

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
24 ottobre 1997 *

Nella causa T-239/94,

Association des aciéries européennes indépendantes (EISA), associazione di diritto belga, con sede a Bruxelles, con l'avvocato Alexandre Vandencastele, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Michel Nolin e Ben Smulders, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Rüdiger Bandilla e Stephan Marquardt, rispettivamente direttore e amministratore presso il servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Lingua processuale: il francese.

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e Bernd Kloke, Oberregierungsrat presso lo stesso ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile Reuter,

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

Ilva Laminati Piani SpA, società di diritto italiano, con sede a Roma, con gli avv. Aurelio Pappalardo, del foro di Trapani, e Massimo Merola, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Alain Lorang, 51, rue Albert 1^o,

intervenant,

avente ad oggetto l'annullamento delle decisioni della Commissione 12 aprile 1994, da 94/256/CECA a 94/261/CECA, riguardanti gli aiuti che vari Stati intendono accordare a imprese siderurgiche stabilite nei loro rispettivi territori (GU L 112, rispettivamente pagg. 45, 52, 58, 64, 71 e 77),

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

composto dal signor A. Saggio, presidente, dal signor A. Kalogeropoulos, dalla signora V. Tiili, dai signori A. Potocki e R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 febbraio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (in prosieguo: il «Trattato») vieta, in linea di principio, gli aiuti di Stato ad imprese siderurgiche, dichiarando, all'art. 4, lett. c), incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, di conseguenza, vietati alle condizioni previste dal detto Trattato «le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati o gli oneri speciali imposti da essi, in qualunque forma».
- 2 L'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato stabilisce quanto segue:

«In tutti i casi non previsti dal presente Trattato, nei quali una decisione o una raccomandazione della Commissione appaia necessaria per attuare, mentre è in

funzione il mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'articolo 5, uno degli scopi della Comunità, quali sono definiti agli articoli 2, 3 e 4, questa decisione o questa raccomandazione può essere presa con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del comitato consultivo.

La stessa decisione o raccomandazione, presa nella medesima forma, determina eventualmente le sanzioni applicabili».

- 3 Nell'intento di rispondere alle esigenze della ristrutturazione del settore siderurgico, la Commissione si è basata sulle precitate disposizioni dell'art. 95 del Trattato per istituire, a partire dall'inizio degli anni '80, un regime comunitario degli aiuti che autorizza la concessione di aiuti statali alla siderurgia in taluni casi tassativamente elencati. Tale regime è stato successivamente adattato per far fronte alle difficoltà congiunturali dell'industria siderurgica. Il codice comunitario degli aiuti alla siderurgia in vigore durante il periodo considerato nel caso in esame risulta così il quinto della serie ed è stato adottato con la decisione della Commissione 27 novembre 1991, n. 3855/91/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 362, pag. 57; in prosieguo: il «codice degli aiuti»). Emerge dal suo preambolo che esso istituisce, al pari dei precedenti codici, un sistema comunitario diretto ad applicarsi agli aiuti, specifici o meno, concessi dagli Stati in qualunque forma. Il codice non autorizza né gli aiuti al funzionamento né gli aiuti alla ristrutturazione, a meno che non si tratti di aiuti per la chiusura di impianti.

Fatti all'origine della causa

- 4 Di fronte all'aggravamento della situazione economica e finanziaria nel settore siderurgico, la Commissione presentava un piano di ristrutturazione nella sua comunicazione SEC(92) 2160 def. del 23 novembre 1992 indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo, intitolata «Per il rafforzamento della competitività dell'industria siderurgica. Necessità di una nuova ristrutturazione». Detto piano partiva

dalla constatazione del permanere di una sovraccapacità produttiva di carattere strutturale e mirava principalmente a realizzare, in base ad una partecipazione volontaria delle imprese siderurgiche, una riduzione sostanziale e definitiva delle capacità di produzione dell'ordine di almeno 19 milioni di tonnellate. Esso prevedeva, a tale scopo, un insieme di provvedimenti concomitanti nel settore sociale, nonché incentivi finanziari, ivi compresi aiuti comunitari. Contemporaneamente, la Commissione conferiva un mandato esplorativo ad un esperto indipendente, il signor Braun, ex direttore generale della direzione generale dell'industria presso la Commissione, il cui compito fondamentale consisteva nell'effettuare la rilevazione dei progetti di chiusura di imprese del settore siderurgico durante il periodo considerato nella comunicazione di cui sopra, che riguardava gli anni 1993-1995. Il signor Braun presentava in data 29 gennaio 1993 la sua relazione, intitolata «Le ristrutturazioni in corso o previste nell'industria siderurgica», dopo aver preso contatto con i dirigenti di circa 70 imprese.

- 5 Nelle sue conclusioni del 25 febbraio 1993 il Consiglio accoglieva favorevolmente i principi fondamentali del programma presentato dalla Commissione a seguito della relazione Braun, al fine di ottenere una riduzione sostanziale delle capacità produttive. La ristrutturazione duratura del settore siderurgico doveva essere agevolata da «un insieme di misure di accompagnamento di durata limitata, che rispettassero rigorosamente le norme sul controllo degli aiuti di Stato», fermo restando che, in merito agli aiuti di Stato, «la Commissione [confermava] l'importanza da essa riposta in un'applicazione rigorosa e oggettiva del codice degli aiuti e [avrebbe provveduto] affinché le eventuali deroghe che potessero essere proposte al Consiglio in forza dell'art. 95 del Trattato contribuissero pienamente al necessario impegno complessivo di riduzione delle capacità produttive. Il Consiglio [si sarebbe pronunciato] rapidamente su tali proposte in base a criteri oggettivi».

- 6 Seguendo tale orientamento, il Consiglio e la Commissione affermavano, nella loro dichiarazione congiunta figurante nel verbale del Consiglio 17 dicembre 1993 — il quale menziona l'accordo globale raggiunto in seno al Consiglio per dare il parere conforme ex art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, sugli aiuti di Stato alle imprese pubbliche Sidenor (Spagna), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Germania), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spagna), Ilva (Italia), EKO Stahl AG (Germania) e Siderurgia Nacional Company (Portogallo) — che essi «[consideravano] che l'unico mezzo per pervenire ad una siderurgia comunitaria sana, competitiva sul mercato mondiale, [era] di porre definitivamente fine alle sovven-

zioni pubbliche alla siderurgia e di chiudere gli impianti non redditizi. Dando il suo consenso unanime alle proposte fondate sull'art. 95 che [erano] sottoposte al suo esame, il Consiglio [riafferma] l'importanza da esso riposta nell'applicazione rigorosa del codice agli aiuti (...) e, in mancanza di autorizzazioni in forza del codice, nell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA. Fermo restando il diritto di ciascuno Stato membro di chiedere una decisione ai sensi dell'art. 95 del Trattato CECA, e conformemente alle sue conclusioni 25 febbraio 1993, il Consiglio si [dichiara] fermamente deciso ad evitare qualsiasi nuova deroga sulla base dell'art. 95 per aiuti in favore di un'impresa specifica».

7 Il 22 dicembre 1993, in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, il Consiglio emetteva parere conforme sulla concessione degli aiuti summenzionati destinati ad accompagnare la ristrutturazione o la privatizzazione delle imprese pubbliche interessate.

8 In tale contesto giuridico e fattuale, per agevolare una nuova ristrutturazione dell'industria siderurgica, la Commissione adottava il 12 aprile 1994, a seguito del parere conforme del Consiglio di cui sopra, sei decisioni individuali fondate sull'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, che autorizzavano la concessione di aiuti di Stato non conformi ai criteri che consentivano, in base al soprammenzionato codice degli aiuti, di derogare all'art. 4, lett. c), del Trattato. La Commissione autorizzava rispettivamente, in dette sei decisioni, gli aiuti che la Germania intendeva accordare all'impresa siderurgica EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt (decisione 94/256/CECA, GU L 112, pag. 45; in prosieguo: la «decisione 94/256»), gli aiuti che il Portogallo intendeva accordare all'impresa siderurgica Siderurgia Nacional (decisione 94/257/CECA, GU L 112, pag. 52), gli aiuti che la Spagna intendeva accordare all'impresa pubblica di siderurgia integrata Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (decisione 94/258/CECA, GU L 112, pag. 58), gli aiuti che l'Italia intendeva accordare alle imprese siderurgiche del settore pubblico (gruppo siderurgico Ilva) (decisione 94/259/CECA, GU L 112, pag. 64), gli aiuti che la Germania intendeva accordare all'impresa siderurgica Sächsische Edelstahlwerke GmbH, Freital/Sachsen (decisione 94/260/CECA, GU L 112, pag. 71), e gli aiuti che la Spagna intendeva accordare alla Sidenor, impresa che produce acciai speciali (decisione 94/261/CECA; GU L 112, pag. 77).

- 9 Siffatte autorizzazioni erano accompagnate, in linea con il parere conforme del Consiglio, «da obblighi corrispondenti a riduzioni nette di capacità produttive per 2 milioni di tonnellate almeno di acciaio grezzo e per un massimo di 5,4 milioni di tonnellate di laminati a caldo (a prescindere dalla costruzione di un impianto per la produzione di nastri larghi a Sestao e da un aumento della capacità della EKO Stahl AG al di là di 900 000 tonnellate dopo il 1998)», secondo la comunicazione 13 aprile 1994 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM(94) 125 def.], mirante a stabilire un bilancio intermedio della ristrutturazione siderurgica e ad emettere suggerimenti volti a consolidare tale processo, conformemente alle precitate conclusioni del Consiglio 25 febbraio 1993.

Procedimento

- 10 In tale contesto, con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 6 giugno 1994, l'Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) ha chiesto, ai sensi dell'art. 33 del Trattato, l'annullamento delle suddette sei decisioni 12 aprile 1994.
- 11 Con atto separato depositato nella cancelleria del Tribunale lo stesso giorno, la ricorrente ha del pari presentato, a norma dell'art. 39 del Trattato, un'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'art. 1 delle decisioni impugnate, nella parte in cui le stesse dichiaravano compatibili con il buon funzionamento del mercato comune tali aiuti e quindi li autorizzavano. Tale istanza è stata respinta con ordinanza del presidente del Tribunale 15 luglio 1994, EISA/Commissione (causa T-239/94 R, Racc. pag. II-703).
- 12 Parallelamente, sono stati proposti altri due ricorsi dinanzi al Tribunale uno dalla società British Steel plc, contro le suddette decisioni 94/258 e 94/259 del 12 aprile 1994, che autorizzano rispettivamente la concessione di aiuti di Stato all'impresa

CSI e al gruppo siderurgico Ilva (causa T-243/94), e l'altro dalle imprese Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG e Hoogovens Groep BV contro la decisione 94/259, che autorizza la concessione di aiuti di Stato al gruppo siderurgico Ilva (causa T-244/94).

- 13 Nella presente fattispecie, la Repubblica federale di Germania, il Consiglio, la Repubblica italiana e la Ilva Laminati Piani SpA (in prosieguo: l'«Ilva») con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente il 14, 24 e 28 ottobre e il 2 novembre 1994, hanno chiesto di intervenire nella controversia a sostegno delle conclusioni della convenuta. Con ordinanze rispettivamente del 25 novembre, del 28 novembre e del 15 dicembre 1994, il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso tali interventi a sostegno delle conclusioni della convenuta.
- 14 Il 21 dicembre 1994 la Commissione, con decisione 94/1075/CECA, riguardante un progetto di aiuti della Germania in favore dell'impresa siderurgica EKO Stahl GmbH, Eisenhüttenstadt (GU L 386, pag. 18), ha ritirato la decisione 94/256 già citata riguardante la detta impresa.
- 15 Il 3 dicembre 1996, ai sensi dell'art. 64, n. 3, del regolamento di procedura, il Tribunale ha posto alla Commissione alcuni quesiti ai quali quest'ultima ha risposto nel termine impartito.
- 16 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 25 febbraio 1997.

Conclusioni delle parti

- 17 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare le summenzionate decisioni da 94/256 a 94/261 del 12 aprile 1994;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 18 La convenuta, sostenuta dal Consiglio e dalla Repubblica italiana, conclude che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 19 La Repubblica federale di Germania conclude che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso nella parte in cui è diretto all'annullamento delle summenzionate decisioni 94/256 e 94/260 del 12 aprile 1994.
- 20 L'Ilva conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso ricevibile, ma infondato;
 - condannare la ricorrente al pagamento delle spese, comprese quelle sostenute dall'Ilva.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

- 21 Per provare la ricevibilità del ricorso, la ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto afferma il governo tedesco, essa è interessata dalle decisioni impugnate, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, del Trattato (sentenze della Corte 19 settembre 1985, cause riunite 172/83 e 226/83, Hoogovens/Commissione, Racc. pag. 2831, e 6 dicembre 1990, causa C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Commissione, Racc. pag. I-4413). Inoltre, essa precisa che molti dei suoi membri hanno una produzione in concorrenza diretta con la produzione delle due imprese tedesche beneficiarie degli aiuti in questione nonché con quella dei loro acquirenti.
- 22 La Repubblica federale di Germania contesta la legittimazione ad agire della ricorrente, poiché questa non avrebbe dimostrato che le decisioni impugnate ledono i suoi interessi o quelli delle imprese che essa rappresenta. In particolare, i membri dell'EISA non sarebbero in concorrenza con le imprese EKO Stahl e Sächsische Edelstahlwerke, in quanto non risulterebbe che esse fabbrichino gli stessi prodotti.

Giudizio del Tribunale

- 23 Prima di esaminare la fondatezza dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica federale di Germania, il Tribunale ritiene necessario valutarne la ricevibilità alla luce del regolamento di procedura.
- 24 La convenuta non ha sollevato tale eccezione di irricevibilità nel corso della fase scritta. Orbene, le conclusioni di un'istanza di intervento possono avere come

oggetto soltanto l'appoggio delle conclusioni di una delle parti in causa [artt. 34, secondo comma, e 46, primo comma, dello Statuto (CECA) della Corte]. Inoltre, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento (art. 116, n. 3, del regolamento di procedura).

- 25 Ne consegue che la Repubblica federale di Germania, interveniente, non è legittimata ad eccepire l'irricevibilità del ricorso e che il Tribunale non è quindi tenuto a procedere all'esame dei motivi da essa al riguardo dedotti (v., in proposito, sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125).
- 26 Tuttavia, in forza dell'art. 113 del regolamento di procedura, il Tribunale può, in qualsiasi momento, esaminare d'ufficio le eccezioni d'irricevibilità di ordine pubblico, comprese quelle sollevate dagli intervenienti (v., al riguardo, sentenze della Corte 11 luglio 1990, cause riunite C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmaslexport/Commissione, Racc. pag. I-2945, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203).
- 27 Nella fattispecie, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica federale di Germania pone una questione di ordine pubblico, in quanto riguarda la legittimazione ad agire della ricorrente nonché la sua legittimazione a ricorrere ai rimedi giurisdizionali, e, secondo la giurisprudenza summenzionata, può quindi costituire oggetto di esame d'ufficio da parte del Tribunale.
- 28 In tale contesto, il Tribunale sottolinea il fatto che, secondo una costante giurisprudenza, le associazioni ai sensi dell'art. 48 del Trattato, che riuniscono imprese del settore siderurgico e che hanno lo scopo di rappresentare gli interessi comuni dei loro membri, sono interessate — ai sensi dell'art. 33, secondo comma, del Trattato — da decisioni che autorizzano l'erogazione di aiuti statali a imprese concorrenti (v. sentenza *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Commissione*, citata, punto 23).

- 29 L'EISA è un'associazione che riunisce acciaierie europee indipendenti, il che consente di presumere che le imprese siderurgiche pubbliche che usufruiscono degli aiuti autorizzati dalle decisioni controverse siano imprese concorrenti delle imprese membri dell'EISA. Orbene, come affermato dalla ricorrente, non è stato contestato né dalla convenuta né dalle intervenienti, ad eccezione della Repubblica federale di Germania, che le imprese rappresentate dall'EISA siano effettivamente in concorrenza con le imprese siderurgiche pubbliche che hanno usufruito degli aiuti autorizzati dalle decisioni controverse. Quanto alla Repubblica federale di Germania, essa si è limitata a sostenere che «non risultava» che i membri dell'EISA fabbricassero prodotti identici a quelli dell'EKO Stahl o della Sächsische Edelstahlwerke, senza peraltro svolgere argomenti sufficienti a mettere in discussione la qualità di concorrenti delle imprese rappresentate dall'EISA.
- 30 Ne consegue che il ricorso proposto dall'EISA va dichiarato ricevibile.

Sull'oggetto della domanda di annullamento

Argomenti delle parti

- 31 Per quanto riguarda la domanda di annullamento della citata decisione 94/256, riguardante l'impresa EKO Stahl AG (in prosieguo: la «EKO»), la Repubblica federale di Germania sostiene che essa è divenuta senza oggetto, poiché la Commissione con la citata decisione 21 dicembre 1994, 94/1075, ha revocato l'atto impugnato.
- 32 La ricorrente fa osservare che, anche se la decisione 94/256 riguardante la EKO fosse stata ritirata dalla Commissione, la domanda di annullamento di tale decisione non sarebbe per questo divenuta senza oggetto, in quanto la ricorrente ha interesse a che il Tribunale dichiari l'illegittimità delle decisioni individuali che autorizzano la concessione di aiuti di Stato al funzionamento ai sensi dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato per evitare eventuali ripetizioni di tale prassi.

- 33 La Commissione conferma che, con la decisione 21 dicembre 1994, 94/1075, essa ha proceduto alla «revoca-abrogazione» della decisione 94/256 ed afferma che, di conseguenza, poiché il ricorso di annullamento è ormai privo di oggetto per quanto riguarda la decisione 94/256, non vi è luogo a statuire per il Tribunale.

Giudizio del Tribunale

- 34 Il Tribunale ritiene infondata la tesi della ricorrente. Secondo una costante giurisprudenza, non vi è luogo a statuire su un ricorso di annullamento allorché la decisione impugnata è stata revocata e perciò è divenuta inapplicabile (v., ad esempio, l'ordinanza della Corte 19 ottobre 1983, causa 75/83, Ferriere San Carlo/Commissione, Racc. pag. 3123). Orbene, è pacifico che la decisione controversa è stata revocata, divenendo in tal modo inapplicabile. Il ricorso di annullamento proposto dall'EISA contro la decisione 94/256 è quindi divenuto privo di oggetto, senza che occorra esaminare i motivi che hanno indotto la Commissione a revocare tale decisione.
- 35 Di conseguenza, non vi è luogo a statuire sulla parte del ricorso nella quale si chiede l'annullamento della decisione 94/256.

Nel merito del ricorso

- 36 La ricorrente deduce, a sostegno della sua domanda di annullamento, due motivi relativi, da una parte, alla violazione del Trattato e del codice degli aiuti nonché ad uno sviamento di potere e, dall'altra, al carattere che si sostiene essere retroattivo delle decisioni controverse.

Sul primo motivo, relativo alla violazione del Trattato e del codice degli aiuti nonché allo sviamento di potere

- 37 Con il primo motivo, la ricorrente deduce in primo luogo l'inosservanza del divieto degli aiuti di Stato che si sostiene essere previsto dal Trattato e dal codice degli aiuti nonché uno sviamento di potere, in secondo luogo, la violazione dei requisiti di applicazione dell'art. 95, primo comma, del Trattato e, in terzo luogo, la violazione del principio di non discriminazione sancito dal Trattato.

Argomenti delle parti

- 38 La ricorrente sostiene anzitutto che, nelle decisioni impugnate, la Commissione riconosce espressamente che gli aiuti di cui trattasi sono incompatibili con il Trattato e con il codice degli aiuti. Orbene, tale istituzione non sarebbe stata legittimata a derogare al divieto degli aiuti stabilito da tali norme basandosi sull'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato. Infatti, l'adozione delle decisioni controverse comporterebbe una effettiva modifica del Trattato e avrebbe richiesto un preventivo emendamento di quest'ultimo, conformemente al procedimento previsto dall'art. N del Trattato sull'Unione europea, in seguito all'abrogazione dell'art. 96 del Trattato CECA, operata, con effetto 1° novembre 1993, dall'art. H, punto 21, del detto Trattato.
- 39 Al riguardo la ricorrente sostiene che, concedendo una serie di deroghe individuali, senza precisare le circostanze che la inducevano a derogare alle disposizioni del codice degli aiuti in favore delle cinque imprese destinatarie delle decisioni controverse, la Commissione si è arrogata un potere troppo vago e generale, che va oltre una interpretazione applicativa del Trattato prevista dall'art. 95, sia nel primo comma che nel terzo e quarto, e che, comunque, non consente di verificare se le condizioni di applicazione di tali disposizioni siano soddisfatte.

- 40 In particolare, le decisioni impugnate non si riferirebbero ad un caso non previsto dal Trattato, in quanto quest'ultimo, al contrario, vieta espressamente gli aiuti di Stato, all'art. 4, lett. c). La ricorrente contesta l'argomento della Commissione secondo il quale le decisioni controverse non autorizzerebbero aiuti di Stato vietati dall'art. 4, lett. c), del Trattato, bensì aiuti comunitari. Al riguardo, essa sostiene che risulta in maniera esplicita dalle decisioni impugnate che queste ultime approvano aiuti nazionali e non aiuti comunitari. Sarebbe evidente che l'azione della Commissione si limitava ad autorizzare a determinate condizioni gli Stati membri interessati a concedere alle loro imprese un aiuto di cui essi stessi avevano stabilito l'importo e le modalità, al di fuori di qualsiasi ambito comunitario. In tal modo, aggirando il divieto agli aiuti di Stato stabilito dal Trattato, seppure con uno scopo che si sostiene essere conforme agli obiettivi del Trattato, le decisioni impugnate lederebbero il principio di una Comunità di diritto.
- 41 Secondo tale impostazione, la ricorrente ritiene che il carattere individuale delle deroghe al divieto degli aiuti di Stato stabilito dal Trattato, concesse con le decisioni impugnate, dimostri che esse non hanno come oggetto quello di risolvere un caso non previsto dal Trattato, per realizzare gli obiettivi che esso stabilisce, ma di risolvere le difficoltà che determinate imprese dovrebbero affrontare per assoggettarsi alle norme del Trattato, il cui rispetto viene imposto ai loro concorrenti. Tali decisioni sarebbero dirette infatti a legittimare determinati aiuti di Stato che non potevano rientrare nella cornice normativa definita dal Trattato. Inoltre, anche se il problema in questione poteva essere considerato come un caso non previsto dal Trattato, tesi contestata dalla ricorrente, il fatto di basarsi sull'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato per adottare decisioni individuali allo scopo di risolvere un problema generale costituirebbe uno sviamento di potere. Infatti, l'avvalersi di queste disposizioni contrasterebbe con uno degli obiettivi fondamentali del Trattato, vale a dire la parità di trattamento degli operatori economici.
- 42 La ricorrente sostiene inoltre che le condizioni d'applicazione dell'art. 95, primo comma, del Trattato non sono soddisfatte dalle decisioni controverse. Con l'autorizzazione degli aiuti al funzionamento, tali decisioni non rientrerebbero nell'ambito del funzionamento del mercato comune dell'acciaio e non sarebbero dirette alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità. Inoltre, esse non sarebbero necessarie a realizzare gli obiettivi perseguiti.

43 In primo luogo, la ricorrente sostiene che le decisioni impugnate non rientrano nell'ambito del funzionamento del mercato comune dell'acciaio e non tendono alla realizzazione di uno degli scopi della Comunità definiti agli artt. 2, 3 e 4, come prescrive l'art. 95, primo comma, del Trattato. Infatti, tali decisioni sarebbero dirette a mantenere artificialmente produzioni eccedentarie, per mezzo di aiuti al funzionamento. A sostegno della sua tesi la ricorrente afferma anzitutto che le decisioni impugnate non contengono le informazioni necessarie per comprovare la validità economica dei piani di ristrutturazione presentati dagli Stati membri interessati. Peraltro, la ricorrente esprime i suoi dubbi sul valore delle dichiarazioni secondo le quali gli aiuti di cui trattasi sarebbero gli ultimi aiuti al funzionamento autorizzati, poiché, in passato, la Commissione è stata già indotta a disattendere tali impegni. Sotto tale aspetto, essa sostiene che, nelle sue conclusioni del 17 dicembre 1993, il Consiglio ha tenuto a precisare che si dichiara deciso ad evitare ogni nuova deroga per aiuti a favore di una singola impresa fermo restando il diritto di ogni Stato membro di chiedere una decisione ai sensi dell'art. 95. La ricorrente denuncia le difficoltà — emerse al momento della presentazione delle prime relazioni degli Stati membri, come risulta dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 21 giugno 1994, intitolata «Rilanciare la ristrutturazione siderurgica comunitaria», già citata — nelle quali si troverebbe la Commissione quando controlla il rispetto delle condizioni imposte dalle decisioni impugnate.

44 Le decisioni impugnate contrasterebbero perciò con la realizzazione della maggior parte degli obiettivi definiti dagli articoli summenzionati del Trattato, tenendo artificialmente in vita imprese economicamente inefficienti, con il conseguente protrarsi della situazione di sovraccapacità cui è dovuta la crisi strutturale che colpisce l'intero settore. In questo modo, esse non permetterebbero l'instaurarsi di condizioni che garantiscano la ripartizione più razionale della produzione, previste all'art. 2, secondo comma, del Trattato. Inoltre, gli aiuti in questione migliorerebbero la posizione di mercato delle imprese beneficiarie la cui politica di produzione e/o di prezzi risulterebbe agevolata dalle sovvenzioni. Dato che contribuirebbero a falsare in modo artificiale le condizioni di concorrenza, detti aiuti non sarebbero tali da garantire un livello di prezzi che permettano gli ammortamenti necessari e una normale remunerazione dei capitali impiegati [art. 3, lett. c), del Trattato], il mantenimento di condizioni che incoraggino le imprese a sviluppare e a migliorare il loro potenziale di produzione [art. 3, lett. d)], il livellamento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera [art. 3, lett. e)], lo sviluppo degli scambi internazionali [art. 3, lett. f)], o l'espansione regolare e la modernizzazione della

produzione e il miglioramento della qualità [art. 3, lett. g)]. Infatti, la concessione di aiuti a determinate imprese siderurgiche metterebbe a dura prova la capacità di sopravvivenza delle altre imprese, a causa dell'artificiale mantenimento in attività dei loro concorrenti. Al riguardo, la ricorrente fa osservare che, se è vero che il codice degli aiuti in vigore durante il periodo 1980-1985 prevedeva la possibilità di concedere aiuti al funzionamento, gli effetti di tali aiuti sulla situazione concorrenziale delle imprese erano rigorosamente limitati, all'epoca, dall'inquadramento della produzione e dei prezzi fissato dalla Commissione, dal 1980 al 1988, nell'ambito del regime di crisi manifesta previsto all'art. 58 del Trattato.

- 45 In secondo luogo, le decisioni controverse non sarebbero necessarie per attuare gli scopi perseguiti, come esige l'art. 95, primo comma, del Trattato. Sotto tale aspetto, la ricorrente contesta l'argomento della Commissione secondo il quale tali decisioni rientrano nell'ambito di una politica generale di riduzioni di capacità subordinate a misure d'accompagnamento, in linea con la relazione Braun del 29 gennaio 1993, sopra menzionata. Essa fa osservare che tale politica generale poteva essere realizzata tramite gli strumenti legislativi e regolamentari esistenti. Dato che il codice degli aiuti autorizza esplicitamente gli aiuti alla chiusura, una riduzione di capacità avrebbe potuto essere ottenuta per mezzo di misure sociali d'accompagnamento, destinate a ridurre gli oneri delle imprese in caso di chiusura. D'altronde questa sarebbe stata la soluzione consigliata nella relazione Braun, che, secondo la ricorrente, denuncia le conseguenze dannose risultanti dagli interventi finanziari dei poteri pubblici, analoghi a quelli autorizzati, nella fattispecie, dalle decisioni impugnate. Peraltro, la ricorrente precisa di non aver mai partecipato all'elaborazione del piano di ristrutturazione approvato dal Consiglio, che, contrariamente alle affermazioni di tale istituzione, non sarebbe stato elaborato «congiuntamente con l'industria siderurgica».

- 46 Infine, la ricorrente sostiene che le decisioni impugnate comportano una discriminazione tra produttori, il che sarebbe contrario all'art. 4, lett. b), del Trattato. Essa contesta anzitutto che la chiusura di impianti aventi determinate capacità di produzione da parte delle imprese beneficiarie degli aiuti, prevista all'art. 3 delle decisioni controverse, dimostri l'insussistenza di qualsiasi discriminazione tra tali imprese e gli altri produttori del settore siderurgico. In particolare, la riduzione di capacità di 750 000 tonnellate all'anno per ogni miliardo di ECU di aiuti concesso, applicata nelle decisioni controverse, sarebbe particolarmente favorevole, se la si

paragona a quella di 516 000 tonnellate per 400 000 ECU, che saranno versati solo dopo la chiusura, negoziata tra la Commissione e la Bresciani, un'impresa siderurgica privata italiana. Inoltre, risulterebbe, nella fattispecie, dalla tabella relativa alle riduzioni di capacità previste nelle decisioni impugnate, prodotta dalla Commissione, che la maggior parte delle chiusure sono programmate per la fine del periodo durante il quale gli aiuti sono concessi. Nel corso di tale periodo, la competitività delle imprese beneficiarie sarebbe in tal modo artificialmente aumentata. Inoltre, determinate riduzioni sarebbero largamente compensate da nuovi investimenti. Questi ultimi comporterebbero un aumento di capacità di 900 000 tonnellate sia per la CSI che per la Siderurgia Nacional. Peraltro, talune riduzioni riguarderebbero capacità più nominali che reali. Questo sarebbe il caso dell'Ilva, nella misura di almeno 300 000 tonnellate.

47 Inoltre, essa fa osservare che la discriminazione consiste altresì nel fatto che le imprese beneficiarie degli aiuti di cui trattasi possono, in occasione della loro ristrutturazione, ridurre i loro oneri finanziari fino al 3,5% almeno del fatturato annuo, il che corrisponderebbe alla media per le imprese siderurgiche comunitarie (art. 4 della decisione 94/256 e art. 3 delle altre decisioni controverse). Le decisioni impugnate permetterebbero in tal modo di riportare artificialmente alla media comunitaria gli oneri finanziari di imprese che sono inefficienti sotto l'aspetto economico e che, perciò, avrebbero un tasso d'indebitamento nettamente più elevato. La ricorrente aggiunge che la discriminazione denunciata non può essere attribuita agli Stati membri interessati, come sostenuto dalla Commissione, anche se gli aiuti di cui trattasi sono stati concessi da tali Stati. Prima di prendere qualsiasi decisione in base all'art. 95, primo e secondo comma, la Commissione sarebbe tenuta a verificare che essa non comporti alcuna discriminazione contraria agli obiettivi previsti dall'art. 4, lett. b), del Trattato.

48 La Commissione, sostenuta dagli intervenienti, nega che gli aiuti autorizzati con le decisioni controverse siano incompatibili con il Trattato. Essa ammette che tali aiuti, come erano stati comunicati dagli Stati membri interessati, erano incompatibili con il Trattato ai sensi dell'art. 4, lett. c), già citato, del Trattato stesso e del codice degli aiuti, in quanto aiuti nazionali, tenuto conto del fatto che essi non rientravano nel campo d'applicazione della detta decisione. Essa precisa tuttavia che gli aiuti di cui trattasi sono stati «comunitarizzati» con le decisioni controverse

che li autorizzano in base all'art. 95, primo e secondo comma, dopo averli subordinati a condizioni rigorose, in modo che tali aiuti possono essere considerati compatibili con il funzionamento del mercato comune.

- 49 La Commissione chiarisce che essa era autorizzata ad adottare le decisioni impugnate in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato. Essa sostiene che, malgrado l'adozione di codici degli aiuti alla siderurgia sempre più rigorosi, l'industria siderurgica della Comunità attraversa, dall'inizio degli anni '90, «la sua crisi più grave dalla prima metà degli anni '80», come risulta dal preambolo delle cinque decisioni impugnate. Nella sentenza 3 ottobre 1985, causa 214/83, Germania/Commissione (Racc. pag. 3053), la Corte avrebbe riconosciuto che una situazione di crisi è una situazione non prevista dal Trattato tale da giustificare un intervento ai sensi dell'art. 95, primo e secondo comma, del detto Trattato. Il solo limite che la Corte avrebbe stabilito all'azione della Commissione consisterebbe nel fatto che quest'ultima «non può, comunque, autorizzare aiuti la cui concessione sia atta a provocare una manifesta discriminazione fra il settore pubblico ed il settore privato. In tal caso, infatti, la concessione degli aiuti in questione implicherebbe distorsioni della concorrenza in misura incompatibile con l'interesse comune» (sentenza 24 febbraio 1987, causa 304/85, Falck/Commissione, Racc. pag. 871, punto 27). Nella fattispecie, gli aiuti autorizzati con le decisioni controverse non comporterebbero alcuna discriminazione, in quanto in particolare la Commissione ha subordinato tali autorizzazioni alla condizione che gli oneri finanziari netti delle imprese beneficiarie non siano inferiori al 3,5% (e al 3,2% per l'impresa AST) del loro fatturato annuo, il che corrisponderebbe alla media attuale per le imprese siderurgiche comunitarie. Peraltro, subordinando l'autorizzazione degli aiuti di cui trattasi a provvedimenti di compensazione proporzionali, sotto forma di riduzioni importanti di capacità, le decisioni impugnate s'inquadrerebbero in un piano di ristrutturazione globale attuato altresì nell'interesse delle imprese private.

- 50 La Commissione sottolinea che la ricorrente non ha contestato che aiuti comunitari potessero essere concessi in base all'art. 95 del Trattato nell'ambito di decisioni generali. L'unica questione che si pone sarebbe quindi se aiuti alla chiusura parziale, che non erano ammissibili alla luce del codice degli aiuti, potevano costituire l'oggetto di decisioni individuali di approvazione in base a tali disposizioni. Un'approvazione ad hoc, secondo la procedura istituita dall'art. 95, sarebbe possibile,

dato che essa persegue la stessa finalità ed è subordinata alle stesse condizioni degli aiuti autorizzati nell'ambito dei codici successivi. La Commissione ritiene che questo sia qui il caso, in quanto le decisioni impugnate prevedono le tre condizioni essenziali che costituiscono i presupposti delle concessioni di aiuti di Stato nel settore della siderurgia, secondo la prassi seguita costantemente da tale istituzione a partire dal 1980. In particolare, la Commissione avrebbe verificato, nella maggioranza dei casi sulla base di relazioni redatte da esperti indipendenti, che gli aiuti autorizzati garantissero l'efficienza finanziaria dell'impresa beneficiaria. L'importo dell'aiuto sarebbe stato limitato allo stretto necessario. Infine, l'aiuto sarebbe stato subordinato ad una contropartita, sotto forma di riduzioni di capacità proporzionate all'importo dell'aiuto, per conformarsi all'interesse comune.

- 51 Di conseguenza, la Commissione contesta che il potere da essa esercitato adottando le decisioni controverse sia stato troppo vago e generale per inquadrarsi nell'ambito definito dall'art. 95 del Trattato. Essa ammette, come sottolineato dalla ricorrente, che «le decisioni impugnate non stabiliscono un quadro normativo che permetterebbe a qualsiasi impresa che si trova nelle condizioni obiettive descritte dalla normativa di beneficiare di una deroga al divieto stabilito dall'art. 4, lett. c), del Trattato». Tuttavia, tali decisioni individuali seguirebbero la stessa logica dei vari codici emanati dal 1980 e stabilirebbero condizioni sufficientemente chiare e precise, cosicché le censure avanzate dalla ricorrente sarebbero prive di qualsiasi fondamento.
- 52 In particolare, la Commissione sostiene che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, le decisioni impugnate tendono alla realizzazione degli obiettivi della Comunità, come prescritto dall'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato. Essa rammenta di aver previsto, in base alla citata relazione Braun, due azioni parallele e complementari consistenti, da un lato, nell'elaborazione di un programma di riduzioni di capacità di almeno 19 milioni di tonnellate e, dall'altro, nell'attuazione di misure di accompagnamento riguardanti il settore sociale, il miglioramento delle strutture e la stabilizzazione del mercato e delle relazioni esterne in base a norme esistenti, vale a dire in particolare il codice degli aiuti e gli artt. 46, 53, lett. a), e 56 del Trattato (allegato 9 al controricorso), per facilitare la realizzazione di tale programma. Le decisioni impugnate perseguirebbero gli obiettivi definiti agli artt. 2 e 3 del Trattato poiché prevedono la soppressione programmata di sovraccapacità nell'ambito di un piano globale, il risanamento delle imprese interessate e, pertanto, il mantenimento di migliaia di posti di lavoro.

- 53 La Commissione respinge altresì le critiche della ricorrente relative al meccanismo di sorveglianza. Essa sostiene in particolare che le relazioni degli Stati membri non sono rilevanti nella fattispecie, poiché la validità di una decisione non può essere intaccata da atti successivi alla sua adozione.
- 54 Il Consiglio sottolinea, da parte sua, che le decisioni impugnate costituiscono una parte essenziale del piano di ristrutturazione elaborato dalla Commissione in concertazione con l'industria siderurgica alla luce delle nuove difficoltà emerse nel settore siderurgico. Le decisioni impugnate si riferirebbero ad aiuti che, anche se non fossero previsti dal Trattato, contribuirebbero alla realizzazione dei suoi obiettivi, in particolare ad un risanamento del mercato mediante chiusure parziali di impianti di produzione nell'ambito di un programma di riduzione definitiva di capacità. Di conseguenza tali aiuti dovrebbero essere considerati come aiuti comunitari che non sono vietati dall'art. 4, lett. c), del Trattato, il quale vieta gli aiuti statali per il solo motivo che tali aiuti possono in via di principio comportare distorsioni della concorrenza contrarie agli obiettivi del Trattato. Nella fattispecie, tale disposizione non osterebbe quindi all'autorizzazione degli aiuti in questione, ai sensi dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Adottando le decisioni impugnate, la Commissione non avrebbe ecceduto i poteri conferitile da tale articolo.
- 55 La Repubblica federale di Germania rammenta che le decisioni impugnate si inquadrano nell'ambito dell'attuale programma di ristrutturazione della siderurgia comunitaria, adottato dal Consiglio nelle sue conclusioni del 25 febbraio 1993. Esse sarebbero regolarmente basate sull'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, in quanto si riferiscono ad una situazione che non è prevista dal Trattato né dal codice degli aiuti, non soltanto per l'aggravamento della situazione del mercato siderurgico, ma anche perché le imprese tedesche di cui trattavasi erano soggette, prima della fine del 1990, ad un'economia pilotata e pianificata. Il governo tedesco mette altresì in rilievo il parallelismo tra il codice degli aiuti e le decisioni impugnate nel perseguimento degli obiettivi fondamentali del Trattato. In entrambi i casi, spetterebbe allo Stato membro decidere, secondo le regole nazionali, sulla concessione di aiuti finanziati dal bilancio nazionale e sulla scelta delle imprese beneficiarie, persino qualora gli aiuti vengano attribuiti in forza del codice degli aiuti. Per quanto riguarda le riduzioni di capacità stabilite nelle decisioni contro-

verse, esse sarebbero conformi al rapporto abituale di 750 000 tonnellate per ogni miliardo di ECU di aiuti. Inoltre, tali decisioni non porrebbero le imprese beneficiarie in una situazione privilegiata nei confronti delle imprese concorrenti, in quanto esse limitano l'importo degli aiuti autorizzati allo stretto necessario, poiché ostano ad un alleggerimento dell'indebitamento al di là del livello abituale nel settore e prevedono un autofinanziamento appropriato da parte degli investitori privati.

- 56 La Repubblica italiana sostiene, da parte sua, che gli aiuti di cui trattasi non sono incompatibili con il mercato comune dell'acciaio, nei limiti in cui risultino necessari alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato. Essa chiarisce che gli interventi finanziati con risorse statali non contrastano di per sé con il Trattato quando perseguono gli obiettivi in esso definiti. In particolare, l'art. 4, che metterebbe gli aiuti di Stato sullo stesso piano dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative, vieterebbe soltanto la concessione di aiuti di Stato nell'ambito di una politica statale di protezione delle imprese nazionali. La mancanza di un divieto generale degli aiuti statali sarebbe confermata dal fatto che l'art. 5 del Trattato include le misure di sostegno finanziario alle imprese tra gli strumenti utilizzabili da parte della Comunità nel compimento della sua missione. Orbene, come sottolineato dal governo italiano, il criterio che consente di stabilire se un aiuto è legittimo non è costituito dalla provenienza del finanziamento, statale o comunitario, ma dalla sua conformità agli obiettivi del Trattato. Nella fattispecie, le gravi crisi della siderurgia europea avrebbero imposto un'azione della Comunità per tutelare sia la produzione sia l'occupazione. In tale ambito, in mancanza della normativa specifica prevista dal Trattato la Commissione poteva basarsi sull'art. 95, primo comma, del Trattato, per autorizzare gli aiuti di cui trattasi.

- 57 L'Ilva sostiene che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 95, primo comma, mira ad istituire un sistema di deroga particolare al Trattato CECA per consentire alla Commissione di fronteggiare situazioni imprevedute che giustifichino interpretazioni applicative specifiche e temporanee del Trattato, vuoi sotto forma di una decisione individuale, vuoi sotto forma di una decisione che stabilisca un ambito normativo per una serie imprecisata di applicazioni. Al riguardo, l'adozione di una

cornice normativa generale tuttavia non sarebbe necessaria, nel caso la situazione non lo imponga, poiché il testo dell'art. 95, primo comma, non vi fa alcun riferimento. Comunque, nella presente fattispecie, tale cornice sarebbe fornita dalla risoluzione del Consiglio 25 febbraio 1993, già citata. In tale ottica, l'Ilva sostiene che non può riconoscersi al codice degli aiuti un carattere esaustivo. Esso tenderebbe soltanto a stabilire le condizioni fondamentali secondo le quali determinate categorie di aiuti ben precisi possono essere considerati compatibili con il Trattato. Non osterebbe in nessun modo all'adozione di decisioni complementari che autorizzano aiuti estranei a tali categorie o non conformi alle condizioni previste, nel caso in cui, al termine di un esame approfondito di tali aiuti, la Commissione consideri che essi tendono alla realizzazione di uno degli obiettivi del Trattato e che le altre condizioni d'applicazione dell'art. 95, primo comma, sono soddisfatte.

- 58 Nella fattispecie, gli aiuti in questione permetterebbero di ristrutturare le imprese interessate e di ridurre le capacità di produzione. Essi tenderebbero in tal modo ad evitare che le economie degli Stati membri affrontino turbamenti persistenti e gravi, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, del Trattato. Peraltro, il risanamento delle imprese considerate permetterebbe di salvaguardare migliaia di posti di lavoro, conformemente all'art. 2, secondo comma, e all'art. 3, lett. e), del Trattato, e di potenziare al massimo l'efficienza dei loro strumenti di produzione, obiettivo previsto dall'art. 3, lett. d) e g), nel rispetto dei principi di buona gestione economica stabiliti all'art. 3, lett. c).
- 59 Infine, l'Ilva contesta il carattere discriminatorio degli aiuti in questione. La situazione delle imprese beneficiarie degli aiuti autorizzati con le decisioni impugnate si differenzerebbe sufficientemente da quella dei loro concorrenti al momento dell'autorizzazione degli aiuti, il che escluderebbe qualsiasi discriminazione conformemente ad una giurisprudenza consolidata (sentenza Germania/Commissione, citata). Inoltre, in ogni caso, tale discriminazione non sarebbe imputabile alla Commissione, bensì allo Stato membro al quale va fatta risalire l'iniziativa di chiedere alla Commissione l'autorizzazione per taluni aiuti (sentenza Falck/Commissione, citata).

Giudizio del Tribunale

— Sull'asserita violazione del divieto di aiuti di Stato e sullo sviamento di potere

- 60 La ricorrente sostiene, in sostanza, che, autorizzando gli aiuti di cui trattasi con le decisioni individuali controverse, la Commissione ha utilizzato i poteri che le conferisce l'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, per aggirare il divieto degli aiuti di Stato che sarebbe previsto dal Trattato e dal codice degli aiuti. La sua tesi si basa sulla premessa che tale codice — di cui essa non contesta formalmente la validità — definirebbe in modo vincolante e tassativo le categorie di aiuti di Stato che possono essere autorizzate.
- 61 A questo proposito, occorre ricordare anzitutto l'ambito normativo nel quale rientrano le decisioni impugnate. L'art. 4, lett. c), del Trattato vieta, in via di principio, gli aiuti di Stato, all'interno della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nella misura in cui essi possono recare pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi essenziali della Comunità stabiliti dal Trattato, in particolare all'instaurazione di un regime di libera concorrenza. Ai termini di detta disposizione, «sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, e per conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal presente Trattato, nell'interno della Comunità: (...) c) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati (...) in qualunque forma».
- 62 Tuttavia, la presenza di siffatto divieto non significa che qualsiasi aiuto statale nell'ambito della CECA debba essere considerato incompatibile con gli obiettivi del Trattato. L'art. 4, lett. c), interpretato alla luce di tutti gli obiettivi del Trattato, quali sono stabiliti dai suoi artt. 2-4, non mira ad ostacolare la concessione di aiuti statali che possano contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Trattato. Esso riserva alle istituzioni comunitarie la facoltà di valutare la compatibilità con il Trattato e, se del caso, di autorizzare la concessione di siffatti aiuti, nel settore cui si applica il Trattato. Tale analisi è confermata dalla sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità* (Racc.

pag. 1, parte in diritto, capitolo B. I.1. b., nono 'considerando', sesto capoverso, pag. 43), in cui la Corte ha considerato che, come alcuni contributi finanziari non statali ad imprese produttrici di carbone o d'acciaio, autorizzati dagli artt. 55, n. 2, e 58, n. 2, del Trattato, possono essere assegnati soltanto dalla Commissione o previa sua espressa autorizzazione, del pari l'art. 4, lett. c), dev'essere interpretato nel senso che esso attribuisce alle istituzioni comunitarie una competenza esclusiva nel settore degli aiuti all'interno della Comunità.

- 63 Nel sistema del Trattato, l'art. 4, lett. c), non osta pertanto a che la Commissione autorizzi, in via di deroga, aiuti presi in considerazione dagli Stati membri e compatibili con gli obiettivi del Trattato, basandosi sull'art. 95, primo e secondo comma, al fine di far fronte a situazioni impreviste (v. sentenza della Corte 12 luglio 1962, causa 9/61, Paesi Bassi/Alta Autorità, Racc. pag. 403, in particolare pag. 437).
- 64 Infatti, le disposizioni di cui sopra dell'art. 95 autorizzano la Commissione ad adottare una decisione o una raccomandazione previo parere conforme del Consiglio, deliberante all'unanimità e previa consultazione del Comitato consultivo CECA, in tutti i casi non previsti dal Trattato nei quali detta decisione o detta raccomandazione appaia necessaria per attuare, mentre è in funzione il mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'art. 5, uno degli scopi della Comunità, quali sono definiti agli artt. 2, 3 e 4. Dette disposizioni stabiliscono che la stessa decisione o raccomandazione, presa nella medesima forma, determina eventualmente le sanzioni applicabili. Ne consegue che, nella misura in cui, a differenza del Trattato CE, il Trattato CECA non attribuisce alla Commissione o al Consiglio alcun potere specifico al fine di autorizzare gli aiuti di Stato, la Commissione è legittimata, in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, ad adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere gli obiettivi del Trattato e, pertanto, ad autorizzare, seguendo il procedimento che detto articolo istituisce, gli aiuti che le appaiano necessari per conseguire tali obiettivi.
- 65 La Commissione è così competente, in mancanza di disposizione specifica del Trattato, ad adottare qualsiasi decisione generale o individuale necessaria alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultimo. L'art. 95, primo e secondo comma, che le conferisce tale competenza, non contiene infatti alcuna precisazione quanto alla

portata delle decisioni che la Commissione può adottare. In tale ambito, spetta ad essa valutare, in ciascun caso, quale di questi due tipi di decisioni, generali o individuali, sia il più appropriato per raggiungere l'obiettivo o gli obiettivi perseguiti.

- 66 Nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione si è avvalsa dello strumento giuridico dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato avvalendosi di due sistemi diversi. Essa ha, da un lato, adottato decisioni generali — i «codici degli aiuti» — che prevedono una deroga generale al divieto degli aiuti di Stato per quanto riguarda talune determinate categorie di aiuti. Dall'altro, essa ha adottato decisioni individuali che autorizzano alcuni aiuti specifici a titolo eccezionale.
- 67 Nella specie, il problema consiste pertanto nel determinare l'oggetto e la portata rispettivi del codice degli aiuti e delle decisioni individuali controverse.
- 68 A questo proposito, occorre ricordare che il codice degli aiuti vigente durante il periodo considerato dalle decisioni impugnate è stato istituito con la precitata decisione 27 novembre 1991, n. 3855/91. Si trattava del quinto codice degli aiuti, entrato in vigore il 1° gennaio 1992 e rimasto in vigore fino al 31 dicembre 1996, come stabilito dal suo art. 9. Basato sull'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, tale codice si innestava espressamente nella serie dei codici precedenti (v., in particolare, le decisioni della Commissione 27 novembre 1985, n. 3484/85/CECA, e 1° febbraio 1989, n. 322/89/CECA, che istituiscono norme comunitarie per gli aiuti alla siderurgia, rispettivamente GU L 340, pag. 1, e GU L 38, pag. 8), ai quali ci si può dunque riferire per la sua interpretazione. Dalla sua motivazione (v., in particolare, il punto I della motivazione della decisione n. 3855/91) emerge che esso mirava anzitutto «a non privare la siderurgia del beneficio degli aiuti a favore della ricerca e dello sviluppo nonché di quelli destinati ad adattare gli impianti alle nuove norme sulla tutela dell'ambiente». Nell'intento di ridurre le sovraccapacità produttive e di riequilibrare il mercato, esso autorizzava del pari, a talune condizioni, «gli aiuti sociali destinati a favorire una chiusura parziale di impianti nonché gli aiuti destinati a finanziare la cessazione definitiva di attività CECA per le imprese meno competitive». Infine, esso vietava espressamente gli aiuti in favore

del funzionamento o degli investimenti, ad eccezione degli «aiuti regionali in favore degli investimenti in taluni Stati membri». Potevano fruire di siffatti aiuti regionali le imprese stabilite nel territorio della Grecia, del Portogallo o dell'ex Repubblica democratica tedesca.

- 69 Le cinque decisioni controverse sono state dal canto loro adottate dalla Commissione in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, per consentire, secondo le loro motivazioni, la ristrutturazione di imprese siderurgiche pubbliche in gravi difficoltà, negli Stati membri interessati, dove il settore siderurgico attraversava in quel momento la crisi più grave, a causa del forte deterioramento del mercato comunitario dell'acciaio. L'obiettivo essenziale degli aiuti di cui trattasi era il risanamento delle imprese beneficiarie. La Commissione precisava, nelle decisioni impugnate, che la congiuntura difficilissima nella quale si trovava l'industria siderurgica comunitaria era dovuta a fattori economici ampiamente imprevedibili. Essa riteneva pertanto di trovarsi di fronte ad una situazione eccezionale che non era specificamente prevista dal Trattato (punto IV della motivazione).
- 70 Il raffronto fra il quinto codice degli aiuti, da un lato, e le due decisioni controverse, dall'altro, consente quindi di evidenziare che tali diversi atti si basano sullo stesso fondamento giuridico, vale a dire l'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, e introducono deroghe al principio del divieto generale degli aiuti enunciato dall'art. 4, lett. c), del Trattato. Essi hanno una sfera di applicazione diversa, in quanto il codice si riferisce in generale a talune categorie di aiuti che esso considera compatibili con il Trattato, mentre le decisioni controverse autorizzano, per motivi eccezionali e un tantum, aiuti che, in via di principio, non potrebbero essere considerati compatibili con il Trattato.
- 71 In tale prospettiva, la tesi secondo la quale la Commissione non era autorizzata a derogare, con decisioni individuali, al divieto degli aiuti di Stato previsto, secondo la ricorrente, non solo dall'art. 4, lett. c), del Trattato, ma anche dal codice degli aiuti non può essere accolta. Infatti, il codice costituisce una cornice giuridica

vincolante soltanto per gli aiuti compatibili con il Trattato da esso elencati. In tale materia, esso istituisce un sistema complessivo destinato a garantire un trattamento uniforme, nell'ambito di un unico procedimento, di tutti gli aiuti che rientrano nelle categorie da esso definite. La Commissione è vincolata da tale sistema soltanto quando valuta la compatibilità con il Trattato di aiuti considerati dal codice stesso. Essa non può pertanto autorizzare siffatti aiuti mediante una decisione individuale in contrasto con le norme generali stabilite dal codice (v. sentenze della Corte 29 marzo 1979, dette dei «cuscinetti a sfere», causa 113/77, NTN Toyo Bearing e a./Consiglio, Racc. pag. 1185; causa 118/87, ISO/Consiglio, Racc. pag. 1277; causa 119/77, Nippon Seiko e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1303; causa 120/77, Koyo Seiko/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1337; causa 121/77, Nachi Fujikoshi e a./Consiglio, Racc. pag. 1363, nonché 21 febbraio 1984, cause riunite 140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Commissione, Racc. pag. 951, e 14 luglio 1988, cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, Peine-Salzgitter e Hoogovens/Commissione, Racc. pag. 4309, e la precitata sentenza CIRFS e a./Commissione).

- 72 Al contrario, gli aiuti che non rientrano nell'ambito delle categorie esentate dal divieto per effetto delle disposizioni del codice possono fruire di una deroga individuale a tale divieto, qualora la Commissione ritenga, nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale in forza dell'art. 95 del Trattato, che siffatti aiuti siano necessari per il conseguimento degli obiettivi del Trattato. Infatti, il codice degli aiuti mira soltanto ad autorizzare in generale, e a talune condizioni, deroghe al divieto degli aiuti a favore di determinate categorie di aiuti da esso elencate in modo tassativo. La Commissione non è competente in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, che riguarda unicamente i casi non previsti dal Trattato (v. sentenza Paesi Bassi/Alta Autorità, già citata, punto 2), a vietare talune categorie di aiuti, poiché siffatto divieto è già previsto dallo stesso Trattato, al suo art. 4, lett. c). Gli aiuti che non rientrano nelle categorie che il codice esenta da detto divieto rimangono pertanto esclusivamente soggetti all'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c). Ne consegue che, qualora siffatti aiuti risultino tuttavia necessari per realizzare gli obiettivi del Trattato la Commissione è legittimata ad avvalersi dell'art. 95 del Trattato al fine di far fronte a tale situazione imprevista, se del caso, mediante una decisione individuale (v. supra, punti 32-36).

- 73 Nel caso di specie, le decisioni controverse — che autorizzano aiuti di Stato al fine di consentire la ristrutturazione di grandi gruppi siderurgici in taluni Stati membri

— non rientrano nella sfera di applicazione del codice degli aiuti. Quest'ultimo stabilisce, a determinate condizioni, deroghe di portata generale al divieto degli aiuti di Stato per quanto riguarda esclusivamente gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo, quelli in favore della tutela dell'ambiente, gli aiuti alla chiusura degli impianti nonché gli aiuti regionali alle imprese siderurgiche stabilite nel territorio o in una parte del territorio di taluni Stati membri. Orbene, gli aiuti al funzionamento e alla ristrutturazione di cui trattasi nella specie non rientrano manifestamente in nessuna delle summenzionate categorie di aiuti. Ne consegue che le deroghe autorizzate dalle decisioni impugnate non sono subordinate alle condizioni enunciate dal codice degli aiuti e presentano pertanto una natura complementare rispetto a quest'ultimo, ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Trattato (v. in prosieguo, punti 77-83).

74 Di conseguenza, le decisioni controverse non possono essere considerate deroghe ingiustificate al quinto codice degli aiuti, ma costituiscono atti che trovano, al pari di quest'ultimo, la loro fonte nel disposto dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

75 Pertanto, la tesi della ricorrente, secondo la quale le decisioni impugnate sarebbero state adottate per favorire le imprese beneficiarie degli aiuti di cui trattasi, modificando in modo dissimulato il codice degli aiuti, è priva di qualsiasi fondamento. Infatti, la Commissione non poteva in alcun caso privarsi, con l'adozione del codice degli aiuti, del potere attribuitole dall'art. 95 del Trattato di adottare atti individuali per fronteggiare situazioni impreviste. Siccome, nella specie, la sfera di applicazione del codice degli aiuti non riguardava le situazioni economiche che avevano indotto la Commissione ad adottare le decisioni controverse, questa era infatti legittimata a basarsi sull'art. 95 del Trattato per autorizzare gli aiuti di cui trattasi, purché rispettasse i presupposti di applicazione di detto articolo.

76 Per tutti i motivi che precedono il motivo relativo alla violazione del divieto degli aiuti di Stato ed allo sviamento di potere deve essere respinto.

— Sulla denunciata violazione dell'art. 95, primo comma, del Trattato

- 77 Occorre ricordare in limine che, come già rilevato, la Commissione, in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, può autorizzare aiuti di Stato all'interno della Comunità ogni volta che la situazione economica nel settore siderurgico rende necessaria l'adozione di misure di questo tipo per realizzare uno degli obiettivi della Comunità.
- 78 Tale condizione è soddisfatta in particolare quando il settore interessato si trova di fronte a situazioni di crisi eccezionale. A questo proposito, la Corte ha sottolineato, nella sentenza Germania/Commissione, citata, «lo stretto nesso che esiste, in fatto di applicazione del Trattato CECA, in periodo di crisi, fra la concessione di aiuti all'industria siderurgica e l'opera di riorganizzazione che si rende necessaria per questa industria» (punto 30). La Commissione valuta discrezionalmente, nell'ambito di detta applicazione, la compatibilità con i principi fondamentali del Trattato degli aiuti destinati ad accompagnare i provvedimenti di ristrutturazione.
- 79 Nella specie, è pacifico che, all'inizio degli anni '90, la siderurgia europea ha conosciuto una crisi improvvisa e grave, a causa dell'azione congiunta di più fattori, quali la recessione economica internazionale, la chiusura dei tradizionali circuiti di esportazione, la salita alle stelle della concorrenza delle imprese siderurgiche dei paesi in via di sviluppo e la rapida crescita delle importazioni comunitarie di prodotti siderurgici dai paesi membri dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC). Tenendo conto di tale contesto di crisi si deve valutare, nella specie, se gli aiuti di cui trattasi fossero necessari, come prescrive l'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, per realizzare gli obiettivi fondamentali del Trattato.
- 80 Le decisioni controverse indicano chiaramente, al punto IV della loro motivazione, che esse mirano al risanamento del settore siderurgico negli Stati membri interessati, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Trattato definiti agli artt. 2 e 3. Esse sono dirette, a tal fine, a conferire una struttura sana ed efficiente alle imprese beneficiarie degli aiuti che esse autorizzano.

- 81 Al riguardo vanno respinte le affermazioni della ricorrente, che contesta il fatto che le decisioni controverse abbiano realmente lo scopo di ripristinare l'efficienza economica delle imprese beneficiarie, poiché, da un lato, esse non conterrebbero le informazioni necessarie per comprovare l'idoneità dei piani di ristrutturazione comunicati dagli Stati membri interessati a ripristinare tale efficienza economica e, dall'altro, niente garantirebbe che la Commissione non autorizzerà, successivamente, la concessione di nuovi aiuti alle stesse imprese, come si sarebbe già verificato in passato.
- 82 Infatti, la cronistoria e la motivazione delle decisioni controverse dimostrano l'esistenza di un'analisi approfondita della situazione di crisi attuale della siderurgia europea e degli strumenti più idonei per farvi fronte. La Commissione aveva conferito un mandato esplorativo ad un esperto indipendente, il signor Braun, il cui compito consisteva nell'effettuare la rilevazione dei progetti di chiusura di imprese del settore siderurgico e la cui relazione è stata presentata il 29 gennaio 1993. Tale relazione, prodotta dalla Commissione, corroborava i dati contenuti nella comunicazione 23 novembre 1992 della Commissione al Consiglio ed al Parlamento (v. supra, punto 4). Inoltre, risulta dagli atti che la Commissione ha esaminato minuziosamente, con l'ausilio di esperti esterni, i piani di ristrutturazione che accompagnavano i progetti di aiuti considerati dagli Stati membri interessati, sotto il profilo della loro capacità di garantire l'efficienza delle imprese beneficiarie (punto III della motivazione delle decisioni controverse). Inoltre, le comunicazioni della Commissione al Consiglio, nel corso del procedimento conclusosi con l'adozione delle decisioni controverse, contengono altresì un esame approfondito delle condizioni di efficienza economica dell'impresa beneficiaria dell'aiuto di cui trattasi.
- 83 Inoltre, le decisioni impugnate indicano chiaramente le parti principali dei piani di ristrutturazione destinati ad essere attuati grazie alla concessione degli aiuti di cui trattasi. Ne risulta che questi ultimi mirano a facilitare la privatizzazione delle imprese pubbliche beneficiarie degli aiuti di cui trattasi o di alcuni dei loro stabilimenti, la chiusura degli impianti non redditizi, la riduzione di talune capacità eccedentarie e la soppressione di posti di lavoro, accompagnata, eventualmente, da misure sociali destinate a garantire un equilibrio tra le considerazioni di ordine sociale e le esigenze legate alla produttività futura delle imprese interessate. Questi diversi aspetti sono esposti in modo preciso e dettagliato (v. il punto II della

motivazione delle decisioni controverse). È grazie all'insieme di tali punti che le decisioni controverse tendono a dotare le imprese interessate di una struttura sana e redditizia.

- 84 Di conseguenza, il fatto di suggerire — limitandosi ad invocare l'inefficacia di determinati aiuti precedenti, senza esaminare le misure concrete di ristrutturazione previste nelle decisioni controverse per garantire l'efficienza economica delle imprese beneficiarie — che gli aiuti di cui trattasi probabilmente non consentiranno di conseguire i risultati previsti costituisce soltanto un'anticipazione di natura meramente speculativa ed ipotetica. Quanto agli argomenti della ricorrente che si riferiscono ad elementi successivi all'adozione delle decisioni impugnate, menzionati in particolare nella comunicazione del 21 giugno 1994, essi sono in ogni caso — anche ammesso che siano fondati, il che non è dimostrato — privi di rilevanza ai fini della valutazione concernente la regolarità di tali decisioni, che non può essere intaccata da elementi successivi alla loro adozione.
- 85 Dopo aver stabilito che le decisioni controverse mirano effettivamente a garantire l'efficienza economica delle imprese beneficiarie degli aiuti in questione, occorre verificare se, nel contesto della crisi attraversata dall'industria siderurgica (v. supra, punti 77-79), tale finalità fa parte degli obiettivi definiti dal Trattato ai suoi artt. 2 e 3, in particolar modo invocati nella motivazione di tali decisioni.
- 86 Ciò posto, occorre ricordare anzitutto che, tenuto conto della diversità degli obiettivi fissati dal Trattato, la funzione della Commissione consiste nel garantire la permanente conciliazione dei vari obiettivi, avvalendosi del suo potere discrezionale per soddisfare l'interesse comune, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte (v. sentenze della Corte 13 giugno 1958, causa 9/56, Meroni/Alta Autorità, Racc. pag. 9, in particolare pag. 43; 21 giugno 1958, causa 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Alta Autorità, Racc. pag. 213, in particolare pag. 232, e 29 settembre 1987, cause riunite 351/85 e 360/85, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione, Racc. pag. 3639, punto 15). In particolare, nella sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154/78, 205/78, 206/78,

226/78, 227/78, 228/78, 263/78 e 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79 (Racc. pag. 907, punto 55), Valsabbia e a./Commissione, la Corte ha affermato che «se in una situazione normale di mercato è necessario giungere a un compromesso fra le varie finalità, ciò vale ancor più in una situazione di crisi, che giustifica l'adozione di provvedimenti eccezionali che derogano alle norme ordinarie concernenti il funzionamento del mercato comune dell'acciaio ed implicano manifestamente l'inservanza di determinate finalità di cui all'art. 3, fosse anche solo quella di cui al punto c), ove si prescrive di vegliare all'instaurazione dei prezzi più bassi» □.

- 87 Nella fattispecie, il Tribunale constata che le decisioni controverse conciliano vari obiettivi del Trattato, al fine di salvaguardare interessi fondamentali. Infatti, i provvedimenti considerati da queste decisioni, cioè la razionalizzazione dell'industria siderurgica europea tramite il risanamento di alcuni gruppi, la chiusura degli impianti obsoleti o poco competitivi, la riduzione delle capacità produttive eccedentarie, la privatizzazione di talune imprese al fine di garantirne la redditività e la soppressione di posti di lavoro in una misura «ragionevole» — secondo i termini utilizzati dalla Commissione —, concorrono a realizzare gli obiettivi del Trattato, tenuto conto della particolarità del settore siderurgico e del fatto che il persistere, o addirittura l'aggravarsi, della crisi avrebbe rischiato di provocare, nei sistemi economici degli Stati membri interessati, sconvolgimenti estremamente gravi e persistenti. È pacifico che tale settore riveste, in più Stati membri, un'importanza fondamentale, a causa dell'ubicazione degli impianti siderurgici in regioni caratterizzate da una situazione di sottoccupazione e dell'ampiezza degli interessi economici in gioco. In tali circostanze, eventuali decisioni di chiusura e di soppressione di posti di lavoro, nonché l'assunzione del controllo delle imprese interessate da parte di società private operanti secondo la pura legge del mercato, avrebbero potuto far sorgere, in mancanza di provvedimenti di sostegno dell'autorità pubblica, gravissime difficoltà di ordine pubblico, in particolare aggravando il problema della disoccupazione e rischiando di creare una situazione di crisi economica e sociale di rilevanti dimensioni.

- 88 In tali circostanze, cercando di risolvere siffatte difficoltà mediante il risanamento delle imprese siderurgiche beneficiarie degli aiuti di cui trattasi, le decisioni controverse mirano inequivocabilmente a salvaguardare «la continuità dell'occupazione» e ad evitare «di provocare, nell'economia degli Stati membri, turbamenti

fondamentali e persistenti», come prescritto dall'art. 2, secondo comma, del Trattato. Inoltre, esse perseguono gli obiettivi sanciti dall'art. 3, relativi, fra l'altro, al «mantenimento di condizioni che stimolino le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione» [lett. d)] e a promuovere «l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione e parimenti il miglioramento della qualità, a condizione che evitino contro le industrie concorrenti qualunque protezione» [lett. g)]. Infatti, esse mirano a razionalizzare l'industria siderurgica europea in particolare mediante la definitiva chiusura di impianti obsoleti o poco competitivi e la riduzione irreversibile delle capacità produttive di taluni prodotti al fine di far fronte alla situazione di sovraccapacità produttiva (v. art. 2 delle decisioni controverse). Esse rientrano nell'ambito di un programma complessivo di ristrutturazione duratura del settore siderurgico e di riduzione delle capacità produttive nella Comunità (v. supra, punti 4-6). Sotto tale profilo, si deve sottolineare che la finalità degli aiuti di cui trattasi non è quella di garantire la pura e semplice sopravvivenza delle imprese beneficiarie — il che sarebbe incompatibile con l'interesse comune — ma di ristabilire la loro redditività pur limitando al minimo l'incidenza degli aiuti sulla concorrenza e vigilando sull'osservanza delle norme di concorrenza leale.

89 Ne consegue che le decisioni controverse mirano a salvaguardare l'interesse comune, conformemente agli obiettivi del Trattato. La tesi della ricorrente, secondo la quale tali decisioni sarebbero incompatibili con la maggior parte degli obiettivi definiti dagli artt. 2 e 3 del Trattato, deve di conseguenza essere respinta.

90 Va altresì respinta l'argomentazione della ricorrente, secondo la quale gli aiuti di cui trattasi non sarebbero necessari a raggiungere gli obiettivi che essi perseguono. Infatti, emerge dagli atti che le cinque decisioni controverse rientrano nell'ambito di un programma globale di ristrutturazione dell'industria siderurgica e di riduzione della capacità di produzione nella Comunità (v. supra, punti 4-6). Orbene, non si può contestare alla Commissione di aver mancato di far ricorso, nell'ambito di tale programma, ad altri strumenti che comporterebbero distorsioni inferiori rispetto a quelle causate dagli aiuti di cui trattasi, per ripristinare l'efficienza economica delle imprese interessate. Quand'anche fosse stato possibile prendere in considerazione ed applicare nella realtà soluzioni alternative, il che non è dimostrato, l'esistenza di tali opzioni non sarebbe sufficiente di per sé a provare che gli

aiuti di cui trattasi non sono necessari ai sensi dell'art. 95, primo comma, del Trattato e a viziare le decisioni controverse, poiché la soluzione adottata dalla Commissione non è inficiata né da un manifesto errore di valutazione né da uno sviamento di potere. Infatti, non spetta al Tribunale esercitare un controllo sull'opportunità della scelta effettuata dalla Commissione, con il rischio di sostituire la propria valutazione dei fatti a quella di tale istituzione.

- 91 Emerge da quanto precede che la ricorrente non espone alcun argomento convincente con il quale si possa mettere in dubbio che le decisioni controverse siano state adottate conformemente alle condizioni stabilite dall'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

— Sull'asserita violazione del principio di non discriminazione

- 92 Secondo la ricorrente, il carattere discriminatorio delle decisioni controverse deriverebbe specialmente dal fatto che, da una parte, esse non prescriverebbero riduzioni di capacità sufficienti come contropartita degli aiuti di cui trattasi e, dall'altra, permetterebbero di ridurre l'indebitamento delle imprese beneficiarie di tali aiuti.
- 93 Per quanto riguarda, in primo luogo, le riduzioni di capacità, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, non deve essere stabilito alcun «rapporto quantitativo preciso» fra «l'importo degli aiuti e l'entità delle capacità produttive da eliminare» (v., al riguardo, la citata sentenza Germania/Commissione, punto 33). Al contrario, i fattori che possono influenzare gli importi esatti degli aiuti da autorizzare «non sono costituiti solo dal numero di tonnellate di capacità produttiva da eliminare, ma comprendono anche altri dati, che variano da una regione della Comunità all'altra», quali lo sforzo di ristrutturazione, i problemi regionali e sociali causati dalla crisi dell'industria siderurgica, lo sviluppo della tecnica e l'adeguamento delle imprese alle esigenze del mercato (ibidem, punto 34). Ne consegue che la valutazione della Commissione non può essere soggetta a un

controllo che si basi unicamente su criteri economici. Essa può legittimamente tener conto di un'ampia gamma di considerazioni di ordine politico, economico o sociale, nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale in forza dell'art. 95 del Trattato.

- 94 Nella fattispecie, occorre constatare che, nelle cinque decisioni controverse, la Commissione sottolinea espressamente che gli aiuti di cui trattasi devono essere limitati all'importo strettamente necessario in modo da non alterare le condizioni della concorrenza in modo contrario all'interesse comune. Essa ne deduce che occorre prevedere adeguate contropartite, considerato l'importo degli aiuti approvati in via eccezionale, per apportare un maggior contributo agli adeguamenti strutturali che si impongono in tale settore.
- 95 In tale ottica, essa stabilisce, al punto V dei motivi delle decisioni impugnate, il livello, le modalità e il calendario delle chiusure degli stabilimenti o delle riduzioni di capacità imposte alle imprese beneficiarie, riferendosi, se necessario, al piano di ristrutturazione comunicato dallo Stato membro interessato. Orbene, occorre sottolineare, al riguardo, che la ricorrente non sostiene alcun argomento che possa dimostrare che tali chiusure o tali riduzioni di capacità siano insufficienti in considerazione dell'importanza degli aiuti autorizzati e degli obiettivi perseguiti.
- 96 In particolare, il raffronto effettuato dalla ricorrente tra la riduzione di capacità di 750 000 tonnellate all'anno per miliardo di ECU d'aiuto versato, applicato nelle decisioni controverse, da un lato, e quella di 516 000 tonnellate per 400 000 ECU di aiuti, adottata in occasione delle trattative tra la Commissione e l'impresa siderurgica pubblica italiana Bresciani, dall'altra, non è rilevante, poiché essa non tiene conto della situazione particolare delle imprese beneficiarie degli aiuti di cui trattasi nella fattispecie e della specificità delle decisioni controverse, adottate per far fronte ad una situazione di crisi eccezionale, in base all'art. 95, primo comma, del Trattato, come è già stato rilevato (v. supra, punti 87 e 89). Nello stesso ordine di

idee, la censura avanzata per il fatto che la maggior parte delle chiusure sarebbe stata prevista, in tali decisioni, alla fine del periodo di versamento degli aiuti non è fondata. Infatti, per fissare il termine di chiusura, la Commissione poteva legittimamente tener conto della finalità di tali aiuti, che miravano al ristabilimento dell'efficienza economica delle imprese di cui trattasi. Inoltre, e in ogni caso, le chiusure richieste, per esempio, sono state realizzate integralmente da parte della Sidenor e fino ai due terzi da parte dell'Ilva, quando ancora l'aiuto versato era molto modesto, secondo le precisazioni fornite dalla Commissione e non contestate dalla ricorrente.

97 Per quanto riguarda gli argomenti relativi all'aumento della capacità della CSI che risulterebbe dai nuovi investimenti, il Tribunale constata che tale aumento, legato alla creazione proposta di un impianto di laminazione a caldo a Sestao alla quale si riferisce la ricorrente allorché sostiene che è stata aumentata la capacità di produzione della CSI, è dissociato dal piano di ristrutturazione sostenuto con l'aiuto autorizzato nella decisione controversa riguardante tale impresa (punto V, primo comma, dei motivi di tale decisione). Per quanto riguarda l'aumento di capacità della Siderurgia Nacional, emerge dall'art. 2 della decisione che la riguarda che, come ha spiegato la Commissione, la sostituzione dell'altoforno della fabbrica di Seixal con un forno ad arco elettrico di una capacità di 900 000 tonnellate non incide sull'obbligo di tale impresa di ridurre la sua capacità di produzione di 140 000 tonnellate di laminati a caldo.

98 Infine, l'argomento secondo il quale le riduzioni di capacità dell'Ilva, fino a 300 000 tonnellate all'anno, sarebbero puramente teoriche, deve altresì essere respinto. Al riguardo, emerge dalle indicazioni della Commissione che quest'ultima ha accettato, per la chiusura della fabbrica di Bagnoli — che aveva una capacità di produzione massima di 1,25 di tonnellate l'anno — una riduzione di capacità di 300 000 tonnellate l'anno, poiché la produzione di tale stabilimento era cessata. In mancanza di qualsiasi indicazione contraria, tale riduzione di capacità non può essere considerata priva di carattere effettivo, in quanto la riduzione di

capacità non deve essere stabilita sulla base della produzione effettiva dell'impresa, che è in funzione della congiuntura, ma della capacità reale di produzione che può essere messa in funzione rapidamente e con una spesa relativamente bassa.

- 99 Di conseguenza, nessun elemento consente di presumere che le riduzioni di capacità imposte nelle decisioni controverse non costituiscano una contropartita adeguata alla concessione degli aiuti di cui trattasi considerando, da una parte, l'importo degli aiuti e, dall'altra, sia gli obiettivi economici e sociali perseguiti da tali decisioni sia la necessità di ridurre la capacità di produzione nell'ambito del suddetto programma globale di ristrutturazione dell'industria siderurgica approvato dal Consiglio.
- 100 In secondo luogo, per quanto riguarda l'incidenza degli aiuti di cui trattasi sulla concorrenza, occorre rammentare che, se è vero che qualsiasi aiuto può favorire un'impresa rispetto ad un'altra, la Commissione non può, comunque, autorizzare aiuti che comportino «distorsioni della concorrenza in misura incompatibile con l'interesse comune» (sentenza Falck/Commissione, citata, punto 27). Concretamente, l'obbligo della Commissione di agire nell'interesse comune non significa, come da giurisprudenza della Corte, che tale istituzione debba «agire nell'interesse di tutti gli amministrati senza eccezione, giacché il suo compito non implica l'obbligo di agire solo a condizione di non ledere alcun interesse. Al contrario, essa deve agire valutando i vari interessi ed evitando conseguenze dannose, sempreché la decisione da adottare consenta ragionevolmente di farlo. La Commissione può, nell'interesse comune, avvalersi del suo potere di decisione come lo richiede la situazione, anche a danno di taluni interessi particolari» (sentenza Valsabbia e a./Commissione, citata, punto 49).
- 101 Nella fattispecie, il Tribunale constata che le decisioni controverse approvano la concessione di aiuti destinati in particolare a porre rimedio all'eccessivo indebitamento delle imprese interessate, in modo da permettere il ripristino dell'efficienza economica di tali imprese (v. il punto II della motivazione delle decisioni contro-

verse). Esse limitano le misure di ristrutturazione finanziaria agli importi strettamente necessari, per non alterare «le condizioni degli scambi nella Comunità in misura contraria al comune interesse, in particolare alla luce delle attuali difficoltà sul mercato siderurgico» (punto IV della motivazione delle decisioni controverse). In particolare, per non dare alle imprese interessate un indebito vantaggio rispetto ad altre imprese del settore, la Commissione controlla specialmente, nelle decisioni controverse, che tali imprese non beneficino fin dall'inizio di oneri finanziari netti ad un livello inferiore al 3,5 del fatturato annuo (3,2% per l'AST, Acciai Speciali Terni), il che, secondo le indicazioni concordi delle parti, rappresenta l'indebitamento medio delle imprese siderurgiche comunitarie. Più in generale, le decisioni controverse impongono, al loro art. 2, un determinato numero di condizioni destinate a garantire che l'aiuto al finanziamento si limiti allo stretto necessario.

102 Di conseguenza, il fatto di ridurre l'indebitamento delle imprese beneficiarie ad un livello corrispondente all'indebitamento medio delle imprese siderurgiche comunitarie non può essere considerato contrario all'interesse comune. Infatti, nell'ambito della sua valutazione dei vari interessi in gioco, la Commissione ha tenuto conto delle esigenze legate al risanamento finanziario delle imprese interessate, necessario al ripristino della loro efficienza economica, pur evitando gli effetti sfavorevoli per gli altri operatori economici nella misura in cui lo consentivano l'oggetto stesso e lo scopo delle decisioni controverse.

103 Ne consegue che il motivo relativo alla violazione del principio di non discriminazione è infondato.

104 Ne consegue che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo all'asserito carattere retroattivo delle decisioni controverse

Argomenti delle parti

- 105 La ricorrente sostiene che le decisioni impugnate, adottate il 12 aprile 1994 e pubblicate il 3 maggio 1994, hanno carattere retroattivo in quanto l'autorizzazione degli aiuti di cui trattasi sarebbe stata considerata acquisita in seguito al parere favorevole emesso dal Consiglio il 17 dicembre 1993 e gli Stati membri interessati avrebbero attuato i loro programmi di aiuti a partire da tale data. Lo attesterebbe in particolare il fatto che tali decisioni prevedevano la comunicazione, per il 15 marzo 1994, da parte di ciascuno di tali Stati membri, della prima relazione riguardante l'impresa beneficiaria e la sua ristrutturazione. Tale retroattività, per la quale la Commissione non avrebbe dato alcuna giustificazione soddisfacente, violerebbe i diritti della difesa, poiché la possibilità, per la ricorrente, di proporre ricorso sarebbe stata ritardata di quattro mesi. Inoltre, poiché ai sensi dell'art. 39 del Trattato i ricorsi di annullamento non hanno effetto sospensivo, gli Stati membri interessati potrebbero, secondo la ricorrente, basarsi sul principio di protezione del legittimo affidamento per opporsi a qualsiasi richiesta di rimborso.
- 106 La Commissione replica che la ritardata adozione delle decisioni emanate il 12 aprile 1994 anziché il 17 dicembre 1993 è imputabile soltanto a ragioni amministrative, il che spiegherebbe come per la prima relazione degli Stati membri interessati, sia indicata la data del 15 marzo 1994, che figurava nei progetti di decisioni proposti al Consiglio nel mese di dicembre 1993. Peraltro, la Commissione ritiene che il fatto che le decisioni siano state adottate soltanto il 12 aprile 1994 non abbia avuto alcuna conseguenza per la ricorrente, la quale aveva la possibilità di contestarne la legittimità avvalendosi davanti ai giudici nazionali dell'effetto diretto dell'art. 4, lett. c), del Trattato (sentenza della Corte 23 aprile 1956, cause riunite 7/54 e 9/54, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeois/Alta Autorità*, Racc. pag. 51). Inoltre, la Commissione sostiene che, qualora le decisioni impugnate fossero annullate dal Tribunale, essa sarebbe tenuta a richiedere il rimborso

degli aiuti di cui trattasi, per garantire l'effetto utile della sentenza del Tribunale, conformemente all'art. 34 del Trattato (v. sentenza CIRFS e a./Commissione, citata). In ogni caso, il motivo tratto dall'illegittimità del carattere retroattivo delle decisioni impugnate sarebbe estraneo al presente ricorso, che riguarda soltanto la legittimità di tali decisioni e non un'eventuale responsabilità della Commissione.

Giudizio del Tribunale

- 107 Non si contesta l'esistenza di un ritardo sensibile nell'adozione delle decisioni controverse dopo che era stato acquisito il parere del Consiglio: quest'ultimo ha emesso il suo parere il 22 dicembre 1993, mentre le decisioni sono state adottate il 12 aprile 1994. Limitandosi ad invocare «ragioni amministrative», la Commissione non fornisce nessuna motivazione precisa al riguardo.
- 108 Occorre di conseguenza stabilire se tale ritardo ha violato i diritti della ricorrente.
- 109 Al riguardo, l'EISA sostiene che il ritardo di cui trattasi l'ha obbligata a proporre il suo ricorso d'annullamento contro le decisioni controverse soltanto dopo che gli aiuti erano stati verosimilmente già concessi dagli Stati membri in seguito al parere del Consiglio. Tuttavia, anche ammettendo che gli aiuti fossero stati versati dopo l'emissione del parere conforme del Consiglio, il che non è dimostrato, questa circostanza non sarebbe stata tale da privare la ricorrente di un'adequata tutela dei

suoi diritti. Infatti, come giustamente fa osservare la Commissione, la Corte ha riconosciuto da molto tempo l'effetto diretto del divieto degli aiuti statali previsto all'art. 4, lett. c), del Trattato (v. sentenza *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autorità*, citata, pag. 87), e la ricorrente avrebbe potuto avvalersene davanti ai giudici nazionali, al fine di far constatare l'illegittimità della concessione degli aiuti di Stato prima della loro autorizzazione da parte della Commissione. Inoltre, la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto ai singoli la possibilità di ottenere un risarcimento nel caso in cui i loro diritti siano stati lesi da una violazione di norme del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, anche in caso di disposizioni che abbiano effetto diretto (v. sentenze della Corte 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame e a.*, Racc. pag. I-1029, punti 20-36, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Dillenkofer e a./Germania*, Racc. pag. I-4845, punti 20-29). La ricorrente beneficiava quindi di un'adeguata tutela giuridica.

- 110 Peraltro, va respinto l'argomento della ricorrente, secondo il quale l'asserito versamento degli aiuti di cui trattasi prima dell'adozione delle decisioni controverse avrebbe avuto come effetto di far nascere in capo alle imprese beneficiarie un legittimo affidamento nella compatibilità di tali aiuti con il Trattato, affidamento di cui esse potrebbero avvalersi nel caso in cui, in seguito all'eventuale annullamento delle decisioni controverse da parte del Tribunale, la Commissione ingiungesse agli Stati membri di recuperare gli aiuti. Infatti, tale argomento è irrilevante nella fattispecie, poiché non ha alcun nesso con la legittimità delle decisioni controverse.
- 111 Ne consegue che le decisioni controverse non sono illegittime a motivo del ritardo della Commissione nella loro adozione.
- 112 Ne risulta da quanto sopra esposto che il ricorso è divenuto privo di oggetto per quanto riguarda la domanda di annullamento della decisione 94/256 e che va respinto per il resto.

Sulle spese

- 113 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Orbene, emerge da quanto precede che l'EISA — con la sola eccezione della domanda che mira all'annullamento della decisione 94/256, divenuta priva di oggetto — è rimasta soccombente nella sua domanda diretta all'annullamento delle decisioni controverse. Poiché la Commissione e l'Ilva, interveniente a suo sostegno, hanno concluso in tal senso l'EISA va condannata, in linea di principio, alle spese sostenute da queste.
- 114 Quanto alla domanda d'annullamento della decisione 94/256, il Tribunale ha pronunciato un parziale non luogo a statuire. Ora, in base all'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura il Tribunale può disporre secondo discrezionalità sulle spese, in particolare considerato il fatto che, da una parte, la decisione controversa è stata revocata dalla convenuta dopo la proposizione del ricorso di annullamento e, dall'altra, la ricorrente non ha riconosciuto l'inutilità di mantenere la domanda su tale punto e, non avendo desistito, non ha chiesto che le spese siano sopportate parzialmente dalla Commissione visto l'atteggiamento di quest'ultima (v. l'art. 87, n. 5, primo comma, del regolamento di procedura).
- 115 Ne consegue che, ammettendo che le sei decisioni impugnate abbiano avuto, per la ricorrente, la stessa importanza, quest'ultima va condannata a pagare i 5/6 delle spese della Commissione, parte convenuta, nonché tutte le spese dell'Ilva.
- 116 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Ne consegue che il Consiglio, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana, intervenienti, dovranno sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Non occorre statuire sulla domanda di annullamento della decisione della Commissione 12 aprile 1994, 94/256/CECA, relativa alla concessione da parte della Germania di aiuti all'impresa siderurgica EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt.**
- 2) **Per il resto il ricorso è respinto.**
- 3) **La ricorrente è condannata a pagare i 5/6 delle spese della convenuta e tutte le spese dell'Ilva Laminati Piani SpA, interveniente.**
- 4) **Il Consiglio, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica italiana supporteranno ognuno le proprie spese.**

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Potocki

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 ottobre 1997.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio