SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

2 settembre 2010 *

Nel procedimento C-290/07 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 14 giugno 2007,

Commissione europea, rappresentata dal sig. J. Flett, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Scott SA, con sede in Saint-Cloud (Francia), rappresentata dal sig. J. Lever, QC (Queen's Counsel), dai sigg. R. Griffith e M. Papadakis, solicitors, nonché dai sigg. P. Gardner e G. Peretz, barristers, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da:

Département du Loiret, rappresentato dal sig. A. Carnelutti, avocat

interveniente in sede d'impugnazione,

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. G. de Bergues, S. Seam e F. Million, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. E. Levits (relatore), J.-J. Kasel, M. Safjan e dalla sig.ra M. Berger, giudici

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 17 dicembre 2009,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 febbraio 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione delle Comunità europee chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 29 marzo 2007, causa T-366/00, Scott/Commissione (Racc. pag. II-797; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), mediante la quale il Tribunale ha annullato l'art. 2 della decisione della Commissione 12 luglio 2000, 2002/14/CE, relativa all'aiuto di Stato concesso dalla Francia a favore di Scott Paper SA/Kimberly-Clark (GU L 12, pag. 1; in prosieguo: la «decisione contestata»), in quanto riguarda l'aiuto concesso sotto forma di prezzo preferenziale per un terreno attrezzato.

Contesto normativo

2 Il regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo [88] del Trattato CE (GU L 83, pag. 1) è sostanzialmente inteso, stando al suo secondo «considerando», a codificare e stabilizzare la prassi costante della Commissione nell'applicazione dell'articolo 88 CE, in conformità con la giurisprudenza della Corte.

3 L'art. 6, n. 1, di tale regolamento precisa che la decisione di avviare un procedimento di indagine formale sui nuovi aiuti notificati «invita lo Stato membro e tutti gli altri interessati a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di norma non superiore a un mese», che può essere prorogato in determinati casi debitamente giustificati.

4 L'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999 così dispone:

«Se lo Stato membro interessato, nonostante un sollecito (…), non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione o fornisce informazioni incomplete, la Commissione adotta una decisione con la quale richiede tali informazioni (…)».

I fatti

5 La Scott Paper Company è una società di diritto americano produttrice di carta ad uso sanitario e domestico. Allo scopo di permettere l'installazione di una fabbrica di

produzione in Francia, la Bouton Brochard Scott SA, cui è subentrata la Scott SA (in prosieguo: la «Scott»), controllata francese della società americana, il dipartimento del Loiret e la città di Orléans, in base ad una convenzione del 12 settembre 1987, hanno affidato il compito di realizzare il complesso degli studi e dei lavori necessari ai fini dell'assetto dei terreni richiesti per tale stabilimento, di una superficie di circa 68 ettari, alla società ad economia mista per le infrastrutture del Loiret (in prosieguo: la «Sempel»).

6 I terreni di cui trattasi erano stati ceduti alla Sempel, per la somma simbolica di un franco, dalla città di Orléans che li aveva, a sua volta, precedentemente acquistati mediante tre transazioni, aventi ad oggetto rispettivamente 30 ettari nel 1975, 32,5 ettari nel 1984 e 5,5 ettari nel 1987. La città di Orléans e il dipartimento del Loiret avevano assunto l'impegno di finanziare i costi di riassetto del sito per un importo di FRF 80 milioni.

7 Alla fine del 1987, la Sempel ha venduto alla Scott una parte dei terreni oggetto di riassetto, cioè 48 ettari dei 68 ettari disponibili, per un importo di FRF 31 milioni, pari a circa EUR 4,7 milioni, conformemente all'accordo stipulato il 31 agosto 1987 tra la città di Orléans, il dipartimento del Loiret e la Scott (in prosieguo: l'«accordo Scott)».

8 Tale vendita non è stata notificata alla Commissione a norma del regime degli aiuti di Stato.

9 Nel gennaio 1996, le azioni della Scott sono state rilevate dall'impresa Kimberly-Clark Corp. Quest'ultima ha annunciato la chiusura dello stabilimento nel gennaio 1998. Gli attivi dello stabilimento, cioè il terreno e le sue installazioni, sono stati rilevati dalla Procter & Gamble nel giugno 1998.

10 A seguito del rapporto della Corte dei conti francese per l'anno 1996, nel quale si commenta la cessione del terreno alla Scott, la Commissione ha ricevuto una denuncia. Essa ha deciso, nel maggio 1998, di avviare il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE, che è sfociato nell'adozione della decisione contestata.

11 Nella sua versione modificata dal corrigendum del 2 marzo 2001, detta decisione dichiara incompatibile con il mercato comune l'aiuto di Stato – erogato, sotto forma di prezzo preferenziale di vendita del terreno di una superficie di 48 ettari, per un importo stimato di FRF 39,588 milioni, ovvero circa EUR 6,03 milioni, oppure, in valore attualizzato, della somma di FRF 80,77 milioni, cioè EUR 12,3 milioni, e di una tariffa preferenziale della tassa di risanamento – concesso a favore della Scott, che le autorità francesi avrebbero dovuto determinare. Detta decisione impone, al suo art. 2, la restituzione delle somme già illegittimamente versate a questo titolo.

La procedura dinanzi alla Commissione

12 Tra il mese di gennaio 1997 e il mese di aprile 1998, la Commissione ha inviato alle autorità francesi diverse domande di informazioni alle quali queste ultime hanno parzialmente risposto.

13 La Commissione ha deciso, il 20 maggio 1998, di avviare il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE e ne ha informato le autorità francesi con lettera del 10 luglio 1998. Detta decisione è stata oggetto di una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 30 settembre 1998 (GU C 301, pag. 4) e concedeva alle parti interessate il termine di un mese a decorrere dalla pubblicazione per presentare le loro osservazioni.

14 La Scott e le autorità francesi hanno presentato le loro osservazioni alla Commissione rispettivamente il 23 e il 25 novembre 1998.

15 Poiché le domande di informazioni complementari inviate alle autorità francesi allo scopo di stabilire il valore di mercato del terreno controverso erano state soltanto parzialmente soddisfatte, la Commissione ha ingiunto a queste ultime l'8 luglio 1999, in applicazione dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 659/1999, di fornirle «tutti i documenti, le informazioni e i dati necessari per valutare gli elementi di aiuto e la compatibilità delle misure in favore [della Scott]». Tale ingiunzione individuava inoltre determinati documenti e informazioni specifici. Tale domanda ha ricevuto il 15 ottobre 1999 una risposta soltanto parziale da parte delle autorità francesi.

16 In seguito ad una riunione, in data 7 dicembre 1999, tra i rappresentanti della Commissione e quelli del governo francese, accompagnati dai rappresentanti della Scott, la Commissione ha autorizzato la produzione di nuovi elementi relativi all'aiuto controverso entro la fine del 1999.

17 In risposta a detto invito, la Scott ha inviato una lettera alla Commissione il 24 dicembre 1999, contenente talune informazioni complementari (in prosieguo: la «lettera della Scott»), mentre le autorità francesi, per parte loro, hanno comunicato analoghe informazioni con lettere del 7 gennaio e del 21 febbraio 2000.

18 Il 12 gennaio e il 22 febbraio 2000, la Commissione ha informato la Scott che non poteva versare agli atti le osservazioni complementari contenute nella sua lettera del 24 dicembre 1999.

19 Sulla base dell'insieme delle informazioni e delle prove di cui disponeva, la Commissione ha adottato la decisione contestata.

20 Dopo aver constatato, al punto 29 di detta decisione che il terreno controverso non era stato venduto alla Scott nell'ambito di una procedura di offerta incondizionata, né era stato oggetto di una valutazione del prezzo da parte di un esperto indipendente, e sottolineando al contempo ripetutamente, in particolare ai punti 31, 32, 97, 160, 166 e 168 della stessa decisione, che essa aveva invano tentato di ottenere presso le autorità francesi le informazioni complete atte a permetterle di procedere all'esame dell'aiuto controverso, la Commissione ha determinato l'importo dell'aiuto illegittimo da restituire.

21 A tale scopo, essa ha proceduto al raffronto tra il prezzo di mercato di un terreno simile e il prezzo effettivamente pagato dalla Scott.

22 Per determinare quale avrebbe potuto essere nel 1987 il prezzo di mercato del terreno controverso, la Commissione ha considerato i costi sostenuti dalla città di Orléans per acquistare tale terreno e realizzarvi le infrastrutture richieste per l'installazione della Scott.

23 Quanto al terreno non attrezzato, la Commissione si è basata sul prezzo medio pagato dalla città di Orléans all'atto dei tre acquisti di terreni, da cui sono risultati i 48 ettari del terreno controverso, dal 1975 al 1987, cioè FRF 10,9 milioni. Tale valore era corroborato dal testo del verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994 e corrispondeva approssimativamente alla valutazione presentata dalle autorità francesi nelle loro lettere del 17 marzo e del 29 maggio 1997, come risulta dal punto 15 della decisione contestata.

24 Per quanto riguarda le infrastrutture realizzate sul terreno controverso, la Commissione ha preso in considerazione i costi sostenuti dalla Sempel come risulta dal suo bilancio di liquidazione, cioè FRF 140,4 milioni, come è esposto al punto 19 di detta decisione.

25 Dopo aver dedotto da detta somma in particolare i costi legati ai prestiti contratti dalla Sempel, nonché il prezzo di FRF 31 milioni pagato dalla Scott per il terreno controverso, la Commissione ha stimato in FRF 39,588 milioni l'importo dell'aiuto pubblico versato alla Scott.

26 In tali circostanze, il dispositivo della decisione contestata è stato formulato nel modo seguente:

«*Articolo 1*

L'aiuto di Stato sotto forma di prezzo preferenziale di un terreno e di tariffa preferenziale della tassa di risanamento, che la Francia ha concesso a favore di Scott per un importo di 39,58 milioni di FRF (6,03 milioni di EUR) o, in valore attualizzato, di 80,77 milioni di FRF (12,3 milioni di EUR) per quanto riguarda il prezzo preferenziale del terreno, e per un importo che le autorità francesi dovranno determinare conformemente al metodo di calcolo fissato dalla Commissione, per quanto riguarda il secondo elemento, è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

1. La Francia adotta tutte le misure necessarie per recuperare presso il beneficiario l'aiuto di cui all'articolo 1, già posto illegalmente a [sua] disposizione.

2. Il recupero è effettuato senza indugio conformemente alle procedure del diritto nazionale purché permettano l'esecuzione immediata e effettiva della presente decisione. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi maturati a decorrere dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione del beneficiario fino alla data del suo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 3

La Francia informa la Commissione, entro il termine di due mesi a decorrere dalla data della notifica della presente decisione, delle misure adottate per conformarvisi.

Articolo 4

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

27 A sostegno del suo ricorso di annullamento parziale della decisione contestata, la Scott ha fatto valere quattro motivi vertenti, segnatamente, sulla violazione delle forme sostanziali di detta decisione, in quanto la Commissione non aveva preso in considerazione taluni documenti e informazioni trasmessi dalla Scott alla scadenza del termine previsto nella decisione di avvio del procedimento d'indagine. Essa sosteneva inoltre, con il suo quarto motivo, che la Commissione era incorsa in diversi errori di

valutazione nella fissazione dell'importo dell'aiuto, in particolare nella ripartizione della cifra di FRF 31 milioni pagati dalla Scott per il terreno controverso.

28 La Commissione ha chiesto l'integrale rigetto del ricorso, ma ha anche ammesso, nel suo controricorso, di aver commesso un errore nel considerare che la somma di FRF 31 milioni pagata dalla Scott servisse all'acquisizione della parcella di 68 ettari e non a quella del terreno controverso. Il 21 marzo 2001, essa ha pertanto corretto la decisione contestata ed ha conseguentemente ridotto l'importo dell'aiuto da recuperare.

29 Il Tribunale ha preliminarmente esaminato la ricevibilità, contestata dalla Commissione, di quattro documenti allegati dalla Scott al suo ricorso. A tale titolo, esso ha precisato, al punto 44 della sentenza impugnata, che detti documenti erano validamente allegati all'atto di ricorso e che, quindi, essi facevano parte del fascicolo esaminato dal Tribunale. Esso ha ritenuto, pertanto, che la loro ricevibilità non fosse in discussione. Esso ha precisato che la Commissione contestava in realtà il fatto che tali documenti venissero presi in considerazione nel contesto della valutazione della legittimità della decisione contestata, nei limiti in cui essi non facevano parte del fascicolo della Commissione nel corso del procedimento amministrativo.

30 Il Tribunale, dopo essersi espresso su tre di questi documenti, accogliendo gli argomenti della Commissione per i primi due e respingendo l'eccezione di irricevibilità per il terzo, ha dichiarato che la Commissione aveva a torto rifiutato di versare agli atti la lettera della Scott.

31 Ai punti 58-61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha, in particolare, sottolineato che, viste le circostanze di specie e considerato il fatto che la Commissione aveva accettato informazioni analoghe incluse nelle lettere delle autorità francesi del 7 gennaio e del 21 febbraio 2000, essa avrebbe dovuto prendere in considerazione le informazioni contenute nella lettera della Scott.

32 Pertanto, il Tribunale ha concluso, al punto 63 della sentenza impugnata, che tale lettera poteva essere fatta valere dalla Scott per contestare la legittimità della decisione contestata. Su questa base, esso ha direttamente esaminato il quarto motivo di annullamento, relativo al fatto che sarebbero stati commessi errori di valutazione nel calcolo dell'ammontare dell'aiuto controverso.

33 Al riguardo, il Tribunale ha svolto un ragionamento in tre fasi.

34 In primo luogo, esso ha rilevato che la Commissione era incorsa in errori di metodo e di calcolo nonché in imprecisioni nei dati raccolti per le sue valutazioni.

35 Il Tribunale ha in particolare sottolineato che, optando per il metodo dei costi allo scopo di stimare il valore di mercato del terreno controverso, la Commissione aveva compiuto errori tanto nella scelta di detto metodo quanto nella sua applicazione.

36 In tal senso, da una parte, il Tribunale ha dichiarato, al punto 106 della sentenza impugnata, che la Commissione si è basata su informazioni accessorie e indirette, optando per il metodo dei costi di acquisto al fine di stabilire il valore del terreno controverso non attrezzato.

37 Dall'altra, esso ha constatato, ai punti 110 e 111 della sentenza impugnata, che la Commissione è incorsa in un errore di calcolo nella determinazione del prezzo di acquisto del terreno controverso da parte della città di Orléans, errore che dà luogo a un valore del terreno controverso non attrezzato che si avvicina alla stima compiuta dalle autorità francesi durante il procedimento amministrativo cui si fa riferimento al punto 15 della decisione contestata. Al punto 111 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che tale errore, sebbene giocasse a favore della Scott, era inescusabile. Orbene, senza tale errore, la Commissione avrebbe probabilmente notato che i dati

contenuti nel verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994 non confermavano necessariamente le sue valutazioni.

38 Ai punti 114-119 di tale sentenza il Tribunale ha dichiarato, inoltre, che i dati utilizzati dalla Commissione erano imprecisi. In tal senso, poiché il terreno ceduto alla Scott era stato acquistato dagli enti territoriali locali francesi in tre fasi nel corso di un periodo che si estende dal 1975 al 1984, la Commissione non poteva fondarsi sul prezzo medio derivante da tali transazioni per stimare il valore di mercato del terreno controverso non attrezzato nel 1987.

39 Del pari, per quanto riguarda la stima del valore degli interventi di riassetto sul terreno controverso, il Tribunale ha individuato, ai punti 120-122 della sentenza impugnata, taluni indizi che avrebbero dovuto far dubitare la Commissione dell'affidabilità dello strumento di cui essa si era avvalsa al riguardo, cioè i costi sostenuti dalla Sempel per la realizzazione di tali infrastrutture. In particolare, esso sottolinea che la Commissione non aveva tenuto conto della divergenza tra la superficie della fabbrica da costruire, come menzionata nell'accordo Scott e la superficie della fabbrica effettivamente realizzata, come menzionata nel verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994. Del pari, la divergenza tra l'importo dei lavori da realizzare come risultante dall'accordo Scott e il costo dei lavori che risulta dal bilancio di liquidazione della Sempel non è stata presa in considerazione. Il Tribunale considera che la Commissione avrebbe quantomeno dovuto interrogare la Scott sulle divergenze evidenziate da questi ultimi elementi.

40 In secondo luogo, il Tribunale ha considerato che, se la Commissione avesse debitamente preso in considerazione le informazioni e le valutazioni contenute nella lettera della Scott e nelle successive osservazioni delle autorità francesi, avrebbe dovuto constatare le importanti divergenze relative alla stima del valore di mercato del terreno controverso. Orbene, esso ha sottolineato ai punti 137 e 138 della sentenza impugnata che, dinanzi a siffatti dubbi, la Commissione avrebbe necessariamente dovuto avvalersi di altri strumenti di valutazione, come la perizia di un esperto indipendente vertente sul valore di mercato del terreno controverso o, almeno, chiedere più ampie

informazioni alla Scott e alle autorità francesi con riferimento alle valutazioni cui esse si sono richiamate nelle loro osservazioni.

41 In terzo luogo, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non poteva trincerarsi dietro il suo diritto di adottare una decisione in materia di aiuti di Stato sulla base dei soli documenti disponibili, allorché, in seguito ad un'ingiunzione di fornire informazioni, lo Stato membro interessato non abbia dato prova della cooperazione richiesta.

42 Sulla base di tale motivazione articolata in tre parti, il Tribunale ha concluso che la Commissione ha violato, con la decisione contestata, l'obbligo ad essa incombente di condurre la fase di esame prevista all'art. 88, n. 2, CE in modo diligente, e ha, conseguentemente, accolto il quarto motivo di ricorso. Pertanto, senza procedere all'esame degli altri tre motivi di ricorso, il Tribunale ha annullato l'art. 2 della decisione contestata.

Conclusioni delle parti

43 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata e statuire sulle questioni che sono oggetto dell'impugnazione o, per tutte le questioni per le quali dovesse ritenere che la controversia non sia matura per la decisione, rinviare gli atti al Tribunale perché statuisca;

— condannare la Scott a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte;

— condannare la Repubblica francese a sopportare le proprie spese, sostenute sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte.

44 La Scott chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la Commissione alle spese.

45 Il dipartimento del Loiret, il quale mediante ordinanza del presidente della Corte 17 luglio 2008 è stato ammesso ad intervenire a sostegno della Scott, chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la Commissione alle spese.

Sull'impugnazione

46 I motivi dedotti dalla Commissione a sostegno della sua impugnazione sono, in particolare, diretti contro le diverse parti dell'iter logico seguito dal Tribunale nella sentenza impugnata.

47 Così, in particolare, i motivi da nono a dodicesimo, che occorre esaminare per primi, sono diretti contro la prima parte dell'argomentazione del Tribunale.

Sui motivi da nono a dodicesimo, vertenti sostanzialmente sul fatto che il Tribunale avrebbe ecceduto le proprie prerogative nell'esercizio del controllo giurisdizionale ad esso spettante

Argomenti delle parti

48 Ai sensi del suo nono motivo, la Commissione contesta al Tribunale di aver giudicato, in particolare ai punti 105-108 della sentenza impugnata, che essa avrebbe utilizzato a torto, al fine di stimare il valore del terreno controverso e delle sue attrezzature, il metodo dei costi sostenuti dalle autorità francesi e avrebbe, quindi, violato il suo obbligo di esaminare in modo imparziale e diligente i fatti di specie.

49 Orbene, in assenza, alla data della concessione dell'aiuto contestato, di qualsiasi valutazione di esso o dell'organizzazione di un bando di gara pubblico, essa sarebbe stata legittimata a utilizzare tale metodo.

50 Al riguardo, da una parte, la Commissione disporrebbe di un ampio margine discrezionale della scelta del metodo di stima del valore del terreno e delle sue infrastrutture.

51 D'altra parte, il metodo dei costi sarebbe particolarmente appropriato per quanto riguarda un'operazione caratterizzata dalla vendita di un terreno che include infrastrutture adattate alle esigenze del beneficiario.

52 Ciò facendo, il Tribunale avrebbe imposto alla Commissione di chiedere informazioni complementari alle autorità francesi e alla Scott o ancora di avvalersi di un esperto esterno in circostanze in cui essa avrebbe avuto invece il diritto di utilizzare il metodo dei costi, come risulta dalla comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (GU 1997, C 209, pag. 3).

53 Da ultimo, in contrasto con quanto dichiarato dal Tribunale al punto 139 della sentenza impugnata, la Commissione non avrebbe alcun motivo per privilegiare il prezzo del terreno controverso come risultante dalla vendita tra la Scott/Kimberly-Clark e la Procter & Gamble, realizzata nel 1998, per stabilire il valore che il bene avrebbe avuto undici anni prima.

54 La Scott afferma che le obiezioni della Commissione sono basate su una lettura non corretta della sentenza impugnata. Così, il Tribunale avrebbe censurato la Commissione non per essersi basata sul metodo dei costi, bensì per non aver considerato altri metodi di stima del valore del terreno controverso.

55 Il dipartimento del Loiret sottolinea che la Commissione era tenuta a verificare tutti i metodi di stima del valore del terreno controverso e a scegliere soltanto il più affidabile. Orbene, il metodo dei costi adottato dalla Commissione sarebbe soltanto sussidiario rispetto ai metodi diretti di valutazione.

56 Per quanto riguarda il decimo motivo d'impugnazione, la Commissione sottolinea che essa si è fondata sulla stima del valore del bene di cui trattasi che sarebbe più vantaggiosa per la Scott. Inoltre, in contrasto con quanto dichiarato dal Tribunale, ad essa non spettava chiarire le divergenze esistenti tra i costi risultanti dai conti della Sempel e l'importo pattuito nell'accordo Scott.

57 Al riguardo, la Scott ribatte che il Tribunale si è semplicemente limitato a giudicare che la Commissione non poteva prendere le mosse, per stimare il valore di mercato delle infrastrutture realizzate sul terreno controverso, dalle spese sostenute dalla Sempel.

58 Per quanto riguarda l'undicesimo motivo d'impugnazione, la Commissione contesta al Tribunale di aver considerato, al punto 118 della sentenza impugnata, che il verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994 conteneva soltanto una sintesi molto concisa e senza spiegazioni dettagliate del costo del terreno non attrezzato. In tal modo, il Tribunale eccederebbe le proprie prerogative di controllo in un settore in cui la Commissione disporrebbe di un ampio margine di discrezionalità.

59 Per contro, la Scott fa valere che i riferimenti delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans, indicati dalla Commissione nella sua impugnazione, non sono corretti alla luce degli allegati forniti dalla Commissione stessa. La Scott conclude pertanto che tale elemento va respinto.

60 Per quanto riguarda il dodicesimo motivo, la Commissione afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando, al punto 125 della sentenza impugnata, che essa avrebbe dovuto tenere conto della stima del valore del terreno controverso non attrezzato, come risulta dal controllo fiscale condotto dall'amministrazione francese nel 1993. Così facendo, il Tribunale eccederebbe le proprie competenze.

61 La Scott sottolinea che sarebbe stato più appropriato fondarsi sulla valutazione del terreno controverso effettuata dall'amministrazione fiscale, piuttosto che il metodo dei costi.

Giudizio della Corte

62 Va ricordato preliminarmente che la questione se il Tribunale abbia potuto correttamente concludere, sulla base dei fatti ad esso sottoposti ai fini di una valutazione, se le istituzioni comunitarie siano venute meno oppure no al loro dovere di diligenza, costituisce una questione di diritto soggetta al controllo della Corte nel contesto di un'impugnazione (v. sentenza 3 settembre 2009, causa C-535/06 P, Moser Baer India/Consiglio, Racc. pag. I-7051, punto 34).

63 Ne consegue che i motivi della Commissione aventi ad oggetto siffatta valutazione sono ricevibili.

64 Quanto alla fondatezza di questi motivi, va constatato che, per quanto riguarda il settore degli aiuti di Stato, sebbene la Commissione goda di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico che vanno effettuate nel contesto dell'Unione europea, ciò non implica che il giudice dell'Unione debba astenersi dal controllare l'interpretazione, da parte della Commissione, di dati di natura economica.

65 Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, il giudice dell'Unione è tenuto in particolare a verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte (sentenza 15 febbraio 2005, causa C-12/03 P, Commissione/Tetra Laval, Racc. pag. I-987, punto 39).

66 Tuttavia il giudice dell'Unione, nell'ambito di tale controllo, deve astenersi dal sostituire la propria valutazione economica a quella della Commissione (sentenza 22 novembre 2007, causa C-525/04 P, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-9947,

punto 57). Infatti, il controllo che i giudici dell'Unione esercitano sulle valutazioni economiche complesse condotte dalla Commissione è un controllo ristretto che si limita necessariamente alla verifica dell'osservanza delle regole procedurali e di motivazione, all'esattezza materiale dei fatti, all'assenza di manifesti errori di valutazione e di sviamento di potere (v. sentenza 6 ottobre 2009, cause riunite C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, GlaxoSmithKline Services e a./Commissione, Racc. pag. I-9291, punto 163).

67 È alla luce di questi criteri riguardanti la portata del controllo riconosciuto al giudice dell'Unione dalla giurisprudenza che occorre esaminare i motivi da nono a dodicesimo dell'impugnazione, mediante i quali la Commissione contesta al Tribunale di aver ecceduto le sue competenze giurisdizionali giudicando che essa aveva violato il suo obbligo di diligenza nel determinare il valore di mercato del terreno controverso e, di conseguenza, l'importo dell'aiuto di Stato controverso. Al riguardo, i motivi nono e decimo si riferiscono alla stima del valore delle infrastrutture realizzate sul terreno controverso, mentre l'undicesimo e il dodicesimo motivo si riferiscono alla stima del valore fondiario di tale terreno.

— Per quanto riguarda la scelta del metodo dei costi e la stima del valore di mercato del terreno controverso non attrezzato

68 Preliminarmente, e come ha ricordato l'avvocato generale ai paragrafi 138 e 139 delle sue conclusioni, per verificare se la vendita di un terreno da parte di un'autorità pubblica ad un soggetto privato costituisca un aiuto di Stato, occorre che la Commissione applichi il criterio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato, al fine di determinare se il prezzo pagato dal presunto beneficiario dell'aiuto corrisponda al prezzo che un investitore privato, che agisce in normali condizioni di concorrenza, avrebbe potuto fissare. In generale, l'uso di tale criterio implica una valutazione economica complessa da parte della Commissione (v., in questo senso, sentenze 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punti 10 e 11, e

8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00, Italia e SIM 2 Multimedia/Commissione, Racc. pag. I-4035, punti 38 e 39).

69 Nella fattispecie, è pacifico che la Commissione ha dovuto stimare il valore di mercato di un terreno venduto nel 1987, cioè tredici anni dopo la realizzazione della vendita contestata.

70 È pacifico, inoltre, che la vendita del terreno controverso alla Scott è caratterizzata dall'assenza sia di un bando di gara incondizionato sia di una valutazione da parte di un perito indipendente. Pertanto, come ha rilevato il Tribunale al punto 96 della sentenza impugnata, il compito della Commissione era complesso e poteva dare luogo soltanto ad una stima approssimativa del valore di mercato del terreno controverso.

71 Per pervenire a una stima del valore del terreno controverso nonché delle infrastrutture realizzate e, quindi, determinare l'importo dell'aiuto in esame, la Commissione si è basata sui costi di acquisto e di riassetto di tale terreno controverso.

72 Se è pur vero che, come risulta dalla comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità, il ricorso ad una perizia indipendente è un metodo che consente di ottenere una valutazione del valore di mercato di un terreno, ciò non toglie che il Tribunale ha ecceduto i limiti del suo controllo giurisdizionale, in quanto si è semplicemente limitato a statuire che la Commissione, avendo preferito il metodo dei costi, aveva violato il suo obbligo di diligenza, senza dimostrare che gli elementi così ignorati avrebbero potuto condurre ad una valutazione diversa quanto alla stima dell'importo dell'aiuto. Peraltro, il Tribunale non ha individuato alcun errore manifesto di valutazione.

73 Orbene, in applicazione di detto metodo, la Commissione è pervenuta a determinare un valore di mercato del terreno controverso non attrezzato, pari a FRF 10,9 milioni, che, da una parte, corrisponde approssimativamente alle indicazioni delle autorità francesi comunicate durante il procedimento amministrativo e, dall'altra, è corroborato dal verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994.

74 Occorre in proposito sottolineare che l'elemento primario su cui si è basata la Commissione in tale verbale è chiaramente riconoscibile. Infatti, ivi è menzionata una stima del valore fondiario del terreno controverso non attrezzato all'atto della sua vendita alla Scott. Di conseguenza, la sola circostanza fatta valere dalla Scott, che i riferimenti della Commissione a tale verbale non corrispondono manifestamente al documento che essa ha allegato all'impugnazione, non può essere sufficiente a metterne in discussione la ricevibilità.

75 Inoltre, e per le ragioni sottolineate dall'avvocato generale ai paragrafi 160-163 delle sue conclusioni, la Commissione non doveva necessariamente essere indotta a dubitare dell'attendibilità di tali dati, in quanto questi provengono da una delle autorità pubbliche coinvolte nell'operazione e consistono, secondo il dettato testuale del verbale, in una stima ufficiale iniziale del «valore fondiario» iniziale del terreno controverso.

76 Precisato questo, va anche osservato che la Commissione è certamente incorsa in un errore materiale nel calcolo dell'importo del vantaggio ottenuto dalla Scott, considerando che l'insieme delle parcelle acquistate dalla città di Orléans tra il 1975 e il 1987 corrispondeva al terreno attribuito alla Scott. Non è stato tuttavia dimostrato che, in contrasto con quanto affermato dal Tribunale al punto 113 della sentenza impugnata, senza detto errore, la Commissione si sarebbe necessariamente interrogata sull'attendibilità dei dati che ha utilizzato.

77 Infatti, da una parte, il valore di mercato del terreno controverso su cui si è fondata la Commissione, cioè FRF 16/m², corrispondeva approssimativamente al prezzo medio indicato dalle autorità francesi nelle loro lettere del 17 marzo e del 29 maggio 1997, cioè FRF 15/m².

78 D'altra parte, sapendo che la Commissione ha sottolineato ripetutamente di essersi fondata su una stima assai modesta di detto valore, occorre constatare che l'errore di calcolo individuato dal Tribunale ha giocato a favore della Scott.

79 Da ultimo, anche se si può deplorare il fatto che la Commissione non abbia dato prova di logica perfetta nella determinazione dei costi di acquisto del terreno controverso non attrezzato, considerando il prezzo medio delle tre transazioni scaglionate negli anni tra il 1975 e il 1987, per determinare il valore di mercato del terreno controverso la cui parcella d'origine non è stata individuata, è pur vero che, a fronte di un'operazione tanto complessa, il Tribunale ha ecceduto i limiti del suo controllo giurisdizionale, nelle circostanze della fattispecie, affermando sulla scorta di una presunzione che la Commissione aveva violato l'obbligo di diligenza. Del pari, il Tribunale ha anche omesso di individuare l'errore manifesto di valutazione che la Commissione avrebbe compiuto nella scelta del metodo e nella sua applicazione.

80 In particolare, è assolutamente legittimo che la Commissione abbia preferito basarsi sulle indicazioni date dalle autorità francesi nonché sul verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994, piuttosto che su una valutazione effettuata dall'amministrazione fiscale francese utilizzata durante un controllo fiscale nel corso del 1993. In ogni caso, nelle circostanze di specie, che sono caratterizzate, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 140 delle sue conclusioni, da un'assenza evidente di cooperazione da parte delle autorità francesi, siffatta scelta non può configurare un errore manifesto di valutazione.

— Per quanto riguarda la stima del valore di mercato delle infrastrutture realizzate sul terreno controverso

81 Occorre constatare che, anche per quanto riguarda il valore di mercato delle infrastrutture realizzate sul terreno controverso, il Tribunale non è riuscito ad individuare un errore manifesto di valutazione che la Commissione avrebbe commesso fondandosi sul metodo dei costi e, quindi, esso ha ecceduto i limiti del suo controllo giurisdizionale.

82 Anche se è vero che, come il Tribunale ha osservato ai punti 120 e 121 della sentenza impugnata, dal fascicolo risultavano divergenze nei costi di realizzazione delle infrastrutture e nella loro superficie, occorre tuttavia sottolineare che l'estensione della superficie dello stabilimento rispetto a quanto era originariamente previsto nell'accordo Scott corrisponde approssimativamente al superamento dei costi sostenuti dalla Sempel, come risultanti dal suo bilancio di liquidazione, cioè il 75,5% di superamento per l'80% di estensione.

83 Non si può quindi contestare alla Commissione di non aver chiesto alla Scott chiarimenti in merito, in quanto può essere verosimilmente dedotto un nesso tra l'estensione della superficie dello stabilimento e il superamento dei costi. Quantomeno, il Tribunale ha constatato, al punto 122 della sentenza impugnata, che le parti stesse non erano state in grado all'udienza di spiegare in che modo l'aumento delle dimensioni dello stabilimento avrebbe potuto rimettere in discussione i costi risultanti dal bilancio di liquidazione della Sempel.

84 Risulta, pertanto, dall'insieme di queste considerazioni che il Tribunale, non avendo dimostrato che la Commissione fosse incorsa in un errore manifesto di valutazione nella determinazione del valore di mercato del terreno controverso e delle sue infrastrutture, ha ecceduto i limiti del suo controllo allorché ha considerato, sulla base dei

fatti che esso ha constatato, che la Commissione nel suo esame del valore di mercato del terreno controverso aveva violato l'obbligo di diligenza.

85 Comunque, anche se è vero che il Tribunale ha individuato un errore di calcolo e talune approssimazioni nel metodo e nei calcoli della Commissione, va sottolineato che, nel dispositivo della sentenza impugnata, il Tribunale non ha annullato l'art. 1 della decisione contestata, dal che risulta che esso non ha ritenuto che, nella presente controversia, gli errori e le approssimazioni che hanno viziato il procedimento d'indagine fossero tanto gravi da compromettere la legittimità dell'insieme della decisione contestata.

86 Occorre conseguentemente accogliere i motivi da nono a dodicesimo.

Sul settimo motivo, vertente sul fatto che il Tribunale si è fondato su congetture piuttosto che su prove per mettere in discussione le stime effettuate dalla Commissione

Argomenti delle parti

87 Con il suo settimo motivo, la Commissione contesta al Tribunale di aver dichiarato che essa avrebbe dovuto rimettere in discussione le sue stime sulla base delle informazioni contenute nelle lettere delle autorità francesi e della Scott. Al riguardo, non si tratterebbe di elementi di prova di tale intangibilità da poter suscitare dubbi quanto

alla fondatezza delle valutazioni svolte dalla Commissione, ma piuttosto di asserti che essa non sarebbe necessariamente tenuta a prendere in considerazione.

88 La Scott sostiene che la Commissione sottace la circostanza secondo cui il Tribunale si è basato su elementi di prova. Infatti, le dichiarazioni contenute nella lettera della Scott costituirebbero di per sé elementi di prova.

89 Il dipartimento del Loiret sottolinea che, in ogni caso, i documenti da cui provengono le valutazioni cui fa riferimento la lettera della Scott esistono.

Giudizio della Corte

90 Come ha rilevato il Tribunale ai punti 56 e 95 della sentenza impugnata, la Commissione è tenuta, nell'interesse della buona amministrazione delle norme fondamentali del Trattato CE in materia di aiuti di Stato, a condurre il procedimento di indagine delle misure sotto inchiesta in modo diligente ed imparziale, per poter disporre, all'atto dell'adozione della decisione finale, degli elementi il più possibile completi e affidabili a tale scopo (v., in questo senso, sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 62).

91 Occorre anche ricordare che la legittimità di una decisione in materia di aiuti di Stato deve essere valutata dal giudice dell'Unione alla luce delle informazioni di cui la Commissione poteva disporre quando l'ha adottata (sentenza 15 aprile 2008, causa C-390/06, Nuova Agricast, Racc. pag. I-2577, punto 54).

92 In tale prospettiva occorre anzitutto constatare che il Tribunale non ha censurato la decisione contestata sulla scorta di elementi di cui essa non disponeva al momento della sua adozione.

93 Nella fattispecie, il Tribunale ha considerato, ai punti 124-142 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva ignorato elementi di informazione che avrebbero potuto effettivamente essere utili nella determinazione del valore del terreno controverso.

94 In particolare, come risulta dal punto 125 della sentenza impugnata, il Tribunale ha fatto rinvio alla lettera della Scott, così come a quella delle autorità francesi del 21 febbraio 2000, le quali facevano, in primo luogo, riferimento ad una valutazione del terreno controverso effettuata dall'amministrazione fiscale francese nel 1987. Tali lettere, in secondo luogo, menzionavano anche una perizia sul terreno controverso da parte dello studio Galtier del 1996, nonché una valutazione degli attivi venduti dalla Scott alla Kimberly-Clark Corp., realizzata dal commissario ai conferimenti nel mese di gennaio del 1996.

95 Orbene, per quanto riguarda questi tre documenti, va anzitutto sottolineato che né la Scott né le autorità francesi li hanno forniti alla Commissione durante il procedimento amministrativo. Successivamente tali lettere sono pervenute alla Commissione, quanto meno, entro il termine prorogato eccezionalmente dalla Commissione, con riferimento alla lettera della Scott, o alla scadenza di tale termine, per quanto concerne la lettera delle autorità francesi. Infine, come ha ricordato l'avvocato generale ai paragrafi 120 e 121 delle sue conclusioni, sia la lettera della Scott sia quella delle autorità francesi contenevano soltanto vaghe affermazioni sul valore dei beni di cui trattasi che non potevano bastare ad obbligare la Commissione né a prenderle in considerazione né a riaprire il procedimento di indagine.

96 Al riguardo, in primo luogo, la perizia dello studio Galtier e la valutazione effettuata dal commissario ai conferimenti sono state realizzate nove anni dopo la vendita del terreno controverso alla Scott. In tali circostanze, la Commissione era legittimata a non esaminare il contenuto di tali stime, considerando che essa aveva a disposizione,

con la stima risultante dal verbale delle delibere del consiglio municipale della città di Orléans del 27 maggio 1994, informazioni più attendibili.

97 In secondo luogo, e come ha osservato anche il Tribunale al punto 125 della sentenza impugnata, non è scontato che il valore del terreno controverso calcolato nel contesto di un controllo fiscale indichi il valore di mercato del terreno. Pertanto, e in contrasto con quanto concluso dal Tribunale, la Commissione poteva a buon diritto considerare che non fosse rilevante chiedere la produzione di detta valutazione del terreno controverso da parte dell'amministrazione fiscale.

98 Risulta, pertanto, da quanto precede che il Tribunale ha commesso un errore di diritto giudicando che, alla luce degli elementi di prova di cui disponeva quando ha adottato la decisione contestata, la Commissione non aveva adempiuto il suo obbligo di diligenza per la semplice ragione che, da una parte, essa non aveva chiesto né alla Scott né alle autorità francesi di produrre le valutazioni del terreno controverso cui queste ultime si limitavano a fare riferimento per rimettere in discussione la valutazione sulla quale si era fondata la Commissione e che, dall'altra, essa non ha neppure proceduto alla riapertura del procedimento di indagine.

99 Pertanto, anche il settimo motivo deve essere accolto.

100 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che occorre annullare la sentenza impugnata, in quanto il Tribunale ha dichiarato che la Commissione aveva violato il suo obbligo di esame diligente ed imparziale.

Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

101 In forza dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

102 Dato che il Tribunale ha esaminato esclusivamente il quarto motivo dedotto dalla Scott a sostegno del suo ricorso, la causa va rinviata al Tribunale.

103 Poiché la causa è rinviata al Tribunale, le spese relative alla presente impugnazione restano riservate.

Per questi motivi la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 29 marzo 2007, causa T-366/00, Scott/Commissione è annullata.

2) La causa è rinviata al Tribunale dell'Unione europea.

3) Le spese sono riservate.

Firme