

SENTENZA DELLA CORTE

10 luglio 1986 *

Nella causa 234/84,

Regno del Belgio, rappresentato dal ministro delle relazioni con l'estero nella persona del sig. R. Hoebaer, direttore presso il Ministero degli affari esteri, del commercio estero e della collaborazione allo sviluppo, in qualità di agente, assistito dall'avv. J. F. Bellis, del foro di Bruxelles e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la propria ambasciata, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico A. Abate, in qualità di agente, assistito dal sig. J. Delmoly, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione C(84) 496, del 7 aprile 1984, relativa all'aiuto concesso dal governo belga ad un'impresa produttrice in particolare di attrezzature per l'industria alimentare e situata a Tournai (GU L 276, pag. 34),

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: D. Louterman, amministratore

* Lingua processuale: il francese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 16 aprile 1986,

ha pronunciato la la presente .

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 18 settembre 1984, il regno del Belgio ha proposto, a norma dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione 17 aprile 1984, n. 84/496 (GU L 276, pag. 34), nella parte in cui essa dichiara che il conferimento di capitale pari a 145 milioni di BFR, effettuato nel 1982 da una holding pubblica di carattere regionale, cioè la Société régionale d'investissement de Wallonie (in prosieguo: la « SRIW »), ad un'impresa avente sede a Tournai e che produce in particolare impianti per l'industria alimentare, specie vasche per la conservazione della birra, costituisce un aiuto incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato e va quindi soppresso.

- 2 Nella motivazione della decisione, la Commissione, tra le altre considerazioni, si richiama alla situazione finanziaria dell'impresa, che avrebbe costituito un handicap tale da far apparire poco verosimile che l'impresa potesse ottenere le somme indispensabili per la sopravvivenza sul mercato privato dei capitali. L'utile lordo realizzato dopo il 1977 non avrebbe consentito d'ammortizzare gli impianti; le perdite medie durante questo periodo sarebbero ammontate al 5% circa del fatturato del 1979, il « cash flow » sarebbe stato negativo. Inoltre lo Stato belga sarebbe già intervenuto nell'aprile del 1979 con un conferimento di capitale di 40 milioni di BFR e, nel maggio del 1979, con la garanzia per un credito bancario di 45 milioni di BFR, nonché con una sovvenzione di interessi del 7% su un credito di 34 milioni di BFR; sarebbe ancora intervenuto nel maggio del 1980 mediante la garanzia per un credito di 75 milioni di BFR e nell'agosto del 1980 con un conferimento di capitale di 150 milioni di BFR.

- 3 La motivazione indica inoltre che l'impresa esportava circa il 40% della produzione negli altri stati membri e che gli aiuti concessi dal governo belga avevano avuto l'effetto di ridurre gli oneri finanziari dell'impresa e di procurarle per ciò stesso un vantaggio rispetto ai concorrenti. Così stando le cose, gli aiuti avrebbero natura tale da pregiudicare gli scambi tra stati membri e da alterare o minacciare di alterare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1 del trattato, favorendo l'impresa interessata e la produzione di impianti, specie per l'industria alimentare.
- 4 La Commissione ha pure accertato, nella motivazione, che il settore della produzione di detti impianti doveva far fronte ad un innegabile eccesso di capacità e che l'andamento di questo settore portava alla conclusione che la conservazione delle capacità produttive mediante aiuti statali era incompatibile con l'interesse comune, anche se la concessione dell'aiuto era abbinata all'opera di riorganizzazione. La Commissione ha ricordato che i governi di due stati membri e due organizzazioni di categoria facenti parte del settore avevano reso noto di condividere le sue preoccupazioni quanto all'aiuto belga. Si dichiara infine nella motivazione che il governo belga non ha potuto fornire — e la Commissione non è riuscita a ravvisare — alcuna giustificazione che consentisse di ritenere che l'aiuto soddisfa le condizioni poste per l'applicazione di una delle deroghe contemplate dall'art. 92, n. 3 del trattato.
- 5 Emerge dal fascicolo, ed in particolare dalle informazioni fornite dal governo belga a richiesta della Corte, che l'impresa di cui trattasi è una vecchia azienda familiare che si è trovata in difficoltà dal 1974 e che, alla fine del 1978, aveva subito perdite dell'ordine di 95 milioni di BFR, mentre il capitale sociale era di soli 4 milioni. Non trovando più credito presso la sua banca abituale, l'impresa si rivolgeva alle pubbliche autorità, che prestavano garanzia per 75 milioni di BFR indi, nell'aprile del 1979, conferivano nuovo capitale sociale, in modo da divenire azioniste per il 70%. Nonostante questi interventi, il deficit complessivo toccava i 180 milioni di BFR mentre, nell'agosto del 1980, il capitale sociale, pur dopo la rivalutazione delle proprietà immobiliari e l'incorporazione delle riserve, veniva ridotto a zero. Con un nuovo conferimento di capitale di 150 milioni di BFR, le pubbliche autorità, ora rappresentate dalla SRIW, sono quindi divenute il solo azionista della società.
- 6 In occasione della seconda ricostituzione del capitale si adottava un piano di riorganizzazione i cui scopi non sono tuttavia stati raggiunti, giacché le perdite di

esercizio sono salite a 20 milioni di BFR nel 1980, a 33 milioni di BFR nel 1981 e a 91 milioni di BFR nel 1982. In occasione del conferimento di capitale di cui è causa si elaborava un nuovo piano di riorganizzazione onde diminuire i costi, tra l'altro riducendo l'organico da 400 a 225 dipendenti circa, e aumentare la quota di mercato dell'impresa, in particolare producendo nuovi articoli ed aumentando le esportazioni nei paesi terzi. Poiché gli obiettivi finanziari di questo progetto non erano stati raggiunti, l'impresa veniva dichiarata fallita all'inizio del 1980.

- 7 A richiesta della Corte, il governo belga ha fornito informazioni sul fatturato dell'impresa e sulla suddivisione geografica dello stesso. Se ne desume che, per il periodo 1979-1982, il fatturato ha oscillato tra 305 milioni di BFR (nel 1982) e 562 milioni di BFR (nel 1980) e che una percentuale variante dal 42% al 54% del fatturato si riferisce a esportazioni negli altri stati membri, mentre la quota delle esportazioni nei paesi terzi oscillava tra il 21% e il 40%.
- 8 A sostegno della domanda d'annullamento, il governo belga ha dedotto in sostanza tre mezzi:
 - a) erronea applicazione dell'art. 92, n. 1, del trattato, in quanto il criticato conferimento di capitale non costituisce un aiuto ai sensi di questa disposizione;
 - b) applicazione erronea dell'art. 92, n. 1, e motivazione insufficiente, in quanto la decisione della Commissione non dimostra in qual modo detto conferimento pregiudichi gli scambi fra gli stati membri ed alteri la concorrenza;
 - c) inosservanza delle prerogative della difesa, in quanto la Commissione non ha comunicato al governo belga le doglianze degli stati membri e delle associazioni di categoria che hanno partecipato al procedimento amministrativo.

a) Sulla natura del conferimento di capitale

- 9 Il governo belga sostiene che, vietando alle pubbliche autorità belghe di partecipare ad un aumento di capitale, la Commissione le pone in una situazione discriminatoria rispetto all'azionista privato. Sarebbe normale e legittimo per l'azionista sostenere, mediante un ulteriore conferimento di capitale, l'impresa che controlla e che incontra difficoltà temporanee e ciò in particolare quando il conferimento rientra,

come nella fattispecie, in un piano di riorganizzazione che contempla un nuovo orientamento delle attività dell'impresa verso altri settori nonché lo sviluppo di attività che si risolvono nell'esportazione in paesi terzi.

- 10 Secondo la Commissione, alle pubbliche autorità, in quanto azioniste, non sarebbe vietato sostenere un'impresa. Tuttavia per far ciò dovrebbero rispettare le norme sulla concorrenza come emergerebbe chiaramente dall'art. 90, n. 1, del trattato.
- 11 Prima che fosse effettuato l'aumento di capitale di cui è causa, il governo belga non avrebbe fornito alcuna informazione alla Commissione, nonostante le reiterate richieste di questo. È vero che, in seguito, detto governo ha informato la Commissione che il conferimento di capitale faceva parte di un piano di riorganizzazione che aveva gli obiettivi sopra descritti, tuttavia questo progetto non è mai stato comunicato alla Commissione nell'ambito del procedimento a norma dell'art. 93. La Commissione avrebbe avuto conoscenza del contenuto di questo progetto solo quando — prima dell'apertura della fase orale — il governo belga l'ha prodotto a richiesta della Corte. Essa rileva d'altra parte che questo progetto non ha affatto risollevato le sorti dell'impresa.
- 12 Non disponendo di altre fonti di informazione, la Commissione avrebbe basato la sua denuncia sui risultati economici dell'impresa, che ormai da tempo erano negativi, nonostante i conferimenti di capitale già effettuati e alla luce delle relazioni annuali della SRIW, che indicavano le difficoltà dell'impresa. Dati i risultati, nonché le vicende dell'impresa sino al fallimento, nel gennaio del 1986, l'impresa sarebbe sopravvissuta solo grazie alle iniezioni di denaro pubblico. Con ragione quindi la Commissione avrebbe dichiarato che il conferimento di capitale è stato un aiuto statale di salvataggio, poiché, stando così le cose, l'impresa non sarebbe riuscita ad ottenere, sul mercato privato dei capitali e presso un'azionista privato, il benché minimo conferimento di capitale.
- 13 È opportuno ricordare che a norma dell'art. 92, n. 1, le disposizioni del trattato in questo settore riguardano gli aiuti concessi dagli stati o mediante risorse di stato « sotto qualsiasi forma ». Ne consegue che, come la Corte ha rilevato nella sentenza 14 novembre 1984 (SA Intermills/Commissione, 323/82, Racc. pag. 3809), non si può fare una distinzione di principio a seconda che l'aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazione al capitale dell'impresa. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'art. 92 qualora ne ricorrano i presupposti.

- 14 Onde accertare se un siffatto provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio indicato nella decisione della Commissione e, del resto, non contestato dal governo belga, che si basa sulle possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali. Nell'ipotesi dell'impresa la quasi totalità del cui capitale sociale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile, astrazion fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere.
- 15 Come il governo belga ha sostenuto, il socio privato può ragionevolmente conferire il capitale necessario per garantire la sopravvivenza dell'impresa che sia temporaneamente in difficoltà, ma che, eventualmente, previa riorganizzazione, sia in grado di ridivenire redditizia. Tuttavia nella fattispecie si tratta di un'impresa la quale, al momento del conferimento, subiva da vari anni perdite molto rilevanti rispetto al fatturato, la cui sopravvivenza aveva già richiesto alle pubbliche autorità vari conferimenti di capitale onde ricostituire il capitale sociale esaurito e i cui prodotti dovevano essere smerciati su un mercato caratterizzato da un eccesso di capacità.
- 16 Poiché il governo belga deduce che il conferimento di capitale era concesso a un progetto di riorganizzazione dell'impresa, è opportuno sottolineare che la legittimità della decisione impugnata dev'essere valutata alla luce delle informazioni di cui poteva disporre la Commissione quando l'ha adottata. Orbene, benché le autorità belghe abbiano effettivamente accennato ad un progetto di riorganizzazione nella loro corrispondenza con la Commissione, il contenuto di questo progetto non è stato trasmesso alla Commissione durante il procedimento contemplato dall'art. 93 del trattato.
- 17 Da quanto precede discende che, tenuto conto degli elementi di informazione dei quali poteva disporre la Commissione a quell'epoca, con ragione essa ha ritenuto poco verosimile che l'impresa potesse procurarsi sul mercato dei capitali privati le somme necessarie per la sua sopravvivenza e, per questo motivo, ha considerato un aiuto dello stato l'ulteriore conferimento di capitale da parte della SRIW.
- 18 Il primo mezzo va quindi disatteso.

b) Sulla motivazione della decisione e sugli effetti dell'aiuto

- 19 Il governo belga sostiene che la decisione impugnata è una decisione stereotipata la quale non contiene nulla che consenta di concludere che la partecipazione in esame può pregiudicare gli scambi fra gli stati membri o alterare o rischiare di alterare la concorrenza. Quindi la Commissione non avrebbe esaminato il mercato né gli scambi di prodotti in quel settore, come pure non avrebbe tenuto conto né delle esportazioni dell'impresa nei paesi terzi né delle modeste dimensioni della stessa. Inoltre la Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che il conferimento di capitale è stato deciso per motivi di riorganizzazione dell'impresa, onde adeguare la sua capacità produttiva a nuovi mercati e ridurla nel settore tradizionale degli impianti per l'industria alimentare. Il governo belga deduce che, così stando le cose, l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza nella Comunità diventa di entità praticamente trascurabile. Questo mezzo si risolve quindi nel contestare la motivazione impugnata nonché la valutazione fatta dalla Commissione degli effetti dell'aiuto.
- 20 La Commissione, richiamandosi all'art. 5 del trattato, ricorda l'obbligo reciproco di collaborazione fra stati membri e la Commissione e sostiene che la decisione non avrebbe potuto essere meglio motivata, tenuto conto delle lacune nelle informazioni fornitele dal governo belga. La Commissione contesta che viga un principio di « irrilevanza » in fatto di aiuti e sostiene che non si deve tener conto delle esportazioni dell'impresa nei paesi terzi. Decisivo sarebbe il fatto che la produzione dell'impresa è destinata ad un mercato caratterizzato da eccesso di capacità, il quale induce anche le altre imprese della Comunità a rivolgersi agli stessi paesi terzi.
- 21 Quanto alla motivazione è opportuno ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la motivazione di una decisione recante pregiudizio deve consentire alla Corte di esercitare il sindacato di legittimità e fornire all'interessato le indicazioni necessarie per rendersi conto se la decisione sia o meno fondata.
- 22 Nonostante la sua stringatezza, dovuta in parte alla mancanza di collaborazione da parte del governo belga, la motivazione consente di stabilire che, per concludere che le due condizioni in questione erano soddisfatte, la Commissione si è basata sull'esportazione da parte dell'impresa di oltre il 40% della produzione negli altri stati membri, sull'eccesso di capacità produttiva che caratterizza il mercato

e sul fatto che, in questo contesto, gli aiuti concessi all'impresa hanno avuto l'effetto di ridurre i suoi oneri finanziari rispetto a quelli dei concorrenti. In mancanza di qualsiasi indizio in senso contrario, questi accertamenti consentivano effettivamente alla Commissione di concludere che l'aiuto pregiudicava gli scambi fra stati membri ed alterava o minacciava di alterare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1.

- 23 Quanto alla valutazione effettuata dalla Commissione, è opportuno aggiungere che i dati forniti dal governo belga in corso di causa hanno dimostrato che detta conclusione non è affatto contraddetta dal fatto che si trattasse di un'impresa di modeste dimensioni che tentava di orientare la produzione verso mercati nuovi e le sue esportazioni verso paesi terzi.
- 24 È quindi opportuno disattendere questo mezzo nel suo complesso.

c) Sulle prerogative della difesa

- 25 Il governo belga deduce che la Commissione non gli ha rivelato l'identità delle parti che, secondo la decisione impugnata, condividono le sue preoccupazioni, né il contenuto dei reclami che le sono stati inviati da dette parti, il che avrebbe fatto sì che il governo non ha potuto preparare efficacemente le sue difese. Questo comportamento della Commissione costituirebbe inosservanza di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 del trattato. Il governo belga contesta che l'obbligo di non divulgare i dati specifici delle imprese interessate implichi che l'intero contenuto del procedimento amministrativo rimanga segreto. Sarebbe paradossale che lo stato membro coinvolto in un procedimento a norma dell'art. 93 del trattato ottenga minori informazioni del paese terzo che costituisce oggetto di un procedimento anti sussidi nell'ambito del regolamento della Commissione 23 luglio 1984, n. 2176/84 (GU L 201, pag. 1).
- 26 La Commissione ribatte che non esiste, in fatto di aiuti degli stati, un procedimento contraddittorio comparabile a quello che si applica alle imprese in fatto di norme sulla concorrenza, o ai paesi terzi in fatto di dumping e di sussidi. La diffida in un procedimento di aiuti avrebbe come unico scopo quello di consentire alla Commissione di ottenere tutte le informazioni necessarie per valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato comune. Lo stato membro non avrebbe alcuna posizione privilegiata nel procedimento a norma dell'art. 93, n. 3.

- 27 Su questo punto è opportuno sottolineare che, come si desume in particolare dalla sentenza della Corte 13 febbraio 1979 (Hoffman-La Roche/Commissione, 85/76, Racc. pag. 461), il rispetto delle prerogative della difesa in qualsiasi procedimento instaurato a carico di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale di diritto comunitario e va garantito anche se non vi è alcuna normativa che riguardi il procedimento in questione. Dalla costante giurisprudenza emerge che il rispetto delle prerogative della difesa esige che la persona a carico della quale la Commissione ha avviato un procedimento amministrativo dev'esser posta in grado, durante detta procedura, di manifestare efficacemente il proprio punto di vista sulla realtà e sulla pertinenza dei fatti e delle circostanze addebitate e sui documenti di cui si è servita la Commissione per suffragare le proprie asserzioni circa l'esistenza di una trasgressione del diritto comunitario.
- 28 Ricordando, nella decisione, che i governi di due stati membri, nonché due associazioni di categoria del settore condividevano le sue preoccupazioni circa l'aiuto belga, la Commissione ha effettivamente dato l'impressione di avere tenuto conto di detti documenti a sostegno della conclusione che l'aiuto era incompatibile con il mercato comune e andava quindi soppresso.
- 29 In proposito la Commissione non può invocare l'esistenza, in questi documenti, di informazioni coperte dal segreto commerciale. Se lo stato membro interessato non è stato posto in grado di commentare tali informazioni, la Commissione non può tenerne conto nella decisione a carico di detto stato.
- 30 Emerge tuttavia dalle considerazioni sopra svolte dalla Corte circa il secondo mezzo del governo belga che la decisione impugnata è sufficientemente suffragata dai dati obiettivi indicati nella motivazione, di cui il governo era pienamente informato e sui quali ha avuto ampiamente occasione di manifestare il proprio punto di vista. Ne consegue che, anche in mancanza delle osservazioni sottoposte alla Commissione da terzi interessati durante il procedimento, la decisione non avrebbe potuto aver un contenuto diverso. Così stando le cose, il semplice fatto che la Commissione abbia menzionato nella decisione dette osservazioni senza aver dato allo stato membro l'occasione di commentarle non giustifica l'annullamento della decisione stessa.
- 31 È quindi opportuno respingere il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

- 32 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura le spese sono poste a carico della parte soccombente se ne è fatta domanda. Il ricorrente è rimasto soccombente e le spese devono essere poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il regno del Belgio è condannato alle spese.**

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet
Bosco	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins
				Schockweiler

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 10 luglio 1986.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart