SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
5 novembre 1997 *

Nella causa T-149/95,

Établissements J. Richard Ducros, società di diritto francese, con sede in Parigi, con l'avv. Philippe Genin, del foro di Lione, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dal signor Jean-Paul Keppenne e poi dal signor Xavier Lewis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

CMF SpA, società di diritto italiano, e **CMF Sud SpA**, società di diritto italiano in liquidazione, entrambe con sede in Pignatero Maggiore (Italia), con gli avv. ti Mario Siragusa, del foro di Roma, e Giuseppe Scassellati-Sforzolini, del foro di Bologna, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Elvinger, Hoss e Prussen, 2, place Winston Churchill,

intervenienti,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto l'annullamento della decisione riprodotta nella comunicazione della Commissione 95/C 120/03, a norma dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE agli altri Stati membri e ai terzi interessati relativamente ad aiuti che l'Italia ha concesso a CMF Sud SpA e CMF SpA [aiuti di Stato C 6/92 (ex NN 149/91)] (GU 1995, C 120, pag. 4),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione ampliata),

composto dai signori A. Saggio, presidente, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos, V. Tiili e R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 22 aprile 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 L'attività principale della CMF Sud SpA (in prosieguo: la «CMF Sud»), nata dalla fusione nel 1986 di due società controllate al 100% da due società holding pubbliche italiane, consisteva nella produzione di strutture in metallo.

2 Nel contesto della ristrutturazione di queste holding, nell'ottobre 1992 è stata costituita una nuova società, la CMF SpA (in prosieguo: la «CMF»), che ha acquistato il nucleo centrale della CFM Sud, la quale è stata poi posta in liquidazione.

3 La ricorrente è una società di diritto francese operante nel settore dei lavori pubblici e delle costruzioni in metallo.

4 Nel 1990 la ricorrente e la CMF Sud hanno presentato offerte in occasione di un appalto pubblico relativo all'ampliamento dell'aerostazione dell'aeroporto di Marseille Provence (Francia). Con decisione 4 settembre 1990 l'appalto è stato aggiudicato alla CMF Sud.

5 Nella convinzione che la CMF Sud solo grazie ad alcune sovvenzioni di cui aveva goduto avesse potuto proporre le condizioni contenute nella sua offerta per l'appalto di cui trattasi, la ricorrente ha sporto denuncia alla Commissione.

6 Con decisione 11 marzo 1992 la Commissione ha avviato il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato CE nei confronti della Repubblica italiana in merito a un conferimento di capitale pubblico a favore della CMF Sud, diretto a coprire le perdite operative subite da quest'ultima nel 1989 e nel 1990 (comunicazione 92/C 122/04, GU C 122, pag. 6; in prosieguo: la «decisione 11 marzo 1992»). Con decisione 16 settembre 1992 la Commissione ha deciso di estendere il procedimento a nuovi conferimenti di capitale pubblico (comunicazione 92/C 279/11; GU C 279, pag. 13). Il 22 settembre 1993 essa ha deciso di estendere ancora una volta il procedimento alla concessione, da parte dello Stato italiano, di una garanzia relativa a tutti gli obblighi sottoscritti dalla CMF Sud durante la sua liquidazione volontaria, agli eventuali elementi di aiuto che potevano sussistere nella vendita del nucleo fondamentale delle attività della CMF Sud alla CMF e alla dotazione di un capitale iniziale alla nuova società (comunicazione 93/C 282/04, GU C 282, pag. 5).

7 In sostanza, nelle dette decisioni la Commissione ha ritenuto che le successive ricapitalizzazioni della CMF Sud, le garanzie concesse a quest'ultima e la fornitura di capitale iniziale alla CMF costituissero aiuti concessi dallo Stato, poiché tali investimenti non corrispondevano al comportamento di un investitore privato in un'economica di mercato. In particolare, la Commissione si è basata sul fatto che, in occasione delle ricapitalizzazioni, gli azionisti non avevano deciso di adottare provvedimenti adeguati sotto forma di un piano di ristrutturazione globale che potesse essere considerato accettabile dal punto di vista dell'interesse comune e che fosse capace di porre rimedio alle difficoltà finanziarie delle imprese beneficiarie. In tali circostanze essa ha sostenuto che si trattava di un aiuto operativo alla CMF Sud e alla CMF.

8 Nell'aprire il procedimento e nell'estenderlo successivamente, la Commissione ha sottolineato che la distorsione della concorrenza determinata da aiuti operativi nei settori delle costruzioni civili e meccaniche era, date le peculiarità di questi ultimi, particolarmente grave. Tuttavia, la Commissione ha sottolineato che non si opponeva a che aiuti di questo tipo fossero concessi alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, purché fossero rispettate talune rigorose condizioni.

9 La ricorrente è stata l'unica impresa concorrente a intervenire nel procedimento.

10 Il 16 maggio 1995 è stata pubblicata, nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, la comunicazione della Commissione 95/C 120/03, a norma dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE agli altri Stati membri e ai terzi interessati relativamente agli aiuti che l'Italia ha concesso a CMF Sud SpA e CMF SpA [aiuti di Stato C 6/92 (ex NN 149/91)] (GU 1995, C 120, pag. 4). In questa comunicazione la Commissione ha affermato di aver deciso di concludere il procedimento avviato ex art. 93, n. 2, del Trattato e di autorizzare gli aiuti di cui trattasi, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

11 La Commissione ha esposto che, dopo una valutazione delle informazioni fornite dal governo italiano, dalle imprese beneficiarie e dai loro azionisti e tenendo conto degli impegni da essi assunti nei confronti della Commissione, ne aveva concluso che gli aiuti alla CMF Sud e alla CMF oggetto del procedimento ex art. 93, n. 2, fossero conformi ai principi di compatibilità enunciati negli «orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà», oggetto della sua comunicazione 94/C 368/05 (GU 1994, C 368, pag. 12; in prosieguo: gli «orientamenti»).

12 Essa ha sottolineato a tal proposito che gli aiuti fanno parte di un piano ragionevolmente valido, coerente e di grande portata per ripristinare la redditività a lungo termine delle imprese interessate. Per di più, gli aiuti concessi alla CMF Sud sarebbero connessi ad un'accettabile contropartita industriale, costituita dalla totale eliminazione delle capacità produttive nel mercato interessato. Gli aiuti contribuirebbero inoltre a liquidare le attività dell'impresa nel modo più ordinato possibile, senza provocare ulteriori effetti negativi sulle condizioni di concorrenza nel settore.

13 La Commissione ha sottolineato che, per autorizzare gli aiuti, aveva preso atto, in particolare, dei seguenti impegni delle autorità italiane:

— la CMF sarebbe stata privatizzata entro il 30 giugno 1995;

— due linee di produzione della CMF, con una capacità di produzione di 10 000 tonnellate e 12 000 tonnellate l'anno, sarebbero state vendute su mercati che non sono in concorrenza con la Comunità europea o ridotte in rottami entro il 30 giugno 1995;

— nell'ambito della procedura di liquidazione della CMF Sud le sue attività sarebbero state cedute a imprese che operano in settori diversi da quelli della CMF Sud entro il 31 dicembre 1996.

Procedimento e conclusioni delle parti

14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 luglio 1995, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

15 Con istanza depositata in cancelleria il 27 novembre 1995 la CMF Sud e la CMF hanno chiesto di essere autorizzate ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza 31 gennaio 1996 tale istanza d'intervento è stata accolta.

16 La fase scritta del procedimento si è conclusa il 23 maggio 1996, con il deposito delle osservazioni della Commissione sulla memoria d'intervento.

17 All'udienza del 22 aprile 1997 le parti sono state invitate a pronunciarsi sull'esistenza di rapporti concorrenziali tra la ricorrente e la CMF e sulla situazione attuale di quest'ultima.

18 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso ricevibile e annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

19 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

20 Le intervenienti chiedono che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese, comprese quelle delle intervenienti.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

21 La Commissione, sostenuta dalle intervenienti, allega che la ricorrente, pur essendo stata all'origine dell'apertura del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, e pur avendovi partecipato, non soddisfa i presupposti cui la giurisprudenza subordina la dimostrazione che la decisione impugnata la riguarda direttamente e individualmente. Essa non avrebbe infatti dimostrato che la sua posizione è stata sostanzialmente lesa dal provvedimento di cui trattasi (sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 168/84, Cofaz e a./Commissione, Racc. pag. 391; in prosieguo: la «sentenza Cofaz»; sentenze del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-435/93, Aspec e a./Commissione, Racc. pag. II-1281; in prosieguo: la «sentenza Aspec», e 6 luglio 1995, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Aitec e a./Commissione, Racc. pag. II-1971; in prosieguo: la «sentenza Aitec»).

22 Per la Commissione, la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità tra gli aiuti corrisposti alla CMF Sud e alla CMF, da un lato, e la sua esclusione dall'appalto pubblico relativo all'aeroporto di Marsiglia, dall'altro. L'analisi delle offerte presentate nel corso della gara dimostrerebbe inoltre che anche altre due concorrenti hanno presentato offerte giudicate più interessanti di quella della ricorrente.

23 Secondo la Commissione, la ricorrente non ha addotto la prova che gli aiuti di cui trattasi abbiano influenzato la sua posizione sul mercato. Ebbene, dalla giurisprudenza si evince che la circostanza che un atto possa influire sulle relazioni concorrenziali esistenti non è sufficiente a far ritenere che tale atto riguardi direttamente e individualmente un operatore economico che si trovi in concorrenza con il destinatario dell'atto stesso (sentenza della Corte 10 dicembre 1969, cause riunite 10/68 e 18/68, Eridania e a./Commissione, Racc. pag. 459; in prosieguo: la «sentenza Eridania»).

24 La Commissione, sostenuta dalle intervenienti, allega che il fatto che la CMF abbia potuto sopravvivere nel mercato in concorrenza con la ricorrente non basta a rendere ricevibile il ricorso di quest'ultima, tanto più che la decisione impugnata ha comportato la chiusura delle linee di produzione della CMF, le quali erano in concorrenza diretta con le attività della ricorrente.

25 Le intervenienti ritiengono che, contrariamente a quanto stabilito dalla citata sentenza Cofaz, la ricorrente non abbia avuto un ruolo determinante nello svolgimento del procedimento amministrativo, in quanto la decisione impugnata afferma che l'unico concorrente che ha partecipato a detto procedimento (vale a dire la ricorrente) si è limitato a fornire documenti di natura contabile noti al pubblico.

26 Le intervenienti sostengono poi che, a differenza di quanto imposto dalla sentenza Aspec, la ricorrente non ha dimostrato di appartenere a una cerchia ristretta di concorrenti, o che l'aiuto di cui trattasi avrebbe provocato un aumento della capacità produttiva in un mercato già eccedentario. I requisiti nella sentenza Aspec

non sarebbero pertanto soddisfatti nella fattispecie e il ricorso sarebbe irricevibile. L'intervento finanziario dello Stato italiano, deciso nel maggio 1991, sarebbe servito inoltre a coprire le perdite del solo esercizio 1990 e non, come affermato nella decisione impugnata, anche quelle dell'esercizio 1989. Poiché l'appalto controverso si è svolto nel 1990, questo aiuto non avrebbe potuto influire sulla partecipazione della CMF Sud a tale gara.

27 In ultimo, le intervenienti deducono, in subordine, un motivo di irricevibilità fondato sull'incompetenza del Tribunale. Esse riconoscono che questo motivo non è stato dedotto dalla Commissione ma sostengono che, essendo di ordine pubblico, può essere sollevato d'ufficio dal Tribunale. Infatti, i motivi dedotti dalla ricorrente verterebbero, in sostanza, sulla regolarità dell'aggiudicazione di un appalto pubblico a Marsiglia. Ebbene, i tribunali francesi, con piena cognizione di causa e disponendo di tutti i poteri istruttori necessari, avrebbero già respinto i motivi dedotti nel presente ricorso. Quest'ultimo non mirerebbe pertanto, ex art. 173 del Trattato, all'annullamento di un atto di un'istituzione comunitaria e il Tribunale sarebbe, di conseguenza, incompetente a giudicare nel merito.

28 La ricorrente, per parte sua, sostiene di soddisfare i criteri di cui alla sentenza Cofaz. Essa ricorda di essere stata all'origine del procedimento amministrativo e afferma che il fatto che la decisione impugnata ammetta che la CMF sia privatizzata senza dover restituire gli aiuti riscossi lede la sua posizione sul mercato. In considerazione dell'ammontare delle perdite subite dalla CMF Sud e dalla CMF nel 1989, queste imprese non avrebbero potuto proseguire la loro attività senza la loro «acquisizione da parte dello Stato».

29 Essa afferma parimenti che i prezzi offerti dalla CMF Sud nell'ambito dell'appalto relativo all'aeroporto di Marsiglia rappresentano, in realtà, un'operazione in perdita, che solo gli aiuti di Stato hanno reso possibile. La quota della CMF Sud e della CMF nel mercato comunitario sarebbe rilevante, come sarebbe dimostrato dall'aggiudicazione di numerosi appalti in Francia, in Danimarca e in Portogallo, e gli aiuti di cui trattasi avrebbero permesso a queste imprese di praticare prezzi di dumping in rapporto a quelli dei loro concorrenti.

Giudizio del Tribunale

30 Contrariamente a quanto sostenuto dalle intervenienti, la competenza del Tribunale non può essere messa in dubbio nel caso di specie. Basta a tal proposito ricordare che le conclusioni del ricorso mirano chiaramente all'annullamento di una decisione della Commissione, il cui controllo spetta al Tribunale. Pertanto, il fatto che i motivi dedotti a sostegno di tale domanda sono già stati eventualmente utilizzati e respinti in un giudizio nazionale non può mettere in dubbio questa competenza.

31 Dall'art. 173, quarto comma, del Trattato si evince che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione non sono legittimati ad impugnarla a meno che essa non li riguardi direttamente e individualmente. Poiché la decisione impugnata è stata indirizzata al governo italiano, occorre verificare se questi presupposti siano soddisfatti per quanto riguarda la ricorrente.

32 Per quanto concerne il coinvolgimento diretto della ricorrente, il Tribunale osserva che, poiché la decisione impugnata dichiara compatibili con il mercato comune alcuni aiuti già concessi, essa produce i suoi effetti direttamente nei confronti della ricorrente (sentenza Aitec, punto 41).

33 Quanto alla questione del coinvolgimento individuale della ricorrente, secondo una giurisprudenza costante una decisione riguarda individualmente le persone fisiche o giuridiche che essa tocca a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguerli dalla generalità (sentenze della Corte 15 settembre 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220, e del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsværftsforeningen e a./Commissione, Racc. pag. II-1399, punto 44).

34 Per quanto concerne, in particolare, il controllo degli aiuti statali, si evince dalla giurisprudenza che una decisione che conclude un procedimento avviato ex art. 93,

n. 2, del Trattato, riguarda individualmente le imprese che sono state all'origine del reclamo che ha dato luogo alle indagini, le cui osservazioni sono state ascoltate e che hanno influito sul corso del detto procedimento se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata (sentenza Cofaz, punti 24 e 25). Da ciò non deriva però che un'impresa non possa essere in grado di dimostrare per altra via, mediante riferimento a circostanze specifiche che la contraddistinguono in maniera analoga a quella del destinatario, che essa è individualmente interessata (sentenza Aspec, punto 64).

35 Nel caso di specie il Tribunale rileva in primo luogo che, come ammesso dalla Commissione, la ricorrente è stata all'origine del reclamo ed è stata l'unica impresa a partecipare al procedimento oltre ai destinatari degli aiuti, presentando osservazioni il 15 luglio 1992 e, dopo la prima estensione del procedimento, l'8 dicembre 1992. Tali osservazioni sono state del resto trasmesse alle autorità italiane che hanno preso posizione al riguardo (v. anche la decisione impugnata, pagg. 5 e 6, e la decisione 11 marzo 1992, pag. 6).

36 A tal riguardo, l'argomento delle intervenienti relativo alla notorietà dei documenti contabili forniti, durante il procedimento, dalla ricorrente è infondato dato che proprio in base a tali elementi di conoscenza, i quali, all'opposto dei documenti riservati dall'amministrazione nazionale che concede l'aiuto e di quelli dell'impresa beneficiaria, rientrano tra i documenti ai quali le imprese concorrenti possono avere accesso, la ricorrente è stata in grado di difendere la sua posizione durante il procedimento innanzi alla Commissione. Il fatto che la Commissione sia stata, per due volte, obbligata ad estendere l'oggetto del procedimento evidenzia del resto le difficoltà incontrate in sede di chiarimento della situazione delle imprese destinatarie degli aiuti.

37 Per quanto concerne, in secondo luogo, l'incidenza sulla posizione della ricorrente sul mercato, il Tribunale rileva che esistono agli atti numerosi elementi i quali dimostrano che l'atto impugnato riguarda individualmente la ricorrente. Anzitutto, si deve rilevare che la Commissione, nella decisione impugnata, ha qualificato la ricorrente un concorrente della CMF Sud.

38 Occorre poi constatare che dal complesso della documentazione risulta che il settore delle costruzioni civili e meccaniche è caratterizzato dall'organizzazione di gare d'appalto — in occasione delle quali il prezzo offerto è il principale criterio di selezione — su scala europea, che si concludono, se del caso, con l'aggiudicazione ad una società di un appalto pubblico del tipo di quello all'origine della denuncia, per cui la determinazione delle quote di mercato delle imprese interessate è difficilmente quantificabile.

39 Il Tribunale rileva inoltre che la ricorrente, invitata in udienza a precisare i dati comprovanti l'esistenza di un rapporto di concorrenza con la CMF, ha affermato che il settore delle costruzioni in metallo annovera, in Europa, un numero limitato di imprese in attività. Pur ammettendo che, da quando ha presentato un'offerta nell'ambito dell'appalto pubblico relativo all'aeroporto di Marsiglia, essa non ha più partecipato ad altre gare d'appalto con la CMF, la ricorrente ha anche precisato che l'appalto pubblico di cui trattasi aveva rivestito per essa un'importanza notevole, poiché rappresentava una parte rilevante del suo fatturato annuo. Alla luce di quanto esposto, il Tribunale conclude che questo rapporto di concorrenza non può essere equiparato, per il suo grado di intensità, alla situazione illustrata nella sentenza Eridania (v. supra, punto 23).

40 Viceversa, né la convenuta né le intervenienti hanno potuto fornire precisazioni in merito alle loro affermazioni sul fatto che, in relazione alle condizioni enunciate nella decisione impugnata, la CMF non sarebbe più una concorrente della ricorrente. Anche se alcune linee di produzione sono state chiuse, quest'impresa resta attiva in alcuni settori delle costruzioni in metallo e non si può pertanto escludere che, contrariamente a quanto dedotto dalla Commissione e dall'interveniente, la ricorrente resti in concorrenza con la CMF.

41 Per quanto concerne l'argomento secondo cui la ricorrente si sarebbe classificata solo quarta in sede di aggiudicazione dell'appalto pubblico relativo all'aeroporto di Marsiglia, il Tribunale ricorda che l'oggetto del presente ricorso è la decisione della Commissione di concludere un procedimento a norma dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Poiché la partecipazione della ricorrente e di una delle imprese beneficiare dell'aiuto al medesimo appalto pubblico non è in discussione, la classificazione

conseguita dalla ricorrente in tale occasione non può mettere in dubbio l'incidenza sostanziale che la decisione impugnata ha avuto sulla sua posizione nel mercato. Infatti, il ricorso non concerne la regolarità di questo appalto e solo nell'ambito di un simile controllo, fuori discussione in questa sede, la classificazione della ricorrente potrebbe eventualmente essere rilevante.

42 Alla luce di tutti questi elementi, il Tribunale giudica che la ricorrente è in posizione di concorrenza con le imprese beneficiarie degli aiuti e che pertanto la decisione che dichiara la compatibilità dei detti aiuti con il mercato comune la riguarda individualmente (v. sentenza Skibsværftsforeningen e a./Commissione, citata, punto 47).

43 Ciò posto, il ricorso è ricevibile.

Nel merito

44 A sostegno della sua domanda, la ricorrente adduce due motivi. Il primo è fondato sulla violazione delle norme procedurali previste dal Trattato, in quanto lo Stato italiano non avrebbe notificato alla Commissione gli aiuti concessi, il che dovrebbe comportare l'annullamento della decisione impugnata. Il secondo riguarda la violazione, da parte di questa decisione, dei presupposti stabiliti dalla Commissione in materia di aiuti alle imprese in difficoltà.

45 La Commissione, sostenuta dalle intervenienti, contesta i motivi dedotti dalla ricorrente.

Sul primo motivo di violazione delle norme procedurali previste dal Trattato

Argomenti delle parti

46 Con il primo motivo la ricorrente allega, in sostanza, che il fatto che gli aiuti concessi alla CMF e alla CMF Sud non siano stati notificati comporta l'illiceità della decisione impugnata. Spetterebbe alla Commissione sanzionare simile violazione dell'obbligo di notifica, ordinando sistematicamente la restituzione degli aiuti non notificati. La ricorrente ricorda che la Commissione, nella sua comunicazione 24 novembre 1983 (GU C 318, pag. 3), ha del resto annunciato che aiuti del genere sarebbero illeciti sin dalla loro entrata in vigore. La sentenza della Corte 12 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Germania (Racc. pag. 813), riconoscerebbe del resto alla Commissione la facoltà di emanare una decisione per imporre la restituzione di aiuti siffatti. Sarebbe questo, del resto, l'orientamento recente della Commissione, come proverebbero la decisione all'origine della sentenza della Corte 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219), e la decisione della Commissione 29 marzo 1988, 88/468/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo francese ad un'impresa che produce macchinario agricolo a St. Dizier, Angers e Croix (GU L 229, pag. 37). Non dichiarando illeciti gli aiuti che violano le norme procedurali vigenti, con il pretesto che sono conformi al diritto materiale, la Commissione annullerebbe l'efficacia di tali norme.

47 La Commissione afferma di essersi rigorosamente attenuta alle norme procedurali. Essa sottolinea inoltre che l'affermazione della ricorrente relativa alle conseguenze dell'inosservanza delle norme in materia di notifica è in totale contraddizione con la giurisprudenza (sentenze della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, e del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-49/93, SIDE/Commissione, Racc. pag. II-2501). Essa non avrebbe il diritto di reclamare la restituzione di aiuti statali senza esaminare la loro compatibilità con il mercato comune, sol perché non è stato rispettato l'obbligo di notifica.

48 Le intervenienti sostengono che la violazione dell'obbligo di notifica degli aiuti non comporta la loro incompatibilità alla luce del Trattato. Il rispetto di quest'obbligo sarebbe garantito dall'efficacia diretta che la Corte ha riconosciuto all'art. 93, n. 3, del Trattato, la quale permetterebbe ai giudici nazionali di trarre tutte le conseguenze di una simile violazione. La ricorrente, se fosse stata in grado di provare di avere interesse ad agire, avrebbe pertanto potuto ottenere dai giudici italiani l'annullamento degli atti di esecuzione degli aiuti non notificati. In considerazione di ciò, il motivo dovrebbe essere respinto.

Giudizio del Tribunale

49 Secondo una giurisprudenza costante, la violazione, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato, di notificare alla Commissione i progetti di aiuto e di non dar loro esecuzione prima della decisione definitiva di quest'ultima non rende queste misure automaticamente incompatibili con il mercato comune (sentenze della Corte 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307, punto 11 e ss., e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547; punto 43, sentenza SIDE/Commissione, citata, punto 84). Infatti, il divieto di concedere aiuti, di cui all'art. 92, n. 1, non è né assoluto né incondizionato, dato che il n. 3 della medesima disposizione conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale, in deroga al divieto generale, di dichiarare certi aiuti compatibili con il mercato comune (sentenze Francia/Commissione, citata, punto 15, e SFEI e a., citata, punto 36).

50 L'eventuale incompatibilità del provvedimento di aiuto con il mercato comune può pertanto essere dichiarata solo al termine del procedimento di esame di cui all'art. 93, la conduzione del quale è di competenza della Commissione, e non può essere una conseguenza automatica dell'omessa notifica, da parte dello Stato membro interessato, del provvedimento di cui trattasi.

51 Per di più, il Tribunale osserva che la violazione di un obbligo del genere è sanzionata dall'efficacia diretta riconosciuta all'art. 93, n. 3, ultima parte (sentenza della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471, e sentenza Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, citata, punti 12 e 14), il che consentirebbe, eventualmente, alla ricorrente di adire i giudici nazionali. La Commissione può tuttavia, per parte sua, ingiungere allo Stato membro responsabile di sospendere il versamento di questi aiuti sino alla conclusione del procedimento (sentenza Francia/Commissione, citata, punti 19 e 20). Ebbene, il Tribunale sottolinea che, nel caso di specie, sia nella decisione di avvio del procedimento sia nelle due successive decisioni di estensione di quest'ultimo, la Commissione ha ingiunto al governo italiano di sospendere il versamento degli aiuti di cui trattasi e gli ha ricordato le conseguenze di un tale atto.

52 Alla luce di quanto esposto, dall'omessa notifica, da parte delle autorità italiane, degli aiuti concessi alla CMF e alla CMF Sud non poteva discendere la loro incompatibilità con il mercato comune. Il primo motivo dev'essere pertanto respinto.

Sul secondo motivo di violazione dei presupposti stabiliti in materia di aiuti alle imprese in difficoltà

Argomenti delle parti

53 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata contravviene alle regole stabilite dalla Commissione nei suoi orientamenti in materia di aiuti alle imprese in difficoltà (v. supra, punto 11).

54 Infatti, secondo la ricorrente, la CMF Sud e la CMF hanno ricevuto aiuti per sei volte, tra la costituzione della CMF Sud, nel 1986, e la formulazione di un piano di

ristrutturazione approvato dalla Commissione nel 1994. Nelle sue citate comunicazioni 92/C 122/04 e 92/C 279/11, del 14 maggio e del 28 ottobre 1992, la Commissione avrebbe ammesso che gli aiuti di cui trattasi erano contributi al funzionamento, dato che non esisteva un piano di ristrutturazione e che gli orientamenti proposti dalle autorità italiane per la CMF Sud erano molto generici. Ne deriverebbe che gli aiuti sono illeciti e l'adozione in futuro di un piano di ristrutturazione, per le pressioni della Commissione, non potrebbe avere l'effetto di convalidarli. Si dovrebbe pertanto applicare l'indirizzo giurisprudenziale della Corte che emerge dalla sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1603).

55 L'importo totale degli aiuti sarebbe pari a circa 51 milioni di ECU, ossia equivarrebbe al fatturato annuo della CMF, e sarebbe privo di collegamenti con i vantaggi sperati a livello comunitario. In tali circostanze, l'unica sanzione adeguata sarebbe la liquidazione della CMF, analogamente a quanto preteso dalla Commissione per la CMF Sud. La semplice privatizzazione non permetterebbe allo Stato italiano di recuperare le somme concesse; al contrario, essa lascerebbe all'acquirente dell'impresa il beneficio della situazione pregressa e gli consentirebbe di diventare immediatamente un serio concorrente. Occorrerebbe pertanto esigere la restituzione degli aiuti, sola maniera di por fine alla distorsione della concorrenza da essi generata.

56 La Commissione ricorda anzitutto gli ampi poteri di cui dispone per valutare la compatibilità degli aiuti con il mercato comune, in particolare nel caso di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione, nelle forme riconosciute dalla giurisprudenza, segnatamente nelle sentenze della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671), e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203).

57 La Commissione afferma poi che la CMF e la CMF Sud hanno fruito di tre conferimenti di capitale, e non di sei come asserito dalla ricorrente. Il fatto che gli aiuti siano stati versati a più riprese non escluderebbe la loro compatibilità con il mercato comune. La Commissione ricorda di avere del resto annunciato, nella sua seconda decisione di estensione del procedimento, che tutti gli aiuti sarebbero stati valutati globalmente. Poiché la ricorrente non ha contestato questa impostazione

nelle osservazioni da essa inviate alla Commissione in merito a questa decisione, obiezioni del genere in questa fase sarebbero irricevibili (sentenza della Corte 13 luglio 1988, causa 102/87, Francia/Commissione, Racc. pag. 4067, punto 27). Ad ogni modo, dalla sentenza della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione (Racc. pag. 3809, punto 35), discenderebbe che, affinché la concessione di un aiuto per salvare un'impresa, con relativo programma di ristrutturazione, sia incompatibile con il mercato comune occorre dimostrare che essa è in grado di alterare le condizioni degli scambi. Ebbene, la ricorrente non avrebbe compiuto nessuna dimostrazione del genere.

58 Del resto, il fatto che un piano di ristrutturazione accettabile per la Commissione sia stato definito solo nel 1994 non avrebbe impedito, nella fattispecie, l'attuazione, sin dal 1991, di provvedimenti di ristrutturazione sotto forma di conferimenti di capitale, e ulteriormente, nel 1992, di liquidazione volontaria della CMF Sud. La mancanza di un programma di ristrutturazione al momento del conferimento di capitale avrebbe indotto la Commissione a qualificare questa misura come aiuto, con conseguente avvio di un procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato. Viceversa, una volta approvato il piano di ristrutturazione, la mancanza di simultaneità non può ostacolare la dichiarazione di compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato comune.

59 Infine, l'argomento della ricorrente secondo cui l'importo degli aiuti non sarebbe proporzionato allo sforzo di ristrutturazione effettuato non sarebbe suffragato da nessun elemento di prova. Anzi, la decisione impugnata sarebbe a tal proposito conforme agli orientamenti relativi agli aiuti di questo tipo.

60 Secondo le intervenienti, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, dagli orientamenti in materia di aiuti alle imprese in difficoltà deriva, in linea di principio, che, pur essendo possibile approvare solo un piano di ristrutturazione, gli aiuti possono essere corrisposti a più riprese. Inoltre, anche in mancanza di programmi preesistenti, un aiuto potrebbe essere dichiarato compatibile con il mercato comune se soddisfa determinate condizioni, tra le quali l'elaborazione di un programma che garantisca la redditività dell'impresa in un termine ragionevole e l'adozione di provvedimenti che limitino gli effetti negativi per la concorrenza. In

ultimo, l'importo dell'aiuto dev'essere proporzionato, nel senso che non deve superare il costo della ristrutturazione. La ricorrente non avrebbe addotto nessun elemento tale da porre in dubbio, nella specie, il rispetto di questi presupposti.

Giudizio del Tribunale

61 Il Tribunale preliminarmente ricorda che la Commissione può imporsi indirizzi per l'esercizio dei suoi poteri discrezionali mediante atti come gli orientamenti ora discussi, se essi contengono regole indicative sulla condotta che l'istituzione deve tenere e se non derogano alle norme del Trattato (sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, Cirfs e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 34 e 36; sentenza del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-380/94, Aiuffass e AKT/ Commissione, Racc. pag. II-2169, punto 57). Pertanto la decisione impugnata dev'essere sindacata alla luce di queste regole.

62 Gli orientamenti esigono che gli aiuti alla ristrutturazione siano inseriti in un piano. Il punto 3.2.2 assoggetta l'approvazione di un piano del genere a tre requisiti materiali: esso deve permettere il ripristino della redditività dell'impresa, prevenire indebite distorsioni della concorrenza e garantire la proporzionalità degli aiuti ai costi e ai benefici della ristrutturazione. Spetta al Tribunale accertare se, nella fattispecie, questi requisiti siano stati rispettati.

63 Secondo una giurisprudenza costante, l'art. 92, n. 3, del Trattato conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale per l'autorizzazione degli aiuti in deroga al divieto generale del n. 1 del detto articolo, in quanto l'accertamento, in siffatti casi, della compatibilità o dell'incompatibilità con il mercato comune di un aiuto statale solleva problemi che implicano la valutazione di fatti e circostanze economiche complesse (sentenza SFEI e a., citata, punto 36). Il sindacato esercitato dal giudice comunitario deve pertanto limitarsi, a tal riguardo, alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di

potere (sentenza Skibsværftsforeningen e a./Commissione, citata, punto 170). Non spetta quindi al Tribunale sostituire la sua valutazione economica a quella della Commissione (v. sentenza Aiuffass e AKT/Commissione, citata, punto 56).

64 Per quanto concerne anzitutto il ripristino della redditività, occorre rilevare che la decisione impugnata menziona in modo particolareggiato numerosi elementi di un piano di ristrutturazione volto al perseguimento di questo obiettivo. Del resto, come la Commissione aveva già osservato durante il procedimento che ha condotto all'adozione dell'atto impugnato (v. segnatamente la decisione 22 settembre 1993, pag. 6), le autorità italiane avevano adottato sin dal 1992 una politica di ristrutturazione delle imprese di cui trattasi, di liquidazione volontaria della CMF Sud, nel 1992, e di trasferimento di talune sue attività verso la CMF, conseguente a tale politica.

65 La decisione dimostra infatti chiaramente (v. la tabella a pag. 7) che, dopo la ristrutturazione della CMF e la liquidazione della CMF Sud, la capacità installata totale delle due imprese diminuirà del 50%. Per quanto concerne la capacità installata del nucleo fondamentale di attività della CMF, considerata isolatamente, essa diminuirà dell'8,5%, mentre gli altri settori di attività verranno chiusi. Questi elementi, considerati nel contesto delle misure che saranno adottate per aumentare la produttività, e che consistono segnatamente nella riduzione del personale, nella sostituzione di impianti obsoleti e nel subappalto dei lavori di rifinitura, corroborano la conclusione della Commissione, del resto non contestata dalla ricorrente, quanto alla redditività della CMF.

66 Per quanto concerne l'argomento che la ricorrente fonda sul fatto che gli aiuti sono stati versati a più riprese, il Tribunale constata, senza che occorra statuire in merito all'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, che dalla mera reiterazione di un versamento non si può dedurre la violazione degli orientamenti. Il punto 3.2.2. A di questi ultimi si limita ad affermare che «normalmente» l'attribuzione dell'aiuto dovrebbe essere necessaria solo una tantum. Si tratta pertanto di un'indicazione non vincolante. L'atto impugnato soddisfa quindi il primo requisito previsto dagli orientamenti.

67 Per quanto concerne poi la prevenzione delle indebite distorsioni della concorrenza, il Tribunale osserva che, come si evince dalla decisione impugnata, la riduzione della capacità installata costituisce una contropartita accettabile delle distorsioni della concorrenza generate dagli aiuti riscossi, in quanto la riduzione imposta sarà totale, nel senso che gli impianti chiusi saranno ridotti in rottami o venduti a non concorrenti (v. pag. 10 della decisione impugnata).

68 Per quanto riguarda, infine, il requisito relativo alla proporzionalità degli aiuti in rapporto ai benefici sperati, il Tribunale rileva anzitutto che la ricorrente non ha presentato nessun elemento atto a suffragare la sua allegazione sull'inosservanza, nel caso di specie, di questo requisito. A tal proposito, il Tribunale rileva che tra i vantaggi che, dal punto di vista della situazione concorrenziale, derivano dalla decisione impugnata compaiono segnatamente la riduzione della capacità installata, prima menzionata, e la privatizzazione della CMF. Sul punto, la decisione impugnata (v. pag. 10) prende atto dell'impegno dello Stato italiano concernente la privatizzazione mediante asta incondizionata la quale consentirà al mercato di fissare il prezzo della CMF e, di conseguenza, di eliminare l'eventuale eccessività degli aiuti concessi.

69 Occorre anche ricordare che l'altra impresa beneficiaria degli aiuti, la CMF Sud, è stata posta in liquidazione, il che, così come afferma la decisione impugnata (pag. 9) e come già accertato dal Tribunale, costituisce una contropartita industriale accettabile degli aiuti ricevuti, in quanto consente l'eliminazione totale delle capacità esistenti.

70 Da tutto quanto sin qui esposto discende che, poiché i requisiti previsti dagli orientamenti sono soddisfatti, il secondo motivo è infondato e, di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

71 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente e la Commissione, unitamente alle intervenienti, ne ha chiesto la condanna alle spese, occorre condannare la ricorrente alle spese del giudizio, ivi comprese quelle sostenute da queste ultime.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese del giudizio, ivi comprese quelle sostenute dalle intervenienti.

Saggio Briët Kalogeropoulos

Tiili Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 novembre 1997.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Saggio