

Nella causa 730/79,

PHILIP MORRIS HOLLAND BV, con sede in Eindhoven, con gli avvocati B. H. ter Kuile, patrocinante dinanzi allo Hoge Raad dei Paesi Bassi, e F. O. W. Vogelaar, del foro dell'Aia, e con domicilio eletto in Lussemburgo nello studio dell'avvocato J. Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico D. R. Gilmour, assistito dall'avvocato A. F. de Savornin Lohman, del foro di Rotterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 27 luglio 1979, n. 743, concernente un aiuto che il governo dei Paesi Bassi progetta di accordare per l'incremento delle capacità di produzione di una fabbrica di sigarette (GU n. L 217 del 25. 8. 79, pag. 17),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keefe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, B. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

A — *Gli antefatti della causa*

Con lettera del 4 ottobre 1968 il governo dei Paesi Bassi ha informato la direzione generale «Concorrenza» della Commissione di avere l'intenzione di accordare alla Philip Morris Holland (in prosieguo denominata «PMH»), affiliata olandese al gruppo Philip Morris International, un aiuto per l'incremento della capacità di produzione della fabbrica di sigarette di Bergen-op-Zoom.

L'aiuto in questione, denominato «premio supplementare per grandi progetti» (grote projekten toeslag), è stato istituito dall'art. 6 della legge olandese 29 giugno 1978 sull'incentivazione e sull'orientamento degli investimenti (Wet Investeringsrekening, Staatsblad 1978, n. 368). Questa sovvenzione è destinata ai progetti di investimento superiori ai trenta milioni di fiorini, varia in funzione del numero dei posti di lavoro creati ed è limitata al 4% del valore dell'investimento.

Considerato dalla Commissione un regime di aiuti generali, il sistema di cui trattasi riceveva la sua approvazione, a condizione che le venissero previamente comunicati tutti i casi di applicazione, ciò conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato e tenuto conto dei principi stabiliti dal suo art. 92.

Dopo aver ricevuto dal governo olandese determinate informazioni complementari, la Commissione decideva, il 14 dicembre 1978, di dare inizio alla procedura di cui all'art. 93, n. 2. In tale fase soltanto il governo olandese è stato invitato a presentare osservazioni; in seguito la Commissione ha richiesto il parere di altri Stati membri e di altre parti interessate, fra cui quello della PMH in data 28 febbraio 1979.

Questa comunicava per iscritto le proprie osservazioni il 29 marzo 1979. In data 29 maggio 1979 aveva luogo un colloquio, nel corso del quale la ricorrente veniva posta in grado di rispondere a determinate questioni più precise della Commissione, nonché alle critiche da essa formulate nei confronti della concessione dell'aiuto.

L'investimento in questione è stato deciso dalla Philip Morris International nell'ambito della situazione seguente: la fabbrica PMH di Eindhoven verrebbe chiusa e la sua capacità di produzione trasferita allo stabilimento di Bergen-op-Zoom. La capacità totale di fabbricazione verrebbe portata da 11,4 miliardi a 16 miliardi di sigarette l'anno, con un incremento del 40% delle capacità di produzione della ditta e del 13% circa della produzione totale olandese. Questo ampliamento ed ammodernamento richiederebbe investimenti di 60,7 milioni di UCE, e l'aiuto ammonterebbe a 2,4 milioni di UCE. Le parti sono in disaccordo quanto al numero di nuovi posti di lavoro che si creerebbero in seguito all'operazione descritta: secondo la Commissione se ne avrebbero soltanto 5, secondo la ricorrente 475.

Conformemente alla prassi della Commissione nei casi di applicazioni individuali di regimi generali di aiuti, alla richiesta del governo olandese relativa alla trattazione della questioni riguardanti il premio in questione, nonché alla richiesta della PMH, le informazioni concernenti la pratica considerata sono state trattate confidenzialmente, così da evitare di rivelare nella decisione quale fosse l'impresa interessata.

B — Il contesto della questione: il mercato della sigaretta

L'attività commerciale negli Stati membri in materia di sigarette è molto rilevante. Il numero di sigarette vendute nella Comunità è stato di 481,1 miliardi nel 1977 e di 480,3 miliardi nel 1978. Le esportazioni totali intracomunitarie di sigarette rappresentano all'incirca l'11 % del consumo totale della Comunità. Nel 1978, i principali paesi esportatori sono stati la Repubblica federale di Germania, con circa il 44 % delle esportazioni intracomunitarie, ed i Paesi Bassi, con circa il 36 % delle stesse. La Repubblica federale di Germania esporta all'incirca il 16 % della propria produzione totale, mentre i Paesi Bassi ne esportano il 55 %. I principali paesi importatori di sigarette sono, nella Comunità, l'Italia, la Francia ed i Paesi Bassi.

La Philip Morris è il secondo gruppo mondiale di produttori di tabacchi lavorati, dopo la British American Tobacco Company (BAT) e conta nella Comunità imprese affiliate di fabbricazione e di commercializzazione nel Belgio, in Francia, in Germania, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Nel mercato comune i principali concorrenti della Philip Morris, eccettuate le società locali e le società sotto controllo statale, sono la BAT, la Rothmans e la Reynolds. La PMH ha informato la Commissione di non essere in grado di fornire una stima

della propria quota del mercato comunitario.

La Philip Morris è relativamente nuova sul mercato dell'Europa continentale. Le sue attività hanno avuto inizio nei Paesi Bassi nel 1969. La PMH ritiene che, una volta realizzati gli investimenti in questione, produrrà il 50 % di tutte le sigarette confezionate nei Paesi Bassi e prospetta di esportare negli altri Stati membri più dell'80 % della sua produzione totale.

Nel 1977 il valore delle esportazioni olandesi di sigarette è stato di 94 milioni di UCE, cioè il 27 % dell'insieme delle esportazioni comunitarie, mentre il valore delle importazioni olandesi di sigarette è stato di 63,7 milioni di UCE, cioè il 24,4 % dell'insieme delle importazioni intracomunitarie. Il saldo della bilancia commerciale per quanto riguarda le sigarette sarebbe quindi di 30,3 milioni di UCE a favore dei Paesi Bassi.

C — La decisione della Commissione e la fase scritta del procedimento

Con decisione del 27 luglio 1979 la Commissione, ritenendo che l'aiuto progettato fosse tale da incidere sugli scambi fra Stati membri e da minacciare di falsare la concorrenza favorendo l'impresa di cui trattasi, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, vietava al governo dei Paesi Bassi di attuare la sua intenzione di accordare il «premio supplementare per grandi progetti» a vantaggio degli investimenti compiuti a Bergen-op-Zoom dalla «filiale olandese di un produttore internazionale di tabacchi lavorati».

Il 12 ottobre 1979 la ricorrente proponeva ricorso, registrato alla Corte lo stesso giorno.

Il procedimento ha avuto svolgimento rituale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Corte non ha ammesso le prove proposte dalla ricorrente.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

- annullare, in tutto o in parte, o dichiarare nulla la decisione della Commissione 27 luglio 1979, n. 743, concernente un aiuto che il governo dei Paesi Bassi progetta di accordare per l'incremento delle capacità di produzione di una fabbrica di sigarette (GU n. L 217, pag. 17);
- adottare le disposizioni od i provvedimenti da essa ritenuti opportuni;
- condannare la Commissione alle spese di giudizio.

La ricorrente propone la prova di tutte le sue deduzioni di fatto, con tutti i mezzi di legge, in particolare con documenti e, se possibile, per testimoni, senza tuttavia accettare l'onere di fornire prove che non sia tenuta, per legge, a dedurre.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Ricevibilità

Nell'istanza introduttiva la *PMH* rileva che destinatario della decisione è il Regno dei Paesi Bassi, ma che, essendo essa la «fabbrica di sigarette» indicata nell'istruttoria della decisione, la decisione la

riguarda direttamente ed individualmente.

La *Commissione* osserva che per la prima volta un ricorso per annullamento di una decisione negativa adottata ai sensi dell'art. 93, n. 2, è proposto dall'eventuale beneficiario dell'aiuto progettato. Essa propone che, per quanto riguarda gli aiuti degli Stati, l'eventuale beneficiario possa presentare ricorso, anche se le decisioni sono rivolte agli Stati membri.

La consegna di una copia delle decisioni al consulente giuridico della *PMH*, il 2 agosto 1979, e una comunicazione fatta dal governo olandese potrebbero servire di base per il calcolo del termine di cui all'art. 173; il ricorso è stato comunque proposto entro i 2 mesi successivi alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

La *ricorrente* precisa nella replica di essere stata informata della decisione dal Ministero olandese degli affari economici il 9 agosto 1979 e che la copia consegnata dalla direzione generale «Concorrenza» al suo consulente giuridico il 2 agosto 1979 riguardava un progetto di decisione, che questi non doveva comunicare alla propria cliente.

La *convenuta* rileva nella controreplica che rimane aperta soltanto la questione del momento dal quale decorre il termine, supposto che la ricorrente abbia avuto conoscenza della decisione prima della pubblicazione della stessa. Poiché sul punto le norme di procedura tacciono, ci si può chiedere se non si debba ritenere che il termine decorra dal giorno successivo al 9 agosto 1979 o se invece fin dal 3 agosto 1979.

B — Nel merito

1. L'istanza

La ricorrente svolge un primo mezzo, consistente nell'argomentazione che, nello stabilire che l'aiuto progettato è tale da incidere sugli scambi fra Stati

membri e minaccia di falsare la concorrenza, favorendo la ricorrente, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, la Commissione viola la disposizione suddetta, diversi principi generali del diritto comunitario e l'art. 190 del Trattato, poiché la decisione impugnata è motivata in modo insufficiente o, per lo meno, incomprensibile e/o contraddittorio.

I criteri essenziali contenuti nell'art. 92, n. 1, del Trattato — gli scambi tra gli Stati membri, la concorrenza — hanno lo stesso significato delle nozioni in pratica simili contenute nell'art. 85, n. 1, e nell'art. 86. Per poter decidere in quale misura un determinato aiuto, concesso da uno Stato membro in conformità all'art. 92, n. 1, e comunicato alla Commissione, sia incompatibile col mercato comune, la Commissione dovrebbe dapprima delimitare il «mercato rilevante», e ciò in funzione del prodotto, del territorio e del periodo di tempo di cui si tratta. Essa dovrebbe poi prendere in esame la struttura del mercato rilevante, per poter valutare in quale misura l'aiuto concesso dallo Stato membro incida, eventualmente, sul gioco della concorrenza, tanto da falsarlo o minacciare di falsarlo.

Questi elementi essenziali mancano nella decisione impugnata. Il mercato rilevante non è chiaramente definito. Quanto al prodotto, si tratta probabilmente del mercato delle sigarette, benché si parli anche della «produzione di tabacchi lavorati». La decisione non delimita nel tempo il mercato. La struttura del mercato rilevante non è affatto precisata, e tanto meno del resto i rapporti di concorrenza derivantini, che potrebbero eventualmente essere falsati dall'aiuto litigioso.

Le percentuali di riduzione dei costi del prodotto destinato all'esportazione (0,11 % in caso di ammortamento degli impianti distribuito su un periodo di 25 anni, o 0,22 % in caso di ammortamento in 10 anni) non si possono comparare a quelle cui usualmente la Commissione e la Corte fanno ricorso per l'applicazione del criterio dell'effetto sensibile in materia di diritto della concorrenza. La decisione non indica in quale misura la Commissione abbia tenuto conto del fatto che esigenze inderogabili di organizzazione e di gestione, nonché il gioco della concorrenza, sembrano rendere ormai impossibile per un fabbricante di sigarette la produzione su scala ridotta in più punti dell'Europa: aspetto questo che incide anche sul criterio dell'effetto sensibile a proposito dell'art. 92.

La decisione è motivata in modo insufficiente, o per lo meno incomprensibile, anche nell'ottica della nozione di «scambi tra Stati membri», di cui all'art. 92. In particolare, l'affermazione che gli scambi commerciali dei Paesi Bassi nel settore delle sigarette hanno avuto per tale paese, nel 1977, un saldo attivo di 30,3 milioni di UCE, non serve a dimostrare che «pertanto» l'aiuto che il governo olandese intende concedere alla ricorrente (2,3 milioni di UCE) potrebbe incidere sugli scambi fra Stati membri.

La decisione constata anche che, nel contesto di una crescita rallentata e di una considerevole disoccupazione in tutta la Comunità, l'aiuto non deve nemmeno consentire ai Paesi Bassi di spostare a loro beneficio investimenti che potrebbero essere effettuati in altri Stati membri dove la situazione è meno favorevole. Perché l'art. 92, n. 1, sia applicabile, la Commissione ritiene, a torto, che non sia

permesso «considerare che le condizioni degli scambi non sarebbero alterate da tale aiuto in misura contraria all'interesse comune». Ciò è insufficiente e troppo vago per rendere plausibile il fatto che l'aiuto di cui trattasi incida sugli scambi fra gli Stati membri. La Commissione attribuisce a torto importanza alla concorrenza fra gli Stati membri, piuttosto che alla concorrenza fra le imprese. L'art. 92, n. 1, non ha lo scopo di definire criteri di politica industriale in materia di impianti e di investimenti commerciali ed industriali che gli Stati membri vogliono veder realizzati sul proprio territorio, si tratta esclusivamente di quanto sia plausibile che gli aiuti attribuiti dagli Stati membri in questo campo minaccino di falsare la concorrenza fra imprese e incidano sugli scambi fra gli Stati membri.

La ricorrente deduce un secondo mezzo, basato sulla considerazione che, nello stabilire che le disposizioni derogatorie di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato, non sono, vista la fattispecie, applicabili all'aiuto progettato, la Commissione viola detto articolo, vari principi generali del diritto comunitario e l'art. 190 del Trattato, poiché la decisione impugnata è motivata in modo insufficiente o, per lo meno, incomprendibile e/o contraddittorio.

La decisione afferma, quale principio generale, che le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, si applicano agli aiuti accordati ad imprese da uno Stato membro soltanto se la Commissione è in grado di stabilire che, in mancanza di essi, il gioco del mercato non permetterebbe di ottenere, di per sé stesso, dalle imprese beneficiarie che esse adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi perseguiti da tali deroghe.

Il principio di politica così formulato dalla Commissione è più rigoroso di quanto prevede la disposizione citata e limita i casi in cui le disposizioni derogatorie si possono applicare ad aiuti nazionali. Il Trattato non conosce però tale principio in quanto tale. Le disposizioni derogatorie dell'art. 92, n. 3, sono «neutrali» ed oggettive, nel senso che l'aiuto accordato da uno Stato membro ad un'impresa «ricca», per la quale non sia accertato in anticipo che il gioco delle leggi del mercato la condurrà a realizzare da sola una delle finalità perseguite dalle deroghe, sarà sempre ammissibile ai sensi di detta disposizione ove l'aiuto si riveli compatibile con i criteri in essa enunciati. La Commissione perviene alla conclusione finale, di per sé errata nell'ambito dell'art. 92, n. 3, che, se le disposizioni derogatorie non fossero applicate nel senso in cui le intende la Commissione, certi Stati membri godrebbero di vantaggi indebiti.

La Commissione afferma d'altra parte che la zona di Bergen-op-Zoom non è una regione in cui si abbia un livello di vita anormalmente basso o una grave sottoccupazione. Questa constatazione di fatto è in contraddizione con la comunicazione resa pubblica dalla Commissione nella sua settima relazione sulla politica di concorrenza (Bruxelles, aprile 1978, pag. 158, § 182), e la decisione lede quindi i principi della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento, trovandosi anche in contraddizione con la notoria politica della Commissione in materia.

La Commissione afferma anche che il sistema del «premio supplementare» non può essere equiparato ad un aiuto destinato a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. b. La

questione se vi sia grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e, in caso affermativo, se un determinato aiuto nazionale possa portarvi rimedio, non può essere risolta sulla base della valutazione, in concreto, da parte della Commissione della misura in cui gli investimenti dell'impresa cui sarebbe destinato l'aiuto dello Stato membro possano essere realizzati, eventualmente, in altri Stati membri in situazione meno favorevole.

La Commissione sostiene infine che dall'esame del settore della produzione di sigarette nella Comunità e nei Paesi Bassi risulta che il gioco del mercato è sufficiente, senza necessità di interventi statali, ad assicurarne lo sviluppo normale, e che l'aiuto litigioso che il governo olandese intende accordare non si può considerare destinato a facilitarne lo sviluppo, ai sensi dell'art. 92, n. 3, c). La ricorrente afferma che sarebbe senza interesse, in linea di principio, ai fini di un'eventuale applicabilità del succitato criterio, accertare se «senza interventi statali», il gioco del mercato sia tale da garantire da solo lo sviluppo normale della produzione in uno Stato membro nella Comunità. Ai termini dell'art. 92, n. 3, c), rilevante è solo il fatto se l'aiuto ne faciliti o no lo sviluppo.

2. Il controricorso

La Commissione ritiene che il provvedimento finanziario proposto dal governo olandese costituisca un aiuto che, favorendo l'impresa interessata, falsa o minaccia di falsare la concorrenza ed incida sugli scambi tra Stati membri. La no-

zione di «aiuto» comprende gli interventi che, in forme diverse, si presentano sotto l'aspetto di importi concessi per facilitare un investimento, importi che alleviano gli oneri normalmente a carico del bilancio dell'impresa interessata. In un mercato in cui il peso dell'attività commerciale è molto rilevante, qualsiasi aiuto, di qualunque ammontare, falsa o minaccia di falsare il gioco normale della concorrenza, poiché la società che riceve un aiuto ottiene un apporto esterno di cui i concorrenti non fruiscono. Gli interventi finanziari che costituiscono aiuti per un prodotto oggetto di un considerevole commercio intracomunitario incidono necessariamente sugli scambi fra gli Stati membri. Ciò è ampiamente confermato dai fatti di causa: gli scambi fra Stati membri hanno registrato nel 1978 un volume di 54 miliardi di sigarette, i Paesi Bassi hanno esportato, sempre nel 1978, 19,5 miliardi di sigarette, cioè il 55 % della loro produzione totale e la PMH dovrebbe garantire, effettuato l'investimento previsto, il 50 % della produzione totale olandese ed esportare l'80 % di tale produzione verso gli altri Stati membri.

Per quanto riguarda l'art. 92, n. 3, la Commissione presenta anzitutto tre osservazioni di ordine generale:

- la Commissione dispone, in ultima istanza, di un potere discrezionale quanto alla concessione o no di una deroga; ciò risulta dai termini stessi dell'art. 92, n. 3, secondo il quale «possono considerarsi compatibili con il mercato comune . . .». La Commissione può rifiutare la deroga per ragioni generali di politica comunitaria, dovendo essere l'esercizio del potere discrezionale conforme, fra l'altro, alla missione, ed alle finalità della

Comunità, quali enunciate e definite agli artt. 2 e 3 del Trattato;

- il miglioramento della situazione finanziaria di una società non può essere equiparato alle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, a) «favorire lo sviluppo economico», b) «promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» e c) «agevolare lo sviluppo». L'interesse comune è l'elemento da prendere in considerazione per accordare una deroga, ai sensi dell'art. 92, n. 3, ad un divieto espresso del Trattato. Se non vi è un contributo diretto al bene comune, l'approvazione dell'aiuto è contraria all'art. 92, n. 1. Se la Commissione applicasse l'art. 92, n. 3, secondo altri criteri, si avrebbe il risultato che, come precisa chiaramente la decisione, sarebbero autorizzati aiuti senza alcun nesso diretto con la realizzazione di una delle finalità delle deroghe e gli Stati membri potrebbero in tal modo sovvenzionare praticamente qualsiasi progetto di investimento di imprese senza alcun effettivo controllo da parte della Commissione. Ora, uno dei principali scopi dell'art. 92 è quello di impedire lo spostamento di attività industriali provocato dall'«inflazione» dei progetti di investimento causata dal meccanismo di aiuto;
- benché non si possa dire che tocchi soltanto al governo interessato ed all'eventuale beneficiario dimostrare, dal punto di vista economico, che una deroga è giustificata, non si può nemmeno ritenere che la Commissione debba «provare» che non vi sono motivi per una deroga e che l'onere della prova sia solo a suo carico.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte la Commissione ha esaminato le tre disposizioni derogatorie di cui all'art. 92, n. 3, pervenendo alle seguenti conclusioni:

- quanto all'art. 92, n. 3 a), il livello di vita a Bergen-op-Zoom non è «anormalmente basso» e non vi si riscontra una «grave sottoccupazione». La decisione relativa a Bergen-op-Zoom, tratta dalla settima Relazione sulla politica di concorrenza, riguarda eventuali deroghe a norma dell'art. 92, n. 3, c), previste per lo sviluppo regionale normale e non per le categorie speciali di regioni di cui all'art. 92, n. 3, a), cosa che è stata comunicata ufficialmente al governo olandese. Questo ha d'altronde accordato, o avrebbe intenzione di accordare, un altro aiuto alla PMH nell'ambito del suo programma di aiuti regionali;
- quanto al rifiuto di una deroga ai sensi dell'art. 92, n. 3 b), la Commissione ritiene che l'aiuto in questione non sia destinato né a promuovere la realizzazione di un importante progetto d'interesse comune europeo, né porre rimedio ad un grave perturbamento dell'economia di uno Stato membro: le ragioni oggettive che l'hanno condotta a questa conclusione sono che, finora, la produzione di sigarette non è mai stata considerata, di per sé, un contributo al bene comune e che il livello della disoccupazione nei Paesi Bassi è uno dei più ridotti nella Comunità. Vista la situazione generale dell'occupazione nei Paesi Bassi, se la Commissione ammettesse che livelli di disoccupazione

del 7 % circa, localmente limitati, costituiscono un grave turbamento dell'economia di un paese, si arriverebbe in pratica a stravolgere totalmente l'equilibrio che essa si è sforzata di instaurare quanto agli aiuti regionali ed a consentire, nella fattispecie, ai Paesi Bassi, che si trovano in una situazione economica più favorevole di quella di altri Stati membri, di influenzare la localizzazione di nuovi investimenti mediante gli aiuti;

- quanto al rifiuto della deroga di cui all'art. 92, n. 3 c), la Commissione è pervenuta alla conclusione che, vista la situazione economica generale dell'industria della sigaretta, le normali forze di mercato bastano a garantire l'investimento di cui si tratta. Per valutare tali forze, la Commissione deve tener conto della situazione economica generale del settore, dei veri interessi commerciali dell'impresa interessata ed infine della sua situazione finanziaria. Per quanto riguarda i due ultimi punti, la Commissione non può trascurare il fatto che la Philip Morris ha l'obiettivo economico di ampliare le sue attività europee per rispondere alla domanda che si manifesta sul mercato, e ciò concentrando la produzione in un solo luogo così da poter realizzare l'espansione necessaria. È da notare inoltre che la PMH è società figlia al 100 % di un gruppo che realizza profitti molto elevati.

Quanto al parallelismo instaurato dalla PMH fra gli artt. 85 e 86 del Trattato e l'art. 92, n. 1, la Commissione fa notare che le finalità immediate degli artt. 85 e 86 differiscono da quelle dell'art. 92,

n. 1. L'art. 85 vieta gli accordi e le pratiche concordate di ostacolo agli scambi e tratta pertanto di comportamenti privati, mentre l'art. 92 riguarda l'intervento dello Stato nel finanziamento dell'industria.

Quanto alle critiche specifiche della PMH, secondo la Commissione dalla decisione risulta chiaramente che il mercato rilevante è quello della sigaretta (aiuto da accordare alla società figlia di una grande produttrice internazionale di tabacchi lavorati per consentirle di concentrare e sviluppare la sua produzione di sigarette in uno dei suoi due stabilimenti dei Paesi Bassi). Dai dati economici esposti nella decisione traspare anche, con piena evidenza, che la Commissione ha preso in considerazione la situazione dell'industria olandese delle sigarette dal 1977 e che il mercato considerato era il mercato comune in quanto tale. Per l'applicazione dell'art. 92, n. 1, è sufficiente constatare che la concorrenza è falsata e gli scambi fra Stati membri pregiudicati nel mercato comune. Il mercato del prodotto, il numero di imprese e la loro rispettiva quota di mercato, la struttura degli scambi intracomunitari, ecc., sono stati oggetto di esame approfondito.

Quanto all'effetto sensibile dell'aiuto sugli scambi fra Stati, per stabilire se il principio «de minimis» si applichi nel presente contesto, si deve accertare che l'idea di una certa limitazione quantitativa nel campo di applicazione del divieto sia compatibile col contesto materiale dell'art. 92, n. 1, e che l'applicazione del principio «de minimis» non diminuisca l'efficacia del divieto degli aiuti statali. Secondo la PMH, il criterio da usare è quello dell'incidenza dell'aiuto sul

prezzo del prodotto finito. La Commissione considera dal canto suo che questa sia una concezione errata della struttura dell'art. 92, n. 1. Questo approccio non vale nemmeno nei riguardi dell'art. 85. In un'ipotesi del genere, nemmeno gli aiuti più considerevoli risponderrebbero al criterio dell'«effetto sensibile» proposto dalla ricorrente. Si deve in realtà valutare il peso dell'apporto finanziario al bilancio globale dell'eventuale beneficiario.

A differenza della PMH, che le rimprovera di utilizzare l'art. 92, n. 1, come strumento di politica industriale per quanto riguarda la localizzazione delle industrie e degli investimenti, la Commissione ritiene che la ragione d'essere del divieto degli aiuti statali sia quella di impedire che le attività industriali vengano spostate o gli investimenti garantiti mediante un intervento finanziario dello Stato.

Quanto all'asserita insufficiente motivazione della decisione, la Commissione fa notare che, pur riguardandola la decisione direttamente ed individualmente, la PMH non ne è destinataria: non ne consegue per questo che una motivazione che può essere sufficiente per il destinatario, se la si considera nel contesto della procedura prevista dall'art. 93, n. 2, sia giuridicamente insufficiente per un terzo che abbia il diritto di impugnarla. Del resto, nel testo di una decisione negativa, la Commissione cerca di rivelare il minimo di informazioni, per non ledere i diritti dell'impresa. Per questo essa ritiene che se (cosa che essa contesta) la motivazione di cui trattasi non è tanto esplicita quanto avrebbe potuto essere, la PMH, che ha essa stessa richiesto insistentemente che le informazioni fornite venissero considerate riservate, non può affermare che la decisione violi l'art. 190.

Nella decisione non sono precisati elementi quali i principali concorrenti della Philip Morris, le loro quote dei diversi mercati e le quote di mercato della Philip

Morris dei diversi Stati membri. La Commissione ha deliberatamente ommesso di far figurare tali dati per non palesare il nome dell'impresa mancante dalla lista. Del resto, se è vero che per quanto riguarda gli accordi di cui all'art. 85, n. 1, e gli aiuti esistenti, la Commissione deve effettivamente dimostrare che l'accordo o l'aiuto ha soddisfatto, per un determinato periodo, le condizioni enunciate dai rispettivi articoli del Trattato, ciò non è possibile quando si tratti di un progetto di aiuto che, in quanto tale, non è ancora in vigore. È proprio dell'insieme della procedura prevista dal Trattato che i soli elementi cui la Commissione deve normalmente attribuire importanza sono quelli sussistenti al momento della notifica.

Infine, per quanto riguarda la violazione di principi generali del diritto comunitario, la Commissione rileva che tale mezzo non è accompagnato da alcuna argomentazione.

3. La replica

La ricorrente risponde agli argomenti dedotti dalla Commissione riguardo all'art. 190 del Trattato CEE, sostenendo che:

- la motivazione di una decisione deve essere tale da consentire al giudice di esercitare il suo controllo ed a coloro che possono avere diritto di impugnazione di conoscere i diversi aspetti della situazione, senza che alcuna distinzione venga operata fra il destinatario della decisione ed i terzi;
- la Commissione ha conosciuto in tempo utile elementi di valutazione pertinenti. In diverse date, posteriori alla comunicazione dell'aiuto, la Commissione ha chiesto, sia per iscritto che oralmente, allo Stato ed alla PMH di trasmetterle determinate informazioni. Essa non era quindi per

nulla nell'impossibilità di fatto di menzionare e di valutare tali dati nella decisione;

- l'interesse di un'impresa che i dati relativi alla sua situazione finanziaria e commerciale non vengono divulgati non è così rilevante da imporre la riduzione della motivazione della decisione impugnata ad un testo tanto succinto da non contenere gli elementi di base necessari e da impedire quindi al giudice di valutarla come conviene riguardo all'art. 190 del Trattato. La Commissione può indicare nella decisione tutti i dati necessari, purché, una volta pubblicata, la decisione non contenga le informazioni riservate da non divulgare; tale è del resto la prassi in materia di pubblicazioni prese ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato.

La motivazione insufficiente della decisione impugnata e la mancanza di dati fondamentali sulle strutture del mercato ed i diversi rapporti sussistenti sul mercato provano che, nella fattispecie, la Commissione non ha preparato la decisione con cura sufficiente ed ha pertanto violato il principio di buona amministrazione.

Gli artt. 85, 86 e l'art. 92, n. 1, del Trattato, relativi alle norme in materia di concorrenza, intendono instaurare e, rispettivamente, mantenere, per le finalità del mercato comune, il regime uniforme di cui si tratta all'art. 3, f). Salvo eccezioni, che debbono essere chiaramente motivate, i medesimi concetti e criteri, menzionati nelle disposizioni indicate, debbono ricevere, nella prassi, un solo e lo stesso significato.

Per quanto riguarda le circostanze pertinenti del mercato in caso di applicazione eventuale dell'art. 92, n. 1, la ricorrente fa notare che le conseguenze di un aiuto

che uno Stato membro intenda accordare debbono necessariamente essere considerate nel loro contesto, cioè in collegamento con il quadro economico e giuridico in cui vedono la luce ed in cui possono, combinate con altri elementi, produrre determinati effetti sulla concorrenza. Non si deve analizzare un aiuto dal punto di vista delle conseguenze che ne derivano, allorché tali conseguenze possono essere considerate soltanto indipendentemente dalla struttura del mercato.

In particolare, poiché la struttura del mercato rilevante si compone soltanto di un numero limitato di imprese, tutte di grandi dimensioni, di carattere ultranazionale, tutte più o meno comparabili nelle loro dimensioni relative, un aiuto dell'importo di 2,3 milioni di UCE ha verosimilmente soltanto rilevanza trascurabile. L'art. 92, § 1, non è quindi probabilmente applicabile, poiché l'aiuto degli Stati membri in una situazione del genere non minaccia di falsare la concorrenza.

La decisione impugnata avrebbe dovuto contenere determinate indicazioni su altri aiuti eventualmente concessi dallo stesso Stato membro o da un altro Stato membro nel mercato rilevante. Si può pensare per esempio all'aiuto generale concesso dall'Irlanda agli investitori stranieri in forma di quello che si è convenuto di chiamare la «tax-holiday» per le esportazioni, applicabile fino al 1990, o ad un aiuto eventualmente concesso dal governo francese o dal governo italiano a fabbricanti nazionali di sigarette o da qualsiasi altro governo ad un qualsivoglia produttore di sigarette situato nel mercato comune.

Dato che la Commissione non esclude affatto che il principio «de minimis» si applichi per l'art. 92, n. 1, essa avrebbe dovuto esaminare nella sua decisione se tale fosse il caso anche nella fattispecie.

Determinante è il fatto che la Commissione ritiene anch'essa che l'incidenza dell'aiuto accordato dal governo dei Paesi Bassi alla PMH sulla concorrenza e sugli scambi fra gli Stati membri potrebbe essere talmente ridotta che in effetti non v'è motivo di temere distorsioni della concorrenza sul mercato rilevante, né che gli scambi fra gli Stati membri siano pregiudicati in modo sensibile. Non avendo la Commissione preso in esame questo elemento di fatto, la decisione è nulla.

Se la politica della Commissione consiste nel partire nella sua analisi dal fatto che l'aiuto incida sul bilancio del beneficiario e quindi sui suoi costi, ne consegue che tale elemento può falsare il gioco della concorrenza ai sensi dell'art. 92, n. 1. La Commissione deve allora esaminarlo in ogni caso particolare, altrimenti essa non potrebbe constatare che un determinato aiuto minaccia di falsare effettivamente e sensibilmente la concorrenza nel mercato comune. In quanto potere pubblico, la Commissione non potrebbe applicare discrezionalmente il principio giuridico o politico espresso nell'adagio «de minimis non curat lex» senza violare il principio della certezza del diritto.

Quanto all'art. 92, n. 3, poiché la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale in relazione alle deroghe da detto articolo previste, il giudice non può valutare le decisioni da essa adottate se non a confronto degli interessi esistenti. Ne consegue che la decisione discrezionale della Commissione deve essere sufficientemente motivata. Per accordare le deroghe bisogna poi che i vantaggi economici costituiscano più che una semplice compensazione degli inconvenienti della distorsione di concorrenza. La Commissione sembra però aver scelto un criterio sostanzialmente diverso, cioè quello della misura in cui l'aiuto tende a

realizzare un obiettivo che non potrebbe essere conseguito senza di esso. Con l'applicazione di questo criterio si perviene praticamente all'esclusione dalle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, di un aiuto di rilevanza minima, ma ritenuta ancora percettibile dalla Commissione, poiché anche in assenza di tale aiuto di rilevanza minima, ma percettibile, l'investimento di cui trattasi verrebbe comunque, nella maggior parte dei casi, realizzato. Per contro, un aiuto sostanziale, di importo considerevole, che falsi la concorrenza in modo evidentemente più importante sarebbe più facilmente ammesso. In tal caso, sarebbe più facile stabilire che l'aiuto contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo, che non potrebbe essere conseguito senza apporto esterno.

Il compito della Commissione è quello di accertare se la distorsione della concorrenza nel mercato comune, risultante dall'aiuto progettato dallo Stato membro, sia sufficientemente compensato dal conseguimento di uno degli obiettivi di cui all'art. 92, n. 3: cosa del tutto diversa dalla questione se il beneficiario dell'aiuto realizzerebbe l'investimento anche senza alcun aiuto.

La ricorrente nota che la Commissione è in contraddizione con sé stessa quando afferma che l'aiuto ha un'influenza minima sull'investimento, in quanto non agevola lo sviluppo della produzione totale olandese di sigarette in ragione del 13 %, ma falsa nello stesso tempo (in modo sensibile) la concorrenza fra i produttori di sigarette.

Secondo la Commissione, i regimi di aiuti generali non si situano chiaramente nell'ambito dell'art. 92, n. 3, e, come tali, non sono conformi alle esigenze comunitarie in materia di aiuti. A prescindere dalla questione di come essa possa accet-

tare in tal caso, nell'ambito degli artt. 92 e 93, regimi di aiuti generali quali il «premio per grandi progetti», dalle sue allegazioni si deduce che essa considera la distinzione fra aiuti settoriali, regionali e generali di rilevanza non solo teorica, ma anche pratica, nella politica da essa seguita nella presente fattispecie. Se la Commissione considera che il «premio per grandi progetti» costituisce un aiuto generale, non si capisce come essa possa poi sostenere, nel controticorso, che il premio menzionato riveste nella fattispecie carattere puramente settoriale.

4. La controreplica

La Commissione non ritiene che la nozione di mercato rilevante sia una premessa necessaria per l'applicazione dell'art. 92, n. 1, e del divieto in esso contenuto. Qualsiasi aiuto, sia regionale che settoriale, si riferisce ad un'attività economica particolare. Perché il divieto di cui all'art. 92, n. 1, entri effettivamente in gioco, è sufficiente che la concorrenza sia falsata o minacci di esserlo per un prodotto determinato. Ai fini dell'applicazione di tale disposizione, il mercato da prendere in considerazione è o può essere più ristretto di quello richiesto per l'applicazione dell'art. 86.

La seconda ipotesi proposta dalla Commissione è che, per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, qualsiasi aiuto a favore di un prodotto oggetto di tali scambi incide necessariamente sulla struttura degli scambi stessi. È giurisprudenza consolidata che, per determinare se gli scambi intracomunitari siano pregiudicati e la concorrenza sia falsata o minacci di esserlo, tutto ciò che la Commissione deve provare è: a) che esista un aiuto, b)

che vi siano scambi intracomunitari del prodotto in questione e c) che vi sia concorrenza. Accertati questi tre fattori, il divieto di cui all'art. 92, n. 1, si applica necessariamente (cfr. sentenza 173/73, Italia c/ Commissione, Racc. 1974, pag. 709) e manifestamente (cfr. sentenza 30/59, Steenkolenmijnen c/ Alta Autorità, Racc. 1961, pag. 7).

Il punto di vista della ricorrente quanto al mercato rilevante è che in una struttura di mercato di un determinato tipo è possibile per alcune imprese, finanziariamente forti, ricevere aiuti statali di ammontare medio e sfuggire del tutto al divieto di cui all'art. 92, n. 1. Si può difficilmente supporre che il divieto enunciato dalla disposizione citata abbia effetto soltanto quando la concorrenza si svolga fra imprese di dimensioni diverse. Del resto, il fatto che possano esistere aiuti già autorizzati dalla Commissione è assolutamente irrilevante nel contesto dell'art. 92, n. 1. Una questione del genere può essere pertinente soltanto nell'ambito del § 3, per stabilire, per esempio, se il settore industriale avesse o no bisogno di svilupparsi.

Secondo la Commissione può succedere che, riguardo alla situazione finanziaria globale di un'impresa, un determinato aiuto non costituisca una percentuale importante; si deve però considerare il rapporto fra l'aiuto ed il costo totale dell'investimento ed esaminare se tale aiuto apporti alla società un sostegno tale da consentirle di usare quei fondi, o altri disponibili conseguentemente, in modo da falsare la concorrenza o da minacciare di falsarla. Così, per esempio, la Philip Morris potrebbe spendere una somma simile in una campagna di marketing concentrata in uno Stato membro in cui la sua quota di mercato sia relativamente debole.

Poiché gli aiuti sono suscettibili di produrre effetti sulla localizzazione o sulla ripartizione geografica dell'industria e quindi sulla struttura degli scambi e della concorrenza, rilevante è soltanto il manifesto desiderio della ditta di ricevere l'aiuto e non la dimensione dell'impresa. Ci si può persino ragionevolmente chiedere perché, se l'aiuto in questione ha un effetto così ridotto sulla posizione della Philip Morris, detta impresa si dia tanta pena per ottenerlo.

Quanto poi al principio «de minimis», la sua presa in considerazione potrebbe dar luogo ad un paradosso, per quanto riguarda gli aiuti individuali ed i possibili effetti cumulativi di tali aiuti quando sono concessi a una o più imprese di un dato settore industriale. La Commissione dovrebbe allora, in determinati casi, riesaminare un regime di aiuti dal punto di vista dell'art. 93, n. 1, anche se le applicazioni individuali di tale regime sembrano coperte dalla regola «de minimis».

Quando si esaminano gli articoli analoghi del Trattato, ci si accorge che il principio non è di applicazione assoluta in ogni settore. Così, mentre il principio «de minimis» si applica nel campo dell'art. 85, n. 1, non è affatto certo che si applichi all'art. 86 in quanto tale.

Quanto poi all'art. 92, n. 3, la Commissione rifiuta il suggerimento della ricorrente, secondo cui i vantaggi economici andrebbero persino al di là della compensazione degli inconvenienti della distorsione di concorrenza provocata da un aiuto. In realtà il Trattato dispone due criteri: uno positivo (favorire lo sviluppo, ecc.) e l'altro negativo (l'alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune). Così, se è accertato che l'aiuto risponde al criterio positivo, la Commissione deve ancora assicurarsi che esso non produca

effetti contrari all'interesse comune sulle condizioni degli scambi. Del resto, perché si possa prescindere dal divieto di aiuti, bisogna che vi sia un vantaggio per la Comunità, da misurare in rapporto all'incitamento che l'aiuto costituisce per un'impresa a perseguire uno degli obiettivi enunciati dall'art. 93, n. 3 c), in circostanze in cui, senza l'aiuto, essa non lo farebbe. D'altronde, la misura dell'aiuto necessario è in funzione della differenza fra i tassi di profitto rispettivamente scontati. Un «piccolo» aiuto può così essere sufficiente per pervenire al risultato desiderato. L'analisi esposta fa apparire chiaramente che la prassi della Commissione non comporta alcun pregiudizio a priori contro i piccoli aiuti.

I regimi di aiuti generali sono in realtà non specifici quanto al loro campo di applicazione. Quando è stato convenuto fra la Commissione e lo Stato membro interessato che il regime generale può essere messo in opera, con riserva della comunicazione dei casi di applicazione importanti, tali casi debbono poi essere esaminati riguardo alle deroghe previste dall'art. 92, n. 3. Ad eccezione di quelle concesse ai sensi dell'art. 92, n. 3 b), le deroghe sono regionali o settoriali. Per di più, poiché la Commissione era pervenuta alla conclusione (in parte sulla base delle stesse affermazioni del governo olandese) che l'aiuto alla PMH non si potesse propriamente considerare come regionale, tale aiuto non poteva essere debitamente esaminato se non dal punto di vista dello sviluppo dell'industria della sigaretta, cioè da un punto di vista settoriale.

A proposito dell'art. 190 del Trattato, la Commissione ribatte che:

— le cifre figuranti nella decisione sono sufficienti per consentire alla Corte di determinare se la decisione sia moti-

vata o no quanto all'applicabilità dell'art. 92, n. 1;

- non esiste alcuna regola «di per sé» inerente all'art. 92, n. 1;
- non v'è motivo per la Commissione di pronunziarsi nella decisione sul principio «de minimis»: in realtà l'aiuto è «apprezzabile» e, in quanto si applichi la norma «de minimis», essendo questa una limitazione inerente al campo d'applicazione dell'art. 92, n. 1, non è necessario che la Commissione proceda ad un doppio accertamento, cioè: a) che l'aiuto risponda ai criteri di cui all'art. 92, n. 1, e sia quindi vietato, a meno di un'esenzione, e b) che non vi sia luogo per il principio «de minimis».

La Commissione afferma, quanto al problema della riservatezza, che la pubblicazione delle sue decisioni in materia di aiuti è obbligatoria per consentire ai terzi di esercitare i loro diritti. La PMH avrebbe potuto avere interesse a tale pubblicazione, poiché i governi nazionali non comunicano automaticamente agli eventuali beneficiari i testi completi delle decisioni negative.

La Philip Morris Holland, con l'avvocato B. H. ter Kuile, patrocinante dinanzi al Hoge Raad dei Paesi Bassi e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dall'avvocato A. F. de Savornin Lohman, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 27 maggio 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 giugno 1980.

In diritto

- 1 Con ricorso del 12 ottobre 1979 la ricorrente chiede, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento della decisione della Commissione 27 luglio 1979, n. 743, concernente un aiuto che il governo dei Paesi Bassi progetta di accordare per l'incremento delle capacità di produzione di una fabbrica di sigarette (GU n. L 217, pag. 17).
- 2 La ricorrente è l'affiliata olandese di un grande produttore di tabacchi lavorati. Con lettera del 7 ottobre 1978, il governo olandese ha informato la Commissione di aver l'intenzione di concedere alla ricorrente il «premio supplementare per grandi progetti» previsto dalla legge olandese 29 giugno 1978 sull'incentivazione e sull'orientamento degli investimenti (Staatsblad 1978, n. 368). Tale premio, di cui fruiscono i progetti di investimento di valore

superiore ai trenta milioni di fiorini, è graduato in funzione del numero di posti di lavoro creati e può raggiungere il 4 % del valore dell'investimento di cui si tratta. Secondo l'art. 6 della legge, il premio non è concesso se la sua attribuzione, a parere della Commissione, è incompatibile col mercato comune, ai sensi degli artt. 92-94 del Trattato.

- 3 La sovvenzione di cui è causa tendeva ad aiutare la ricorrente a concentrare e sviluppare la sua produzione di sigarette chiudendo uno dei suoi due stabilimenti dei Paesi Bassi e portando la capacità di produzione del secondo, situato a Bergen-op-Zoom, nel sud del paese, a 16 miliardi di sigarette l'anno, con un incremento del 40 % delle capacità di produzione della ditta e del 13 % circa della produzione totale olandese.
- 4 Dopo aver preso in esame il progetto di aiuto conformemente all'art. 93 del Trattato, la Commissione ha adottato la decisione impugnata, ai cui termini il Regno dei Paesi Bassi non può condurre ad effetto il suo progetto, comunicato alla Commissione con lettera del 4 ottobre 1978, di concedere il «premio supplementare per grandi progetti» per gli investimenti realizzati a Bergen-op-Zoom.

Sulla ricevibilità del ricorso

- 5 La Commissione non contesta che la ricorrente, quale eventuale beneficiaria dell'aiuto oggetto della decisione, può proporre un ricorso per chiederne l'annullamento, anche se il destinatario della decisione è uno Stato membro.

Nel merito

- 6 La ricorrente deduce due motivi di invalidità della decisione impugnata. In primo luogo, la decisione della Commissione a) violerebbe l'art. 92, n. 1, del Trattato, b) lederebbe uno o più principi generali del diritto comunitario, in particolare i principi di sana amministrazione, di tutela dell'affidamento e di proporzionalità, o, almeno, uno o più principi della politica della concorrenza della Commissione, c) violerebbe l'art. 190 del Trattato, in quanto la Commissione avrebbe motivato la decisione in modo incomprensibile o contraddittorio.

- 7 In secondo luogo, la decisione, ai cui termini le disposizioni derogatorie di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato non si applicano alla fattispecie, sarebbe in conflitto con le suddette disposizioni del Trattato e con i principi del diritto comunitario sopra menzionati.

Sul primo motivo

- 8 L'art. 92, n. 1, del Trattato di Roma dispone che «salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»
- 9 La ricorrente sostiene che, per poter stabilire in quale misura un dato aiuto sia incompatibile col mercato comune, si debbono applicare anzitutto i criteri che determinano la sussistenza di restrizioni della concorrenza nell'ambito degli artt. 85 e 86 del Trattato. La Commissione dovrebbe quindi delimitare in primo luogo il «mercato rilevante», e ciò in funzione del prodotto, del territorio e del periodo di tempo di cui si tratta. In seguito essa dovrebbe esaminare la struttura del mercato rilevante per poter valutare in quale misura l'aiuto in questione pregiudichi, eventualmente, i rapporti di concorrenza. Questi elementi essenziali mancherebbero però nella decisione impugnata. La decisione non definirebbe il mercato rilevante né dal punto di vista del prodotto, né nel tempo. La struttura del mercato non sarebbe affatto precisata, e nemmeno del resto i rapporti di concorrenza derivantine, che potrebbero, eventualmente, essere falsati dall'aiuto litigioso.
- 10 È pacifico che, realizzati gli investimenti progettati, la ricorrente effettuerà più del 50 % della produzione olandese di sigarette e che, secondo le sue previsioni, essa esporterà negli altri Stati membri più dell'80 % della propria produzione. Il «premio supplementare per grandi progetti», che il governo olandese intendeva accordare alla ricorrente, ammontava a 6,2 milioni di fiorini (2,3 milioni di unità di conto europee), cioè il 3,8 % dell'importo degli investimenti realizzati.
- 11 Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomu-

nitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. Nella fattispecie, l'aiuto che il governo olandese intendeva concedere riguardava un'impresa orientata verso il commercio internazionale, come prova l'alta percentuale della sua produzione che essa si propone di esportare in altri Stati membri. L'aiuto in questione doveva contribuire all'incremento della sua capacità produttiva e, di conseguenza, all'accrescimento della sua capacità di alimentare le correnti di scambio, comprese quelle esistenti fra Stati membri. Del resto, l'aiuto avrebbe alleviato il costo della trasformazione degli impianti di produzione, procurando con ciò stesso alla ricorrente un vantaggio concorrenziale nei confronti dei fabbricanti che hanno ottenuto, o hanno l'intenzione di ottenere, a proprie spese un aumento analogo delle possibilità di rendimento dei propri impianti.

- 12 Queste circostanze, menzionate nella motivazione della decisione impugnata e non contestate dalla ricorrente, costituiscono una giustificazione sufficiente a consentire alla Commissione di ritenere che l'aiuto progettato sia tale da incidere sugli scambi fra Stati membri e minacci di falsare la concorrenza fra le imprese situate in diversi Stati membri.
- 13 Dalle considerazioni esposte risulta che il primo motivo deve essere respinto, tanto nel merito quanto riguardo all'insufficienza della motivazione.

Sul secondo motivo

- 14 Col suo secondo motivo la ricorrente critica la decisione della Commissione in quanto fondata sull'inapplicabilità nella fattispecie delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato, ed in particolare delle lettere a), b) e c).
- 15 Detto articolo dispone che possano essere considerati compatibili col mercato comune:
 - «a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione,
 - b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse . . .».

- 16 Secondo la ricorrente, a torto la Commissione stabilisce quale principio generale che agli aiuti concessi ad imprese da uno Stato membro si possono applicare le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato, soltanto se la Commissione è in grado di accertare che, senza di essi, il gioco delle leggi del mercato non consentirebbe di ottenere, di per sé solo, dalle imprese beneficiarie che esse adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi indicati da dette disposizioni. La sola condizione per l'ammissibilità di un aiuto a norma dell'art. 92, n. 3, consisterebbe nella conformità del piano di investimento considerato alle finalità di cui alle lettere a), b) o c).
- 17 Questo argomento non può essere accolto. Da un lato, disconosce che l'art. 92, n. 3, a differenza dell'art. 92, n. 2, conferisce alla Commissione un potere discrezionale, prevedendo che gli aiuti da esso menzionati «possono» essere considerati compatibili col mercato comune. Dall'altro, avrebbe il risultato di consentire agli Stati membri di effettuare versamenti che migliorerebbero la situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessari per il conseguimento degli scopi previsti dall'art. 92, n. 3.
- 18 È il caso di osservare in proposito che la decisione impugnata constata espressamente che il governo olandese non ha potuto fornire, né la Commissione ravvisare, alcuna giustificazione che consentisse di stabilire che l'aiuto in questione rispondeva ai requisiti tecnici per la messa in opera di una delle deroghe contemplate all'art. 92, n. 3, del Trattato.
- 19 La ricorrente sostiene che la Commissione ha ritenuto a torto che la zona di Bergen-op-Zoom non fosse una regione in cui si constatino un tenore di vita «anormalmente basso», o una «grave forma di sottoccupazione» ai sensi dell'art. 92, n. 3 a). La regione di Bergen-op-Zoom sarebbe caratterizzata da un tasso di sottoccupazione più alto e da un reddito pro capite minore della media nazionale olandese.

- 20 Quanto all'art. 92, n. 3, b), la ricorrente contesta l'affermazione della Commissione, secondo cui il sistema di «premio supplementare» non poteva essere equiparato ad un aiuto destinato «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» e che l'assunzione di un altro atteggiamento avrebbe permesso ai Paesi Bassi, nel contesto di una crescita rallentata e di una cospicua disoccupazione in tutta la Comunità, di spostare a loro beneficio investimenti realizzabili in altri Stati membri dove la situazione è meno favorevole.
- 21 Secondo la ricorrente non si può stabilire se vi sia grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e, in caso affermativo, se un determinato aiuto nazionale ponga rimedio a detto turbamento, accertando, come ha fatto la Commissione, se gli investimenti dell'impresa, ai quali si riferisce l'aiuto dello Stato membro interessato, possano essere realizzati eventualmente in altri Stati membri che si trovino in una situazione meno favorevole di quella di detto Stato membro.
- 22 La ricorrente contesta infine l'affermazione contenuta nella decisione, secondo cui dall'esame del settore della produzione di sigarette nella Comunità e nei Paesi Bassi risulta che il gioco del mercato è tale da poterne assicurare da solo, e senza intervento statale, uno sviluppo normale e che quindi l'aiuto litigioso non si può considerare destinato ad agevolare lo sviluppo, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c).
- 23 Secondo la ricorrente non v'è interesse, in linea di principio, a stabilire se «senza intervento statale» il gioco del mercato sia tale da garantire da solo lo sviluppo normale della produzione in uno Stato membro e nella Comunità. Importante sarebbe soltanto stabilire se l'aiuto ne agevoli o no lo sviluppo. Per di più, la decisione sarebbe motivata in modo incomprensibile e contraddittorio.
- 24 I riferiti argomenti della ricorrente non sono concludenti. È il caso di ricordare che la Commissione è titolare di un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario.
- 25 È in tale contesto che la Commissione ha valutato, a ragion veduta, il tenore di vita e la sottoccupazione grave nella zona di Bergen-op-Zoom, non in riferimento al livello medio nazionale olandese, bensì in relazione al livello

comunitario. Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente tratto dall'art. 92, n. 3, b), del Trattato, la Commissione poteva benissimo ritenere, come ha fatto, che l'investimento da realizzare nella fattispecie non costituisce «un importante progetto di comune interesse» e che l'aiuto progettato non potesse essere assimilato ad un aiuto destinato «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro», dato che l'aiuto progettato avrebbe consentito di spostare investimenti realizzabili in altri Stati membri ove la situazione economica fosse meno favorevole che nei Paesi Bassi, il cui livello nazionale di disoccupazione è fra i più bassi della Comunità.

- 26 Quanto all'art. 92, n. 3 c), del Trattato, gli argomenti dedotti dalla ricorrente non sono pertinenti. La compatibilità col Trattato dell'aiuto in questione deve essere valutata nell'ambito comunitario e non in quello di un solo Stato membro. La valutazione della Commissione si fonda in gran parte sulla constatazione che il previsto incremento della produzione di sigarette verrebbe esportato negli altri Stati membri, ciò nel contesto di un rallentamento dei consumi, e che pertanto non si può ritenere che le condizioni degli scambi non verrebbero alterate da un tale aiuto in misura contraria all'interesse comune. Questa valutazione è fondata. È parimenti giustificata, qualora si valuti la necessità di un aiuto dal punto di vista comunitario piuttosto che da quello di un solo Stato membro, la constatazione che il gioco del mercato nel settore della produzione di sigarette è da solo tale da assicurarne, senza intervento statale, lo sviluppo normale e che, quindi, l'aiuto non può essere considerato destinato ad «agevolarne» lo sviluppo.

- 27 Il ricorso va quindi respinto.

Sulle spese

- 28 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese; essendo la ricorrente rimasta soccombente, la si condanna alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Le spese sono a carico della ricorrente.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 17 settembre 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI
DEL 18 GIUGNO 1980

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Il ricorso della società Philip Morris Holland, con il quale ha avuto inizio la presente causa, tende all'annullamento di

una decisione presa dalla Commissione nell'esercizio della sua funzione di controllo degli aiuti concessi dagli Stati membri alle imprese. Per valutare se tale ricorso meriti o no di essere accolto, sarà necessario esaminare il caso di specie alla