SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)
16 marzo 2000 *

Nella causa T-72/98,

Astilleros Zamacona SA, con sede in Santurce (Spagna), rappresentata dagli avv.ti A. Creus Carreras, del foro di Barcellona, e B. Uriarte, del foro di Madrid, studio Cuatrecasas, 60, avenue de Cortenberg, Bruxelles (Belgio),

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori P. Nemitz, membro del servizio giuridico, e M. Desantes, funzionario nazionale distaccato presso la Commissione, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. M. Muñoz, del foro di Saragozza, con domicilio eletto presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 5 novembre 1997, 98/157/CE, relativa ad un aiuto che la Spagna intende concedere alla Astilleros Zamacona SA per cinque rimorchiatori (GU 1998, L 50, pag. 38),

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

composto dai signori A. Potocki, presidente, K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 ottobre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra 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».

2 Ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. e), del Trattato, possono esser considerate compatibili con il mercato comune le «categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».

3 In base a tale disposizione e all'art. 113 del Trattato CE (divenuto art. 133 CE) è stata adottata la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1990, 90/684/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale (GU L 380, pag. 27; in prosieguo: la «direttiva»). Tale testo è stato modificato più volte, senza che ciò incida tuttavia sulle disposizioni di cui trattasi nella fattispecie.

4 L'art. 4, n. 1, della direttiva dispone che «gli aiuti alla produzione a favore della costruzione e della trasformazione di navi possono essere considerati compatibili con il mercato comune a condizione che l'importo totale dell'aiuto accordato ad un singolo contratto non superi, in equivalente sovvenzione, un massimale comune espresso in percentuale del valore contrattuale prima dell'aiuto, in seguito denominato "massimale"».

5 Ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva, il massimale è stabilito dalla Commissione.

6 Ai sensi dell'art. 4, n. 3, primo comma, della direttiva, «il massimale di aiuto applicabile al contratto è costituito dal massimale vigente alla data della firma del contratto definitivo. Questa regola non si applica tuttavia alle navi consegnate dopo più di tre anni dalla data della firma del contratto definitivo. In tal caso il massimale applicabile al contratto è quello in vigore tre anni prima della consegna della nave».

7 Tuttavia, ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva, «la Commissione può prorogare il termine di tre anni di cui al primo comma qualora ciò sia giustificato dalla complessità tecnica del progetto di costruzione navale in questione o da ritardi dovuti a perturbazioni inattese, serie e giustificabili le quali si ripercuotono sul programma di lavoro di un cantiere».

Fatti all'origine della controversia

8 Nel mese di dicembre 1991 la Astilleros Zamacona SA, piccolo cantiere navale in Bilbao, ha firmato, con diversi armatori, sedici contratti per la costruzione di navi. Dieci di tali contratti non sono mai entrati in vigore e uno non è controverso. I cinque contratti di cui trattasi nella fattispecie, che hanno per oggetto la costruzione di rimorchiatori, erano numerati 300, 301, 318, 319 e 320.

9 Al momento della firma il massimale autorizzato dell'aiuto era del 9%. Dal 1° gennaio 1992 tale massimale è stato ridotto al 4,5 % (GU 1992, C 10, pag. 3).

10 Ai sensi dell'art. 18 di ciascuno dei cinque contratti, questi ultimi dovevano «entrare in vigore» solo in un momento successivo (30 aprile 1992 in un caso, 30 novembre 1992 in un altro e 30 dicembre 1992 per gli ultimi tre), salvo un primo versamento dell'armatore e, in quattro dei cinque contratti, una conferma scritta dell'armatore. Questa stessa disposizione indicava, nei contratti nn. 301, 318, 319 e 320, che il contratto sarebbe stato nullo nel caso non fosse «entrato in vigore» alla data prevista.

11 La data di «entrata in vigore» dei contratti nn. 318 e 319 è stata riportata al 31 luglio 1994, vale a dire 19 mesi dopo la data inizialmente prevista. Quella degli altri tre contratti non è stata modificata.

12 A tutti i contratti sono state apportate modifiche tra il 20 dicembre e il 10 maggio 1994. Essi sono infine «entrati in vigore» tra il 5 marzo e il 10 maggio 1994. Alcuni giorni più tardi, sono stati ceduti ad altri armatori, ad eccezione del contratto n. 318.

13 Il 10 febbraio 1995 le autorità spagnole hanno chiesto alla Commissione di prorogare il termine di consegna dei rimorchiatori previsto all'art. 4, n. 3, primo comma, della direttiva.

14 Due dei cinque rimorchiatori costruiti dalla ricorrente sono stati consegnati nel luglio 1995, altri due nell'ottobre 1995 e l'ultimo nel maggio 1996.

15 Il 20 novembre 1996 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento previsto all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) per esaminare la domanda delle autorità spagnole 10 febbraio 1995 (GU 1997, C 58, pag. 8).

16 Le autorità spagnole hanno presentato osservazioni scritte il 24 gennaio 1997 e in occasione di due riunioni con la Commissione e i rappresentanti della ricorrente, il 1° aprile e il 28 maggio 1997. Con lettera 12 maggio 1997 esse hanno integrato le loro osservazioni, in risposta ai dubbi avanzati dal governo del Regno Unito e dal governo danese sulla compatibilità dell'aiuto.

17 Con decisione della Commissione 5 novembre 1997, 98/157/CE, relativa ad un aiuto che la Spagna intende concedere ad Astilleros Zamacona SA per cinque rimorchiatori (GU 1998, L 50, pag. 38; in prosieguo: la «decisione»), la Commissione ha respinto la domanda delle autorità spagnole, poiché l'aiuto non era conforme alle disposizioni dell'art. 4, n. 3, della direttiva. Di conseguenza, ha deciso che il livello degli aiuti previsti per i cinque contratti di cui trattasi doveva esser ridotto in modo da garantire che l'importo dell'aiuto non superasse, per ciascuna nave, il 4,5 del valore contrattuale prima dell'aiuto, conformemente al massimale applicabile per il 1992 e il 1993.

18 Di conseguenza, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 aprile 1998, la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.

19 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale. Le parti sono state invitate a rispondere per iscritto a vari quesiti e a produrre taluni documenti. Esse hanno risposto a tali inviti nei termini.

20 Esse hanno svolto le difese orali e presentato le risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza 6 ottobre 1999.

Conclusioni delle parti

21 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione;

— disporre la produzione dei documenti interni della Commissione relativi all'adozione di tale decisione e all'instaurazione del procedimento che ha portato a tale adozione;

— condannare la convenuta alle spese.

22 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla portata del sindacato di legittimità effettuato dal Tribunale

23 Nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale è stata sollevata la questione se, al momento della firma, i cinque contratti di cui trattasi potessero essere qualificati come contratti definitivi ai sensi dell'art. 4, n. 3, primo comma, della direttiva.

24 Tuttavia il Tribunale constata che, nella decisione, la Commissione si è limitata ad avanzare «seri dubbi» riguardo alla qualificazione di contratto definitivo (sezione V, penultimo comma, e sezione VII, primo comma). Emerge inoltre dal testo della decisione e dalle risposte della Commissione ai quesiti scritti ed orali del Tribunale che la decisione non è basata sulla mancanza di un contratto definitivo, ma sull'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva.

25 Di conseguenza, nell'ambito del sindacato di legittimità che è di sua competenza esercitare ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto art. 230 CE), non spetta al Tribunale stesso provvedere all'esame della qualifica di «contratto definitivo», ai sensi della direttiva, dei cinque contratti controversi.

26 Ai fini della presente sentenza occorre pertanto presumere che i contratti sono «contratti definitivi» e che il massimale di aiuto autorizzato che era loro inizialmente applicabile era quello in vigore alla data della firma nel dicembre 1991.

27 Tenuto conto di tali osservazioni preliminari, occorre esaminare i motivi su cui è fondato il presente ricorso relativi, in primo luogo, all'inadempimento dell'obbligo di motivazione, in secondo luogo, alla trasgressione dell'art. 4, n. 3, della direttiva ed all'errore manifesto di valutazione dei fatti e, in terzo luogo, alla violazione del principio di proporzionalità.

Sul motivo di inadempimento dell'obbligo di motivazione

Argomenti della ricorrente

28 Ai sensi dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), gli atti giuridici devono essere motivati.

29 L'obbligo di motivazione, nel caso di specie, sarebbe tanto più importante in quanto la Commissione disponeva di ampia discrezionalità (sentenze della Corte 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione, Racc. pag. 661, punti 76 e 77, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719).

30 Limitandosi ad affermare che la semplice esposizione dei fatti era sufficiente a concludere che non sussistevano i presupposti per una proroga del termine di consegna la Commissione avrebbe trasgredito l'art. 190 del Trattato.

31 Analogamente, l'intento di evitare il configurarsi di un precedente non potrebbe giustificare la mancanza di motivazione che inficerebbe la decisione.

32 Infine, per quanto riguarda il primo caso d'applicazione dell'art. 4, n. 3, della direttiva, la Commissione avrebbe dovuto indicare in modo chiaro e preciso, con

l'ausilio di esempi o regole generali, le circostanze sulla scorta delle quali ritiene siano soddisfatte o meno le condizioni enunciate in tale disposizione.

Giudizio del Tribunale

33 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato, che costituisce una forma prescritta 'ad substantiam' ai sensi dell'art. 173 del Trattato, deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v., in particolare, sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 63).

34 Nel caso di specie, i motivi della decisione sono suddivisi in sette sezioni. La prima costituisce una introduzione generale, che ricorda, in particolare, l'oggetto del procedimento. La seconda descrive lo svolgimento del procedimento dinanzi alla Commissione. La terza contiene una sintesi delle osservazioni sottoposte dalle autorità spagnole. La quarta è un compendio delle disposizioni rilevanti della direttiva. La quinta esamina i fatti di specie ed è completata da un quadro ricapitolativo. Nella sesta la Commissione esamina se, alla luce delle circostanze richiamate dalle autorità spagnole, esistano ritardi come risultato di perturbazioni inattese, serie e giustificabili le quali si ripercuotono sul programma di lavoro del cantiere navale, ai sensi della direttiva. La settima sezione costituisce la conclusione cui giunge la Commissione sulla scorta dei precedenti sviluppi.

35 Tali chiarimenti consentono di comprendere sia il contesto fattuale sia il fondamento delle conclusioni giuridiche che la Commissione ne ha tratto per l'applicazione dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva. Dalle memorie depositate nella presente causa si desume peraltro che la ricorrente ha perfettamente seguito il ragionamento della Commissione, di cui contesta ciascuno dei punti.

36 La decisione contiene pertanto una motivazione sufficiente alla luce dell'art. 190 del Trattato. Il controllo delle eventuali inesattezze della motivazione della decisione rientra, per contro, nell'esame del merito (v., in particolare, sentenza del Tribunale 7 novembre 1997, causa T-84/96, Cipeke/Commissione, Racc. pag. II-2081, punto 47).

37 Inoltre, l'obbligo di motivazione, come è stato sopra rammentato, non impone alla Commissione di determinare in astratto le circostanze in cui le condizioni di cui all'art. 4, n. 3, della direttiva siano soddisfatte.

38 Di conseguenza, il motivo va rigettato.

Sul motivo di violazione dell'art. 4, n. 3, della direttiva e d'errore manifesto di valutazione dei fatti

Argomenti della ricorrente

39 La ricorrente si richiama a quattro circostanze alle quali avrebbe dovuto far fronte e che la Commissione avrebbe dovuto qualificare « perturbazioni inattese, serie e giustificabili le quali si ripercuotono sul programma di lavoro di un cantiere », ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva.

Adozione di una nuova legge portuale

40 Nel dicembre 1991 l'annuncio della modifica imminente della vecchia normativa portuale spagnola avrebbe fatto sorgere una forte incertezza. La nuova legge, adottata infine il 24 novembre 1992, relativa sia alla marina mercantile sia alla disciplina dell'attività portuale («ley de puertos y de la marina mercante»), comporterebbe numerose modifiche della situazione preesistente, in particolare per quanto riguarda la disciplina dei servizi portuali, in particolare il servizio di rimorchio, nonché per quanto riguarda le sanzioni imposte per le infrazioni alla sicurezza marittima.

41 Ciò avrebbe dovuto portare al differimento dell'entrata in vigore dei contratti e al potenziamento dei criteri di sicurezza per i contraenti. Talune clausole dei contratti sarebbero state in tal modo modificate mediante clausole aggiuntive nel 1993, 1994, e 1995.

42 Tali perturbazioni risulterebbero serie e giustificabili, il che non sembrerebbe contestato dalla Commissione nella sua decisione.

43 Esse sarebbero altresì inattese ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva. Infatti, di per sé, l'adozione di una legge costituirebbe un rischio imprevedibile, in quanto provvedimento generale imposto dai poteri pubblici che interferisce nel settore delle convenzioni private. Ciò sarebbe tanto più vero nel caso di specie, dato che, alla data della firma dei contratti, gli obiettivi e la portata della futura legge non sarebbero stati ancora conosciuti in modo preciso. Inoltre, finché una legge non viene adottata, potrebbero intervenire numerose modifiche, soprattutto allorché, come nel caso di specie, fosse vivamente contestata. Infine, talune disposizioni

sarebbero state dichiarate incostituzionali dal Tribunal Constitucional (Corte costituzionale spagnola, sentenza 40/1998 del 19 febbraio 1998), il che testimonierebbe dell'incertezza che poteva regnare presso gli armatori all'epoca della promulgazione della legge. In realtà, il carattere inatteso, ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva, riguarderebbe non l'adozione di una nuova legge, ma la sua portata, il suo contenuto definitivo e i suoi sviluppi successivi, vale a dire disposizioni di regolamento emanate per l'attuazione di tale legge.

Svalutazione della peseta nel 1992

44 Tale svalutazione avrebbe aumentato considerevolmente il prezzo dei pezzi acquistati su altri mercati nazionali e, di conseguenza, i costi di costruzione dei rimorchiatori. Sarebbero state apportate alle specifiche tecniche contrattuali modifiche rilevanti per ovviare a tali effetti. Di conseguenza, l'entrata in vigore dei contratti avrebbe dovuto essere differita, la loro esecuzione ritardata ed il programma di lavoro del cantiere sarebbe stato sostanzialmente pregiudicato [v., per analogia, decisione della Commissione 31 gennaio 1996, 96/278/CEE, concernente la ricapitalizzazione della società Iberia (GU L 104, pag. 25)].

45 Ebbene, una svalutazione, decisione sovrana dello Stato, costituirebbe una perturbazione imprevedibile, anche per un operatore diligente e avveduto. A tal proposito, la ricorrente rammenta che le svalutazioni, nell'ambito del sistema monetario europeo, erano un fenomeno raro, tenuto conto delle regole che disciplinavano tale meccanismo; inoltre, il margine di normale fluttuazione all'epoca era soltanto del 6%. Anche se la ricorrente poteva prevedere una fluttuazione di tale entità, essa non poteva aspettarsi, per contro, fluttuazioni più rilevanti.

Lavori nel porto di Bilbao

46 Tali lavori sarebbero stati decisi dalle autorità portuali per la costruzione di una nuova banchina d'armamento. Sebbene la ricorrente avesse ricevuto l'assicurazione verbale che tali lavori sarebbero stati terminati nell'aprile 1992, essi, in realtà, sarebbero stati effettuati dal maggio 1992 al maggio 1993; la nuova banchina armatrice sarebbe divenuta operativa soltanto nel giugno 1994. Pertanto, benché l'esistenza dei progetti dei lavori si fosse realizzata, per contro, la loro estensione e la loro durata, ampiamente superiori a quanto previsto, sarebbero state inattese. Analogamente, la esecuzione non corretta dei lavori, di cui la ricorrente si sarebbe lamentata presso le autorità portuali, sarebbe stata imprevedibile.

47 Tenuto conto della vicinanza tra tali lavori e il cantiere navale della ricorrente e, pertanto, dell'indisponibilità di numerosi impianti del cantiere, l'attività normale di produzione ne avrebbe sofferto, come la Commissione avrebbe ammesso nella decisione. Ciò avrebbe necessariamente avuto come effetto il ritardo nella consegna dei rimorchiatori. In particolare, in quel periodo, la produttività sarebbe diminuita e l'impresa avrebbe subito una rilevante riduzione di installazioni di chiglie, delle consegne e del numero di contratti entrati in vigore. Di fatto, la costruzione di tre dei rimorchiatori di cui trattasi nella presente causa avrebbe dovuto essere terminata nel bacino di carenaggio, nel laboratorio di riparazione.

Assorbimento delle attività del cantiere navale Ardeag da parte della ricorrente

48 Contrariamente alle affermazioni della Commissione, il rilevamento di tali attività non avrebbe costituito una semplice scelta commerciale della ricorrente. Infatti, quest'ultima sarebbe stata cosciente degli ordini che si era impegnata ad onorare e del fatto che un ritardo nella loro consegna avrebbe comportato la perdita della metà dell'aiuto autorizzato. In realtà, ciò sarebbe stato imposto dal

ministero dell'Industria spagnolo nell'ambito del programma di ristrutturazione del settore navale, come condizione per usufruire dei programmi di aiuto alla riconversione navale. Il 18 marzo 1992 il direttore generale del ministero dell'Industria avrebbe approvato il programma d'azione della ricorrente per il periodo 1991/1993, che sarebbe stato modificato dopo l'assorbimento dell'Ardeag e approvato il 10 marzo 1993; in attesa di tale modifica, tutti gli investimenti e l'esecuzione delle misure di ristrutturazione sarebbero stati sospesi, comportando una paralisi temporanea delle attività.

49 Questo intervento dell'amministrazione nel settore dell'iniziativa industriale sarebbe stato incontestabilmente inatteso.

50 Inoltre, l'aver rilevato i lavori di un altro cantiere navale costituirebbe una perturbazione seria e giustificabile ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva. La circostanza che il rilevamento del cantiere abbia reso possibile la concessione di aiuti pubblici non inciderebbe su tale conclusione. Infine, la Commissione avrebbe dovuto tener conto del fatto che quattro dei cinque rimorchiatori sono stati consegnati nel termine di tre anni, previsto dalla direttiva, al quale sarebbe stato aggiunto un periodo di dieci mesi e tredici giorni, corrispondente alle 79 000 ore di lavoro che sono state necessarie per adempiere gli obblighi dell'Ardeag.

51 Effettuate queste osservazioni, la ricorrente formula altresì varie censure generali nei confronti della Commissione:

— anzitutto, la Commissione non avrebbe proceduto a un esame completo dei fatti. Pertanto, in tal senso, essa non potrebbe limitarsi a deplorare la

mancanza di prove invocate dalla ricorrente a sostegno delle sue conclusioni. Infatti, essa avrebbe potuto rimediarvi ricorrendo ai servizi di un esperto indipendente che avrebbe valutato l'incidenza reale delle perturbazioni invocate;

— inoltre, la Commissione avrebbe dovuto procedere ad una valutazione globale delle quattro circostanze sopradescritte. Essa avrebbe quindi constatato che le condizioni dell'art. 4, n. 3, della direttiva erano sufficientemente soddisfatte nel caso di specie. Infatti, ciascuna di tali condizioni sarebbe soddisfatta da almeno una delle perturbazioni invocate dalla ricorrente;

— infine, la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione la situazione particolare della Spagna nel settore della costruzione navale.

Giudizio del Tribunale

52 Occorre rammentare, in primo luogo, che la direttiva stabilisce, in particolare, le condizioni alle quali gli aiuti al funzionamento nel settore della costruzione navale possono, eccezionalmente, essere considerati compatibili con il mercato comune (sentenza della Corte 18 maggio 1993, cause riunite C-356/90 e C-180/91, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2323, punti 24-32). Inoltre, l'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva instaura esso stesso un regime derogatorio rispetto ai principi enunciati nel primo comma di questa stessa disposizione. Esso permette, infatti, di derogare al principio di riduzione progressiva del livello d'aiuto qualora le navi non siano costruite entro tre anni.

53 Di conseguenza, l'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva va interpretato restrittivamente (sentenza del Tribunale 1° ottobre 1998, causa T-155/97, Natural van Dam e Danser Container Line/Commissione, Racc. pag. II-3921, punto 31). Inoltre, dalla formulazione stessa di tale disposizione, caratterizzata dal cumulo di condizioni, risulta che il legislatore ha inteso riservarne l'applicazione a situazioni molto specifiche.

54 In secondo luogo, lo Stato membro che chiede di poter erogare aiuti in deroga alle norme del Trattato è soggetto ad un obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione nell'ambito del procedimento al quale partecipa (v. punti 13 e 16 supra). In forza di tale obbligo, è tenuto, in particolare, a fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta (sentenza della Corte 28 aprile 1993, causa C-364/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2097, punto 20).

55 Pertanto, il rilievo mosso alla Commissione di non essersi avvalsa di periti indipendenti per elaborare la decisione impugnata è manifestamente privo di fondamento. Del resto, nessuna disposizione del Trattato o della normativa comunitaria impone un simile obbligo (sentenza del Tribunale 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione, Racc. pag. II-2405, punto 72).

56 In terzo luogo, occorre rammentare che gli atti delle istituzioni comunitarie godono di una presunzione di legittimità (v., in tal senso, sentenza della Corte 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione, Racc. pag. 1005, punto 10), che spetta a chi ne chiede l'annullamento contrastare, producendo gli elementi probatori che possono mettere in dubbio le valutazioni effettuate dall'istituzione convenuta.

57 Occorre esaminare, alla luce di tali principi, le censure formulate dalla ricorrente nei confronti delle valutazioni effettuate dalla Commissione su ciascuna delle circostanze invocate.

58 Per quanto riguarda l'adozione di una nuova legge portuale in Spagna, occorre considerare che, come la Commissione ha indicato nella decisione, non è stato provato che tale circostanza abbia «occasionato, nel programma di lavoro [della ricorrente], perturbazioni che abbiano ritardato la consegna della navi». Infatti, la ricorrente non è giunta a stabilire il nesso di causalità che esisterebbe tra l'adozione di una nuova legge portuale e il rinvio dell'entrata in vigore dei contratti.

59 A tal proposito occorre sottolineare, anzitutto, che nessuna delle clausole aggiuntive ai contratti comporta il minimo riferimento a tale nuova legge o alle sue conseguenze.

60 Inoltre, tenuto conto della genericità degli argomenti esposti nelle memorie della ricorrente, il Tribunale ha invitato quest'ultima a «indicare precisamente come le modifiche, in particolare tecniche, apportate ai contratti iniziali fossero volte ad ottenere la conformità con talune disposizioni della legge» di cui trattasi. In particolare, le è stato chiesto di produrre una tabella che comporta, da un lato, le modifiche apportate ai contratti e, dall'altro, la o le disposizioni della legge che giustificavano tali modifiche.

61 La ricorrente ha prodotto tale tabella, dalla quale emerge che tutte le modifiche tecniche apportate ai contratti sarebbero giustificate dal solo art. 74 della legge. Ebbene, tale articolo contiene solo il richiamo degli obiettivi della legge, in

termini generici, come ha ammesso la stessa ricorrente. Occorre rilevare che tale disposizione non può bastare per dimostrare un nesso di causalità con le modifiche tecniche precise invocate dalla ricorrente, come la realizzazione di pareti doppie nelle sale macchine, la nuova ripartizione dei serbatoi di carburante, l'aumento di più del 100% della potenza degli impianti ausiliari.

62 Oltre alle disposizioni della legge stessa, la ricorrente si è altresì riferita al clima di incertezza che tale legge aveva fatto sorgere, che avrebbe giustificato il rinvio della data d'entrata in vigore dei contratti e della messa in cantiere delle navi.

63 A questo proposito, la ricorrente ha anzitutto prodotto un gran numero di ritagli di giornale, in allegato all'atto introduttivo, volto a provare il carattere burrascoso dei dibattiti relativi alla proposta di legge. Tuttavia risulta che nessuno dei ritagli di giornale riguardi disposizioni di legge che siano tali da giustificare modifiche tecniche dei contratti. Nessun nesso di causalità è pertanto provato con il rinvio della data d'entrata in vigore dei contratti.

64 La ricorrente ha fatto altresì riferimento ad una sentenza del Tribunal Constitucional relativa alla legge di cui trattasi. Risulta tuttavia che nessuna delle disposizioni sottoposte al vaglio di tale giudice abbia un qualsiasi rapporto con le specifiche tecniche dei rimorchiatori che la ricorrente doveva costruire e con il programma di lavoro del cantiere.

65 Infine, la ricorrente ha giustificato il rinvio dell'entrata in vigore dei contratti con l'emanazione di una normativa di attuazione della legge. Le osservazioni della ricorrente sono tuttavia rimaste imprecise, limitandosi ad accennare ad uno sviluppo normativo «annunciato» che «comporterebbe requisiti concreti in materia di sicurezza delle navi», come risulta dalla risposte scritte della ricorrente

ai quesiti del Tribunale. Del resto, a dispetto degli anni trascorsi dopo l'adozione della legge 24 novembre 1992, la ricorrente non ha accennato ad alcun testo normativo particolare che abbia giustificato le modifiche contrattuali intervenute.

66 Tenuto conto delle norme sopra rammentate, relative all'interpretazione in senso stretto delle disposizioni di deroga e all'onere della prova, sia dinanzi alla Commissione sia dinanzi al Tribunale, occorre concludere che non è provato che l'adozione della legge portuale spagnola 24 novembre 1992 abbia giustificato il rinvio dell'entrata in vigore dei contratti e abbia pertanto inciso sul programma di lavoro del cantiere.

67 Per quanto riguarda inoltre la svalutazione della peseta, occorre rilevare che si tratta della sola circostanza invocata dalla ricorrente alla quale le clausole aggiuntive ai contratti facciano riferimento. Infatti, dal preambolo delle clausole aggiuntive prodotte dinanzi al Tribunale risulta che «per la convenienza dell'armatore e tenuto conto principalmente dell'aumento considerevole del prezzo in pesetas dei motori Voith, è necessario modificare la specificazione e le modalità di pagamento del contratto di costruzione».

68 Tuttavia, emerge da tali preamboli che non è la svalutazione in quanto tale che ha comportato perturbazioni che incidono sul programma di lavoro del cantiere, ma il fatto che i contraenti hanno scelto di rinegoziare i contratti per compensare gli effetti di tale svalutazione. Ciò è confermato dal riferimento alla «convenienza dell'armatore» che figura nel preambolo delle clausole aggiuntive.

69 Occorre constatare peraltro che, sebbene la svalutazione della peseta si sia verificata nell'ottobre 1992, solo 14-20 mesi più tardi sono state concluse le prime clausole aggiuntive. Di conseguenza, non risulta dimostrato che la svalutazione sia la causa del ritardo nell'entrata in vigore dei contratti e abbia quindi inciso sul programma di lavoro del cantiere.

70 Inoltre una svalutazione non può essere qualificata perturbazione inattesa, ai sensi dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva. Sia i rischi di deprezzamento sia quelli di una svalutazione di una moneta sono noti nel commercio. Il fatto che, come ha sottolineato la ricorrente, le svalutazioni significative siano rare tenuto conto del sistema monetario europeo che era allora in vigore non elimina tale rischio, contro il quale vi sono mezzi giuridici e finanziari per premunirsi.

71 Per quanto riguarda i lavori nel porto di Bilbao, la Commissione ammette nella decisione che essi hanno comportato una perturbazione che incide sulle attività del cantiere. Per contro, essa ha contestato il suo carattere inatteso e la sua ampiezza.

72 A tal proposito, il Tribunale considera che la prova del carattere sostanziale della perturbazione invocata non è stata raggiunta.

73 Infatti, come la Commissione ha rilevato nella decisione, il livello dell'attività del cantiere navale nel periodo dei lavori non risulta diverso da quelle del periodo precedente. Così, durante gli anni 1992 e 1993, che corrispondono più in particolare agli anni di lavoro nel porto, il numero di chiglie istallate nel cantiere è rimasto analogo a quello accertato durante il periodo 1988-1991. Parimenti, il numero di vari di navi nel 1992 e nel 1993 è stato ivi identico o superiore a quello riscontrato dal 1988 al 1991. La stessa constatazione può essere fatta per le consegne di navi.

74 Infine, per quanto riguarda il rilevamento del cantiere navale Ardeag, la Commissione ha considerato, in particolare, che il rilevamento del detto cantiere costituiva una decisione commerciale presa dalla ricorrente e pertanto non poteva usufruire della deroga dell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva.

75 Va rilevato che la ricorrente non contesta che tale disposizione possa riguardare soltanto le perturbazioni esterne al cantiere navale.

76 Essa si limita a sostenere che il rilevamento del cantiere le è stato «imposto» dalle autorità spagnole e costituisce pertanto una circostanza estranea alla sua volontà. Nel ricorso non ha precisato tale affermazione ma si è proposta di precisarla «durante la fase di formazione della prova». Il Tribunale ha invitato la ricorrente a dar seguito a tale offerta di prove.

77 Nella risposta al quesito del Tribunale la ricorrente ha attenuato le sue affermazioni limitandosi a indicare che le autorità spagnole avevano «favorito» tale avvicinamento. Essa si è basata su una frase estratta da una lettera delle autorità spagnole alla Commissione del 24 gennaio 1997, secondo la quale «l'acquisizione dell'Ardeag [avveniva] in un contesto di forte riconversione del settore ed [era] direttamente favorita dall'amministrazione spagnola stessa; né poteva essere diversamente, nell'ambito della politica comunitaria che porta alla riduzione e alla concentrazione delle capacità di produzione».

78 Tale semplice citazione non può bastare a provare che la decisione di rilevare il cantiere Ardeag non è il risultato di una decisione commerciale liberamente adottata dalla ricorrente tenendo conto di tutte le circostanze, e in particolare della sovvenzione di più di cinquecento milioni di ESP di cui ha fruito per tale investimento. Pertanto non è stato dimostrato che il rilevamento del cantiere sia stato il risultato di tali pressioni da parte delle autorità spagnole da aver costituito un elemento esterno rispetto alla ricorrente.

79 Di conseguenza, il rilevamento del cantiere non può essere considerato una perturbazione che consenta l'applicazione della deroga ex art. 4, n. 3, secondo

comma, della direttiva. Tale conclusione è peraltro conforme alle osservazioni delle autorità spagnole nel corso del procedimento amministrativo. Queste ultime avevano infatti riconosciuto che il rilevamento del cantiere Ardeag non giustificava di per sé il ritardo di consegna dei cinque rimorchiatori [punto III, lett. c), secondo comma, dei 'considerando' della decisione].

80 La ricorrente non ha pertanto dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore di diritto o di fatto, concludendo che nessuna delle circostanze invocate rientrava nell'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva.

81 Tuttavia, la ricorrente ha sostenuto che le circostanze da essa invocate dovrebbero essere valutate globalmente. Pertanto, una perturbazione potrebbe soddisfare solo talune delle condizioni enunciate all'art. 4, n. 3, secondo comma, della direttiva, mentre una seconda perturbazione soddisferebbe gli altri criteri.

82 Tale tesi non può essere condivisa. Anzitutto, dal testo della disposizione di cui trattasi risulta che le condizioni che vi sono elencate sono cumulative. Inoltre l'argomentazione della ricorrente contrasterebbe direttamente con il principio di interpretazione in senso stretto delle norme di deroga, dando alla disposizione di cui trattasi un ambito d'applicazione manifestamente più ampio di quello ricercato dal legislatore.

83 Ne consegue che il motivo va respinto nel suo complesso.

Sul motivo subordinato, relativo alla violazione del principio di proporzionalità

Argomenti della ricorrente

84 La ricorrente rammenta che il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi generali del diritto comunitario. Il rispetto di tale principio si imporrebbe vieppiù allorché siano in gioco rilevanti interessi economici, come nel caso di specie, in cui la riduzione dell'importo dell'aiuto è di quasi 135 milioni di ESP.

85 Nel caso di specie si tratterebbe di stabilire se l'applicazione da parte della Commissione dell'obbligo imposto dalla direttiva per poter usufruire di un aiuto del 9%, vale a dire consegnare i rimorchiatori entro un termine di tre anni che, in linea di principio, non può essere prorogato, sia proporzionata alla conseguenza che deriva dall'inosservanza di tale condizione, vale a dire la riduzione del livello dell'aiuto alla metà della percentuale inizialmente autorizzata (vale a dire il 4,5%).

86 Considerati le onerose conseguenze della decisione sulla situazione della ricorrente e il fatto che, nel settore della costruzione navale, i ritardi di costruzione sarebbero abituali, la riduzione del massimale di aiuto sarebbe sproporzionata rispetto ad un ritardo dai sette ai quattordici mesi. Ciò sarebbe tanto più vero considerando che, nella decisione, la Commissione sembra ritenere ragionevole un termine di dieci mesi.

Giudizio del Tribunale

87 Ai sensi dell'art. 4, n. 3, della direttiva, allorché una nave viene consegnata dopo più di tre anni dalla data della firma del contratto definitivo, il massimale applicabile è quello ch'era in vigore tre anni prima della data di consegna della

nave e non quello in vigore al momento della firma del contratto. Nel caso di specie, il massimale applicabile era pertanto del 4,5% e non del 9%.

88 Secondo la ricorrente, il superamento del termine di tre anni previsto per la consegna delle navi a decorrere dalla firma dei contratti definitivi non dovrebbe portare a una riduzione così significativa del massimale dell'aiuto.

89 Secondo una giurisprudenza costante, per stabilire se una disposizione del diritto comunitario è conforme al principio di proporzionalità, bisogna esaminare se i mezzi che essa adopera per realizzare il proprio obiettivo si accordano con l'importanza di questo e se sono necessari per raggiungerlo (sentenze della Corte 2 maggio 1990, causa C-357/88, Hopermann, Racc. pag. I-1669, punto 14, 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser, Racc. pag. I-2637, punto 12, 12 luglio 1990, causa C-155/89, Philipp Brothers, Racc. pag. I-3265, punto 34, e 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler, Racc. pag. I-203, punto 12). Peraltro, risulta da tali sentenze che l'imposizione di un termine perentorio che comporta la decadenza pura e semplice di un diritto può essere considerata compatibile con il principio di proporzionalità, tenuto conto della finalità della disposizione di cui trattasi.

90 Come emerge dall'economia generale della direttiva e dai suoi 'considerando', la finalità perseguita dal legislatore era la trasformazione dell'industria della costruzione navale in un'industria «efficiente e competitiva». In tale contesto, gli aiuti alla ristrutturazione dell'industria navale, in particolare quelli destinati a favorire la chiusura di cantieri o la ricerca e lo sviluppo, erano privilegiati, per stimolare la ristrutturazione di numerosi cantieri e «incoraggiare la tendenza attuale a produrre navi con una tecnologia più avanzata», rispetto agli aiuti al funzionamento, soggetti a massimali. Tenuto conto del fatto che gli aiuti al funzionamento non costituiscono il mezzo più efficace per incoraggiare il settore europeo della costruzione navale a migliorare la competitività, la direttiva prevede che il massimale sarà rivisto periodicamente, «con l'obiettivo di una progressiva riduzione».

91 Prevedendo l'applicazione di un massimale diverso a seconda che la nave sia o meno consegnata nel termine di tre anni dalla firma del contratto definitivo, l'art. 4, n. 3, primo comma, della direttiva ha per obiettivo di impedire che i cantieri navali si sottraggano all'effetto della riduzione progressiva del massimale dell'aiuto. In caso contrario, un cantiere potrebbe continuare a fruire di un massimale d'aiuto elevato per navi consegnate diversi anni dopo l'ordinazione, mentre nulla giustificherebbe tale consegna tardiva. Analogamente, un cantiere sarebbe in grado di accettare ordinazioni che fruiscano di un livello d'aiuto elevato alla fine dell'anno civile, appena prima dell'applicazione di una riduzione del massimale, pur sapendo che le navi non potranno essere realizzate in un termine ragionevole (punto IV, primo comma, dei 'considerando' della decisione).

92 Nel caso di specie, anzitutto, non è né sostenuto né provato che il termine di tre anni previsto per la consegna delle navi sia anormalmente breve. Occorre rammentare a tal proposito che, secondo i contratti controversi, la durata di costruzione dei rimorchiatori era di quattordici mesi.

93 Peraltro, la ricorrente non ha addotto nessun elemento particolare atto a far ritenere che la riduzione del massimale dal 9 al 4,5% sia eccessiva, tenuto conto degli obiettivi della direttiva in materia di aiuto alla costruzione navale. Del resto, occorre rilevare che il termine di consegna di tre anni è stato sostanzialmente superato nel caso di specie. Infatti, ritardi da sette a più di quindici mesi, a seconda dei casi, non possono essere considerati ritardi minori per i quali la riduzione di metà del massimale sarebbe sproporzionata. In questo senso occorre sottolineare che, contrariamente all'argomento della ricorrente, nulla, al punto VI, ultimo comma, dei 'considerando' della decisone consente di concludere che un superamento di dieci mesi sia stato considerato «ragionevole» dalla Commissione.

94 Di conseguenza, la ricorrente non ha affatto dimostrato che l'applicazione di un diverso massimale, nella fattispecie inferiore della metà, a seconda che le navi

siano o meno consegnate nel termine di tre anni a decorrere dalla firma del contratto definitivo, sia in contrasto con il principio di proporzionalità.

95 Pertanto, anche tale motivo va respinto.

96 La domanda di annullamento della decisione va quindi respinta nel suo complesso.

Sulla domanda di produzione di documenti

97 La ricorrente chiede al Tribunale di disporre la produzione dei documenti interni della Commissione relativi all'adozione della decisione e all'apertura del procedimento che ha portato a tale adozione.

98 Il Tribunale osserva che la ricorrente non precisa in che modo i documenti di cui chiede la produzione siano necessari ai fini della presente controversia.

99 Pertanto la domanda va respinta.

Sulle spese

100 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Nel caso di

specie, poiché la ricorrente è rimasta soccombente occorre condannarla alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata alle spese.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 marzo 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

A. Potocki