

tualmente colpite nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto, in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali. Si tratta, in altre parole, di una cerchia indeterminata di destinatari.

L'art. 93, n. 2, non impone quindi una diffida individuale a determinati singoli. Il suo unico scopo è quello di obbligare la Commissione a far sì che tutte le persone potenzialmente interessate siano informate ed abbiano la possibilità di far valere i loro argomenti. Stando così le cose, la pubblicazione di una comunicazione nella Gazzetta ufficiale appare un mezzo adeguato per render noto a tutti gli interessati l'avvio di un procedimento.

3. Il trattato prende in considerazione gli aiuti concessi dagli stati o mediante risorse statali «sotto qualsiasi forma». Ne consegue che non si può

fare una distinzione di principio a seconda che un aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazioni al capitale delle imprese. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'art. 92, qualora ricorrano i presupposti da questo contemplati.

La concessione di aiuti, in particolare sotto forma di assunzione di partecipazioni da parte dello stato o di enti pubblici, non può essere considerata automaticamente in contrasto con le disposizioni del trattato. Independentemente dalla forma nella quale vengono concessi gli aiuti, spetta alla Commissione accertare se essi siano in contrasto con l'art. 92, n. 1 e, in caso affermativo, valutare se essi non possano eventualmente essere esonerati in forza del n. 3 dello stesso articolo, motivando in relazione a ciò la propria decisione.

Nella causa 323/82

SA INTERMILLS, con sede in Andenne (Belgio), con gli avv.ti Léon Goffin, Jean-Marie de Backer e Jean-Louis Lodomez, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

ricorrente,

sostenuta da

SA INTERMILLS-INDUSTRIE ANDENNE, con sede in Andenne,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE PONT-DE-WARCHE, con sede in Malmédy,

SA INTERMILLS-INDUSTRIE STEINBACH, con sede in Malmédy,

con gli avv.ti Goffin, de Backer e Lodomez, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Arendt,

intervententi,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dalla sig.ra Marie-José Jonczy, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Manfred Beschel, membro dello stesso ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/670, relativa agli aiuti del governo belga a favore di un'impresa del settore cartario,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

quattro stabilimenti situati nella regione vallona, a Pont-de-Warthe e Steinbach nella zona di Malmédy, a Sain-Servais e Andenne nella zona di Namur.

I — Gli antefatti

La società Intermills, impresa belga del settore cartario, con sede in Andenne, gestiva, fino al mese di marzo del 1980,

Con telex del 23 luglio 1980, la Commissione richiamava l'attenzione del governo belga sul fatto che i suoi uffici avevano appreso che lo stesso governo, e precisamente taluni organi decentralizzati, avrebbero dovuto decidere, a breve

scadenza, in merito ad un'azione di sostegno a favore dell'impresa Intermills, azione comprendente la concessione di aiuti statali. Di conseguenza, la Commissione ricordava al governo belga gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 93, n. 3, del trattato CEE, secondo cui la Commissione dev'essere informata in tempo utile dei progetti intesi ad istituire o modificare aiuti, e gli stati membri non possono dare attuazione ai provvedimenti progettati prima che la Commissione abbia potuto pronunciarsi sulla loro compatibilità col mercato comune. Il governo belga era invitato a far pervenire alla Commissione, entro il termine di 2 settimane, informazioni relative all'aiuto previsto.

Il 6 febbraio 1981, la rappresentanza permanente belga trasmetteva alla Commissione una breve nota dell'esecutivo della regione vallona in merito agli interventi a favore della Intermills, decisi il 17 luglio e il 24 settembre 1980.

Con lettera 10 marzo 1981, la Commissione faceva presente al governo belga ch'esso era venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 93, n. 3, del trattato in materia di notifica di progetti intesi ad istituire aiuti; ch'essa aveva deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, relativamente agli aiuti in questione, che, in base alle informazioni di cui disponeva, la Commissione riteneva che l'aiuto concesso dal governo belga era tale da alterare, in misura contraria all'interesse comune, le condizioni degli scambi fra stati membri nel settore della carta da stampa e scrittura, in considerazione della difficile situazione di tale settore nella Comunità; che le informazioni contenute nella notifica davano ragguagli del tutto insufficienti riguardo alla contropartita fornita dall'impresa, che avrebbe dovuto permettere alla Commissione di stabilire se gli aiuti fossero com-

patibili col mercato comune; che gli aiuti non ancora concessi non potevano venir concessi prima di una decisione definitiva della Commissione.

Infine, essa intimava al governo belga, in forza dell'art. 93, n. 2, del trattato, di presentare le sue osservazioni entro il termine di un mese.

In forza della stessa norma, la Commissione intimava agli altri stati membri, l'11 marzo 1981, di farle pervenire anch'essi le loro osservazioni entro il termine di un mese.

In una comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 20 marzo 1981 (GU C 61, pag. 3), la Commissione constatava che l'aiuto concesso nel Belgio ad un'impresa cartaria avente 6 centri di produzione nel Belgio e la cui produzione principale è rappresentata dalla carta da stampa e scrittura, poteva alterare le condizioni degli scambi fra gli stati membri, in misura contraria all'interesse comune, e che tale aiuto era stato concesso senza che fosse stata rispettata la procedura di previa notifica alla Commissione. In conformità all'art. 93, n. 2, prima frase, tutti gli interessati diversi dagli stati membri erano invitati a presentare le loro osservazioni in merito al suddetto aiuto.

Dopo un sollecito della Commissione in data 22 giugno 1981, il governo belga trasmetteva alla Commissione stessa, il 4 agosto 1981, le osservazioni dell'esecutivo della regione vallona sui provvedimenti adottati nei confronti della società Intermills.

Questi provvedimenti comprendevano, in primo luogo, l'approvazione di un piano

di ristrutturazione e, in secondo luogo, la fissazione del contributo finanziario per la realizzazione di tale piano.

a) Il piano di ristrutturazione comprendeva, in particolare, i seguenti interventi:

- riduzione della produzione globale degli stabilimenti da 121 000 a 83 000 tonnellate;
- graduale abbandono della produzione di carte di massa e orientamento verso la produzione di carte speciali, caratterizzate da un alto valore aggiunto;
- chiusura dell'azienda di Saint-Servais (e dello stabilimento di Huizingen, situato nella regione fiamminga e dipendente da un'altra società del gruppo);
- prosecuzione della gestione delle tre unità produttive ritenute redditizie da parte di un ufficio di consulenza finlandese;
- creazione di tre società indipendenti per la gestione dei centri mantenuti in vita di Pont-de-Warche, Steinbach e Andenne;
- trasformazione della SA Intermills in società immobiliare.

b) Il contributo finanziario della regione vallona era costituito:

- dall'assunzione di una partecipazione, per un totale di 850 milioni di franchi belgi, nella costituzione delle tre società di gestione indipendenti;
- dalla concessione di un prestito con abbuono di interessi di 1,076 miliardi di franchi belgi, destinato a finanziare un programma d'investimento di 1,314 miliardi che sarebbe stato realizzato dalle tre società di gestione;

— dall'assunzione di una partecipazione al capitale della società Intermills a concorrenza di 1,500 miliardi di franchi belgi e da un anticipo di 160 milioni, destinati a consentire la riconversione della Intermills e la ripresa dell'attività industriale da parte delle tre nuove società.

Il 22 luglio 1982, la Commissione adottava la decisione n. 82/670, «relativa agli aiuti del governo belga a favore di un'impresa del settore cartario» (GU L 280, pag. 30).

L'art. 1 dispone che gli aiuti sotto forma di prestito agevolato e gli anticipi rimborsabili erogati dal governo belga sono considerati compatibili con il mercato comune. Viceversa, gli aiuti sotto forma di assunzione di partecipazione da parte del governo belga sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato CEE.

L'art. 2 della decisione fa obbligo al Regno del Belgio d'informare la Commissione, nel termine di tre mesi a decorrere dalla notifica della decisione stessa, delle disposizioni adottate per evitare che gli aiuti incompatibili col mercato comune continuino ad avere in futuro effetti di distorsione della concorrenza.

II — La fase scritta del procedimento e le conclusioni delle parti

Il 17 dicembre 1982, la SA Intermills ha proposto un ricorso per l'annullamento della decisione 22 luglio 1982 della Commissione.

Con ordinanza 22 giugno 1983, la Corte ha deciso di ammettere le società Intermills-Industrie Andenne, Intermills-Industrie Pont-de-Warche e Intermills-Industrie Steinbach ad intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente SA Intermills.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

La *ricorrente* SA Intermills chiede che la Corte voglia:

- annullare la decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/670;
- in ogni caso, darle atto che la Commissione non pretenderà né dalla ricorrente né dalle intervenienti la restituzione degli aiuti consistenti nell'assunzione di una partecipazione al capitale;
- condannare la Commissione alle spese.

Le *intervenienti* chiedono che la Corte voglia:

- annullare, per violazione delle forme sostanziali e per violazione del trattato e delle norme relative alla sua applicazione, la decisione della Commissione n. 82/670;
- in ogni caso, dar loro atto che la Commissione non intende in alcun modo far sì che le intervenienti siano obbligate a restituire la partecipazione della Regione vallona al loro capitale;
- condannare la Commissione alle spese relative all'intervento.

La *Commissione* chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la ricorrente alle spese;
- respingere la domanda d'intervento;
- condannare le intervenienti a sopportare le loro proprie spese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha incaricato, nell'ambito dell'istruzione della causa, il giudice relatore e l'avvocato generale di incontrare le parti, prima dell'apertura della fase orale del procedimento. Questo incontro ha avuto luogo il 2 aprile 1984; esso è servito essenzialmente a chiarire la nuova struttura del gruppo Intermills, i rapporti nell'ambito del gruppo, la natura, la giustificazione economica, le modalità e la destinazione degli aiuti in questione.

Le parti sono state invitate a concentrare, in udienza, le loro considerazioni sugli stessi problemi, nonché sulle intenzioni della Commissione per quanto riguarda un'eventuale trasformazione delle partecipazioni al capitale.

III — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento

A — Sulla ricevibilità

La *Commissione* non contesta che la decisione impugnata, benché destinata al Regno del Belgio, riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE, i beneficiari degli aiuti statali; essa riconosce, d'altra parte, che il ricorso è stato proposto nei termini.

B — Sul merito

La *ricorrente* fa valere contro la decisione impugnata vari mezzi, di carattere formale e sostanziale, riguardanti in particolare la violazione di forme sostanziali, la violazione dell'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, il difetto di motivazione e la violazione degli artt. 92 e 93 del trattato.

Le *intervenienti* deducono in gran parte gli stessi mezzi e, inoltre, denunciano una violazione dell'art. 222 del trattato CEE.

La *Commissione* considera infondati tutti i mezzi dedotti contro la decisione impugnata.

Violazione della forma sostanziale di cui all'art. 93, n. 2, del trattato

La *ricorrente* e le *intervenienti* si lamentano del fatto che la *Commissione*, non tenendo conto dell'art. 93, n. 2, del trattato, non le abbia invitate a presentare le loro osservazioni, prima di adottare una decisione circa la compatibilità degli aiuti di cui trattasi col mercato comune.

A loro avviso, si tratta di una formalità di carattere sostanziale, la cui omissione è atta a rendere illegittima la decisione impugnata.

La comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 20 marzo 1981 non costituisce un'intimazione ai sensi dell'art. 93, n. 2; questa può avvenire soltanto mediante un atto indirizzato o notificato individualmente agli interessati, una notifica ai destinatari ai sensi dell'art. 191 del trattato. È necessario che l'intimazione sia espressa e nominativa. Nulla impedisce di effettuare individualmente una notifica nei confronti di un'impresa perfettamente identificabile.

L'affermazione della *Commissione*, secondo cui i suoi soli interlocutori a norma dell'art. 93 del trattato sarebbero gli stati membri, è smentita dal testo stesso di questa disposizione, dall'interpretazione che ne è stata data nella dottrina e nella giurisprudenza, nonché

dalla prassi stessa della *Commissione*. Per «interessati», si devono intendere non solo gli altri stati membri, ma anche l'impresa beneficiaria dell'aiuto, i suoi concorrenti, i suoi dipendenti e tutte le persone che abbiano un legittimo interesse alla concessione o alla soppressione dell'aiuto.

Le *intervenienti* sostengono che l'obbligo sancito dall'art. 93, n. 2, non è altro che l'espressione del principio generale, riconosciuto dalla Corte, secondo cui qualsiasi autorità amministrativa, quando adotti un provvedimento atto a ledere gravemente interessi individuali, è tenuto a porre l'interessato in condizione di far conoscere il proprio punto di vista, questo principio risponde alle esigenze di una corretta giurisdizione e di una sana amministrazione.

La *Commissione* rileva che quanto richiesto dalla *ricorrente* e dalle *intervenienti* non risulta affatto dal testo dell'art. 93, n. 2: questa norma non fa alcuna distinzione fra i vari interessati alla concessione di un aiuto statale, fra i quali rientrano non solo gli stati membri ed i beneficiari degli aiuti, ma anche i concorrenti delle imprese beneficiarie o, ancora, le organizzazioni professionali.

La *Commissione* non può intimare individualmente a tutti i potenziali interessati di presentare le loro osservazioni; soltanto la pubblicazione di una comunicazione nella Gazzetta ufficiale offre la garanzia che tutti gli ambienti interessati, ivi compresi i beneficiari degli aiuti, possono prendere posizione.

In numerosi procedimenti ai sensi dell'art. 93, n. 2, è impossibile intimare nominativamente a tutti i beneficiari degli aiuti di presentare le loro osservazioni, in particolare quando si tratta di progetti di aiuti dei quali possono fruire numerosi operatori economici, che non possono

essere identificati a priori dalla Commissione, e neppure dagli stati membri. Non vi è alcun motivo di trattare diversamente i casi in cui una sola impresa è beneficiaria dell'aiuto e quelli in cui i beneficiari, per parlare soltanto di questa categoria di interessati, sono molti e non identificabili.

Violazione dell'art. 93, n. 2, del trattato e dei principi di sana amministrazione

La *ricorrente* fa valere che, con la comunicazione nella Gazzetta ufficiale del 20 marzo 1981, e quindi con un primo atto avente carattere di decisione, la Commissione ha constatato che l'aiuto in questione «[poteva] alterare le condizioni degli scambi fra gli stati membri, in misura contraria all'interesse comune»; che, in base ad un primo esame, alcune delle condizioni imposte dall'art. 92, n. 3, lett. c), non risultavano soddisfatte, e che, a prima vista, essa non poteva ammettere alcuna deroga per questo aiuto incompatibile col mercato comune. Ora, secondo l'art. 93, n. 2, la Commissione avrebbe potuto procedere ad una siffatta constatazione soltanto dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni; inoltre, i principi di sana amministrazione esigono che la Commissione non anticipi, soprattutto pubblicamente, una futura decisione.

Sia l'art. 93, n. 2, sia il rispetto del diritto alla difesa, che fa parte integrante dei principi di sana amministrazione, avrebbero imposto che la Commissione si esprimesse in modo diverso, non facendo alcuna constatazione, bensì manifestando la propria intenzione in tal senso; la comunicazione è perciò viziata da eccesso di potere.

D'altra parte, è del tutto superflua, secondo la ricorrente, l'indicazione che

l'aiuto era stato concesso senza che venisse rispettata la procedura di previa notifica alla Commissione, poiché soltanto lo stato membro cui incombeva l'obbligo di notifica avrebbe potuto presentare osservazioni in proposito.

La *Commissione* sostiene che la ricorrente confonde la liceità di un aiuto con la compatibilità dell'aiuto stesso col mercato comune.

La Commissione avrebbe potuto dichiarare illecito l'aiuto, perché questo era stato concesso in contrasto con l'art. 93, n. 3; essa si è limitata a precisare che l'aiuto era stato concesso senza che fosse stata rispettata la procedura di previa notifica.

Quanto alla compatibilità dell'aiuto col mercato comune, la Commissione ha semplicemente constatato, in base ad un primo esame, che alcune delle condizioni poste dall'art. 92, n. 3, lett. c), non erano soddisfatte, e ch'essa non poteva quindi, a prima vista, senza aver accertato che esisteva, da parte dell'impresa beneficiaria, una contropartita che giustificasse la concessione dell'aiuto, ammettere una deroga al principio secondo cui gli aiuti statali rispondenti ai criteri indicati nell'art. 92, n. 1, sono incompatibili col mercato comune.

La Commissione aveva il diritto e il dovere di procedere come ha fatto nel caso di specie.

Quanto alla mancanza della previa notifica, si deve ricordare che all'art. 93, n. 3, dev'essere riconosciuta efficacia diretta, in quanto detta norma stabilisce presupposti processuali la cui esistenza può essere valutata dal giudice nazionale; ha quindi importanza essenziale il fatto che

determinati interessati siano informati della violazione di questa norma, affinché possano eventualmente far valere i loro diritti dinanzi ai giudici nazionali.

Violazione dell'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo

La *ricorrente* e le *intervenienti* rilevano che la decisione impugnata fa obbligo allo stato belga di adottare provvedimenti per evitare che gli aiuti in questione «continuino ad avere in futuro effetti distorsivi della concorrenza»; tali provvedimenti dovrebbero logicamente portare alla restituzione della quota del loro capitale rappresentata dalla partecipazione dell'esecutivo della regione vallona. È incontestabile, in ogni caso, che la Commissione ha definito una questione relativa al diritto della *ricorrente* e delle *intervenienti* sulle ulteriori disponibilità patrimoniali che ha loro procurato l'aiuto in questione. Ora, secondo l'art. 6, n. 1, della convenzione europea dei diritti dell'uomo, che fa parte integrante del diritto comunitario, le contestazioni relative a diritti di carattere civile devono poter essere sottoposte ad un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, competente a decidere sia sui punti di fatto, sia sulle questioni giuridiche.

In proposito, si deve constatare che la Commissione non può essere qualificata organo giurisdizionale, e che nell'ambito dell'unico mezzo d'impugnazione offerto alle interessate (il ricorso ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE), la Corte di giustizia è competente ad esercitare soltanto un controllo di legittimità; essa non è quindi un organo giurisdizionale avente «piena giurisdizione».

La *Commissione* fa valere che, se avesse inteso obbligare il Regno del Belgio a recuperare l'aiuto illegittimamente con-

cesso e considerato incompatibile col mercato comune, l'art. 2 della decisione impugnata sarebbe stato redatto in modo diverso.

Poiché si tratta di aiuti statali, la Commissione, nella decisione impugnata, non ha fatto che applicare il trattato e non ha ecceduto i limiti dei poteri che questo le attribuisce a norma dell'art. 93, n. 2.

Difetto di motivazione e violazione dell'art. 190 del trattato

La *ricorrente* e le *intervenienti* ravvisano una contraddittorietà dei motivi, equivalente a difetto di motivazione, della decisione impugnata, nel fatto che questa constata, da una parte, che gli aiuti concessi sotto forma di prestiti agevolati e anticipi rimborsabili sono legati ad un'operazione di ristrutturazione rispondente all'interesse della Comunità e, dall'altra, che l'aiuto erogato sotto forma di un'assunzione di partecipazione nel capitale delle imprese beneficiarie non è direttamente connesso alla ristrutturazione. Ora, gli aiuti giustamente dichiarati legittimi dalla Commissione hanno esattamente lo stesso scopo e lo stesso effetto dell'aiuto da essa condannato, e cioè l'attuazione del complesso, indivisibile insieme delle misure di ristrutturazione.

La partecipazione di 2,35 miliardi di franchi belgi non riguarda, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, una sola impresa, ma è stata ripartita fra varie entità giuridicamente autonome e rispondenti ciascuna alla nozione d'impresa ai sensi della giurisprudenza della Corte. La partecipazione delle autorità pubbliche al capitale della *ricorrente* ammonta non già a 2,35 miliardi, ma solo ad 1,5 miliardi di franchi belgi; la differenza è costituita dai contributi della regione vallona al capitale delle società in-

tervenienti, imprese di nuova costituzione.

La sola questione che la Corte dovrebbe risolvere è quella relativa al se la partecipazione al capitale della ricorrente e delle intervenienti sia «legata» all'operazione di ristrutturazione come lo sono gli altri aiuti. Ora, la creazione delle società intervenienti è uno dei punti chiave del piano di ristrutturazione; il loro finanziamento fa quindi necessariamente parte integrante di tale piano. D'altra parte, se il complesso degli aiuti destinati alla società ricorrente ha consentito a questa di far fronte alle perdite derivanti dai risultati negativi delle unità di produzione non redditizie, non è possibile distinguere tra l'uso dei fondi provenienti dall'aumento di capitale e quello dei fondi provenienti da prestiti.

Senza la copertura delle perdite, il piano di ristrutturazione sarebbe stato gravemente compromesso.

La Commissione ammette essa stessa che il costo dei licenziamenti, valutato in 289 milioni di franchi belgi, fa parte del piano di ristrutturazione. Queste indennità di licenziamento sono state pagate indifferentemente mediante fondi provenienti dalla partecipazione al capitale e mediante fondi provenienti dagli anticipi rimborsabili.

La Commissione contesta che la partecipazione pubblica al capitale della ricorrente e delle intervenienti faccia parte integrante dell'operazione di ristrutturazione. Trattandosi di un'impresa che, dal 1975, subisce costantemente perdite, per un importo medio di 350 milioni di franchi belgi l'anno, di cui circa 300 costituiscono gli oneri finanziari, e per la quale, d'altra parte, il capitale e le riserve am-

montano a 1,25 miliardi di franchi belgi, una partecipazione pubblica di 2,35 miliardi di franchi belgi può considerarsi soltanto come un'operazione intesa a farla uscire da una precaria situazione finanziaria; il problema cruciale, consistente nella notevole entità degli oneri finanziari dell'impresa, viene così risolto mediante l'apporto di nuovi capitali, di cui l'impresa non deve sopportare nemmeno i costi di acquisizione. L'aiuto così concesso riduce i costi fissi dell'impresa e contribuisce ancora attualmente, e indipendentemente da operazioni di ristrutturazione, a provocare distorsioni di concorrenza nei confronti di altre imprese della Comunità.

Soltanto i costi direttamente connessi ai licenziamenti derivanti dall'operazione di ristrutturazione possono far parte integrante di quest'ultima e aggiungersi ai costi di ristrutturazione propriamente detti, che hanno fruito di aiuti considerati incompatibili col mercato comune. La Commissione non è informata del costo effettivo di questi licenziamenti, che, comunque, non può ammontare a 2,35 miliardi di franchi belgi.

L'esperienza dimostra che nella stragrande maggioranza dei casi gli apporti di capitale da parte di enti pubblici avvengono nell'ambito di ristrutturazioni finanziarie, rese necessarie dalle difficoltà nelle quali si trovano le imprese. Nella fattispecie, senza l'intervento pubblico, l'impresa sarebbe stata costretta a scomparire; si tratta quindi di un'operazione di salvataggio. Quando l'apporto di capitale supera l'importo dell'attivo netto dell'impresa e le perdite e il conseguente indebitamento di questa sono tali da non poter far prevedere, entro un termine ragionevole, un rendimento normale dei capitali investiti, l'impresa in questione non è stata posta in grado di ottenere, sul mercato dei capitali non sovvenzionato, i mezzi necessari, fra l'al-

tro in ragione della prevista evoluzione del suo cash-flow, per consentirle di realizzare un programma d'investimento divenuto indispensabile. In siffatte circostanze, le autorità pubbliche perseguono, evidentemente, non già l'obiettivo della redditività finanziaria, bensì, in pratica, il salvataggio dell'impresa. Ora, in un mercato unico, qualsiasi aiuto per la sopravvivenza di un'impresa, in particolare in un settore in difficoltà, equivale di fatto all'esportazione della disoccupazione.

Se l'aiuto di cui trattasi, invece di assumere la forma di una partecipazione al capitale, fosse stato concesso sotto forma di garanzia o di prestito al tasso di mercato, la Commissione avrebbe forse potuto ammetterlo, in conformità alla sua politica generale in materia di aiuti d'urgenza, come facente parte integrante del piano di ristrutturazione. Ma il vantaggio che un'impresa trae da una partecipazione al capitale è assai più importante; nella fattispecie, inoltre, esso non è giustificato dalla contropartita offerta. Di conseguenza, pur senza imporre la restituzione dell'aiuto, la Commissione ha chiesto l'eliminazione dei suoi effetti futuri.

La creazione di affiliate non è una ristrutturazione industriale; al massimo si tratta di una ristrutturazione finanziaria, dovuta all'aiuto, non già all'operazione stessa di ristrutturazione. La creazione di nuove società, il cui scopo è quello di proseguire l'attività di un'impresa in difficoltà, non è che un artificio giuridico; essa non modifica affatto la situazione sul piano economico: economicamente, si tratta sempre della stessa impresa e delle attività economiche di un solo gruppo. In tal senso, la decisione impugnata riguarda una sola impresa.

Violazione degli artt. 92, n. 1, e 190 del trattato, insufficienza di motivazione e inesatta valutazione dei fatti

La *ricorrente* sostiene che l'affermazione della Commissione secondo cui l'aiuto del governo belga sarebbe atto ad incidere sugli scambi fra stati membri non è motivata, né esatta. Si può ritenere che un aiuto influisca sugli scambi intracomunitari soltanto se rafforzi la posizione dell'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti e se, conseguentemente, contribuisca ad accrescere la sua capacità di alimentare le correnti di scambio; ora, l'aiuto di cui trattasi è stato concesso in ragione del piano di ristrutturazione, il cui scopo è invece quello di ridurre la capacità di produzione e quindi gli scambi.

Anche se la partecipazione della regione vallona al capitale della *ricorrente* ha permesso a quest'ultima di pagare precedenti debiti, il fatto che i suoi creditori siano in tal modo soddisfatti non incide in alcun modo sugli scambi fra stati membri.

La *Commissione* osserva che, dal momento che la soddisfazione dei creditori permette di mantenere in vita un'impresa che sarebbe fallita se le sue perdite non fossero state coperte da altri, si ha fatalmente un'incidenza sugli scambi. L'impresa, nel senso economico del termine, non ha cessato di produrre e l'aiuto si riflette manifestamente sui prezzi, poiché è servito a ridurre i suoi costi.

Violazione dell'art. 92, n. 1, inesatta valutazione dei fatti

La *ricorrente* critica la decisione impugnata per il fatto che questa si fonda sulla considerazione che l'aiuto concesso sotto forma di partecipazione al suo capitale è solo un «aiuto di salvataggio destinato a consentire all'impresa di far fronte ai propri impegni finanziari».

In realtà, questo aiuto è servito ad abbandonare una produzione non redditizia e a diminuire la capacità di produzione. La *ricorrente* ha cessato la sua attività trasformandosi in società immobiliare; con la concessione dell'aiuto alle tre nuove imprese è stato attuato il piano di ristrutturazione.

La Commissione confonde cose diverse, non distinguendo la partecipazione al capitale della *ricorrente* dalla partecipazione al capitale delle intervenienti. La prima ha consentito alla *ricorrente* di cessare la propria attività e di rendere possibile, in condizioni favorevoli, la creazione delle tre società intervenienti; la seconda non costituisce, manifestamente, un aiuto di salvataggio, ma ha lo scopo di consentire una specializzazione della produzione, come auspicato dalla Commissione.

Le *intervenienti* osservano che l'aiuto di 850 milioni di franchi belgi, concesso sotto forma di partecipazione al capitale, è servito soltanto a creare le tre nuove società e a fornire loro i mezzi necessari per intraprendere la loro attività; esse non hanno dovuto far fronte ad alcun impegno finanziario, né ad alcuna precaria situazione finanziaria, prima della loro costituzione. Le nuove unità di produzione costituite grazie all'aiuto sono

state giudicate redditizie da un ufficio di consulenza finlandese, e la loro produzione si è orientata, come desiderava la Commissione, verso prodotti caratterizzati da un alto valore aggiunto.

La Commissione ritiene di aver rifiutato la tesi delle controparti nell'ambito della discussione dei loro altri mezzi.

Violazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), ed erronea valutazione dei fatti

La *ricorrente* e le *intervenienti* sostengono che a torto, nella decisione impugnata, è stata rifiutata l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), per il motivo che l'interesse della Comunità esigerebbe la riduzione della produzione di carte di massa e l'orientamento verso la produzione di carte speciali. La suddetta norma ammette gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; ora, lo scopo principale dell'aiuto criticato era per l'appunto quello di ridurre la produzione delle carte di massa e di agevolare lo sviluppo della produzione di carte speciali.

La Commissione osserva che l'art. 92, n. 3, non ammette determinati aiuti: esso prevede unicamente delle deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti col mercato comune; queste deroghe si applicano soltanto qualora la Commissione possa accertare che l'impresa beneficiaria offre una contropartita che giustifichi la concessione dell'aiuto, nel senso che l'aiuto è necessario per la realizzazione di uno degli obiettivi enunciati all'art. 92, n. 3. Deve quindi esistere un rapporto diretto fra il livello e l'intensità dell'aiuto, da un lato, e la contropartita

offerta, dall'altro. Nella fattispecie, anche tenuto conto degli sforzi di ristrutturazione, la Commissione non ha potuto considerare compatibili col mercato comune aiuti che non sono necessari per realizzare l'obiettivo di cui all'art. 92, n. 3, lett. c).

Violazione dell'art. 222 del trattato CEE

Le *intervenienti* insistono sul fatto che l'«aiuto» di 850 milioni, incluso nei 2,35 miliardi di franchi belgi considerati nella decisione impugnata, è servito alla creazione delle società intervenienti; questa è stata una delle pietre angolari dell'operazione di ristrutturazione, che la stessa Commissione riconosce rispondente all'interesse della Comunità nel settore cartario.

Contestando in tal modo alla regione vallona il diritto di creare nuove imprese, la Commissione viola l'art. 222 del trattato CEE, secondo cui il trattato «lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli stati membri».

La *Commissione* assume che gli argomenti delle intervenienti sono contraddittori: o vi è stata realmente creazione di nuove imprese con partecipazione pubblica, ed in tal caso non si può parlare di aiuti statali qualora la pubblica amministrazione si comporti come un privato che investa capitali di rischio in condizioni normali di economia di mercato, ovvero la creazione di nuove imprese rientra nell'operazione di ristrutturazione, e allora l'apporto di capitale da parte della pubblica amministrazione costituisce un aiuto statale, ai sensi dell'art. 92, n. 1, come gli altri interventi finanziari dello stato a favore del programma di ristrutturazione.

In ogni caso, l'art. 222 del trattato non sancisce una deroga sistematica all'art. 92 per qualsiasi partecipazione al capitale di imprese. Non tutte le partecipazioni pubbliche sono ipso facto aiuti statali; tutto dipende dalle circostanze in cui esse si realizzano. Quando l'apporto di capitale pubblico riguarda il proseguimento totale o parziale dell'attività di un'impresa in difficoltà, tramite la creazione di nuove entità giuridiche ed è per di più accompagnato da altri interventi finanziari che sono incontestabilmente aiuti statali, si ha un aiuto statale ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato. Ciò è quanto si verifica nella fattispecie, in cui la «creazione» delle società intervenienti non costituisce creazione di attività economiche nuove, bensì un artificio giuridico, vale a dire la trasformazione dei centri di produzione in affiliate, per consentire la prosecuzione delle attività di un'impresa in difficoltà, il cui fallimento sarebbe stato imminente se non fossero state coperte le perdite.

IV — La fase orale del procedimento

La ricorrente e le intervenienti, rappresentate dagli avvocati Goffin e Lodomez, e la Commissione, rappresentata dalla sig.ra Jonczy, hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte all'udienza del 23 maggio 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 luglio 1984.

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 17 dicembre 1982, la SA Intermills, con sede in Andenne (in prosieguo «la ricorrente»), ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/670/CEE, relativa agli aiuti del governo belga a favore di un'impresa del settore cartario (GU L 280, pag. 30).
- 2 Con ordinanza della Corte 22 giugno 1983 sono state ammesse ad intervenire in giudizio a sostegno delle conclusioni della ricorrente le tre imprese SA Intermills-Industrie Andenne, SA Intermills-Industrie Pont-de-Warthe e SA Intermills-Industrie Steinbach (in prosieguo: «le intervenienti»).
- 3 Secondo quanto è possibile accertare in base alla decisione controversa ed ai dati che figurano nel fascicolo di causa, la riorganizzazione finanziata grazie ad un aiuto concesso dallo Stato belga, tramite la Regione vallona, consisteva in un nuovo orientamento della produzione della ricorrente e delle intervenienti, mediante abbandono della fabbricazione di carte di massa e spostamento dell'attività verso la fabbricazione di carte caratterizzate da un alto valore aggiunto. Nell'ambito di tale ristrutturazione, due centri di produzione venivano chiusi, e cioè quello di Saint-Servais e lo stabilimento di Hui-zingen (situato, questo, nella regione fiamminga e dipendente da un'altra società del gruppo); contemporaneamente, la produzione dei centri di Andenne, di Pont-de-Warthe e di Steinbach veniva riorganizzata ed affidata ad imprese industriali dotate ciascuna di autonoma personalità giuridica.
- 4 Il contenuto della decisione controversa si può riassumere come segue:

Nel 1980, la Commissione apprendeva che un'impresa del settore cartario aveva ottenuto, da parte delle autorità belghe, un aiuto sotto forma di prestiti (un prestito con abbuono di interessi di 1 076 milioni di BFR e anticipi recuperabili di 510 milioni di BFR), connessi alla realizzazione di operazioni di riorganizzazione dell'impresa, nonché un aiuto sotto forma di partecipazione dell'esecutivo della regione vallona per un importo di 2 350 milioni di BFR, il cui principale effetto sarebbe stato il salvataggio dell'impresa da una situazione finanziaria molto difficile.

Con comunicazione del 23 luglio 1980, la Commissione richiamava l'attenzione del governo belga sugli obblighi derivanti dall'art. 93, n. 3, del trattato CEE, in fatto di notifica previa dei progetti di aiuto. Il governo belga procedeva alla notifica dell'aiuto in questione con lettera del 6 febbraio 1981. Da questa risulta che la decisione relativa alla concessione dell'aiuto era già stata adottata il 17 luglio 1980 dall'esecutivo della regione vallona. Avendo deciso di iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, la Commissione impartiva al governo belga un termine che scadeva il 10 aprile 1981, per presentare le sue osservazioni. Soltanto dopo un sollecito, il governo belga faceva infine pervenire le sue osservazioni alla Commissione, il 4 agosto 1981. Nell'ambito degli accertamenti previsti dall'art. 93, i governi di tre stati membri manifestavano le proprie obiezioni contro l'aiuto istituito dalle autorità belghe; inoltre, due organizzazioni professionali ed un'impresa dichiaravano di essere contrarie all'aiuto in questione, richiamando l'attenzione della Commissione sulla sovraccapacità esistente nel settore.

La Commissione ritiene che, nella fattispecie, l'aiuto concesso dalle autorità belghe può alterare le condizioni degli scambi fra gli stati membri e alterare o minacciare di alterare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato. Essa considera che l'impresa di cui trattasi versava in una situazione finanziaria estremamente difficile, che sembrava escludere qualsiasi possibilità di ricorso al mercato dei capitali non agevolati; a suo avviso, la partecipazione di 2 350 milioni di BFR ha avuto l'effetto di risolvere i problemi finanziari dell'impresa. Secondo la Commissione, il divieto relativo agli aiuti enunciato dall'art. 92, n. 1, può trovare applicazione anche per i conferimenti di capitale effettuati sia dallo stato, sia da enti locali o altri enti pubblici.

La Commissione ha altresì esaminato la questione se, a favore dell'aiuto di cui trattasi, potesse essere ammessa una deroga in base all'art. 92, n. 3, del trattato. Considerando che questa norma permette la concessione di aiuti «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche», essa ammette che l'aiuto concesso sotto forma di prestiti agevolati ed anticipi rimborsabili può essere considerato compatibile con le esigenze del trattato; questi crediti sono infatti legati alla realizzazione di un programma di investimenti conforme all'interesse della Comunità, in quanto inteso alla riduzione della produzione di carte di massa e al nuovo orientamento dell'impresa verso la produzione di carte speciali caratterizzate da un alto valore aggiunto.

Per contro, la Commissione ritiene che l'aiuto concesso dalle autorità belghe sotto forma di partecipazione al capitale non può fruire di una deroga ai sensi dell'art. 92, n. 3, in quanto questa parte dell'aiuto non è direttamente connessa alla riorganizzazione dell'impresa; si tratterebbe infatti di un «aiuto di salvataggio», destinato a consentire all'impresa di far fronte ai propri impegni finanziari. La Commissione osserva in proposito che «tale aiuto, destinato a consentire il mantenimento in attività di capacità di produzione, può pregiudicare in modo particolarmente grave le condizioni di concorrenza, in quanto il libero gioco delle forze di mercato imporrebbe normalmente la chiusura dell'impresa consentendo ai concorrenti più competitivi di svilupparsi».

In base a queste considerazioni, la Commissione ha deciso, a termini dell'art. 1, che gli aiuti sotto forma di prestito agevolato e gli anticipi rimborsabili sono considerati compatibili con il mercato comune, mentre gli aiuti sotto forma di partecipazione sono incompatibili con l'art. 92 del trattato.

Secondo l'art. 2 della decisione, il Regno del Belgio informa la Commissione, nel termine di tre mesi, delle disposizioni che adotta per evitare che gli aiuti sotto forma di partecipazione «continuino ad avere in futuro effetti distorsivi della concorrenza».

- 5 La ricevibilità del ricorso non è contestata dalla Commissione. Benché la decisione di cui trattasi sia destinata al Regno del Belgio, la Commissione riconosce ch'essa riguarda direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, la società ricorrente, nella sua qualità di beneficiaria dell'aiuto.
- 6 Contro la decisione impugnata, la ricorrente deduce, oltre a vari mezzi di carattere formale, un complesso di mezzi relativi alla inesatta valutazione dei fatti, tenuto conto dei criteri stabiliti dall'art. 92, nn. 1 e 3, nonché alla contraddittorietà e all'insufficienza della motivazione.
- 7 Le tre intervenienti hanno dedotto, in sostanza, gli stessi mezzi, facendo valere inoltre che la Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che, per l'appunto in ragione della riorganizzazione finanziata mediante l'aiuto controverso, ciascuna di esse ha acquistato una personalità giuridica distinta da

quella della società Intermills, alla quale si riferisce la decisione del 22 luglio 1982.

- 8 Poiché questo problema costituisce una questione preliminare rispetto alla valutazione dei vari mezzi dedotti dalle parti interessate, si deve accertare anzitutto quale sia la rispettiva situazione della ricorrente e delle intervenienti con riguardo alla decisione impugnata.

Sulla struttura del gruppo Intermills

- 9 La ricorrente e le intervenienti sostengono che la Commissione ha illustrato in modo inesatto la situazione delle società interessate, presumendo che dell'aiuto in questione, sotto forma di prestiti, di anticipi recuperabili e di partecipazioni, avrebbe beneficiato soltanto la ricorrente. Ora, già prima che venisse adottata la decisione impugnata, e cioè nel giugno 1980, erano state costituite, nell'ambito del piano di riorganizzazione finanziato dagli aiuti, tre nuove società di gestione indipendenti, che hanno fruito di una partecipazione dell'esecutivo della regione vallona, per un importo di 850 milioni di BFR compreso nella cifra di 2 350 milioni che figura nella decisione. Dalla costituzione delle nuove società, la ricorrente non esercita più una propria attività industriale. Sarebbe quindi errato qualificare globalmente l'apporto di capitale come destinato a far fronte agli impegni della ex società Intermills, per consentire a questa di uscire da una difficile situazione finanziaria.

- 10 Inoltre, le intervenienti sostengono che era stato violato il principio di cui all'art. 222 del trattato CEE, relativo al regime della proprietà negli stati membri, in quanto la Commissione, ignorando la creazione delle nuove società di gestione, pretenderebbe in realtà di vietare alla regione vallona di partecipare al capitale di società create nel suo territorio.

- 11 Dalle stesse informazioni fornite dalla ricorrente e dalle intervenienti risulta che attualmente sia la Intermills sia le tre imprese industriali sono controllate dalla regione vallona e che la ricorrente, anche dopo la cessione dei propri impianti di produzione alle tre nuove società, continua ad avere una partecipazione in esse. Si deve quindi constatare che, benché ciascuna delle tre im-

prese industriali sia una persona giuridica distinta dalla vecchia società Intermills, tutte queste imprese costituiscono un solo gruppo, quanto meno con riguardo all'aiuto concesso dalle autorità belghe. La Commissione poteva quindi considerare l'intero gruppo come un'unica «impresa» ai fini dell'applicazione dell'art. 92 del trattato.

- 12 Si deve inoltre notare che la ricorrente e le intervenienti, insistendo sul fatto che la riorganizzazione effettuata grazie all'aiuto di cui è causa costituisce un'unica operazione, dal punto di vista industriale e finanziario, hanno implicitamente riconosciuto che la vecchia società e le nuove società di gestione costituiscono una sola entità economica.
- 13 Infine, non si può far carico alla Commissione di aver violato, con la sua decisione, l'art. 222 del trattato CEE, secondo cui «il presente trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli stati membri». L'applicazione delle norme del trattato relative agli aiuti pubblici non pregiudica in alcun modo la configurazione giuridica data dalla regione vallona alle nuove società industriali create con il suo aiuto.
- 14 Ne risulta che il mezzo relativo al fatto che la Commissione non avrebbe tenuto conto della situazione giuridica della ricorrente e delle intervenienti dev'essere disatteso.

Sui mezzi di carattere formale

- 15 Sul piano formale, la ricorrente e le intervenienti sostengono in primo luogo che, contrariamente a quanto disposto dall'art. 93, n. 2, esse non sono state individualmente invitate a presentare le loro osservazioni prima che venisse adottata una decisione circa la compatibilità col trattato degli aiuti loro concessi. La comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 20 marzo 1981 (C 61, pag. 3), concepita in termini generici, non risponderebbe alle esigenze della suddetta norma.
- 16 Secondo l'art. 93, n. 2, la Commissione decide in materia di aiuti, «dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni». Va osservato che gli «interessati» ai sensi di questa disposizione sono non soltanto l'impresa o le imprese beneficiarie di un aiuto, ma anche le persone, imprese o associa-

zioni, e in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali, eventualmente lese nei loro interessi dalla concessione dell'aiuto. Si tratta, in altri termini, di una cerchia indeterminata di destinatari.

- 17 Ne consegue che l'art. 93, n. 2, non impone una intimazione individuale a singoli interessati. Il suo unico scopo è quello di obbligare la Commissione a far sì che tutte le persone potenzialmente interessate siano informate e abbiano la possibilità di far valere il proprio punto di vista. Perciò, la pubblicazione di una comunicazione nella Gazzetta ufficiale risulta essere un mezzo adeguato allo scopo di informare tutti gli interessati dell'avvio di un procedimento.
- 18 Nella fattispecie, le indicazioni contenute nella suddetta comunicazione, relativa «alla concessione di aiuti da parte del governo belga ad un'impresa cartaria avente sei centri di produzione in Belgio e la cui produzione principale è rappresentata dalla carta da stampa e scrittura», erano sufficientemente precise perché le società di cui trattasi — che erano, a quell'epoca, perfettamente al corrente dell'aiuto loro concesso — potessero rendersi conto senza alcun dubbio del fatto di essere interessate dagli accertimenti.
- 19 Per le ragioni esposte, questo mezzo deve quindi essere disatteso.
- 20 Nello stesso ordine di idee, la ricorrente fa valere inoltre che la Commissione, nella suddetta comunicazione, avrebbe pubblicamente anticipato la propria decisione, usando la seguente formula: «la Commissione ha constatato che . . . questo aiuto . . . può alterare le condizioni degli scambi fra gli stati membri, in misura contraria all'interesse comune».
- 21 È vero che l'uso, da parte della Commissione, dell'espressione «ha constatato» può dare, a prima vista, l'impressione che la Commissione abbia anticipato una constatazione che l'art. 93, n. 2, le permette di fare soltanto dopo aver posto gli interessati in condizione di presentare le loro osservazioni; ciò non toglie che la comunicazione, considerata nel contesto, dello svolgimento del procedimento contemplato dalla suddetta norma, non aveva e non poteva

avere altro significato che quello di render nota l'apertura di un procedimento di accertamento sull'aiuto concesso dalle autorità belghe. Ciò risultava, d'altronde, chiaramente dal fatto che nella comunicazione si invitavano gli interessati a presentare le loro osservazioni entro un certo termine. In quella fase del procedimento, la Commissione era del resto perfettamente legittimata a far conoscere le sue riserve nei confronti del progetto di cui aveva avuto notizia, in modo da rendere edotti tutti gli interessati della sua prima reazione e di consentire così all'impresa in questione di provvedere alla difesa dei suoi interessi.

22 Anche questo mezzo deve quindi essere disatteso.

Sui mezzi relativi all'inesatta valutazione dei fatti, nonché alla contraddittorietà ed insufficienza della motivazione

23 Senza distinguere, in proposito, fra l'applicazione del n. 1 e quella del n. 3 dell'art. 92, la ricorrente e le intervenienti criticano la decisione impugnata per essere questa basata su una errata valutazione dei fatti, nonché su una motivazione contraddittoria e, in determinati punti, insufficiente.

24 Esse fanno valere in particolare che l'aiuto concesso sotto forma di partecipazioni non è, come sostiene la Commissione, un semplice «aiuto di salvataggio», destinato a risolvere i problemi finanziari dell'impresa, e che invece questa parte dell'aiuto — insieme con i prestiti e gli anticipi che la Commissione considera compatibili col trattato — è servita a finanziare i costi per la cessazione di una produzione non redditizia e ad orientare l'attività delle imprese verso produzioni che offrono migliori prospettive di redditività. Al riguardo la ricorrente e le intervenienti sottolineano che i vari apporti finanziari sono serviti indistintamente a realizzare tale piano di riorganizzazione nel suo complesso, senza che sia possibile distinguere, quanto alla loro destinazione, fra gli apporti di capitale e gli apporti sotto forma di prestiti e di anticipi.

25 In secondo luogo, la ricorrente e le intervenienti criticano la decisione impugnata per la contraddittorietà della motivazione. L'aiuto qualificato come in-

compatibile col trattato sarebbe stato infatti destinato ad uno scopo di riorganizzazione, e cioè all'abbandono della produzione di carte di massa e dall'orientamento dell'impresa verso la produzione di carte speciali, riorganizzazione che la Commissione considererebbe, nella stessa decisione, come un obiettivo economico che merita di essere perseguito nell'interesse della Comunità.

26 Infine, la ricorrente e le intervenienti assumono che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata, in quanto la Commissione non avrebbe in alcun modo dimostrato che, mediante la concessione dell'aiuto di cui trattasi, si sarebbero pregiudicati gli scambi fra stati membri e si sarebbe falsata la concorrenza nel mercato comune. Questo aiuto, infatti, lungi dall'implicare un rafforzamento della posizione della ricorrente sul mercato, sarebbe stato volto ad una riduzione della produzione e ad un orientamento di questa verso settori più redditizi. La ricorrente e le intervenienti ricordano in proposito la sentenza 17 settembre 1980 (causa 730/79, Philip Morris, Racc. pag. 2671, punto 11 della motivazione), in cui la Corte avrebbe riconosciuto l'esistenza di un pregiudizio per la concorrenza soltanto qualora «un aiuto finanziario concesso dallo stato rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari».

27 La Commissione giustifica la propria decisione sostenendo che è «evidente» che una partecipazione di 2 350 milioni di BFR, da parte di enti pubblici, in un'impresa il cui capitale e le cui riserve ammontano a 1 250 milioni di franchi belgi, deve necessariamente considerarsi come un'operazione mirante a far uscire l'impresa da una precaria situazione finanziaria, in quanto il problema cruciale costituito dall'entità degli oneri finanziari dell'impresa viene in tal modo risolto dall'apporto di capitali nuovi di cui l'impresa non sopporta nemmeno i costi di acquisizione. L'aiuto così concesso ridurrebbe le spese fisse dell'impresa e contribuirebbe quindi a provocare distorsioni di concorrenza nella Comunità. A suo avviso, qualora l'apporto netto di capitale superi l'importo dell'attivo netto dell'impresa beneficiaria, si tratterebbe di un'operazione di salvataggio destinata a mantenere sul mercato un'impresa altrimenti destinata a scomparire. Un provvedimento del genere, specialmente in un settore in difficoltà, equivarrebbe in realtà all'esportazione di disoccupazione in altri stati membri.

- 28 La Commissione ammette, tuttavia, che le spese direttamente connesse ai licenziamenti dovuti alla chiusura di taluni impianti possono essere considerate parte delle spese di riorganizzazione propriamente dette, in relazione alle quali l'impresa ha fruito di aiuti considerati compatibili col mercato comune. Non essendo stata informata del costo effettivo di tali licenziamenti, la Commissione non avrebbe potuto tenerne conto e, in ogni caso, le suddette spese non avrebbero potuto assorbire l'intero importo delle partecipazioni.
- 29 L'art. 92, n. 1, del trattato CEE recita: «Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, gli aiuti concessi dagli stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- 30 Secondo il n. 3, lett. c), dello stesso articolo, cui si riferisce la decisione controversa, possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività . . . economiche», sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- 31 Dalle citate disposizioni risulta che il trattato prende in considerazione gli aiuti concessi dagli stati o mediante risorse statali «sotto qualsiasi forma». Ne consegue che non si può fare una distinzione di principio a seconda che un aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazione al capitale delle imprese. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'art. 92, qualora siano soddisfatte le condizioni stabilite da questa norma.
- 32 Come è stato ammesso dalla stessa Commissione, la concessione di aiuti, specialmente sotto forma di assunzione di partecipazioni da parte dello stato o di enti pubblici, non può essere considerata automaticamente contrastante con le disposizioni del trattato. Indipendentemente dalla forma sotto la quale vengono concessi gli aiuti, e cioè che si tratti di prestiti o di partecipazioni, la Commissione deve quindi accertare se siffatti aiuti siano in contrasto con l'art. 92, n. 1, e valutare, in caso affermativo, se essi non possano eventualmente essere esonerati dal divieto in forza del n. 3 dello stesso articolo, motivando in relazione a ciò la propria decisione.

- 33 Tenuto conto di questi criteri di valutazione, le critiche della ricorrente e delle intervenienti risultano fondate in quanto la decisione controversa implica effettivamente contraddizioni e non consente di individuare, per taluni punti decisivi, i motivi del comportamento della Commissione. Queste incertezze e contraddizioni riguardano sia la giustificazione economica dell'aiuto, sia la questione se detto aiuto potesse alterare la concorrenza nel mercato comune.
- 34 Per quanto riguarda, anzitutto, la giustificazione economica dell'aiuto, la Commissione ammette, nella motivazione della decisione, che l'obiettivo di riorganizzazione perseguito dalla ricorrente e dalle intervenienti corrisponde, di per sé, allo scopo perseguito dalla stessa Commissione per quanto riguarda lo sviluppo dell'industria cartaria europea. Questa considerazione sembra essere il motivo essenziale che ha indotto la Commissione a riconoscere la compatibilità col trattato dell'aiuto concesso sotto forma di prestiti agevolati e di anticipi.
- 35 La Commissione non ha invece fornito alcun motivo di cui si possa accertare la fondatezza per quanto riguarda la diversa valutazione da essa data della partecipazione pubblica al capitale dell'impresa beneficiaria. In proposito essa si limita dichiarare che l'aiuto erogato sotto questa forma non era «direttamente connesso alla riorganizzazione dell'impresa» e che si trattava di un «aiuto di salvaggio» di carattere puramente finanziario, tenuto conto delle perdite registrate dall'impresa negli ultimi esercizi; nel corso della fase scritta, essa ha precisato che l'importo della partecipazione degli enti pubblici superava l'importo del capitale e delle riserve dell'impresa. Facendo queste valutazioni, senza indicare alcun motivo oltre alle surricordate affermazioni, la Commissione non ha debitamente spiegato perché, nel valutare la riorganizzazione di cui trattasi — che era al tempo stesso industriale e finanziaria e che, secondo la ricorrente e le intervenienti, costituiva un'unica operazione — si dovesse distinguere così nettamente tra gli effetti dell'aiuto concesso sotto forma di prestiti agevolati e gli effetti degli apporti di capitale sotto forma di partecipazioni.

- 36 Si deve osservare, al riguardo, che in corso di causa la Commissione ha ammesso che le partecipazioni, benché da essa condannate in blocco, potrebbero essere compatibili col trattato nella misura in cui erano destinate a coprire le spese di licenziamento connesse alla cessazione di produzioni non redditizie. Risulta quindi che non è stato tenuto debitamente conto neppure dell'incidenza del costo sociale della riconversione, che costituisce un aspetto sostanziale dell'operazione.
- 37 Quanto al pregiudizio che l'aiuto controverso avrebbe arrecato alla concorrenza nel mercato comune, la Commissione si è riferita, da un lato a quanto disposto dall'art. 92, n. 1, e, dall'altro, alla condizione posta dal n. 3 dello stesso articolo, a norma del quale un aiuto può essere esonerato dal divieto soltanto se la sua concessione non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- 38 Per quanto riguarda il primo aspetto, nella motivazione della decisione ci si limita a constatare obiezioni sollevate dai governi di tre stati membri, da due organizzazioni professionali e da un'impresa del settore interessato. A parte questa allusione, non si fornisce alcuna indicazione concreta circa la natura dell'asserito pregiudizio per la concorrenza.
- 39 Quanto al secondo aspetto, dopo aver constatato che l'aiuto concesso sotto forma di partecipazioni al capitale non è direttamente connesso alla riorganizzazione dell'impresa, e che si tratta di un «aiuto di salvataggio», la Commissione dichiara che un aiuto del genere «può pregiudicare in modo particolarmente grave le condizioni di concorrenza, in quanto il libero gioco delle forze di mercato imporrebbe normalmente la chiusura dell'impresa consentendo ai concorrenti più competitivi di svilupparsi». In proposito si deve rilevare che il pagamento di vecchi debiti, destinato a garantire la sopravvivenza di un'impresa, non ha necessariamente l'effetto di alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, ai sensi dell'art. 92, n. 3, qualora una siffatta operazione sia accompagnata, ad esempio, da un piano di riorganizzazione. Nella fattispecie, non è stato provato perché il comportamento della ricorrente sul mercato, dopo che, grazie alla concessione dell'aiuto, essa aveva dato un nuovo orientamento alla sua produzione, potesse alterare le condizioni degli scambi a tal punto che la scomparsa dell'impresa sarebbe stata preferibile al suo salvataggio.
- 40 La decisione impugnata dev'essere perciò annullata.

- 41 Tenuto conto di quanto precede, non sembra necessario esaminare i mezzi relativi alla inesatta valutazione dei fatti ed alla circostanza che la decisione impugnata lederebbe i diritti di carattere civile della ricorrente e delle intervenienti, senza che il sistema giurisdizionale del trattato CEE offra agli interessati alcun mezzo d'impugnazione conforme alle esigenze dell'art. 6 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sulle spese

- 42 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Commissione è rimasta soccombente; le spese, comprese quelle delle intervenienti, vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° La decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/670/CEE, relativa agli aiuti del governo belga a favore di un'impresa del settore cartario, è annullata.
- 2° Le spese del giudizio, comprese quelle delle intervenienti, sono poste a carico della Commissione.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris
Pescatore	O'Keeffe	Koopmans	Everling
			Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 14 novembre 1984.

Per il cancelliere
D. Louterman
amministratore

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart