

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

29 giugno 1999 *

Nel procedimento C-256/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Tribunal de commerce di Bruxelles (Belgio), nella causa dinanzi ad esso pendente e riguardante

Déménagements-Manutention Transport SA (DMT),

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori P.J.G. Kapteyn, presidente di sezione, G. Hirsch (relatore) e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

* Lingua processuale: il francese.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), dall'avv. Gérard Kaisin, del foro di Bruxelles;
- per il governo francese, dalla signora Kareen Rispal-Bellanger, vicedirettore della sezione «diritto internazionale dell'economia e diritto comunitario» della direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Gautier Mignot, segretario degli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Gérard Rozet, consigliere giuridico, e Dimitris Triantafyllou, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo belga, rappresentato dal signor Jan Devadder, consigliere generale del servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione per lo sviluppo, in qualità di agente, del governo spagnolo, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dal signor Sujiro Seam, segretario degli affari esteri presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dai signori Gérard Rozet e Dimitris Triantafyllou, all'udienza del 25 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 settembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 7 luglio 1997, pervenuta nella cancelleria il 15 luglio seguente, il Tribunal de commerce di Bruxelles ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 92 del medesimo Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento nel quale il Tribunal de commerce è chiamato ad esaminare se occorra dichiarare d'ufficio il fallimento della società per azioni Déménagements-Manutention Transport (in prosieguo: la «DMT»), con sede in Bruxelles.
- 3 In forza dell'art. 442, n. 1, del codice di commercio belga, nel testo in vigore all'epoca dei fatti, il fallimento è dichiarato con sentenza del Tribunal de commerce che interviene vuoi su richiesta dell'imprenditore insolvente, vuoi su istanza di uno o più creditori, vuoi infine d'ufficio.
- 4 Un'istruttoria concernente l'eventuale stato di insolvenza di un'impresa è dapprima svolta dal juge des enquêtes commerciales (giudice istruttore del fallimento), il quale, una volta in possesso di elementi idonei a far ritenere che un'impresa possa trovarsi in stato di insolvenza, rimette gli atti ad una sezione del Tribunal de commerce che statuisce al riguardo. Tale procedimento è quello che si è svolto nella causa a qua.
- 5 Stando all'ordinanza di rinvio del giudice nazionale, risulta dal bilancio consuntivo della DMT, adottato in data 31 dicembre 1996, che questa società

dispone, nella migliore ipotesi, di liquidità per soli 12,8 milioni di BFR, con le quali deve far fronte ad un'esposizione debitoria, divenuta esigibile, pari a 21,5 milioni circa di BFR. I debiti di natura fiscale, salariale e previdenziale della DMT ammontano complessivamente a 18,48 milioni di BFR, di cui 18,1 milioni nei confronti del solo Office national de sécurité sociale (in prosieguo: l'«ONSS»), ente pubblico posto sotto il controllo dello Stato belga e da quest'ultimo incaricato di riscuotere i contributi previdenziali obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché di provvedere alla gestione finanziaria e all'efficienza del finanziamento della previdenza sociale (art. 5 della legge 27 giugno 1969, come modificata dalla legge 30 marzo 1994, in prosieguo: la «legge»).

- 6 I contributi obbligatori dei lavoratori sono trattenuti dal datore di lavoro nella busta paga e da questo trasferiti, entro i termini stabiliti dal Re, all'ONSS (art. 23 della legge). Il datore di lavoro che non rispetti i propri obblighi è penalmente responsabile. Inoltre, il datore di lavoro che non versi i contributi entro i termini all'uopo prescritti è tenuto a versare all'ONSS una maggiorazione di contributi e un interesse di mora fissato dalla legge (art. 28). È tuttavia riconosciuta all'ONSS la facoltà di concedere e adattare termini di pagamento ai datori di lavoro, sotto propria responsabilità.
- 7 Il Tribunal de commerce rileva come l'ONSS, nell'esercizio di tale facoltà, sembri aver dimostrato un'«eccezionale tolleranza» nei confronti della DMT, in particolare autorizzando quest'ultima, con lettera 17 dicembre 1996, ad adempiere i propri debiti pagando «600 000 [BFR] al mese a decorrere dal 25 dicembre 1996» e pagando «i nuovi contributi a decorrere dal quarto trimestre del 1996 entro i termini legali», termini che sono stati confermati dall'ONSS con lettera alla DMT in data 24 febbraio 1997.
- 8 Reputando che, con le dette agevolazioni di pagamento, l'ONSS avesse contribuito a sostenere artificiosamente l'attività di un'impresa insolvente, che

non era in condizioni di ottenere un finanziamento alle normali condizioni di mercato, il Tribunal de commerce di Bruxelles ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- « 1) Se l'art. 92 del Trattato debba essere interpretato nel senso che provvedimenti, aventi la forma di agevolazioni di pagamento concesse da un ente pubblico quale l'ONSS e aventi come risultato quello di consentire a una società commerciale di trattenere, da almeno otto anni, una parte delle somme raccolte presso il personale e di utilizzarle a sostegno delle sue attività commerciali, non essendo in grado di ottenere un finanziamento alle condizioni normali del mercato né di aumentare il capitale sociale, debbano essere considerati aiuti concessi da uno Stato ai sensi del citato articolo.
- 2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 92 del Trattato debba essere interpretato nel senso che un aiuto del genere è compatibile con il mercato comune ».

Sulla ricevibilità

- 9 Preliminarmente, occorre rammentare che discende da una giurisprudenza costante che i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi sia pendente una lite e se essi siano stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (v., segnatamente, sentenza 12 novembre 1998, causa C-134/97, Victoria Film, Racc. pag. I-7023, punto 14). Com'è stato rilevato dall'avvocato generale, ai paragrafi 15-17 delle sue conclusioni, tali presupposti ricorrono nella controversia oggetto della causa a qua, in quanto la sezione giudicante del Tribunal de commerce, una volta investita del procedimento dal giudice istruttore, deve pronunciarsi sulla solvibilità dell'impresa interessata.

- 10 Con riguardo alla pertinenza delle questioni prospettate, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, spetta unicamente al giudice nazionale, al quale è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., segnatamente, sentenza 5 giugno 1997, causa C-105/94, Celestini, Racc. pag. I-2971, punto 21).
- 11 Emerge dall'ordinanza di rinvio che il giudice nazionale considera probabile che, ove le agevolazioni di pagamento concesse dall'ONSS costituissero aiuti statali, la DMT dovrebbe immediatamente adempiere le proprie obbligazioni nei confronti dell'ONSS, con la conseguenza che essa diverrebbe insolvente e che andrebbe dichiarato il suo fallimento. Non compete alla Corte, nell'ambito del presente procedimento, compiere una valutazione in merito a questa analisi.
- 12 Tuttavia, tenuto conto della ripartizione delle competenze in materia di aiuti concessi dagli Stati tra i giudici nazionali, la Commissione e la Corte, quest'ultima è competente unicamente a risolvere la prima questione posta dal Tribunal de commerce.
- 13 Al riguardo, si deve ricordare che l'art. 92, n. 1, del Trattato CE dichiara «incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra 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».
- 14 L'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) prevede un procedimento speciale per l'esame permanente e per il controllo degli aiuti statali da parte della Commissione. Per quanto riguarda i nuovi aiuti che gli Stati membri abbiano l'intenzione di istituire, viene stabilito 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.

- 15 Secondo la giurisprudenza della Corte, questa competenza della Commissione non osta a che un giudice nazionale sottoponga alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione della nozione di aiuto (v. sentenza 30 novembre 1993, causa C-189/91, Kirsammer-Hack, Racc. pag. I-6185, punto 14). La prima questione posta dal Tribunal de commerce va pertanto risolta.
- 16 Per contro, il Trattato, prevedendo al suo art. 93 l'esame permanente e il controllo degli aiuti da parte della Commissione, esige che l'accertamento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato comune consegua ad un procedimento speciale, il cui espletamento compete alla Commissione sotto il controllo della Corte di giustizia (v. sentenza 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 9). Ne consegue che la Corte non è competente a risolvere la seconda questione postale dal Tribunal de commerce.

Sulla prima questione

- 17 Per risolvere tale questione, occorre accertare se sussistano i vari elementi costitutivi della definizione di aiuto statale di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato.
- 18 Si deve rilevare che è pacifico che, nella fattispecie controversa nel procedimento a quo, le agevolazioni di pagamento concesse dall'ONSS alla DMT sono state effettuate per mezzo di risorse statali ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, in quanto l'ONSS è un ente pubblico istituito dallo Stato belga e da questo

incaricato, sotto suo controllo, di riscuotere i contributi previdenziali obbligatori dei datori di lavoro e dei lavoratori e di provvedere alla gestione della previdenza sociale (v., in tal senso, sentenza 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun*, Racc. pag. I-887, punto 19).

- 19 In ordine alla nozione di aiuto, va ricordato, in primo luogo, che, secondo una giurisprudenza costante, questa nozione è più ampia di quella di sovvenzione, dato che essa vale a designare non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa (v. sentenza 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, Racc. pag. I-877, punto 13). Inoltre, è certo che il comportamento di un ente pubblico competente per la riscossione dei contributi previdenziali, che tolleri che i detti contributi siano pagati in ritardo, conferisce all'impresa che se ne giova un vantaggio commerciale apprezzabile, in quanto allevia nei suoi confronti l'onere risultante dalla normale applicazione del regime previdenziale.
- 20 La DMT, come pure i governi belga, francese e spagnolo, sostengono tuttavia, in sostanza, che quando le agevolazioni di pagamento siano concesse per una durata limitata, il relativo vantaggio viene compensato, sotto il profilo economico, da un aumento dell'importo da versare in forma di interessi e maggiorazioni di mora, talché non potrebbe ravvisarsi alcuna concessione di aiuto statale.
- 21 Tuttavia, si deve constatare che gli interessi e le maggiorazioni di mora che un'impresa che attraversi problemi di liquidità molto gravi può essere indotta a versare in cambio di ampie agevolazioni di pagamento, come quelle che l'ONSS, secondo l'ordinanza di rinvio, ha concesso alla DMT da otto anni, non sono idonei a compensare del tutto il vantaggio di cui fruisce la detta impresa.
- 22 In secondo luogo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, per valutare se una misura statale costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 92 del

Trattato, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceve un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (sentenza 29 aprile 1999, causa C-342/96, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-2459, punto 41).

- 23 La Commissione assume che le agevolazioni di pagamento di cui fruisce la DMT equivalgono ad un credito contributivo e che, alla luce dei dati economici comunicati nell'ordinanza di rinvio, sembra del tutto improbabile che, tenuto conto della sua situazione, la DMT avrebbe potuto finanziarsi sul mercato ottenendo un prestito da un investitore privato.
- 24 Sul punto, occorre rilevare che, concedendo le agevolazioni di pagamento controverse, l'ONSS non si è comportato come un investitore pubblico, il cui intervento dovrebbe essere paragonato, secondo una giurisprudenza costante (v., segnatamente, sentenza 14 settembre 1994, causa C-42/93, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4175, punto 14), al comportamento di un investitore privato, che persegue una politica strutturale, globale o di settore e che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre reddito a lungo termine. Infatti, come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 34-36 delle sue conclusioni, si deve presumere che l'ONSS abbia agito nei confronti della DMT alla stregua di un creditore pubblico il quale, al pari di un creditore privato, cerchi di recuperare gli importi che gli sono dovuti da un debitore che versi in difficoltà finanziarie (v., in tal senso, sentenza 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, citata, punto 46).
- 25 Incombe al giudice nazionale accertare se le agevolazioni di pagamento concesse dall'ONSS alla DMT siano manifestamente più ampie di quelle che un creditore privato avrebbe concesso alla stessa società. All'uopo, esso dovrà paragonare l'ONSS ad un ipotetico creditore privato che si trovi, nei limiti del possibile, nella medesima situazione dell'ONSS nei confronti del suo debitore e che cerchi di recuperare somme che gli sono dovute.

- 26 Il governo francese rileva come le agevolazioni di pagamento di contributi previdenziali non costituiscano aiuti statali quando siano riconosciute, a identiche condizioni, a qualsiasi impresa che abbia problemi di liquidità. Tale sembrerebbe infatti essere il caso del sistema istituito dalla disciplina belga. Al contrario, la Commissione asserisce che l'ONSS dispone di un potere discrezionale di concedere agevolazioni di pagamento.
- 27 Emerge dal tenore dell'art. 92, n. 1, del Trattato che esulano da questa disposizione i provvedimenti di carattere generale che non favoriscano solo talune imprese o produzioni. Per contro, allorché l'ente che concede vantaggi finanziari dispone di un potere discrezionale che gli consente di determinare i destinatari o le condizioni del provvedimento concesso, quest'ultimo non può considerarsi avere carattere generale (v., in tal senso, sentenza 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4551, punti 23 e 24).
- 28 Compete al giudice nazionale, nell'ambito della causa di cui è investito, determinare se il potere dell'ONSS di concedere agevolazioni di pagamento sia o no discrezionale e, ove non lo sia, accertare se le agevolazioni di pagamento concesse dall'ONSS abbiano carattere generale oppure favoriscano talune imprese.
- 29 Occorre peraltro precisare che, allorché agevolazioni di pagamento come quelle controverse nel procedimento a quo costituiscono aiuti, esse sono idonee a falsare o a minacciare di falsare, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, la concorrenza favorendo talune imprese e ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, in ispecie quando l'impresa destinataria eserciti, come nel caso della DMT, un'attività oltre frontiera.
- 30 Conseguentemente, occorre risolvere la prima questione nel senso che agevolazioni di pagamento di contributi previdenziali concesse in modo discrezionale ad un'impresa dall'ente preposto alla loro riscossione costituiscono aiuti concessi da uno Stato, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, nel caso in cui, tenuto conto dell'entità del vantaggio economico conferito, l'impresa non avrebbe, con ogni

evidenza, ottenuto analoghe agevolazioni da un creditore privato che si fosse trovato nei suoi confronti nella medesima situazione dell'ente di riscossione.

Sulle spese

- 31 · Le spese sostenute dai governi spagnolo, belga, spagnolo e francese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de commerce di Bruxelles con ordinanza 7 luglio 1997, dichiara:

Agevolazioni di pagamento di contributi previdenziali concesse in modo discrezionale ad un'impresa dall'ente preposto alla loro riscossione costituiscono aiuti concessi da uno Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in

seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE), nel caso in cui, tenuto conto dell'entità del vantaggio economico conferito, l'impresa non avrebbe, con ogni evidenza, ottenuto analoghe agevolazioni da un creditore privato che si fosse trovato, nei suoi confronti, nella medesima situazione dell'ente di riscossione.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 giugno 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

P.J.G. Kapteyn