

SENTENZA DELLA CORTE
2 aprile 1998 *

Nel procedimento C-367/95 P,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Jean-Louis Dewost, direttore generale del servizio giuridico, Jean-Paul Keppenne e Michel Nolin, membri del medesimo servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Jean-Marc Belorgey, chargé de mission presso la stessa direzione, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

e

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Klocke, Regierungsrat presso lo stesso ministero, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il francese.

Regno di Spagna, rappresentato dalla signora Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agente,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor Marc Fierstra, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,

intervenant,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Quarta Sezione ampliata) il 28 settembre 1995 nella causa T-95/94, Sytraval e Brink's France/Commissione (Racc. pag. II-2651),

procedimento in cui le altre parti sono:

Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e Brink's France SARL,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relatore), H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 maggio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ricorso depositato in cancelleria il 28 novembre 1995, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso avverso la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Quarta Sezione ampliata) 28 settembre 1995 nella causa T-95/94, Sytraval e Brink's France/Commissione (Racc. pag. II-2651; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), che ha annullato la decisione della Commissione 31 dicembre 1993 (in prosieguo: la «decisione controversa»), recante rigetto della domanda della Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e della Brink's France SARL intesa a far constatare che la Repubblica francese aveva violato gli artt. 92 e 93 del Trattato CE concedendo aiuti all'impresa Sécurop SA (in prosieguo: la «Sécurop»).
- 2 La Repubblica francese, interveniente in primo grado a sostegno delle conclusioni della Commissione, ha presentato una comparsa di risposta. La Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e Brink's France SARL (in prosieguo: le «denuncianti») non hanno presentato osservazioni alla Corte.
- 3 Con tre istanze presentate in cancelleria il 24 gennaio, il 22 e il 26 febbraio 1996, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi hanno chiesto alla Corte d'intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con tre ordinanze 5 marzo 1996 la Corte ha ammesso tali interventi.

Fatti e procedimento dinanzi al Tribunale

- 4 Dalla sentenza impugnata emerge che, sino al 1987, la Posta francese (in prosiegua: la «Posta») ha effettuato, tramite i suoi servizi interni, il trasporto dei suoi fondi e valori. Nel 1986 la Posta ha deciso di svolgere un certo numero delle sue attività tramite società di tipo commerciale. Il 16 dicembre 1986 è stata quindi costituita la Société holding des filiales de la Poste (in prosiegua: la «Sofipost»), controllata al 99% dalla Repubblica francese. Il 16 aprile 1987 la Sofipost ha dato vita alla Sécupost SA, che essa controlla al 99,92%. L'oggetto di quest'ultima società consiste nel trasporto assicurato di fondi, nella custodia e nella protezione, nonché nella sorveglianza. La Posta ha distaccato più di 220 dipendenti presso la Sécupost.
- 5 Con convenzione privata 28 settembre 1987, la Posta ha affidato alla Sécupost le attività, nei settori sopra precisati, che essa stessa svolgeva in precedenza. La Sécupost avrebbe dovuto ampliare in seguito la sua clientela e le sue attività. Il 30 settembre 1987 è stato concluso un accordo quadro tra il ministro delle Poste e Telecomunicazioni e la Sécupost. Tra il 1987 e il 1989 la Sofipost ha concesso alla Sécupost due prestiti-anticipi di un importo di 5 000 000 di FF e, rispettivamente, 15 000 000 di FF ed ha proceduto a un aumento del capitale di quest'ultima.
- 6 Il 4 settembre 1989 numerose imprese ed associazioni di imprese francesi, tra cui le denunciati, hanno presentato alla Commissione due domande dirette a far avviare un procedimento in forza degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato CE, da un lato, e degli artt. 92 e 93 del medesimo Trattato, dall'altro. Soltanto la seconda domanda costituisce oggetto della presente causa.
- 7 In seguito a tale denuncia, la Commissione, con lettera 14 marzo 1990, ha chiesto spiegazioni al governo francese, il quale ha risposto con lettera 3 maggio 1990.

- 8 Il 28 giugno 1991 la Commissione ha comunicato alle denuncianti che la loro denuncia «[sollevava] numerose ed importanti questioni di principio che necessitano, nel caso specifico, di un esame approfondito da parte dei competenti servizi della Commissione». Il 9 ottobre 1991 la Commissione ha indicato ulteriormente alle denuncianti che il loro fascicolo «[appariva] particolarmente complesso, necessitando numerose analisi tecniche della copiosa documentazione prodotta sia dalle denuncianti sia dalle autorità francesi (...)».
- 9 Il 5 febbraio 1992 la Commissione ha adottato una decisione nella quale dichiarava che non era possibile concludere per l'esistenza di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato. Essa, in particolare, rilevava che, sulla base degli elementi di valutazione di cui disponeva, l'operazione che aveva portato alla creazione della Sécurop era comparabile a una ristrutturazione effettuata da un'impresa che decide di creare una società controllata per la gestione separata di un ramo della sua attività.
- 10 Il 13 aprile 1992 le denuncianti hanno proposto un ricorso d'annullamento avverso tale decisione ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE. Tale ricorso è tuttavia rimasto privo di oggetto poiché la Commissione, il 22 giugno 1992, ha revocato la sua decisione 5 febbraio 1992.
- 11 Il 24 luglio 1992 le denuncianti hanno completato la denuncia già presentata alla Commissione. Il 21 gennaio 1993 la Commissione ha comunicato alle denuncianti che aveva iscritto nel registro degli aiuti non notificati le misure adottate dal governo francese nei confronti della Sécurop.
- 12 Il 26 marzo 1993 il governo francese ha autorizzato la Sofipost a trasferire al settore privato la proprietà della Sécurop. Il 22 aprile 1993 le denuncianti hanno presentato un ulteriore complemento della denuncia. Il 5 maggio 1993 la Commissione ha informato le denuncianti del fatto che aveva deciso di scindere l'istruttoria del caso in due parti, quella precedente e quella successiva alla privatizzazione.

- 13 L'11 ottobre 1993 le denunciati hanno intimato alla Commissione ex art. 175 del Trattato CE di adottare una decisione in seguito alla presentazione della loro denuncia il 4 settembre 1989.
- 14 Il 31 dicembre 1993 la Commissione — nella persona del membro incaricato delle questioni di concorrenza — ha indirizzato al governo francese una lettera in cui lo informava, senza una specifica motivazione, di aver deciso, sulla base degli elementi a sua disposizione, di chiudere la pratica constatando l'inesistenza di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. La Commissione ha tuttavia sottolineato che la sua decisione non si estendeva alle misure adottate dal 1992 nel contesto della privatizzazione della Sécupost.
- 15 Lo stesso giorno, la Commissione — sempre nella persona del membro incaricato delle questioni di concorrenza — ha indirizzato alle denunciati una lettera nella quale, rispondendo agli argomenti da esse sviluppati, le ha informate di aver constatato che l'inchiesta alla quale aveva proceduto non consentiva di concludere nella specie per l'esistenza di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, di modo che aveva deciso l'archiviazione degli atti.
- 16 Con atto introduttivo depositato il 2 marzo 1994, le denunciati hanno proposto dinanzi al Tribunale un ricorso diretto all'annullamento di tale decisione.
- 17 Le denunciati hanno dedotto quattro motivi a sostegno del loro ricorso. Il primo era fondato sulla violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato, nel senso che la Commissione avrebbe deciso a torto, date le circostanze del caso di specie, di non iniziare il procedimento previsto dalla disposizione in parola. Il secondo motivo era relativo alla violazione del diritto alla difesa delle denunciati, nel senso che la Commissione avrebbe preso in considerazione nella sua decisione — che arrechierebbe pregiudizio alle denunciati — documenti, come le osservazioni del governo francese, che non sono stati comunicati loro. Con il terzo motivo le denunciati deducevano la violazione dell'art. 190 del Trattato CE, in quanto la Commissione avrebbe omesso di rispondere nella decisione impugnata alle censure formulate

nella loro denuncia, concernenti gli aiuti in cui si tradurrebbero: 1) il distacco di personale amministrativo della Posta presso la Sécupost, 2) la messa a disposizione di quest'ultima di locali della Posta, 3) il rifornimento di carburante ed la manutenzione di veicoli a condizioni troppo favorevoli, e 4) il prestito di 15 000 000 di FF accordato dalla Sofipost alla Sécupost a un tasso preferenziale. Il quarto motivo si riferiva all'esistenza di errori manifesti di valutazione relativi all'esame, nella decisione, dell'aumento di capitale della Sécupost a 9 775 000 FF, agli anticipi su ordinazioni consentiti dalla Posta a vantaggio della stessa, nonché alle tariffe e garanzie anomale applicate alla Sécupost dalla Posta.

La sentenza impugnata

- 18 Secondo la sentenza impugnata, il ricorso delle denuncianti mirava all'annullamento della decisione controversa, che «respinge la domanda delle ricorrenti volta a far constatare dalla Commissione che la Repubblica francese, concedendo aiuti alla Sécupost, ha violato gli artt. 92 e 93 del Trattato».
- 19 Il Tribunale ha dapprima rilevato, al punto 32 della sentenza impugnata, che, in base agli elementi del fascicolo, doveva concentrare il proprio esame sul terzo e sul quarto motivo globalmente considerati, relativi alla violazione dell'art. 190 del Trattato ed all'errore manifesto di valutazione.
- 20 Il Tribunale al punto 51 ha successivamente osservato, da un lato, che la decisione impugnata era una decisione della Commissione che respingeva le asserzioni delle denuncianti per il motivo che le misure denunciate non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato e, dall'altro, che era pacifico che la decisione impugnata era una decisione nel senso dell'art. 189, quarto comma, del Trattato e che doveva pertanto essere motivata a norma dell'art. 190 del Trattato. Il Tribunale ha pertanto considerato, al punto 53, che occorreva verificare se la decisione impugnata facesse apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione che aveva portato la Commissione a considerare che le misure denunciate non costituivano

aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, onde consentire alle denuncianti di prendere conoscenza delle ragioni del rigetto della loro denuncia al fine di tutelare i propri diritti ed al Tribunale di esercitare il proprio controllo.

- 21 A questo proposito, al punto 54 della sentenza impugnata, il Tribunale ha sottolineato che il controllo giurisdizionale che tale motivazione doveva consentire non era, nel caso di specie, un controllo dell'errore manifesto di valutazione come quello relativo all'esame della compatibilità di misure nazionali già definite aiuti di Stato, esame che rientra nella competenza esclusiva della Commissione, bensì un controllo dell'interpretazione e dell'applicazione della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 92 del Trattato, effettuate dalla Commissione per determinare se le misure nazionali denunciate debbano o no essere definite come aiuti di Stato.
- 22 Al punto 55 della sentenza impugnata il Tribunale ha considerato che era utile ricordare il contesto in cui si inseriva la decisione impugnata, poiché deve giudicarsi il carattere sufficiente o no di una motivazione alla luce non soltanto della sua lettera, ma anche del suo contesto. A questo proposito, il Tribunale ha sottolineato quattro dati: in primo luogo, il fatto che la decisione controversa era stata adottata dopo che era trascorso un periodo di tempo particolarmente lungo (punto 56); in secondo luogo, il fatto che la Commissione aveva precisato nella corrispondenza scambiata con le denuncianti che la loro denuncia sollevava numerose ed importanti questioni di principio che richiedevano un esame approfondito e numerose analisi tecniche (punto 57); in terzo luogo, il fatto che la Commissione aveva revocato la sua prima decisione 5 febbraio 1992 a seguito del ricorso d'annullamento proposto dalle denuncianti, anche se tale ricorso si limitava a riprendere le varie censure già avanzate nella denuncia iniziale senza sollevarne di nuove (punto 58); in quarto luogo, il fatto che la Commissione aveva iscritto le misure controverse nel registro degli aiuti non notificati e aveva espresso rincrescimento, in una lettera rivolta al governo francese, per il fatto che nessuna delle misure considerate fosse stata oggetto di previa notifica ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato (punto 59).
- 23 Alla luce di questi elementi, il Tribunale ha ritenuto, al punto 60, che occorreva stabilire se, nel caso di specie, la motivazione della decisione impugnata fosse idonea a corroborare la conclusione che le misure denunciate non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.

- 24 A questo proposito, ha concluso che, per quanto riguardava la censura formulata dalle denunciante circa il personale amministrativo distaccato, la decisione controversa era inficiata da difetto di motivazione (punti 62 e 63) e che, per quanto riguardava le censure relative alla messa a disposizione dei locali (punti 65-66), alla manutenzione dei veicoli (punto 69), alla concessione dell'anticipo di 15 000 000 di FF (punto 72) e ai prezzi praticati dalla SécuriPost nei confronti della Posta (punti 74-76), la motivazione di tale decisione era insufficiente.
- 25 In questo contesto, il Tribunale ha considerato, ai punti 66 e 72, che, quando la Commissione decide di respingere una denuncia relativa ad una misura che il denunciante qualifica aiuto di Stato non notificato, senza permettere al medesimo di pronunciarsi, prima dell'adozione della decisione definitiva, sugli elementi da essa raccolti nell'ambito dell'inchiesta, ha l'obbligo di esaminare d'ufficio quelle censure che il denunciante non avrebbe mancato di sollevare se avesse potuto prendere conoscenza di tali elementi.
- 26 Inoltre, al punto 78, il Tribunale ha considerato che l'obbligo della Commissione di motivare le proprie decisioni può esigere, in determinate circostanze, l'avvio di un dibattito in contraddittorio con il denunciante dal momento che, per giustificare sufficientemente sotto il profilo giuridico la sua valutazione circa il carattere di una misura definita dal denunciante aiuto di Stato, la Commissione ha bisogno di conoscere la posizione di quest'ultimo circa gli elementi che essa ha raccolto nell'ambito della sua istruttoria. Il Tribunale ha ritenuto che, in siffatte circostanze, tale obbligo costituisce il necessario prolungamento dell'obbligo incombente alla Commissione di assicurare un esame diligente ed imparziale dell'istruttoria del fascicolo munendosi di tutti i pareri necessari.
- 27 Infine, al punto 80, il Tribunale ha dichiarato che la decisione controversa andava annullata, poiché la sua motivazione non era idonea a suffragare la conclusione che le misure denunciate non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.

Ricorso dinanzi alla Corte

- 28 Nel ricorso con cui impugna la sentenza del Tribunale la Commissione conclude che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata e trarre da tale annullamento tutte le conseguenze di diritto e, in particolare, rinviare la causa al Tribunale per la decisione nel merito, e
 - condannare le ricorrenti nel procedimento dinanzi al Tribunale alle spese.
- 29 La Repubblica francese chiede alla Corte
- di accogliere il ricorso della Commissione e annullare la sentenza impugnata, e
 - accogliere le conclusioni presentate in primo grado dalla Commissione.
- 30 La Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi chiedono anch'essi alla Corte di accogliere il ricorso della Commissione.
- 31 A sostegno del ricorso la Commissione deduce tre motivi. Essa afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto:
- per quanto riguarda il destinatario di una decisione in materia di aiuti di Stato;

- per quanto riguarda la portata dell'obbligo di motivazione, e
- per quanto riguarda le regole procedurali da seguire nella gestione delle pratiche in materia di aiuti di Stato.

- 32 La Commissione considera che il Tribunale ha violato il contesto giuridico posto dal Trattato in materia di aiuti di Stato come pure la giurisprudenza della Corte che vi si riferisce. In una situazione come quella qui in considerazione, in cui la Commissione si pronuncia sull'esistenza di un aiuto di Stato oggetto di una denuncia, l'autore di tale denuncia non beneficerebbe di diritti specifici e potrebbe contestare la legittimità di tale decisione solo allo stesso titolo di qualsiasi altro ricorrente direttamente e individualmente riguardato dalla decisione.

Giudizio della Corte

Sul sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato

- 33 Prima di esaminare i motivi dedotti nel contesto del ricorso dinanzi alla Corte, vanno ricordate le pertinenti norme del sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato.
- 34 L'art. 92, n. 1, del Trattato dispone che, «salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli 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».

- 35 L'art. 93 del Trattato prevede un procedimento speciale per l'esame permanente e per il controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione. Per quanto riguarda i nuovi aiuti che gli Stati membri avrebbero l'intenzione di istituire, viene istituito un procedimento previo senza il quale nessun aiuto può essere considerato regolarmente istituito. Ai sensi dell'art. 93, n. 3, prima frase, del Trattato, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte, i progetti diretti ad istituire o a modificare aiuti debbono essere notificati alla Commissione prima della loro attuazione.
- 36 Questa procede allora ad un primo esame degli aiuti progettati. Se, al termine di tale esame, le sembra che un progetto non sia compatibile con il mercato comune, essa dà immediatamente inizio al procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, primo comma, il quale dispone: «Qualora la Commissione, dopo avere intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato».
- 37 Dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato risulta che durante tutta la fase preliminare lo Stato membro interessato non può dare esecuzione al progetto di aiuto. In caso di inizio del procedimento di esame previsto dall'art. 93, n. 2, detto divieto sussiste fino all'adozione della decisione della Commissione sulla compatibilità del progetto di aiuto con il mercato comune. Se invece la Commissione non ha reagito entro due mesi dalla notifica, lo Stato membro interessato è libero di attuare le misure progettate dopo averne informato la Commissione (v., in particolare, sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 38).
- 38 Nel contesto del procedimento previsto dall'art. 93 si deve pertanto distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'art. 93, n. 3, del Trattato, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi e, dall'altro, la fase di esame prevista dall'art. 93, n. 2, la quale è diretta a consentire alla Commissione di essere completamente ragguagliata su tutti i dati della

questione (v. sentenze 19 maggio 1993, causa C-198/91, *Cook/Commissione*, Racc. pag. I-2487, punto 22, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, *Matra/Commissione*, Racc. pag. I-3203, punto 16).

- 39 Il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, si dimostra indispensabile non appena la Commissione si trovi in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato comune. La Commissione, quindi, può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, per decidere a favore di un progetto di aiuti solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale progetto è compatibile con il Trattato. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di detto progetto col mercato comune, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2 (v., in particolare, sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, *Germania/Commissione*, Racc. pag. 1451, punto 13, e citate sentenze *Cook/Commissione*, punto 29, e *Matra/Commissione*, punto 33).
- 40 Qualora, senza promuovere il procedimento ex art. 93, n. 2, la Commissione rilevi, sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari delle garanzie procedurali previste dal n. 2 di tale articolo possono ottenerne il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare tale decisione della Commissione dinanzi alla Corte (v., in particolare, citate sentenze *Cook/Commissione*, punto 23, e *Matra/Commissione*, punto 17).
- 41 Orbene, gli interessati, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, che possono quindi, conformemente all'art. 173, quarto comma, del Trattato, proporre ricorsi d'annullamento in quanto direttamente ed individualmente riguardati, sono le persone, imprese o associazioni eventualmente toccate nei loro interessi dall'erogazione dell'aiuto, vale a dire in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni di categoria (v., in particolare, sentenza 14 novembre 1984, causa 323/82, *Intermills/Commissione*, Racc. pag. 3809, punto 16).

- 42 I tre motivi dedotti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso vanno esaminati alla luce di tali elementi di diritto.

Sul primo motivo

- 43 Con il primo motivo la Commissione deduce che il Tribunale ha erroneamente valutato la natura della decisione controversa giudicando che si trattasse di una decisione di rigetto della denuncia. La Commissione e i quattro Stati membri intervenienti sottolineano che le sole decisioni che la Commissione può adottare nel contesto degli artt. 92 e 93 del Trattato sono decisioni indirizzate ad uno Stato membro che si pronunciano sull'esistenza o sulla compatibilità di un aiuto. Se la Commissione, ai sensi del suo dovere di buona amministrazione, comunica la sua decisione a un eventuale denunciante, ciò non toglie che quest'informazione non è idonea a costituire, in quanto tale, una decisione indirizzata al denunciante. Allo stato attuale del diritto comunitario, la categoria delle decisioni di rigetto di denunce non esisterebbe nel settore degli aiuti di Stato.
- 44 Si deve a questo proposito ricordare, come è stato fatto dal Tribunale al punto 50 della sentenza impugnata, che né il Trattato né la normativa comunitaria hanno definito le regole di procedura da applicarsi alle denunce riguardanti l'esistenza di aiuti di Stato.
- 45 Di conseguenza, si deve concludere che le decisioni adottate dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato hanno come destinatari gli Stati membri interessati. Questo vale anche qualora tali decisioni riguardino provvedimenti statali indicati nelle denunce come aiuti statali contrastanti con il Trattato e qualora ne risulti che la Commissione si rifiuta di dare inizio al procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, perché ritiene che le misure denunciate non costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato ovvero che esse siano compatibili con il mercato comune. Se la Commissione adotta una decisione siffatta e, conformemente al suo dovere di buona amministrazione, ne informa i denunciante, quella che eventualmente deve costituire oggetto di ricorso di annullamento da parte del denunciante è la

decisione rivolta allo Stato membro e non la lettera indirizzata al denunciante con la quale la Commissione lo informa della detta decisione.

- 46 Pertanto, anche se si può deplorare che la Commissione non abbia informato le denunciati della sua posizione inviando loro copia della decisione debitamente motivata indirizzata allo Stato membro interessato, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che la decisione controversa non aveva come destinatario questo Stato ma costituiva una decisione indirizzata alle denunciati, con la quale è stata respinta la loro domanda diretta a che la Commissione dichiarasse che la Repubblica francese aveva violato gli artt. 92 e 93 del Trattato concedendo aiuti alla Sécupipost.
- 47 Tuttavia, l'errore di diritto commesso dal Tribunale non è idoneo ad invalidarne la sentenza dal momento che, come del resto ha riconosciuto la Commissione, le denunciati erano direttamente ed individualmente riguardate dalla decisione di cui trattasi. Infatti, affermando nella sua decisione che l'inchiesta non consentiva di concludere per l'esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, la Commissione si è implicitamente rifiutata di aprire il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte citata ai punti 40 e 41 della presente sentenza emerge che in una siffatta situazione i beneficiari delle garanzie processuali previste da detta disposizione possono ottenerne il rispetto solo se hanno la possibilità di contestare tale decisione dinanzi al giudice comunitario conformemente all'art. 173, quarto comma, del Trattato. Questo principio si applica sia nel caso in cui la decisione venga adottata per il motivo che la Commissione ritiene che l'aiuto sia compatibile con il mercato comune sia qualora la Commissione ritenga che debba escludersi l'esistenza stessa di un aiuto.
- 48 Le denunciati, poiché incontestabilmente figurano tra i beneficiari delle garanzie procedurali di cui trattasi, debbono essere considerate, in tale qualità, come direttamente ed individualmente riguardate dalla decisione controversa. Esse erano pertanto legittimate a chiedere l'annullamento (sentenza Cook/Commissione, citata, punti 25 e 26).

- 49 Alla luce di queste considerazioni, si deve concludere che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto tale da invalidare la sua sentenza giudicando che, nelle circostanze della specie in esame, la decisione controversa era una decisione indirizzata alle denuncianti, che respingeva la loro domanda intesa a far dichiarare dalla Commissione una violazione degli artt. 92 e 93 del Trattato.

Sul secondo e sul terzo motivo

- 50 Con il secondo e il terzo motivo la Commissione deduce che dall'errore del Tribunale circa il destinatario della decisione della Commissione deriva un'erronea valutazione circa gli obblighi di motivazione e di istruzione della denuncia.
- 51 Pur riconoscendo che, quale che sia la qualità del destinatario della sua decisione, essa è tenuta ad un obbligo di motivazione che consenta di assicurare il sindacato di legittimità dell'atto e che, nei confronti delle denuncianti, essa era tenuta ad esaminare l'insieme degli elementi di fatto e di diritto che le stesse avevano portato a sua conoscenza, la Commissione deduce che erroneamente il Tribunale ha valutato la portata dell'obbligo di motivazione come se le denuncianti fossero le destinatarie della decisione controversa.
- 52 La Commissione ritiene pertanto che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto considerando, al punto 53 della sentenza impugnata, che la decisione controversa doveva essere motivata in modo da consentire alle denuncianti di conoscere le ragioni del rigetto della loro denuncia per poter tutelare i loro interessi. A suo avviso, il denunciante che invoca successivamente il difetto di motivazione di una decisione nel contesto di un ricorso d'annullamento non deve poterlo fare se non allo stesso titolo di qualsiasi altro ricorrente direttamente ed individualmente riguardato.

- 53 La Commissione sostiene ancora che, se è vero che il rispetto dei diritti della difesa in ogni procedimento promosso nei confronti di una persona e idoneo a concludersi con un atto arrecantele pregiudizio costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, soltanto lo Stato membro interessato si trova, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, in una siffatta situazione e, pertanto, ad esso soltanto deve essere intimato di far conoscere utilmente il suo punto di vista sulle osservazioni presentate da terzi interessati.
- 54 La Commissione osserva ancora che, in conseguenza di tale erronea interpretazione della portata della decisione controversa, il Tribunale, affermando che la Commissione ha l'obbligo di esaminare d'ufficio le censure che il denunciante avrebbe senz'altro sollevato se avesse potuto avere conoscenza degli elementi pertinenti e che l'obbligo di motivazione può richiedere, in talune circostanze, un dibattito in contraddittorio con il denunciante ha, senza fondamento legale, concesso nuovi diritti procedurali al denunciante. La Commissione fa presente che, vista la portata dell'istruttoria quale concepita dal Tribunale con riferimento a tutte le ipotetiche censure che un «denunciante ideale» avrebbe senz'altro sollevato, sarebbe sistematicamente obbligata a procedere a un siffatto dibattito in contraddittorio.
- 55 Infine, la Commissione sostiene che, nel caso di specie, il Tribunale, sotto l'apparenza del controllo di motivazione, ha effettuato un controllo dell'errore di valutazione confondendo così il requisito puramente procedurale di motivazione con la legittimità nel merito della decisione. Il Tribunale avrebbe infatti rimproverato alla Commissione un errore manifesto di valutazione che troverebbe la sua origine nell'insufficiente istruttoria alla quale la Commissione avrebbe proceduto.
- 56 I quattro Stati intervenienti deducono, in sostanza, i medesimi argomenti della Commissione. La Repubblica federale di Germania osserva tuttavia che, qualora la Commissione decida di chiudere il procedimento di esame preliminare ai sensi dell'art. 93, n. 3, e, operando in tal senso, sceglie la forma della decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato, non le incombe alcun obbligo di motivazione, poiché la fase dell'esame preliminare è un procedimento non contraddittorio che non conferisce al denunciante alcuna protezione giuridica.

- 57 Data tale argomentazione, si deve esaminare la portata degli obblighi che incombono alla Commissione quando riceve una denuncia nella quale vengono qualificate misure nazionali come aiuti di Stato.
- 58 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserito obbligo della Commissione di procedere, in talune circostanze, a un dibattito in contraddittorio con il denunciante, obbligo che, secondo la sentenza impugnata, può derivare dall'obbligo della Commissione di motivare le sue decisioni, si deve rilevare che non sussiste alcun fondamento per imporre alla Commissione un obbligo siffatto.
- 59 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 83 delle sue conclusioni, tale obbligo non può essere fondato sul solo art. 190 del Trattato. Del resto, come hanno osservato la Commissione e gli Stati intervenienti, dalla giurisprudenza della Corte citata ai punti 38 e 39 della presente sentenza emerge che la Commissione non ha l'obbligo di sentire i denunciati durante la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'art. 93, n. 3, del Trattato. Inoltre, dalla stessa giurisprudenza risulta che nel corso della fase di esame contemplata dall'art. 93, n. 2, la Commissione deve soltanto intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni. Pertanto, come è stato rilevato dai governi intervenienti nel corso del procedimento dinanzi alla Corte e dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, il fatto d'imporre alla Commissione di procedere, nel contesto della fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, a un dibattito in contraddittorio con il denunciante potrebbe determinare discordanze tra il regime procedurale previsto da tale disposizione e quello previsto dall'art. 93, n. 2.
- 60 Per quanto riguarda poi l'asserito obbligo della Commissione di esaminare d'ufficio talune censure, si deve osservare che, contrariamente a quanto ha ritenuto il Tribunale, non sussiste per la Commissione l'obbligo di esaminare d'ufficio i motivi che il denunciante avrebbe senz'altro sollevato se avesse potuto conoscere gli elementi raccolti dalla Commissione nel corso della sua inchiesta.

- 61 Infatti, tale criterio, il quale obbliga la Commissione a mettersi al posto del ricorrente, non è idoneo a delimitare l'obbligo di istruttoria che grava sulla Commissione.
- 62 Tuttavia, si deve ancora rilevare che questo rilievo non implica che la Commissione non abbia l'obbligo, se del caso, di istruire una denuncia andando al di là del semplice esame degli elementi di fatto e di diritto portati a sua conoscenza dal denunciante. Infatti, per applicare correttamente le norme fondamentali del Trattato relative agli aiuti di Stato, la Commissione è tenuta a procedere a un esame diligente ed imparziale della denuncia, il che può rendere necessario che essa proceda all'esame degli elementi che non siano stati espressamente menzionati dal denunciante.
- 63 Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione che incombe alla Commissione, si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (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-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 86).
- 64 Per quanto riguarda, più particolarmente, una decisione della Commissione che dichiara insussistente un aiuto di Stato segnalato da un denunciante, si deve rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo tedesco, la Commissione è

comunque tenuta ad esporre adeguatamente al denunciante le ragioni per le quali gli elementi di fatto e di diritto esposti nella denuncia non sono stati sufficienti per dimostrare la sussistenza di un aiuto di Stato. Tuttavia, la Commissione non è tenuta a prendere posizione su elementi che sono manifestamente non pertinenti, privi di senso o chiaramente secondari.

- 65 Alla luce di tali rilievi relativi alla portata degli obblighi della Commissione per quanto riguarda l'istruttoria della pratica e la motivazione della decisione controversa vanno valutati gli argomenti prospettati dalla Commissione e dagli Stati intervenienti, secondo i quali il Tribunale avrebbe confuso il requisito puramente procedurale della motivazione con la legittimità nel merito della decisione e, sotto l'apparenza di un'asserita insufficienza di motivazione, avrebbe di fatto rimproverato alla Commissione un errore manifesto di valutazione che trarrebbe origine dall'insufficienza dell'istruttoria alla quale la Commissione aveva proceduto.
- 66 Si deve a questo proposito rilevare che il Tribunale ha esaminato congiuntamente, come è stato ricordato al punto 19 della presente sentenza, l'esame dei motivi relativi alla violazione dell'art. 190 del Trattato e, rispettivamente, all'errore manifesto di valutazione.
- 67 Orbene, si deve ricordare che si tratta di due motivi distinti che possono essere dedotti nel contesto del ricorso previsto dall'art. 173 del Trattato. Il primo, il quale si riferisce ad un difetto o un'insufficienza di motivazione, rientra nella violazione delle forme sostanziali, ai sensi di tale disposizione, e costituisce un motivo di ordine pubblico che deve essere sollevato d'ufficio dal giudice comunitario (v., in particolare, sentenza 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix, Racc. pag. I-983, punto 24). Per contro, il secondo, il quale verte sulla legittimità nel merito della decisione controversa, è sussumibile nella violazione di una norma di diritto relativa all'applicazione del Trattato, ai sensi del medesimo art. 173, e può essere esaminato dal giudice comunitario solo se è dedotto dal ricorrente.
- 68 Si deve del resto osservare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 52 delle sue conclusioni, che, pur se il Tribunale ha esaminato congiuntamente i due motivi

sopra citati, ha in definitiva fondato l'annullamento della decisione della Commissione sulla sola violazione dell'art. 190 del Trattato. Tuttavia, talune delle censure accolte nella sentenza impugnata nei confronti di tale decisione non sono riconducibili alla violazione dell'obbligo di motivazione.

- 69 Così, per quanto riguarda la messa a disposizione della Sécuri-post di locali da parte della Posta, al punto 65 della sentenza impugnata il Tribunale ha considerato che la Commissione avrebbe dovuto confrontare i prezzi effettivamente praticati nei confronti della Sécuri-post e quelli che dovevano pagare i concorrenti della Sécuri-post per fruire di analoghi locali. Per quanto riguarda la manutenzione dei veicoli della Sécuri-post da parte del «Service national des Ateliers et Garages des PTT», il Tribunale ha ritenuto, al punto 69 della sentenza impugnata, che la Commissione avrebbe dovuto confrontare le tariffe effettivamente praticate dal detto servizio e quelle praticate dalle officine private.
- 70 Parimenti, al punto 72 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che il fatto che la concessione alla Sécuri-post di un anticipo di 15 000 000 di FF da parte della Sofipost costituisse un'operazione sinallagmatica non era sufficiente per dimostrare che non si trattava di un aiuto di Stato poiché una siffatta operazione sinallagmatica può essere praticata ad un tasso che rappresenta un vantaggio particolare. La Commissione avrebbe dovuto quindi esaminare se l'aliquota praticata corrispondesse a quella del mercato.
- 71 Inoltre, per quanto riguarda la censura delle denuncianti secondo la quale i prezzi praticati dalla Sécuri-post nei confronti della Posta erano nettamente superiori a quelli abitualmente praticati nel settore, il Tribunale, ai punti 74 e 75 della sentenza impugnata, ha rilevato che la Commissione si era limitata a raffrontare i prezzi del servizio praticato nei confronti della Posta e, rispettivamente, nei confronti dei magazzini Casino sulla sola base dei dati relativi all'anno 1993. Essa lo avrebbe fatto senza prendere in considerazione le differenze tra i prezzi praticati durante gli anni dal 1987 al 1992, malgrado il fatto che le tariffe praticate dalla Sécuri-post nei confronti della Posta fossero diminuite costantemente dal 1987 al 1993, conformemente, in particolare, all'accordo-quadro 30 settembre 1987 tra la Posta e la Sécuri-post, il che aggraverebbe ulteriormente le differenze evidenziate dalle denuncianti. Ne consegue che, secondo il Tribunale, la Commissione avrebbe dovuto esaminare le tariffe praticate dalla Sécuri-post nei confronti della Posta e degli altri clienti per gli anni precedenti al 1993.

- 72 Risulta quindi che nei casi menzionati nei punti 69-71 della presente sentenza, il Tribunale non ha operato la necessaria distinzione tra l'obbligo di motivazione e la legittimità nel merito della decisione. Infatti, sotto l'apparenza di un'asserita insufficienza di motivazione, esso ha addebitato alla Commissione un errore manifesto di valutazione che troverebbe la sua origine nell'insufficienza dell'istruttoria effettuata dalla Commissione medesima.
- 73 Ciò premesso, si deve ancora rilevare che, per quanto riguarda le altre censure, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto affermando che la decisione controversa era viziata da un difetto di motivazione.
- 74 A questo proposito si deve anzitutto ricordare che il Tribunale ha considerato, al punto 62 della sentenza impugnata, che la decisione controversa era inficiata da difetto di motivazione per quanto riguarda la censura delle denunciati secondo la quale la Commissione non aveva esaminato il particolare vantaggio indicato nella denuncia, consistente nel fatto che i dipendenti della Posta distaccati presso la Sécuropost potevano in qualsiasi momento essere riassegnati alla loro amministrazione di origine qualora risultassero necessarie riduzioni di personale nell'impresa presso cui essi erano stati distaccati, senza che quest'ultima dovesse pagare indennità di preavviso o di licenziamento. Dinanzi al Tribunale la Commissione si era limitata a sostenere, a questo proposito, che l'esonero dal versamento di indennità di preavviso e di licenziamento era soltanto un elemento secondario di una censura formulata nelle diverse denunce, cioè la presa a carico totale o parziale da parte dello Stato della retribuzione del personale della Sécuropost.
- 75 Si deve osservare che il Tribunale ha giustamente considerato che su questo punto la motivazione della decisione controversa era difettosa in quanto la Commissione non aveva risposto a tale censura. Questa, infatti, era espressamente menzionata nella denuncia, e non poteva essere considerata come un aspetto secondario della censura relativa alla presa a carico totale o parziale da parte dello Stato della retribuzione del personale della Sécuropost. Anche supponendo che tutto il personale proveniente dalla Posta fosse stato assunto integralmente a carico dalla Sécuropost, ciò non avrebbe escluso che la Sécuropost beneficiasse, eventualmente del vantaggio di non dover versare, se del caso, indennità di preavviso e di licenziamento.

- 76 Inoltre il Tribunale, al punto 63 della sua sentenza, ha considerato che la motivazione della decisione controversa era difettosa per quanto riguarda la censura delle denuncianti secondo cui la Sécuriport non versava contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione a favore dei dipendenti distaccati. Secondo la sentenza impugnata, la Commissione aveva risposto a tale censura dichiarando che «invece non si deve versare alcun contributo alle casse di assicurazione per la disoccupazione per l'impiego di funzionari distaccati poiché il loro statuto assicura agli stessi la garanzia dell'impiego».
- 77 Orbene, anche su questo punto il Tribunale ha giustamente rilevato il difetto di motivazione della decisione controversa. Infatti, come è stato osservato dal Tribunale, la Commissione ha espressamente ammesso nella decisione controversa che non era stato versato alcun contributo assicurativo, ma la sua spiegazione circa le ragioni che l'avevano indotta a ritenere che tale circostanza non costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato è talmente deficiente da configurare un difetto di motivazione.
- 78 Alla luce di quanto precede si deve concludere che i motivi del ricorso della Commissione sono parzialmente fondati. Tuttavia, al pari del Tribunale, anche la Corte ha constatato che la decisione controversa è inficiata da difetti di motivazione. Poiché questi ultimi sono di per sé sufficienti per giustificare l'annullamento della decisione controversa, il ricorso dev'essere respinto per intero.

Sulle spese

- 79 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese. In base all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda e, secondo l'art. 69, n. 3, dello stesso regolamento la Corte può compensare le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali.

- 80 Nella presente fattispecie la Commissione è rimasta soccombente, ma le denunciati in primo grado non hanno preso parte al giudizio d'impugnazione e quindi non hanno presentato domande relativamente alle spese. Ciò considerato, conformemente all'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, si deve statuire che la Commissione e la Repubblica francese sopporteranno le loro spese. Conformemente all'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, anche la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi sopporteranno le loro spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La Commissione delle Comunità europee, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e il Regno dei Paesi Bassi sopporteranno le loro spese.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 aprile 1998.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias