SENTENZA DELLA CORTE
14 settembre 1994 *

Nelle cause riunite da C-278/92 a C-280/92,

Regno di Spagna, rappresentato del signor Alberto José Navarro González, direttore della direzione generale Coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, dalle signore Rosario Silva de Lapuerta e Gloria Calvo Diaz e dal signor Miguel Bravo-Ferrer Delgado, avvocati dello Stato, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Daniel Calleja y Crespo e Francisco Enrique González Diaz, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

aventi ad oggetto i ricorsi diretti all'annullamento degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/317/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Spagna alla Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, ora Mediterráneo Técnica

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Textil SA, e al suo acquirente (GU L 171, pag. 54), degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/318/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Spagna alla Industrias Mediterráneas de la Piel SA (Imepiel) (GU L 172, pag 76), e degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/321/CEE, relativa all'aiuto concesso dalla Spagna a Intelhorce SA (già Industrias Textiles de Guadalhorce SA), attualmente denominata GTE General Textil España SA, impresa in mano pubblica produttrice di tessili di cotone (GU L 176, pag. 57),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (relatore) e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza del 1° febbraio 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 marzo 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorsi depositati nella cancelleria della Corte il 19 giugno 1992, il Regno di Spagna ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, l'annul-

lamento degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/317/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Spagna alla Hilaturas y Tejidos Andaluces SA (in prosieguo: la «Hytasa»), ora Mediterráneo Técnica Textil SA, e al suo acquirente (GU L 171, pag. 54), degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/318/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Spagna alla Industrias Mediterráneas de la Piel SA (Imepiel) (GU L 172, pag 76), e degli artt. 2, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/321/CEE, relativa all'aiuto concesso dalla Spagna a Intelhorce SA (già Industrias Textiles de Guadalhorce SA), attualmente denominata GTE General Textil España SA, impresa in mano pubblica produttrice di tessili di cotone (GU L 176, pag. 57).

2 Essendo venuta a conoscenza del fatto che attraverso il Patrimonio del Estado (Ufficio della proprietà pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze) le autorità spagnole avevano concesso conferimenti di capitale a tre società appartenenti allo Stato spagnolo, due delle quali operanti nel settore tessile (la Hytasa e la Intelhorce) e una in quello calzaturiero (la Imepiel), la Commissione iniziava dei procedimenti diretti a valutare la compatibilità di tali interventi con gli artt. 92 e 93 del Trattato.

3 Dagli accertamenti compiuti dalla Commissione risulta che tra il 1986, anno dell'adesione della Spagna alla Comunità, e il 1989 lo Stato aveva conferito alla Hytasa 7 100 milioni di PTA, alla Imepiel 6 029 milioni di PTA e alla Intelhorce 7 820 milioni di PTA, attraverso aumenti di capitale destinati a coprire perdite di esercizio. Di fronte a tale situazione stabilmente passiva, lo Stato spagnolo decideva di privatizzare le tre imprese.

4 Le condizioni di vendita prevedevano in particolare:

— nel caso della società Hytasa, un aumento di capitale pari a 4 300 milioni di PTA da parte del Patrimonio del Estado all'atto della vendita, per migliorare la situazione finanziaria dell'impresa, per realizzare investimenti e per finanziare

dei licenziamenti, ed un prezzo di vendita di 100 milioni di PTA per l'intero pacchetto azionario;

— nel caso della Imepiel, un apporto di capitale pari a 8 500 milioni di PTA da parte del Patrimonio del Estado all'atto della vendita, per migliorare la situazione finanziaria della società, per riorganizzare la manodopera e per effettuare gli opportuni investimenti in attrezzature, ed un prezzo di vendita di 100 milioni di PTA;

— nel caso della Intelhorce, un aumento di capitale di 5 869 milioni di PTA a carico del Patrimonio del Estado, ed un prezzo di vendita di 2 000 milioni di PTA da versare in tre rate prima della conclusione della vendita.

5 Una volta effettuati i nuovi aumenti di capitale, i contratti di vendita venivano firmati rispettivamente il 22 luglio 1990 (Hytasa), il 3 febbraio 1990 (Imepiel) e il 4 agosto 1989 (Intelhorce). Essi prevedevano inoltre l'impegno degli acquirenti a non rivendere le società per periodi che andavano da tre a quattro anni.

6 Con le tre decisioni impugnate, la Commissione dichiarava illegittimi gli aiuti erogati tra il 1986 e il 1989, in quanto accordati in violazione delle norme procedurali previste dall'art. 93, n. 3, del Trattato. Tuttavia la Commissione considerava tali aiuti conformi ai requisiti per la deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, e quindi compatibili con il mercato comune (art. 1 di ciascuna decisione).

7 Invece, per quanto riguarda gli aumenti di capitale effettuati a beneficio delle tre società in occasione della privatizzazione (detratto l'importo del prezzo di vendita), la Commissione decideva che si trattava di aiuti non solo concessi in violazione

delle norme procedurali di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato, ma anche privi dei requisiti per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 92, nn. 2 e 3, e quindi incompatibili con il mercato comune (art. 2 di ciascuna decisione).

8 La Commissione esigeva che gli aiuti venissero restituiti in conformità alle procedure e alle norme della legislazione nazionale (art. 3 di ciascuna decisione).

9 L'art. 4 della decisione 92/317, relativa alla Hytasa, stabiliva l'inefficacia di qualsiasi accordo che prevedesse un indennizzo agli acquirenti come conseguenza della restituzione imposta dalle decisioni.

10 Infine, l'art. 5 della stessa decisione e l'art. 4 delle decisioni 92/318 e 92/321, relative rispettivamente alla Imepiel e alla Intelhorce, imponevano al governo spagnolo l'obbligo di informare la Commissione delle misure adottate.

11 Il Regno di Spagna sostiene che le decisioni contestate sono state adottate in violazione degli artt. 92 e 93 del Trattato. Esso deduce in proposito diversi motivi relativi all'invalidità dell'accertamento della Commissione secondo cui il Regno di Spagna ha violato le norme procedurali dettate dall'art. 93, n. 3, del Trattato, alla violazione dell'art. 92, nn. 1 e 3, lett. a) e c), del Trattato, alla violazione dell'art. 190 del Trattato e all'illegittimità dell'obbligo di restituzione.

Sull'invalidità dell'accertamento della Commissione secondo cui il Regno di Spagna ha violato l'art. 93, n. 3, del Trattato

12 Nella causa C-278/92 il Regno di Spagna sostiene che l'intervento finanziario dello Stato in occasione della privatizzazione della Hytasa non era illegittimo perché conforme al disposto dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Secondo il ricorrente, gli elementi essenziali dell'aiuto erano stati notificati alla Commissione per mezzo dei documenti trasmessi il 30 maggio e il 25 giugno 1990, vale a dire prima della loro attuazione il 25 luglio 1990 e prima che, il 3 agosto 1990, venisse notificata la decisione di iniziare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato.

13 A norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato, «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'articolo 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».

14 Secondo la giurisprudenza della Corte, lo scopo di questa norma — quello, cioè, di impedire la realizzazione di progetti di aiuto contrari al Trattato — implica che il divieto enunciato in proposito con l'ultima frase dell'art. 93, n. 3, deve produrre già i suoi effetti durante tutta la fase preliminare, la cui durata è stimata dalla Corte in due mesi (sentenze 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471, punto 4, e 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451, punto 11).

15 Non essendo trascorso tale termine nel caso in esame, il Regno di Spagna non poteva mettere in opera l'aiuto de quo senza incorrere nella violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

16 Il primo motivo dedotto dal Regno di Spagna deve essere pertanto respinto.

Sulla violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato

17 Il Regno di Spagna sostiene in tutte e tre le cause che gli apporti di capitale concessi alle imprese in questione non costituivano aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Esso ritiene che la Commissione abbia applicato in modo errato il criterio dell'investitore privato, come elaborato dalla Corte (sentenze 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, punti 14 e segg., e causa 40/85, Racc. pag. 2321, punti 13 e segg; sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1603, punti 19 e segg.). Esso contesta in particolare la conclusione secondo cui la privatizzazione delle imprese non costituiva la soluzione economicamente più vantaggiosa.

18 Nel caso della impresa Hytasa il Regno di Spagna eccepisce in particolare che i costi della liquidazione dell'impresa sarebbero stati nettamente superiori alle stime della Commissione. Infatti, la liquidazione avrebbe comportato un saldo passivo per lo Stato pari a 5 312,6 milioni di PTA, mentre la Commissione valuta il costo totale della liquidazione della Hytasa al valore netto della società. Per ottenere la cifra indicata, il Regno di Spagna sottrae dal valore attuale dell'attivo della società (8 741,8 milioni di PTA) il valore attuale dei suoi impegni (6 388 milioni di PTA) ed il costo dei licenziamenti di personale (7 666,4 milioni di PTA). Il piano di privatizzazione sarebbe quindi stato vantaggioso per il Patrimonio del Estado.

19 Nel caso delle imprese Imepiel e Intelhorce il Regno di Spagna sostiene in particolare che la loro liquidazione avrebbe comportato costi molto superiori, derivanti in particolare dal licenziamento di 1 450 (Imepiel) e 1 671 lavoratori (Intelhorce) —

costi pari rispettivamente a 7 900 e 11 362,8 milioni di PTA —, dai salari e dai sussidi di disoccupazione a carico dello Stato (3 000 milioni per la Intelhorce), dalla perdita degli attivi delle imprese, dagli aiuti per la rigenerazione del tessuto industriale, eccetera.

20 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'intervento, sotto qualsiasi forma, delle autorità pubbliche nel capitale di un'impresa può costituire un aiuto di Stato se sussistono i presupposti previsti dall'art. 92 del Trattato (sentenza Italia/Commissione, citata, punto 18).

21 Per stabilire se tali interventi abbiano natura di aiuti di Stato, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe effettuato conferimenti di capitali di simile entità (stessa sentenza, punto 19).

22 A tal fine occorre distinguere tra gli obblighi che lo Stato deve assumere come proprietario azionista di una società e quelli che possono incombergli come autorità pubblica. Poiché le tre società in questione sono state costituite nella forma di società per azioni, il Patrimonio del Estado, come proprietario azionista di tali società, era responsabile dei loro debiti solo nella misura del valore di liquidazione degli attivi. Nel caso concreto questo significa che, applicando il criterio dell'investitore privato, non deve tenersi conto degli oneri inerenti al costo del licenziamento dei lavoratori, al pagamento dei sussidi di disoccupazione ed agli aiuti alla ricostruzione del tessuto industriale.

23 Ciò premesso, l'argomento proposto dal Regno di Spagna va respinto.

24 Il Regno di Spagna sottolinea poi, a proposito dei costi politici, sociali ed economici che scaturiscono sempre dalla chiusura di imprese con più di 1 000 dipendenti in zone affette da crisi sociale, che tale operazione avrebbe potuto colpire seriamente l'immagine del Patrimonio del Estado come bene immateriale.

25 Secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1433, punto 21), una società madre può, per un periodo limitato, sopportare le perdite di una delle sue società controllate allo scopo di consentire la cessazione delle attività di quest'ultima nelle migliori condizioni. Simili decisioni possono essere motivate non soltanto dalla probabilità di ricavare un profitto materiale indiretto, ma anche da altre considerazioni, quali la salvaguardia dell'immagine del gruppo o il riorientamento delle sue attività.

26 Tuttavia, la Commissione ha ragione di affermare che un investitore privato che persegue una politica strutturale, generale o settoriale guidata da prospettive di profitto a lungo termine non può ragionevolmente permettersi di procedere, dopo anni di perdite ininterrotte, a un conferimento di capitale che, in termini economici, non solo risulta più costoso di una liquidazione delle attività, ma è connesso alla cessione dell'impresa, cosa che elimina ogni prospettiva di guadagno, anche differito.

27 Nelle cause C-278/92 e C-280/92, relative rispettivamente alla Hytasa e alla Intelhorce, il Regno di Spagna sostiene che l'accessibilità e l'incondizionalità delle procedure di vendita non dovrebbero suscitare dubbi, in quanto la Commissione stessa riconosce che le imprese sono state vendute al migliore offerente. Nel caso dell'Hytasa, la promozione per la vendita era stata effettuata con un opuscolo attraverso il quale 160 imprese, spagnole e straniere, erano state invitate a presen-

tare un'offerta. L'invito ad offrire era libero da qualsiasi precondizione. Le condizioni imposte alla fine sarebbero il risultato di trattative dirette con gli offerenti. Tali condizioni sarebbero ragionevoli e proporzionate ad obiettivi legittimi come quello di prevenire la speculazione o attuare il piano di ristrutturazione.

28 Nel sesto paragrafo della parte IV della decisione 92/317 e nel sesto paragrafo della parte V della decisione 92/321, a proposito delle modalità di vendita rispettivamente delle società Hytasa e Intelhorce, la Commissione precisa quanto segue:

— la società è stata effettivamente ceduta al miglior offerente;

— tuttavia questo dato non è sufficiente a garantire che la vendita non contenga elementi di aiuto di stato;

— per giungere a tale conclusione deve essere provato che la vendita è avvenuta nell'ambito di una procedura aperta e senza condizioni, cioè mediante una gara nella quale ogni potenziale acquirente sia invitato a presentare un'offerta e lo Stato non ponga condizioni per la conclusione dell'operazione;

— su questo punto, le informazioni fornite dal governo spagnolo indicano però che lo Stato ha imposto alcune condizioni agli acquirenti, ponendo temporanee restrizioni al trasferimento della partecipazione acquisita e alla facoltà di chiedere interruzioni temporanee del rapporto di lavoro.

29 Poiché il Regno di Spagna non ha contestato quest'ultima affermazione, occorre respingere la sua tesi su questo punto.

30 Nella causa C-278/92 il Regno di Spagna osserva ancora che il contratto di vendita della Hytasa obbliga l'acquirente a rinunciare formalmente a un credito

di 822 750 396 PTA vantato dall'impresa nei confronti del Patrimonio del Estado e riconosciuto in una sentenza del Tribunal Supremo del 22 marzo 1990 passata in giudicato. In ogni caso tale somma dovrebbe essere dedotta dal conferimento di 4 200 milioni di PTA, perché la rinuncia al credito era motivata solo dalla vendita e ha permesso di evitare un onere per l'erario altrimenti inevitabile. Pertanto il valore dell'intervento da prendere in considerazione sarebbe di 3 377,3 milioni di PTA.

31 Tale tesi non può essere accolta. Come la Commissione ha giustamente sottolineato, dalla formula impiegata nel contratto di vendita («rinuncia ad eventuali diritti») essa non poteva facilmente dedurre che la Hytasa vantasse un credito di 822 750 396 PTA verso lo Stato. Il Regno di Spagna non può giovarsi di tale circostanza perché essa non è stata fatta valere nella procedimento precontenzioso di cui all'art. 93 del Trattato, ma solo e per la prima volta nel ricorso.

32 Il Regno di Spagna rileva infine che la Commissione non ha provato che i conferimenti di capitale effettuati dall'amministrazione spagnola a favore delle tre imprese abbiano inciso sugli scambi intracomunitari. Infatti tale incidenza non sarebbe automatica, ma occorrerebbe provare concretamente caso per caso l'esistenza di una alterazione attuale o potenziale o di una distorsione della concorrenza.

33 Per quanto riguarda l'impresa Hytasa, il Regno di Spagna fa carico alla Commissione di non essere riuscita a provare che il mercato comunitario dei prodotti finiti derivati dalla lana e dal cotone sarebbe stato perturbato. La decisione impugnata riferirebbe tutti i dati, gli studi e le analisi relativi al mercato dei filati e dei tessuti, dal quale però la Hytasa, con la vendita, doveva uscire come fornitore per trasformarsi in cliente. Per quanto riguarda invece i prodotti finiti sui quali avrebbero dovuto vertere le future produzioni e vendite della Hytasa, la Commissione si limiterebbe a lamentare l'assenza di statistiche.

34 Nel caso della Imepiel il Regno di Spagna invoca la marginalità della quota di mercato detenuta dall'impresa nuovamente privatizzata: 1,5% del mercato nazionale e 0,8% di quello comunitario, in termini di capacità, e 0,2% del mercato comunitario in termini di produzione; nel 1988 le esportazioni avrebbero raggiunto la trascurabile cifra 940 milioni di PTA. Esso inoltre sostiene che i conferimenti contestati erogati dal Patrimonio del Estado non avrebbero provocato discriminazioni per la quota di mercato occupata dalle imprese concorrenti. Infatti essi miravano ad eliminare gli oneri finanziari derivanti principalmente dai debiti pregressi e quindi a permettere la sopravvivenza dell'impresa. Gli effetti sugli scambi intracomunitari sarebbero quindi nulli o minimi.

35 Per quanto riguarda infine la Intelhorce, il Regno di Spagna rileva che la Commissione si limita ad analizzare la situazione generale del settore tessile nella Comunità, senza indicare alcun dato che rispecchi la situazione del mercato spagnolo all'interno di quello comunitario o la posizione della Intelhorce, o ancora la quota del mercato comunitario che quest'ultima detiene.

36 Occorre osservarere che le decisioni impugnate comprendono nella misura necessaria un esame dei settori tessile e calzaturiero.

37 Nelle decisioni sulla Hytasa e sulla Intelhorce la Commissione rileva che la produzione complessiva di tessili nella Comunità ha raggiunto nel 1988 gli 86 691 milioni di ECU, di cui oltre il 20% nel settore cotoniero e oltre il 15% in quello laniero. Il commercio intracomunitario dei prodotti tessili di cotone viene definito considerevole, in quanto la percentuale di esportazioni intracomunitarie raggiunge il 22%, il 34% ed il 64% rispettivamente della produzione comunitaria di filati, tessuti e prodotti finiti.

38 La Hytasa, stando alla decisione ad essa relativa, prende parte al commercio comunitario sia direttamente, con le sue vendite di tessuti di lana a paesi terzi, sia indi-

rettamente, per via della rilevante quota del mercato spagnolo dei prodotti di lana e di cotone da essa detenuta. Ciò è vero pure, secondo i dati forniti dallo stesso Regno di Spagna, per le vendite di prodotti finiti di lana e di cotone che la Hytasa prevede di fabbricare dopo la privatizzazione. Per quanto riguarda la Intelhorce, questa prende parte al commercio dei prodotti tessili di cotone e occupa una posizione rilevante sul mercato spagnolo.

39 Nella decisione sulla Imepiel la Commissione fa presente che la produzione di calzature nella Comunità ammonta a 1 050 milioni di paia e mostra una tendenza alla diminuzione con un calo del 15% circa dal 1986. Le dimensioni complessive del mercato sarebbero di circa 1 290 milioni di paia ed il commercio intracomunitario riguarderebbe circa 440 milioni di paia (il 42% della produzione e il 34% del mercato). La Spagna disponeva nel 1986 del 14% circa del mercato comunitario in termini di produzione, di cui il 61% veniva esportato. Secondo la Commissione, anche se la Imepiel non detiene una quota significativa delle esportazioni spagnole, la sua presenza artificiosa sul mercato nazionale ostacola la penetrazione degli altri produttori comunitari nello stesso.

40 Secondo la giurisprudenza della Corte, allorché un aiuto concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto (sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione, Racc. pag. 2671, punto 11). Non è necessario a tal fine che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente alle esportazioni. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite (sentenza 13 luglio 1988, causa 102/87, Francia/Commissione, Racc. pag. 4067, punto 19).

41 L'affermazione della Commissione secondo la quale qualsiasi aiuto concesso ad un particolare concorrente rischia di falsare seriamente le condizioni della concorrenza

non risulta errata, tenuto conto delle particolari difficoltà del mercato dei prodotti tessili di cotone e di lana e di quello delle calzature.

42 È il caso di aggiungere che l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri (sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, punto 43).

43 Dalle suesposte considerazioni discende che il motivo di ricorso attinente alla violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato è infondato e va pertanto respinto.

Sulla compatibilità degli aiuti con il mercato comune

a) *Sull'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato*

44 Nelle cause C-278/92 e C-280/92 il Regno di Spagna rileva che la Commissione, pur ammettendo che le regioni di Siviglia e di Malaga, ove sono situate le imprese Hytasa e Intelhorce, rientrano nel disposto dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, esclude tuttavia l'applicabilità di tale disposizione, che permette di considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni in cui il tenore di vita sia anormalmente basso oppure sussista una grave forma di sottoccupazione. A tale proposito, esso contesta in particolare l'affermazione della Commissione secondo cui i programmi di ristrutturazione non erano idonei a garantire la redditività delle due imprese in questione.

45 Per quanto concerne la Hytasa, il Regno di Spagna osserva che la principale preoccupazione al centro del processo di privatizzazione era quella di assicurare la redditività dell'impresa attraverso un riorientamento sostanziale della sua produzione e delle sue vendite grazie ad un prezioso know-how, alla creatività del design, alle innovazioni tecnologiche ed al rispetto delle esigenze della moda. Il piano di risanamento prevedeva una notevole riduzione di manodopera: il numero dei dipendenti doveva scendere da 1 034 a 720. La società doveva ridurre la produzione di filati e di tessuti di una quota variabile tra il 20,8% ed il 30,2%. Essa doveva abbandonare completamente la vendita di tali prodotti e utilizzare essa stessa la produzione per confezionare prodotti finiti; le attività dell'impresa dovevano ormai concentrarsi sulla confezione di capi di abbigliamento.

46 Per quanto concerne l'Intelhorce, il Regno di Spagna sostiene che gli acquirenti si sono obbligati ad un rilevante impegno finanziario ed organizzativo per rendere l'impresa redditizia attraverso una riduzione delle sue dimensioni. L'elemento determinante di tale impegno sarebbe costituito dal know-how degli acquirenti. La vendita non aveva lo scopo di tenere artificialmente in vita la società, ma di assicurarne il risanamento economico, tecnico e finanziario. Il piano di risanamento prevedeva una riduzione del 40% della manodopera ed una diminuzione della produzione tradizionale della Intelhorce. Infatti, la produzione prevista per gli anni 1991-1993 denoterebbe, al termine del periodo, un calo del 21% della produzione di filati e preparati e del 50% di quella di tessuti.

47 Nelle decisioni impugnate la Commissione afferma in primo luogo che i provvedimenti di aiuto di cui trattasi non sono stati emanati nell'ambito di programmi regionali di aiuto, ma con decisioni ad hoc del governo spagnolo e nella forma di aumenti di capitale arbitrari effettuati in modo discrezionale. Gli aiuti non dovrebbero quindi essere considerati regionali.

48 È il caso di notare in proposito che la Commissione, in una comunicazione del 3 febbraio 1979 sui regimi di aiuto a finalità regionale (GU C 31, pag. 9), richiamata

dalle decisioni 92/317 e 92/321, ha indicato che la specificità regionale sussiste quando gli aiuti regionali erogati nelle regioni con il contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale si collocano in linea di massima nel quadro di programmi di sviluppo regionale ai sensi dell'art. 6 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 marzo 1975, n. 724, che istituisce il suddetto Fondo (GU L 73, pag. 1). Il Fondo, in conformità all'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1984, n. 1787 (GU L 169, pag. 1), che ha sostituito il regolamento citato, partecipa in particolare al finanziamento di programmi nazionali d'interesse comunitario. Un programma di questo tipo è definito a livello nazionale e consiste in un insieme di azioni coerenti, pluriennali, conformi ad obiettivi nazionali e che contribuiscono alla realizzazione di obiettivi e politiche comunitari (art. 10).

49 La Commissione, sulla base di tali disposizioni allora vigenti, aveva ragione di ritenere che in linea di massima gli aiuti ad hoc, vale a dire estranei a qualsiasi programma nazionale d'interesse comunitario, non rispondono al criterio della specificità regionale. Infatti tali aiuti non hanno l'obiettivo primario di favorire lo sviluppo di talune regioni economiche, ma vengono concessi sotto forma di aiuti all'esercizio di imprese in difficoltà, come nel caso in esame. Di conseguenza, allo Stato membro interessato incombe l'onere di provare che l'aiuto in questione risponde effettivamente al criterio della specificità regionale. Tuttavia la Commissione deve prima precisare i criteri in base ai quali gli aiuti ad hoc vengono da essa eccezionalmente considerati avere carattere regionale. Il fatto che gli aiuti in questione siano concessi con decisioni ad hoc non può, nel caso in esame, escludere la loro qualificazione come aiuti regionali ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato.

50 In secondo luogo, la Commissione rileva che gli aiuti criticati, anche se fossero ritenuti regionali, non potrebbero tuttavia beneficiare della deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. a), perché non contribuiscono allo sviluppo a lungo termine della regione senza effetti contrari all'interesse comune e alle condizioni di concorrenza nella Comunità.

51 È costante giurisprudenza che nell'applicazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario (sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, citata, punto 34). Cionondimento, occorre che il ragionamento seguito dalla Commissione rimanga coerente.

52 Secondo la Commissione, il programma di ristrutturazione presentato per la Hytasa non offriva una soluzione valida per l'impresa, in quanto:

— le previste riduzioni nella produzione e nella vendita di prodotti semilavorati (dal 13% al 25% per filati e tessuti) venivano compensate dall'incremento della produzione e della vendita di prodotti finiti (dal 50% al 320%), aumentando la pressione in un settore in difficoltà;

— non veniva prevista l'eliminazione di mezzi di produzione, consentendo alla Hytasa di sviluppare nuovamente in futuro le proprie attività in un settore saturo;

— i provvedimenti per la riduzione della manodopera erano insufficienti.

53 Nell'ottavo paragrafo della parte VI della decisione impugnata, la Commissione rileva che:

«Anche qualora l'aiuto in questione venisse considerato quale aiuto regionale, non potrebbe comunque beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo. 3, lettera a), perché gli aiuti concessi ai sensi delle disposizioni di tale articolo devono contribuire allo sviluppo a lungo termine della regione, il che significa nella fatti-

specie che l'aiuto dovrebbe perlomeno contribuire a ripristinare l'efficienza economioco-finanziaria dell'impresa, obiettivo non raggiunto dalla Hytasa alla luce delle informazioni presentate finora alla Commissione (come si è visto nella precedente parte IV) — senza comportare effetti negativi inaccettabili sulle condizioni della concorrenza all'interno della Comunità».

54 La parte IV della decisione, richiamata dalla Commissione, esamina in che misura l'intervento contenesse elementi di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Essa non tratta della questione del ripristino della redditività della Hytasa.

55 Tale questione non viene menzionata nemmeno nella parte III della decisione. La Commissione, dopo avere riassunto il contenuto dei due piani di ristrutturazione, esamina, nel sesto paragrafo, la validità delle affermazioni fatte dalle autorità spagnole o delle previsioni circa i risultati. A suo parere, le molteplici contraddizioni riscontrate tra i due piani non le consentono di concordare con le previsioni favorevoli contenute nella conclusione del piano modificato (stesso paragrafo). La Commissione non espone tuttavia alcuna specifica argomentazione a riprova dell'assunto che il nuovo piano di ristrutturazione non permetterebbe di garantire la redditività della Hytasa.

56 Infine, nel nono paragrafo della parte VI, la Commissione dichiara che il problema della compatibilità dei piani di investimento della Hytasa con l'interesse della Comunità e del loro contributo a una sana ristrutturazione dell'impresa sono «esaminati in appresso». Invece, nelle parti successive della decisione essa discute gli effetti dannosi dell'aiuto sulla situazione della concorrenza, senza soffermarsi sull'incidenza del piano modificato sul ripristino dell'efficienza della Hytasa. Orbene, nel caso in esame tale analisi era necessaria, tanto più che il piano prevedeva un sostanziale riorientamento della produzione verso la confezione di capi di abbigliamento.

57 Occorre quindi concludere che l'analisi della Commissione sulla compatibilità dell'aiuto in questione con l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato non corrisponde ai criteri da essa stessa stabiliti.

58 La decisione concernente la Hytasa dev'essere pertanto annullata negli artt. 2, secondo comma, 3, 4 e 5.

59 Per quanto riguarda l'impresa Intelhorce, nel secondo paragrafo della parte IV della decisione litigiosa, la Commissione ha rilevato che l'obiettivo chiave di un primo programma di ristrutturazione era un sensibile rafforzamento della struttura di commercializzazione mediante la costituzione di una duplice rete di negozi che avrebbero venduto articoli finiti di produzione propria sia nella gamma della biancheria da casa che in quella dell'abbigliamento, con design innovativo e un nuovo marchio promozionale. Secondo tale programma, nel periodo 1990-1992 la Intelhorce avrebbe aperto in Spagna quindici negozi propri di biancheria per la casa e nel 1993-1994 altri ventidue in franchising. Nel settore dell'abbigliamento la società prevedeva di aprire quattordici negozi propri in Spagna nel periodo 1991-1992 e altri cinquanta in franchising nel periodo 1993-1994 (terzo paragrafo della parte IV). Sotto il profilo del fatturato, tale strategia comportava che la Intelhorce, la quale nel 1990 accusava ancora perdite per 2 491 milioni di PTA, avrebbe riportato nel 1994 profitti per 1 044 milioni di PTA, ovvero il primo risultato attivo nei cinque anni contemplati dal programma di ristrutturazione iniziale (quarto paragrafo della parte IV).

60 In seguito alle inondazioni che hanno colpito la provincia di Malaga nel novembre-dicembre 1989 danneggiando gli impianti produttivi della Intelhorce, e anche in considerazione della comprovata incapacità dell'impresa di lanciare la strategia per i prodotti di abbigliamento, si è resa necessaria una revisione del programma di ristrutturazione iniziale (parte IV, ottavo paragrafo). Il programma modificato prevedeva il differimento a tempo indeterminato del progetto della linea di abbigliamento e della corrispondente rete di negozi, la riduzione dei livelli di produzione

ed un ulteriore snellimento della manodopera (stesso paragrafo). Secondo tale programma, la Intelhorce doveva registrare perdite per 1 894 milioni di PTA nel 1990 e per 1 712 milioni nel 1992 (parte IV, decimo paragrafo).

61 La Commissione, nutrendo seri dubbi sull'idoneità del programma di ristrutturazione presentato a garantire la redditività della Intelhorce, poiché sia nella versione iniziale sia in quella modificata l'impresa registrava costanti risultati finanziari negativi, chiedeva il 18 marzo 1991 alle autorità spagnole di presentare un nuovo piano. Benché queste si fossero proposte di farlo, alla data della decisione impugnata (25 marzo 1992) ciò non era avvenuto (parte VII, dal quattordicesimo al diciottesimo paragrafo).

62 Sulla base degli elementi esposti la Commissione ha correttamente deciso che il programma presentato non contribuiva ad una vera ristrutturazione che garantisse pienamente la redditività della Intelhorce. Essa aveva quindi ragione di escludere la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato nel caso in esame.

b) *Sull'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato*

63 Il Regno di Spagna ritiene che gli aiuti concessi alle imprese Imepiel e Intelhorce vadano qualificati come aiuti settoriali ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, a norma del quale possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche,

sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Infatti, tenuto conto della situazione dell'industria interessata, tali aiuti erano necessari. Essi miravano a ristabilire la redditività a lungo termine delle imprese. Essi erano connessi alla ristrutturazione del settore, in quanto rientravano nel piano per l'efficienza economico-finanziaria elaborato dal Patrimonio del Estado e dagli acquirenti. Essi erano peraltro conformi al principio di proporzionalità, perché producevano distorsioni minime sul mercato.

64 Nel sedicesimo paragrafo della parte VI della decisione Imepiel e nel decimo della parte VII della decisione Intelhorce la Commissione dichiara che gli aiuti a queste due imprese appartengono alla categoria degli aiuti alle imprese in difficoltà, in quanto la situazione finanziaria delle imprese era da tempo delle più precarie. Orbene, secondo le stesse decisioni, gli aiuti alle imprese in difficoltà sono quelli che più comportano il rischio di trasferire in altri Stati membri la disoccupazione e i problemi dell'impiego perché sono utilizzati per preservare lo status quo, impedendo alle forze che operano nell'economia di mercato di esplicare le loro normali conseguenze, vale a dire la scomparsa delle imprese non competitive nel processo di adeguamento alle mutate condizioni della concorrenza.

65 Secondo le due decisioni, per questo motivo la Commissione valuta in modo restrittivo la compatibilità degli aiuti per la ristrutturazione di imprese in difficoltà. In particolare, la Commissione richiede che l'intervento pubblico sia strettamente riservato alle operazioni che garantiscono l'attuazione di un valido programma di ristrutturazione o di riconversione in grado di ripristinare l'efficienza economico-finanziaria a lungo termine del beneficiario; il programma deve inoltre prevedere una contropartita dell'aiuto, nella forma di un contributo del beneficiario allo sviluppo dell'intero settore a livello comunitario tramite una riduzione della sua presenza sul mercato.

66 Per quanto riguarda la Imepiel, la Commissione ha rilevato (ventesimo paragrafo della parte VI) di non avere ricevuto all'atto della privatizzazione un piano di ristrutturazione che dimostrasse il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria futura dell'impresa, comportasse una riduzione della sua capacità produttiva e indicasse una diminuzione della sua presenza sul mercato. Infatti, il piano presentato dagli acquirenti per il futuro dell'impresa prevedeva un aumento della produzione, invece della riduzione necessaria affinché la ristrutturazione fosse vantaggiosa per il settore interessato a livello comunitario (diciannovesimo paragrafo della parte VI).

67 La Commissione ha ragione di ritenere che gli aiuti alle imprese in difficoltà, per essere considerati compatibili con l'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, devono essere connessi a un piano di ristrutturazione mirante a ridurre o a riorientare le loro attività. Dato che, secondo il piano presentato in occasione della privatizzazione della Imepiel, l'aiuto criticato aveva l'unico effetto di consentire al beneficiario la prosecuzione delle sue attività su scala ancora maggiore, la Commissione ha legittimamente escluso l'applicazione della deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

68 Per quanto riguarda la Intelhorce, la Commissione ha rilevato (tredicesimo paragrafo della parte VII) che nessuno dei programmi di ristrutturazione proposti prevedeva impegni precisi per la riduzione della capacità produttiva. Il programma iniziale prevedeva anzi un rilancio delle attività dell'impresa tramite un incremento del 91% delle sue vendite complessive (produzione tradizionale più rete di negozi). Anche se il programma modificato prevedeva una leggera contrazione delle vendite, pari al 6,5%, tra il 1990 e il 1992, nulla impediva alla Intelhorce di espandere nuovamente le sua attività dopo il 1992 per sfruttare le capacità rimaste inutilizzate.

69 Di conseguenza, nemmeno la Intelhorce poteva fruire della deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett c), del Trattato.

Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato

70 Il Regno di Spagna sostiene che le decisioni impugnate violano l'art. 190 del Trattato in quanto la Commissione non giustifica la contraddizione tra il trattamento riservato agli aiuti concessi dallo Stato fino al 1988 e al 1989, giudicati compatibili, e quello riservato ai conferimenti successivi motivati dalla privatizzazione, che sono stati ritenuti incompatibili. Secondo il Regno di Spagna, gli aiuti erogati in occasione della privatizzazione si ricollegano direttamente a quelli precedenti e perseguono gli stessi scopi.

71 A tal proposito, è sufficiente rilevare che la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato comune si basa su un'analisi individuale dei conferimenti in questione e non su un raffronto con interventi precedenti, la cui legittimità non è in discussione.

72 Il motivo fondato sulla violazione dell'art. 190 del Trattato va pertanto respinto.

Sull'illegittimità dell'obbligo di restituzione

73 Nelle cause C-279/92 e C-280/92 il Regno di Spagna osserva che l'obbligo di restituire gli aiuti imposto dall'art. 3 delle decisioni 92/318 e 92/321 viola il principio di proporzionalità, quello della certezza del diritto e quello del legittimo affidamento, oltre che l'obbligo di adeguata motivazione. Il ricorrente rileva in particolare che non basta che un aiuto venga dichiarato contrario all'art. 92 perché sorga immediatamente l'obbligo di restituzione. Secondo il ricorrente, questa è una facoltà

conferita alla Commissione, che deve motivare la sua eventuale decisione di avvalersene. Orbene, se in linea di principio l'obbligo di restituzione non è sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti, questo non vuol dire che esso non lo sia mai. Bisognerebbe infatti analizzare caso per caso per accertare se vi sia un reale equilibrio tra il vantaggio ottenuto ed il pregiudizio provocato, o se invece, in un determinato caso, l'obbligo imposto dalla Commissione sia sproporzionato.

74 Al riguardo, il Regno di Spagna ritiene che l'obbligo di restituire i capitali conferiti dal Patrimonio del Estado è totalmente sproporzionato rispetto alle eventuali minime conseguenze negative di tali aiuti per la libera concorrenza negli scambi intracomunitari, se si tiene conto delle gravi conseguenze che ne deriverebbero per i creditori, del pregiudizio per i lavoratori e della situazione di conflitto sociale latente, della disoccupazione e del livello di sviluppo anormalmente basso delle regioni interessate.

75 Secondo la giurisprudenza della Corte, il recupero di un aiuto di Stato illegittimamente concesso, onde ripristinare lo status quo ante, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato (sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, citata, punto 66).

76 Peraltro, uno Stato membro le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali contenute nell'art. 93 non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui sia stato ordinato di ripetere l'aiuto (sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3437, punto 17). Esso non può nemmeno invocare, a tale scopo, il principio della certezza del diritto.

77 Nel caso presente il Regno di Spagna non ha esposto nessun argomento che conduca a derogare a tali regole.

78 Per quanto concerne l'obbligo di motivazione, va ricordato che nella sentenza della Corte 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punto 24), cui fanno riferimento le decisioni impugnate, la Corte ha giudicato che ove, contrariamente alle disposizioni dell'art. 93, n. 3, del Trattato, la sovvenzione programmata sia già stata corrisposta, la decisione della Commissione può assumere la forma di un'ingiunzione alle autorità nazionali di ordinarne la restituzione. In tal caso, la Commissione non è tenuta ad esporre specifici motivi per giustificare l'esercizio del potere che la Corte le ha così riconosciuto.

79 Nella causa C-279/92 il Regno di Spagna sostiene anche che, essendo attualmente in corso una procedura per insolvenza, la Imepiel si trova nell'impossibilità di eseguire il provvedimento imposto dalla Commissione.

80 Secondo la giurisprudenza della Corte, eventuali difficoltà, procedurali o di altro tipo, nell'esecuzione dell'atto impugnato non possono incidere sulla legittimità di quest'ultimo (sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, citata, punto 63). Il fatto che successivamente all'impugnata decisione la Imepiel sia stata sottoposta ad una procedura fallimentare è quindi irrilevante nella presente causa.

81 Nella causa C-280/92, infine, il Regno di Spagna imputa alla Commissione un errato calcolo dell'importo da restituire. Esso ricorda al riguardo che, secondo la decisione impugnata, l'aiuto contenuto nell'aumento di capitale ammonta a 4 405 milioni di PTA, ovvero la differenza tra 5 869 e 1 464 milioni di PTA. Quest'ultima cifra rappresenterebbe il valore attuale, al momento della vendita, del prezzo nomi-

nale di 2 000 milioni di PTA che doveva essere versato dagli acquirenti della Intelhorce in tre rate (attualizzazione calcolata applicando il tasso di interesse fissato dallo Stato spagnolo per le proprie obbligazioni ICO emesse nel giugno 1989). Orbene, secondo il Regno di Spagna, tale calcolo matematico della somma da restituire è errato. Se non può tenersi conto di tutto il prezzo di acquisto, perché è il suo pagamento è stato suddiviso in tre rate, nemmeno il conferimento di capitale deve essere preso integralmente in considerazione, perché neanch'esso è stato pagato in un'unica soluzione.

82 A tenore del quinto paragrafo della parte IV della decisione impugnata:

«(...) l'apporto di capitali di 5 869 milioni di PTA effettuato dallo Stato spagnolo prima della vendita svolge un ruolo basilare nel programma di ristrutturazione. I fondi sono stati depositati dallo Stato su un conto bancario bloccato al quale i dirigenti di Intelhorce possono attingere solo gradualmente, con l'obbligo di fornire allo Stato la prova di avere effettuato investimenti in attività materiali o immateriali d'importo pari a quello prelevato. Il conto è disponibile solo in base al seguente calendario:

— una prima quota di 1 869 milioni di PTA è disponibile immediatamente dopo la vendita senza giustificazioni e può venire utilizzata per spese diverse da investimenti;

— due successive quote di 1 500 milioni di PTA ciascuna saranno disponibili solo il 1° luglio 1991 e, rispettivamente, 1992;

— un'ultima quota di 1 000 milioni di PTA sarà disponibile solo il 1° luglio 1993».

83 La Commissione sostiene che tale importo aveva costituito un esborso per lo Stato al momento del trasferimento della proprietà delle azioni e pertanto faceva parte del patrimonio della società al momento della vendita, anche se la possibilità di disporne era soggetta a determinate condizioni. Essa sottolinea che generalmente le somme depositate su un conto bancario producono interessi a favore del titolare, in questo caso la Intelhorce, e che non le risulta che ciò non si sia verificato nel caso di specie.

84 Poiché il Regno di Spagna non ha contestato che i capitali conferiti abbiano prodotto interessi a beneficio della Intelhorce a partire dalla vendita, il metodo seguito dalla Commissione per calcolare l'importo dell'aiuto non sembra errato.

85 Da quanto precede discende che nella causa C-278/92 occorre annullare gli artt. 2, secondo comma, 3, 4 e 5 della decisione 92/317 e che nelle cause C-279/92 e C-280/92 il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

86 A norma dell'art. 69, n. 2, secondo comma, del regolamento di procedura, quando vi sono più parti soccombenti la Corte decide sulla ripartizione delle spese. Poiché la Commissione è rimasta soccombente nella causa C-278/92 ed il Regno di Spagna nelle cause C-279/92 e C-280/92, si deve statuire che le spese saranno per un terzo a carico della Commissione e per due terzi a carico del Regno di Spagna.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Sono annullati gli artt. 2, secondo comma, 3, 4 e 5 della decisione della Commissione 25 marzo 1992, 92/317/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Spagna alla Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, ora Mediterráneo Técnica Textil SA, e al suo acquirente.**

2) **Nelle cause C-279/92 e C-280/92 i ricorsi sono respinti.**

3) **Le spese saranno sopportate per un terzo dalla Commissione e per due terzi dal Regno di Spagna.**

Due Mancini Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 settembre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due