SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
29 aprile 2004 *

Nella causa C-91/01,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Di Bucci e J.M. Flett, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 15 novembre 2000, 2001/779/CE, relativa all'aiuto di Stato al quale l'Italia intende dare esecuzione in favore della Solar Tech srl (GU 2001, L 292, pag. 45), nella parte in cui non ha ammesso l'applicabilità a tale aiuto della maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo prevista per le piccole e medie imprese,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. Rosas e S. von Bahr (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs
cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 5 giugno 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 settembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 21 febbraio 2001, la Repubblica italiana ha proposto, ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 15

novembre 2000, 2001/779/CE, relativa all'aiuto di Stato al quale l'Italia intende dare esecuzione in favore della Solar Tech srl (GU 2001, L 292, pag. 45; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui non ha ammesso l'applicabilità a tale aiuto della maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo prevista per le piccole e medie imprese.

Contesto normativo

2 Il primo 'considerando' della raccomandazione della Commissione 3 aprile 1996, 96/280/CE, relativa alla definizione delle piccole e medie imprese (GU L 107, pag. 4; in prosieguo: la «raccomandazione PMI»), vigente all'epoca dei fatti che hanno dato origine alla controversia in esame, precisa che «l'attuazione del programma integrato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e dell'artigianato (...) richiede l'istituzione di un quadro coerente, visibile ed efficace nell'ambito del quale possa collocarsi la politica delle imprese a favore delle PMI».

3 Conformemente al quattordicesimo 'considerando' della raccomandazione PMI «l'osservanza da parte della Commissione, degli Stati membri, della BEI [Banca europea per gli investimenti] e del FEI [Fondo europeo per gli investimenti] della stessa definizione potenzierebbe la coerenza e l'efficacia delle politiche mirate alle PMI e limiterebbe, di conseguenza, il rischio di distorsioni della concorrenza».

4 Per quanto riguarda i criteri che definiscono le PMI, il sedicesimo e il diciassettesimo 'considerando' della raccomandazione PMI menzionano rispettivamente il criterio del numero di persone occupate e il criterio finanziario.

5 I 'considerando' dal diciottesimo al ventunesimo della raccomandazione PMI dispongono inoltre quanto segue:

«considerando che l'indipendenza è anch'essa un criterio fondamentale, in quanto una PMI appartenente ad un grande gruppo dispone di mezzi e di sostegno inesistenti per le imprese concorrenti di dimensioni equivalenti; che occorre inoltre eliminare le strutture giuridiche composte di PMI che formano un gruppo la cui potenza economica supera in realtà quella di una PMI;

considerando che, quanto al criterio d'indipendenza, gli Stati membri, la BEI e il FEI dovrebbero vigilare affinché la definizione non sia aggirata dalle imprese che, pur rispondendo formalmente a tale criterio, sono di fatto controllate da una sola grande impresa oppure, congiuntamente, da più grandi imprese;

considerando che le partecipazioni detenute dalle società di investimenti pubblici o da imprese di capitali di rischio in genere non fanno perdere ad un'impresa le caratteristiche di PMI e che possono quindi essere considerate trascurabili; che ciò si applica parimenti alle partecipazioni detenute da investitori istituzionali che in genere mantengono rapporti d'indipendenza nei confronti dell'impresa in cui hanno investito;

considerando che occorre trovare una soluzione al problema delle imprese che, pur essendo PMI, rivestono la forma di società per azioni le quali, a motivo della dispersione del loro capitale e dell'anonimato dei loro azionisti, non sono in grado di conoscere con precisione la composizione dell'azionariato né se possiedono o meno il requisito dell'indipendenza».

6 Il ventiduesimo 'considerando' della raccomandazione PMI recita:

«(...) è opportuno fissare soglie piuttosto rigorose per definire le PMI, affinché le misure ad esse destinate avvantaggino effettivamente le imprese che subiscono lo svantaggio della loro dimensione;».

7 L'art. 1, primo trattino, della raccomandazione PMI è del seguente tenore:

«Gli Stati membri, la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti sono invitati:

— a conformarsi alle disposizioni dell'articolo 1 dell'allegato per tutti i loro programmi destinati alle "PMI" (...)».

8 L'art. 1, nn. 1 e 3, dell'allegato della raccomandazione PMI, intitolato «Definizione delle piccole e medie imprese adottata dalla Commissione», prevede:

«1. Le piccole e medie imprese, in appresso denominate "PMI", sono definite come imprese:

— aventi meno di 250 dipendenti, e

— aventi:

— o un fatturato annuo non superiore a 40 milioni di ECU, o un totale di bilancio annuo non superiore a 27 milioni di ECU,

— e in possesso del requisito di indipendenza definito al paragrafo 3.

— (...).

3. Sono considerate imprese indipendenti quelle il cui capitale o i cui diritti di voto non sono detenuti per [il] 25 % o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa, secondo il caso. Questa soglia può essere superata nelle due fattispecie seguenti:

— se l'impresa è detenuta da società di investimenti pubblici, società di capitali di rischio o investitori istituzionali, a condizione che questi non esercitino alcun controllo, individuale o congiunto, sull'impresa;

— se il capitale è disperso in modo tale che sia impossibile determinare da chi è detenuto e se l'impresa dichiara di poter legittimamente presumere che non è detenuto per il 25 % o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa, secondo il caso».

9 Il punto 1.2 della comunicazione della Commissione 96/C 213/04, sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese (GU C 213, pag. 4; in prosieguo: la «disciplina PMI»), in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla causa in esame, recita:

«Il Consiglio europeo di Cannes, nel giugno 1995, ha ribadito nelle sue conclusioni il ruolo determinante delle PMI nella creazione di posti di lavoro e, più in generale, quale fattore di stabilità sociale e di dinamismo economico. È ciononostante assodato che le PMI devono far fronte ad un certo numero di ostacoli che possono frenare il loro sviluppo (...). Tra questi figurano in primo luogo le difficoltà di accesso al capitale e al credito: l'imperfezione dell'informazione, le reticenze dei mercati finanziari ad assumere rischi e le garanzie limitate che le PMI possono offrire ne sono le cause principali. Anche la limitatezza delle risorse delle PMI restringe la loro possibilità d'accesso all'informazione, in particolare in merito alle nuove tecnologie e ai mercati potenziali. Infine l'applicazione di nuove normative comporta spesso per le PMI costi più elevati. Le imperfezioni del mercato, che limitano uno sviluppo delle PMI socialmente auspicabile, giustificano l'approccio generalmente favorevole della Commissione nei confronti degli aiuti di Stato alle PMI sempreché, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE, tali aiuti non alterino le condizioni degli scambi in maniera sproporzionata rispetto al loro contributo alla realizzazione di obiettivi comunitari (...)».

10 Il punto 3.1 della disciplina PMI precisa che «[l]a Commissione rispetterà gli orientamenti contenuti nella presente disciplina ai fini dell'esame dell'applicabilità della deroga dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) agli aiuti di Stato accordati alle PMI».

11 Ai sensi del primo e del quarto comma del punto 3.2 della disciplina PMI, intitolato «*Definizione delle PMI*»:

«Ai fini della presente disciplina, le "PMI" sono definite conformemente alla raccomandazione [PMI]. (...).

(...)

«I tre requisiti (numero massimo di dipendenti, fatturato o stato patrimoniale, indipendenza) sono cumulativi, nel senso che tutti e tre devono sussistere. Il requisito dell'indipendenza, secondo il quale il 25 % o più del capitale della PMI non può essere detenuto da una grande impresa, è derivato dalla prassi seguita in molti Stati membri, dove tale quota è considerata come la soglia che può dar luogo al controllo. Per selezionare unicamente le imprese che effettivamente costituiscono delle PMI indipendenti occorre eliminare le costruzioni giuridiche di PMI che formano un gruppo economico la cui potenza supera quella di una PMI. Ai fini del calcolo del numero massimo di dipendenti e della soglia finanziaria è quindi necessario sommare i dati dell'impresa beneficiaria e di tutte le imprese di cui essa detenga direttamente o indirettamente il 25 % o più del capitale o dei diritti di voto».

12 Al punto 4.2.1, quarto comma, della disciplina PMI, intitolato «Aiuti all'investimento materiale», si precisa quanto segue:

«*Nelle regioni assistite*, la Commissione potrà autorizzare a favore delle PMI aiuti che superino il livello di aiuto regionale all'investimento da essa autorizzato a favore delle grandi imprese nella regione in oggetto, nella misura seguente:

(...)

— 15 punti percentuali al lordo nelle regioni di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), purché il totale non superi il 75 % netto».

13 Ai sensi del punto 1.4 della comunicazione della Commissione 98/C 107/05, relativa alla disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento (GU C 107, pag. 7; in prosieguo: la «disciplina multisettoriale»):

«Nel quadro della disciplina, la Commissione deciderà caso per caso l'intensità di aiuto massima consentita per i progetti soggetti ad obbligo di notificazione. Le intensità di aiuto potrebbero quindi essere inferiori al massimale regionale previsto (...)».

Fatti all'origine della controversia e decisione impugnata

14 Con lettera 24 novembre 1999 la Repubblica italiana notificava alla Commissione il progetto di un aiuto a favore della Solar Tech srl (in prosieguo: la «Solar Tech»), che consisteva in una sovvenzione a fondo perduto per la costruzione di un impianto per la realizzazione di film di silicio amorfo e per la produzione di pannelli solari integrati, impianto ubicato nel Comune di Manfredonia, che si trova nella Regione Puglia, regione assistita ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

15 Con lettera 4 aprile 2000 la Commissione informava il governo italiano della sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE in relazione a tale aiuto.

16 Al termine di tale procedimento, la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

17 Dai punti 7 e 8 della motivazione della decisione impugnata risulta che il 24 % delle quote del capitale della Solar Tech sono detenute dalla Permasteelisa SpA (in prosieguo: la «Permasteelisa»), società capogruppo del gruppo Permasteelisa, che opera nel settore delle facciate continue e degli altri rivestimenti per grandi opere infrastrutturali civili.

18 Ai punti 34-36 della motivazione della decisione impugnata, contenuti nella parte intitolata «La disciplina degli aiuti alle PMI», la Commissione ha precisato quanto segue:

«(34) La disciplina degli aiuti alle PMI indica, al punto 1.2, che le piccole e medie imprese, pur svolgendo un ruolo determinante nella creazione di posti di lavoro, si trovano di fronte ad un certo numero di ostacoli che ne possono frenare lo sviluppo. Tra questi figurano le difficoltà di accesso al capitale e al credito, le difficoltà di accesso all'informazione, alle nuove tecnologie, ai mercati potenziali, i costi derivanti dall'applicazione di nuove normative ecc.

(35) Pertanto, la maggiorazione dell'ammontare degli aiuti previsti in favore delle PMI è giustificata, oltre che dal contributo fornito da tali imprese ai fini dell'interesse comune, dalla necessità di compensare gli svantaggi di

cui soffrono le PMI, considerato il ruolo positivo che queste svolgono. Tuttavia occorre verificare che detta maggiorazione dell'aiuto sia effettivamente destinata ad imprese che soffrono di tali svantaggi. In particolare la definizione di PMI utilizzata deve delimitare la nozione di PMI in modo da comprendervi tutte e soltanto le imprese che producono gli effetti esterni positivi previsti e che soffrono degli svantaggi sopra indicati. Tale definizione non deve dunque spingersi fino a comprendere le numerose imprese di più grande dimensione che non presentano necessariamente gli effetti esterni positivi o gli svantaggi che caratterizzano il settore delle PMI. Infatti gli aiuti accordati a queste ultime imprese rischiano di falsare ulteriormente la concorrenza e gli scambi intracomunitari.

Tale principio è enunciato nel considerando 22 della raccomandazione [PMI].

(...).

(36) Pertanto, è alla luce di tali principi che occorre determinare se la Solar Tech rientra nella definizione di PMI. Orbene, questa impresa non soddisfa le condizioni necessarie per poter beneficiare della maggiorazione d'aiuto prevista a favore delle PMI.

Tale constatazione discende dalla constatazione che, dal punto di vista economico, Solar Tech deve essere considerata come un'impresa facente parte del gruppo Permasteelisa, il quale è una grande impresa, nonostante la Permasteelisa detenga solo il 24 % della Solar Tech. Orbene, grazie ai legami economici, finanziari e organici che esistono tra le due società, la Solar Tech non deve far fronte, se non in scarsa misura, agli svantaggi cui sono di solito esposte le PMI e che costituiscono un motivo fondamentale della maggiorazione del massimale di aiuto consentita a favore di queste imprese».

19 Ai punti 37-39 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha analizzato i legami tra la Solar Tech e il gruppo Permasteelisa. Essa precisa, al punto 37, che dalla notifica del progetto di aiuti di Stato risulta che la Solar Tech deve essere considerata una società facente parte del gruppo Permasteelisa, in quanto in esso è indicato che secondo l'idea alla base dell'investimento interessato il gruppo Permasteelisa, che è leader mondiale nel settore della produzione e del montaggio dei rivestimenti innovativi per grandi opere infrastrutturali civili, con tale iniziativa vuole estendere la sua gamma di prodotti.

20 Al punto 38 della detta motivazione, la Commissione spiega che dalla detta notifica emerge altresì che le persone fisiche che sono soci e/o dirigenti della Solar Tech sono anche soci e/o dirigenti della Permasteelisa in quanto:

— il fondatore e azionista di riferimento del gruppo Permasteelisa, che vi esercita le funzioni di direttore generale, detiene il 46 % della Solar Tech e ne è l'amministratore unico,

— il presidente del gruppo Permasteelisa detiene il 15 % della Solar Tech, e

— un membro del consiglio di amministrazione della Permasteelisa, che è anche presidente di una società del detto gruppo, detiene anche il 15 % della Solar Tech.

21 A ciò andrebbe aggiunto, come risulta dal punto 39 della motivazione della decisione impugnata, il fatto che la Permasteelisa detiene il 24 % della Solar Tech.

22 Ai punti 40-43 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha esaminato la questione se la Solar Tech patisca gli svantaggi tipici cui devono far fronte le PMI, quali le difficoltà di accesso al capitale e al credito, all'informazione nonché alle nuove tecnologie. Essa dichiara, al detto punto 40, che, grazie ai legami molto stretti esistenti fra la Permasteelisa e la Solar Tech, quest'ultima non soffre di tali svantaggi.

23 Quanto alle difficoltà di accesso al capitale e al credito, la Commissione precisa al punto 41 che nei documenti sui quali si è basata l'istruzione del progetto di aiuti da parte della Repubblica italiana, si legge che, per quanto riguarda i fondi propri, i fondi necessari alla Solar Tech potranno essere reperiti sulla base delle capacità della Permasteelisa.

24 Parimenti, dal punto 42 della motivazione della decisione impugnata risulta che, grazie ai suoi legami economici, finanziari e organici con la Permasteelisa, la Solar Tech non si trova a dover superare gli ostacoli frapposti all'accesso sul mercato che caratterizzerebbero il settore in esame. Infatti:

— da una parte, essa avrebbe accesso a partner in possesso della tecnologia necessaria, e

— dall'altra, per quanto riguarda la distribuzione dei prodotti, la Repubblica italiana avrebbe indicato che la Solar Tech avrebbe venduto una parte della sua produzione (20-30 %) alla Permasteelisa e avrebbe potuto fruire dei contatti di quest'ultima con vari clienti del settore immobiliare, il che avrebbe permesso alla Solar Tech di rivolgersi al mercato mondiale.

25 Al punto 50 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha concluso che la «Solar Tech non può beneficiare della maggiorazione d'aiuto a favore delle PMI perché, grazie ai suoi legami economici, finanziari ed organici con Permasteelisa, non soffre degli svantaggi tipici delle PMI ai quali fa riferimento la disciplina comunitaria. Di conseguenza, la maggiorazione del 15 % ESL a favore delle PMI non è applicabile nel caso in esame».

26 L'art. 1 della decisione impugnata dispone quanto segue:

«L'aiuto di Stato cui l'Italia intende dare esecuzione in favore della Solar Tech srl, pari a 42 788 290 EUR, è incompatibile con il mercato comune in quanto l'intensità è superiore all'intensità massima ammissibile nel caso di specie (40 % ESN).

A tale aiuto l'Italia non può dare esecuzione per un importo superiore a quello corrispondente ad un'intensità del 40 % ESN».

Conclusioni delle parti

27 La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione impugnata nella parte in cui essa non ha ammesso l'applicabilità all'aiuto concesso della maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo prevista per le PMI,

— condannare la Commissione alle spese.

28 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato,

— condannare la Repubblica italiana alle spese.

Sul ricorso

29 Con il suo unico motivo, la Repubblica italiana contesta la conclusione della Commissione secondo cui la Solar Tech non può beneficiare della maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo a favore delle PMI.

30 Tale unico motivo si articola in tre parti, vertenti rispettivamente su una violazione della normativa comunitaria relativa agli aiuti di Stato a favore delle PMI, su una violazione dell'art. 88, n. 1, CE e su una violazione dei principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle PMI

Argomenti delle parti

31 La Repubblica italiana sostiene che la Commissione si è basata su una definizione della nozione di PMI che non corrisponde a quella prevista sia nella disciplina PMI sia nella raccomandazione PMI.

32 Ora, la Solar Tech soddisfarebbe tutti i requisiti previsti dall'art. 1, nn. 1 e 3, dell'allegato della raccomandazione PMI e dal punto 3.2, primo e terzo comma, della disciplina PMI, il che, d'altronde, sarebbe stato espressamente riconosciuto dalla Commissione al punto 44 della motivazione della decisione impugnata, nella quale essa precisa che il rispetto «puramente formale» dei detti requisiti non costituisce un elemento sufficiente a giustificare la maggiorazione dell'aiuto prevista a favore delle PMI.

33 Basando la decisione impugnata su una nozione di PMI che non tiene conto esclusivamente dei requisiti indicati nella normativa relativa agli aiuti di Stato a favore delle PMI, la Commissione avrebbe violato le prescrizioni di quest'ultima, considerata vincolante dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione, Racc. pag. I-8237, punto 65). Infatti, i requisiti previsti da tale normativa per definire siffatti aiuti alle PMI sarebbero formulati in maniera tale da non lasciare alla Commissione, ai fini della definizione della nozione di PMI e dell'applicazione della maggiorazione, la minima possibilità di valutazione ulteriore, al di fuori dei limiti fissati dalla detta disciplina, né in ordine ai legami economici, finanziari e organici della PMI in questione, né in relazione agli effetti positivi esterni o agli svantaggi che caratterizzano il settore considerato.

34 La normativa comunitaria relativa agli aiuti di Stato a favore delle PMI escluderebbe in modo definitivo l'incidenza negativa sulla nozione di PMI di partecipazioni inferiori alla soglia del 25 % ovvero di partecipazioni detenute da soggetti che non possano essere considerati imprese, come le persone fisiche, alle quali la definizione di PMI non conterrebbe alcun accenno, diversamente da altre disposizioni comunitarie in materia di concentrazione e controllo di imprese.

35 Inoltre, l'interpretazione della nozione di PMI accolta nella motivazione della decisione impugnata non potrebbe basarsi sul diciottesimo, sul diciannovesimo e sul ventiduesimo 'considerando' della raccomandazione PMI, poiché i principi, le finalità e i rilievi che ivi sono menzionati avrebbero una funzione solamente prodromica rispetto alle indicazioni contenute nella parte dispositiva nonché nell'allegato di tale raccomandazione e indicherebbero semplicemente i motivi della scelta dei criteri esplicitati in tale allegato. Essi non potrebbero costituire la base di un'interpretazione più o meno ampia di questi ultimi.

36 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione dedotto dal punto 4.2.1, quarto comma, della disciplina PMI, secondo cui essa «potrà» autorizzare la maggiorazione del 15 %, la Repubblica italiana sostiene che il potere discrezionale che ne deriva riguarda non la fissazione del limite oltre il quale la partecipazione al capitale di un'impresa non consente più di considerarla una PMI, ma, al massimo, considerazioni rientranti nell'ambito di altre valutazioni che devono essere effettuate ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

37 La Commissione osserva di aver basato il diniego di acconsentire alla maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo a favore delle PMI su due motivi, che tuttavia sono connessi e hanno contribuito entrambi al detto diniego. Da un lato, la Solar Tech non sarebbe una PMI ai sensi della normativa comunitaria in vigore, tenuto conto della necessità di prevenire le costruzioni giuridiche abusive dirette ad aggirare la definizione delle PMI fornita dalla

raccomandazione PMI. D'altro lato, a prescindere dalla qualificazione formale della Solar Tech come PMI, non vi sarebbe alcuna ragione per autorizzare nel suo caso la maggiorazione prevista dalla disciplina PMI, poiché essa non subirebbe gli svantaggi che caratterizzano le PMI.

38 Per quanto concerne la nozione di PMI, che costituisce il primo motivo di diniego della maggiorazione, la Commissione sostiene che dalla decisione impugnata risulta che la Solar Tech non soddisfa il requisito dell'indipendenza e che, al punto 35 della motivazione della detta decisione, essa interpreta tale criterio facendo riferimento sia alla ratio legis della normativa di cui trattasi sia ai 'considerando' della raccomandazione PMI. Quanto alla ratio legis, occorrerebbe assicurarsi accuratamente, in ciascun caso, che l'impresa soffra effettivamente degli svantaggi riconducibili alla situazione delle PMI e che essa svolga effettivamente il ruolo positivo svolto dalle PMI nell'economia dell'Unione europea. Relativamente alla raccomandazione PMI, occorrerebbe prendere in considerazione il suo ventiduesimo 'considerando', citato nella decisione impugnata, nonché il diciannovesimo 'considerando' della stessa raccomandazione, che sarebbe altrettanto importante.

39 Nella specie, l'artificio utilizzato per la costituzione della Solar Tech e per la composizione del suo capitale sociale mirerebbe con ogni evidenza ad assicurare il beneficio dei vantaggi compensativi previsti per le PMI a una società appartenente ad un gruppo di grandi dimensioni, che non subirebbe in alcun modo gli svantaggi tipici delle PMI. La Solar Tech sarebbe controllata di fatto da una grande impresa e pertanto, anche se essa rientrasse nei parametri formali stabiliti dall'art. 1 dell'allegato della raccomandazione PMI, si tratterebbe di un caso manifesto di elusione del diritto.

40 Relativamente alla questione dell'approvazione della maggiorazione prevista per le PMI, che costituisce il secondo motivo del diniego della maggiorazione, la Commissione ricorda che, nel valutare la compatibilità con il mercato comune di un progetto di aiuti di Stato, essa dispone di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario. L'esistenza di discipline non modificherebbe assolutamente la natura di tale valutazione.

41 Per quanto riguarda la causa in esame, la Commissione ricorda altresì che, come indicato al punto 1.4 della disciplina multisettoriale, essa fissa caso per caso l'intensità di aiuto massima consentita per i progetti soggetti a obbligo di notifica, intensità che potrebbe pertanto essere inferiore al massimale regionale applicabile, e che, per quanto riguarda la disciplina PMI, ai sensi del punto 4.2.1 di quest'ultima, essa può autorizzare la maggiorazione del 15 % senza tuttavia essere tenuta a farlo.

42 Riguardo al potere discrezionale che deriva da quest'ultima disposizione, la Commissione sostiene che la situazione del mercato dev'essere valutata per modulare l'intensità dell'aiuto regionale ammissibile. Ragioni pressanti spingerebbero infatti a limitare l'importo dell'aiuto in questione, perché l'aiuto versato a una grande impresa, anche se travestita da PMI, comporterebbe effetti distorsivi della concorrenza ben superiori a quelli di un aiuto versato a una PMI.

Giudizio della Corte

43 Occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario (v., in particolare, sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, Racc. pag. 901, punto 18). Il controllo giurisdizionale applicato all'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere (sentenze 26 settembre 2002, causa C-351/98, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-8031, punto 74, e 13 febbraio 2003, causa C-409/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-1487, punto 93).

44 Dalla formulazione stessa degli artt. 87, n. 3, lett. c), CE e 88 CE risulta che la Commissione «può» considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti contemplati dalla prima di queste due disposizioni. Pertanto la Commissione, pur dovendo sempre pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato sui quali essa esercita il suo controllo, quand'anche questi non le siano stati notificati (sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac Saint Frères», Racc. pag. I-307, punti 15-24), non è tenuta a dichiarare tali aiuti compatibili con il mercato comune (v. sentenza 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione, citata, punto 94).

45 Tuttavia, come giustamente ricordato dalla Repubblica italiana, la Commissione è vincolata dalle discipline e dalle comunicazioni da essa emanate in materia di controllo degli aiuti di Stato, nei limiti in cui esse non derogano alle norme del Trattato e vengono accettate dagli Stati membri (v., in particolare, sentenza 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione, citata, punto 95).

46 Al riguardo, va rammentato che dal punto 1.2 della disciplina PMI emerge che l'orientamento favorevole della Commissione nei confronti degli aiuti di Stato alle PMI è giustificato dalle imperfezioni del mercato, che costringono tali imprese a far fronte ad un certo numero di ostacoli limitandone quindi lo sviluppo socialmente ed economicamente auspicabile.

47 Il punto 3.2 della disciplina PMI indica che, per essere qualificata come PMI ai sensi di tale disciplina, un'impresa deve soddisfare tre requisiti: quello del numero di dipendenti, quello finanziario e quello dell'indipendenza.

48 Per quanto concerne quest'ultimo requisito, l'art. 1, n. 3, dell'allegato della raccomandazione PMI dispone che sono considerate imprese indipendenti quelle il cui capitale o i cui diritti di voto non sono detenuti per il 25 % o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa.

49 Occorre tuttavia rilevare che, diversamente da quanto sostiene la Repubblica italiana, il dispositivo di un atto è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (v. sentenza 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/ Commissione, Racc. pag. I-2549, punto 21).

50 Al riguardo, risulta in particolare dal diciottesimo, dal diciannovesimo e dal ventiduesimo 'considerando' della raccomandazione PMI, nonché dal punto 3.2 della disciplina PMI, che il requisito dell'indipendenza mira a garantire che le misure destinate alle PMI avvantaggino veramente le imprese che subiscono lo svantaggio delle loro dimensioni e non quelle che appartengono ad un grande gruppo e che, pertanto, hanno accesso ai mezzi e al sostegno di cui i loro concorrenti di dimensioni equivalenti non dispongono. Ne risulta altresì che, per ammettere unicamente le imprese che effettivamente costituiscono PMI indipendenti, occorre eliminare le costruzioni giuridiche composte di PMI che formano un gruppo la cui potenza economica supera quella di una siffatta impresa e che occorre impedire che la definizione delle PMI possa essere aggirata sulla base di ragioni puramente formali.

51 Come ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 33 delle conclusioni, il requisito dell'indipendenza deve quindi essere interpretato alla luce di tale obiettivo, di modo che un'impresa le cui quote sono detenute per meno del 25 % da una grande impresa — e che quindi formalmente è conforme al detto requisito — ma che, in realtà, appartenga ad un grande gruppo di imprese, non possa tuttavia essere considerata rispondente a tale requisito.

52 Nel caso di specie, al punto 37 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha constatato, senza essere stata smentita dalla Repubblica italiana, che le ragioni dell'investimento nella Solar Tech da parte del gruppo Permasteelisa, leader mondiale nel settore della produzione e del montaggio dei rivestimenti per grandi opere infrastrutturali civili, risiedono nel fatto che quest'ultima, in tal modo, intende estendere la sua gamma di produzione. Ai punti 38 e 39 della detta motivazione, la Commissione, anche in questo caso senza essere stata contraddetta, ha dichiarato che, a parte il 24 % della Solar Tech detenuto dalla Permasteelisa, il fondatore e azionista di riferimento del gruppo

Permasteelisa, che vi esercita le funzioni di direttore generale, detiene il 46 % della Solar Tech e ne è l'amministratore unico, il presidente del detto gruppo detiene il 15 % della Solar Tech e che un membro del consiglio di amministrazione della Permasteelisa, il quale è anche presidente di una società dello stesso gruppo, detiene il restante 15 %.

53 La Commissione ha quindi correttamente concluso, al punto 36 della motivazione della decisione impugnata, che, dal punto di vista economico, la Solar Tech deve essere considerata un'impresa facente parte del gruppo Permasteelisa, il quale è una grande impresa, nonostante la Permasteelisa detenga solo il 24 % della Solar Tech.

54 Peraltro, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, dal punto 4.2.1, quarto comma, della disciplina PMI e dal punto 1.4 della disciplina multisettoriale, la Commissione non è tenuta ad autorizzare, a favore delle PMI, aiuti che superino il livello dell'aiuto regionale all'investimento da essa autorizzato a favore delle grandi imprese della regione interessata. Pertanto, se un'impresa non risente in realtà degli svantaggi tipicamente sofferti dalle PMI, la Commissione è legittimata a rifiutare una tale maggiorazione dell'aiuto. Infatti, autorizzare una maggiorazione dell'aiuto alle imprese che, pur soddisfacendo i requisiti formali della definizione di PMI, non risentono degli svantaggi tipici di queste, sarebbe in contrasto con l'art. 87 CE in quanto, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle conclusioni, siffatta maggiorazione è idonea a falsare ulteriormente la concorrenza e quindi ad alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse ai sensi del n. 3, lett. c), del detto articolo.

55 Orbene, ai punti 41 e 42 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che nei documenti sui quali si è basata l'istruzione del progetto di aiuti da parte della Repubblica italiana si precisa che, per quanto riguarda i fondi propri, i fondi necessari alla Solar Tech potranno essere reperiti sulla base delle capacità della Permasteelisa, che la Solar Tech ha accesso a partner in possesso della tecnologia necessaria tramite i suoi tre azionisti che sono persone fisiche, i quali sono anche dirigenti del gruppo Permasteelisa, e che, per quanto

riguarda la distribuzione dei prodotti, il detto Stato membro ha indicato che la Solar Tech venderà una parte della sua produzione (20-30 %) alla Permasteelisa e potrà fruire dei contatti di quest'ultima con vari clienti nel settore immobiliare, il che le consentirà di rivolgersi al mercato mondiale. Ora, la Repubblica italiana non ha presentato alcun elemento probatorio idoneo ad infirmare tali constatazioni.

56 Pertanto, come affermato dalla Commissione al punto 36 della motivazione della decisione impugnata, grazie ai legami economici, finanziari e organici che esistono tra la Permasteelisa e la Solar Tech, quest'ultima non deve far fronte, se non in scarsa misura, agli svantaggi sofferti di norma dalle PMI e che costituiscono uno dei motivi fondamentali della concessione della maggiorazione dell'importo massimo dell'aiuto a favore di queste imprese.

57 Ne consegue che la Commissione ha correttamente concluso, al punto 36 della motivazione della decisione impugnata, che la Solar Tech non soddisfa le condizioni necessarie per poter beneficiare della maggiorazione d'aiuto prevista a favore delle PMI e, al punto 50 della stessa decisione, che la maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo a favore delle PMI non è applicabile nel caso in esame.

58 Di conseguenza, la prima parte dell'unico motivo fatto valere dalla Repubblica italiana a sostegno del suo ricorso deve essere respinta.

Sull'art. 88, n. 1, CE

Argomenti delle parti

59 La Repubblica italiana ricorda che, ai sensi dell'art. 88, n. 1, CE, la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e

propone loro le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune. Applicando la normativa comunitaria relativa agli aiuti di Stato a favore delle PMI in senso difforme da quanto da essa previsto, la decisione impugnata derogherebbe alla detta normativa senza procedere ad un suo esame preventivo con gli Stati membri. Di conseguenza, tale decisione sarebbe viziata anche da nullità per violazione dell'obbligo di cooperazione regolare e periodica (v., per quanto riguarda atti della stessa natura giuridica, in particolare la sentenza Germania/Commissione, citata, punti 64 e 65).

60 La Commissione risponde di non aver derogato alla disciplina PMI e, conseguentemente, di non aver operato una modifica tacita di essa.

Giudizio della Corte

61 Dall'esame condotto dalla Corte in ordine alla prima parte dell'unico motivo fatto valere dalla Repubblica italiana a sostegno del suo ricorso risulta che la decisione impugnata non ha derogato né alla raccomandazione PMI né alla disciplina PMI. Ne consegue che la seconda parte del detto motivo non può essere accolta.

Sui principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto

Argomenti delle parti

62 La Repubblica italiana sostiene che la definizione della nozione di PMI, basata sui requisiti precisi e specifici che figurano nella normativa comunitaria relativa agli aiuti di Stato a favore delle PMI, era idonea a determinare presso le imprese

interessate, tra le quali la Solar Tech, un affidamento circa l'accoglimento della richiesta di fruizione della maggiorazione, tale da indurle alla predisposizione di assetti organizzativi e imprenditoriali conformi alle previsioni del detto regime. La diversa interpretazione della nozione di PMI nella decisione impugnata avrebbe pregiudicato tale affidamento e avrebbe altresì creato una situazione d'incertezza circa le condizioni di applicazione della maggiorazione del 15 % in equivalente sovvenzione lordo prevista per le PMI. Pertanto, tale interpretazione sarebbe in contrasto con i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

Giudizio della Corte

63 Occorre rilevare, da una parte, che è pacifico che, in forza della disciplina multisettoriale, l'aiuto progettato dalla Repubblica italiana era soggetto all'obbligo di notifica.

64 D'altra parte, occorre constatare che dai punti 43-58 di questa sentenza emerge che la Commissione si è limitata ad applicare correttamente la raccomandazione e la disciplina PMI.

65 In ogni caso, tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 88 CE, le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo (v. sentenza 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-135, punto 51).

66 Ne consegue che, fino a quando la Commissione non abbia assunto una decisione di approvazione e, addirittura, fino a quando il termine per il ricorso avverso tale decisione non sia scaduto, il beneficiario non ha alcuna certezza in ordine alla legittimità dell'aiuto prospettato, unico elemento che può far sorgere in lui un legittimo affidamento (v., in tal senso, sentenza 14 gennaio 1997, Spagna/Commissione, citata, punto 53; v., altresì, sentenza del Tribunale 14 maggio 2002, causa T-126/99, Graphischer Maschinenbau/Commissione, Racc. pag. II-2427, punto 42).

67 Ne risulta che la Commissione non ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento né quello della certezza del diritto e che anche la terza parte dell'unico motivo fatto valere dalla Repubblica italiana a sostegno del suo ricorso deve essere respinta.

68 Dato che nessuna parte del detto motivo può essere accolta, occorre respingere il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

69 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente nel suo unico motivo, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Timmermans Rosas von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 aprile 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris