SENTENZA DELLA CORTE
13 aprile 1994 *

Nelle cause riunite C-324/90 e C-342/90,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e dall'avv. Nils-Peter Schmidt-Decker, del foro di Amburgo, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile Reuter,

e

Pleuger Worthington GmbH, società di diritto tedesco, con gli avv. ti Urs Aschenbrenner e Gerrit Schohe, del foro di Amburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Baden, 24, rue Marie-Adélaïde,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Antonino Abate, consigliere giuridico principale, e Bernd Langeheine, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto, nella causa C-324/90, il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 18 luglio 1990, 91/389/CEE, riguardante aiuti della città di Amburgo (GU 1991, L 215, pag. 1), e, nella causa C-342/90, il ricorso diretto all'annullamento degli artt. 1-3 di tale decisione in quanto riguardano la società ricorrente,

LA CORTE,

composta dai signori G. F. Mancini, facente funzione di presidente, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, presidenti di sezione, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (relatore), F. Grévisse, M. Zuleeg e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 18 maggio 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 ottobre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorsi depositati nella cancelleria della Corte rispettivamente il 23 ottobre e il 16 novembre 1990, la Repubblica federale di Germania, da una parte, e la società

Pleuger Worthington, dall'altra, hanno chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo e secondo comma, del Trattato CEE, l'annullamento della decisione della Commissione 18 luglio 1990, 91/389/CEE, riguardante aiuti della città di Amburgo (GU 1991, L 215, pag. 1).

2 Con ordinanza 23 marzo 1993, il presidente ha deciso di riunire le due cause ai fini della fase orale e della sentenza.

3 Nel corso degli anni 1986, 1987 e 1988, la città libera e anseatica di Amburgo erogava, senza informarne la Commissione, prestazioni finanziarie a talune imprese stabilite nel suo territorio. Con lettera 7 agosto 1987, la Commissione invitava la Repubblica federale di Germania a comunicarle informazioni sulle prestazioni che Amburgo aveva previsto di concedere alla società Montblanc-Simplo. In una comunicazione del 22 ottobre 1987 la Repubblica federale di Germania informava la Commissione che l'aiuto aveva lo scopo di impedire che la produzione venisse trasferita nei paesi dell'Estremo Oriente. Con lettera 15 gennaio 1988, la Commissione chiedeva di conoscere su più punti la posizione del governo federale. Quest'ultimo rispondeva con comunicazione del 15 aprile 1988 ai quesiti posti dalla Commissione e confermava che Amburgo subiva una forte concorrenza con la regione circostante. Il governo federale segnalava anche, con nota 15 aprile 1988, altri tre casi nei quali Amburgo aveva concesso aiuti finanziari.

4 Con lettera 3 maggio 1989, la Commissione comunicava al governo federale di essere venuta a conoscenza della concessione, da parte della città di Amburgo, di aiuti a favore di un certo numero di imprese, senza averne ricevuto notifica. Con tale lettera, essa avviava il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti di questo o di questi programmi di aiuti nonché dei relativi casi di applicazione. La Commissione indicava in una comunicazione (GU C 309, pag. 3) le obiezioni che essa muoveva alle diverse sovvenzioni attribuite dalla città di Amburgo. Con lettera 23 agosto 1989, il governo federale prendeva posizione sull'avvio del procedimento e dichiarava che non esisteva alcun programma di sovvenzioni ad Amburgo.

5 Nel corso di un colloquio svoltosi il 7 novembre 1989 tra i rappresentanti della Commissione, del governo federale e della città di Amburgo, la Commissione veniva informata del fatto che undici imprese avevano fruito di sovvenzioni nel 1986, nove nel 1987 e undici nel 1988, in base a decisioni individuali. La Commissione chiedeva che le venissero comunicati, per ciascun caso, taluni dati complementari. Con lettera 3 gennaio 1990 il governo federale li comunicava sotto forma di tabelle dal titolo «Prevenzione dell'esodo delle imprese».

6 Una delle imprese beneficiarie delle sovvenzioni della città di Amburgo è la Pleuger Worthington GmbH, nata dalla fusione di due imprese di Amburgo che facevano parte dello stesso gruppo, la Deutsche Worthington GmbH e la Pleuger GmbH, e che possedevano ciascuna delle aziende in siti diversi. La fusione avveniva il 1° novembre 1987. La direzione comune decideva di raggruppare le aziende nella ex Pleuger GmbH (in prosieguo: la «Pleuger Worthington»). Dopo aver verificato se i progetti di raggruppamento potessero fruire di una sovvenzione, la città di Amburgo comunicava all'impresa, con lettera 15 luglio 1988, che la commissione competente incaricata di erogare i fondi stanziati aveva dato il suo assenso per una sovvenzione destinata a contribuire al pagamento delle spese derivanti dal trasloco e dalla trasformazione delle aziende. La città di Amburgo allegava alla lettera un contratto vertente sulla concessione della sovvenzione di 600 000 DM, firmato dalla Pleuger Worthington il 15 luglio 1988. Con lettera 18 dicembre 1989, la città di Amburgo comunicava a tale impresa che il suddetto importo le era stato versato.

7 La decisione impugnata, emanata il 18 luglio 1990, dispone nell'art. 1 che il programma di aiuti della città di Amburgo inteso a prevenire l'esodo delle imprese è illegale, essendo stato istituito in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato, ed è incompatibile con il mercato comune ai sensi degli artt. 92 e 93 dello stesso Trattato; di conseguenza, il governo federale è tenuto ad abrogare tale programma nel termine di due mesi dalla data di pubblicazione della decisione. L'art. 2 stabilisce che, entro lo stesso termine, il governo federale provvede affinché le 33 imprese che hanno fruito degli aiuti negli anni 1986-1988 li rimborsino, fino a concorrenza degli importi menzionati nello stesso articolo, ossia, nel caso della Dresser Pleuger

GmbH, nella misura di 600 000 DM. L'art. 3 prescrive infine che il governo federale informi la Commissione delle misure da esso adottate per conformarsi alla decisione.

8 Con lettera 26 luglio 1990, la città di Amburgo faceva sapere all'impresa interessata che la Commissione considerava le sovvenzioni attribuite illegittime e ne esigeva il rimborso. Con lettera 5 settembre 1990, la città di Amburgo trasmetteva alla Pleuger Worthington una copia della decisione controversa.

9 A sostegno del ricorso la Repubblica federale di Germania deduce la violazione delle forme sostanziali per infrazione dell'art. 190 del Trattato. Essa assume, in proposito, che la decisione è insufficientemente motivata nei suoi aspetti relativi all'esistenza di un regime di aiuti ed all'esame dei criteri di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato. Il ricorso deduce anche l'errata applicazione, da parte della Commissione, dell'art. 92, n. 1, e la violazione dell'art. 92, n. 3, lett. c). La Repubblica federale asserisce infine che la Commissione ha commesso uno sviamento di potere ed ha violato il principio della parità di trattamento.

10 La Pleuger Worthington basa il suo ricorso sulla violazione di forme sostanziali, in quanto la Commissione non avrebbe sufficientemente motivato la decisione sotto taluni aspetti relativi all'esistenza di un regime di aiuti, alla verifica dei criteri di cui all'art. 92, n. 1, ed all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato nonché all'ingiunzione di rimborso. La Pleuger Worthington sostiene pure che la Commissione ha violato le norme di procedura di cui all'art. 93, nn. 2 e 3. Inoltre, la Pleuger Worthington basa il suo ricorso sulla violazione del Trattato, in particolare dell'art. 92, nn. 1 e 3.

Sull'insufficienza di motivazione della decisione per quanto riguarda l'esistenza di un programma di aiuti

11 Si deve esaminare in primo luogo il motivo, dedotto da entrambe le ricorrenti, relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato consistente nell'insufficiente motiva-

zione della decisione impugnata per quanto riguarda il programma di aiuti della città di Amburgo.

12 Le ricorrenti contestano l'esistenza di tale programma. Esse sostengono che la decisione non contiene alcun elemento idoneo a giustificare la presunzione della Commissione secondo la quale vi sarebbe stato ad Amburgo un programma di aiuti non notificato, inteso a prevenire l'esodo delle imprese.

13 A termini della decisione impugnata, sub IV, punto 2, decimo e undicesimo capoverso,

«Nell'avviare il procedimento a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, la Commissione ha presunto che, oltre ai quattro casi individuali di cui era a conoscenza, venissero o fossero stati concessi aiuti anche a favore di altre imprese. Essa ha pertanto aperto il procedimento nei riguardi di questo o di questi programmi di aiuti e di ogni loro caso di applicazione. È vero che non esiste un programma speciale di aiuti per Amburgo. Tuttavia, tutti gli aiuti concessi nei 33 casi noti sono stati erogati dallo stesso organismo istituito a tal fine (Hamburger KreditKommission), per lo stesso motivo (prevenzione dell'esodo) e a carico della stessa linea di bilancio. Ciò significa che di fatto sussistono gli elementi costitutivi di un programma. L'esame della Commissione può svolgersi pertanto in modo analogo all'esame di un programma.

Non occorre tuttavia esaminare in ogni singolo caso di applicazione se gli aiuti concessi dalla città di Amburgo per prevenire l'esodo delle imprese configurino un pregiudizio per gli scambi tra Stati membri, perché altrimenti la Repubblica federale sarebbe avvantaggiata rispetto ad altri Stati membri che notificano i loro aiuti allo stadio di progetto. In base all'esperienza si può infatti presumere che tra le imprese beneficiarie figurino anche imprese che partecipano agli scambi intracomunitari».

14 Si deve anzitutto constatare che la decisione non identifica alcun atto giuridico che istituisca un programma di aiuti. Al contrario, la Commissione ha espressamente riconosciuto nella decisione che non esisteva un programma di aiuto speciale ad Amburgo. Essa ha, cionondimeno, basato la sua conclusione su elementi di fatto.

15 Non si può, certamente, escludere in modo generale la possibilità, per la Commissione, di basarsi su un complesso di circostanze atto a rivelare l'esistenza, di fatto, di un programma di aiuti. A questo proposito, la Commissione rileva tre elementi che, a suo avviso, sono idonei a provare, nel caso di specie, l'esistenza di un programma del genere.

16 Il primo elemento rilevato dalla Commissione è che tutte le sovvenzioni all'investimento erano destinate ad evitare che le imprese beneficiarie lasciassero Amburgo. La Commissione fa presente, in particolare, che il governo federale le aveva trasmesso un documento relativo ai diversi aiuti che la città di Amburgo aveva deciso di concedere, intitolato «Prevenzione dell'esodo delle imprese».

17 A questo proposito, si deve osservare in linea generale che il solo fatto che un insieme di aiuti sia riconducibile ad una politica di prevenzione dell'esodo delle imprese non basta a dimostrare che tutti questi aiuti devono essere qualificati programma, ai fini dell'applicazione dell'art. 93 del Trattato. Infatti, una politica del genere può essere condotta in base a provvedimenti di natura molto diversa e persino tramite programmi di aiuti molto diversi.

18 Il governo tedesco ha sostenuto dinanzi alla Corte, senza essere contraddetto su questo punto, che in taluni casi [in particolare, J. H. Peters & Bey GmbH, Horst

Röder & Co. (GmbH & Co.)] le imprese beneficiarie degli aiuti di cui trattasi non avevano nemmeno previsto di trasferirsi all'esterno della città-Stato di Amburgo.

19 Stando così le cose, l'argomento della Commissione tratto dallo scopo perseguito con gli aiuti considerati non può essere accolto.

20 I due altri elementi forniti dalla Commissione nella motivazione della decisione riguardano l'esistenza di una stessa linea di bilancio, nell'ambito della quale sono stati concessi diversi aiuti, e l'esistenza di uno stesso organo amministrativo che ha deciso in merito all'erogazione di tutti questi aiuti.

21 Secondo le ricorrenti, tali elementi si spiegano con la posizione della città-Stato di Amburgo nell'organizzazione federale della Germania. In base al principio di legalità dell'azione amministrativa, tale città dispone di una sola autorità per la concessione di sovvenzioni in base ad un'unica linea di bilancio, il cui titolo generale non indica tuttavia le condizioni, le finalità o gli importi degli aiuti erogabili.

22 Le ricorrenti rilevano inoltre come la circostanza che tutti gli aiuti cui si riferisce la Commissione venissero concessi in base a contratti di diritto pubblico provi che essi non rientravano in un programma. Diversamente, la disciplina generale del programma avrebbe dovuto essere attuata con decisioni individuali e non già mediante contratti.

23 In mancanza di ulteriori precisazioni della Commissione circa la prassi amministrativa e finanziaria seguita dalla città-Stato di Amburgo per la concessione delle sovvenzioni menzionate nella decisione, i due elementi di cui sopra non possono essere considerati sufficienti a far concludere per l'esistenza di un programma di

aiuti. In particolare, la Commissione ha omesso di indicare elementi di natura normativa, amministrativa, finanziaria o economica che avrebbero consentito di caratterizzare l'insieme degli aiuti come parte di un programma distinto da altri aiuti che avrebbero potuto essere concessi dalla città di Amburgo. La Commissione si è limitata a dimostrare che tutti gli aiuti erano stati concessi secondo lo stesso procedimento.

24 La Commissione sostiene tuttavia che, nelle circostanze del caso di specie, essa poteva pervenire alla conclusione contestata giacché, in mancanza di notifica e in considerazione del comportamento del governo tedesco, che ha adempiuto solo in modo estremamente incompleto il suo dovere di informazione, essa ha potuto basare la sua decisione solo sui dati frammentari che aveva ottenuto. Le sarebbe quindi stato lecito ritenere, in base alle informazioni di cui disponeva, che in realtà sussistessero gli elementi costitutivi di un programma e procedere all'esame come se si trattasse di un programma.

25 Si deve ricordare che, nella cosiddetta sentenza «Boussac Saint-Frères» del 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307), pronunciata prima che venisse emanata la decisione impugnata, la Corte ha precisato la portata e le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di notifica che incombe agli Stati membri in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

26 Da tale sentenza risulta che, qualora rilevi che degli aiuti siano stati istituiti o modificati senza essere stati notificati, la Commissione, dopo aver posto lo Stato membro interessato in grado di esprimersi al riguardo, può ingiungergli per mezzo di una decisione provvisoria, nelle more dell'esame degli aiuti, di sospenderne immediatamente il versamento e di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, informazioni e dati necessari per esaminare la compatibilità degli aiuti col mercato comune. Soltanto nel caso in cui lo Stato membro ometta di fornire le informazioni richieste, nonostante l'ingiunzione della Commissione, quest'ultima ha il potere di porre fine al procedimento e di emanare la decisione che dichiara la compatibilità o l'incompatibilità degli aiuti col mercato comune in base agli elementi di cui dispone.

27 Nel caso di specie la Commissione, al momento dell'avvio del procedimento sugli aiuti non notificati, ha chiesto informazioni relative agli aiuti ed al programma o ai programmi di aiuti di Amburgo. Benché il governo tedesco abbia negato, nel corso del procedimento precontenzioso, l'esistenza di un siffatto programma, la Commissione ha concluso per la sua esistenza in base alle informazioni di cui disponeva.

28 Tuttavia la Commissione non ha ingiunto al governo federale, mediante decisione provvisoria, come avrebbe dovuto fare in conformità alla succitata giurisprudenza, di fornire tutti gli elementi d'informazione relativi all'insieme degli aiuti erogati dalla città di Amburgo, che, secondo la Commissione, facevano parte di un programma.

29 Stando così le cose, la Commissione non poteva basarsi sulla mancanza di notifica, da parte della Repubblica federale di Germania, degli aiuti individuali di cui trattasi per arrivare alla conclusione che esisteva un programma di aiuti. Essa non può nemmeno invocare la frammentarietà delle informazioni trasmessele dal governo tedesco per giustificare la sua decisione, poiché non ha esercitato tutti i poteri di cui dispone per indurre lo Stato membro a fornirle tutte le informazioni necessarie.

30 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che la decisione impugnata non soddisfa l'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato per quanto riguarda l'esistenza di un programma di aiuti e che, quindi, il primo motivo è fondato.

31 Di conseguenza, e senza che occorra esaminare gli altri motivi dedotti, si deve annullare l'impugnata decisione per violazione delle forme sostanziali prescritte dal Trattato.

Sulle spese

32 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La convenuta è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 18 luglio 1990,91/389/CEE, riguardante aiuti della città di Amburgo, è annullata.

2) La Commissione è condannata alle spese.

Mancini Moitinho de Almeida Edward Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 aprile 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente facente funzione

G. F. Mancini

presidente della seconda e sesta sezione