle misure volta a volta rilevanti non sono permanentemente in possesso del Tesoro pubblico, il fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico, e dunque a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché essi siano qualificati risorse statali²⁸.

28 — V. sentenza 16 maggio 2000, causa C-83/98 P, Francia/Ladbroke Racing e Commissione (Racc. pag. I-3271, punto 50).

116. La BAG opera in buona parte sotto il controllo dello Stato ellenico. È pacifico che l'unico azionista della BAG è lo Stato ellenico. Inoltre, il consiglio di amministrazione della banca è nominato con decreto del governo e lo Stato ellenico può così esercitare un'influenza dominante direttamente o indirettamente. È indubbio che lo Stato ellenico, attraverso la sua influenza dominante sulla BAG, può controllare l'impiego delle risorse e finanziare specifiche misure a vantaggio delle cooperative. Pertanto, le risorse che lo Stato ellenico destina a tale scopo costituiscono anche risorse statali ai sensi dell'art. 87 CE.

117. Non si può accogliere neanche l'argomento del governo ellenico secondo cui l'art. 5 della legge n. 2237/94 non è equiparabile ad un aiuto di Stato, in quanto detto articolo non obbliga la BAG a ripianare i debiti delle cooperative né conferisce a queste ultime il diritto di chiedere alla BAG tale provvedimento. Le stesse considerazioni valgono anche per l'argomento del governo ellenico secondo cui l'art. 5 non comporta aiuti in quanto non sono state accolte tutte le domande di ripianamento dei debiti.

118. Analogamente a quanto ha affermato la Commissione nelle sue osservazioni, ritengo che la mancanza di un obbligo di accogliere tutte le richieste di ripianamento sia inerente ad una misura di aiuto. L'argomento del governo ellenico è viziato da una contraddizione in termini. Gli aiuti infatti hanno natura selettiva. La specificità è uno degli elementi caratteristici della nozione di «aiuto». Quando il governo

ellenico fa riferimento alla selettività della legge, ammette implicitamente che tale legge presenta una delle caratteristiche fondamentali degli aiuti.

119. Con i due argomenti qui di seguito esposti, il governo ellenico contesta le affermazioni della Commissione secondo cui la BAG esercita una funzione specifica e il consolidamento dei debiti a titolo dell'art. 5 della predetta legge non soddisfa il criterio dell'investitore privato.

120. Nelle sue osservazioni, il governo ellenico sostiene che la BAG, ai fini delle sue decisioni, deve tenere conto di parametri settoriali ampi, quali la redditività a lungo termine dei clienti e la tutela della sua reputazione di investitrice nel settore. La Commissione deduce che la BAG svolge una funzione specifica anche perché è praticamente l'unica banca attiva nel settore agricolo. Il governo ellenico contesta tale affermazione richiamandosi alla comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera²⁹. Il punto cui fa riferimento il governo ellenico prevedeva la situazione in cui una società madre, in base a considerazioni diverse dalla semplice ricerca del profitto, può farsi carico delle perdite di una sua controllata.

29 — Citata alla nota 23.

121. Tale punto della comunicazione della Commissione non è applicabile al caso di specie. Non solo il rapporto fra la BAG e le cooperative agricole non è equiparabile a quello intercorrente tra una società madre e una controllata, ma nella fattispecie non si ha neppure un apporto di capitali, bensì un ripianamento dei debiti tra creditore e debitore. Il paragone, pertanto, non è pertinente.

122. Ritengo che la BAG assolva effettivamente una missione particolare. In primo luogo perché è praticamente l'unica banca attiva nel settore agricolo. Il governo ellenico ammette a contrario che la BAG svolge una siffatta missione, giacché nelle sue osservazioni ha sottolineato che la questione è stabilire se una banca privata avrebbe concesso le stesse condizioni accordate dalla BAG per il ripianamento dei debiti delle cooperative. In secondo luogo il governo ellenico ha dichiarato che la BAG deve tenere conto di parametri settoriali più ampi. Lo Stato, per il tramite delle sue imprese pubbliche, può perseguire finalità diverse da quelle commerciali, come prevede l'undicesimo 'considerando' della direttiva 80/723. Anche in base a tale considerazione si deve affermare che la BAG esercita una funzione specifica.

123. Infine occorre verificare la fondatezza dell'argomento con cui il governo ellenico censura la Commissione per il fatto di avere concluso a torto che l'art. 5 della legge n. 2237/94 non soddisfa il criterio dell'investitore privato.

124. In primo luogo, si deve rammentare che il criterio dell'investitore privato discende dal principio della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, in base al quale i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni di un'economia di mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato³⁰.

125. Nella sentenza Belgio/Commissione³¹ la Corte ha dichiarato che «a norma dell'art. 92, n. 1, le disposizioni del Trattato in questo settore riguardano gli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse di Stato "sotto qualsiasi forma". Ne consegue che (...) non si può fare una distinzione di principio a seconda che l'aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazione al capitale dell'impresa. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'art. 92 qualora ne ricorrano i presupposti. Onde accertare se un siffatto provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio (...) che si basa sulle possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali. Nell'ipotesi dell'impresa la quasi totalità del cui capitale sociale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibili, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di

30 — Sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 20).

31 — Sentenza 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2263, punti 13 e 14).

politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere».

126. Nel caso di specie l'art. 5 della legge n. 2237/94 stabilisce condizioni estremamente favorevoli. La Grecia non ha dimostrato che le banche private si sarebbero fatte carico dei ripianamenti dei debiti alle stesse condizioni. Anzi, molto difficilmente una banca privata che operi nelle normali condizioni di mercato avrebbe concesso un lungo periodo di preammortamento e un tasso di interesse pari al 50% del tasso di mercato normalmente applicato per prestiti analoghi. Il ripianamento dei debiti a titolo dell'art. 5 della legge n. 2237/94 è stato concesso a condizioni che per una banca non sarebbero state considerate normali, altrimenti non sarebbe stato necessario adottare un regime particolare come quello in esame.

127. La BAG non può essere paragonata ad un investitore privato. Se una banca privata, in circostanze analoghe, in base alle previsioni di redditività, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avesse proceduto ad un ripianamento dei debiti alle stesse condizioni, non si configurerebbe un aiuto di Stato. Si presuppone che un investitore privato agisca tutelando i propri interessi commerciali. Tuttavia, a differenza di una banca privata, la BAG deve tenere conto di interessi di altra natura. Essa non opera perseguendo esclusivamente i propri interessi commerciali, ma tiene conto di altri interessi settoriali, di portata più ampia dei suddetti interessi commerciali. Se ven-

gono stipulati accordi di credito tenendo conto di tali interessi più ampi — situazione riguardo alla quale pure il governo ellenico sostiene che la questione è se una banca privata avrebbe operato alle stesse condizioni — si deve riconoscere che detti accordi non soddisfano il criterio dell'investitore privato. Essi quindi, in linea di principio, vanno considerati aiuti di Stato. La conclusione non cambia per il semplice fatto che siano previsti requisiti di ammissibilità per le cooperative, come la redditività economica.

128. Alla luce di quanto precede, non si può sostenere che l'intervento della BAG a titolo dell'art. 5 della legge n. 2237/94 soddisfi il criterio dell'investitore privato. Pertanto, il motivo dedotto dal governo ellenico dev'essere respinto.

B — Sul secondo motivo: la compatibilità dell'aiuto con l'art. 87, n. 2, lett. b), CE o con l'art. 87, n. 3, lett. a), CE

1. Argomenti delle parti

129. Nell'ambito del secondo motivo, con cui fa valere la compatibilità dell'art. 5 della legge n. 2237/94 con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE, o dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE, il governo ellenico deduce argomenti analoghi a quelli adottati nelle osservazioni relative all'art. 32,

n. 2, della legge n. 2008/92. Per quanto riguarda il loro contenuto preciso, rinvio, per brevità, ai paragrafi 49-52 e 59-67. Parallelamente, anche gli argomenti a difesa della Commissione sono pressoché identici; al riguardo, faccio rinvio ai paragrafi 53-55 e 68-70.

2. Analisi

130. Per le stesse ragioni indicate ai paragrafi 56-58 e 71-74 delle presenti conclusioni nell'ambito dell'analisi del secondo e del terzo motivo dedotti contro la valutazione della Commissione relativa all'art. 32 della legge n. 2008/92, ritengo che gli argomenti del governo ellenico, mutatis mutandis, non possano essere accolti e non siano atti a giustificare l'art. 5 della legge n. 2237/94.

C — Sul terzo motivo: la compatibilità dell'aiuto con l'art. 87, n. 3, lett. c), CE

1. Argomenti delle parti

131. Con questo motivo, il governo ellenico fa valere che l'art. 5 della legge

n. 2237/94, qualora fosse considerato un aiuto di Stato, sarebbe compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE. Quest'ultimo dispone che possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

132. Dalla comunicazione della Commissione concernente gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà³² risulta che gli aiuti alla ristrutturazione possono essere autorizzati se soddisfano le seguenti condizioni:

- i) ripristino della redditività;
- ii) prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza;
- iii) proporzionalità degli aiuti ai costi ed ai benefici della ristrutturazione;
- iv) piena attuazione del piano di ristrutturazione e osservanza delle condizioni;

³² — Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1994, C 368, pag. 12).

v) controllo e relazione annuale.

133. La Grecia addebita alla Commissione il fatto di avere valutato erroneamente le ultime quattro condizioni sopra menzionate. Secondo il governo ellenico, la seconda condizione è soddisfatta, in quanto la ristrutturazione è stata effettuata soprattutto a vantaggio delle piccole cooperative e in alcuni casi le attività in perdita sono cessate o sono state ridotte. Anche la terza condizione sarebbe soddisfatta. Dall'elenco delle 388 cooperative agricole beneficiarie del ripianamento dei debiti emerge che la maggior parte dell'aiuto è proporzionato ai costi e ai benefici della ristrutturazione. Nella decisione, la Commissione ha dichiarato che non può essere certa che in tutti i casi l'aiuto autorizzato fosse limitato allo stretto necessario. Secondo la Grecia, ciò dipende dal fatto che la Commissione non ha esaminato tutti i casi individualmente. Se avesse valutato ogni singolo caso, avrebbe concluso che gli aiuti soddisfacevano la terza condizione. Anche le ultime due condizioni sarebbero soddisfatte, in quanto la BAG è intervenuta in tutti i casi in cui risultava necessario. Sarebbero anche stati effettuati controlli e redatte relazioni annuali.

134. Inoltre l'aiuto non altererebbe le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

135. Da quest'analisi discenderebbe, secondo il governo ellenico, che il ripianamento dei debiti e il fatto che le cooperative agricole delle regioni svantaggiate possano operare in condizioni economiche migliori favorisce le attività e lo sviluppo del settore agricolo. Tale risultato non potrebbe essere conseguito attraverso le sole leggi di mercato. Esse non svolgono alcun ruolo nel settore agricolo perché, come in tutti i paesi CE, le particolari caratteristiche del settore in questione hanno richiesto un'articolata regolamentazione della produzione agricola (v. anche gli artt. 33 CE e 42 CE).

136. Secondo il ricorrente, la Commissione avrebbe violato l'art. 158 CE. Tale articolo dispone che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale». Secondo il governo ellenico, l'art. 5 persegue un obiettivo comunitario prioritario, ossia il rafforzamento della coesione economica e sociale.

137. La Commissione replica che nell'attuazione della politica comunitaria si deve appunto tenere conto delle disposizioni relative alla coesione economica e sociale (art. 159 CE). Ciò è avvenuto anche in casi di aiuto alla ristrutturazione. In tali casi è possibile far uso di una certa flessibilità per quanto riguarda il requisito della riduzione

della capacità produttiva, qualora le imprese interessate si trovino nelle aree assistite³³. Tuttavia flessibilità non significa piena disapplicazione delle condizioni.

2. Analisi

138. Inoltre il ricorrente non fornisce una giustificazione per il fatto che nella normativa manca un criterio per la determinazione dell'importo minimo richiesto alle cooperative per le spese di ristrutturazione. Soprattutto, l'applicazione della legge non è limitata alle piccole e medie imprese, per cui sarebbe impossibile a priori far rientrare il regime controverso nella sua forma attuale nell'ambito della deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

139. Il ricorrente sostiene che la Commissione avrebbe dovuto valutare i casi singolarmente. La Commissione contesta tale argomento. Nel caso in cui uno Stato membro notifichi un regime di aiuti di Stato in forma generica e astratta, la Commissione valuta detto regime in base alle sue caratteristiche generali e astratte. Ciò significa che il regime deve prevedere sufficienti garanzie per quanto riguarda i requisiti di compatibilità con l'art. 87 CE. In mancanza di tali garanzie, il regime va considerato incompatibile con il mercato comune. Ciò non toglie, tuttavia, che possano essere notificati casi individuali di aiuti, che vengono esaminati e valutati per i loro meriti indipendentemente dal regime generale.

140. L'art. 87, n. 3, CE, conferisce alla Commissione un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario³⁴. Nel caso di specie non risulta che la Commissione, laddove ha dichiarato che il regime di aiuti non poteva rientrare nella deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. c), CE, abbia abusato di tale discrezionalità. Ai punti 158-191 della decisione impugnata essa ha esaminato sufficientemente tutti gli elementi di cui all'art. 87, n. 3, lett. c), CE. In particolare, essa ha analizzato a tal proposito i requisiti di cui agli orientamenti comunitari applicabili alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà³⁵. In base a tale analisi essa ha concluso che il regime di cui all'art. 5 della legge n. 2237/94 non soddisfaceva sotto vari aspetti i requisiti previsti dagli orientamenti. Nelle sue argomentazioni il governo ellenico non indica fatti o circostanze tali da far presumere che la Commissione si sia basata su circostanze inesatte, e non risulta che essa ne abbia tratto conclusioni errate. Tale motivo va quindi disatteso.

33 — Comunicazione della Commissione citata alla nota 32, punto 3.2.3.

34 — Sentenze Philip Morris/Commissione (citata alla nota 12, punto 24); Dcufl/Commissione (citata alla nota 12, punto 18), e 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punto 18).

35 — Comunicazione della Commissione, citata alla nota 32.

VIII — Aiuto concesso alla AGNO

A — Sul primo motivo: la compatibilità dell'aiuto concesso alla AGNO a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e dell'art. 19, n. 1, della legge n. 2198/94

Osservazioni delle parti

1. Argomenti delle parti

141. Il governo ellenico ha dedotto sostanzialmente due motivi contro la conclusione della Commissione secondo cui l'aiuto concesso alla AGNO era incompatibile con il mercato comune, che possono essere riassunti come segue:

- la Commissione avrebbe ingiustamente considerato incompatibile con il mercato comune l'aiuto concesso alla AGNO a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e dell'art. 19, n. 1, della legge n. 2198/94;
- sarebbe parimenti infondata la conclusione della Commissione, secondo cui l'aiuto concesso alla AGNO a titolo dell'art. 5 della legge n. 2237/94 e del decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989 non può essere considerato compatibile con il mercato comune.

142. Il governo ellenico censura la Commissione per il fatto di avere erroneamente concluso che non sussiste alcun nesso causale tra il ripianamento dei debiti della AGNO e i danni provocati dal disastro nucleare di Chernobyl. Sebbene abbia accertato che 6 casi di aiuti erano collegati con tale evento, la Commissione non li considera aiuti di Stato legittimi ai sensi dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE. A tale proposito, nella decisione essa afferma che, per quanto riguarda l'aiuto accordato alla AGNO per rimediare alle conseguenze del disastro nucleare, le perdite derivavano almeno in parte dal confronto tra i prezzi medi pagati dalla AGNO ai propri produttori e i prezzi indicativi per le stesse materie prime. Secondo la Commissione, pertanto, le perdite sono il risultato dei prezzi più elevati pagati ai produttori per il latte, e non dell'evento eccezionale in sé. Il governo ellenico ritiene che tale valutazione sia errata in quanto le perdite della AGNO derivano dall'acquisto di latticini non pastorizzati ai prezzi di mercato vigenti prima del disastro nucleare. I concorrenti della AGNO non erano obbligati ad acquistare il latte contaminato e non lo hanno fatto. La AGNO ha tutelato i propri soci coprendo i danni provocati dal disastro nucleare. Pertanto il governo ellenico ritiene che sussista davvero un nesso causale.

143. Esso sostiene inoltre che le perdite subite dalla AGNO a seguito del disastro nucleare di Chernobyl non sono state oggetto di un risarcimento eccessivo. L'importo accordato di GRD 1,38 miliardi comprende le perdite dirette per un importo di GRD 851 milioni e gli interessi sulle stesse, pari a GRD 529,89 milioni. Gli interessi dovuti corrispondenti alle perdite ammontavano a GRD 959,79 milioni. Pertanto, secondo il governo ellenico anche la cancellazione di GRD 529,89 milioni di interessi non costituiva un indennizzo eccessivo delle perdite effettivamente subite. Il ripianamento di tale debito andrebbe considerato come aiuto compatibile ai sensi dell'art. 87, n. 2, lett. b, CE.

144. La Commissione replica che l'aiuto accordato alla AGNO a titolo dell'art. 32 della legge ellenica n. 2008/92 è inteso a coprire le perdite causate dall'acquisto, da parte dei produttori, di enormi quantitativi di latte che altrimenti non sarebbero stati commercializzati, e a prezzi più elevati di quelli applicati prima del disastro. Gli effetti sul mercato e sugli scambi tra Stati non potrebbero essere negati.

145. Tale aiuto va qualificato come aiuto al funzionamento e non ha alcun legame diretto con l'incidente di Chernobyl. Si tratta di un intervento politico dello Stato ellenico a favore dei produttori del settore primario. Pertanto non esiste alcun nesso causale tra un evento straordinario e i debiti.

146. La Commissione afferma che, per quanto riguarda l'aiuto accordato alla AGNO a titolo dell'art. 19 della legge n. 2198/94 (GRD 529,89 milioni), si tratta di interessi su un indennizzo tardivo per perdite causate dal disastro nucleare di Chernobyl. L'aiuto in questione è un aiuto al funzionamento, vietato, e non esiste alcun nesso diretto con un evento straordinario. Poiché l'aiuto è stato accordato per gli stessi motivi per cui possono essere erogati gli aiuti a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge ellenica n. 2008/92, anche in quest'ipotesi vale la stessa conclusione.

2. Analisi

Osservazione preliminare

147. Dal precedente esame dell'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e dell'art. 5 della legge n. 2237/94 discende che la AGNO è stata sostenuta mediante l'applicazione di due regimi di aiuti che vanno considerati illegittimi. Per valutare alla luce dell'art. 87 CE le specifiche misure adottate per la AGNO sarebbe stata necessaria una notifica individuale. Poiché tale notifica non è stata effettuata, l'applicazione dei due regimi di aiuti in questione alla AGNO non può che essere illegittima.

148. A titolo ultroneo, esaminerò brevemente i motivi dedotti dal governo ellenico

in merito alla valutazione del caso specifico della AGNO.

B — Sul secondo motivo: la compatibilità dell'aiuto accordato alla AGNO a titolo dell'art. 5 della legge n. 2237/94 e del decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989

1. Argomenti delle parti

149. Ai paragrafi 56-58 ho già constatato che non esiste alcun nesso causale diretto tra le calamità naturali o gli eventi straordinari quali cause dei danni e le attività per le quali sono stati contratti debiti in base all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92. Nel caso specifico della AGNO si può parlare solo di nesso indiretto. Pertanto l'aiuto specifico accordatole non può rientrare nella deroga al divieto di concessione di aiuti di Stato di cui all'art. 87, n. 2, lett. b), CE.

150. Il secondo argomento riguarda l'aiuto concesso alla AGNO a titolo dell'art. 19 della legge n. 2198/94. In questo caso manca del tutto il nesso causale fra le calamità naturali o gli eventi straordinari che avrebbero causato i danni e le attività per le quali sono stati contratti i debiti. Gli interessi dovuti per il ritardo nel risarcimento dei danni, di cui non è stato dimostrato il nesso diretto con il disastro nucleare di Chernobyl, non possono rientrare nella deroga al divieto di aiuti di Stato, prevista dall'art. 87, n. 2, lett. b), CE. L'argomento del governo ellenico va quindi respinto.

151. In primo luogo, il governo ellenico ritiene che la Commissione abbia valutato erroneamente i fatti pertinenti all'attività svolta dalla AGNO nel 1995. Nella decisione, la Commissione avrebbe preso in considerazione fatti e dati successivi, che la BAG non poteva conoscere nel momento in cui effettuava le operazioni con la AGNO e di cui pertanto non poteva tenere conto. Di conseguenza, sarebbe infondata la conclusione della Commissione secondo cui la AGNO avrebbe ricevuto aiuti almeno in quattro casi e che un investitore privato avrebbe ad un certo punto messo in discussione la propria partecipazione nella detta cooperativa.

152. In secondo luogo la Commissione, al punto 123 della decisione impugnata, avrebbe considerato a torto che la BAG non poteva accettare il patrimonio personale dei soci quale garanzia contro il rischio di fallimento di una cooperativa. Il ricorrente sostiene che un investitore privato, nelle stesse circostanze, lo avrebbe certamente fatto. Qualora il patrimonio personale non potesse costituire una garanzia per i prestiti delle cooperative, le norme relative alla responsabilità in solido dei soci per i

debiti della cooperativa risulterebbero prive di senso.

153. In terzo luogo, la Commissione avrebbe valutato erroneamente l'analisi costi/benefici effettuata dalla BAG prima di procedere al ripianamento dei debiti della AGNO. Il valore effettivo del patrimonio della AGNO non era di GRD 4 miliardi, bensì di poco più del doppio. In caso di fallimento della detta cooperativa e di cessazione delle attività, il valore del patrimonio sarebbe diminuito del 50% e quello delle scorte del 70%. Inoltre, le obbligazioni della AGNO nei confronti della BAG erano scadute il 31 dicembre 1994. Il ripianamento aveva per oggetto tali obbligazioni, che ammontavano a GRD 8,601 miliardi; la Commissione, di conseguenza, nella decisione non poteva tenere conto del debito complessivo della AGNO nei confronti della BAG, per un importo di GRD 16,700 miliardi, di cui più della metà non era scaduto all'epoca del ripianamento, nel 1995. Le garanzie reali quali l'ipoteca, e i crediti nei confronti di terzi a favore della BAG, che raggiungevano un importo di quasi GRD 9 miliardi, andavano considerati sufficienti per la BAG come per qualsiasi altra banca. Pertanto, dall'esame della BAG emergeva che le garanzie prestate dalla AGNO erano sufficienti rispetto ai debiti scaduti.

154. In quarto luogo, sempre secondo il ricorrente, la Commissione, nella valutazione del decreto del governatore della Banca di Grecia 5 ottobre 1989, n. 1620, avrebbe concluso erroneamente che la BAG

avrebbe dovuto applicare il tasso di riferimento al ripianamento dei debiti della AGNO. Per calcolare l'importo dell'aiuto la Commissione applica il tasso di riferimento, analogamente a quanto avviene nel caso degli aiuti a finalità regionale. Le banche non applicano il tasso di riferimento per i prestiti ai loro clienti. La Commissione non chiarisce i motivi per cui la BAG avrebbe dovuto farlo. Tali tassi di riferimento, corrispondenti al tasso medio bancario applicato sul mercato dei capitali, che viene stabilito di concerto dalla Commissione e dalle autorità elleniche, non vengono applicati ai prestiti realmente concessi dalle banche ai clienti.

155. La Commissione ritiene infondata la censura del governo ellenico secondo cui essa avrebbe tenuto conto di fatti successivi, che la BAG non poteva conoscere né prendere in considerazione nel momento in cui ha accettato di ripianare i debiti. In realtà il governo ellenico non contesta i motivi addotti dalla Commissione per dichiarare l'incompatibilità dell'aiuto con il mercato comune. Poiché l'art. 5 della legge n. 2237/94 e il decreto del governatore della Banca di Grecia n. 1620 non soddisfano i requisiti previsti dagli orientamenti comunitari, essi, al pari delle operazioni svolte in base a tali disposizioni, sono incompatibili con il mercato comune.

156. Inoltre, l'analisi costi/benefici realizzata dalla BAG non coincide con l'analisi che avrebbe svolto un investitore privato. La cooperativa casearia AGNO ha ricevuto aiuti almeno in quattro casi sotto forma di remissione o ripianamento dei debiti da

parte della BAG (leggi nn. 2008/92, 2198/94, 2237/94 e 2538/97). Un investitore privato avrebbe ad un certo punto messo in discussione la propria partecipazione finanziaria nella cooperativa per limitare ulteriori perdite.

tenere conto di tale media, rappresentata dal tasso di riferimento, per stabilire se i prestiti accordati alle imprese contengano elementi di aiuto. È quindi naturale che la Commissione, nel valutare l'operazione tra la BAG e la AGNO, abbia utilizzato come parametro il tasso di riferimento.

157. Nell'analisi costi/benefici realizzata dalla BAG il patrimonio di GRD 4 miliardi della AGNO viene messo a confronto con i debiti nei confronti della BAG (GRD 16,7 miliardi) e delle banche private (GRD 698 milioni). Dall'analisi emerge che gli investitori privati sono praticamente assenti. Soprattutto, risulta che non esistono garanzie reali per il prestito concesso dalla BAG. La maggior parte delle garanzie si fonda sulla responsabilità solidale dei soci della cooperativa. Di fatto tali titoli sono estremamente difficili da mobilitare. Di conseguenza non si può ritenere che un investitore privato avrebbe concesso il finanziamento alla AGNO in mancanza di garanzie reali, facilmente monetizzabili sul mercato.

158. Infine, la Commissione illustra i motivi per cui ha confrontato il tasso di interesse concordato tra la BAG e la AGNO (21,5%) per il ripianamento dei debiti con il tasso di riferimento (26,47%). I tassi di riferimento vengono calcolati dalla Commissione di concerto con le autorità degli Stati membri in base ai dati disponibili sui mercati dei capitali nazionali. Essi dipendono dal tasso d'interesse medio sui prestiti alle imprese. Gli Stati membri devono

2. Analisi

159. La BAG, ai fini del ripianamento dei debiti del 1995, ha agito come un investitore privato? Ritengo che gli argomenti addotti a tale proposito dal governo ellenico non siano persuasivi. Il semplice fatto che nell'arco di cinque anni la BAG sia dovuta intervenire tre volte a sostegno della AGNO basta a rendere inverosimile che tale banca, allorché ha fornito sostegno finanziario per la quarta volta, abbia agito alla stregua di un investitore privato. Ciò vale a fortiori se si considera che la BAG correva rischi notevoli, dal punto di vista finanziario, in questa quarta operazione, nel cui ambito le possibilità di rivalersi, in caso di insolvenza, sulla AGNO per i debiti contratti nei confronti della BAG erano insufficienti e incerte. Ciò vale certamente per quanto riguarda la rivalsa sui soci della AGNO. In quanto partecipanti alla cooperativa, essi erano responsabili dei debiti da essa contratti. La garanzia concordata per il ripianamento dei debiti non aggiunge pressoché nulla. Se si procedesse a un siffatto recupero nei confronti dei produttori del settore primario — che incontrerebbe forti resistenze sociali — il gettito, secondo le stime, sarebbe modesto. Infatti, in quest'ipotesi i produttori agricoli del settore primario più deboli, dopo aver già visto

sparire in precedenza la quota da essi versata dalla cooperativa, sarebbero comunque ritenuti responsabili per i debiti — ingenti — ancora pendenti nei confronti della BAG. È molto improbabile che un investitore privato, in base alle recenti esperienze, avrebbe acconsentito ad un'operazione finanziaria estremamente rischiosa, garantita con titoli di fatto molto difficili da mobilitare.

160. Alla luce di ciò, le articolate argomentazioni del governo ellenico relative alla situazione economico-aziendale della AGNO non sono persuasive. Esse sostanzialmente non cambiano il fatto che la AGNO, dopo il ripianamento del debito del 1995, continuava ad essere contrassegnata da un rapporto sproporzionato tra il capitale messo a disposizione dalla BAG e il patrimonio personale dei soci. Considerata l'esiguità delle garanzie sopra rilevata, è improbabile che un investitore privato si sarebbe esposto ai rischi evidenti di ulteriori operazioni finanziarie con la AGNO.

161. Non mi dilungherò sull'applicazione del tasso di riferimento da parte della Commissione ai fini dell'esame del decreto del governatore della Banca di Grecia n. 1620. Il tasso in questione serve a calcolare l'elemento di aiuto dei regimi concernenti la concessione di prestiti³⁶. Esso corrisponde all'interesse medio appli-

cato negli Stati membri sui prestiti a medio e lungo termine (da cinque a dieci anni) corredati dalle normali garanzie. Nell'esame dell'operazione tra la BAG e la AGNO, la Commissione non poteva fare altro che valutare il tasso d'interesse concordato confrontandolo con il tasso di riferimento applicato in Grecia. In base a tale confronto, ha dovuto concludere che nel tasso concordato era presente un elemento di aiuto. Tale elemento risulta inoltre rafforzato dalle altre condizioni dell'operazione, ad esempio il periodo di preammortamento.

162. Pertanto, concludo che gli argomenti dedotti dal governo ellenico a sostegno di questo motivo non inficiano la conclusione della Commissione, secondo cui il ripianamento dei debiti concordato nel 1995 fra la BAG e la AGNO costituiva un aiuto.

IX — Sugli altri motivi, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di recupero degli aiuti concessi, dicui all'art. 3 della decisione

163. Gli altri motivi dedotti dal governo ellenico possono essere raggruppati come segue:

- la Commissione avrebbe violato il principio di uguaglianza dichiarando incompatibile con il mercato comune la legge n. 2237/94;

36 — Comunicazione della Commissione relativa al metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GU 1997, C 273, pag. 3).

— la Commissione avrebbe dichiarato a torto che le leggi elleniche nn. 2237/94 e 2198/94 nonché il decreto del governatore della Banca di Grecia n. 1620 incidevano negativamente sugli scambi;

— la Commissione non avrebbe motivato sufficientemente la decisione;

— la decisione della Commissione relativa alla restituzione degli aiuti concessi sarebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e di certezza del diritto;

— infine, sarebbe assolutamente impossibile recuperare gli aiuti erogati.

A — Sul primo motivo: violazione del principio di uguaglianza

1. Osservazioni delle parti

164. Secondo il governo ellenico, la Commissione, dichiarando l'incompatibilità della legge n. 2237/94 con il mercato comune, avrebbe violato il principio di

uguaglianza. Il 15 dicembre 1998, il Consiglio dell'Unione europea ha dichiarato compatibili con il mercato comune, ai sensi dell'art. 88, n. 2, terzo comma, CE, gli aiuti di cui agli artt. 14-18 e 21 della legge greca n. 2538/97, fino ad un importo massimo di GRD 158,672 miliardi³⁷. Detta legge rinvia ripetutamente alle disposizioni della legge n. 2237/94. La ricorrente ritiene che il Consiglio abbia implicitamente autorizzato tutti gli aiuti precedenti.

165. Con la decisione 15 dicembre 1998, il Consiglio ha approvato la legge greca n. 2538/97. Di conseguenza, in Grecia gli agricoltori e le cooperative agricole non potevano prevedere che avrebbero dovuto restituire gli importi degli aiuti precedenti.

166. La Commissione replica che la decisione del Consiglio 15 dicembre 1998, recante applicazione di vari regimi di aiuto, non è applicabile al caso di specie, in quanto detta decisione riguardava regimi diversi da quello ora in esame. I rinvii a leggi precedenti contenuti nella legge n. 2538/97 sono indice di complementarità tra i vari regimi, ma non del fatto che essi siano stati approvati con la legge n. 2538/97.

³⁷ — Comunicazione della Commissione concernente l'aiuto C 32/98 (ex NN 22/98) relativo al ripianamento dei debiti delle cooperative e di altri enti economici da parte della Banca agricola di Grecia (citata alla nota 4).

167. Se avesse voluto ottenere l'autorizzazione a fronte del regime adottato in precedenza, il governo ellenico avrebbe dovuto chiederla espressamente al Consiglio. L'autorizzazione della legge ellenica n. 2358/97 non implica l'autorizzazione retroattiva di tutti i precedenti regimi equiparabili.

2. Analisi

168. La Commissione respinge l'argomento del governo ellenico secondo cui l'obbligo di recupero degli aiuti concessi a titolo delle leggi n. 2008/92 e n. 2237/94 colloca i destinatari in una posizione svantaggiata rispetto alle imprese che hanno beneficiato della legge n. 2538/97, approvata dal Consiglio. Tale censura si ritorce immediatamente contro lo stesso governo ellenico. È stato pur sempre esso ad attivarsi ai fini della decisione del Consiglio, di approvare la legge n. 2538/97. Dalla disparità di trattamento che costituisce l'inevitabile conseguenza di ciò non si può trarre nessun argomento per estendere l'autorizzazione concessa dal Consiglio per determinati aiuti a tutti gli aiuti incompatibili con il mercato comune accordati in precedenza alle cooperative.

169. Per la stessa ragione sono infondati gli argomenti relativi alla presunta incapacità degli agricoltori beneficiari dei precedenti aiuti di Stato di comprendere i motivi per cui sono tenuti a restituire gli aiuti percepiti. Il governo ellenico avrebbe dovuto sapere che la decisione del Consiglio avrebbe potuto provocare tali conseguenze.

170. A norma dell'art. 88, n. 2, secondo comma, CE, il Consiglio dell'Unione europea può decidere che un aiuto è compatibile con il mercato comune quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Tale competenza del Consiglio ha carattere eccezionale e costituisce una deroga alla competenza esclusiva, in linea di principio, della Commissione ai fini della valutazione degli aiuti di Stato. La competenza del Consiglio comprende il potere di dichiarare compatibili o meno specifiche misure. L'applicazione delle decisioni del Consiglio è circoscritta agli aiuti cui le decisioni fanno espressamente riferimento. Se così non fosse, la competenza primaria della Commissione risulterebbe svuotata di contenuto. La decisione del Consiglio 15 dicembre 1998 (n. 14015) dichiara gli artt. 14-18 e 21 della legge n. 2538/97 compatibili con il mercato comune per un importo di GRD 158,672 miliardi, in deroga all'art. 87 CE. Pertanto l'ambito di applicazione è delimitato in modo completo e preciso. Una sua estensione in base al principio di uguaglianza sarebbe incompatibile con la ripartizione delle competenze di cui agli artt. 87 CE e 88 CE. Inoltre potrebbe rendere inoperante il divieto di cui all'art. 87, n. 1, CE. Di conseguenza, il motivo va disatteso.

B — *Sul secondo motivo: incidenza negativa sugli scambi*

1. Osservazioni delle parti

171. Con il secondo motivo, il ricorrente sostiene che qualora le leggi elleniche nn. 2237/94 e 2189/94 e il decreto del governatore della Banca di Grecia n. 1620 fossero considerate aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 CE, esse non sarebbero vietate né contrarie al diritto comunitario, in quanto non falsano la concorrenza e non incidono sugli scambi tra Stati membri. Il ripianamento dei debiti riguarderebbe solo una piccola parte delle cooperative e non avrebbe effetti sugli scambi tra Stati o sulla concorrenza.

172. Inoltre la Commissione non avrebbe motivato la conclusione secondo cui le disposizioni controverse incidono sugli scambi.

173. Il ricorrente si richiama alla comunicazione della Commissione 23 dicembre 1994³⁸, che non vieta gli aiuti di entità troppo modesta per avere effetti significativi sugli scambi comunitari. L'importo de minimis è pari a 50 000 ecu. In almeno 17 casi di ripianamento dei debiti a titolo dell'art. 32, n. 2, della legge ellenica

n. 2008/92, l'importo concesso era inferiore a EUR 50 000. Per quanto riguarda il ripianamento dei debiti in forza dell'art. 5 della legge ellenica n. 2237/94, 90 casi riguardavano un importo pari o inferiore a GRD 17 milioni (ECU 50 000).

174. La Commissione sostiene invece che, secondo una costante giurisprudenza, gli aiuti di Stato concessi alle imprese incidono sfavorevolmente sugli scambi fra Stati membri, indipendentemente dagli importi, dalla dimensione delle imprese e dal fatto che esse esportino o meno i loro prodotti. Non è necessaria un'analisi economica particolareggiata o la prova degli effetti reali sugli scambi. In un caso come quello in esame, inoltre, occorre tenere conto del risultato cumulativo dell'applicazione a centinaia di cooperative.

175. Secondo la Commissione, l'argomento della ricorrente relativo agli aiuti de minimis non può essere accolto. La regola «de minimis» non si applica a settori delicati, come l'agricoltura.

2. Analisi

176. Secondo una costante giurisprudenza, l'entità relativamente esigua di un aiuto o le

³⁸ — Citata alla nota 32.

dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri³⁹. Altri elementi possono svolgere, infatti, un ruolo determinante nella valutazione dell'incidenza di un aiuto sugli scambi, specialmente il carattere cumulativo dell'aiuto nonché la circostanza che le imprese beneficiarie operino in un settore particolarmente esposto alla concorrenza⁴⁰. Il settore agricolo è caratterizzato da un'intensa concorrenza fra i produttori degli Stati membri i cui prodotti vengono commercializzati nell'ambito della Comunità. La produzione agricola greca nel 1998 era pari al 4,1% della produzione complessiva europea. La Grecia esporta quantitativi considerevoli di prodotti verso gli altri Stati membri⁴¹. In tali circostanze, anche aiuti di esigua entità possono influenzare gli scambi fra Stati membri.

177. In effetti è possibile che, come la stessa Commissione ha riconosciuto negli orientamenti applicabili alle imprese in difficoltà e nella comunicazione relativa agli aiuti de minimis⁴², taluni aiuti siano di entità così modesta da non avere effetti significativi sugli scambi tra gli Stati membri e sulla concorrenza. Di conseguenza, tali aiuti non vanno notificati preventivamente alla Commissione.

39 — Sentenze Philip Morris, citata alla nota 12, e 11 novembre 1987, causa 259/85, Francia/Commissione (Racc. pag. 4393).

40 — Sentenza 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-7601, punto 30).

41 — V. punto 106 della decisione.

42 — Comunicazione 96/C 68/06, relativa agli aiuti de minimis (GU 1996, C 68, pag. 9).

178. Tuttavia, dal punto 2.3 degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, nonché dal quarto capoverso della comunicazione della Commissione relativa agli aiuti de minimis emerge che la regola de minimis non è applicabile ai settori disciplinati da speciali disposizioni comunitarie sugli aiuti di Stato, in particolare quelli dell'agricoltura e della pesca. Pertanto, nel caso di specie il governo ellenico non può invocare i suddetti atti della Commissione.

179. In base alle considerazioni che precedono, occorre respingere gli argomenti addotti dal governo ellenico a sostegno di questo motivo.

C — Sul terzo motivo: motivazione insufficiente della decisione

1. Argomenti delle parti

180. Non sono state svolte ulteriori osservazioni rilevanti in merito a questo motivo.

2. Analisi

181. Con il terzo motivo, il governo ellenico contesta alla Commissione il fatto

di non avere motivato sufficientemente la decisione. Ritengo che tale censura sia infondata.

182. Il requisito della motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente alla legittimità nel merito dell'atto controverso. La motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'argomentazione dell'istituzione da cui emana l'atto considerato, onde consentire sia agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato, sia al giudice adito di esercitare il proprio controllo. Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Infatti, l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia⁴³.

183. Nel caso di specie, la Commissione indica inequivocabilmente nella decisione il motivo per cui l'aiuto contestato non poteva superare l'esame alla luce degli artt. 87 CE e 88 CE. Nell'analisi dei regimi

controversi la Commissione ha valutato attentamente se essi potessero essere considerati come aiuti o se fosse possibile invocare l'eccezione di cui all'art. 87, n. 2, lett. b), e n. 3, lett. c), CE.

D — Sul quarto motivo: il recupero dell'aiuto concesso è contrario ai principi di proporzionalità e di certezza del diritto

1. Osservazioni delle parti

184. Il ricorrente ritiene che la decisione della Commissione relativa al recupero dell'aiuto concesso e degli interessi decorrenti dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile sia sproporzionata. Le cooperative agricole erano in buona fede, sapevano che l'aiuto era stato notificato alla Commissione nel 1993. Sarebbe impensabile un recupero dell'aiuto e degli interessi dopo sette anni.

185. Il ricorrente si richiama ad una giurisprudenza da cui risulterebbe che il recupero degli aiuti dopo sette anni non è più possibile, soprattutto in considerazione

43 — V., in particolare, sentenze 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809, punto 19); 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punti 15 e 16), e 29 febbraio 1996, causa C-36/93, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-723, punto 86).

del fatto che il governo ellenico ha seguito la procedura di cui all'art. 88 CE⁴⁴.

186. La Commissione ritiene che la soppressione dell'aiuto illegittimo mediante recupero sia la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità. La restituzione dell'aiuto illegittimo è intesa a ripristinare la situazione precedente, anche se ciò implica il fallimento delle imprese interessate. Pertanto la restituzione non è sproporzionata.

187. Non si può far valere neanche la buona fede delle cooperative, dato che il governo ellenico, applicando l'art. 32 della legge ellenica n. 2008/92, non ha rispettato le condizioni di cui all'art. 88, n. 3, CE. La buona fede non può sicuramente essere invocata per l'aiuto concesso in forza dell'art. 5 della legge ellenica n. 2237/94, in quanto il regime non è mai stato notificato.

188. Il recupero non può essere escluso neanche in considerazione del fatto che

sono trascorsi cinque anni dall'erogazione dell'aiuto. Ai sensi del diritto comunitario, l'autorità competente è tenuta a revocare un regime di aiuti illegittimi dichiarato incompatibile con il mercato comune con decisione della Commissione e di cui è stato ordinato il recupero, anche qualora sia scaduto il termine entro cui, secondo il diritto nazionale, tale revoca va esclusa per tutelare la certezza del diritto.

2. Analisi

189. Anche questo motivo, con cui il ricorrente contesta la decisione della Commissione relativa al recupero degli aiuti erogati, è infondato. Secondo una costante giurisprudenza, la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità⁴⁵. Pertanto, il recupero di un aiuto statale illegittimamente concesso, onde ripristinare lo statu quo ante, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato⁴⁶. Lo stesso vale per il pagamento degli interessi che decorrono dalla data in cui l'aiuto è divenuto disponibile fino alla data dell'effettivo recupero.

44 — Nella sentenza *Deutsche Milchkontor* la Corte ha dichiarato che «i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto rientrano nell'ordinamento giuridico comunitario. Non si può quindi considerare contrario a questo stesso ordinamento giuridico il fatto che una legislazione nazionale garantisca la tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in un settore come quello della ripetizione d'aiuti comunitari indebitamente versati» (sentenza 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82, *Racc.* pag. 2633, punto 30).

45 — V., tra l'altro, sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Belgio/Commissione*, detta «*Tubemeuse*» (*Racc.* pag. I-959, punto 66); 10 giugno 1993, causa C-183/91, *Commissione/Grecia* (*Racc.* pag. I-3131, punto 16), e 11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI e a.* (*Racc.* pag. I-3547, punto 68).

46 — Sentenza «*Tubemeuse*», citata alla nota 45, punto 66.

190. Il governo ellenico non può invocare neanche il legittimo affidamento dei beneficiari, dato che l'aiuto previsto all'art. 32, n. 2, della legge n. 2008/92, e all'art. 5 della legge n. 2237/94 è stato concesso in violazione delle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE⁴⁷. L'aiuto controverso è stato erogato in violazione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 88, n. 3, CE, senza essere stato prima notificato o, dopo la notifica, senza essere stato previamente autorizzato. Alle imprese beneficiarie si può riconoscere un legittimo affidamento sulla legittimità dell'aiuto, in linea di principio, solo qualora esso sia stato accordato rispettando tutti gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 88 CE. Le imprese beneficiarie sono tenute a sapere che gli aiuti di Stato sono soggetti alle disposizioni di cui agli artt. 87 CE e 88 CE. Esse devono quindi verificare che nel loro caso siano stati osservati tutti gli obblighi derivanti dalle suddette disposizioni.

191. Pertanto, l'art. 2 della decisione impugnata non è in contrasto con il principio del legittimo affidamento delle imprese beneficiarie dell'aiuto.

47 — Ammettere tale possibilità significherebbe privare di pratica efficacia le norme di cui agli artt. 87 CE e 88 CE in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio illegittimo comportamento, al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di tali disposizioni del Trattato. V. sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 17).

E — *Sul quinto motivo: impossibilità assoluta di recuperare l'aiuto*

1. Osservazioni delle parti

192. L'ultimo motivo del governo ellenico riguarda l'impossibilità assoluta di procedere al recupero dell'aiuto. Secondo le autorità elleniche, è del tutto impossibile attuare la decisione in quanto esse dovrebbero richiedere la restituzione degli aiuti, comprensivi degli interessi, a 500 cooperative che li hanno percepiti negli anni 1993, 1994 e 1995. Le cooperative non dispongono di un proprio patrimonio di beni mobili e immobili alienabili. Se le cooperative agricole sono insolventi, il pagamento dei debiti incombe ai soci, che ne sono solidalmente responsabili. Ciò determinerebbe problemi di ordine sociale, economico e politico.

193. Il governo ellenico osserva inoltre che nel caso in cui l'art. 5 della legge n. 2237/94 e il decreto del governatore della Banca di Grecia n. 1620 fossero considerati aiuti, ciò non avrebbe alcun effetto, sotto il profilo giuridico, sui casi individuali di ripianamento dei debiti. La ristrutturazione dei debiti delle cooperative agricole attraverso la BAG si basa su accordi di diritto privato tra le parti. La logica conseguenza è che la

Commissione non può ordinare il recupero dell'aiuto riguardante un caso individuale di ripianamento dei debiti da parte della BAG.

194. Secondo la Commissione, l'elevato numero di soci delle cooperative interessate cui fa riferimento il governo ellenico per addurre l'impossibilità di recuperare gli importi non dimostra che sia del tutto impossibile ottenere il rimborso dell'aiuto. La Commissione osserva che la responsabilità dei soci delle cooperative in materia di restituzione non è scontata, ma dipende dal rapporto tra il debito delle cooperative e il loro patrimonio.

195. Se si accogliesse l'argomento del ricorrente relativo all'impossibilità di recuperare gli aiuti in quanto questi ultimi sono stati erogati in base ad accordi tra privati, qualunque Stato membro potrebbe eludere le norme relative agli aiuti concedendo sovvenzioni per mezzo di intermediari in base a contratti di diritto privato.

2. Analisi

196. Secondo il governo ellenico, esistono ostacoli di ordine sociale, economico e politico al recupero degli aiuti. Tuttavia, il

mero timore di difficoltà interne non può giustificare la mancata applicazione del regime di cui trattasi⁴⁸. Il fatto che l'aiuto debba essere restituito da un gran numero di beneficiari non implica che il recupero sia assolutamente impossibile⁴⁹. L'assoluta impossibilità di recuperare gli aiuti non può essere invocata neppure nel caso in cui l'aiuto sia stato concesso attraverso un contratto di diritto privato. Come ha giustamente osservato la Commissione, la forma dell'aiuto non ha alcuna rilevanza giacché, in caso contrario, gli Stati membri potrebbero eludere le norme in materia concedendo gli aiuti in una determinata forma.

197. Vorrei inoltre sottolineare che, come ha già dichiarato la Corte, uno Stato membro il quale, in occasione dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, incontri difficoltà impreviste o imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre tali problemi alla valutazione di questa, proponendo appropriate modifiche della decisione stessa. In tal caso la Commissione e lo Stato membro, in forza della norma che impone agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale collaborazione, norma che informa soprattutto l'art. 5 del Trattato, debbono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle norme del Trattato e soprattutto di quelle relative agli aiuti⁵⁰.

48 — Sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4443, punto 38).

49 — V. anche sentenza 29 gennaio 1998, causa C-280/95, Commissione/Italia (Racc. pag. I-259).

50 — Sentenza 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-673, punto 17).

198. In conclusione, pertanto, si deve dichiarare che la decisione della Commissione non è stata adottata in violazione di norme procedurali, è proporzionata e non si pone in contrasto con il principio della tutela del legittimo affidamento.

X — Sulle spese

199. La Commissione ha chiesto il rigetto del ricorso e la condanna del ricorrente alla spese. Poiché concludo per l'infondatezza del ricorso proposto dal governo ellenico, quest'ultimo va condannato alle spese.

XI — Conclusione

200. Alla luce di quanto precede propongo alla Corte di:

- a) respingere il ricorso proposto dal governo ellenico contro la decisione della Commissione delle Comunità europee 1° marzo 2000, relativa ai regimi di aiuto attuati dalla Grecia per il consolidamento dei debiti delle cooperative agricole nel 1992 e 1994, compresi gli aiuti per la ristrutturazione della cooperativa lattiero-casearia AGNO;
- b) condannare il governo ellenico alle spese, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.