CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN

presentate il 18 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

La Rijn-Schelde-Verolme Machinefabrieken en Scheepswerven NV (« RSV »), era, per tutto il periodo di cui trattasi, la società cui faceva capo un importante gruppo olandese impegnato in varie attività produttive e di progettazione. Essa ha proposto il presente ricorso a norma dell'art. 173 del trattato CEE per contestare la legittimità della decisione 85/351/CEE della Commissione, 19 dicembre 1984 (GU 1985, L 188, pag. 44), la quale, nell'art. 1 dichiara che l'aiuto corrisposto dal Regno dei Paesi Bassi alla RSV è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, del trattato CEE, ed ordina ai Paesi Bassi di recuperare l'aiuto (art. 2) e di informare la Commissione, entro due mesi dalla notifica della decisione, dei provvedimenti a tal uopo adottati (art. 3).

È pacifico che la RSV era in difficoltà prima del 1979 e che il governo le aveva attribuito una sovvenzione con l'approvazione della Commissione. Con lettera 1° giugno 1979, il ministro degli affari economici comunicava al presidente della seconda camera degli Stati generali che la RSV aveva concluso nel senso di dover rinunciare alle attività nei settori della grande costruzione navale, della costruzione e della riparazione dei grandi impianti off-shore effettuate dalle varie affiliate, di cui una denominata « VDSM ». Era stato quindi deciso che il gruppo RSV sarebbe stato dispensato, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1979, dalle conseguenze finanziarie del proseguimento delle attività di cui trattasi in attesa di una decisione definitiva dello Stato quanto alla loro ripresa. Questa operazione, come pure altri provvedimenti di riorganizzazione da attuare nell'impresa RSV, implicherebbe un nuovo aiuto dello Stato.

L'ultimo paragrafo della lettera recita:

« L'offerta d'aiuto, descritta nella presente lettera, sarà specificata in una lettera indirizzata alla RSV. In proposito, rifletterò sull'adeguata formulazione dell'offerta di sovvenzione e sulle sue condizioni. Queste condizioni possono pure riguardare altre materie diverse da quelle di cui si parla nella presente lettera, qualora ciò mi appaia auspicabile per raggiungere lo scopo perseguito dall'aiuto. In secondo luogo, l'offerta d'aiuto dovrà essere approvata dalla Commissione europea. Fino a che l'approvazione non sarà ottenuta, l'offerta non è affatto vincolante. Altre condizioni, che apparissero opportune alla luce dell'atteggiamento assunto dalla Commissione europea, potranno essere stabilite ».

Le parti contrastano sulla portata di questa lettera. Esse ammettono tuttavia che fu inviata alla Commissione e che questa non vi diede seguito.

* Traduzione dall'inglese.

Poco dopo, il governo decideva di rilevare le attività della RSV nel settore della grande costruzione navale e delle grandi off-shore e di costituire a tal fine una società di proprietà esclusiva dello Stato (col nome di ROS, sigla di Rotterdam Off-Shore en Scheepsbouwcombinatie). Nel frattempo, la RSV avrebbe continuato tali attività per conto dello Stato. All'inizio del 1980, il governo cambiava parere. La ROS non veniva costituita. Il governo decideva di non proseguire le suddette attività e chiedeva alla RSV di provvedere al regolare completamento dei lavori in corso, al licenziamento del personale e alla chiusura degli impianti. Restava inteso che ciò sarebbe andato a carico dello Stato.

Il ministro degli affari economici proponeva un'ulteriore sovvenzione con lettera alla RSV del 17 marzo 1980 e, in forma modificata, con lettera 23 aprile 1980. Le proposte contenute in questa seconda lettera erano accettate per iscritto dalla RSV. L'offerta accettata riguardava il pagamento di 280 milioni di HFL per compensare le perdite subite dalla RSV dal 1° gennaio 1979 nel settore della grande costruzione navale e delle grandi off-shore e la cessazione delle costruzioni navali da parte della VDSM, salvo restituzione qualora le perdite si rivelassero inferiori. Lo Stato si impegnava poi ad accollarsi il 50% delle perdite comprese fra i 330 e i 400 milioni di HFL e l'80% delle perdite superiori ai 400 milioni di HFL. Non era esclusa la possibilità di un maggiore contributo dello Stato, qualora la Nationale Investeringsbank avesse espresso il parere che queste maggiori perdite avrebbero causato una situazione contabile inaccettabile per la RSV. Ulteriori 30 milioni di HFL dovevano essere pagati per le spese d'amministrazione e di riduzione di capacità. Inoltre, anticipi senza interessi dovevano essere messi a disposizione, con un risparmio di interessi valutato dalla RSV in 20 milioni di HFL. Il totale di queste tre somme è quindi di 330 milioni di HFL (280 più 30 più 20), senza contare le somme che potrebbero essere pagate in seguito in forza dell'impegno noto sotto il nome di impegno illimitato o di « assegno in bianco ».

È pacifico che dette lettere non sono mai state inviate alla Commissione e che questa non le ha viste prima dell'inizio della presente causa.

Il 19 novembre 1980 aveva luogo una riunione multilaterale sulle costruzioni navali tra rappresentanti della Commissione e degli Stati membri. Uno dei punti in discussione era l'intento del governo dei Paesi Bassi di concedere ulteriori sovvenzioni alla RSV. La Commissione, benché non abbia fornito alla Corte il verbale di detta riunione, nella risposta al secondo dei quesiti scritti della Corte ha dichiarato che, nell'ottobre del 1980, aveva ricevuto dal governo olandese un documento intitolato « Problemi del gruppo RSV », che illustrava i nuovi aiuti proposti alla RSV in seguito al quale essa inviava agli altri Stati membri il telex 4 novembre 1980, preliminare alla riunione multilaterale. Dopo questa riunione, il governo olandese notificava ufficialmente il progetto d'aiuto alla Commissione con telex 12 dicembre 1980 e con lettera 26 febbraio 1981, la quale sembra contenere per rinvio il precedente documento e il suo allegato il quale

mostra che, a parte altre somme, 310 milioni di HFL dovevano essere messi a disposizione della RSV per lo smantellamento della grande costruzione navale presso la VDSM. Sembra del pari che la cifra di 310 milioni sia la stessa dei 280 più 30 milioni di cui si parla nella lettera del 23 aprile 1980.

Con lettera 26 marzo 1981, la Commissione informava il governo olandese che, tenuto conto delle opinioni espresse dagli Stati membri nella riunione multilaterale, non aveva obiezioni al progetto d'aiuto proposto nel telex 12 dicembre 1980 e nella lettera 29 febbraio 1981.

Le perdite relative alle grandi costruzioni navali e alle grandi off-shore (« perdite ROS ») continuavano tuttavia ad aumentare, e un nuovo accordo, contenuto in una lettera del 6 aprile 1982, veniva concluso dalla RSV col Ministero. Lo Stato fissava un massimale al contributo alle perdite ROS. Una distinzione veniva fatta tra le perdite dovute alla produzione di una piattaforma di dragaggio off-shore nota sotto il nome di « Simon-Stevin » e altre perdite ROS.

Per le altre perdite ROS, il contributo dello Stato era limitato come segue. I primi 330 milioni di HFL erano già contemplati. Lo Stato si impegnava ora a pagare il 100% delle perdite comprese fra i 330 e i 400 milioni di HFL, l'80% delle perdite comprese fra i 400 e i 470 milioni di HFL e nient'altro (quindi altri 126 milioni di HFL in tutto). Per le perdite riguardanti la Simon-Stevin, lo Stato accettava di pagare l'80% delle perdite fino a 210 milioni, quindi un'esposizione massima di 168 milioni di HFL. In totale, perciò, l'accordo dell'aprile 1982 limitava a 294 milioni di HFL il contributo dello Stato alle perdite di cui trattasi superiori a 330 milioni di HFL.

Di tale importo, 47,5 milioni erano già stati versati il 29 dicembre 1981, in forza degli accordi dell'aprile del 1980, giacché era chiaro nel 1981 che le perdite ROS avrebbero ampiamente superato i 400 milioni di HFL: 238,5 milioni erano stati versati il o intorno al 29 aprile 1982 (data erroneamente indicata nella decisione come il 2 aprile 1982). La maggior parte della sovvenzione era quindi stata versata prima che il tutto fosse stato notificato alla Commissione. Gli 8 milioni restanti non sono, a quanto pare, mai stati versati. Le perdite della ROS sono quindi costate ai Paesi Bassi almeno 596 milioni di HFL in contanti (310, più 47,5, più 238,5) e 20 milioni di HFL di interessi scontati, ossia 616 milioni di HFL in tutto.

La lettera del 6 aprile 1982 non veniva inviata alla Commissione. Tuttavia, il governo notificava il nuovo accordo con telex 19 luglio 1982, trasmesso alla Commissione dalla rappresentanza permanente dei Paesi Bassi a Bruxelles il 20 luglio 1982. Vi si dichiarava che il contributo statale definitivo alle perdite ROS superava di 294 milioni di HFL le previsioni fatte alla metà del 1980, e ci si riferiva al telex 12 dicembre 1980. La cifra mi sembra troppo bassa qualora si faccia riferimento al carteggio del 1980. Tuttavia, il governo dichiarava che la RSV era autorizzata a porre le perdite ROS a carico dello Stato, in forza della lettera 1° giugno 1979, che era stata inviata alla Commissione. Il governo spiegava poi quanto era accaduto in seguito, cioè la decisione di non costituire la ROS e di chiedere alla RSV di provvedere all'esecuzione degli ordini ottenuti in nome della ROS; senza richiamarsi specificamente alle lettere del marzo e dell'aprile del 1980

o dell'aprile del 1982, il governo esponeva particolareggiatamente il proprio contributo alle perdite ROS. Esso dichiarava che l'importo totale a carico dello Stato sarebbe stato limitato a 680 milioni di HFL e che tutte le perdite ulteriori sarebbero state a carico della RSV.

Con telex 29 luglio 1982, la Commissione chiedeva se gli aiuti fossero stati messi a disposizione della RSV e, in caso affermativo, in quale data; essa chiedeva inoltre informazioni dettagliate sulle future prospettive della RSV a breve e a medio termine. L'ultima frase del telex precisava che tali informazioni erano necessarie per una corretta valutazione dell'aiuto e che, perciò, il termine stabilito per le indagini era sospeso sino a che non si fosse provveduto.

Il governo rispondeva con telex del 12 agosto, ammettendo che 286 milioni di HFL erano stati messi a disposizione della RSV alla fine di aprile del 1982 (benché in realtà 47,5 milioni fossero stati versati nel dicembre del 1981), in seguito all'obbligo dello Stato di contribuire al costo della graduale soppressione delle costruzioni navali, sebbene la maggior parte della somma fosse stata pagata per la disdetta del contratto riguardante la piattaforma Simon-Stevin. Il governo aggiungeva che un cauto ottimismo era giustificato per il futuro del gruppo RSV nel suo complesso.

Con lettera 8 ottobre 1982, la Commissione informava il governo olandese di aver deciso di avviare la procedura di cui all'art. 93, n. 2, a proposito dell'aiuto. La Commissione rilevava che il governo aveva omesso di notificare l'aiuto prima di effettuarne il pagamento e si riservava la possibilità di avviare il procedimento previsto per questa infrazione delle norme del trattato.

Il governo aveva un incontro con la Commissione alla fine di ottobre del 1982, e, il 7 dicembre seguente, trasmetteva alla Commissione un telex nel quale poneva in rilievo il carattere eccezionale e urgente degli aiuti, la minaccia per la sopravvivenza del gruppo RSV ed altresì di Volker-Stevin, il candidato acquirente della piattaforma Simon Stevin, il che avrebbe causato la perdita di 43 000 posti di lavoro, di cui 25 000 nei Paesi Bassi.

Nel gennaio del 1983 il governo olandese decideva di non corrispondere altre sovvenzioni alla RSV. Immediatamente dopo, la RSV presentava un'istanza di sospensione dei pagamenti (surséance van betaling), che le veniva concessa il 9 febbraio 1983. Sembra tuttavia che anche in seguito dei prestiti siano stati messi a disposizione del gruppo.

Il governo aveva subordinato la sovvenzione alla condizione che essa sarebbe stata rimborsata qualora la RSV fosse stata messa in liquidazione. Dalla risposta della RSV al quinto quesito scritto posto dalla Corte emerge che lo Stato cerca di recuperare dalla RSV un totale di 892 934 037,04 HFL, più interessi e spese. Di tale somma, 576 milioni di HFL si riferirebbero alle perdite ROS dall'aprile del 1983. Benchè, a mio parere, la cifra dovrebbe essere di 596 milioni di HFL, come ho già detto, la differenza è irrilevante ai nostri fini. La RSV ha impugnato i provvedimenti amministrativi che esigono il rimborso e la lite è tuttora pendente dinanzi ai giudici nazionali.

Nella presente causa, la RSV impugna quindi un provvedimento adottato due anni dopo l'avvio della procedura di cui all'art. 93, n. 2, cioè il 19 dicembre 1984.

La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso. Essa suggerisce che la RSV, giacchè sarà comunque tenuta a rimborsare l'aiuto, non ha interesse a proporre il ricorso. La RSV ribatte che il governo si basa, nel procedimento nazionale, sull'obbligo di rimborso imposto dalla decisione e che, qualora la RSV dovesse ottenere vittoria di causa grazie ai mezzi di diritto interno dedotti in tale procedimento, la decisione costituirebbe per il governo l'unica giustificazione della pretesa di rimborso. Essa ha quindi interesse ad impugnarla. Ritengo che il ragionamento sia giusto, ma, comunque, mi sembra che la decisione che ordini ad uno Stato membro di recuperare rilevanti somme di denaro versato ad un'impresa sotto forma di aiuto incompatibile con il mercato comune riguardi direttamente e individualmente l'impresa stessa, ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE. Secondo me, il ricorso è chiaramente ricevibile.

La RSV deduce otto mezzi. Le parti hanno seguito questo schema nelle loro deduzioni ed esso si ritrova nella relazione d'udienza. Lo seguirò, di conseguenza, qui.

Il primo mezzo è che l'obbligo di rimborso è illegittimo, in quanto gli accordi del 1982 non dovevano essere notificati alla Commissione a norma dell'art. 93, n. 3. Secondo la RSV, ciò è dovuto al fatto che gli accordi dell'aprile del 1982 modificavano solo quelli del 1980 (restringendoli anzichè estendendoli) i quali a loro volta derivano dalla lettera del 1° giugno 1979, approvata dalla Commissione. La Commissione sostiene, giustamente, a mio parere, che la lettera del 1° giugno 1979 non è un accordo e che essa non costituisce nemmeno un provvedimento di aiuto: si tratta piuttosto della dichiarazione dell'intenzione di concedere un aiuto, i cui particolari dovevano essere specificati in una lettera alla RSV. Il ministro ha descritto questa lettera come una dichiarazione del genere nella lettera alla RSV del 17 marzo 1980. Comunque, la Commissione non ha approvato la lettera. Niente di quanto è avvenuto in seguito mi sembra impedisca alla Commissione di sostenere che essa ha preso la lettera per quello che era e che il suo silenzio non deve essere inteso come l'approvazione di un programma d'aiuto ivi esposto. Inoltre, è chiaro, secondo me, che la Commissione non era al corrente degli impegni illimitati contenuti nelle lettere 17 marzo e 23 aprile 1980, in quel momento né quando le furono notificati gli accordi dell'aprile del 1982, il che le diede per la prima volta dei particolari concreti. Niente autorizzava il ministro degli affari economici ad informare la RSV (come ha fatto nella lettera 3 aprile 1981) che la Commissione aveva approvato la sovvenzione esposta nelle due lettere. Comunque, l'art. 93, n. 3, prescrive che gli Stati membri notifichino i « progetti intesi a (...) modificare aiuti » e sotto ogni aspetto gli accordi del 1982 erano una modifica degli aiuti già concessi o promessi. Mi sembra che il primo mezzo della RSV sia infondato e che lo si debba disattendere.

Il secondo mezzo dedotto dalla RSV è che la Commissione ha lasciato passare due anni tra l'avvio del procedimento contenzioso a norma dell'art. 93, n. 2, e la decisione. Ciò facendo, la Commissione non ha usato la necessaria diligenza, non ha tenuto conto

dell'importanza della certezza del diritto ed è andata oltre i limiti della sana amministrazione, in particolare esigendo il rimborso dopo un periodo così lungo, durante il quale la RSV, nonché i suoi azionisti ed i suoi creditori facevano conto sulla sovvenzione ed erano indotti a credere che essa appartenesse effettivamente alla RSV.

La risposta della Commissione è che nel periodo di ventisei mesi essa ha regolarmente consultato il governo olandese sull'andamento della liquidazione della RSV. Il ritardo nell'adottare la decisione dimostra non già la mancanza di diligenza o l'inosservanza delle norme di sana amministrazione, bensì la comprensione delle difficoltà causate dal declino di un grande gruppo. La situazione della RSV era talmente complessa e le conseguenze del suo crollo talmente gravi che sarebbe stato impossibile decidere prima.

La RSV ribatte che il ritardo della Commissione ha provocato maggiori problemi, nella procedura di liquidazione. Comunque, come ho già spiegato, il governo olandese aveva chiesto il rimborso di vari milioni di HFL per perdite ROS (le quali comprendevano le somme contemplate dalla decisione) all'inizio del 1983, più di diciotto mesi prima dell'adozione della decisione. La RSV sembra partire dal principio che la Commissione ha adottato la decisione per venire in aiuto al governo olandese, il quale chiede una decisione che ordini la restituzione per poter ottenere il rimborso di ciò che esso considera come denaro pubblico sprecato per la RSV. La Commissione era stata in un primo tempo tentata di lasciar correre, ma era stata poi sollecitata dal governo dei Paesi Bassi ad adottare una decisione.

A mio parere, la Commissione non è autorizzata ad avviare un procedimento a norma dell'art. 93, n. 2, per lasciarlo poi in sospeso o rinviare sine die una decisione. Essa deve giungere ad una decisione in un termine ragionevole, alla luce delle circostanze, onde annullare la parte dell'aiuto che è incompatibile con il mercato comune e consentire agli interessati di sapere come stanno le cose. Mi sembra che la Corte abbia ammesso trattarsi di un punto essenziale del procedimento nella sentenza 59/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione (Racc. 1979, pag. 2425), nella quale ha affermato che: « quando decide di instaurare un procedimento in base a quanto disposto dall'art. 93 del trattato CEE, la Commissione dispone di un termine ragionevole per concludere il procedimento stesso ».

Certamente, la Commissione deve accertare i fatti e procedere ad una valutazione e ciò prenderà del tempo. Tuttavia, nella presente causa, la Commissione non è stata in grado di dire perchè abbia tardato tanto ad adottare una decisione, né di indicare i vantaggi del ritardo. Al contrario, gli argomenti che ha opposto ad altre tesi della RSV fanno ritenere che, a suo parere, non vi è mai stata la minima speranza che l'aiuto fosse dichiarato compatibile con il mercato comune. Una risposta avrebbe dovuto esser data molto prima, in modo che tutte le parti sapessero come stavano le cose. Pertanto, il ritardo è ingiustificato. L'inosservanza, da

parte della Commissione, dell'obbligo di agire con la dovuta diligenza è più che semplicemente formale: essa ha un'importanza pratica che contrasta con gli scopi degli artt. 92 e 93. Essa proroga gli effetti sul mercato di un aiuto incompatibile e rischia di lasciare le parti in una situazione falsa, dato che il trascorrere del tempo può lasciare ragionevolmente supporre loro che l'aiuto non trova opposizione, anche se esse non possono equiparare il silenzio all'approvazione. Mi sembra impossibile asserire che la RSV non è stata lesa dal ritardo. Anche senza considerare che essa era stata informata (a torto) nell'aprile 1981 che l'aiuto era stato approvato dalla Commissione, essa poteva credere che, se la Commissione non le notificava o perlomeno non l'avvertiva con diligenza che l'aiuto non era stato approvato o non avrebbe potuto esserlo, questo non avrebbe dovuto essere rimborsato.

La decisione dovrebbe, secondo me, essere annullata per questo secondo mezzo, relativo alla mancata adozione di una decisione entro un termine appena ragionevole.

Col terzo mezzo, che dovrebbe logicamente precedere il secondo, la RSV deduce che la Commissione ha omesso di avviare la procedura di cui all'art. 93, n. 2, entro il termine di due mesi dalla notifica, ch'essa pone al 19 luglio 1982. L'aiuto è stato in realtà notificato alla Commissione il 20 luglio 1982, data in cui il telex del governo olandese 19 luglio 1982 è stato trasmesso dalla rappresentanza permanente dei Paesi Bassi a Bruxelles. Le parti pare concordino sul punto che la procedura di cui all'art. 93, n. 2, è stata avviata l'8 ottobre 1982, data in cui la Commissione ha scritto al governo olandese per annunciargli tale avvio e che la data del 14 ottobre, indicata nella decisione, era errata. Se non m'inganno, la RSV desume questo periodo di due mesi dalle sentenze pronunziate l'11 dicembre 1973, in varie cause, in particolare nella causa 120/73, Lorenz/Germania (Racc. 1973, pag. 1471) e dalla sentenza pronunziata per la causa 84/82, Germania/Commissione (Racc. 1984, pag. 1451).

Queste cause vertevano sull'art. 93, n. 3, del trattato, in forza del quale i progetti intesi a istituire o modificare aiuti sono notificati alla Commissione. La Corte ha ammesso, nella sentenza Lorenz, che, per farsi una prima opinione a norma dell'art. 93, n. 3, la Commissione deve disporre di un termine ragionevole al fine di accertare la compatibilità di un progetto di aiuto con il mercato comune. Per decidere cos'è un termine ragionevole, ci si deve richiamare agli artt. 173 e 175 del trattato i quali, in situazioni analoghe, contemplano un termine di due mesi per esperire l'azione. La Commissione, qualora entro il termine non abbia potuto approvare l'aiuto, deve promuovere il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, o lo Stato membro, dopo averne informato la Commissione, può dare esecuzione all'aiuto, il quale diviene in tal caso un aiuto in atto ai sensi dell'art. 93, n. 2, del trattato. Nella sentenza 84/82, Germania/Commissione, la

Corte si è richiamata al periodo « normalmente necessario » per un primo esame a norma dell'art. 93, n. 3, ed è possibile che eccezionalmente sia giustificato un periodo più lungo.

Non si tratta tuttavia, nella presente causa, della notifica di aiuti progettati. L'aiuto era già stato concesso o l'aiuto in atto era già stato modificato prima della notifica. Invece di far chiedere la declatoria che l'aiuto era stato istituito in violazione dell'art. 93, n. 3, del trattato, con lettera 8 ottobre 1982, la Commissione informava il governo di aver deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, e invitava il governo a presentare osservazioni entro due mesi. Gli altri Stati membri venivano informati il 10 dicembre 1982 e i terzi con avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 20 novembre 1982.

La Commissione sostiene anzitutto che la sentenza Lorenz non si applichi agli aiuti che sono stati messi in atto, ma solo ai progetti di aiuti debitamente notificati.

È esatto che la causa Lorenz riguardava soltanto progetti di aiuti. Sembra evidente che, una volta notificato un progetto, lo Stato membro non può aspettare indefinitamente per sapere se può attuare l'aiuto; per questo motivo (che mi sembra essere il fondamento della pronunzia), la Corte ha prescritto che la Commissione definisca il proprio atteggiamento entro due mesi dalla notifica del progetto. In mancanza di approvazione dell'aiuto, la procedura di cui all'art. 93, n. 2, dev'essere avviata, o lo Stato membro può attuare l'aiuto, dandone avviso alla Commissione.

Qualora l'aiuto sia stato già dato, benchè in contrasto con l'art. 93, n. 3, del trattato, e ne sia stata poi fatta notifica alla Commissione, lo Stato membro non è paralizzato. Si può dire che non vi è la stessa urgenza nel sapere se l'aiuto sia approvato e che, quando l'aiuto è stato attuato da un certo tempo, la Commissione può aver bisogno di un periodo più lungo per decidere se l'aiuto è approvato di quando essa esamina i progetti di aiuto.

Cionondimeno, non si possono lasciar giacere le cose all'infinito. Mi sembra che, per analogia con la sentenza Lorenz in fatto di aiuti notificati, la Commissione è tenuta a farsi una prima opinione con la dovuta diligenza. Essa deve, in un periodo che, in base alla sentenza Lorenz, riterrei normalmente di due mesi, decidere se l'aiuto sia *prima facie* compatibile o no. Qualora non arrivi alla convinzione che l'aiuto è compatibile, essa deve avviare, con diligenza non minore, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2. Quanto a me, non ritengo che questo procedimento debba necessariamente essere avviato entro i due mesi, sebbene debba essere avviato senza ingiustificato ritardo. Nel caso di specie, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, tanto se è stato avviato (come ritengo) con la lettera 8 ottobre 1982, quando il governo dei Paesi Bassi è stato invitato a presentare le sue osservazioni, quanto se ha avuto inizio il 10 o il 20 novembre 1982, quando i provvedimenti sono stati resi noti rispettivamente agli Stati membri e ai terzi, è stato avviato entro un termine ragionevole, tenuto conto di tutte le circostanze, e senza essere inficiato da ritardo. Non risulta che qualcuno abbia subito un danno a causa dell'in-

dugio fino all'8 o al 20 novembre 1982. Qualora il danno sia provato (come nella causa Germania, nella quale gli Stati membri non erano stati adeguatamente consultati, o nella causa Lorenz, in cui uno Stato membro era stato posto nell'impossibilità di attuare l'aiuto a causa del ritardo), si possono fare diverse considerazioni.

Ragion per cui non ammetterei il terzo mezzo come motivo di annullamento della decisione.

Qualora fossi pervenuto alla conclusione opposta, cioè che il procedimento debba essere avviato entro due mesi dalla notifica, non avrei ammesso l'argomento della Commissione secondo il quale la domanda di informazioni sospende il termine sino al ricevimento della risposta, giacchè altrimenti l'amministrazione potrebbe in tutti i casi e più di una volta prorogare il termine chiedendo informazioni.

Il quarto mezzo della RSV, basato sull'art. 190 del trattato CEE, è che la motivazione della decisione è insufficiente o perlomeno incomprensibile e/o contraddittoria.

Un certo numero di punti sono illustrati in dettaglio. Vi riscontro quattro censure principali. Le tre prime consistono nel dire che la Commissione: a) omette di indicare i motivi per i quali essa asserisce che i provvedimenti di cui è causa costituivano un « aiuto di Stato » ai sensi dell'art. 92, n. 1; b) non spiega come tali misure pregiudichino gli scambi fra Stati e la concorrenza; c) non motiva adeguatamente il rifiuto dell'esenzione a norma dell'art. 92, n. 3, specialmente dal momento che precedenti misure erano state esentate.

La Commissione ribatte alla prima censura che, quando uno Stato membro considera aiuto un provvedimento che esso notifica in quanto tale e la Commissione è d'accordo, non vi è motivo di indicare il perchè. Comunque, la Commissione considera manifesto che, quando uno Stato anticipa 294 (o 286) milioni di HFL, ciò costituisce un aiuto di Stato.

Sono d'accordo con la Commissione. Non vi potrebbe essere un caso più chiaro di « aiuto concesso da uno Stato membro » del pagamento diretto di somme rilevanti destinate a far fronte ai debiti di un'impresa. Non vi è stata controversia su questo punto fra la Commissione e il governo olandese, e la RSV non contesta, nella sostanza, la definizione d'aiuto data al pagamento (a differenza della sua incidenza sugli scambi e sulla concorrenza e della compatibilità con il mercato comune, punti sui quali le parti non concordano); essa sostiene piuttosto che la Commissione avrebbe dovuto fare uno specifico accertamento in tal senso invece di lasciarlo semplicemente intendere, e che tale omissione costituisce un irreparabile difetto di motivazione. Ciò è troppo formalistico. La Commissione poteva considerare assodato ciò che non era contestato dal governo olandese e non è oggi contestato dalla RSV, e cioè che le somme pagate come aiuto dal governo sono effettivamente una sovvenzione.

A proposito della seconda e della terza censura, che vertono sulla questione se la decisione fosse sufficientemente motivata per

provare l'incidenza dell'aiuto sugli scambi e sulla concorrenza e per giustificare il rifiuto di esenzione, la Commissione è reticente se non muta.

Nelle cause riunite 296 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/ Commissione (« LPF »), la Corte ha affermato nella sentenza 13 marzo 1985 che l'art. 190 esige una motivazione che « consenta alla Corte di esercitare il proprio controllo e agli interessati di far opportunamente conoscere il proprio punto di vista circa l'esistenza e la rilevanza dei fatti e delle circostanze allegati » (punto 21 della motivazione). In questa causa, benchè fosse convinta che la decisione era adeguatamente motivata sul punto se la misura costituisse un aiuto, la Corte ha affermato (punti da 22 a 24 della motivazione) che la decisione non era in alcun modo motivata per quanto riguarda la valutazione dei criteri che consentono di constatare che l'aiuto incide sugli scambi o altera il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1, « poichè la decisione controversa non contiene la minima indicazione relativa alla situazione del mercato considerato, alla quota spettante, su tale mercato, alla LPF, alle correnti di scambio dei prodotti in questione fra gli Stati membri e alle esportazioni dell'impresa ». La motivazione del rifiuto della deroga a norma dell'art. 92, n. 3, lett. c), è stata pure giudicata insufficiente, dato che la Commissione si era limitata a dichiarare la propria convinzione che l'aiuto non avrebbe contribuito allo sviluppo di determinate aree economiche e che la conservazione della capacità produttiva in quel settore non era auspicabile nell'interesse comune: non era indicato se la Commissione avesse preso in considerazione il fatto che l'aiuto faceva parte di un programma di riorganizzazione destinato a consentire alla LPF di orientarsi verso prodotti di alta qualità riducendo la capacità produttiva e la quota di mercato.

L'obbligo non è necessariamente quello di motivare completamente tutti i punti, bensì di chiarire adeguatamente i punti essenziali. Così, nella sentenza, pronunciata il 10 luglio 1986 per la causa 40/85, Belgio/Commissione, Racc. 1986, pag. 2263, la Corte ha ritenuto adeguata la motivazione della Commissione relativa all'incidenza dell'aiuto sugli scambi e sul gioco della concorrenza, benchè essa fosse limitata alle frasi seguenti:

« Un siffatto aiuto, destinato a mantenere in attività capacità produttive, è atto a recare un pregiudizio particolarmente grave alle condizioni di concorrenza, poichè il libero gioco delle forze di mercato determinerebbe normalmente la chiusura delle imprese in questione consentendo ai concorrenti più competitivi di espandersi. L'impresa in questione esporta più del 70% della propria produzione di ceramica sanitaria negli altri Stati membri e, di conseguenza, l'aiuto (...) rischia di alterare gli scambi fra Stati membri e di falsare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, § 1, (...) » (GU 1985, L 59, pag. 22).

Anche su questa base e senza chiedere alla Commissione un'esposizione troppo dettagliata dei motivi, ritengo che la decisione impugnata non possieda i requisiti di cui all'art. 190, così com'è stato interpretato dalla Corte riguardo alle due questioni connesse dell'incidenza dell'aiuto sugli scambi e sulla concorrenza nonchè della sua compatibilità col mercato comune. In primo luogo, essa non contiene praticamente alcuna informa-

zione sul mercato rilevante e sulla quota della RSV su tale mercato, e non vi è motivo di ritenere nel presente caso (a differenza della causa 40/85) che alla Commissione sia mancata la collaborazione, giacchè essa ha ammesso, nella risposta al primo dei quesiti scritti della Corte, di non aver chiesto informazioni al governo dei Paesi Bassi sulla quota di mercato della RSV nel settore delle costruzioni off-shore. In secondo luogo, la Commissione non dice nulla per suffragare le asserzioni contenute nella decisione, secondo le quali il mercato rilevante soffriva di eccesso di capacità. In terzo luogo, ed è l'aspetto più grave, nella parte IV della decisione è detto: « in base alle informazioni in possesso della Commissione su questo settore in grave crisi, a diverse imprese concorrenti dell'impresa beneficiaria dell'aiuto, tanto nei Paesi Bassi quanto negli altri Stati membri, è stato impedito per oltre due anni di presentare offerte per la costruzione di una o più attrezzature navali off-shore per il mercato in cui opera l'impresa beneficiaria degli aiuti. Ciò ha ostacolato gli sforzi di diversificazione intrapresi dall'industria della costruzione navale nella Comunità ». Nel terzo quesito scritto, la Corte ha chiesto alla Commissione d'indicare su quali dati si fosse basata per fare questa constatazione e di produrre i relativi documenti. La Commissione ha risposto che la frase aveva un valore metaforico e che essa non disponeva di alcun documento a sostegno delle sue asserzioni, dato che essa non aveva ricevuto alcun reclamo in proposito. Ciò è inammissibile. La Commissione, se vuole inferire che i concorrenti siano scoraggiati dal sostenere le considerevoli spese necessarie per partecipare ad una gara d'appalto qualora ritengano che un'impresa come la RSV si fa pagare le perdite dallo Stato, deve dirlo e non presentare un'illazione come un accertamento di fatto secondo il quale, stando alle informazioni in suo possesso, i concorrenti sono stati impediti di fare delle offerte. In definitiva, la motivazione è secondo me insufficiente in quanto la Commissione non spiega perchè abbia ritenuto di potere approvare l'aiuto notificato nel dicembre del 1980, aiuto di cui la maggior parte era destinata alla cessazione delle attività della RSV relative alle grandi costruzioni navali ed alle grandi off-shore, ma non si è sentita in grado di approvare gli accordi del 1982, i quali erano destinati, per quanto la Commissione ne sapeva, a far fronte a spese impreviste riguardanti la stessa operazione. È possibile che avesse buoni motivi, ma, se esistono, dovrebbero essere indicati chiaramente.

Nella quarta censura riguardante la motivazione, la RSV critica la decisione della Commissione per non aver questa accertato la compatibilità dell'aiuto relativo alla costruzione della Simon-Stevin con la quinta direttiva sulle costruzioni navali (direttiva 81/363/CEE del Consiglio, GU 1981, L 137, pag. 39). La Commissione ha ribattuto che il governo olandese non le aveva chiesto di prendere in esame l'aiuto alla luce della quinta direttiva, ma ha pure sostenuto che la Simon-Stevin non rientrava nella quinta direttiva. La Commissione ha dedotto in primo luogo che la stessa Simon-Stevin non era una costruzione corrispondente ai presupposti della direttiva, e in secondo luogo che, anche ammettendo che lo fosse, il gruppo RSV era comunque troppo diver-

sificato per essere considerato un'impresa di costruzioni navali ai sensi della direttiva. Nel sesto quesito scritto alla RSV, la Corte le ha chiesto se essa tenesse ferma la tesi secondo la quale la piattaforma Simon-Stevin doveva considerarsi una « draga » ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva e, in caso affermativo, di produrre una perizia scritta a suffragio di detta tesi. In risposta, la RSV ha semplicemente esibito una lettera di un ingegnere che si limitava ad attestare che la piattaforma Simon-Stevin possedeva effettivamente i requisiti necessari per fruire di un aiuto ai sensi della quarta direttiva. A mio parere, detto certificato non è una perizia scritta a suffragio della tesi della RSV. Esso non aiuta la Corte a decidere se la piattaforma Simon-Stevin rispondesse ai requisiti della quinta direttiva. Non sono quindi attualmente convinto che detta piattaforma fosse una draga ai sensi della quinta direttiva e che la Commissione dovesse parlarne nella motivazione. Del resto, la Commissione ha ritenuto, giustamente a mio parere, che, anche se la piattaforma Simon-Stevin rispondeva ai requisiti della quinta direttiva, non era stato provato che la RSV, in quanto gruppo, potesse fruire di un aiuto ai sensi della direttiva stessa. Vista sotto questo profilo, la tesi è infondata, e non è necessario esaminare la questione se la Commissione debba tener presente d'ufficio le direttive sulle costruzioni navali quando riceve la notifica di un aiuto o di un progetto d'aiuto, a norma dell'art. 93, n. 2.

La decisione, in un campo di questa complessità e di questa rilevanza, è sotto tutti gli aspetti breve e manca di adeguato esame dei particolari dei fatti accaduti. Sarei incline in definitiva ad accogliere la tesi della RSV secondo la quale la decisione dovrebbe essere annullata per inosservanza dell'art. 190 del trattato rispetto ai primi tre specifici punti cui si è fatto riferimento.

Il quinto mezzo della RSV è che gli accordi di aprile del 1982 non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1. Essi erano inseparabili dagli accordi già stipulati: essi creavano una situazione nella quale la RSV subiva le perdite ROS per conto dello Stato. Quindi, il denaro versato per sostenere le perdite di cui trattasi non rappresenta una liberalità da parte dello Stato, bensì l'adempimento di un effettivo contratto fra la RSV e lo Stato. La Commissione si limita ad osservare che gli accordi del 1982 sono un'estensione degli accordi di aprile del 1980, i quali non sono mai stati e non sarebbero mai stati approvati dalla Commissione, e che lo stesso art. 93, n. 3, obbliga gli Stati membri a notificare i progetti intesi a modificare gli aiuti esistenti. A mio parere le perdite ROS, indipendentemente dal fatto che siano state sostenute per ordine dello Stato, sono state pagate col pubblico denaro, e ciò è sufficiente, nel caso in esame, perchè si tratti di un aiuto di Stato. È irrilevante il fatto che la RSV avrebbe potuto rifiutare d'eseguire gli ordini ROS qualora fosse stata pienamente al corrente delle conseguenze.

Il sesto mezzo ripete la tesi del quarto mezzo, secondo il quale l'aiuto non aveva lo scopo di rafforzare la posizione della RSV

sul mercato, né di salvare talune delle sue attività, bensì di liquidarle: l'aiuto quindi non pregiudicava gli scambi, né la concorrenza. La RSV si richiama alla sentenza LPF, il punto 24 della quale recita: « Benchè, in taluni casi, dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso possa risultare che esso è atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri ed a falsare, o a minacciare di falsare, la concorrenza, la Commissione è tenuta, quanto meno, ad indicare queste circostanze nella motivazione della sua decisione. »

Questa citazione dalla sentenza LPF riguarda, naturalmente, la motivazione e non il merito. Tuttavia, l'atteggiamento assunto dalla Commissione nella causa è identico a quello adottato nella decisione, cioè che gli scambi e la concorrenza devono considerarsi pregiudicati, giacchè, senza l'aiuto, le forze del mercato avrebbero causato già prima la chiusura dei reparti di cui trattasi della RSV.

Benchè ritenga che la motivazione sia insufficiente e che la Commissione non dimostri come gli scambi intracomunitari siano stati lesi (fra l'altro giacchè la maggior parte dei lavori della RSV erano destinati ad acquirenti nazionali e le esportazioni riguardavano paesi terzi), non mi pare che sia stato provato che gli scambi intracomunitari non sono stati pregiudicati. Anche se la RSV non ha accettato nuovi ordinativi nel periodo di cui trattasi, i suoi concorrenti avrebbero potuto fare delle offerte per i lavori ROS al posto della RSV ed avrebbero potuto, in particolare, ottenere del lavoro nei Paesi Bassi. Non accetto il sesto mezzo della RSV.

Il settimo mezzo è che, nell'inconcessa ipotesi che le misure dell'aprile 1982 costituiscano un aiuto, la Commissione ha avuto torto nel non esentarle a norma dell'art. 92, n. 3, lett. c). La RSV critica la dichiarazione della Commissione che al momento dell'attribuzione dell'aiuto esso non era connesso ad alcun programma di riorganizzazione atto a perseguire uno scopo comunitario ai sensi dell'art. 92, n. 3. La RSV insiste sul fatto che lo scopo complessivo era in realtà la riorganizzazione delle attività del gruppo RSV nel settore delle grandi costruzioni navali e degli impianti off-shore. È tuttavia opportuno rilevare che nel 5° comma della parte I della decisione è detto: « La Commissione ha anche constatato che nella fattispecie si trattava di salvataggio di un'impresa in difficoltà in seguito ad errori di gestione e ad una sfavorevole situazione di mercato e che l'aiuto previsto non sembrava perseguire nessuno obiettivo di risanamento nell'intento di garantire la futura efficienza economico-finanziaria dell'impresa; acconsentendo alla stessa di rimborsare i propri debiti, l'aiuto permetteva il mantenimento in attività di unità produttive poco redditizie in un mercato contraddistinto da eccessi di capacità. » Ritengo che effettivamente, nell'aprile del 1982, esistesse una vaga speranza che l'ultimo apporto di liquidità da parte dello Stato avrebbe consentito di garantire lo smantellamento, in buon ordine, delle attività di cui trattasi della RSV, speranza che è stata delusa dall'andamento successivo dei fatti; ciò potrebbe considerarsi una specie di riorganizzazione, ma non necessariamente del genere che la Commissione era tenuta

ad esentare a norma dell'art. 92, n. 3, punto c). Ad esempio, forse sarebbe stato meglio (come sembra in realtà essere accaduto in seguito) che i reparti potenzialmente vitali della RSV fossero divenuti delle società indipendenti o che i loro patrimoni e lavori in corso fossero venduti ad imprese concorrenti. La RSV non si sofferma a discutere nei particolari la questione dell'esenzione, e dubito che questa contenga un qualcosa che non sia compreso negli altri mezzi. Non sono persuaso che la Commissione abbia ecceduto i limiti del potere discrezionale di cui dispone nel decidere se l'aiuto vada esentato a norma dell'art. 92, n. 3, e, quindi, ritengo che il settimo mezzo della RSV vada disatteso.

L'ottavo e ultimo mezzo della RSV è diretto avverso l'ordine di rimborso contenuto nell'art. 2 della decisione. La RSV assume che non si poteva ragionevolmente aspettare che essa fosse a conoscenza dell'illegittimità dell'aiuto. Lo Stato non l'aveva informata dell'eventuale contrasto col diritto comunitario; la RSV poteva legittimamente credere che la notifica non fosse necessaria (giacchè gli accordi del 1982 servivano solo a fissare un limite massimo per gli accordi precedenti che la RSV era stata indotta a ritenere fossero stati approvati dalla Commissione), la RSV non è stata coinvolta nella procedura di notifica, né dallo Stato né dalla Commissione, e non ha avuto conoscenza dell'avviso sulla Gazzetta ufficiale dell'avviamento del procedimento di cui all'art. 93, n. 2. Comunque, questo avviso è stato pubblicato solo dopo il versamento delle somme e non conteneva la formula, ora abituale, che avverte i beneficiari che può essere in seguito chiesto il rimborso dell'aiuto versato prima che la Commissione fosse stata in grado di pronunciarsi sulla compatibilità. Il governo olandese non ha, a quanto pare, informato la RSV della decisione negativa (la quale è naturalmente rivolta solo al governo) prima del maggio del 1985. Nella replica, la RSV aggiunge che l'avviso riguardante l'apertura della procedura a norma dell'art. 93, n. 2, nella pratica RSV è comparso prima della pubblicazione da parte della Commissione, nel novembre del 1983 (GU 1983, C 318), di una comunicazione sul suo intento di far un maggior uso della possibilità di chiedere il rimborso.

Se si ammette che occorre annullare la decisione per il secondo mezzo dedotto, la questione non sorge; qualora fossi pervenuto alla conclusione che la decisione è stata adottata nel termine voluto, respingerei gli argomenti svolti nell'ambito dell'ottavo mezzo. La Commissione non può assolutamente esser responsabile delle aspettative suscitate dal governo olandese, e, a parte il ritardo, niente prova che la Commissione abbia positivamente incoraggiato la RSV a ritenere che l'aiuto sarebbe stato approvato e non ripetibile. Non è sufficiente per la RSV sostenere solo di non essere stata informata che l'aiuto poteva essere illegittimo e ripetibile.

Riassumendo, concludo per l'annullamento della decisione per due motivi, primo, il fatto che la Commissione non abbia preso provvedimenti prima del 19 dicembre 1984 in merito alla notifica dell'aiuto fattale il 20 luglio 1982 costituisce inadempimento dell'obbligo di agire con la dovuta diligenza e, secondo, la motivazione della decisione è insufficiente. La Commissione dovrebbe quindi pagare le spese della RSV.