Nelle cause riunite

188/80

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dai sigg. G. Guillaume e P. Moreau Defarges, in qualità di agente e, rispettivamente, di agente supplente del Governo francese, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico B. van der Esch, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Marenco, membro del suo Servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico O. Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dal

REGNO DEI PAESI BASSI, rappresentato dal sig. A. Bos, in qualità di agente,

e dalla

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dal sig. M. Seidel, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'Economia, e dall'avvocato A. Deringer, patrocinante dinanzi all'Oberlandesgericht di Colonia, in qualità di agenti,

189/80

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. A. Squillante, Capo del Servizio del Contenzioso Diplomatico, Trattati e Affari Legislativi, in qualità di agente, assistito dal sig. I. M. Braguglia, Avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

ricorrente,

sostenuta dalla

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dal suo agente C. Guillaume, assistito dal sig. A. Carnelutti, agente supplente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico B. van der Esch, in qualità di agente, assistito dal sig. S. Fabbro, membro del suo Servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico O. Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dal

REGNO DEI PAESI BASSI

e dalla

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA,

190/80

REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E IRLANDA DEL NORD, rappresentato dal sig. W. H. Godwin, Treasury Solicitor, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata britannica,

ricorrente,

sostenuto dalla

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dal suo agente G. Guillaume, assistito dal sig. A. Carnelutti, agente supplente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico B. van der Esch, in qualità di agente, assistito dal sig. P. J. Kuyper, membro del suo Servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico M. Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta dal

REGNO DEI PAESI BASSI

e dalla

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA,

cause aventi ad oggetto l'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, della direttiva della Commissione 25 giugno 1980, n. 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195, pag. 35),

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: G. Reischl
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — La direttiva

1. La trasparenza dei rapporti finanziari tra i pubblici poteri e le imprese pubbliche, che la Commissione persegue attraverso la direttiva di cui trattasi, consiste, ai termini dell'*art. 1* di questa, nel far risultare le assegnazioni di risorse pubbliche ad imprese pubbliche, effettuate direttamente oppure tramite, in particolare, altre imprese pubbliche, nonchè il loro uso effettivo. L'*art. 3* menziona, come esempi di «assegnazioni»:

«a) il ripiano di perdite di esercizio;

b) i conferimenti in capitale sociale o dotazione;

c) i conferimenti a fondo perduto od i prestiti a condizioni privilegiate;

d) la concessione di vantaggi finanziari sotto forma di non percezione dei benefici o di non restituzione dei crediti;

e) la rinuncia ad una remunerazione normale delle risorse pubbliche impiegate;

f) la compensazione di oneri imposti dai poteri pubblici.»

L'*art. 5* fa obbligo agli Stati membri di tenre i dati relativi ai rapporti finanziari di cui trattasi a disposizione della Commissione per cinque anni e di comunicare alla stessa, su domanda, detti dati.

Ai fini dell'applicazione della direttiva l'*art. 2* precisa che per «poteri pubblici» si intendono lo Stato e altri enti territoriali e per «impresa pubblica» ogni impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante in ragione della proprietà, della partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina. L'influenza dominante è presunta quando i poteri pubblici, direttamente o indirettamente, detengano la maggior parte del capitale sottoscritto dall'impresa, dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa, o possano designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.

L'*art. 4* esclude dall'ambito di applicazione della direttiva le imprese di piccole dimensioni e quelle che prestano servizi che non incidono sensibilmente sugli scambi intracomunitari, nonché le imprese che operano nei settori dell'acqua e dell'energia, comprese quelle che si occupano, per quanto concerne l'energia nucleare, della produzione dell'uranio, del relativo arricchimento e del ritrattamento dei combustibili irradiati, nonché della lavorazione dei materiali plutonigeni. Sono del pari escluse le imprese dei settori trasporti, poste e telecomunicazioni e credito.

Il termine per conformarsi alla direttiva è scaduto il 31 dicembre 1981.

2. Nel terzo considerando della direttiva la Commissione si è richiamata al dovere incombentele di accertarsi che gli Stati membri non concedano alle imprese, sia pubbliche che private, aiuti incompatibili col mercato comune. Mentre nel secondo considerando è enunciato il principio della parità di trattamento tra le due categorie d'imprese, nel quarto e nel quinto considerando si dichiara che la complessità delle relazioni finanziarie tra gil Stati membri e le imprese pubbliche è tale da ostacolare lo svolgimento del compito della Commissione e che l'applicazione efficace ed equa alle due categorie di imprese delle norme relative agli aiuti esige che tali relazioni finanziarie siano rese trasparenti. Considerato che, come si ricorda nel settimo considerando, l'art. 90, n. 1, del Trattato impone agli Stati membri taluni obblighi nei confronti delle imprese pubbliche, e cioè quelli di non emanare né mantenere in vigore alcun provvedimento contrastante col Trattato, e siccome, in base al n. 3 dello stesso articolo, è compito della Commissione vegliare sul rispetto di tali obblighi, la Commissione si è basata su questa disposizione per adottare la direttiva.

II — Le disposizioni del Trattato

Il capo 1 del titolo I della parte terza del Trattato, intitolato «Regole di concorrenza», si articola in tre sezioni. La prima (artt. 85-90) concerne le «regole applicabili alle imprese», la seconda non ha importanza nella fattispecie e la terza (artt. 92-94) riguarda gli «aiuti concessi dagli Stati».

L'art. 90 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 7 e da 85 a 94 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.»

Gli artt. 93 e 94 recitano:

Art. 93

«1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 92, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli artt. 169 e 170.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'art. 92 o ai regolamenti di cui all'art. 94, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data richiesta, la Commissione delibera.

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima

che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.»

Art. 94

«Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 e 93 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'art. 93, par. 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura.»

III — La fase scritta del procedimento

1. Con atti depositati il 16, il 18 e, rispettivamente, il 19 settembre 1980, i Governi della Repubblica francese, della Repubblica italiana e del Regno Unito hanno proposto ciascuno un ricorso in base all'art. 173 del Trattato CEE per ottenere l'annullamento della precitata direttiva.

2. Con ordinanze emesse il 29 ottobre 1980 e il 4 febbraio 1981 la Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica francese a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana e del Regno Unito, e l'intervento della Repubblica federale di Germania e dei Paesi Bassi a sostegno delle conclusioni della Commissione.

3. Con ordinanza 9 dicembre 1981 la Corte ha deciso di riunire le tre cause ai fini della fase orale e della sentenza.

4. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

IV — Le conclusioni delle parti

1. I *Governi francese, italiano* e *britannico* concludono che la Corte voglia:

— annullare la direttiva della Commissione 25 giugno 1980, n. 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche;

— condannare la Commissione alle spese (il Governo britannico chiede inoltre che i Governi tedesco e olandese siano condannati alle spese).

2. Il *Governo francese,* in qualità di interveniente, conclude che la Corte voglia:

— accogliere le domande dei Governi italiano e britannico e annullare la direttiva di cui trattasi;

— condannare la Commissione alle spese giudiziali nonchè alle spese sostenute dal Governo francese in occasione delle presenti liti.

3. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere i ricorsi;

— condannare i ricorrenti alle spese.

4. Il *Governo della Repubblica federale di Germania,* interveniente, conclude per il rigetto dei ricorsi.

5. Il *Governo olandese,* interveniente, conclude che la Corte voglia:

— respingere i ricorsi;

— condannare i ricorrenti alle spese.

V — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Argomentazione generale della Commissione

1. La *Commissione* ricorda innanzitutto i vari metodi di finanziamento delle imprese pubbliche, e cioè l'emissione pubblica di azioni o obbligazioni, la dotazione di capitale, che costituisce la totalità o una parte del capitale iniziale, la sostituzione di capitale perduto o di prestiti accordati in precedenza e perfino la rinuncia al rimborso di prestiti. Essa sottolinea che, mentre gli importi globali di tali operazioni risultano in generale da dichiarazioni governative, dal bilancio dello Stato, dai lavori parlamentari o da informazioni fornite dalla stampa, la ripartizione tra i vari scopi e l'impiego concreto dei fondi non risultano, o risultano male, dalle fonti d'informazioni menzionate, donde la mancanza di trasparenza all'interno di tali importi globali.

Come esempio di questa assenza di trasparenza la Commissione cita le informazioni di cui essa dispone nel caso della Régie Renault e dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI). Il fatturato e gli utili della Régie Renault sono pubblicati, ma dalle relazioni annuali non risulta in che misura sia rimunerato l'investimento dello Stato francese, mentre, ad esempio, i dividendi della Citroën e della Peugeot sono noti.

Per quanto concerne l'IRI, la Commissione dichiara di sapere in quale misura le dotazioni assegnate — i cui importi le sono del pari noti — sono state remunerate e quali sono le perdite annuali del gruppo; essa sostiene però che le è impossibile stabilire, in base alle sole informazioni pubblicate, in quale misura le perdite sono attribuibili a compiti extraeconomici imposti dallo Stato oppure siano il segno di un deficit finanziato con risorse statali.

2. L'importanza e la complessità del problema hanno indotto la Commissione a procedere a consultazioni con gli Stati membri, i quali hanno avuto l'occasione di esaminare il progetto preliminare e il progetto di direttiva e di presentare osservazioni in proposito. Il Parlamento europeo ha appoggiato l'iniziativa della Commissione nella risoluzione concernente l'ottava relazione sulla politica della concorrenza, su proposta della commissione economica e monetaria. Anche il Comitato economico e sociale, nella 57ª riunione della sezione industria, commercio, artigianato e servizi, ha approvato gli orientamenti dell'azione progettata.

3. Concezione generale della Commissione circa l'art. 90

Secondo la Commissione, l'art. 222 del Trattato CEE lascia gli Stati membri liberi di definire il regime e le caratteristiche del loro settore pubblico. L'art. 90, dal canto suo, non intacca in alcun modo questa libertà d'azione, ma, stante l'eterogeneità delle strutture negli Stati membri, tende a garantire la corretta applicazione del Trattato nel senso che, al n. 1, vieta agli Stati membri di servirsi della loro influenza sulle imprese pubbliche, quale che sia la funzione di queste nell'economia nazionale, per sottrarsi agli obblighi loro imposti dal diritto comunitario. Tale è il significato concreto

dell'obbligo di non emanare né mantenere in vigore provvedimenti contrastanti col Trattato.

La Commissione ammette che, letteralmente, il paragrafo citato sembra riferirsi a violazioni di altre disposizioni del Trattato come presupposto per l'applicazione dell'art. 90. Tuttavia, tale interpretazione non tiene sufficientemente conto del fatto che questo articolo costituisce una norma di rinvio all'insieme delle disposizioni del Trattato, compreso l'art. 5 che contempla il dovere di cooperazione degli Stati membri.

Le relazioni tra i poteri pubblici e le imprese pubbliche riposano su disposizioni legislative o su provvedimenti inerenti al bilancio, che costituiscono pertanto «misure» ai sensi dell'art. 90, n. 1.

Il fatto stesso che uno Stato membro si astenga dal rendere trasparenti le sue relazioni finanziarie, anche se si tratta principalmente di un'omissione, costituisce una «misura» ai sensi del Trattato e, secondo la Commissione, la mancanza di trasparenza contrasta con le disposizioni di questo.

Richiamandosi al potere, attribuitole dall'art. 90, n. 3, di emanare ai fini dell'applicazione del n. 1, ove occorra, direttive o decisioni, la Commissione si ritiene competente non solo a reagire a infrazioni constatate o presunte, ma anche a precisare i doveri degli Stati membri mediante azioni preventive, creando in tal modo un nuovo obbligo specifico la cui inosservanza può dar luogo ad un procedimento ex art. 169 del Trattato. Così, l'art. 90 permette di agire, nel settore delle imprese pubbliche, nei confronti di situazioni amministrative nazionali che rendono difficile il compito della Commissione come custode del Trattato.

I termini dell'art. 90, n. 3, sottolineano un certo carattere complementare, ma anche sussidiario, del potere conferito alla Commissione. Se un provvedimento statale nei confronti di un'impresa pubblica è, di per se stesso, contrastante col Trattato, vanno applicate in primo luogo le normali disposizioni repressive del Trattato. Solo allorché i provvedimenti contrastanti col Trattato non possono essere controllati mediante l'applicazione delle normali disposizioni sostanziali e procedurali la Commissione deve far ricorso al potere conferitole dall'art. 90, n. 3, e, nell'ambito del suo compito di custode del Trattato, essa dispone, ai fini delle azioni preventive, del potere specifico di rivolgere agli Stati membri opportune direttive o decisioni.

B — Il ricorso della Repubblica francese (Causa 188/80)

Gli argomenti della ricorrente

1. La trasparenza

Il *Governo francese* contesta la tesi della Commissione secondo cui le relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese pubbliche non sono trasparenti. In Francia, tra le imprese pubbliche e le imprese private, da un lato, e lo Stato, dall'altro, vi è una separazione giuridica per quel che concerne le risorse delle imprese; le operazioni finanziarie dello Stato con le imprese pubbliche risultano dagli atti legislativi relativi al bilancio, nonchè dai bilanci e dalle relazioni annuali. Le esigenze di cui all'art. 90, n. 3, sono pertanto inesistenti.

2. Incompetenza della Commissione

a) Secondo il Governo francese, la competenza esclusiva a disciplinare l'applicazione degli artt. 92 e 93 mediante

atti di portata generale spetta, in forza dell'art. 94, al Consiglio. La competenza concorrente della Commissione in materia potrebbe essere ammessa solo se esistessero espresse disposizioni del Trattato in tal senso. Orbene, l'art. 90 non può essere utilmente invocato a questo scopo. Esso non costituisce affatto una deroga alla competenza attribuita al Consiglio dall'art. 94, giacché quest'ultimo è espressamente menzionato all'art. 90, n. 1, fra gli articoli ai quali gli Stati membri devono conformarsi per quanto concerne le loro imprese pubbliche.

La competenza — attribuita alla Commissione dall'art. 90, n. 3 — di vegliare sull'applicazione dell'art. 90 in quanto custode del Trattato autorizza la stessa a rivolgere ingiunzioni agli Stati membri ove necessario, cioè qualora questi emanino o mantengano in vigore provvedimenti contrastanti, in particolare, con gli artt. 85-94. L'art. 90, n. 3, mira quindi ad agevolare l'applicazione di tali norme e non a consentire alla Commissione di disciplinare in generale l'applicazione, nei confronti delle imprese pubbliche, dell'insieme delle disposizioni del Trattato.

I termini «ove occorra» dimostrano chiaramente il carattere sussidiario dell'art. 90, che del resto è riconosciuto anche dalla Commissione. Non è lecito configurare un ulteriore potere complementare, che il Trattato non contempla affatto, di istituire un sistema generale e preventivo inteso ad informare la Commissione ed a consentirle di assumere il compito di suggerire agli Stati membri il comportamento da tenere per quanto concerne lo scopo fissato. La direttiva impone qualcosa di più di un obbligo d'informazione definito dall'art. 5 del Trattato: essa sancisce l'obbligo sostanziale di informare la Commissione, la cui inosservanza può essere perseguita in base all'art. 169. Inoltre, non si può invocare, a tal fine, l'art. 5 che, secondo la giurisprudenza della Corte, va interpretato in senso restrittivo e il cui contenuto à definito dalla Corte, di volta in volta, alla luce delle disposizioni di cui è causa. Del pari, l'attribuzione alla Commissione di poteri d'indagine e di controllo non precisati nel Trattato esige la partecipazione del Consiglio, se del caso mediante applicazione dell'art. 213 del Trattato.

b) Per di più, la direttiva è viziata da incompetenza in quanto ha aggiunto, senza base legale, talune disposizioni a quelle degli artt. 92 e 93. A norma di questi articoli, i regimi di aiuti esistenti nonchè i progetti di aiuti comunicati dagli Stati membri vanno esaminati per accertarne la compatibilità col Trattato o l'eventuale carattere abusivo; orbene, l'elenco delle relazioni finanziarie che risulta dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 della direttiva oltrepassa manifestamente i limiti della nozione di aiuto ai sensi del Trattato, mentre neppure il Consiglio ha il potere di ampliare, in base all'art. 94, la portata degli artt. 92 e 93.

Lo stesso dicasi per quel che concerne l'ampliamento, determinato dalla direttiva, degli obblighi incombenti agli Stati membri per quanto concerne l'obbligo di fornire talune informazioni finanziarie e contabili relative alle imprese pubbliche, sul piano interno e secondo un dato ordine, nonché quello di fornire sistematicamente informazioni su tutti i movi-

menti e sull'impiego delle risorse pubbliche nel caso delle imprese pubbliche.

3. La situazione delle imprese pubbliche nell'ambito del Trattato e discriminazione nei loro confronti

a) Il Governo francese sottolinea in primo luogo che il Trattato, a norma del suo art. 222, non tocca il regime della proprietà. L'art. 90, dal canto suo, prende atto dell'esistenza di vari tipi di imprese pubbliche e private e ne riconosce la legittimità. Queste due disposizioni, lette congiuntamente, consentono di concludere che il Trattato riconosce il carattere eterogeneo dei settori pubblici negli Stati membri e che il ricorso ad un criterio unico è escluso, salvo per quel che concerne compiti specifici e servizi di interesse generale. Orbene, la Commissione, sostituendo a tali principi, nella direttiva, le nozioni di potere e di influenza dominante, ha profondamente deformato l'art. 90, ciò che è in contrasto col Trattato.

b) Inoltre, la direttiva causa una vera e propria discriminazione a danno delle imprese pubbliche rispetto alle imprese private. L'art. 3 della direttiva contiene un elenco non esauriente dei movimenti di fondi che consentono alla Commissione di esigere che vengano messe a sua disposizione tutte le informazioni concernenti l'organizzazione ed il funzionamento finanziario delle imprese pubbliche. Qualunque dettaglio pertinente alla normale esistenza delle imprese diviene materia soggetta ad un severo controllo quando si tratta di imprese pubbliche. Sotto questo profilo vi è, del resto, una grave contraddizione: da una parte, la direttiva pretende, soprattutto nel preambolo, di stabilire la parità di trattamento fra le imprese pubbliche e le imprese private; dall'altra, essa attribuisce ai movimenti di fondi un carattere eccezionale quando si tratta di imprese pubbliche, mentre questi stessi movimenti sono considerati normali e non vengono assoggettati a controllo quando si tratta di imprese private.

A ciò si aggiunge — dichiara di Governo francese — che i dati relativi alle relazioni finanziarie restano a disposizione della Commissione per cinque anni e che gli impegni finanziari delle imprese pubbliche restano, di conseguenza, in una situazione di precarietà per tutto questo periodo. Il Governo francese sottolinea poi che la direttiva si fonda su una concezione dell'impresa pubblica che non figura nel Trattato ed impone alle imprese pubbliche nuove costrizioni sconosciute alle imprese private.

c) Il Governo francese afferma inoltre che la partecipazione degli Stati membri all'elaborazione della direttiva, come è stata descritta dalla Commissione, è stata incompleta, fra l'altro perché non si è proceduto ad un esame effettivo dei lavori degli esperti nazionali circa la necessità della direttiva, cioè circa il bisogno di metter fine all'asserita mancanza di trasparenza.

A questo proposito, il Governo francese contesta la pertinenza del paragone fatto dalla Commissione fra le politiche di distribuzione della Peugeot, della Citroën e della Renault. In tale settore, vi è, tanto per le imprese pubbliche quanto per quelle private, una libertà d'azione conforme al Trattato, e le modalità del ripiano delle perdite rientrano nella competenza dell'impresa e dei suoi azionisti.

4. Sfera d'applicazione rispettiva dei Trattati CEE, CECA e CEEA

In subordine, il Governo francese conclude per l'annullamento della direttiva di cui trattasi in quanto essa si applica, implicitamente o espressamente, ai settori dell'acciaio, del carbone e dell'energia nucleare.

A suo avviso la sfera di applicazione della direttiva è del tutto generale e la definizione dell'impresa pubblica figurante all'art. 2, nonché quella delle deroghe elencate all'art. 4 implica che la direttiva si applica a tutte le imprese pubbliche, comprese quelle che rientrano nell'ambito del Trattato CECA e del Trattato CEEA.

Tale estensione, che interferisce con una serie di disposizioni espresse dei Trattati CECA e CEEA, è in contrasto con le norme che determinano la sfera d'applicazione dei tre Trattati, e in particolare con l'art. 232 del Trattato CEE.

Gli argomenti della Commissione

1. Incompetenza della Commissione

a) Secondo la *Commissione*, lo scopo perseguito dalla direttiva di cui trattasi è estraneo alla sfera d'applicazione degli artt. 92 e 93 ed esula pertanto dall'ambito dell'art. 94. La direttiva non intende né definire l'aiuto (art. 92) né interferire nello svolgimento del procedimento di controllo degli aiuti o precisarlo. L'art. 94 non stabilisce che il Consiglio debba adottare qualsiasi regolamento concernente gli aiuti, ma solo che esso adotta regolamenti ai fini dell'attuazione degli artt. 92 e 93. La difficoltà che la Commissione cerca di superare attraverso la direttiva consiste nella situazione che si presenta quando gli Stati membri non si conformano all'obbligo di notifica. Per poter iniziare il procedimento per inadempimento di cui all'art. 169 — che peraltro mira non già a stabilire la compatibilità o meno dell'aiuto sotto il profilo dell'art. 92, ma unicamente a far sì che il sistema di cui all'art. 93 torni a funzionare correttamente — la Commissione deve aver conoscenza dell'esistenza degli aiuti non notificati i quali, soprattutto per quanto concerne le imprese pubbliche, possono assumere forme occulte e non risultare affatto nei documenti pubblicati. La direttiva mira unicamente ad evidenziare il contesto finanziario che consente alla Commissione di valutare l'impatto degli interventi progettati e di sorvegliare la corretta notifica degli aiuti. Essa si colloca pertanto al di fuori e, più precisamente, a monte del procedimento di cui all'art. 93.

Inoltre, dall'enumerazione delle relazioni finanziarie da rendere trasparenti non risulta che queste debbano in sè e per sè essere considerate aiuti ai sensi dell'art. 92. La materia di cui la direttiva esige la trasparenza è molto più vasta di quella degli aiuti.

Il fatto che questioni inerenti agli aiuti possano costituire oggetto degli atti contemplati dall'art. 90, n. 3, risulta espressamente dal rinvio che tale paragrafo fa all'intero articolo e dalla menzione degli artt. 92-94 nel n. 1 dell'art. 90; il Governo francese ha del resto ammesso, nella replica, che l'art. 90, n. 3, mira a facilitare l'applicazione delle norme in materia di controllo degli aiuti.

La Commissione non ha difficoltà ad ammettere che le sue competenze a norma dell'art. 90 sono limitate alla vigilanza sul rispetto delle norme del Trattato e che non le spetta modificare le disposizioni sostanziali. Per contro, è suo

compito adottare le disposizioni strumentali necessarie affinché gli Stati membri si conformino alle norme suddette. Già dalla scelta, consentita dall'art. 90, n. 3, tra la strada della decisione e quella della direttiva, risulta che tali disposizioni possono avere carattere non solo repressivo ma anche preventivo.

b) Da quanto precede deriva che la direttiva non deve essere interpretata nel senso che tutte le relazioni finanziarie da rendere trasparenti devono essere qualificate aiuti. Sebbene l'obbligo di trasparenza sia un obbligo nuovo, esso non aggiunge alcun effetto giuridico agli artt. 92 e 93 del Trattato.

2. Situazione delle imprese pubbliche nell'ambito del Trattato e discriminazioni nei loro confronti

a) Al fine di delimitare il campo al quale si riferisce l'obbligo di trasparenza, è indispensabile definire la nozione di impresa pubblica. Il carattere eterogeneo dei settori pubblici esclude una nozione comune, negli Stati membri, di impresa pubblica. Poiché l'art. 90 è inteso ad evitare che le norme del Trattato non raggiungano il loro scopo in ragione della influenza particolare degli Stati membri sulle loro imprese pubbliche, è necessario includere fra le imprese pubbliche quelle il cui comportamento sul mercato lo Stato può determinare perché ne è proprietario, o il maggior azionista, o perché possiede una partecipazione finanziaria che gli consente di controllarla. L'argomento del Governo francese è erroneo perché confonde la nozione più generale di impresa pubblica di cui al n. 1 dell'art. 90 con quella più specifica contemplata al n. 2.

b) A questo proposito, la Commissione sottolinea in primo luogo che gli obblighi imposti dalla direttiva incombono direttamente agli Stati membri, i quali non hanno affatto bisogno, se esercitano un'adeguata sorveglianza sulle imprese pubbliche, di ripercuoterli su queste ultime. D'altra parte, se gli Stati gestiscono le loro partecipazioni finanziarie in maniera normale, la direttiva non dovrebbe, di regola, creare per essi nuovi oneri. Quand'anche la direttiva imponesse nuovi obblighi alle imprese pubbliche, non sussisterebbe discriminazione nei loro confronti perché la situazione del settore privato è diversa da quella del settore pubblico: infatti gli aiuti erogati dagli Stati alle imprese private sono di regola trasparenti mentre così non è per quanto concerne le imprese pubbliche.

Non è poi esatto affermare che l'obbligo di tenere i dati a disposizione della Commissione per cinque anni crea una situazione di precarietà.

Infine, l'art. 5 non può essere interpretato nel senso che esso si sostituisce al procedimento d'esame degli aiuti prescritto dall'art. 93.

3. Sfera d'applicazione rispettiva dei Trattati CEE, CECA e CEEA

La Commissione non ha precisato, nella stessa direttiva, che questa non si applica alle imprese CECA perché tale applicazione è esclusa dall'art. 232 del Trattato CEE combinato con le disposizioni sugli aiuti contenute nel Trattato CECA. Per contro, è stato necessario precisare in quale misura la direttiva si applica alle imprese del settore nucleare perchè, siccome il Trattato Euratom non contiene

disposizioni in materia di aiuti, gli artt. 92 e 93 e, di conseguenza, la direttiva, vanno applicati in tale settore.

C — Il ricorso della Repubblica italiana (Causa 189/80)

Gli argomenti della ricorrente

1. Concezione generale dell'art. 90

a) Il *Governo italiano* sostiene che il potere attribuito alla Commissione dall'art. 90 è un potere di vigilanza il quale può avere ad oggetto solo singole e concrete misure statali, adottate o mantenute in vigore allo scopo di permettere alle imprese pubbliche comportamenti contrastanti con le norme del Trattato. Si tratta pertanto solo di un potere di repressione. L'opinione della Commissione secondo cui l'asserita mancanza di trasparenza — peraltro negata dal Governo italiano — costituisce già una misura contrastante con l'art. 90, non è esatta. La Commissione non può invocare l'art. 90 per attribuirsi un potere legislativo generale al fine di definire, anche in via preventiva, quali siano gli obblighi che gli Stati membri devono adempiere perché sia raggiunto il risultato indicato nell'art. 90, n. 1. Lo stesso dicasi per quanto concerne il dovere di cooperazione degli Stati membri sancito dall'art. 5 del Trattato. L'art. 90 non menziona l'art 5, il quale stabilisce un obbligo il cui contenuto dipende, di volta in volta, dalle disposizioni del Trattato o dai principi che si desumono dalla sua struttura complessiva, non quindi da atti di concretizzazione della Commissione. L'art. 5 non fa della Commissione l'organo competente a definire in via preventiva, generale ed astratta, tutti i possibili contenuti del dovere di cooperazione.

b) A proposito del rinvio fatto dalla Commissione ai lavori preparatori, il Governo italiano sottolinea che taluni Stati membri, e fra essi l'Italia, hanno manifestato la loro opposizione alla direttiva sin dal progetto preliminare, contestando che, fra l'altro l'art. 90, offrisse alla Commissione un'idonea base legale.

2. Violazione e falsa applicazione degli artt. 90 e 92-94; incompetenza e sviamento di potere

a) Secondo il Governo italiano, dalla memoria della Commissione risulta che la finalità della direttiva impugnata è quella di consentire l'accesso a determinate informazioni in vista dell'applicazione efficace, alle imprese pubbliche, delle norme del Trattato relative agli aiuti statali. Poiché il sistema della notifica si sarebbe rivelato insufficiente per quanto concerne le imprese pubbliche, la Commissione ha integrato i procedimenti contemplati in materia di aiuti aggiungendo all'obbligo di comunicazione un obbligo di trasparenza; l'obbligo imposto dalla direttiva è dunque strettamente connesso all'obbligo imposto dall'art. 93, n. 3; esso riguarda la stessa materia degli aiuti statali, pur se le relazioni finanziarie da rendere trasparenti comprendono anche interventi statali che non costituiscono aiuti. Scopo principale della direttiva è quello di consentire il controllo del rispetto dell'obbligo di comunicazione. Di conseguenza la Commissione ha emanato disposizioni utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 e 93, esercitando così una competenza che l'art. 94 riserva

espressamente al Consiglio. L'incompetenza della Commissione è quindi manifesta, così come il vizio di sviamento di potere, in quanto la Commissione si è avvalsa della competenza contemplata dall'art. 90 per rendere di fatto possibile l'applicazione delle norme sugli aiuti alle imprese pubbliche.

b) Nel contempo, la direttiva crea talune incertezze quanto alle garanzie procedurali contemplate dall'art. 93.

3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 90; mancanza di potere e violazione del principio di proporzionalità

a) Pur ammettendo che l'art. 90 consenta alla Commissione di provvedere in materia di aiuti statali, dai termini prudenti in cui è redatto tale articolo risulta che la Commissione non può imporre, in forza di esso, nuovi obblighi preventivi di trasparenza e di informazione, né dare una definizione vincolante delle nozioni di poteri pubblici e di impresa pubblica.

b) La direttiva viola il principio di proporzionalità in quanto la Commissione può ottenere il risultato voluto sia con l'esercizio dei poteri attribuitile dall'art. 93 sia ricorrendo all'art. 213.

Del pari, gli obblighi imposti dall'art. 5 della direttiva sono sproporzionati rispetto alla finalità che con essa la Commissione intende raggiungere, cioè l'eventuale accertamento di singoli casi di aiuti incompatibili non notificati.

4. Violazione dell'art. 222 e del principio di non discriminazione

a) L'art. 222 del Trattato esclude la possibilità di un trattamento differenziato a seconda della natura, pubblica o privata, della proprietà. Orbene, la direttiva comporta, nei confronti delle imprese pubbliche, un controllo penetrante e completo del capitale, dei finanziamenti, e dei movimenti di capitali; inoltre le imprese pubbliche sono assoggettate ad una procedura preventiva nell'ambito della quale sono private di tutte le garanzie di esame concordato, di contraddittorio e di ricorso al Consiglio contemplate dall'art. 93, n. 2.

b) Sussiste inoltre violazione del principio di non discriminazione in quanto l'art. 4 della direttiva esclude, senza motivazione, dal suo campo d'applicazione talune imprese pubbliche. Quand'anche fosse possibile escludere un'impresa in ragione della sua importanza economica ridotta, l'art. 90 non consente comunque, pena la violazione del suo n. 1, un'esclusione settoriale che non sia basata sulla mancanza di concorrenza intracomunitaria nel settore.

Gli argomenti della Commissione

1. Concezione generale dell'art. 90

Dopo aver ribadito gli argomenti surriferiti, la Commissione sostiene che il concetto limitato della portata dell'art. 90 esposto dalla ricorrente non può essere accolto. Anche supponendo che gli obblighi degli Stati membri ex art. 90, n. 1, si riducano ad un semplice obbligo di non fare — ciò che la Commissione contesta — il n. 3 dell'art. 90 autorizza la Com-

missione ad adottare provvedimenti, e cioè direttive o decisioni che impongano, ad esempio, anche l'obbligo di modificare una certa norma giuridica, creare nuovi obblighi o stabilire ulteriori controlli.

2. Violazione e falsa applicazione degli artt. 90 e 92-94; incompetenza e sviamento di potere

In base agli argomenti già dedotti, la Commissione assume che il mezzo relativo all'incompetenza è infondato. Essa ammette che le competenze attribuitele dall'art. 90, n. 3, non possono essere esercitate per modificare le norme sostanziali che gli Stati membri devono osservare, ma sottolinea ancora una volta che, anche se il suo compito si limita alla vigilanza sul rispetto del Trattato, essa può adottare provvedimenti a carattere preventivo o provvedimenti strumentali per poter valutare più adeguatamente la natura e la portata precisa delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche. La definizione delle nozioni di poteri pubblici e di impresa pubblica è necessaria per delimitare il campo in cui vale l'obbligo di trasparenza.

Poiché il procedimento relativo agli aiuti statali si applica già in forza del n. 1 dell'art. 90, il fatto che la Commissione si metta in grado di svolgere il suo compito di controllo non costituisce sviamento di potere attraverso la direttiva di cui trattasi.

3. Violazione del principio di proporzionalità

a) Secondo la Commissione, lo scopo perseguito con la direttiva non può essere raggiunto ricorrendo all'art. 93 o all'art. 213. Presupposto per l'applicazione dell'art. 93 è la notifica da parte dello Stato membro, e la direttiva è stata adottata proprio per garantire il buon funzionamento di tale meccanismo. Inoltre, l'osservanza degli obblighi imposti dalla direttiva impedisce agli Stati membri di eccepire l'impossibilità di ricostruire, a distanza di anni, le relazioni con le imprese pubbliche. Quanto all'art. 213, esso non si applica alle informazioni che sono già a disposizione degli Stati membri.

b) Gli obblighi imposti dalla direttiva non sono nemmeno sproporzionati. La direttiva chiede agli Stati membri il minimo di collaborazione necessario per ottenere gli scopi perseguiti e richiede solo un'informazione a posteriori e su domanda della Commissione, non già un'informazione automatica né sistematica.

4. Violazione dell'art. 222 e del principio di non discriminazione

a) Non sussiste discriminazione fra le imprese pubbliche e le imprese private poichè queste ultime non sono soggette al controllo della Commissione. Il trattamento differenziato che è motivato dalla diversa natura dei rapporti finanziari tra gli Stati membri, da un lato, e le imprese pubbliche o private dall'altro, mira a ristabilire l'equilibrio delle situazioni rispettive e non comporta obblighi per le imprese, ma piuttosto per gli Stati membri.

b) La Commissione sostiene che l'esclusione di taluni settori pubblici dalla sfera di applicazione della direttiva è adeguatamente spiegata nel preambolo di questa ed è motivata dal fatto che detti settori sono già oggetto di disposizioni che garantiscono una trasparenza adeguata o non sono in grado di incidere sensibilmente sugli scambi tra Stati membri. La Commissione sottolinea inoltre che tali settori sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva solo provvisoriamente e che l'eventuale accoglimento del mezzo relativo alla discriminazione potrebbe al massimo condurre all'annullamento parziale della direttiva, con l'effetto di estendere il campo di applicazione di questa.

D — Il ricorso del Regno Unito (Causa 190/80)

Gli argomenti del ricorrente

1. Sfera d'applicazione e funzione dell'art. 90, n. 3

Secondo il *Governo britannico,* la lettura del complesso degli artt. 85-90 induce a constatare che la funzione principale dell'art. 90 è, in ogni caso, quella di indicare che le norme che si applicano alle imprese si applicano del pari, fatto salvo il disposto del secondo comma, alle imprese pubbliche.

Quanto agli artt. 85 e 86, il loro testo ne limita la sfera di applicazione alle imprese, di guisa che l'art. 90 svolge in relazione ad essi un ruolo importante, in quanto è inteso ad impedire agli Stati membri di utilizzare le imprese pubbliche per eludere gli artt. 85 e 86 ed a consentire alla Commissione di agire in base all'art. 90, n. 3, in caso di infrazione. Per quanto concerne invece gli aiuti concessi dagli Stati, l'art. 93 attribuisce alla Commissione ampi poteri, per cui sotto questo profilo l'art. 90 riveste minore importanza.

La Commissione ha il potere di intervenire quando la violazione delle norme in materia di concorrenza da parte di una impresa pubblica risulti non semplicemente dal comportamento di tale impresa, ma piuttosto da un provvedimento adottato o mantenuto in vigore da uno Stato membro. Sotto questo profilo esiste un'analogia con l'art. 93, n. 2, il quale autorizza la Commissione, qualora essa constati che un determinato aiuto non è compatibile col mercato comune, ad adottare una decisione destinata allo Stato membro interessato con la quale si chiede a quest'ultimo di abolire o di modificare l'aiuto. Analogamente, l'art. 90, n. 3, autorizza la Commissione ad agire qualora essa ritenga che un determinato provvedimento nazionale violi l'art. 90 ed a rivolgere, ove necessario, una direttiva o una decisione allo Stato membro interessato chiedendogli di sopprimere o di modificare detto provvedimento.

Da tale analisi risulta che l'art. 90, n. 3, concerne la funzione della Commissione in quanto «custode del Trattato», ma non le attribuisce una competenza legislativa generale.

2. Competenza legislativa generale

Il Governo britannico distingue due tipi di direttive: quelle che contengono provvedimenti legislativi generali e che possono essere paragonate a regolamenti, e quelle che prescrivono provvedimenti specifici ad uno o più Stati membri e che sono simili a decisioni.

I provvedimenti che la Commissione può adottare in base all'art. 90, n. 3, appar-

tengono a quest'ultimo gruppo per i tre seguenti motivi.

a) Dal punto di vista linguistico l'attribuzione di una competenza legislativa generale si traduce con l'uso del termine «stabilisce», mentre il termine utilizzato nel caso presente, e cioè «rivolge», assomiglia a quello usato nell'art. 97, ultimo comma, a norma del quale, in caso di violazione di determinate disposizioni fiscali, «la Commissione rivolge a tale Stato le direttive o decisioni del caso».

b) Basandosi sulla lettera dell'art. 155, il Governo britannico sostiene che, oltre alla funzione di «custode del Trattato», la Commissione può avere solo i poteri attribuitile dal Consiglio oppure il potere di adottare provvedimenti sussidiari. A parte l'ipotesi eccezionale contemplata dall'art. 48, n. 3, lett. d), in cui si parla di «regolamenti di applicazione», la Commissione non è autorizzata ad adottare regolamenti né, salvo che in casi eccezionali molto limitati e in via transitoria, ha il potere di adottare direttive.

c) L'interpretazione dell'art. 90, n. 3, sostenuta dalla Commissione implica che una siffatta competenza legislativa può essere esercitata senza le normali garanzie procedurali, e cioè la consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale, mentre i regolamenti o le direttive destinati a dare attuazione ai principi di cui agli artt. 85 e 86 o a quelli di cui agli artt. 92 e 93, che non concernono le imprese pubbliche, devono essere adottati, in forza dell'art. 87, n. 1, o, rispettivamente, dell'art. 94, dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento. Le imprese pubbliche rischierebbero quindi di essere assoggettate ad un regime completamente diverso da quello che vale per le imprese private, ciò che violerebbe il principio della parità di trattamento richiamato nel preambolo della stessa direttiva. Inoltre, poiché l'art. 90, n. 1, si riferisce a tutte le norme del Trattato, la Commissione godrebbe, nei confronti delle imprese pubbliche, di un potere legislativo potenzialmente illimitato.

Manifestamente, tale interpretazione comprometterebbe gravemente l'equilibrio dei poteri delle istituzioni.

3. Potere normativo in materia di aiuti statali

L'art. 90, n. 3, non attribuisce alcun potere legislativo per quanto concerne gli aiuti statali.

In base al preambolo della direttiva è assodato che questa concerne aiuti statali. Orbene, la competenza legislativa in materia spetta, a norma dell'art. 94, al Consiglio. Poiché la competenza espressamente attribuita ad una istituzione non può essere esercitata da un'altra, la direttiva non rientra nella competenza attribuita alla Commissione dall'art. 90, n. 3.

Comunque, la Commissione, se ritenesse di aver bisogno di informazioni che vanno al di là del settore degli aiuti statali per poter svolgere le sue funzioni a norma dell'art. 90, n. 3, potrebbe trovare una base adeguata, senza far ricorso all'art. 235, nell'art. 213, il quale stabilisce che:

«per l'esecuzione dei compiti affidatile, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio conformemente alle disposizioni del presente Trattato».

Gli argomenti della Commissione

1. Sfera d'applicazione e funzione dell'art. 90, n. 3

La *Commissione* sostiene che l'adozione della direttiva rientra nel suo compito di custode del Trattato. In base all'art. 90, n. 3, essa ha il potere di svolgere azioni preventive intese a consentirle di avere una migliore visione dei settori pubblici nazionali. Sebbene l'art. 93 le conferisca poteri notevoli, questi non sarebbero di alcuna utilità in mancanza di notifica e in ragione della complessità delle relazioni finanziarie fra i pubblici poteri e le imprese pubbliche. Il rischio che l'art. 90, n. 1, non sia debitamente rispettato è sufficiente ad autorizzare la Commissione ad avvalersi del suo potere per vegliare sull'applicazione di tale articolo e, di conseguenza, per adottare la direttiva di cui trattasi in forza del n. 3 dell'art. 90.

2. Competenza legislativa generale

a) La Commissione non accetta la distinzione fatta dal Governo britannico tra le direttive di portata generale o direttive legislative, da una parte, e le direttive specifiche dall'altra, e sostiene che l'art. 189 del Trattato contempla un solo tipo di direttive — che hanno sempre indole legislativa — contenenti norme destinate agli Stati membri. Secondo la Commissione, non si tratta di stabilire un limite teorico fra i vari tipi di direttive, ma di accertare se essa abbia o no ecceduto o usato impropriamente i poteri attribuitile dall'art. 90.

La direttiva impugnata si limita ad imporre un obbligo complementare stabilendo disposizioni complementari, al fine di agevolare la Commissione nello svolgimento del compito di vegliare a che gli Stati membri non eludano le norme del Trattato in materia di aiuti servendosi delle imprese pubbliche. Nessuna disposizione del Trattato impone alla Commissione, per quanto concerne l'esercizio di tale funzione, di limitarsi ad un ruolo puramente repressivo, cioè a reagire ex post facto, come stabilisce l'art. 169 del Trattato. Il potere generale di sorveglianza attribuito dall'art. 155 del Trattato è precisato dall'art. 90, n. 3 e nulla impedisce alla Commissione di adottare provvedimenti preventivi per svolgere efficacemente il suo compito di custode e garantire la corretta applicazione dell'art. 90 e, di conseguenza, il corretto funzionamento del sistema di cui all'art. 93.

b) La Commissione sottolinea inoltre che l'art. 90 costituisce una base giuridica sufficiente per la direttiva di cui trattasi. Essa sostiene che l'art. 5 del Trattato è stato invocato perchè conferma l'esattezza dell'interpretazione del n. 1 dell'art. 90, in quanto gli Stati membri devono non solo astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere il raggiungimento degli scopi della Comunità, ma inoltre eliminare le situazioni che compromettono tali obiettivi.

3. Potere normativo in materia di aiuti statali

La Commissione respinge la tesi del Governo britannico secondo cui, emanando la direttiva, essa ha sconfinato nella sfera di competenza esclusiva del Consiglio. Solo le disposizioni che definiscono la nozione di aiuto, o addirittura quella di aiuto compatibile con il Trattato, nonché il procedimento di controllo degli aiuti avviato dalla notifica di uno Stato membro, sono compresi nell'ambito di applicazione di regolamenti basati sull'art. 94. In mancanza di notifica spontanea da parte degli Stati membri, la Commissione può iniziare un procedimento ex art. 169 per difetto di notifica. Tale procedimento esula dall'ambito del procedimento speciale di cui agli artt. 92 e 93; lo stesso vale per quanto concerne la direttiva in esame, la quale è intesa a consentire alla Commissione di prendere più agevolmente conoscenza degli aiuti non notificati. L'adozione della direttiva è peraltro necessaria perchè la Commissione non dispone, né desidera disporre, del personale occorrente per esaminare le numerose fonti d'informazione possibili.

È vero che la direttiva concerne gli aiuti statali, ma ciò si spiega col fatto che l'art. 90 incarica la Commissione di vegliare a che i particolari rapporti tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche non diano luogo a violazioni delle norme del Trattato, e in particolare di quelle concernenti gli aiuti statali. L'equilibrio fra le istituzioni è quindi salvaguardato fintantoché la Commissione non adotti norme relative all'applicazione degli artt. 92 e 93.

In base all'art. 5 del Trattato, la Commissione ha un diritto generale, non subordinato all'autorizzazione del Consiglio, ad ottenere le informazioni necessarie in quanto agli Stati membri incombe un obbligo corrispondente. L'art. 90, che fa riferimento a tutte le norme del Trattato, può anche essere considerato come una «lex specialis» rispetto all'art. 5 e costituisce pertanto la corretta base giuridica dell'atto inteso ad ottenere la trasparenza, senza che sia necessario far ricorso all'art. 235.

Nemmeno l'art. 213 può essere preso in considerazione perchè esso si applica essenzialmente nel caso in cui la Commissione debba ottenere informazioni da imprese e da privati che non sono soggetti agli obblighi di cui all'art. 5, mentre la direttiva impone obblighi solo agli Stati membri.

E — Intervento della Repubblica federale di Germania

1. Pur ammettendo che gli Stati membri sono liberi di conservare o di modificare i loro regimi della proprietà e che, per evitare distorsioni della concorrenza, le imprese pubbliche e quelle private devono essere, in via di principio, assoggettate alle medesime norme, il *Governo federale* sostiene che gli obblighi specificamente menzionati nell'art. 90 sono motivati sia dal rischio che gli Stati membri sfruttino la loro particolare influenza sulle imprese pubbliche onde indurle ad attività incompatibili col Trattato, sia dal rischio che le imprese pubbliche, in ragione ai rapporti particolari che intrattengono con i pubblici poteri, godano, rispetto alle imprese private, di vantaggi concorrenziali la cui esistenza non sia discernibile dall'esterno. Citando taluni esempi relativi a settori diversi negli Stati membri, il Governo federale appoggia la tesi della Commissione secondo cui non vi è trasparenza. Anche i documenti pub-

blicati, come i bilanci dello Stato o i rendiconti delle imprese, sono lungi dal fornire delle relazioni finanziarie di cui trattasi un quadro sufficiente ai fini dell'esame in base agli artt. 92-94. Il Governo federale sottolinea inoltre che sarebbe eccessivo esigere che la Commissione si procuri motu proprio tutti i documenti necessari e li esamini allo scopo di scoprire eventuali infrazioni, mentre l'art. 5 del Trattato fa obbligo agli Stati membri di facilitare alla Commissione l'adempimento del proprio compito.

2. Tenuto conto delle differenze esistenti fra i settori pubblici degli Stati membri e delle concezioni giuridiche di questi, la nozione di impresa pubblica va interpretata autonomamente in diritto comunitario. A questo proposito, il Governo federale sostiene che, considerato lo scopo dell'art. 90, n. 1, la natura pubblica di un'impresa dipende non già dalla sua funzione pubblica o dai compiti che le sono affidati, bensì unicamente dall'eventuale influenza determinante dei pubblici poteri.

3. Sempre a proposito dell'interpretazione dell'art. 90, il Governo federale assume che la nozione di «misura» ai sensi di tale articolo va interpretata estensivamente, nel senso che essa concerne non solo gli atti ma anche le omissioni degli Stati membri, qualora questi si astengano dall'impedire alle imprese pubbliche di tenere comportamenti o mantenere in vita situazioni contrastanti col Trattato, oppure, se si fa riferimento fra l'altro agli obblighi derivanti dall'art. 5 del Trattato, dal rendere trasparenti le loro relazioni finanziarie con le imprese pubbliche. Sotto questo profilo, la conservazione pura e semplice di una situazione opaca, poichè comporta il rischio di violazione del Trattato, costituisce una misura con quest'ultimo contrastante ai sensi dell'art. 90, n. 1. Adottando la direttiva di cui trattasi, la Commissione si è quindi giustamente fondata sull'art. 90, n. 3.

4. Tuttavia, anche ammettendo che la direttiva concerna direttamente l'esame degli aiuti di cui agli artt. 92-94 e non si inserisca — come il Governo federale ritiene — nell'ambito di un procedimento anteriore motivato dalla mancanza di trasparenza e inteso a che siano messe a disposizione le informazioni necessarie per procedere eventualmente all'esame della fattispecie, la direttiva rientrerebbe comunque nella sfera d'applicazione dell'art. 90.

Anche se il Trattato tace quanto ai rapporti fra l'art. 90, n. 3, e l'art. 94, la competenza del Consiglio non può oltrepassare la sfera d'applicazione degli artt. 92 e 93 poichè, in forza dell'art. 94, esso può unicamente disciplinare la procedura d'applicazione degli artt. 92 e 93 e stabilire, in particolare, le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura. L'art. 92 non definisce la nozione di aiuto; questa è una nozione di diritto comunitario primario e può venire interpretata solo dalla Corte di giustizia, senza che il Consiglio possa darne una definizione tassativa mediante un regolamento ex art. 94.

Qualora taluni aiuti degli Stati membri alle imprese pubbliche non siano stati notificati alla Commissione ai fini dell'esame a norma dell'art. 93, tali aiuti sarebbero vietati e la Commissione sarebbe tenuta ad intervenire nei loro confronti. Tuttavia l'art. 93 non stabilisce come la Commissione possa assumere informazioni circa gli aiuti non notificati e come essa possa intervenire per opporvisi. Di

conseguenza, iniziare il procedimento d'esame contemplato dall'art. 93, n. 2, si risolverebbe nel negare la forza vincolante delle disposizioni del n. 3 e addirittura a favorire l'inosservanza di questa norma.

Il Consiglio non può quindi adottare alcuna disposizione concernente i casi precitati, nemmeno mediante un regolamento ex art. 94, cosicchè la competenza derivantegli da questo articolo non esclude l'emanazione di direttive da parte della Commissione in base all'art. 90, n. 3.

In casi del genere, la Commissione non può essere tenuta a ricorrere al procedimento più complesso di cui all'art. 169, il quale non ha bisogno di alcuna ulteriore base giuridica, ma può dichiarare che l'aiuto è stato istituito in spregio dell'art. 93, n. 3, e quindi va soppresso o modificato. Nemmeno si può esigere — e del resto non lo si è fatto in passato — la previa adozione di un regolamento del Consiglio che disciplini il procedimento.

Per di più, la direttiva di cui trattasi concerne la fase anteriore, cioè il potere della Commissione di acquisire le informazioni necessarie onde poter accertare eventuali violazioni del Trattato.

5. La portata di tale competenza non può essere ristretta alle azioni puramente repressive. Senza ammettere la distinzione, che esso ritiene artificiosa, fra direttive legislative generali e direttive amministrative specifiche, e senza ammettere nemmeno che la Commissione abbia unicamente competenza esecutiva, il Governo federale si limita a sottolineare che la Commissione, in forza del Trattato, dispone in varie ipotesi di competenza autonoma ad emanare direttive di carattere generale, che non necessitano della previa autorizzazione del Consiglio. A mo' d'esempio, esso cita in proposito l'adozione, da parte della Commissione, della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50, fondata sull'art. 33, n. 7, e relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni adottate in forza del Trattato CEE (GU 1970, L 13, pag. 29), la quale non disciplina unicamente il procedimento ed il ritmo delle soppressioni di cui trattasi.

La direttiva attualmente in esame non arriva a tanto. Il suo unico scopo è quello di creare le condizioni necessarie per l'esame delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche. La questione se tali relazioni costituiscano aiuti incompatibili col Trattato va risolta soltanto nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 92 e 93, per il quale il Consiglio può emanare disposizioni a norma dell'art. 94, e nell'ambito del quale l'ultima parola spetta alla Corte.

La direttiva non va nemmeno oltre i limiti del necessario. Se in più Stati membri venissero commesse infrazioni identiche o simili, una direttiva adottata dalla Commissione in forza dell'art. 90, n. 3, mirante a reprimere dette infrazioni, non costituirebbe un inammissibile atto di natura legislativa come ritiene anche il Governo del Regno Unito. Secondo questo modo di vedere, la Commissione potrebbe, mediante direttiva, invitare gli Stati membri a comunicarle tutti gli aiuti concessi ad imprese pubbliche; in tale direttiva, la Commissione potrebbe legittimamente definire tutti gli elementi che a suo avviso caratterizzano gli aiuti che vanno assoggettati ad esame a norma dell'art. 93. Diversamente da un atto del genere, la direttiva di cui trattasi si limita

ad indicare gli elementi di fatto che consentono di concludere per l'esistenza probabile o possibile di aiuti incompatibili con il Trattato.

6. Il Governo federale sostiene che la direttiva non comporta alcuna discriminazione nei confronti delle imprese pubbliche, soprattutto perché impone obblighi solo agli Stati e non definisce categorie di aiuti che possono essere incompatibili col Trattato. Se è vero ciò che sostiene il Governo francese, cioè che le relazioni finanziarie sono già trasparenti, e tenuto conto del fatto che il segreto di ufficio è rispettato allo stesso modo che nell'ipotesi in cui la Commissione proceda all'esame di casi particolari, la costituzione di archivi non può costituire discriminazione. In definitiva, solo l'ingiustificata disparità di trattamento di fatti identici può essere qualificata discriminatoria. Orbene, le differenze fra le sovvenzioni alle imprese pubbliche e quelle alle imprese private sono così rilevanti che non si può parlare di fatti identici.

7. La tesi secondo cui la Commissione avrebbe potuto procurarsi le informazioni desiderate anche e unicamente attraverso un regolamento del Consiglio emanato in forza dell'art. 213 non può essere accolta. La possibilità di un ricorso all'art. 213, che si può effettuare solo quando trattasi di terzi e non degli Stati membri, non esclude che l'art. 90, n. 3, conferisce anche alla Commissione i poteri necessari per procurarsi le informazioni indispensabili all'assolvimento del compito affidatole dalla stessa disposizione. Per svolgere tale compito la Commissione può, ai sensi degli artt. 90, n. 3 e 93, esigere dagli Stati membri e dalle imprese interessate informazioni, senza necessità di un regolamento specifico. Il fatto che la Commissione chieda tali informazioni attraverso una direttiva avente carattere generale non cambia nulla.

8. Il *Governo francese* fa rilevare, a proposito dell'intervento del Governo federale, che si può dedurne che la direttiva di cui trattasi è in relazione, in generale, con l'applicazione degli artt. 92 e 93, che è di competenza del Consiglio. Il Governo francese non ha mai sostenuto che il Consiglio possa, in forza dell'art. 94, definire la nozione di aiuto o i criteri di compatibilità col Trattato, ma solo che spetta al Consiglio disciplinare il procedimento di cui agli artt. 92 e 93, come esso ha fatto per talune direttive settoriali, ad esempio per gli aiuti ai cantieri navali.

Il Governo francese è disposto ad ammettere che il rafforzamento del controllo degli aiuti, consistente in una adeguata applicazione degli artt. 92 e 93, esige informazioni complete sugli aiuti statali, ma non può aderire al punto di vista del Governo federale secondo cui la Commissione non è sufficientemente informata, sotto questo profilo, sulle imprese pubbliche e che gli aiuti concessi a queste ultime presentano differenze tali da rendere impossibile l'equiparazione con la situazione delle imprese private.

9. Il *Governo britannico* sottolinea, a proposito dell'intervento del Governo federale, che il vero problema non è quello del trattamento delle imprese pubbliche, ma quello della conservazione dell'equilibrio istituzionale nell'ambito della Comunità.

L'art. 5 del Trattato, che non è stato adottato come base giuridica per l'adozione della direttiva, non ha alcuna importanza particolare per quanto concerne l'obbligo specifico espressamente stabilito dall'art. 90, n. 1, il quale vieta di adottare o mantenere in vigore provvedimenti contrastanti col Trattato. La tesi dell'interveniente, secondo cui un provvedimento può rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 90, n. 1, indipendentemente dal se esso sia contrastante col Trattato, è in contraddizione con la lettera stessa di tale articolo, da cui si evince con chiarezza che solo un provvedimento specifico, e non l'inerzia, può violare l'art. 90, n. 1.

Secondo il Governo britannico, l'art. 93, n. 1, conferisce alla Commissione il potere di procedere, nel campo degli aiuti statali, all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti negli Stati membri con la collaborazione di questi ultimi. Tale esigenza di collaborazione, tenuto conto anche di quanto dispone l'art. 5, consente alla Commissione di chiedere informazioni per accertare se un aiuto non notificato sia stato concesso: se tali informazioni vengono fornite, la Commissione esamina il provvedimento considerato; in caso contrario, essa può iniziare il procedimento di cui all'art. 169. La Commissione può inoltre formulare proposte in base all'art. 94.

La direttiva di cui trattasi non può essere considerata come una semplice domanda generalizzata di informazioni, e l'eventuale domanda di informazioni intesa ad accertare eventuali violazioni del Trattato non implica il potere di adottare, ai sensi dell'art. 90, n. 3, nuove norme sostanziali che impongano nuovi obblighi agli Stati membri. L'interpretazione che l'interveniente dà all'art. 213 porterebbe al risultato paradossale che, in base a tale articolo, il Consiglio non sarebbe competente ad autorizzare la Commissione ad ottenere le informazioni necessarie, mentre in forza dell'art. 90, n. 3, che non contiene nessuna disposizione in tal senso, la Commissione sarebbe competente ad adottare una direttiva di portata generale avente lo stesso effetto.

F — Intervento dei Paesi Bassi

1. Il *Governo olandese* non si spinge fino ad affermare che gli Stati membri sono già responsabili di inadempimento degli obblighi loro incombenti in forza del Trattato qualora, in mancanza della direttiva, sussista una mancanza di trasparenza nelle relazioni finanziarie tra i poteri pubblici e le imprese pubbliche. Tuttavia, esso condivide il punto di vista della Commissione secondo cui l'opacità di tali relazioni rende spesso difficile stabilire in quale misura esse siano conformi al Trattato.

2. Secondo il Governo olandese la questione se l'art. 90, n. 1, rinviando, per quanto riguarda il proprio contenuto sostanziale, alle altre disposizioni del Trattato, abbia un significato autonomo, va risolta in senso affermativo. Il fatto che sia stata emanata una disposizione così specifica impedisce, a suo avviso, di attribuire a questa una semplice funzione sussidiaria. La maggior parte delle altre disposizioni del Trattato partono dal principio che i pubblici poteri ed il settore privato sono fra loro nettamente separati. Quando i rapporti effettivi non rispecchiano questa distinzione, come nel caso delle imprese pubbliche, il contenuto e la portata di numerosi divieti ed obblighi derivanti dal Trattato diventano meno chiari, il che rende notevolmente più difficile o addirittura impossibile la loro applicazione. Ciò si verifica, per l'appunto, per quanto concerne l'applicazione degli artt. 85, 86 e 92. La funzione dell'art. 90, n. 1, è quella di rendere integralmente

applicabili, in tali situazioni, le altre disposizioni del Trattato e il n. 3 dello stesso articolo attribuisce di conseguenza alla Commissione la facoltà di concretare ulteriormente gli obblighi contemplati al n. 1, nella misura necessaria, e stabilire norme più precise per raggiungere, ad esempio, gli scopi degli artt. 92 e 93. Tale competenza della Commissione è contemplata del pari dagli artt. 33, n. 7, e 97.

L'art. 90 non osta a che tale potere abbia carattere preventivo; in particolare, è importante che ai sensi del n. 3 la Commissione dispone dei mezzi adeguati di cui essa può servirsi senza che esista già, o possa presentarsi, la necessità di applicare l'art. 169, il quale presuppone la violazione di obblighi ben definiti, che, per l'appunto, non si constata necessariamente nei casi contemplati dall'art. 90.

3. Secondo il Governo olandese, ciò che conta è stabilire se lo scopo di rendere trasparenti le relazioni tra i pubblici poteri e le imprese pubbliche debba essere raggiunto mediante un provvedimento adottato in forza dell'art. 94 o se l'art. 90 attribuisca alla Commissione la necessaria competenza.

Per agire nell'ambito degli artt. 92-94, è necessario che la Commissione ravvisi o sospetti l'esistenza di un provvedimento nazionale avente il carattere di aiuto. Su questo punto il Governo olandese appoggia la tesi della Commissione, secondo cui è proprio la mancanza di informazioni e di particolari sufficienti circa le relazioni fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche che impedisce alla Commissione stessa di svolgere il compito affidatole dall'art. 93. Non è affatto certo che tali relazioni siano di per sè da qualificare come aiuti, e solo quando trattasi di provvedimenti qualificati a priori come tali le norme intese a procurare alla Commissione le necessarie informazioni dovrebbero essere basate sull'art. 94.

Sarebbe stato quindi giuridicamente inesatto fondare sull'art. 94 la direttiva di cui trattasi, in quanto l'ampio obbligo di informazione avrebbe superato i limiti di detto articolo.

4. Peraltro, poiché l'art. 90 contiene, al pari dell'art. 37, disposizioni particolari destinate alle imprese pubbliche e ravvisa nelle particolari forme di relazioni fra queste ed i pubblici poteri un problema di applicazione degli articoli in questione, è errato parlare di discriminazione da parte della Commissione nei confronti delle imprese pubbliche.

5. A proposito dell'intervento dei Paesi Bassi, il *Governo britannico* condivide la tesi secondo cui il contenuto essenziale dell'art. 90 è che le imprese pubbliche sono assoggettate agli stessi obblighi incombenti alle imprese private per quanto concerne l'osservanza del Trattato. Il n. 3 dell'art. 90 incarica la Commissione di garantire l'adempimento di tali obblighi, ma ciò non conferisce all'art. 90 nessun significato autonomo nel senso che esso non autorizza ad esigere dagli Stati membri più del semplice rispetto delle norme stabilite dal Trattato. Non è lecito sostenere che esista una competenza implicita a concretare gli obblighi di cui all'art. 90, n. 1; inoltre, la direttiva di cui trattasi non precisa quali sono le norme esistenti, ma crea anzi obblighi nuovi. Nemmeno la competenza specifica, attribuita alla Commissione dal Trattato, a

curare l'applicazione di talune disposizioni implica il potere di adottare norme intese a consentire tale applicazione. Se il Consiglio non ha il potere necessario, in base all'art. 94, di emanare direttive come quella di cui trattasi, perchè l'ampio obbligo di informazione esula dai limiti di tale articolo, a maggior ragione la Commissione non può avere tale potere in forza dell'art. 90.

VI — La fase orale del procedimento

Il Governo francese, rappresentato dal sig. G. Guillaume, in qualità d'agente, il Governo italiano, rappresentato dal sig. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, in qualità di agente, e il Governo britannico, rappresentato da Lord Mackay of Clashfern Q.C. — ricorrenti — la Commissione, rappresentata dai sigg. B. Van der Esch, G. Marenco, S. Fabro e P. J. Kuyper, membri del suo Servizio giuridico, in qualità di agenti — convenuta — ed il Governo olandese, rappresentato dal prof. W. Riphagen, in qualità d'agente, e il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dall'avv. A. Deringer, patrocinante dinanzi all'Oberlandesgericht di Colonia, in qualità di agente — intervenienti — hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 19 gennaio 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 maggio 1982.

In diritto

1 Con atti depositati nella Cancelleria della Corte rispettivamente il 16, 18 e 19 settembre 1980, la Repubblica francese, la Repubblica italiana ed il Regno Unito hanno proposto, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del Trattato CEE, tre ricorsi diretti ad ottenere l'annullamento della direttiva della Commissione 25 giugno 1980, n. 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195, pag. 35). La Repubblica federale di Germania ed il Regno dei Paesi Bassi sono intervenuti nei suddetti procedimenti a sostegno delle conclusioni della Commissione.

2 La direttiva, adottata a norma dell'art. 90, n. 3, del Trattato, obbliga gli Stati membri a tenere a disposizione, per cinque anni, i dati relativi alle assegnazioni di risorse pubbliche, da parte dei pubblici poteri, a imprese pubbliche nonché quelli relativi all'utilizzazione effettiva, da parte di queste ultime, delle risorse stesse. Dai considerandi della direttiva risulta che il suo scopo essenziale è quello di promuovere un'applicazione efficace, alle imprese pub-

bliche, delle norme degli artt. 92 e 93 del Trattato riguardanti gli aiuti statali. Inoltre, gli stessi considerandi mettono in rilievo il principio della parità di trattamento fra le imprese pubbliche e private, nonché la necessità che le relazioni finanziarie fra le prime e gli Stati, data la loro complessità, siano trasparenti.

3 I mezzi addotti dai Governi ricorrenti, pur divergendo su taluni punti, possono, in sostanza, così riassumersi:

— incompetenza della Commissione;

— mancanza di necessità e violazione del principio di proporzionalità;

— discriminazione nei confronti delle imprese pubbliche;

— violazione degli artt. 90, 92 e 93 in quanto la direttiva definisce le nozioni di impresa pubblica e di aiuto statale;

— violazione delle norme che definiscono l'ambito di applicazione dei Trattati CEE, CECA e CEEA;

— mancanza di motivazione e violazione del principio della parità di trattamento in ordine alle esenzioni contemplate dalla direttiva.

Sul primo mezzo (incompetenza della Commissione)

4 Secondo il Governo del Regno Unito, la Commissione, adottando la direttiva di cui è causa, ha violato i principi stessi che disciplinano la ripartizione dei poteri e delle funzioni fra le istituzioni comunitarie. Dalle norme istituzionali del Trattato risulterebbe spettante integralmente al Consiglio il potere normativo primario, mentre la Commissione eserciterebbe solo poteri di vigilanza ed esecutivi. Tale ripartizione di compiti viene confermata, a suo parere, dalle norme specifiche del Trattato in materia di competenza, la quasi totalità delle quali riserva al Consiglio l'adozione dei regolamenti e delle direttive. Per quanto concerne in particolare le norme sulla concorrenza, si ritroverebbe questa stessa ripartizione delle competenze: esse attribuirebbero i compiti di vigilanza alla Commissione mentre quest'ultima potrebbe emanare provvedimenti normativi solo entro i limiti di una delega specifica ed espressa contenuta in un atto del Consiglio.

5 Sempre secondo il Governo del Regno Unito, le norme del Trattato che, in via eccezionale, attribuiscono alla Commissione la competenza ad emanare direttive, vanno interpretate alla luce delle considerazioni che precedono. Non si tratterebbe di direttive della stessa natura di quelle emanate dal Consiglio. Mentre queste ultime possono contenere disposizioni generali a carattere normativo, che impongono, se del caso, obblighi nuovi agli Stati membri, lo scopo delle prime sarebbe soltanto quello di porre rimedio ad una situazione specifica in uno o più di tali Stati. Nel caso dell'art. 90, n. 3, tale scopo limitato verrebbe suggerito dalla formulazione stessa di tale disposizione, secondo cui la Commissione «rivolge» le opportune direttive o decisioni agli Stati membri.

6 Questa tesi non trova tuttavia fondamento nelle norme istituzionali del Trattato. Ai sensi dell'art. 4, la Commissione partecipa all'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità alla stessa stregua delle altre istituzioni, operando ciascuna nei limiti delle attribuzioni conferitele dal Trattato. L'art. 155 stabilisce, in termini pressoché identici a quelli impiegati all'art. 145 per descrivere la stessa funzione del Consiglio, che la Commissione dispone di un proprio potere di decisione alle condizioni contemplate dal Trattato. Inoltre le norme del capo che disciplina, in maniera generale, l'efficacia e il contenuto degli atti emanati dalle istituzioni, ed in particolare l'art. 189, non operano la distinzione, prospettata dal Governo del Regno Unito, fra le direttive di portata generale e le altre che dispongono soltanto provvedimenti specifici. A norma del primo comma di tale articolo, alla Commissione spetta, alla pari del Consiglio, il potere di stabilire direttive alle condizioni contemplate dal Trattato. Ne consegue che i limiti alla competenza attribuita alla Commissione da una norma specifica del Trattato non possono ricavarsi da un principio generale, ma dall'interpretazione del contenuto proprio della norma di cui trattasi, *nella fattispecie* l'art. 90, esaminato alla luce dei suoi scopi e della sua collocazione nell'economia del Trattato.

7 Al riguardo, non è determinante il fatto che la maggior parte delle altre norme specifiche del Trattato, attributive di una competenza ad emanare atti di portata generale, conferiscono tale potere al Consiglio che delibera su proposta della Commissione. Non può neppure operarsi una distinzione fra le norme che contemplano l'adozione delle direttive, a seconda che vi sia impiegato il termine «stabilire» o «rivolgere». In forza dell'art. 189, le direttive, così come le decisioni, sia del Consiglio che della Commissione, si rivol-

gono a destinatari che, per quanto riguarda le direttive, sono necessariamente Stati membri. Nel caso di una norma che contempla l'adozione sia di direttive che di decisioni rivolte agli Stati membri, il termine «rivolgere» costituisce quindi semplicemente l'espressione comune più appropriata.

8 A sostegno del mezzo fondato sull'incompetenza della Commissione, i tre Governi ricorrenti deducono che le norme contenute nella direttiva di cui è causa avrebbero potuto essere emanate dal Consiglio. Essendo la direttiva volta a consentire alla Commissione di controllare il rispetto dell'obbligo degli Stati membri di comunicarle, ai sensi dell'art. 93, n. 3, tutti i progetti diretti a istituire o modificare aiuti statali, e attribuendo l'art. 94 al Consiglio la competenza a stabilire in particolare le condizioni per l'applicazione della disposizione suddetta, in forza di tale articolo la normativa controversa rientrerebbe nella competenza di detta istituzione. In ogni modo, norme di tal genere sarebbero ricomprese nelle attribuzioni del Consiglio in forza dell'art. 213 o, in subordine, dell'art. 235. Trattandosi quindi di materia riservata al Consiglio, non può riconoscersi, a parere dei Governi ricorrenti, una competenza concorrente della Commissione in forza di altre norme del Trattato.

9 La Commissione, col sostegno del Governo della Repubblica federale di Germania, insiste sul fatto che la direttiva riguarda misure che si collocano «a monte» della procedura di cui all'art. 93 e che, per tale motivo, non può applicarsi l'art. 94. Essa sostiene altresì che l'art. 213 non riguarda informazioni a disposizione degli Stati membri e che questi sono tenuti a fornire alla Commissione, dietro sua richiesta, in forza dell'obbligo generale di cooperazione stabilito, nei loro confronti, all'art. 5. Neppure l'art. 235 verrebbe in considerazione in quanto presuppone la mancanza di qualsiasi altro potere d'azione. Il Governo olandese, dal canto suo, mette soprattutto in rilievo il carattere specifico e il valore autonomo dell'art. 90.

10 Le argomentazioni che i Governi ricorrenti desumono dagli artt. 213 e 235 non sono accoglibili. Infatti, l'art. 213, collocato nella parte del Trattato riguardante le disposizioni generali e finali, non osta ai poteri riconosciuti alla Commissione da disposizioni particolari del Trattato. Per il motivo indicato dalla Commissione, l'art. 235 non può considerarsi pertinente alla fattispecie.

11 Invece, per valutare l'argomentazione fondata sull'art. 94, va messo a confronto tale articolo con l'art. 90, alla luce del contenuto e delle finalità delle rispettive disposizioni.

12 Al riguardo, va constatato che le due norme hanno contenuti differenti. L'art. 94 fa parte di un insieme di norme che disciplinano il campo degli aiuti concessi dagli Stati indipendentemente dalle forme e dai destinatari degli aiuti stessi. L'art. 90, invece, riguarda soltanto le imprese in ordine al comportamento delle quali gli Stati, essendo in grado di esercitare un'influenza sullo stesso, debbono assumere responsabilità particolari. Detta norma evidenzia che tali imprese, nei limiti precisati al n. 2, sono soggette al complesso delle norme del Trattato; essa vincola gli Stati membri all'osservanza di queste ultime nei rapporti intercorrenti con tali imprese imponendo alla Commissione un compito di vigilanza al riguardo che, ove occorra, può essere esercitato rivolgendo direttive e decisioni agli Stati membri.

13 A tale differenza di contenuti si aggiunge una differenza in ordine alle condizioni poste all'esercizio delle competenze rispettivamente attribuite, dalle due norme, al Consiglio e alla Commissione. L'art. 94 consente al Consiglio di stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 e 93. La competenza attribuita alla Commissione dall'art. 90, n. 3, si limita invece alle direttive ed alle decisioni necessarie al fine di espletare efficacemente il dovere di vigilanza a cui essa è tenuta in forza della stessa disposizione.

14 Nei confronti della competenza del Consglio ai sensi dell'art. 94, quella conferita alla Commissione dall'art. 90, n. 3 si esercita così in un ambito di applicazione specifico e a condizioni definite in funzione del contenuto proprio di quest'ultimo articolo. Ne consegue che la competenza della Commissione all'emanazione della direttiva di cui è causa dipende dalle esigenze inerenti al suo dovere di vigilanza contemplato all'art. 90 e che l'eventualità di una normativa, emanata dal Consiglio facendo uso del potere generale attribuitogli dall'art. 94, e contenente disposizioni attinenti al settore specifico degli aiuti concessi alle imprese pubbliche, non osta all'esercizio di tale competenza da parte della Commissione.

15 Discende da tutte queste considerazioni che il primo mezzo dedotto dai Governi ricorrenti va respinto.

Sul secondo mezzo (mancanza di necessità)

16 I Governi francese e italiano contestano che le norme della direttiva siano necessarie per consentire alla Commissione di svolgere efficacemente la funzione di vigilanza assegnatale dall'art. 90. Essi ritengono che esista una piena separazione giuridica fra lo Stato e le imprese pubbliche sul piano finanziario. I fondi messi a disposizione di queste ultime da parte dei pubblici poteri sarebbero rilevabili dai provvedimenti legislativi finanziari nonchè dai bilanci e dai rendiconti annuali delle imprese. In una società democratica esisterebbero, in ordine alle relazioni dello Stato con le imprese pubbliche, fonti di informazione complete almeno quanto quelle riguardanti le relazioni con le imprese private ed assai più precise di quelle concernenti le relazioni delle imprese private fra di loro.

17 La Commissione rinvia ai considerandi quarto e quinto della direttiva che affermano che la complessità delle relazioni finanziarie fra poteri pubblici nazionali e imprese pubbliche è tale da ostacolare l'esecuzione del compito di sorveglianza della Commissione e che un'applicazione efficace ed equa, alle imprese pubbliche e private, delle norme del Trattato relative agli aiuti può avvenire solo in quanto tali relazioni finanziarie vengano rese trasparenti. Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, sia la Commissione che il Governo della Repubblica federale di Germania hanno riportato alcuni esempi al fine di dimostrare che tali relazioni non erano abbastanza trasparenti per consentire alla Commissione di appurare l'esistenza o l'inesistenza di aiuti statali alle imprese pubbliche.

18 Tenuto conto delle innumerevoli forme assunte dalle imprese pubbliche nei diversi Stati membri e della diversificazione delle loro attività, è inevitabile che le rispettive relazioni finanziarie coi pubblici poteri siano, anch'esse, assai diverse, spesso complesse e, quindi, difficili da controllare anche con l'aiuto delle fonti d'informazione pubbliche a cui i Governi ricorrenti hanno fatto riferimento. Stando così le cose, non può negarsi l'esigenza, da parte della

Commissione, di cercare di ottenere informazioni supplementari su tali relazioni fissando criteri comuni per tutti gli Stati membri e per tutte le imprese di cui trattasi. Per quanto riguarda la determinazione precisa di tali criteri, i Governi ricorrenti non hanno dimostrato che la Commissione abbia oltrepassato i limiti del potere di valutazione riservatole dall'art. 90, n. 3.

19 Ne consegue che il mezzo relativo alla mancanza di necessità va respinto. Analogamente va detto in quanto alla censura di violazione del principio di proporzionalità mossa alla Commissione in particolare dal Governo italiano.

Sul terzo mezzo (discriminazione nei confronti delle imprese pubbliche in rapporto alle imprese private)

20 I Governi francese e italiano sostengono che dall'art. 222 come pure dall'art. 90, si ricava l'esigenza della parità di trattamento fra le imprese pubbliche e le imprese private. Orbene, la direttiva avrebbe la conseguenza di porre le prime in una situazione svantaggiosa rispetto alle seconde, soprattutto in quanto essa impone alle imprese pubbliche obblighi particolari, specialmente di natura contabile, cui non vengono assoggettate le imprese private.

21 Al riguardo, va ricordato che il principio della parità di trattamento, invocato dai Governi in ordine ai rapporti fra le imprese pubbliche e le imprese private in generale, presuppone che le due categorie si trovino in situazioni analoghe. Orbene, le imprese private decidono, nei limiti fissati dalle leggi cui sono soggette, la loro strategia industriale e commerciale in considerazione, soprattutto, delle esigenze di profitto. Le decisioni delle imprese pubbliche, invece, possono scontrarsi con fattori di diversa natura, nell'ambito del perseguimento, da parte delle autorità pubbliche che possono influenzare le decisioni stesse, di scopi di interesse generale. Le conseguenze economiche e finanziarie di tale scontro portano alla formazione, fra tali imprese e i pubblici poteri, di relazioni finanziarie di tipo particolare, diverse dalle relazioni in

essere fra autorità pubbliche e imprese private. Riguardando appunto la direttiva tali relazioni finanziarie particolari, il mezzo basato sull'esistenza di una discriminazione non è accoglibile.

Sul quarto mezzo (violazione degli artt. 90, 92 e 93, in quanto la direttiva definisce le nozioni di impresa pubblica e di aiuto statale)

22 I Governi francese e italiano sostengono che gli artt. 2 e 3 della direttiva innovano, senza alcun fondamento giuridico, rispetto alle norme degli artt. 90, 92 e 93 del Trattato, definendo la nozione di impresa pubblica e individuando le relazioni finanziarie che, a parere della Commissione, possono costituire aiuti statali.

23 Tali censure sono infondate. Per quanto riguarda l'individuazione, all'art. 3, delle relazioni finanziarie soggette alle norme della direttiva, basta constatare che non si tratta di un tentativo della Commissione di definire la nozione di aiuto quale compare agli artt. 92 e 93 del Trattato, ma soltanto di una specificazione delle operazioni finanziarie di cui la Commissione ritiene di dover essere informata al fine di verificare se uno Stato membro, senza rispettare l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 93, n. 3, abbia concesso aiuti all'impresa in questione. Come si è detto precedentemente in ordine al secondo mezzo, non è dimostrato che la Commissione abbia con ciò oltrepassato i limiti del potere di valutazione riservatole dall'art. 90, n. 3.

24 Per quanto concerne l'art. 2 che delimita la nozione di impresa pubblica «ai sensi della presente direttiva», va sottolineato che le sue disposizioni non hanno lo scopo di definire tale nozione quale compare all'art. 90 del Trattato, ma di stabilire i criteri necessari per circoscrivere la categoria di imprese le cui relazioni finanziarie coi pubblici poteri sono soggette all'obbligo di informazione contemplato dalla direttiva. Per valutare tale delimitazione, d'altronde indispensabile per rendere nota agli Stati membri la portata dei loro obblighi ai sensi della direttiva, vanno quindi raffrontati i criteri fissati con le considerazioni che sono alla base dell'obbligo di vigilanza imposto alla Commissione dall'art. 90.

25 Ai sensi dell'art. 2 della direttiva, per impresa pubblica va intesa ogni impresa su cui i pubblici poteri possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante. Una tale influenza viene presunta, a norma del 2° comma, quando i poteri pubblici, direttamente o indirettamente, detengano la maggioranza del capitale, dispongano della maggioranza dei voti o possano designare più della metà dei membri degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa di cui trattasi.

26 Come la Corte ha già indicato precedentemente, il motivo per il quale l'art. 90 è stato inserito nel Trattato è appunto la influenza che i poteri pubblici possono esercitare sulle decisioni commerciali delle imprese pubbliche. Tale influenza può esercitarsi sulla base, vuoi di una partecipazione finanziaria, vuoi di norme che disciplinino la gestione dell'impresa. Adottando gli stessi criteri per individuare le relazioni finanziarie in ordine alle quali essa deve poter ottenere informazioni al fine di adempiere al suo compito di vigilanza in conformità all'art. 90, n. 3, la Commissione è rimasta entro i limiti del potere di valutazione attribuitole da tale norma.

27 Di conseguenza anche il quarto mezzo va respinto.

Sul quinto mezzo (violazione delle norme che definiscono l'ambito di applicazione dei Trattati CEE, CECA e CEEA)

28 Il Governo francese mette in rilievo che la definizione di impresa pubblica contenuta nell'art. 2 della direttiva presenta un carattere del tutto generico e che l'esenzione, di cui all'art. 4, del settore dell'energia, ivi compresa, per quanto concerne l'energia nucleare, la produzione dell'uranio, il relativo arricchimento e il ritrattamento dei combustibili irradiati, nonché la lavorazione dei materiali plutonigeni, lascia intendere che la direttiva si applichi, con questa riserva, alle imprese pubbliche sottoposte ai Trattati CECA e CEEA. Poiché norme di diritto derivato emanate nell'ambito del Trattato CEE non possono disciplinare una materia soggetta a norme positive degli

altri Trattati, il Governo francese domanda, in subordine, l'annullamento della direttiva in quanto riguardante imprese rientranti nella sfera d'applicazione dei Trattati CECA o CEEA.

29 La Commissione riconosce che in forza dell'art. 232, n. 1, del Trattato CEE, e ai sensi delle norme del Trattato CECA relative agli aiuti concessi alle imprese soggette a tale Trattato, la direttiva non può applicarsi a queste ultime. Quanto alle imprese del settore nucleare, essa sostiene che il Trattato CEEA non contiene disposizioni in ordine agli aiuti statali. Gli artt. 92 e 93 del Trattato CEE e, per conseguenza, la direttiva potrebbero dunque rivolgersi alle imprese facenti parte di tale settore, salvo le eccezioni espressamente contemplate all'art. 4 della direttiva.

30 Ai sensi dell'art. 232, n. 1, del Trattato CEE, le disposizioni di quest'ultimo non modificano quelle del Trattato CECA, in particolare per quanto riguarda i diritti e gli obblighi degli Stati membri, i poteri delle istituzioni di tale Comunità e le norme dettate da tale Trattato per il funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio.

31 Poichè l'art. 90, n. 3, riguarda appunto i poteri delle istituzioni e poichè la direttiva di cui è causa impone obblighi agli Stati membri nella materia degli aiuti sulla quale anche il Trattato CECA contiene norme rivolte agli Stati membri e alle imprese rientranti nel mercato del carbone e dell'acciaio, discende direttamente dall'art. 232 dal Trattato CEE che la direttiva controversa non può applicarsi alle relazioni con tali imprese. Per tale motivo, la validità della direttiva non viene in alcun modo inficiata su questo punto per quanto sarebbe stato senza dubbio preferibile, nell'interesse della certezza del diritto, che l'esclusione di tali imprese risultasse dalla formulazione stessa della direttiva.

32 Invece, per quanto concerne i rapporti col Trattato CEEA, l'art. 232, n. 2, del Trattato CEE si limita a precisare che le disposizioni di quest'ultimo Trattato non modificano quelle del primo. Il Governo francese non ha dimostrato che le disposizioni della direttiva deroghino a quelle del Trattato CEEA. Di conseguenza tale mezzo va respinto.

Sul sesto mezzo (mancanza di motivazione e violazione del principio di parità di trattamento per quanto riguarda le esclusioni disposte dalla direttiva)

33 Oltre al settore dell'energia, l'art. 4 della direttiva esclude dalla sua sfera di applicazione le imprese pubbliche il cui fatturato al netto da imposte non abbia raggiunto un totale di 40 milioni di unità di conto europee nei due esercizi annuali precedenti, nonchè le imprese che prestano servizi che non incidono sensibilmente sugli scambi comunitari e le imprese dei settori dell'acqua, dei trasporti, delle poste e telecomunicazioni e del credito.

34 A parere del Governo italiano, tali esclusioni comportano una discriminazione ingiustificata. Esso ritiene che esclusioni settoriali sarebbero ammissibili solo se basate sulla mancanza di concorrenza intracomunitaria nel settore interessato.

35 A parte il fatto che tale mezzo è volto piuttosto ad estendere la sfera di applicazione della direttiva, esso non è fondato. Il dodicesimo considerando della direttiva indica, infatti, che vanno esclusi settori che esulano dall'ambito della concorrenza o che sono già oggetto di disposizioni comunitarie particolari che garantiscono una trasparenza adeguata, taluni settori il cui carattere particolare giustifichi disposizioni specifiche nei loro confronti, nonchè le imprese la cui importanza economica ridotta non giustifichi gli oneri amministrativi che possono risultare dalle misure da adottare. Tali considerazioni, delle quali almeno una si applica a ciascuno dei settori esclusi dall'art. 4 della direttiva, comportano tutte criteri sufficientemente obiettivi, sì da legittimare una esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva.

36 Deve pertanto concludersi che i ricorsi proposti dai tre Governi non hanno rivelato elementi tali da comportare l'annullamento, anche parziale, della direttiva impugnata: essi vanno pertanto respinti.

Sulle spese

37 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda.

38 I tre Governi ricorrenti sono rimasti soccombenti e vanno quindi condannati alle spese. Analogamente va condannato anche il Governo francese in quanto interveniente nelle cause 189-190/80.

39 Fra i Governi intervenuti a sostegno delle conclusioni della Commissione, solo il Governo olandese ha domandato la condanna alle spese dei ricorrenti. La Repubblica francese, la Repubblica italiana ed il Regno Unito vanno pertanto condannati a sostenere, oltre alle spese a proprio carico, quelle sopportate dalla Commissione e dal Regno dei Paesi Bassi.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° I ricorsi sono respinti.

2° La Repubblica francese, la Repubblica italiana ed il Regno Unito sono condannati a sostenere, oltre alle spese a proprio carico, quelle sopportate dalla Commissione e dal Regno dei Paesi Bassi.

Mertens de Wilmars	Touffait	Due	Pescatore	Mackenzie Stuart
O'Keeffe	Koopmans		Chloros	Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 6 luglio 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars