SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)
7 giugno 2001 *

Nella causa T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, con sede in Vienna (Austria), rappresentata dagli avv.ti W. Barfuß e H. Wollmann, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Erhart e D. Triantafyllou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 30 settembre 1998, 1999/342/CE, concernente gli aiuti che l'Austria intende concedere ad Agrana Stärke-GmbH per la costruzione e la ristrutturazione di impianti di produzione di amido (GU 1999 L 131, pag. 61),

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, e dai sigg. R. García-Valdecasas, J.D. Cooke, M. Vilaras e N. Forwood, giudici,

cancelliere: G. Hertzig, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 novembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 L'art. 16, n. 5, del regolamento (CE) del Consiglio 20 maggio 1997, n. 951, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 142, pag. 22), che sostituisce, con termini identici, la stessa disposizione del regolamento (CEE) del Consiglio 29 marzo 1990, n. 866 (GU L 91, pag. 1), dispone quanto segue:

«Gli Stati membri possono adottare, nel settore contemplato dal presente regolamento, misure di aiuto le cui condizioni o modalità di concessione si

discostino da quelle in esso previste o i cui importi superino i massimali in esso previsti, purché tali misure siano adottate secondo gli articoli 92, 93 e 94 del trattato».

2 L'art. 151, n. 1, dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21; in prosieguo: l'«atto di adesione») dispone quanto segue:

«Gli atti elencati nell'allegato XV del presente atto si applicano nei confronti dei nuovi Stati membri alle condizioni previste in tale allegato».

3 L'allegato XV dell'atto di adesione precisa, al suo punto VII D 1:

«(...) Regolamento (CEE) n. 866/90 (...), modificato da ultimo da[l] regolamento (CEE) n. 3669/93 del Consiglio, del 22 dicembre 1993 (GU L 338 del 31.12.1993, pag. 26).

All'atto dell'applicazione dell'articolo 16 paragrafo 5, la Commissione:

— (...)

— attuerà tali disposizioni relativamente all'Austria e alla Finlandia in conformità della dichiarazione n. 31 contenuta nell'atto finale.

(...)»

4 Nell'atto finale dell'atto di adesione è stata inserita una dichiarazione comune. Questa prevede che:

«31. Dichiarazione sull'industria di trasformazione in Austria e Finlandia:

Le Parti contraenti convengono quanto segue:

(...)

ii) flessibilità per quanto riguarda i regimi transitori nazionali di aiuto volti a favorire la ristrutturazione».

Fatti all'origine della controversia

5 La Agrana Stärke-GmbH è un'impresa che estrae amido dalle patate e dal granoturco e che mette in commercio i suoi prodotti sul mercato nazionale ed

estero, tanto nel settore non alimentare che nel settore dei prodotti biologici. Essa produce e trasforma l'amido di granoturco nel suo stabilimento di Aschach (Austria) e della fecola di patate nel suo stabilimento di Gmünd (Austria). All'epoca dei fatti, la Agrana Beteiligungs-AG, il cui capitale era detenuto essenzialmente dalla Zucker BeteiligungsgmbH e dalla Südzucker AG, deteneva il 98,75% delle azioni della Agrana Stärke-GmbH. Il 13 agosto 1999 la Agrana Stärke-GmbH ha proceduto ad una fusione con la sua società collegata, la Agrana Zucker-GesmbH. Il ricorso è stato proposto da questa nuova società denominata «Agrana Zucker-GesmbH», avente causa a titolo universale della Agrana Stärke-GmbH. Il 27 agosto 1999 la Agrana Zucker-GesmbH è stata trasformata in Società per Azioni di diritto austriaco (Aktiengesellschaft). La ragione sociale di quest'ultima società è stata allo stesso tempo modificata in Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (in prosieguo: la «Agrana», comprese le sue precedenti forme sociali).

6 Nel 1995 il governo austriaco ha introdotto un programma globale di sostegno a talune attività intitolato «Programma speciale PRE per gli investimenti destinati a migliorare la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli rientranti nell'art. 38, allegato I, del Trattato CE» («Eurofit»). Il 19 maggio 1995 la Agrana ha depositato presso l'autorità austriaca competente per la concessione di un aiuto nell'ambito del programma Eurofit una domanda di aiuto relativa a diversi investimenti nel settore dell'amido previsto per i suoi stabilimento di Gmünd e di Aschach.

7 Il 27 maggio 1995 il governo austriaco ha notificato alla Commissione il programma globale di sostegno Eurofit.

8 Nel settembre 1995 la Agrana ha deciso di iniziare l'attuazione del progetto.

9 In seguito, il governo austriaco ha deciso di notificare separatamente, e non in un ambito globale, ciascun progetto relativo al programma Eurofit. Con lettera

28 giugno 1996 esso ha quindi notificato individualmente alla Commissione le misure di aiuto agli investimenti realizzati dalla Agrana per gli stabilimenti di Aschach e di Gmünd. La notifica del programma Eurofit era stata infine revocata il 3 dicembre 1996.

10 Con lettera 20 dicembre 1996 inviata alla Commissione il governo austriaco ha chiesto l'applicazione di un trattamento separato per le due misure relative a ciascuno degli stabilimento della Agrana.

11 Gli aiuti destinati allo stabilimento di Gmünd sono stati approvati dalla Commissione con lettera 23 gennaio 1997, SG (97) D/461 (aiuto di Stato n. 517/96).

12 Gli aiuti destinati allo stabilimento di Aschach riguardavano le seguenti misure:

— ristrutturazione, tramite l'introduzione di una tecnologia standard, di un impianto di macerazione ad alta pressione per amido di granoturco con potenziamento della capacità di lavorazione da (...) a (...);

— un impianto di saccarificazione dell'amido derivato dal granoturco con aumento della capacità, che sarà portata a (...) annuo (il vecchio impianto, divenuto obsoleto ed avente una capacità insufficiente, sarà chiuso).

13 Per quanto riguarda le misure relative allo stabilimento di Aschach la Commissione ha informato il governo austriaco, in primo luogo con telecopia 30 luglio 1997 e, poi, con lettera 18 agosto 1997, della sua decisione di aprire il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE). La decisione di aprire il procedimento è stata pubblicata il 12 novembre 1997 nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU C 342, pag. 4), e gli altri Stati membri nonché le altre parti interessate sono stati invitati a presentare le loro osservazioni.

14 Con lettera 18 settembre 1997 il governo austriaco ha comunicato le sue osservazioni in merito alla decisione della Commissione relativa all'apertura del procedimento.

15 Con lettere 12 dicembre 1997 i governi italiano e spagnolo hanno comunicato le loro osservazioni alla Commissione.

16 La Fachverband der Stärkeindustrie eV, l'Association des amidonneries de céréales de l'Union européenne e l'Asociación de Transformadores de Maiz por Via Húmeda hanno comunicato le loro osservazioni alla Commissione con lettere 5, 9 e 12 dicembre 1997.

17 Con lettera del 12 febbraio 1998 le autorità austriache hanno commentato tali osservazioni.

18 Il 30 settembre 1998 la Commissione ha adottato la decisione 1999/342/CE, concernente gli aiuti che l'Austria intende concedere ad Agrana per la costruzione

e la ristrutturazione di impianti di produzione di amido (GU 1999, L 131, pag. 61), nella quale si constatava che il progetto di aiuto relativo allo stabilimento di Aschach non era compatibile con il mercato comune (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Decisione impugnata e procedimento

19 Dalla decisione impugnata risulta che, secondo le dichiarazioni del governo austriaco, l'importo dell'aiuto ammonta a 57,4 milioni di scellini austriaci (ATS) (ECU 4,13 milioni), pari al 20% dei costi d'investimento.

20 La Commissione ha concluso che la misura d'aiuto notificata è un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 87, n. 1, CE). Inoltre, essa ha considerato che non fossero applicabili né le deroghe previste all'art. 92, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 87, n. 2, CE), né quelle previste all'art. 92, n. 3, lett. a), b) e d), del Trattato CE [divenuto art. 87, n. 3, lett. a), b) e d), CE].

21 La Commissione ha constatato che la deroga prevista all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. c), CE], non trovava applicazione all'aiuto di cui trattasi, poiché quest'ultimo altera le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, in quanto contribuisce ad aumentare l'offerta su un mercato caratterizzato da una domanda limitata ed ha quindi sensibili ripercussioni sulla concorrenza (punto 54 della decisione impugnata). La Commissione ha ritenuto, anche considerando la flessibilità di cui alla dichiarazione n. 31, che l'aiuto non potesse essere

considerato compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato (punto 56 della decisione impugnata).

22 Inoltre, la Commissione ha affermato che l'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato non è applicabile in quanto la Agrana aveva già effettuato gli investimenti e gli impianti in questione erano già entrati in funzione (punto 57 della decisione impugnata). L'aiuto non sembrerebbe quindi necessario per poter realizzare gli investimenti di cui trattasi. Secondo la Commissione, la tesi secondo cui in base a considerazioni di economia aziendale la mancanza dell'aiuto avrebbe reso più probabile la liquidazione dell'impresa, risulta pertanto insostenibile alla luce della decisione adottata, di effettuare gli investimenti. Pertanto, essa ha considerato l'aiuto come un aiuto al funzionamento, vietato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato (punto 69 della decisione impugnata).

23 La decisione impugnata dispone:

«*Articolo 1*

(...)

Al progetto di aiuto non è applicabile alcuna delle deroghe al divieto di aiuti di Stato di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato CE. Pertanto all'aiuto in questione non può essere data esecuzione.

(...)».

24 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 agosto 1999 la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione ampliata) ha deciso di aprire la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del suo regolamento di procedura, di chiedere alla Commissione la produzione di talune decisioni nelle quali essa ha applicato la dichiarazione n. 31. La Commissione ha adempiuto a tale richiesta.

26 Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 16 novembre 2000.

Conclusioni delle parti

27 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

28 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

29 Dal ricorso risulta che la ricorrente fa valere quattro motivi a sostegno della sua domanda di annullamento, sostanzialmente attinenti, in primo luogo, ad un superamento dei termini d'indagine, in secondo luogo, ad una violazione del combinato disposto dell'art. 151, n. 1, dell'atto di adesione, della dichiarazione n. 31 e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, in terzo luogo, ad un'errata valutazione del criterio della necessità dell'aiuto e, in quarto luogo, ad un'insufficienza della motivazione.

Sul primo motivo, attinente ad un superamento dei termini d'indagine

Argomenti delle parti

30 La ricorrente fa osservare che, secondo la giurisprudenza, la Commissione è tenuta ad agire con sollecitudine durante la prima fase del procedimento

concernente gli aiuti di Stato, tenendo conto dell'esigenza dello Stato membro di essere informato al più presto sul punto di sapere se può dare esecuzione alle misure progettate (v. sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz GmbH/ Bundesrepublik Deutschland e a., Racc. pag. 1471). Se si astenesse dal prendere posizione entro un termine di due mesi (in prosieguo: il «termine Lorenz»), la Commissione non agirebbe con la sollecitudine richiesta. Trascorso tale termine, lo Stato membro interessato potrebbe dare esecuzione al progetto. La ricorrente sostiene che la Commissione non ha rispettato tale termine nel caso di specie.

31 Essa sostiene che il procedimento d'esame previsto all'art. 88, n. 2, CE, è stato promosso solo con una lettera del 18 agosto 1997, rimessa alla rappresentanza permanente della Repubblica d'Austria presso le Comunità europee il 19 agosto 1997, vale a dire due mesi e tre giorni dopo l'ultima trasmissione di informazioni. Ne discenderebbe che il termine Lorenz non è stato rispettato. Di conseguenza, il divieto derivante dall'art. 88, n. 3, CE, di dare esecuzione al progetto d'aiuto sarebbe venuto meno e il tenore letterale della decisione impugnata, ai sensi del quale al progetto di aiuto «non può, quindi, essere data esecuzione», sarebbe errato. Pertanto la decisione impugnata dovrebbe essere annullata.

32 La ricorrente ammette che il governo austriaco è stato informato con una telecopia del 30 luglio 1997, vale a dire entro il termine di due mesi, della decisione della Commissione di promuovere il procedimento conformemente all'art. 88, n. 2, CE. Tuttavia, a suo avviso, tale comunicazione non rappresentava una decisione idonea a sospendere il termine Lorenz. Infatti, la decisione della Commissione di promuovere il detto procedimento avrebbe dovuto rivestire la forma di una decisione ai sensi dell'art. 249 CE, la quale, di conseguenza, avrebbe dovuto essere motivata. Ora, secondo la ricorrente, la telecopia di cui trattasi non forniva alcuna motivazione e, pertanto, essa non consentiva al governo austriaco di valutare la portata della decisione e di presentare le sue osservazioni.

33 La ricorrente riconosce altresì che la Repubblica d'Austria non ha rilasciato un'informazione preventiva alla scadenza del termine di due mesi, come previsto dalla sentenza Lorenz, citata. Tuttavia, a suo avviso, poiché l'informazione preventiva ha solo la funzione di garantire che al progetto d'aiuto sia data

esecuzione conformemente alla forma descritta nella notifica, la sua mancanza non priva l'aiuto del suo carattere di aiuto esistente.

34 Infine, essa sostiene che, da quanto precede, risulta che Commissione poteva esaminare l'aiuto controverso solo in forza delle disposizioni relative agli aiuti esistenti.

35 La Commissione contesta l'affermazione secondo cui essa non avrebbe rispettato il termine Lorenz nel caso di specie. Essa sottolinea, in particolare, che la ricorrente sostiene a torto che l'apertura del procedimento conformemente all'art. 88, n. 2, CE, deve aver luogo con una decisione motivata ai sensi dell'art. 249 CE. La Commissione avrebbe rispettato tale termine comunicando al governo austriaco, con telecopia 30 luglio 1997, la sua decisione di promuovere il procedimento. Comunque, in assenza di informazione preventiva comunicata alla scadenza del termine di due mesi, farebbe difetto una condizione essenziale per l'applicazione della giurisprudenza derivante dalla sentenza Lorenz, citata, e, di conseguenza, l'aiuto di cui trattasi non potrebbe in nessun caso costituire un aiuto esistente ai sensi dell'art. 88, n. 1, CE.

Giudizio del Tribunale

36 Occorre ricordare, in via preliminare, che l'art. 88 CE prevede, a pena di irregolarità della loro introduzione, un procedimento preventivo di esame degli aiuti nuovi che gli Stati membri avrebbero l'intenzione di istituire. Ai sensi dell'art. 88, n. 3, prima frase, CE, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti devono essere notificati alla Commissione prima della loro esecuzione. Essa procede quindi a un primo esame degli aiuti progettati. Se, al termine di tale esame, quest'ultimo fa nascere seri dubbi quanto alla compatibilità di un progetto con il mercato comune, essa promuove senza indugio il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, primo comma, CE.

37 Risulta inoltre dall'art. 88, n. 3, ultima frase, CE che, durante tutta la fase preliminare lo Stato membro interessato non può dare esecuzione al progetto di aiuto. In caso di inizio del procedimento di esame previsto dall'art. 88, n. 2, detto divieto sussiste fino all'adozione della decisione della Commissione sulla compatibilità del progetto di aiuto con il mercato comune. Se invece la Commissione non ha reagito entro due mesi dalla notifica, in forza di una giurisprudenza costante lo Stato membro interessato è libero di attuare le misure progettate, a condizione di averne preventivamente informato la Commissione, in quanto tale aiuto rientrerà poi nel regime degli aiuti esistenti (v. sentenze della Corte Lorenz, citata, punto 6, 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4117, punto 18, 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 38, e 2 aprile 1998, causa C-367/95, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 37).

38 Nel caso di specie occorre rilevare che la ricorrente non contesta che la Repubblica d'Austria è stata informata, nel termine di due mesi, con una telecopia inviata dalla Commissione il 30 luglio 1997, della decisione di quest'ultima di promuovere il procedimento in contraddittorio previsto all'art. 88, n. 2, CE. Poiché la Commissione aveva così debitamente «reagito» nel termine previsto a tal fine, la detta telecopia era sufficiente per interrompere la decorrenza del termine Lorenz.

39 È comunque pacifico nel caso di specie che la Repubblica d'Austria non ha inviato preavvisi alla Commissione per segnalare a quest'ultima la sua intenzione di dare esecuzione al progetto d'aiuto. Ora, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, un siffatto preavviso non ha la sola funzione di garantire che al progetto d'aiuto venga data esecuzione conformemente alla forma descritta nella notifica, ma soddisfa il «principio della certezza del diritto» (v. sentenza Lorenz, citata, punto 4). Infatti, il rispetto di tale obbligo mira a stabilire, nell'interesse delle parti interessate e dei giudici nazionali, il dies a quo l'aiuto rientra nel regime degli aiuti esistenti. Poiché tale obbligo non è stato soddisfatto, l'aiuto in causa non può essere considerato come un aiuto esistente.

40 Da tali elementi discende che il motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, attinente a una violazione del combinato disposto dell'art. 151, n. 1, dell'Atto di adesione, della dichiarazione n. 31 e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE

Argomenti delle parti

41 La ricorrente sostiene che il combinato disposto dell'art. 151, n. 1, e del punto VII D 1 dell'allegato XV dell'Atto di adesione prevede che la Commissione applichi l'art. 16, n. 5, del regolamento n. 866/90 nei confronti della Repubblica d'Austria e della Repubblica di Finlandia conformemente alla dichiarazione n. 31 dell'atto finale dell'Atto di adesione. Con tale dichiarazione l'Unione europea si sarebbe impegnata a fare prova di flessibilità riguardo alle disposizioni transitorie nazionali relative agli aiuti destinati a favorire la ristrutturazione resa necessaria dall'adesione.

42 Dalla combinazione di tali disposizioni risulterebbe che la dichiarazione n. 31 non ha solo una portata interpretativa ma corrisponde, grazie all'art. 151, n. 1, dell'Atto di adesione ad un obbligo di diritto primario a carico dell'Unione europea. Pertanto, la Commissione non potrebbe rifiutare di tener conto della dichiarazione n. 31 riferendosi al diritto comunitario derivato, o addirittura ad atti che rappresentano impegni unilaterali come gli orientamenti per gli aiuti di Stato relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli (GU 1996, C 29, pag. 4). Inoltre, la ricorrente aggiunge che tali orientamenti non sono applicabili alla causa in esame in quanto sono stati adottati successivamente al progetto d'aiuto nell'ambito del progetto Eurofit.

43 Essa sostiene poi che l'origine della dichiarazione n. 31 è un compromesso diretto a far coincidere l'interesse della Repubblica d'Austria a non essere esposta brutalmente al mercato unico e senza protezione dei suoi settori industriali particolarmente sensibili con l'interesse della Comunità a non accordare periodi

transitori. La dichiarazione n. 31 rappresenterebbe, in sostanza, un regime transitorio e imporrebbe la presa in considerazione, in particolare, del «contesto dell'adesione».

44 La ricorrente ritiene che la nozione di «flessibilità» menzionata nella dichiarazione n. 31 implichi che gli aiuti alla ristrutturazione possano anche avere ad oggetto un aumento della capacità di produzione delle industrie interessate. Ciò risulterebbe dalla volontà degli autori di tale dichiarazione, coscienti del carattere inevitabile dell'aumento di capacità nell'industria dell'amido, di consentire la sopravvivenza delle imprese interessate nel mercato interno. Tale volontà potrebbe essere dedotta in particolare dal fatto che una rinuncia ad aumenti di capacità era inizialmente prevista in una bozza della Commissione durante i negoziati di adesione con la Repubblica d'Austria, restrizione che sarebbe stata respinta dai negoziatori austriaci. La Commissione procederebbe a un'applicazione contraria alla dichiarazione n. 31 se subordinasse l'autorizzazione di un aiuto alla condizione preliminare di una rinuncia all'aumento di capacità.

45 Essa fa valere, al riguardo, la posizione della Commissione stessa nella sua decisione relativa a taluni investimenti di Agrana nel settore della fecola di patata (aiuto di Stato n. 517/96). La ricorrente cita in particolare un passo di tale decisione che contiene quanto segue:

«Affinché la dichiarazione n. 31 possa avere un senso, essa dev'essere intesa come diretta a garantire l'efficienza a lungo termine del settore. In tutti i casi in cui ciò potrà essere garantito solo mantenendo o aumentando la capacità di produzione, una condizione diretta alla riduzione di tale capacità sarebbe in contrasto con la portata stessa della nozione di ristrutturazione».

46 La ricorrente sostiene inoltre che il progetto d'aiuto notificato consentirà all'industria austriaca dell'amido di adattarsi alle condizioni di concorrenza nel

mercato interno europeo. Esso soddisferebbe quindi il primo requisito posto dall'art. 87, n. 3, lett. c), CE, il che non è contestato dalla Commissione nella decisione impugnata (punto 50).

47 La presa in considerazione del «contesto dell'adesione» richiederebbe che la Commissione, in sede di esame del progetto di aiuto di cui trattasi e, in particolare, di valutazione dei criteri di destinazione degli scambi e dell'interesse comunitario, non tenga conto esclusivamente delle circostanze proprie del progetto di aiuto di cui trattasi. La Commissione dovrebbe, al contrario, ponderare i vantaggi che l'adesione senza transizione della Repubblica d'Austria all'Unione europea procura alla Comunità e gli inconvenienti relativi al versamento dell'aiuto di cui trattasi. La Commissione avrebbe erroneamente valutato tali elementi nella decisione impugnata ai punti 23 e 52-56.

48 La ricorrente precisa, nella sua replica, che la Commissione si è limitata a porsi il problema di sapere se la situazione del mercato dopo l'adesione fosse nuovamente svalutata a causa dell'aiuto. Ora, la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione la situazione del mercato nei rapporti tra la Comunità e la Repubblica d'Austria prima dell'adesione e domandarsi se tale situazione del mercato era migliorata grazie all'adesione senza transizione e se tale miglioramento era rimesso in questione dalla misura d'aiuto in esame. La mancata presa in considerazione di tale circostanza renderebbe la decisione illegittima.

49 La Commissione respinge tale argomento.

50 Essa ricorda che dall'art. 174 dell'Atto di adesione deriva che la dichiarazione n. 31 non è parte integrante di quest'ultimo. Tuttavia, essa non contesta di essere obbligata a prendere in considerazione tale dichiarazione in sede di esame di casi specifici. Infatti, la dichiarazione n. 31 sarebbe un elemento supplementare di cui la Commissione deve tener conto accanto a numerosi altri elementi nella valutazione globale di un progetto di aiuto concreto.

51 La Commissione precisa poi che la sua posizione non dev'essere interpretata nel senso che la dichiarazione n. 31 non può mai essere fatta valere per autorizzare un aiuto ad aumenti di capacità di produzione nel settore dell'amido. Tuttavia, generalmente, un siffatto aiuto non potrà essere accordato, anche facendo valere la dichiarazione n. 31. Essa insiste sul fatto che, in questo caso concreto di aiuto, l'autorizzazione di un aumento di capacità non è giustificato ai sensi dell'esame della situazione di cui trattasi.

52 La Commissione contesta, al riguardo, l'argomento della ricorrente relativo alla decisione concernente gli investimenti nel settore della fecola di patata (aiuto di Stato n. 517/96), che sarebbe poco pertinente in quanto, in quel caso di specie, si trattava soltanto del mantenimento di capacità esistenti e non di aumento di capacità. Inoltre, essa si sarebbe limitata nella formulazione fatta valere dalla ricorrente a constatare che la volontà sottolineata di giungere ad una diminuzione di capacità potrebbe essere contraria alla portata della nozione di ristrutturazione secondo la dichiarazione n. 31. Essa non avrebbe riconosciuto che aumenti di capacità dovrebbero essere autorizzati.

53 Allo stesso modo la Commissione fa osservare che il punto 53 della decisione impugnata non contiene alcuna formulazione secondo la quale non sarebbero in nessun caso autorizzati aumenti di capacità. Essa sostiene che il punto 53 non può essere letto isolatamente e ricorda diversi fattori che sono stati presi in considerazione nella sua valutazione (riportati ai punti 52-56 della decisione impugnata). Nella sua controrememoria, la Commissione fa rilevare che tutta la seconda parte del punto 53 della decisione impugnata descrive il suo approccio nell'applicazione degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GU C 368 23 dicembre 1994, pag. 12). Sarebbe quindi erroneo vedere in tali osservazioni una affermazione relativa all'interpretazione della nozione di flessibilità di cui alla dichiarazione n. 31, come fa la ricorrente.

54 La Commissione conclude precisando che, nel caso dell'aiuto in esame, essa è arrivata alla conclusione, nell'ambito del suo esame globale, che tale aiuto non

poteva essere autorizzato, anche facendo valere la dichiarazione n. 31. Essa aggiunge di aver autorizzato altri aiuti di cui, in particolare, la ricorrente era destinataria, applicando loro la flessibilità sancita dalla dichiarazione n. 31. Essa menziona le decisioni relative alle pratiche n. 445/B/95 (relativa all'Austria), n. 14/96 (relativa alla Finlandia) e n. 517/96 (relativa all'Austria).

Giudizio del Tribunale

55 L'art. 16, n. 5, del regolamento n. 886/90 (divenuto art. 16, n. 5, del regolamento n. 951/97) dispone che gli Stati membri possono adottare, a determinate condizioni, misure nazionali d'aiuto, purché tali misure siano adottate secondo gli artt. 92, 93 e 94 del Trattato CE (divenuti art. 87 CE - 89 CE) (v. punto 1, sopra).

56 I criteri impiegati dalla Commissione per valutare gli aiuti di cui all'art. 16, n. 5, del detto regolamento sono quelli che essa applica in sede di esame dei progetti di aiuto nazionale conformemente al Trattato CE e che sono ripresi, in particolare, in diversi orientamenti e linee guida da essa adottati. Nel caso di specie, la Commissione ha fatto riferimento, nella decisione impugnata, ai suoi orientamenti del 1996, citati, relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli. Al riguardo occorre rilevare che siffatti orientamenti, come anche le linee guida, non incidono sulla portata del diritto primario o derivato. Tali misure corrispondono alla volontà della Commissione di rendere pubbliche regole indicative sull'orientamento che la Commissione stessa intende seguire, come essa risulta dalla sue decisioni individuali nel settore interessato (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaamse Gewest/Commissione, Racc. pag. II-717, punto 79). La ricorrente non può quindi asserire che la Commissione non aveva il diritto di riferirsi agli orientamenti del 1996 nel caso di specie, anche a supporre che si debba ritenere che l'aiuto controverso sia stato notificato prima dell'adozione di tali orientamenti.

57 In tali orientamenti, la Commissione ha reso noto che per quanto riguardava l'esame della compatibilità degli aiuti nazionali erogati nel settore di cui trattasi, occorreva conformarsi alla logica espressa al punto 2.1, primo trattino, dell'allegato della decisione della Commissione 22 marzo 1994, 94/173/CE, che fissa i criteri di scelta relativamente agli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, e che abroga la decisione 90/342/CEE (GU L 79, pag. 29). Tale punto esclude qualsiasi finanziamento comunitario nel settore dell'amido. Di conseguenza, considerato che l'aiuto di cui trattasi riguardava il settore della produzione di amido di cereale, esso non può essere considerato, da parte della Commissione, conformemente alla sua politica in questo settore, come compatibile con il mercato comune (v. punto 40 della decisione impugnata).

58 L'allegato XV, punto VII D 1, dell'Atto di adesione, il quale prevede che la Commissione applicherà l'art. 16, n. 5, del regolamento n. 866/90 nei confronti dell'Austria e della Finlandia conformemente alla dichiarazione n. 31, è iscritto in tale contesto. Tale dichiarazione enuncia, a sua volta, che la Commissione deve far prova di «flessibilità per quanto riguarda i regimi transitori nazionali di aiuto volti a favorire la ristrutturazione». Si tratta quindi di un riferimento espresso nell'Atto di adesione a una dichiarazione che figura nel suo atto finale, il quale riguarda l'applicazione dell'art. 16, n. 5, del regolamento n. 866/90 (divenuto art. 16, n. 5, del regolamento n. 951/97).

59 Nel caso di specie, è pacifico tra le parti che l'aiuto controverso riguarda la trasformazione di un prodotto agricolo e rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 16, n. 5, del regolamento n. 951/97. È altresì pacifico tra le parti che il detto aiuto è un «regime transitorio» ai sensi della dichiarazione n. 31, considerato che, da un lato, la misura finanziaria di cui trattasi, diretta a favorire la ristrutturazione di Agrana, riguarda in realtà la quasi totalità del settore dell'amido in Austria e deve quindi essere considerato come un «regime» e, dall'altro, poiché tale misura è intesa a favorire il passaggio al nuovo ambiente economico in Austria derivante dalla sua adesione all'Unione europea, esso deve essere considerato come «transitorio».

60 La ricorrente sostiene che la Commissione ha applicato in maniera manifestamente errata la dichiarazione n. 31, da un lato, in quanto ha posto come

condizione preliminare quella secondo cui un aiuto non può essere ammesso se l'investimento di cui trattasi ha per oggetto un aumento della capacità di produzione e, dall'altro, in quanto non ha ponderato i vantaggi procurati alla Comunità all'adesione senza transizione della Repubblica d'Austria all'Unione europea e gli inconvenienti relativi al versamento dell'aiuto di cui trattasi.

61 Al riguardo, occorre immediatamente osservare che la dichiarazione n. 31 non contiene, secondo il suo tenore letterale, restrizioni relative alla capacità di produzione (v. punto 4, sopra). Ne discende che la Commissione non può, a priori, escludere dal campo di applicazione di tale dichiarazione tutti i casi in cui l'investimento di un potenziale destinatario di un aiuto ha per oggetto quello di aumentare la capacità di produzione. Infatti, la Commissione non ha facoltà di aggiungere una limitazione generale all'ambito di applicabilità della dichiarazione n. 31 che non risulta dal testo di tale disposizione.

62 Tuttavia, anche se è vero che la Commissione, almeno con riguardo al punto 53 della decisione impugnata, ha potuto dare l'impressione che non acconsentirebbe in nessun caso ad un aiuto a un investitore avente ad oggetto un aumento della capacità di produzione, conformemente al suo approccio enunciato nelle linee guida relative agli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione, cionondimeno una lettura più approfondita della decisione impugnata consente di constatare che la Commissione ha esaminato se fosse possibile accordare l'aiuto di cui trattasi sulla base della dichiarazione n. 31, alla luce delle circostanze specifiche del caso di specie.

63 Così, la Commissione ha in primo luogo esaminato le condizioni esistenti nel settore dell'amido di granoturco e ha constatato che in tale settore sussisteva una sovraccapacità produttiva strutturale del 20% sul mercato comunitario. Non esisterebbero quindi segmenti di mercato libero e i produttori di amido degli Stati membri si troverebbero in una situazione di concorrenza estremamente tesa. Tale situazione riguarderebbe non solo il mercato comunitario, ma anche i mercati terzi, verso i quali si esportano le eccedenze mediante restituzioni all'esportazione (punto 25 della decisione impugnata). Secondo la Commissione, il progetto di aiuto controverso contribuirebbe ad un aumento sensibile delle dette capacità di produzione esistenti nella Comunità (punto 37 della decisione impugnata). Alla

luce di tutto ciò, la Commissione ha precisato che, ai sensi delle regole normalmente applicate, un siffatto aiuto sarebbe «espressamente escluso da ogni sostegno statale e, quindi, sarebbe da considerarsi incompatibile con il mercato comune» (punto 40 della decisione impugnata).

64 Nel seguito della decisione, la Commissione ha tuttavia ammesso che la dichiarazione n. 31 doveva senz'altro essere presa in considerazione. Essa ha sottolineato di aver autorizzato aiuti sulla base di tale dichiarazione in tre casi precedenti (Austria n. 445/B/95, Finlandia n. 14/96, Austria n. 517/96) in cui nessun aiuto poteva essere autorizzato ai sensi delle disposizioni giuridiche «normali». Nella decisione relativa alla pratica n. 517/96, la Commissione avrebbe così autorizzato tre progetti d'aiuto a favore di Agrana, che avevano per oggetto investimenti nel settore della fecola di patata. Tale decisione si fonderebbe sulla dichiarazione n. 31, ma anche sul fatto che era escluso un aumento della capacità di produzione, tanto più che il settore della fecola di patata in Austria sarebbe disciplinato da un sistema di contingentamento conformemente al regolamento (CE) del Consiglio 27 luglio 1994, n. 1868, che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patata (GU L 197, pag. 4) (punto 45 della decisione impugnata).

65 La Commissione ha poi insistito sul fatto che l'aiuto controverso «sovvenziona un aumento della capacità produttiva in un settore non disciplinato da un regime di contingenti e caratterizzato da una situazione di sovraccapacità strutturale» (punto 46 della decisione impugnata). Secondo la Commissione, l'aumento della capacità di Agrana sarebbe pertanto idoneo a incidere sulla posizione concorrenziale di imprese produttrici di amido che operano in altri Stati membri e che esportano verso l'Austria, che possono inoltre essere esposte ad una concorrenza più agguerrita su altri mercati (punto 52 della decisione impugnata). In conclusione, essa ha ritenuto che l'aiuto controverso «alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, in quanto contribuisce ad aumentare l'offerta su un mercato caratterizzato da una domanda limitata, così alterando la concorrenza» (punto 54 della decisione impugnata).

66 La Commissione ha quindi ritenuto che, anche tenendo conto della clausola di flessibilità definita nella dichiarazione n. 31, l'aiuto non potesse essere conside-

rato compatibile con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato (punto 56 della decisione impugnata).

67 Alla luce dei motivi fatti valere dalla Commissione nella decisione impugnata, non si può ritenere che essa sia incorsa in un errore manifesto di valutazione, ritenendo che il progetto d'aiuto controverso non potesse essere giustificato sulla sola base della dichiarazione n. 31.

68 Infatti, non può essere rimproverato alla Commissione di aver concluso che la concessione di tale aiuto potesse pregiudicare gravemente la politica da essa condotta nel settore di cui trattasi. Il fatto che essa si fondi, in larga misura, sulla situazione strutturale in tale settore nel contesto comunitario non implica che essa non ha valutato individualmente il caso di specie.

69 Per quanto riguarda la mancata ponderazione dei vantaggi derivanti alla Comunità dall'adesione senza transizione della Repubblica d'Austria all'Unione europea e gli inconvenienti relativi al versamento dell'aiuto di cui trattasi, è giocoforza constatare che la Commissione non era tenuta a prendere in considerazione tale aspetto. Nella sua valutazione della compatibilità dell'aiuto controverso, nell'ambito della quale essa doveva prendere in considerazione la dichiarazione n. 31, la Commissione doveva, certo, valutare come ricordato al punto 49 della decisione impugnata, se l'aiuto fosse atto ad agevolare lo sviluppo di un'attività o di un settore economico, senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Tuttavia, i vantaggi di cui la Comunità ha potuto beneficiare grazie all'adesione della Repubblica d'Austria all'Unione europea non rappresentano un elemento pertinente nell'ambito di una concreta valutazione di un aiuto.

70 Da quanto precede discende che la Commissione non è incorsa in un errore manifesto di valutazione allorché ha valutato la compatibilità dell'aiuto

controverso con il mercato comune. Ne discende altresì che essa non ha violato il combinato disposto dell'art. 151, n. 1, dell'Atto di adesione, della dichiarazione n. 31 e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

71 Ne consegue che il secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo, attinente ad un'errata valutazione del criterio della necessità dell'aiuto

72 La ricorrente sostiene che la Commissione si è fondata, nella decisione impugnata, su una definizione puramente teorica ed errata nella nozione di necessità di un aiuto (v. punto 22, sopra).

73 Essa fa valere che, se è esatto che la decisione di iniziare a realizzare gli investimenti è stata adottata prima che la Commissione si fosse pronunciata sulla compatibilità dell'aiuto, non è esatto che la Agrana avrebbe agito a proprio rischio e pericolo (punto 62 della decisione impugnata) e che il progetto, pertanto, sarebbe stato ammortizzato anche se l'aiuto non fosse stato accordato.

74 Occorre al riguardo rammentare che un aiuto, affinché possa beneficiare di una delle deroghe previste all'art. 87, n. 3, CE, non solo deve essere conforme ad uno degli scopi previsti dall'art. 87, n. 3, lett. a), b), c) o d), CE, ma deve altresí essere necessario per il conseguimento di tali scopi (v. sentenza della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione, Racc. pag. 2671, punto 17).

75 Ora, è stato già constatato che la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione ha commesso un errore manifesto nella sua valutazione degli altri requisiti previsti nel considerare che l'aiuto controverso è compatibile con il mercato comune alla luce della sola deroga pertinente nel caso di specie, vale a dire l'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

76 Di conseguenza, non occorre esaminare il motivo attinente alla necessità dell'aiuto, considerato che l'eventuale accoglimento di tale motivo non può comunque comportare l'annullamento della decisione impugnata.

Sul quarto motivo, attinente ad un difetto di motivazione

Argomenti delle parti

77 La ricorrente ricorda che l'obbligo di motivazione a carico della Commissione è particolarmente rilevante qualora questa disponga di un potere discrezionale di valutazione ai fini dell'applicazione del Trattato. Tale sarebbe il caso di decisioni riguardanti l'applicazione della norma derogatoria dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

78 Al riguardo, la Commissione avrebbe dovuto vegliare segnatamente affinché il giudice comunitario possa essere in grado di verificare e decidere se essa ha rispettato le norme di procedura, ha correttamente constatato i fatti, non ha commesso errori manifesti di valutazione in sede di adozione della sua decisione e ha esercitato il suo potere discrezionale in modo incompatibile con la lettera e con lo spirito delle norme (v. sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-262/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5496, punto 26, e

conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn per la sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451, in particolare pag. 1500).

79 Ora, nel caso di specie, la Commissione non si sarebbe spiegata in merito all'argomento decisivo del governo austriaco, costituito dalla dichiarazione n. 31 e dal «contesto dell'adesione», o, almeno, l'ha fatto solo in via molto insufficiente. Pertanto, la decisione impugnata dovrebbe essere annullata anche per violazione dell'art. 253 CE.

80 Così, la Commissione non avrebbe proceduto a constatazioni attinenti allo stato ed all'evoluzione delle relazioni commerciali tra la Repubblica d'Austria ed il resto della Comunità nel settore dell'amido prima e dopo l'adesione. D'altra parte, la Commissione non avrebbe analizzato i vantaggi e gli svantaggi dell'adesione senza periodo transitorio nel settore dell'amido. Essa non si sarebbe neanche spiegata circa il punto di sapere se e perché essa considerava priva di fondamento la relazione del governo austriaco al riguardo. L'insufficienza di motivazione sarebbe aggravata dal fatto che la Commissione avrebbe adottato un'opinione esattamente contraria nella sua decisione relativa alla pratica N 517/96.

81 La ricorrente precisa nella sua replica che se la Commissione, nella decisione impugnata, cita effettivamente a più riprese la dichiarazione n. 31, essa non ha affatto considerato tale dichiarazione in sede di valutazione dell'interesse comunitario ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE. Essa contesta inoltre l'argomento fatto valere dalla Commissione nella sua difesa, secondo il quale i vantaggi e gli svantaggi risultavano dallo stato del mercato al momento dell'adozione della decisione impugnata. Tale analisi delle condizioni del mercato al 30 luglio 1997 non consentirebbe di determinare se le dette condizioni fossero migliori rispetto al 31 dicembre 1994.

82 La Commissione contesta l'affermazione della ricorrente secondo cui la motivazione della decisione impugnata sarebbe insufficiente.

Giudizio del Tribunale

83 L'obbligo incombente alle istituzioni comunitarie in forza dell'art. 253 CE di motivare le loro decisioni mira a consentire all'interessato di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato per poter tutelare i propri diritti e verificare se la decisione sia o meno fondata e al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità (v. sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, BFM e EFIM/Commissione, Racc. pag. II-3437, punto 57).

84 Inoltre, nel motivare le decisioni che è portata ad adottare per garantire l'applicazione delle regole di concorrenza, la Commissione non è obbligata a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere dinanzi ad essa. Le è sufficiente esporre i fatti e le considerazioni giuridiche aventi un ruolo essenziale nell'adozione della decisione (v. sentenza del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-459/93, Siemens/Commissione, Racc. pag. II-1675, punto 31).

85 Come risulta dal giudizio del Tribunale sul secondo motivo, la Commissione ha chiarito perché essa aveva considerato che la dichiarazione n. 31 non consentiva di giungere ad un risultato favorevole ad Agrana nel caso di specie.

86 Inoltre, come risulta altresì dalla presente valutazione, la Commissione non è tenuta ad analizzare i vantaggi e gli svantaggi dell'adesione di uno Stato membro nella concreta valutazione di un aiuto (v. punto 69, supra).

87 Infine, la Commissione ha chiaramente indicato le differenze esistenti tra il caso di specie in esame e la pratica N 517/96 (v. punto 64, supra).

88 Ne discende che la decisione impugnata consente all'interessato di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato e al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità.

89 Occorre quindi respingere il motivo in esame.

90 Da quanto precede risulta che, non essendo utili ai fini della soluzione della controversia, le misure di organizzazione proposte dalla ricorrente e dirette a imporre alla Commissione la produzione della decisione di autorizzazione di aiuti AT/24 (decisione N 708/95) e la produzione delle «Indicazioni e documenti comunicati dalla Repubblica d'Austria per l'autorizzazione degli aiuti di Stato n. 517/96» non possono essere accolte.

91 Da quanto precede risulta che il ricorso deve essere respinto nel suo insieme.

Sulle spese

92 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, il soccombente è condannato alle spese, se ne viene fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, va condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 giugno 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh