SENTENZA DELLA CORTE
13 marzo 1985*

Nelle cause riunite 296 e 318/82,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. A. Bos, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli affari esteri, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C.-M.-Spoo (causa 296/82),

e

Leeuwarder Papierwarenfabriek BV, con sede in Leeuwarden (Paesi Bassi), con gli avvocati B. H. ter Kuile e L. H. Van Lennep, del foro dell'Aia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. J. Loesch, 2, rue Goethe (causa 318/82),

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. B. van der Esch, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. M. Beschel, membro del proprio ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenúta nella causa 318/82 dalle società

— **H. A. Hofmans v.o.f.**, con sede in Rotterdam,
— **Schiecarton BV**, con sede in Schiedam,
— **Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV**, con sede in Wormerveer,
— **Industriële Drukkerij Chromos BV**, con sede in Krommenie,
— **Acket Vouwdozen BV**, con sede in Oss,
— **BV Imca Cartonnages**, con sede in Hoogerheide,
— **Cartonnagefabriek D. Miedema BV**, con sede in Utrecht,
— **Hubregtse BV**, con sede in Almelo,
— **Targa BV**, con sede in 's-Hertogensbosch,
— **4P Drukkerij Reclame BV**, con sede in Rotterdam,

* Lingua processuale: l'olandese.

tutte rappresentate dall'avv. T. R. Ottervanger, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A.E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

intervenienti,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/653/CEE, relativa ad un aiuto del governo dei Paesi Bassi a favore di un'impresa di trasformazione del cartone (GU L 277, pag. 15),

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(omissis)

In diritto

1 Con atti depositati in cancelleria il 23 novembre e, rispettivamente, il 14 dicembre 1982, il Regno dei Paesi Bassi (causa 296/82) e la società a responsabilità limitata Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (causa 318/82) hanno proposto a questa Corte, in forza dell'art. 173 del trattato CEE, ricorsi intesi all'annullamento della decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/653/CEE (relativa ad un aiuto del governo dei Paesi Bassi a favore di un'impresa di trasformazione del cartone (GU L 277, pag. 15)).

** l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 16 gennaio 1985,

2 L'impresa beneficiaria dell'aiuto cui si riferisce la decisione, Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (in prosieguo « LPF »), con sede in Leeuwarden (provincia della Frisia), fabbrica cartoni ondulati e imballaggi flessibili. Nel 1968, la sua dante causa, società anonima Leeuwarder Papierwarenfabriek NV (in prosieguo « vecchia LPF »), veniva rilevata dalla Papierfabrieken Van Gelder Zonen NV. In ragione di difficoltà finanziarie della società madre, i risultati della vecchia LPF peggioravano notevolmente all'inizio degli anni '70. Tuttavia, in seguito ad una riorganizzazione effettuata nel 1977, la situazione migliorava notevolemnte e, nel 1979 e nel 1980, l'impresa realizzava dei profitti.

3 Nel 1980, la situazione della vecchia LPF si deteriorava nuovamente, in particolare a causa delle difficoltà incontrate dalla società madre Van Gelder. Stando così le cose, la società di sviluppo regionale Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (in prosieguo « NOM »), interpellata dalla vecchia LPF, si dichiarava disposta ad assumere una partecipazione al capitale della LPF, purché, tuttavia, l'impresa venisse separata dal gruppo Van Gelder. La NOM, ente pubblico il cui capitale è nelle mani dello Stato olandese, ha lo scopo di migliorare la struttura economico-sociale delle province settentrionali dei Paesi Bassi, fra l'altro mediante partecipazioni al capitale di rischio delle imprese. I mezzi finanziari necessari a tale scopo vengono raccolti sul mercato dei capitali con la garanzia dello Stato e la loro utilizzazione è soggetta ad autorizzazione dei pubblici poteri.

4 La partecipazione della NOM veniva realizzata, con l'autorizzazione del ministro per gli affari economici, mediante la costituzione, con effetto dall'8 settembre 1980, di una nuova impresa, la società a responsabilità limitata Leeuwarder Papierwarenfabriek BV (LPF), il cui capitale, dell'importo di 12 milioni di fiorini, veniva sottoscritto e versato, rispettivamente per la metà, dalla Van Gelder e dalla NOM. La nuova società rilevava l'azienda dalla Van Gelder per di 9,4 milioni di fiorini. Da notare che, contemporaneamente, aveva luogo la riorganisazione dell'impresa, che, fin dal 1979, aveva basato la propria politica commerciale sulla produzione di merci di alto livello qualitativo (prodotti specializzati), riducendo in tal modo la propria capacità produttiva e la propria quota di mercato nelle vendite tanto di cartone ondulato quanto di imballaggi flessibili.

5 Il 5 dicembre 1980, a richiesta della Commissione, il governo olandese a questa talune informazioni relative alla suddetta partecipazione, sostenendo che non si trattava a suo parere di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato. La Commissione non condivideva questo punto di vista e decideva di iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del trattato, in esito al quale adottava la decisione impugnata.

6 Tale decisione, notificata al governo olandese con lettera 20 settembre 1982, stabilisce all'art. 1 che « l'aiuto a favore di un'impresa del settore della trasformazione del cartone, accordato dal governo dei Paesi Bassi e comunicato alla Commissione mediante telex del 5 dicembre 1980, è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato CEE ». L'art. 2 dispone che « il Regno dei Paesi Bassi informa la Commissione, nel termine di tre mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, delle misure che adotta per evitare che l'aiuto concesso continui in futuro ad avere effetti distorsivi della concorrenza, in particolare nei confronti delle imprese degli altri Stati membri ».

7 Nel motivare la decisione, la Commissione dichiara, nel corso del procedimento avviato dopo il suo intervento presso il governo olandese, « i governi di due Stati membri hanno comunicato di condividere le preoccupazioni della Commissione per quanto concerne il pregiudizio che gli aiuti erogati dal governo dei Paesi Bassi possono arrecare alla concorrenza intracomunitaria » (punto 5) e che, inoltre, le denunce presentate da due organizzazioni professionali nel settore in questione « evidenziano le distorsioni della concorrenza correlate all'intervento del governo dei Paesi Bassi » (punto 6). L'aiuto di cui trattasi sarebbe « nel caso di specie, idoneo a pregiudicare gli scambi fra Stati membri e a falsare o minacciare di falsare la concorrenza ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1, del trattato CEE, in quanto favorisce l'impresa in questione o la sua produzione » (punto 7).

8 La motivazione della decisione prosegue con la considerazione che « il divieto degli aiuti enunciato all'art. 92, paragrafo 1, del trattato CEE può trovare applicazione per i conferimenti di capitali effettuati sia dal governo centrale, sia da enti locali o altri enti pubblici che dipendono dall'autorità dello Stato » (punto 8). Riguardo al caso di specie, viene precisato che « la struttura finanziaria dell'impresa, che aveva urgente bisogno di effettuare investimenti di sostituzione, e l'eccedenza di capacità produttiva nel settore della trasformazione del cartone costituivano ostacoli tali da rendere poco verosimile per l'impresa la possibilità di reperire sul mercato privato dei capitali il finanziamento indispensabile alla propria sopravvivenza » (punto 9) e che « la situazione del mercato nel settore non consente di sperare ragionevolmente che un'impresa che si trovi nella necessità di procedere urgentemente ad una ristrutturazione di grande entità possa produrre un autofinanziamento (cash flow) sufficiente al finanziamento dei necessari investimenti di sostituzione, neppure se tale impresa beneficia dell'aiuto in questione » (punto 10).

9 Quanto alle deroghe contemplate dall'art. 92, n. 3, del trattato, la Commissione dichiara che esse « precisano gli obiettivi perseguiti nell'interesse della Comunità e non nell'interesse esclusivo del beneficiario dell'aiuto; che tali deroghe devono essere interpretate in modo restrittivo ... e, in particolare, che esse sono applicabili solo nel caso in cui la Commissione sia in grado di stabilire che, senza l'aiuto, il solo gioco delle forze di mercato non consentirebbe alle imprese beneficiarie di adottare un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi che tali deroghe perseguono » (punto 11). Nel caso di specie, la disposizione derogatoria non sarebbe stata applicata, in quanto « il governo dei Paesi Bassi non ha potuto dare e ... la Commissione non ha potuto individuare nessuna giustificazione che consenta di dimostrare che l'aiuto in questione ottempera alle condizioni richieste per l'applicazione di una delle deroghe di cui all'art. 92, paragrafo 3, del trattato CEE » (punto 15).

10 Ritenendo che con la decisione controversa siano state trasgredite disposizioni sostanziali e formali del diritto comunitario, il governo olandese e la LPF hanno proposto i ricorsi per annullamento in esame.

11 Con ordinanza 18 maggio 1983, le società H. A. Hofmans v.o.f., di Rotterdam, Schiecarton BV, di Schiedam, Cartonnagefabriek Bakker & Stoffels BV, di Wormerveer, Industriële Drukkerij Chromos BV, di Krommenie, Acket Vouwdozen BV, di Oss, BV Imca Cartonnages, di Hoogerheide, Cartonnagefabriek D. Miedema BV, di Utrecht, Hubregtse BV, di Almelo, Targa BV, di 's-Hertogenbosch, e 4P Drukkerij Reclame BV, di Rotterdam, sono state ammesse, a norma dell'art. 93 del regolamento di procedura, ad intervenire nella causa 318/82 (Leeuwarden Papierwarenfabriek BV/Commissione) a sostegno delle conclusioni della Commissione.

12 Con ordinanza 4 luglio 1984, le cause sono state riunite, a norma dell'art. 43 del regolamento di procedura, ai fini del procedimento e della sentenza.

13 La ricevibilità dei ricorsi non è contestata dalla Commissione. In effetti, benché sia diretta esclusivamente al Regno dei Paesi Bassi, ricorrente nella causa 296/82, la decisione impugnata riguarda direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE, la LPF, ricorrente nella causa 318/82, nella sua qualità di beneficiaria dell'aiuto.

14 Le ricorrenti fanno valere due mezzi contro la decisione impugnata, oltre a varie censure riguardanti lo svolgimento del relativo procedimento amministrativo. In primo luogo, esse sostengono che a torto la Commissione ha considerato che la partecipazione della NOM al capitale della LPF costituisce un aiuto statale ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato, e, in subordine, che a torto essa ha rifiutato di concedere una delle deroghe di cui al n. 3 dello stesso articolo. In secondo luogo, esse fanno carico alla Commissione di aver violato l'art. 190 del trattato, per non avere sufficientemente motivato la decisione per quanto riguarda sia l'esistenza delle condizioni stabilite dall'art. 92, n. 1, sia il rifiuto di applicare il n. 3 di questo articolo. È opportuno esaminare anzitutto il mezzo relativo all'insufficienza della motivazione.

Sull'insufficienza della motivazione

15 In proposito, il governo olandese sostiene che la Commissione ha omesso di indicare i fatti e le considerazioni su cui si è basata per concludere di essere in presenza di un aiuto incompatibile col mercato comune, in quanto verrebbero pregiudicati gli scambi e sarebbe falsato, o potrebbe essere falsato, il gioco della concorrenza. In particolare, il preambolo della decisione non contiene, a proposito della situazione del mercato di cui trattasi, alcuna considerazione dalla quale risulti che la LPF è un'impresa sana, con sufficienti prospettive di redditività. Inoltre, a torto la Commissione avrebbe affermato che il governo olandese non ha potuto dare alcuna giustificazione che consenta di dimostrare che l'aiuto di cui trattasi soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione di una delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, del trattato. Infine, la decisione non indicherebbe neppure in qual modo, secondo quali criteri e entro quale termine debba essere adempiuto l'obbligo, enunciato nell'art. 2 del dispositivo, di « evitare che l'aiuto concesso continui in futuro ad avere effetti distorsivi della concorrenza ».

16 A sua volta, la LPF fa valere l'insufficienza della motivazione, in quanto a suo avviso dalla decisione non risulta che la Commissione abbia la necessaria conoscenza del mercato, né conosca l'assortimento dei prodotti e le prospettive di avvenire dell'impresa. In particolare, sarebbe errato mettere in relazione l'asserita sovracapacità esistente nel settore con le possibilità di sopravvivenza della LPF, dal cui margine lordo di autofinanziamento risulterebbe invece che si tratta di un'impresa sana, con prospettive di avvenire.

17 Per contro, la Commissione fa valere che la motivazione della decisione soddisfa le esigenze dell'art. 190 del trattato CEE. Per quanto riguarda l'art. 92, n. 1, del trattato stesso, nella motivazione si comincerebbe col constatare in via di principio che le partecipazioni statali, sotto qualsiasi forma, possono costituire un aiuto, e si prenderebbero poi in esame gli elementi decisivi quanto alla solvibilità della LPF, e cioè la sua struttura finanziaria, il suo urgente bisogno di effettuare investimenti di sostituzione e l'eccedenza di capacità produttiva nel settore di cui trattasi. Da questo esame risulterebbe che, nel caso di specie, la partecipazione dei pubblici poteri è avvenuta in condizioni inaccettabili da parte di un investitore privato, che si orienti in base ai criteri del mercato. Quanto all'art. 92, n. 3, dal preambolo della decisione si desumerebbe che spetta allo Stato membro il quale desideri concedere un aiuto provare l'esistenza di circostanze in base alle quali si possa concludere che l'aiuto in questione ha effetti positivi nel mercato comune.

18 La Commissione fa valere inoltre la necessità di conciliare le esigenze dell'art. 190 del trattato CEE con l'obbligo, enunciato all'art. 214 del trattato stesso, di tutela del segreto professionale per quanto riguarda la situazione concreta delle imprese e dei settori interessati. Infine, il significato dell'art. 2 del dispositivo della decisione risulta, a suo avviso, dalla formulazione stessa di detto articolo, il quale, pur lasciando allo Stato olandese un certo margine di discrezionalità quanto alla scelta dei provvedimenti appropriati, gli impone l'obbligo di eliminare gli effetti dannosi che le imprese concorrenti subiscono a causa dell'artificiale aumento, dovuto all'aiuto di cui trattasi, della capacità industriale della LPF.

19 Si deve ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la motivazione di una decisione recante pregiudizio deve consentire alla Corte di esercitare il proprio sindacato di legittimità e fornire all'interessato le indicazioni necessarie per accertare se la decisione sia o meno fondata. La necessità di motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, e in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone che questo riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato, possono avere alle relative spiegazioni.

20 Per quanto riguarda anzitutto l'esistenza di un aiuto statale, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato, dal preambolo della decisione risulta che la Commissione parte dal principio che il divieto relativo a siffatti aiuti possa applicarsi anche ai conferi-

menti di capitale effettuati dagli enti pubblici che dipendono dall'autorità dello Stato (punto 8). Nel caso di specie, il carattere di aiuto della partecipazione controversa è stato accertato in base alla mancanza di possibilità di finanziamento sul mercato privato dei capitali, in funzione di tre fattori, e cioè la struttura finanziaria dell'impresa, il fatto che questa aveva urgente bisogno di effettuare investimenti di sostituzione e l'eccedenza di capacità produttiva nel settore della trasformazione del cartone, fattori che, secondo la Commissione, rendevano poco verosimile per l'impresa la possibilità di reperire sul mercato privato dei capitali il finanziamento indispensabile alla propria sopravvivenza (punto 9).

21 Questa motivazione soddisfa le esigenze dell'art. 190 del trattato, in quanto consente alla Corte di esercitare il proprio controllo e agli interessati di far opportunamente conoscere il proprio punto di vista circa l'esistenza e la rilevanza dei fatti e delle circostanze allegati.

22 Per contro, la decisione non è in alcun modo motivata per quanto riguarda la valutazione del caso alla stregua degli altri criteri enunciati dall'art. 92, n. 1, del trattato, e cioè la constatazione che l'aiuto di cui trattasi incide sugli scambi fra Stati membri e falsa, o minaccia di falsare, la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni.

23 In effetti, il preambolo della decisione, dopo aver ricordato le preoccupazioni espresse dai governi di due Stati membri, nonché da due organizzazioni professionali del settore, in merito alle distorsioni di concorrenza che risulterebbero dall'intervento del governo olandese (punti 5 e 6), si limita ad una semplice ripetizione del testo dell'art. 92, n. 1, del trattato (punto 7) e non contiene alcuna indicazione di fatto.

24 Benché, in taluni casi, dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso possa risultare che esso è atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri ed a falsare, o a minacciare di falsare, la concorrenza, la Commissione è tenuta quanto meno, ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione. Nella fattispecie, essa non lo ha fatto, poiché la decisione controversa non contiene la minima indicazione relativa alla situazione del mercato considerato, alla quota spettante, su tale mercato, alla LPF, alle correnti di scambio dei prodotti in questione fra gli Stati membri e alle esportazioni dell'impresa.

25 A ciò si aggiunge l'insufficienza della motivazione per quanto riguarda la mancata applicazione delle deroghe contemplate dall'art. 92, n. 3, del trattato. In proposito, nel preambolo della decisione si afferma che non è stata dimostrata l'esistenza dei presupposti richiesti per l'applicazione di una di tali deroghe (punto 15). Questa affermazione appare fondata su elementi concludenti per quanto riguarda le deroghe di cui alle lettere a) e b) della suddetta norma (punti 16 e 17), ma non per quanto riguarda la deroga di cui alla lett. c), per la quale dal preambolo della decisione non risulta che la Commissione abbia esaminato tutti gli elementi essenziali di fatto e di diritto che, se fossero stati presi in considerazione, avrebbero potuto portare all'eventuale concessione di detta deroga.

26 La decisione impugnata si limita infatti ad indicare, da un lato, che « l'aiuto erogato dal governo dei Paesi Bassi non presenta le caratteristiche necessarie per agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, come previsto da tale disposizione » (punto 16, in fine) e, dall'altro, che « l'evoluzione del settore della trasformazione del cartone porta a concludere che il mantenimento di capacità produttive per mezzo di aiuti di Stato non si rivela auspicabile nell'interesse comune » e che, « inoltre, le prospettive di sviluppo del settore della trasformazione del cartone non consentono di affermare che il progetto di aiuto non altererà gli scambi in misura contraria all'interesse comune » (punto 18). Tuttavia, in nessun punto della decisione è detto che la Commissione abbia preso in considerazione il fatto essenziale, eventualmente atto a dar luogo ad una diversa valutazione, e cioè che l'aiuto di cui è causa si accompagnava ad una ristrutturazione dell'impresa beneficiaria, che si è orientata verso la fabbricazione di prodotti di alto livello qualitativo, con conseguente riduzione della propria capacità produttiva e della propria quota di mercato.

27 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, le lacune constatate relativamente alla motivazione non possono essere giustificate dall'obbligo, sancito dall'art. 214 del trattato, di tutela del segreto professionale, e precisamente, nel caso in esame, del segreto commerciale dell'impresa interessata. A parte il fatto che taluni dei dati rilevati, e precisamente quelli relativi alla struttura del mercato, non hanno manifestamente il carattere riservato che consente loro di essere coperti dal segreto professionale, l'obbligo di rispettare tale segreto non può essere inteso in senso così lato da privare del suo contenuto essenziale l'esigenza di motivazione, a detrimento del diritto alla difesa degli Stati membri e degli operatori interessati.

28 Inoltre, trattandosi di una decisione individuale, per la quale, in conformità all'art. 191 del trattato, l'entrata in vigore non è subordinata alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Comunità, la Commissione avrebbe potuto escludere dalla pubblicazione i dati che essa considera coperti dal segreto commerciale, come del resto è stato previsto, per quanto riguarda le decisioni adottate a norma degli artt. 85 e 86 del trattato, nell'art. 21, n. 2, del regolamento 6 febbraio 1962, n. 17 (GU 1962, pag. 204).

29 La Commissione era tanto più tenuta a motivare la propria decisione in quanto, nella fattispecie, l'art. 2 della decisione stessa impone al Regno dei Paesi Bassi l'obbligo di adottare misure « per evitare che l'aiuto concesso continui in futuro ad avere effetti distorsivi della concorrenza, in particolare nei confronti delle imprese degli altri Stati membri », e il contenuto e la portata di tale obbligo devono essere determinati in funzione degli elementi di fatto e di diritto che hanno indotto la Commissione a constatare l'esistenza di tali effetti. Inoltre, se la Commissione ha scelto la suddetta formula precisamente allo scopo di lasciare al governo olandese una certa libertà di decisione quanto alle misure da adottare per porre fine all'infrazione constatata, essa avrebbe dovuto fornire a detto governo le indicazioni necessarie per individuare le misure che potevano essere prese in considerazione.

30 Per tutti questi motivi, si deve constatare che la decisione impugnata non soddisfa l'esigenza di motivazione di cui all'art. 190 del trattato CEE. Essa deve quindi essere annullata per violazione di forme sostanziali, senza che sia necessario esaminare gli altri mezzi dedotti dai ricorrenti.

Sulle spese

31 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, se vi sono più parti soccombenti, la Corte decide sulla ripartizione delle spese.

32 La Commissione e le intervenienti sono rimaste soccombenti; le spese vanno quindi poste a loro carico. La Commissione sopporterà la totalità delle spese relative alla causa 296/82, mentre le spese relative alla causa 318/82 saranno sopportate in solido dalla Commissione e dalle intervenienti.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 22 luglio 1982, n. 82/653/CEE, relativa ad un aiuto del governo dei Paesi Bassi a favore di un'impresa di trasformazione del cartone (GU n. L 277, pag. 15) è annullata.**

2) **La Commissione e le intervenienti sono condannate alle spese. La Commissione sopporterà la totalità delle spese relative alla causa 296/82, mentre le spese relative alla causa 318/82 saranno sopportate in solido dalla Commissione e dalle intervenienti.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 marzo 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart