

SENTENZA DELLA CORTE

5 ottobre 1994 ^{*}

Nella causa C-47/91,

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata italiana, 5, rue Marie-Adélaïde,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Antonino Abate, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della lettera 23 novembre 1990 con cui la Commissione delle Comunità europee ha informato il governo italiano della propria decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, primo comma, del Trat-

^{*} Lingua processuale: l'italiano.

tato contro la concessione di aiuti alla società Italgrani da parte delle autorità italiane, decisione accompagnata dall'ingiunzione di sospendere detti aiuti,

LA CORTE,

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, facente funzione di presidente, J. C. Moitinho de Almeida e M. Diez Velasco, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet (relatore), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 2 febbraio 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 marzo 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con ricorso presentato alla cancelleria il 31 gennaio 1991, la Repubblica italiana, a norma dell'art. 173 del Trattato CEE, ha chiesto l'annullamento della decisione della Commissione, comunicata con lettera 23 novembre 1990, di avviare il procedimento di esame di cui all'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato CEE contro

la concessione di aiuti alla società Italgrani da parte delle autorità italiane, decisione accompagnata dall'ingiunzione di sospendere detti aiuti (in prosieguo: la «decisione di avvio del procedimento»). Questa decisione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (C 315 del 14 dicembre 1990, pag. 7) e la sua versione modificata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (C 11 del 17 gennaio 1991, pag. 32).

- 2 Dagli atti di causa risulta che la legge italiana 1° marzo 1986, n. 64 (in prosieguo: la «legge di aiuti per il Mezzogiorno»), ha istituito un regime generale di aiuti a favore del Mezzogiorno. In conformità all'art. 93, n. 3, del Trattato tale disciplina è stata notificata alla Commissione il 2 maggio 1986.

- 3 Con decisione 2 marzo 1988, 88/318/CEE (in prosieguo: la «decisione di approvazione del regime generale italiano», GU L 143, pag. 37), la Commissione ha approvato il regime generale di aiuti istituito a favore del Mezzogiorno. L'art. 9 della decisione ha fatto tuttavia obbligo alla Repubblica italiana di rispettare le disposizioni e i regolamenti comunitari, vigenti o da adottare successivamente, in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuto nei settori dell'industria, dell'agricoltura e della pesca.

- 4 In seguito a tale decisione, il ministro italiano per gli interventi nel Mezzogiorno ha concesso aiuti alla società napoletana Italgrani stipulando con essa un «contratto di programma», approvato il 12 aprile 1990 dal Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (in prosieguo: il «CIPI»).

- 5 Il contratto di programma di cui trattasi si articolava su vari punti: la costruzione di impianti industriali che utilizzano materie prime di origine agricola (cereali, bar-

babietole, soia, frutta), fra cui una fabbrica di amido e una di glucosio, la produzione di olio di semi, quella di semole e di farine, la formazione di scorte di prodotti agricoli, un programma di ricerca e la formazione del personale della società.

- 6 Il 26 luglio 1990, in seguito ad un reclamo proposto dalla Casillo Grani, una società concorrente dell'Italgrani, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di inviarle informazioni su detti aiuti. Il 7 settembre 1990 le autorità italiane hanno notificato la decisione del CIPI che approvava il contratto di programma stipulato con l'Italgrani. Esse hanno fornito informazioni aggiuntive su detti aiuti nel corso di una riunione tenutasi nel settembre 1990 e con lettere inviate durante il mese di ottobre dello stesso anno.
- 7 Con lettera 23 novembre 1990, la Commissione ha comunicato al governo italiano la propria decisione di avviare il procedimento di esame in contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato per quanto riguarda la maggior parte degli aiuti concessi all'Italgrani e intimava ad esso la loro sospensione.
- 8 Nella motivazione della sua decisione la Commissione ha espresso dubbi quanto al rispetto da parte delle autorità italiane delle due condizioni alle quali essa avrebbe subordinato l'approvazione del regime generale. Dette autorità avrebbero ignorato le disposizioni e i regolamenti comunitari in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuti nel settore dell'agricoltura, contrariamente a quanto prescritto loro dall'art. 9 della decisione di approvazione del regime generale (punto D della decisione). La Commissione rilevava inoltre che le informazioni in suo possesso non le consentivano di stabilire se fossero stati rispettati «i massimali di intensità» da essa, a suo avviso, menzionati nella decisione di approvazione del regime generale.

- 9 Dopo aver esaminato i vari aiuti, la Commissione ha ritenuto che gli aiuti concessi all'Italgrani non sembrano poter beneficiare di alcuna delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. a) (aiuti in favore delle regioni sfavorite o in difficoltà) e lett. c) (aiuti settoriali o regionali), del Trattato (punto I.1 della decisione). Essa ha aggiunto che «a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato CEE non può essere data esecuzione alle misure progettate prima che la procedura prevista dal n. 2 del medesimo articolo abbia condotto ad una decisione definitiva» (punto I.3 della decisione). Essa ha ricordato del pari che gli aiuti versati in violazione di detto principio potevano costituire oggetto di ripetizione dai loro beneficiari e che le spese comunitarie che sarebbero state da essi riguardate non avrebbero potuto essere imputate al FEAOG (punto I.4 della decisione).
- 10 Il presente ricorso è diretto contro detta decisione.
- 11 Il governo italiano addebita alla Commissione di aver considerato gli aiuti inizialmente previsti a favore dell'Italgrani aiuti nuovi, vale a dire aiuti non autorizzati, e di avere di conseguenza disposto la sospensione del loro versamento a norma dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato.
- 12 Orbene, il «contratto di programma» stipulato con la società Italgrani e ratificato il 12 aprile 1990 dal CIPI costituirebbe soltanto un'applicazione del regime generale italiano di aiuti. Poiché la Commissione avrebbe approvato questo programma nella menzionata decisione 88/318 senza riservarsi la possibilità di un esame successivo delle misure individuali di esecuzione, il governo italiano sostiene che gli aiuti accordati all'Italgrani non dovevano essere notificati, in quanto essi erano già stati autorizzati e dovevano quindi essere considerati aiuti esistenti ai sensi dell'art. 93, n. 1, del Trattato. Di conseguenza, la Commissione non avrebbe potuto disporre la sospensione, poiché questa è prevista dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato soltanto per gli aiuti nuovi.

- 13 Sempre secondo il governo italiano, la Commissione ha potuto disporre la sospensione degli aiuti soltanto in quanto, pur affermando nella decisione di avvio del procedimento che essa si è limitata ad accertare se gli aiuti concessi all'Italgrani rientrassero nella sua decisione di approvazione del regime generale, essa li ha in realtà valutati direttamente rispetto all'art. 92 del Trattato. In tal modo, avrebbe implicitamente modificato la sua decisione 2 marzo 1988, 88/318, con cui aveva considerato il regime generale compatibile col Trattato. Essa avrebbe quindi violato i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.
- 14 Il 9 aprile 1991 la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità sostenendo che l'atto impugnato era soltanto un atto preparatorio. La Corte, con sentenza 30 giugno 1992 (Racc. pag. I-4145), ha respinto l'eccezione senza impegnare la discussione nel merito.
- 15 Nelle memorie presentate dopo detta sentenza, la Commissione formula inoltre tre osservazioni qualificate da essa preliminari.
- 16 In primo luogo, la Commissione rileva che il 16 agosto 1991 essa ha infine autorizzato gli aiuti a favore dell'Italgrani in base ad alcune modifiche e modalità proposte dalle autorità italiane nel corso del procedimento di esame (decisione della Commissione 16 agosto 1991, 91/474/CEE, concernente gli aiuti concessi dal governo italiano alla società Italgrani per la realizzazione di un complesso agro-alimentare nel Mezzogiorno, GU L 254 dell'11 settembre 1991, pag. 14, in prosieguo: la «decisione finale di autorizzazione»). Essa sostiene che l'annullamento della decisione di avvio del procedimento priverebbe di fondamento giuridico la decisione finale di autorizzazione e di conseguenza la renderebbe illecita.
- 17 In secondo luogo, la Commissione sostiene che il ricorso di cui trattasi, poiché non deferisce al sindacato della Corte le valutazioni economiche che sono alla base della decisione di avvio del procedimento e ne impugna soltanto aspetti marginali, non è idoneo a determinarne l'annullamento.

- 18 In terzo luogo, la Commissione osserva che, poiché la decisione impugnata non produce più un effetto sospensivo dopo la modifica da parte delle autorità italiane degli aiuti inizialmente previsti a favore dell'Italgrani, il ricorso è divenuto privo di oggetto.
- 19 Si deve constatare che le prime due osservazioni della Commissione non si basano su elementi di diritto o di fatto che siano emersi dopo la discussione sulla ricevibilità del ricorso del governo italiano terminata con la summenzionata sentenza 30 giugno 1992. Queste osservazioni devono essere quindi respinte. Quanto alla terza osservazione, è sufficiente constatare che la decisione di sospensione ha avuto effetti durante un certo periodo.
- 20 Nel merito, occorre rilevare anzitutto che gli aiuti concessi all'Italgrani rientrano nell'ambito del regime generale di aiuti istituito dalla legge di aiuti per il Mezzogiorno, come ha ammesso la stessa Commissione (v. la decisione di avvio del procedimento, punto A, quinto capoverso, e punto C, nonché la decisione finale di autorizzazione degli aiuti 16 agosto 1991, punto I, terzo capoverso).
- 21 Si deve sottolineare inoltre come, una volta che sia stato approvato un regime generale di aiuti, le misure individuali di esecuzione non debbano essere notificate alla Commissione, salvo se alcune riserve siano state formulate al riguardo dalla Commissione nella decisione di approvazione, come la stessa Commissione ha ammesso nella sua *Quattordicesima Relazione sulla politica di concorrenza* (punto 203) e nelle cause Irish Cement/Commissione (v. cause riunite 166/86 e 200/86, Racc. 1988, pag. 6482). Infatti, poiché gli aiuti individuali costituiscono mere

misure di esecuzione del regime generale di aiuti, gli elementi che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione per valutarli coinciderebbero con quelli che essa ha applicato in occasione dell'esame del regime generale. È pertanto inutile sottoporre gli aiuti individuali all'esame della Commissione.

22 Nella specie, la Commissione sostiene di aver formulato una riserva quanto all'approvazione del regime generale italiano. Nel controricorso essa afferma che, in un telex da essa inviato al governo italiano il 14 novembre 1986, si sarebbe riservata il diritto di pronunciarsi successivamente sulle disposizioni della legge di aiuti per il Mezzogiorno relative ai prodotti agricoli. Essa avrebbe quindi avvertito detto governo che non si sarebbe pronunciata su dette disposizioni fintantoché non le sarebbero state notificate «le modalità di applicazione degli aiuti per i prodotti dei settori agricolo e agro-alimentare (...) che le varie regioni del Mezzogiorno (dovevano) stabilire nell'ambito delle loro competenze». Non essendo state mai adottate dette misure di applicazione, gli aiuti concessi all'Italgrani, che riguardano prodotti agricoli, non fruirebbero della dispensa dalla notifica derivante dalla decisione di approvazione del regime generale italiano.

23 Questo argomento non può essere accolto. Quale che sia il significato da attribuire a detto telex, è sufficiente rilevare che la Commissione non ne ha riprodotto la sostanza nella sua decisione di approvazione del regime generale italiano.

24 Occorre rilevare inoltre che la Commissione, quando si occupa di un aiuto individuale che si sostiene essere stato concesso in base ad un regime già autorizzato, non può subito esaminarlo direttamente rispetto al Trattato. Essa deve limitarsi anzitutto, prima dell'inizio di qualsiasi procedimento, a stabilire se l'aiuto rientri nel regime generale e soddisfi le condizioni fissate dalla decisione di approvazione dello stesso. Se non procedesse in tal modo, la Commissione potrebbe, in occasione dell'esame di ciascun aiuto individuale, modificare la sua decisione di appro-

vazione del regime di aiuti, la quale presupponeva già un esame alla luce dell'art. 92 del Trattato. I principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto in tal caso sarebbero posti a repentaglio tanto per gli Stati membri quanto per gli operatori economici, poiché aiuti individuali rigorosamente conformi alla decisione di approvazione del regime di aiuti in qualsiasi momento potrebbero essere rimessi in discussione dalla Commissione.

- 25 Qualora, a seguito di un esame così limitato, la Commissione constati che l'aiuto individuale è conforme alla sua decisione di approvazione del regime di cui trattasi, detto aiuto dovrà essere considerato un aiuto autorizzato, e quindi un aiuto esistente. La Commissione non potrà pertanto disporre la sospensione poiché l'art. 93, n. 3, del Trattato le attribuisce tale potere soltanto per gli aiuti nuovi.
- 26 Al contrario, se la Commissione constata che l'aiuto individuale non rientra nella sua decisione di approvazione del regime, l'aiuto deve essere considerato un aiuto nuovo. Qualora detto aiuto non le fosse stato notificato, «la Commissione, dopo aver posto lo Stato membro interessato in condizioni di esprimersi al riguardo, può ingiungergli per mezzo di una decisione provvisoria, nelle more dell'esame dell'aiuto, di sospenderne immediatamente il versamento e di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, informazioni e dati necessari per esaminare la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune» (v. sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Boussac, Racc. pag. I-307, punto 19).
- 27 A questo proposito, la Commissione sostiene che, per la parte in cui esso prevedeva aiuti per la produzione di amido, il contratto di programma stipulato con l'Italgrani violava la sua decisione di approvazione del regime generale italiano degli aiuti di Stato. Nel 1987 essa avrebbe annunciato, in una pubblicazione intitolata *La politica di concorrenza nell'agricoltura*, che gli Stati non potevano più accordare aiuti nei settori esclusi dai finanziamenti comunitari. Ciò valeva per il

settore dell'amido: il regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 51, pag. 1), avrebbe infatti posto fine ai finanziamenti comunitari per gli investimenti in tale settore. Poiché l'art. 9 della decisione di approvazione imponeva alle autorità italiane di rispettare, in sede di attuazione del regime generale, le disposizioni e i regolamenti comunitari in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuti nel settore dell'agricoltura, gli aiuti concessi dall'Italia all'Italgrani dovevano essere considerati vietati dalla normativa comunitaria e quindi non riguardati dalla decisione di approvazione del regime generale. Di conseguenza, la Commissione sarebbe stata legittimata a considerarli aiuti nuovi e a disporne la sospensione.

- 28 Questo argomento deve essere disatteso. Dalla decisione di avvio del procedimento emerge che la Commissione ha direttamente valutato la compatibilità dell'aiuto per la costruzione di una fabbrica di amido con l'art. 92 del Trattato. Essa ha infatti rilevato che, poiché gli investimenti riguardanti l'amido erano esclusi dal finanziamento comunitario, avrebbe potuto autorizzare aiuti di Stato in questa materia soltanto se essi soddisfacevano le condizioni di cui all'art. 92 del Trattato. Ha ritenuto che ciò non si verificasse nel caso di specie: da un lato, il settore dell'amido era caratterizzato da una sovraccapacità produttiva notevole e, dall'altro, la creazione di una capacità di produzione supplementare di circa 357 000 tonnellate — che non avrebbe trovato comprovatamente sbocchi nuovi — rischiava di perturbare il mercato dell'industria dell'amido (punto E.1).

- 29 Dalla decisione di avviare il procedimento risulta altresì che la Commissione ha esaminato altri aiuti previsti a favore dell'Italgrani alla luce del Trattato e non con riferimento alla sua decisione di approvazione del regime generale. La Commissione era così disposta ad ammettere la compatibilità con l'art. 92 del Trattato dell'aiuto per la produzione di olio di semi soltanto a condizione che la sua entità non superasse il 50% e/o al tempo stesso fossero abbandonate capacità di produzione equivalenti (punto E.3). Per quanto riguarda gli aiuti per la produzione di semole e

di farine, essa ha rilevato che vi era sovraccapacità produttiva strutturale della produzione e che la concessione di aiuti in questo settore rischiava di perturbare gli scambi fra gli Stati membri (punto E.4). Quanto agli aiuti per la ricerca, la Commissione ha considerato che non disponeva di informazioni sufficienti a valutare la loro compatibilità con l'art. 92 del Trattato (punto F).

- 30 Dalle suddette considerazioni risulta che, disponendo la sospensione del loro versamento, la Commissione ha considerato nuovi gli aiuti sopra elencati senza accertare se gli stessi non fossero autorizzati dalla decisione di approvazione del regime generale.
- 31 Per contro, dalla decisione di avviare il procedimento emerge che la Commissione ha debitamente constatato l'incompatibilità dell'aiuto per la formazione di scorte di prodotti agricoli con la decisione di approvazione del regime generale. Essa ha infatti rilevato che le autorità italiane avevano accordato questo aiuto in violazione delle organizzazioni comuni di mercato che l'art. 9 della decisione di approvazione del regime generale imponeva loro però di rispettare (punto G).
- 32 La Commissione sostiene inoltre che, malgrado reiterate domande presentate fra il 26 luglio e il 23 novembre 1990, il governo italiano non le ha fornito le informazioni necessarie per dissipare i suoi dubbi quanto alla conformità degli aiuti concessi all'Italgrani alla sua decisione di approvazione del regime generale italiano. La mancanza di collaborazione delle autorità italiane l'avrebbe quindi costretta ad iniziare il procedimento di esame in contraddittorio degli aiuti e a disporre la loro sospensione.

- 33 Si deve rilevare che, siccome l'art. 93, n. 3, del Trattato autorizza la Commissione a disporre la sospensione del versamento soltanto per gli aiuti nuovi, non è sufficiente che essa nutra meri dubbi sulla conformità di aiuti individuali alla sua decisione di approvazione del regime di aiuti.
- 34 Se la Commissione ha dubbi sulla conformità degli aiuti individuali alla sua decisione di approvazione del regime generale, è suo compito ingiungere allo Stato membro interessato di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, informazioni e dati necessari per pronunciarsi sulla conformità dell'aiuto controverso alla sua decisione di approvazione del regime di aiuti.
- 35 Qualora lo Stato membro ometta, nonostante l'ingiunzione della Commissione, di fornire le informazioni richieste, questa può, per motivi analoghi a quelli indicati nella summenzionata sentenza 14 febbraio 1990, Boussac, disporre la sospensione e valutarne direttamente la conformità al Trattato, come se si trattasse di un aiuto nuovo.
- 36 Nella specie, è vero che dalla decisione di avvio del procedimento emerge che la Commissione ha ritenuto che le informazioni fornite dalle autorità italiane non le consentissero di pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti per la produzione d'isoglucosio (punto E.2, secondo capoverso) e degli aiuti per la formazione (punto H) con la sua decisione di approvazione del regime generale. Il governo italiano nega però formalmente di aver mancato al suo dovere di collaborazione. Inoltre, la Commissione non ha prodotto alcun documento col quale, prima di disporre la sospensione degli aiuti inizialmente previsti in favore dell'Italgrani, essa avrebbe ingiunto alle autorità italiane di fornirle, entro un determinato termine, tutti i dati

necessari per controllare la conformità di detti aiuti alla sua decisione di approvazione del regime generale italiano.

- 37 Dalle precedenti considerazioni discende che, disponendo la sospensione degli aiuti per la costruzione di una fabbrica di amido e di glucosio, degli aiuti per la produzione di olio di semi, di semole e di farine, degli aiuti per la ricerca e per la formazione, a causa di meri dubbi quanto alla loro conformità con la sua decisione di approvazione del regime generale italiano, la Commissione ha violato l'art. 93, nn. 2 e 3, del Trattato. Tale considerazione non vale solo per l'ingiunzione di sospendere l'aiuto per la formazione di scorte di prodotti agricoli, come si è sopra sottolineato al punto 31.
- 38 La censura del governo italiano ha ad oggetto soltanto le disposizioni della decisione di avvio del procedimento che sospendono la concessione degli aiuti inizialmente previsti a favore dell'Italgrani. Essendo separabile questa parte dal resto della decisione, si devono annullare soltanto i punti I.3 e I.4 della decisione stessa, salvo per la parte in cui essi riguardano l'aiuto per la formazione di scorte di prodotti agricoli. Il punto I.3 dispone la sospensione del versamento degli aiuti e il punto I.4 ricorda che gli aiuti versati nonostante detta intimazione possono costituire oggetto di ripetizione dai loro beneficiari e che le spese comunitarie che sarebbero riguardate da essi potrebbero non essere imputate al FEAOG.

Sulle spese

- 39 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte che soccombe è condannata alle spese. La Commissione è rimasta soccombente e dev'essere quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Sono annullati i punti I.3 e I.4 della decisione della Commissione, notificata al governo italiano con lettera 23 novembre 1990, di avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato contro la concessione da parte delle autorità italiane di aiuti alla società Italgrani, salvo per la parte in cui essi riguardano l'aiuto per la formazione di scorte di prodotti agricoli.
- 2) La Commissione è condannata alle spese.

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 ottobre 1994.

Il cancelliere

Il presidente facente funzioni

R. Grass

G. F. Mancini

presidente della Seconda e Sesta Sezione