

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

24 ottobre 1997

Nella causa T-244/94,

**Wirtschaftsvereinigung Stahl**, società di diritto tedesco, con sede in Düsseldorf (Germania),

**Thyssen Stahl AG**, società di diritto tedesco, con sede in Duisburg (Germania),

**Preussag Stahl AG**, società di diritto tedesco, con sede in Salzgitter (Germania),

**Hoogovens Groep BV**, società di diritto olandese, con sede in IJmuiden (Paesi Bassi),

con gli avv. ti Jochim Sedemund e Frank Montag, del foro di Colonia, e, per quanto riguarda la Hoogovens Groep BV, con l'avv. Eric Pijnacker Hordijk, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-Rue,

ricorrenti,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai signori Bernd Langeheine 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, direttore del servizio giuridico, e Stephan Marquardt, amministratore presso lo stesso 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,

**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 l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

**Ilva Laminati Piani SpA**, società di diritto italiano, con sede in Roma, con gli avv. ti 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°,

intervenanti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 12 aprile 1994, 94/259/CECA, relativa alla concessione da parte dell'Italia di aiuti di Stato alle imprese siderurgiche del settore pubblico (gruppo siderurgico Ilva) (GU L 112, pag. 64),

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 col 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 (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 sovvenzioni 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), 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; in prosieguo: la «decisione 94/259»), 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 col 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 1999)», 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 tali circostanze, con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 24 giugno 1994, l'associazione Wirtschaftsvereinigung Stahl e le imprese siderurgiche Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG e Hoogovens Groep BV hanno chiesto, in forza dell'art. 33 del Trattato, l'annullamento della decisione 94/259 di cui sopra, riguardante il gruppo siderurgico Ilva.
- 11 Contemporaneamente, altri due ricorsi sono stati presentati, l'uno dall'Associazione delle acciaierie europee indipendenti (EISA), contro le sei decisioni del 12

aprile 1994, adottate dalla Commissione (causa T-239/94), e l'altro dalla società British Steel, contro le decisioni 94/258, del 12 aprile 1994, già citata, e 94/259, che autorizzano rispettivamente la concessione di aiuti di Stato all'impresa CSI e al gruppo siderurgico Ilva (causa T-243/94).

- 12 Nella specie in esame, il Consiglio, la Repubblica italiana e l'Ilva Laminati Piani SpA (in prosieguito: l'«Ilva») hanno presentato alla cancelleria del Tribunale, rispettivamente il 24 ottobre e l'8 e il 29 novembre 1994, un'istanza di intervento nella causa a sostegno delle conclusioni della convenuta. Con ordinanze 9 marzo 1995, il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso i detti interventi.
- 13 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza 25 febbraio 1997.

### **Conclusioni delle parti**

- 14 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione 94/259;

— in subordine, annullare la decisione controversa nella misura in cui essa non prevede un obbligo di riduzione delle capacità produttive dell'Ilva di oltre 2 milioni di tonnellate l'anno;

— condannare la Commissione alle spese.

15 La convenuta, sostenuta dal Consiglio e dalla Repubblica italiana, conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese.

16 L'interveniente Ilva conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti al pagamento di tutte le spese, comprese quelle sostenute dall'Ilva.

### **Nel merito del ricorso**

17 Le ricorrenti adducono, a sostegno della loro domanda di annullamento, sette motivi, relativi, in primo luogo, all'inosservanza del codice degli aiuti; in secondo luogo, alla violazione dei presupposti di applicazione dell'art. 95 del Trattato; in terzo luogo, alla violazione del principio di proporzionalità; in quarto luogo, all'inosservanza del principio di non discriminazione; in quinto luogo, alla violazione dell'obbligo di motivazione; in sesto luogo, all'irregolarità del procedimento decisionale e, in settimo luogo, alla violazione dei diritti della difesa.

*Sul primo motivo, relativo all'inosservanza del codice degli aiuti*

- 18 Le ricorrenti sostengono che è illecita un'autorizzazione di aiuto che non è prevista dal quinto codice degli aiuti. Tale motivo è formato da due parti. Autorizzando la concessione di un aiuto che non risponde ai requisiti enunciati dal codice degli aiuti, la Commissione avrebbe, da un lato, commesso uno sviamento di potere e, dall'altro, violato il principio della tutela del legittimo affidamento.

## Sull'asserito sviamento di potere

## — Argomenti delle parti

- 19 Le ricorrenti sostengono che, nella misura in cui gli aiuti concessi dagli Stati sono vietati dall'art. 4, lett. c), del Trattato, il codice degli aiuti, adottato in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, stabilisce obbligatoriamente e definitivamente le condizioni alle quali siffatti aiuti possono essere comunque autorizzati per conseguire gli obiettivi definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato. Pur affermando che alcuni dubbi potrebbero essere espressi sulla competenza della Commissione ad adottare il codice degli aiuti, il quale deroga all'art. 4, lett. c), del Trattato, in base all'art. 95, primo e secondo comma, di quest'ultimo, esse precisano che non intendono sollevare tale questione. Le ricorrenti si limitano a sostenere che aiuti che non soddisfino le condizioni definite dal codice degli aiuti sono, in ogni caso, incompatibili con il mercato comune e rientrano nell'ambito di applicazione del divieto enunciato dall'art. 4, lett. c), del Trattato.
- 20 Tale analisi sarebbe confermata dalla motivazione del codice degli aiuti nonché dall'art. 1 dello stesso, il quale stabilisce espressamente che «tutti gli aiuti a favore della siderurgia, finanziati da uno Stato membro (...) possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con il corretto funzionamento del mercato comune soltanto se conformi alle disposizioni degli articoli da 2 a 5».

- 21 La Commissione sarebbe vincolata dalla sua interpretazione, nel codice degli aiuti, del combinato disposto dell'art. 95, primo e secondo comma, e dell'art. 4, lett. c), del Trattato. L'esercizio del potere discrezionale che le conferiscono le disposizioni sopraindicate dall'art. 95 si sarebbe tradotto nell'adozione di detto codice, di modo che essa non può derogarvi senza contraddirsi e senza commettere uno sviamento di potere.
- 22 In particolare, una decisione individuale non potrebbe, senza arrecare pregiudizio al principio di non discriminazione, sancito dall'art. 4, lett. b), del Trattato, derogare al codice degli aiuti, che ha una portata generale, anche se questi atti occupano formalmente lo stesso rango nella gerarchia delle norme. A questo proposito, la Corte avrebbe sancito il principio secondo il quale una decisione individuale deve soddisfare le condizioni della decisione di principio, tanto nel settore dei provvedimenti antidumping (v., in particolare, sentenze della Corte 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing e a./Consiglio, Racc. pag. 1185, e ISO/Consiglio, causa 118/77, Consiglio, Racc. pag. 1277) quanto in materia di aiuti di Stato (v., nell'ambito degli artt. 92 e 93 del Trattato CE, sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125). Nell'ambito del Trattato, essa avrebbe considerato che la Commissione aveva commesso uno sviamento di potere avvalendosi di poteri attribuiti dal Trattato allo scopo di eludere un procedimento appositamente previsto dalle decisioni di base vigenti e senza modificare tali decisioni secondo il procedimento istituito dal Trattato per ovviare alle circostanze cui essa doveva far fronte (v. sentenze della Corte 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, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. 4309).
- 23 Ne conseguirebbe che l'unica possibilità per la Commissione di derogare al codice degli aiuti consisterebbe nel modificarlo, affinché la stessa disciplina sia valida per tutte le imprese.
- 24 Per di più, l'adozione di una decisione individuale che non soddisfi le condizioni definite dal codice degli aiuti sarebbe in contrasto con il principio secondo il quale le misure di deroga devono essere interpretate restrittivamente. Le deroghe al

divieto degli aiuti concessi dagli Stati sancito dall'art. 4, lett. c), del Trattato, concesse in base all'art. 95, primo e secondo comma, di quest'ultimo, dovrebbero essere limitate allo stretto necessario. Esse potrebbero essere autorizzate solo temporaneamente e purché siano accompagnate da determinati obblighi. Orbene, soltanto il codice degli aiuti risponderebbe a tali precetti. L'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato non potrebbe essere utilizzato pertanto per adottare una decisione individuale che svuoti del suo contenuto il citato divieto degli aiuti.

- 25 La Commissione sostiene che la tesi delle ricorrenti, secondo la quale il codice degli aiuti presenta natura vincolante ed esauriente, ignora il fatto che il divieto degli aiuti di Stato discende dall'art. 4, lett. c), del Trattato e non dal codice degli aiuti. Quest'ultimo riconoscerebbe a taluni aiuti di Stato il carattere di aiuti comunitari e si limiterebbe, peraltro, a reiterare il divieto enunciato dall'art. 4, lett. c), del Trattato. Sarebbe pertanto lecito avvalersi dell'art. 95 del Trattato per adottare decisioni ad hoc che autorizzano taluni aiuti in particolari circostanze.
- 26 Ciò premesso, la Commissione ammette che il testo del codice degli aiuti può far pensare che il Consiglio ed essa stessa non intendevano applicare l'art. 95 del Trattato per il futuro. Tuttavia, a causa della nuova situazione di grave crisi nel settore, sarebbe divenuto essenziale avvalersi in modo razionale del detto articolo. Risulterebbe infatti dalla costante giurisprudenza della Corte che il verificarsi di una situazione di crisi può essere considerato una difficoltà imprevista ai sensi di detto articolo (v. sentenza della Corte 3 ottobre 1985, causa 214/83, Germania/Commissione, Racc. pag. 3053).
- 27 Il Consiglio sottolinea che, nel sistema del Trattato CECA, l'art. 95, primo e secondo comma, conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale per far fronte a improvvise situazioni di crisi. Nella fattispecie, gli aiuti di cui trattasi sarebbero stati autorizzati al fine di agevolare la chiusura parziale di impianti produttivi nel contesto di un programma complessivo diretto a una riduzione definitiva delle capacità produttive, rientrando nell'ambito degli obiettivi del Trattato. Si sarebbe trattato pertanto di un caso non previsto dal Trattato, ai sensi del suo art. 95, primo comma.

- 28 Contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, il codice degli aiuti e la decisione impugnata non costituirebbero rispettivamente una decisione di base e una decisione individuale. Si tratterebbe al contrario di atti giuridici aventi lo stesso rango, basati sullo stesso fondamento giuridico, il che, del resto, sarebbe ammesso anche dalle ricorrenti. Inoltre, gli aiuti autorizzati dalla decisione controversa non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del codice degli aiuti.
- 29 La Repubblica italiana ricorda che l'art. 95, primo comma, del Trattato costituisce uno strumento del quale occorre avvalersi per conseguire uno degli obiettivi della Comunità nei casi non previsti dal Trattato come nella specie in esame. Infatti, l'art. 4, lett. c), si limiterebbe a vietare gli aiuti di Stato incompatibili con gli obiettivi perseguiti dalla Comunità. Né il codice degli aiuti né la decisione controversa rientrerebbero nell'ambito di detto divieto, in quanto essi mirano alla realizzazione di detti obiettivi. Peraltro, il governo italiano respinge la tesi delle ricorrenti secondo la quale il codice degli aiuti costituisce un'interpretazione vincolante dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Il codice e la decisione controversa si baserebbero sullo stesso articolo del Trattato e presenterebbero pertanto lo stesso valore giuridico. Il potere conferito alla Commissione dall'art. 95, primo comma, sarebbe permanente e inesauribile: tale articolo mirerebbe a far sì che la Commissione sia in grado, in ogni momento e in qualsiasi circostanza, di far fronte a una situazione non prevista dal Trattato adottando, previo accordo del Consiglio, un provvedimento necessario per il perseguimento di uno degli obiettivi della Comunità.
- 30 Secondo l'Ilva, l'art. 95, primo comma, del Trattato mira a fornire alla Commissione gli strumenti per sormontare situazioni eccezionali che non potevano essere previste dagli autori del Trattato. Tale obiettivo non sarebbe rispettato se l'adozione di una decisione di portata generale, in forza di detto articolo, producesse l'effetto di impedire alla Commissione di avvalersi successivamente dei poteri che esso le attribuisce. La portata generale o individuale del provvedimento adottato dalla Commissione in base all'art. 95 del Trattato dipenderebbe dalle circostanze cui essa deve far fronte. Nella specie, la Commissione avrebbe disciplinato talune categorie di aiuti nel codice degli aiuti, pur riservandosi contemporaneamente il potere di pronunciarsi caso per caso su tipi di aiuti non previsti dallo stesso codice. Qualora il codice degli aiuti contenesse una disposizione che escludesse l'adozione di decisioni individuali successive volte ad autorizzare aiuti, tale disposizione secondo l'Ilva sarebbe in contrasto con il Trattato.

## — Giudizio del Tribunale

- 31 Le ricorrenti affermano, in sostanza, che, autorizzando gli aiuti di cui trattasi nella decisione individuale controversa, la Commissione si è avvalsa dei poteri conferitile dall'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, al fine di aggirare le condizioni previste dal codice degli aiuti, avente una portata generale. La loro tesi si basa sulla premessa che detto codice — di cui esse non contestano formalmente la validità — definirebbe in modo vincolante ed esauriente le categorie di aiuti di Stato che possono essere autorizzate.
- 32 A questo proposito, occorre ricordare anzitutto l'ambito normativo nel quale rientra la decisione impugnata. 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».
- 33 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 col 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.

- 34 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 imprevedute (v. sentenza della Corte 12 luglio 1962, causa 9/61, Paesi Bassi/Alta Autorità, Racc. pag. 403, in particolare pag. 437).
- 35 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.
- 36 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.

- 37 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.
- 38 Nella specie, il problema consiste pertanto nel determinare l'oggetto e la portata rispettivi del codice degli aiuti e delle decisioni individuali controverse.
- 39 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 citata decisione n. 3855/91 del 27 novembre 1991) 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 ecce-

zione 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.

- 40 La decisione controversa è stata, dal canto suo, adottata dalla Commissione in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, per consentire, secondo la sua motivazione, la ristrutturazione dell'impresa siderurgica pubblica Ilva in gravi difficoltà, in uno Stato membro, l'Italia, nel quale il settore siderurgico ILVA era messo in crisi dal forte deterioramento del mercato dell'acciaio comunitario. L'obiettivo fondamentale degli aiuti di cui trattasi consisteva nella privatizzazione del gruppo siderurgico Ilva che aveva fruito fino ad allora della concessione di crediti grazie alla responsabilità illimitata dell'azionista unico prevista dall'art. 2362 del codice civile italiano (punti II e IV della motivazione). La Commissione precisava 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).
- 41 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 col Trattato, mentre la decisione controversa autorizza, per motivi eccezionali e una tantum, aiuti che, in via di principio, non potrebbero essere considerati compatibili col Trattato.
- 42 Sotto tale profilo, la tesi delle ricorrenti, secondo cui il codice presenta natura obbligatoria, esauriente e definitiva, non può essere accolta. Infatti, il codice costituisce una cornice giuridica vincolante soltanto per gli aiuti compatibili col 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 col 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», NTN Toyo Bearing e a./Consiglio e ISO/Consiglio, citate, causa 119/77, Nippon Seiko e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1303; causa 120/77, Koyo Seiko e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1337; causa 121/77, Nachi Fujikoshi e a./Consiglio, Racc. pag. 1363, nonché sentenze CIRFS e a./Commissione, Walzstuhl-Vereinigung e Thyssen/Commissione, e Stahlwerke Peine-Salzgitter e Hoogovens/Commissione).

- 43 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 completo. 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 impreveduta, se del caso, mediante una decisione individuale (v. supra, punti 32-36).

- 44 Nel caso di specie, la decisione controversa — che autorizza aiuti di Stato al fine di consentire la ristrutturazione di un grande gruppo siderurgico pubblico — non rientra 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 dalla decisione impugnata 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, i punti 77-83).

45 Di conseguenza, la decisione controversa non può essere considerata una deroga ingiustificata al quinto codice degli aiuti, ma costituisce un atto che trova, al pari di quest'ultimo, la propria fonte nel disposto dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

46 Pertanto, la censura delle ricorrenti secondo cui la decisione impugnata sarebbe stata adottata per favorire l'impresa beneficiaria degli aiuti in esame, modificando surrettiziamente il codice degli aiuti, è del tutto infondata. In realtà 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 la situazione economica che aveva indotto la Commissione ad adottare la decisione controversa, 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.

47 Poiché le ricorrenti non hanno addotto alcun elemento il quale consenta di presumere che la Commissione, adottando la decisione controversa, intendesse eludere il codice degli aiuti, la censura relativa all'asserito sviamento di potere deve essere respinta.

## Sull'asserita violazione del legittimo affidamento

## — Argomenti delle parti

- 48 Secondo le ricorrenti la decisione controversa, autorizzando, in base all'art. 95 del Trattato, il versamento all'Ilva di aiuti ritenuti incompatibili con il codice degli aiuti, viola il principio della tutela del legittimo affidamento.
- 49 Da un lato, tale decisione arrecherebbe pregiudizio all'affidamento che la pubblicazione dei vari codici degli aiuti e le dichiarazioni del Consiglio e della Commissione sulla loro rigorosa osservanza avrebbero oggettivamente fatto sorgere in capo alle imprese interessate. Le norme vincolanti contenute nel codice si applicherebbero infatti a tutti gli aiuti concessi dagli Stati nel settore siderurgico. Esse offrirebbero così alle imprese una cornice normativa all'interno della quale queste possono ragionevolmente attendersi di ricevere un trattamento identico e, in caso di eventi imprevisi, di veder modificare, se necessario, le condizioni di concessione delle autorizzazioni di aiuti mediante una decisione generale che tenga conto della situazione di tutti gli operatori interessati, senza alcun trattamento speciale che favorisca una o più imprese.
- 50 D'altro canto, la Commissione avrebbe fatto sorgere un legittimo affidamento in capo alle concorrenti dell'Ilva dichiarando, quando ha autorizzato in passato la concessione di aiuti a detta impresa, che non sarebbero stati più presi in considerazione nuovi aiuti, quanto meno qualora essi fossero incompatibili con il codice degli aiuti applicabile a tutte le imprese. Le ricorrenti fanno riferimento a questo proposito alla decisione 23 dicembre 1988, 89/218/CECA, concernente la concessione da parte del governo italiano di aiuti alle imprese siderurgiche del settore pubblico (GU L 1989, L 89, pag. 76; in prosieguo: la «decisione 89/218»), come modificata dalle decisioni 13 dicembre 1989, 90/89/CECA (GU 1990, L 61, pag. 19), e 27 novembre 1991, 92/17/CECA (GU 1992, L 9, pag. 16), concernenti la concessione da parte del governo italiano di aiuti alle imprese siderurgiche del settore pubblico, menzionate nella decisione impugnata. Peraltro, avviando il procedimento in forza dell'art. 6, n. 4, del codice degli aiuti per quanto riguarda gli aiuti assegnati all'Ilva nel 1992 (GU C 257, pag. 4) e nel 1993 (GU C 213, pag. 6), e adottando provvedimenti provvisori nei confronti del governo italiano in forza

dell'art. 88 del Trattato CECA (*XXIII Relazione sulla politica di concorrenza*, 1993, punto 491), la Commissione avrebbe confermato che intendeva vigilare sulla rigorosa osservanza del codice degli aiuti.

- 51 La Commissione respinge siffatta argomentazione. L'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato prevederebbe un'attività delle istituzioni comunitarie in caso di difficoltà impreviste. Orbene, poiché tali difficoltà non possono essere previste, non può esistere un legittimo affidamento per quanto riguarda siffatte decisioni. Nella specie, il quinto codice degli aiuti rifletterebbe la posizione della Commissione e del Consiglio al momento della sua adozione, ma non escluderebbe che circostanze economiche non possano rendere necessario un modo di procedere diverso (sentenza della Corte 19 settembre 1985, cause riunite 63/84 e 147/84, *Finsider/Commissione*, Racc. pag. 2857).
- 52 Inoltre, indipendentemente dalla questione se esistano atti o dichiarazioni di istituzioni comunitarie che possano creare un legittimo affidamento, la Commissione osserva che, tenuto conto delle circostanze nella specie, siffatto affidamento è escluso nel caso delle ricorrenti. Infatti, la precitata decisione 89/218 sarebbe stata adottata in un caso simile, in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, senza modifica del terzo codice degli aiuti allora vigente. Del pari, la decisione della Commissione 31 luglio 1992, 92/411/CECA, adottata quando era già in vigore il quinto codice degli aiuti, applicabile nella specie, avrebbe autorizzato, in forza di detto articolo, la concessione di aiuti cui non si applicava detto codice a imprese siderurgiche stabilite in Danimarca e nei Paesi Bassi (GU L 223, pag. 28). Le ricorrenti avrebbero quindi dovuto sapere che un codice degli aiuti poteva essere completato mediante decisioni ad hoc.
- 53 Secondo il Consiglio, vi sarebbe violazione del principio della tutela del legittimo affidamento nel settore del diritto economico comunitario «quando un'istituzione comunitaria, in assenza di un contrario interesse pubblico imperativo, abolisce, con effetto immediato e senza preavviso, un vantaggio specifico degno di tutela per le imprese interessate senza adottare misure transitorie appropriate» (sentenza del Tribunale 21 febbraio 1995, causa T-472/93, *Campo Ebro e a./Consiglio*, Racc. pag. II-421, punto 52). Tale principio non osterebbe, in generale, a che una nuova

disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina precedente, in particolare quando un adattamento è necessario a causa dei mutamenti della situazione economica. Nella specie, la decisione impugnata non produrrebbe nemmeno l'effetto di privare le ricorrenti di un vantaggio degno di tutela. Nel sistema del Trattato CECA, la Commissione potrebbe adottare, alle condizioni contemplate dall'art. 95, primo comma, del Trattato, decisioni dirette a disciplinare casi non previsti. Il codice degli aiuti avrebbe creato una cornice normativa al fine di reagire con elasticità ai cambiamenti congiunturali nel settore dell'industria siderurgica comunitaria. Del pari, la decisione impugnata sarebbe stata adottata al fine di tener conto di una «variazione della situazione economica». Così, per la loro natura e per i loro obiettivi, i provvedimenti adottati in base all'art. 95, primo comma, del Trattato non possono creare una cornice normativa vincolante e immutabile per tutti gli operatori economici. Il codice degli aiuti non sarebbe stato quindi atto a ingenerare nelle ricorrenti un legittimo affidamento che consentisse loro di contare sul fatto che la Commissione non avrebbe più autorizzato altre deroghe al divieto degli aiuti enunciato dall'art. 4, punto c).

54 La Repubblica italiana fa valere, dal canto suo, che, in ogni caso, le ricorrenti non dimostrano che l'asserita idoneità del codice degli aiuti a creare in teoria un legittimo affidamento abbia avuto un riscontro nei fatti. Esse si limiterebbero ad affermare che le imprese facenti parte dell'associazione ricorrente hanno adottato decisioni in materia di investimenti e di ristrutturazione e hanno proceduto alla chiusura di alcuni impianti, senza provare che tali decisioni sono state influenzate in modo decisivo dalla considerazione che la Comunità non avrebbe autorizzato aiuti per operazioni di ristrutturazione e, in particolare, che le suddette decisioni sarebbero state diverse se fosse stata nota l'esistenza di tale possibilità. Inoltre, le ricorrenti non avrebbero potuto legittimamente attendersi che l'adozione del codice degli aiuti escludesse qualsiasi altro intervento in circostanze non previste ma che potevano verificarsi. Un'interpretazione del genere non sarebbe mai stata confermata dal diritto comunitario. Al contrario, l'esperienza acquisita in passato avrebbe dimostrato che l'applicazione del codice degli aiuti non osta alla concessione di autorizzazioni individuali, che sono state effettivamente concesse in base all'art. 95, primo comma, del Trattato.

55 L'Ilva sottolinea, dal canto suo, che le ricorrenti non possono affermare in modo credibile che esse non avevano alcuna idea dell'intenzione della Commissione di

autorizzare nuovi aiuti in forza dell'art. 95 del Trattato, e neanche della mera eventualità di un siffatto evento. La circostanza che la dichiarazione del Consiglio 25 febbraio 1993 vi faccia riferimento e i precedenti citati dalla Commissione dimostrerebbero che l'autorizzazione degli aiuti di cui trattasi mediante la decisione controversa non può essere considerata un caso isolato o imprevisto, ma che, al contrario, essa rientra in un chiaro orientamento politico, reso noto a un vasto pubblico. Tutte le grandi imprese europee sarebbero state quindi informate dell'intenzione della Commissione di autorizzare aiuti in forza dell'art. 95 del Trattato, in particolare grazie alle riunioni dell'Eurofer, a cui le ricorrenti avrebbero regolarmente partecipato.

#### — Giudizio del Tribunale

- 56 Le ricorrenti adducono che la decisione controversa lede il principio della tutela del legittimo affidamento in quanto produrrebbe l'effetto di perturbare il mercato comune dell'acciaio introducendo, malgrado l'espresso divieto degli aiuti statali e l'esistenza di un codice di aiuti molto rigoroso, elementi di confusione tali da rendere inefficaci le strategie industriali delle imprese che non beneficiano degli aiuti.
- 57 Siffatto argomento si basa sull'idea errata — come giustamente hanno osservato la Commissione e gli intervenienti a suo sostegno — secondo cui l'esistenza del codice degli aiuti avrebbe fornito alle imprese interessate la certezza che nessuna decisione specifica, contenente un'autorizzazione degli aiuti di Stato al di fuori delle categorie considerate dal codice, sarebbe stata adottata in circostanze particolari. Orbene, come il Tribunale ha già rilevato (v. supra, punti 38-44), il codice degli aiuti non ha lo stesso oggetto della decisione controversa, adottata per far fronte ad una situazione eccezionale. Esso non poteva in alcun caso far sorgere legittime aspettative per quanto riguarda l'eventuale possibilità di accordare deroghe individuali al divieto degli aiuti di Stato, in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, in una situazione imprevista quale quella che ha portato all'adozione delle decisioni controverse (v. supra, punto 40).

- 58 Inoltre, e in ogni caso, dalla costante giurisprudenza della Corte emerge che, «anche se il principio del rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie» (v. sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 33).
- 59 Infatti, il buon funzionamento del mercato comune dell'acciaio comporta l'evidente necessità di un continuo adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica e gli operatori economici non possono invocare un diritto acquisito al mantenimento della situazione giuridica esistente in un determinato momento (v. sentenza della Corte 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania, Racc. pag. 2749, punto 22, e sentenza Campo Ebro e a./Consiglio, citata, punto 52). Inoltre, la Corte si è del pari avvalsa della nozione di «operatore prudente e avveduto» per sottolineare che, in alcuni casi, è possibile prevedere l'adozione di misure specifiche dirette a combattere evidenti situazioni di crisi, di modo che il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato (v. sentenza della Corte 1° febbraio 1978, causa 78/77, Lührs, Racc. pag. 169, punto 6).
- 60 In tali circostanze, le ricorrenti, tenuto conto della loro posizione economica di grande importanza nonché della loro partecipazione al comitato consultivo CECA, avrebbero comunque dovuto accorgersi che sarebbe sorta la necessità imperiosa di adottare misure efficaci per salvaguardare gli interessi della siderurgia europea, e che il ricorso all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato avrebbe potuto giustificare l'adozione di decisioni ad hoc da parte della Commissione, come ciò si era già verificato più volte in presenza di un codice degli aiuti. A questo proposito, la Commissione cita giustamente la decisione 89/218 e la già menzionata decisione 92/411 del 31 luglio 1992, le quali hanno autorizzato alcuni aiuti statali non contemplati dal codice degli aiuti vigente all'epoca della loro adozione.
- 61 Ne consegue che la decisione controversa non viola il principio della tutela del legittimo affidamento.

*Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 95 del Trattato*

## Argomenti delle parti

- 62 Le ricorrenti sostengono che la decisione controversa non rispetta i presupposti di applicazione dell'art. 95, primo comma, del Trattato, in quanto gli aiuti da essa autorizzati, da un lato, non perseguono alcuna delle finalità cui si riferiscono gli obiettivi di cui agli artt. 2-4 del Trattato e, dall'altro, non sono necessari per conseguire gli stessi obiettivi.
- 63 L'obiettivo perseguito dalla decisione controversa — che mira al «consolidamento e al risanamento economico-finanziario della struttura dell'industria siderurgica italiana» (punto IV della motivazione della decisione) — non farebbe parte degli obiettivi definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato, che riguarderebbero il mercato comune e l'industria siderurgica della Comunità nel suo insieme, e non l'industria di un unico Stato membro, o addirittura la sopravvivenza economica di un'unica impresa (sentenze della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione, Racc. pag. 2671, e 29 settembre 1987, cause riunite 351/85 e 360/85, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione, Racc. pag. 3639). Infatti, il mantenere in attività singole imprese come l'Ilva mediante la concessione di rilevanti aiuti non potrebbe essere conforme agli obiettivi del Trattato, quando le imprese non sovvenzionate dagli altri Stati membri devono ridurre le loro capacità produttive con i propri mezzi. Al contrario, l'esclusione dal mercato delle imprese siderurgiche non redditizie o quantomeno la riduzione delle loro capacità produttive inutilizzate e la chiusura dei loro impianti non concorrenziali contribuirebbero alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 2, secondo comma, del Trattato, ai sensi del quale la Comunità deve «evitare di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti». Del resto, la Commissione avrebbe potuto prevenire un rischio del genere solo sulla base dell'art. 37 del Trattato, il quale dispone che «uno Stato membro, quando ritiene che, in un caso determinato, un'azione o una mancanza d'azione della Commissione è di natura tale da provocare nella sua economia [siffatti] turbamenti (...), può ricorrere alla Commissione», e non sulla base dell'art. 95, primo e secondo comma (v. la precitata sentenza *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità*).

- 64 L'autorizzazione data alla concessione di aiuti all'Ilva non sarebbe neanche giustificata dalla necessità di provvedere a tutelare «la continuità dell'occupazione» conformemente all'art. 2 del Trattato. Secondo le ricorrenti, gli aiuti di cui trattasi consentono soltanto di spostare i problemi dal mercato italiano al mercato del lavoro di altri Stati membri, dove numerosi posti di lavoro sono stati soppressi e continuano ad essere soppressi nel settore siderurgico. Le ricorrenti contestano a questo proposito la tesi della Commissione secondo cui la decisione controversa rientra nell'ambito di un «programma complessivo» di riduzione delle capacità produttive e di ristabilimento della redditività delle imprese siderurgiche. In ogni caso, quando applica siffatto programma complessivo, la Commissione dovrebbe assicurarsi che non venga operata alcuna discriminazione fra le imprese siderurgiche e fra i settori pubblico e privato.
- 65 Peraltro, gli aiuti concessi all'Ilva non sarebbero, in ogni caso, «indispensabili» per la realizzazione degli obiettivi del Trattato che la decisione controversa intenderebbe perseguire. Per rispondere al criterio del carattere indispensabile o necessario, gli aiuti autorizzati dovrebbero cercar di raggiungere l'obiettivo voluto recando il pregiudizio meno grave possibile alla concorrenza sul mercato comune dell'acciaio. Orbene, la Commissione avrebbe già autorizzato la concessione all'Ilva di aiuti per 10,9 miliardi di ECU nel periodo 1980-1985, e per 3,25 miliardi di ECU nel periodo 1988-1989. Questi aiuti non sarebbero riusciti a risanare l'impresa che ne ha beneficiato. I precedenti dimostrerebbero che, invece di portare a un miglioramento della competitività e al risanamento dell'industria siderurgica italiana, gli aiuti di cui trattasi potrebbero essere utilizzati dall'Ilva per finanziare la vendita dei suoi prodotti a basso prezzo allo scopo di accrescere la sua quota di mercato, con gravi conseguenze per la competitività delle imprese non sovvenzionate.
- 66 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica italiana che fa propri tutti i suoi argomenti, osserva che la decisione controversa è conforme all'art. 95, primo comma, del Trattato.
- 67 Essa sostiene, anzitutto, che tale decisione mira a realizzare taluni obiettivi menzionati dagli artt. 2 e 3 del Trattato, che impongono in particolare alla Comunità di

salvaguardare la continuità dell'occupazione e di evitare di provocare turbamenti fondamentali e persistenti nelle economie degli Stati membri. La decisione rientrerebbe in un programma complessivo di riduzione delle capacità produttive e di risanamento delle imprese siderurgiche europee. Non si tratterebbe quindi della sopravvivenza di una singola impresa in un singolo Stato membro, ma della salvaguardia di tutta la siderurgia comunitaria.

- 68 La Commissione avrebbe tentato pertanto, nell'ambito di un compromesso politico molto ampio, di conciliare fra loro, per quanto possibile, obiettivi eventualmente contraddittori previsti dal Trattato. La decisione controversa tenterebbe in particolare di conciliare il risanamento del gruppo Ilva con la soppressione di posti di lavoro in una misura «ragionevole». Le ripercussioni della crisi della siderurgia in Italia sarebbero così attenuate per quanto riguarda la situazione dell'occupazione, evitando di abolire in un sol colpo oltre 38 000 posti di lavoro.
- 69 Per quanto attiene, inoltre, al carattere indispensabile degli aiuti, la Commissione sottolinea l'esistenza nel caso di specie di circostanze specifiche relative in particolare alla situazione di crisi, alla privatizzazione dell'Ilva e al fatto che in futuro non vi sarebbero più nuove domande in forza dell'art. 95 del Trattato.
- 70 Secondo il Consiglio, nella specie sono stati rispettati tutti i requisiti necessari per l'applicazione dell'art. 95 del Trattato. Infatti, la decisione impugnata farebbe parte integrante del piano di ristrutturazione e tutto il piano di ristrutturazione sarebbe conforme agli obiettivi del Trattato, in particolare all'obiettivo generale consistente nell'«evitare di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti» (art. 2, secondo comma, del Trattato). Il Consiglio osserva che, conformemente all'art. 33, primo comma, del Trattato CECA, l'esame del Tribunale non può vertere sulla valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche in considerazione del quale è stata presa la decisione controversa, salvo che sia mossa accusa alla Commissione di aver commesso uno sviamento di potere o se la Commissione ha «misconosciuto in modo patente le disposizioni del

Trattato oppure ogni norma giuridica concernente la sua applicazione». Orbene, nella specie, le ricorrenti non fornirebbero affatto la prova della manifesta erroneità della valutazione della Commissione nella decisione controversa (v. sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punti 90 e 95).

- 71 Da canto suo, l'Ilva sostiene che nulla nell'art. 2, secondo comma, del Trattato autorizza l'interpretazione sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui detta disposizione distinguerebbe fra una finalità prioritaria, vale a dire la ripartizione più razionale della produzione, e finalità secondarie quali la salvaguardia della continuità dell'occupazione e la necessità di evitare turbamenti fondamentali e persistenti nelle economie degli Stati membri. Inoltre, non si può rimproverare la Commissione di aver perseguito soltanto quegli obiettivi del Trattato che essa ha considerato prioritari con riguardo alle circostanze specifiche del caso di specie, a meno che non si dimostri che la stessa si è basata su valutazioni manifestamente errate.

### Giudizio del Tribunale

- 72 Occorre ricordare in limine che, come già è stato considerato (v. supra, punti 31-46), 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.
- 73 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 3 ottobre 1985, causa 214/83, Germania/Commissione (Racc. pag. 3053, punto 30), «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». 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.

- 74 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.
- 75 La decisione controversa indica chiaramente, al punto IV della motivazione, che essa mira al risanamento del settore siderurgico nello Stato membro considerato. Essa afferma che «il consolidamento ed il risanamento economico-finanziario della struttura dell'industria siderurgica italiana contribuisce al conseguimento degli obiettivi del Trattato (...)».
- 76 Occorre accertare pertanto, in primo luogo, se tale finalità faccia parte degli obiettivi del Trattato e, in secondo luogo, se l'autorizzazione degli aiuti di cui trattasi fosse necessaria per conseguire tali obiettivi.
- 77 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se il risanamento delle imprese beneficiarie miri alla realizzazione degli obiettivi del Trattato, dalla motivazione della decisione impugnata emerge espressamente che tale obiettivo era complesso e poteva scomporsi in più aspetti. Gli aiuti di cui trattasi miravano ad agevolare la

privatizzazione dell'impresa pubblica beneficiaria, la chiusura di alcuni impianti, la riduzione delle capacità produttive eccedentarie e la soppressione di posti di lavoro in una misura accettabile (v. il punto II della motivazione). L'insieme di tali aspetti, una volta realizzati, doveva consentire all'impresa interessata di disporre di una struttura sana e redditizia.

78 La decisione controversa persegue così un'ampia varietà di obiettivi, per i quali occorre accertare se, nell'ambito della crisi attraversata dall'industria siderurgica (v. supra, punti 72-74), essi rientrano fra quelli definiti dal Trattato ai suoi artt. 2 e 3, cui si fa specifico riferimento nella motivazione della decisione stessa.

79 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, Fabrique de fer de Charleroi e Dillinger Hüttenwerke/Commissione, citata, 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, Valsabbia e a./Commissione (Racc. pag. 907, punto 55), 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'inosservanza 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».

80 Nella specie, il Tribunale constata che la decisione controversa concilia vari obiettivi del Trattato, al fine di salvaguardare interessi fondamentali.

81 I provvedimenti considerati dalla decisione, cioè la razionalizzazione dell'industria siderurgica europea tramite il risanamento di alcuni gruppi, fra cui l'Ilva, la chiusura degli impianti obsoleti o poco competitivi, la riduzione delle capacità produttive eccedentarie, la privatizzazione del gruppo Ilva al fine di garantirne la redditività e la soppressione di posti di lavoro in una misura «ragionevole» — secondo i termini utilizzati dalla Commissione —, concorrono infatti 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, nel sistema economico dello Stato membro interessato, sconvolgimenti estremamente gravi e persistenti. È pacifico che tale settore riveste, in più Stati membri, particolarmente in Italia, 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.

82 In tali circostanze, cercando di risolvere siffatte difficoltà mediante il risanamento del gruppo siderurgico Ilva, la decisione controversa mira 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, essa persegue 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, essa mira a razionalizzare l'industria siderurgica europea in particolare mediante la definitiva chiusura di impianti obsoleti o poco competitivi, come Bagnoli, e la riduzione irreversibile delle capacità produttive di taluni prodotti (per esempio a Taranto), al fine di far fronte alla situazione di sovraccapacità produttiva (v. art. 2 della decisione controversa). Essa rientra così, con le altre summenzionate cinque decisioni individuali, che autorizzano aiuti di Stato e che sono state adottate lo stesso giorno, 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 dell'impresa beneficiaria — il che

sarebbe incompatibile con l'interesse comune — ma di ristabilire la sua redditività pur limitando al minimo l'incidenza degli aiuti sulla concorrenza e vigilando sull'osservanza delle norme di concorrenza leale, in particolare quanto alle modalità di privatizzazione del gruppo Ilva.

- 83 Ne consegue che la decisione controversa mira a salvaguardare l'interesse comune, conformemente agli obiettivi del Trattato. Dev'essere respinta pertanto la tesi delle ricorrenti secondo la quale detta decisione non mirerebbe alla realizzazione di tali obiettivi.
- 84 Dopo aver rilevato che la decisione controversa persegue gli obiettivi del Trattato, occorre accertare, in secondo luogo, se essa fosse necessaria per la realizzazione di tali obiettivi. Come ha precisato la Corte nella precitata sentenza Germania/Commissione, la Commissione non potrebbe «assolutamente autorizzare la concessione di aiuti statali che non fossero indispensabili per conseguire gli obiettivi contemplati dal Trattato e che fossero tali da causare distorsioni alla concorrenza sul mercato comune dell'acciaio» (punto 30).
- 85 Occorre sottolineare, a questo proposito, che l'art. 33, primo comma, del Trattato dispone che «l'esame della Corte non può vertere sulla valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche in considerazione del quale sono state prese le dette decisioni o raccomandazioni, salvo che sia mossa accusa alla Commissione di aver commesso uno sviamento di potere o di avere misconosciuto in modo patente le disposizioni del Trattato oppure ogni norma giuridica concernente la sua applicazione».
- 86 In materia di aiuti di Stato, la Corte ha costantemente affermato che «la Commissione gode di un potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario» (sentenze della Corte, Philip Morris/Commissione, citata, punto 24, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203), nonché sentenza del Tribunale 13 settembre 1995, cause riunite T-244/93 e T-486/93, TWD/Commissione, Racc. pag. II-2265).

- 87 Nell'ambito del motivo in esame, che implica una complessa valutazione economica e tecnica, il sindacato del Tribunale deve limitarsi pertanto al controllo dell'esattezza sostanziale dei fatti e della mancanza di manifesto errore di valutazione, conformemente ad una giurisprudenza costante (v. sentenze del Tribunale 15 luglio 1994, causa T-17/93, *Matra Hachette/Commissione*, Racc. pag. II-595, punto 104, 8 giugno 1995, causa T-9/93, *Schöller/Commissione*, Racc. pag. II-1611, punto 140, e 22 ottobre 1996, causa T-266/94, *Skibsværftsforeningen e a./Commissione*, Racc. pag. II-1399, punto 170).
- 88 Nella specie, per difendere la tesi del carattere «non necessario» degli aiuti concessi all'Ilva, le ricorrenti sottolineano in particolare che, tenuto conto dell'esperienza del passato e delle eccessive capacità produttive nel settore siderurgico, qualsiasi tentativo di ristabilire la redditività dell'impresa di cui trattasi mediante aiuti di Stato porterà inevitabilmente ad un fallimento, con gravi conseguenze sulla concorrenza.
- 89 Tuttavia, le ricorrenti non forniscono alcun elemento concreto che consenta di presumere che la Commissione abbia commesso un manifesto errore nel valutare la necessità degli aiuti di cui trattasi e, in particolare, la loro idoneità ad agevolare il risanamento dell'impresa beneficiaria.
- 90 A questo proposito, il fatto di affermare, limitandosi a far riferimento all'inefficacia degli aiuti precedenti, che gli aiuti di cui trattasi non saranno probabilmente idonei a conseguire i risultati previsti non costituisce nient'altro che un'anticipazione di natura meramente speculativa ed ipotetica. Infatti, un tentativo di proiettare nel futuro i risultati ottenuti nel passato, senza esaminare approfonditamente le concrete condizioni imposte dalla decisione controversa al fine di realizzare una ristrutturazione dell'impresa beneficiaria tale da garantirne l'efficienza, non può costituire un mezzo di prova della violazione del Trattato da parte della Commissione.
- 91 Inoltre, il Tribunale constata che, contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, la cronistoria e la motivazione della decisione controversa attestano un'approfon-

dità analisi dell'attuale situazione di crisi della siderurgia europea e dei mezzi più adeguati 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 europeo (v. supra, punto 4). Inoltre, risulta dagli atti di causa (v., sopra, punto 15) che la Commissione ha esaminato minuziosamente, con l'ausilio di esperti esterni, il piano di ristrutturazione che accompagnava il progetto di aiuto prospettato dallo Stato membro interessato, sotto il profilo della sua capacità di garantire l'efficienza dell'impresa beneficiaria (punto III della motivazione della decisione controversa).

- 92 Inoltre, dalle comunicazioni della Commissione al Consiglio, nel corso del procedimento che è sfociato nell'adozione della decisione controversa, emerge che l'istituzione convenuta ha analizzato approfonditamente le condizioni di redditività dell'impresa beneficiaria degli aiuti di cui trattasi. In particolare, il capitolo 2 della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Comitato consultivo CECA 15 dicembre 1993, SEC(93) 2089 def., con cui si chiede il parere conforme del Consiglio e il parere del Comitato consultivo CECA in forza dell'art. 95 del Trattato, contiene la descrizione analitica delle prospettive di redditività delle imprese (l'ILP e l'AST) risultanti dalla privatizzazione del gruppo Ilva (punti 2.5 e 2.6), quali sono state accettate dal Consiglio, nonché il riferimento all'attività di un esperto indipendente incaricato di individuare «the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST» (i laminatoi a caldo che potrebbero essere chiusi senza arrecare pregiudizio alla redditività di una delle nuove società, indipendentemente dal fatto che essa sia l'ILP o l'AST; ibidem, punto 2.9). Dal documento di cui trattasi emerge che l'esperto ha considerato sei opzioni consistenti in varie possibilità di chiusure e di riduzioni di capacità produttive, tra le quali la seconda è stata accolta dal governo italiano. L'opzione 2 è descritta come segue: «eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the n° 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli» (sopprimere uno dei quattro forni di riscaldamento appartenenti al laminatoio n. 1 e uno dei tre forni appartenenti al laminatoio a lamiera ubicato a Taranto e chiudere completamente gli impianti di Bagnoli; ibidem, punto 2.9). In base a tali elementi, la Commissione ha ritenuto che l'ILP e l'AST fossero economicamente capaci di sopravvivere. In particolare, basandosi sul criterio secondo cui un'impresa siderurgica risulta sana «if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1-1.5% of turnover» (se è in grado di realizzare sulla base del capitale azionario

un utile dell'ordine di 1-1, 5% del fatturato; *ibidem*, punto 3.3.2, pag. 20), essa ha sottolineato che gli utili dell'ILP sarebbero stati dell'ordine dell'1,4-1, 5% del fatturato, anche se gli oneri finanziari fossero aumentati. Quanto ai livelli di produzione che non possono arrecare pregiudizio all'efficienza dell'ILP e dell'AST, i punti 2.5 e 2.6 del documento considerato (pagg. 5-8) contengono un'analisi economica delle condizioni indispensabili per ottenere una situazione soddisfacente entro la fine del 1996; si è fatto riferimento a tali risultati per stabilire il contenuto dell'art. 2 della decisione controversa.

- <sup>93</sup> Quanto agli argomenti delle ricorrenti relativi agli effetti della decisione controversa sulla concorrenza, essi sono del pari privi di qualsiasi fondamento. Infatti, le ricorrenti omettono di considerare le precauzioni adottate dalla Commissione nella decisione impugnata, al fine di garantire la redditività dell'Ilva, in particolare riasorbendone l'indebitamento (v. il punto II della motivazione), pur limitando i provvedimenti di ristrutturazione finanziari agli importi strettamente necessari, in modo da non alterare le condizioni degli scambi nella Comunità in misura contraria al comune interesse, in particolare, tenuto conto delle attuali difficoltà del mercato siderurgico (punto VI della motivazione). Sotto tale profilo, il Tribunale constata che la Commissione, al fine di non fornire all'impresa beneficiaria un indebito vantaggio rispetto alle altre imprese del settore, vigila in particolare, nella decisione controversa, affinché l'impresa interessata non benefici sin dall'inizio di oneri finanziari netti inferiori al 3,5% del fatturato annuo (al 3,2% per l'AST, Acciai Speciali Terni), il che, secondo detta istituzione, non contraddetta su questo punto dalle ricorrenti, costituisce la media attuale per le imprese siderurgiche comunitarie. Più in generale, la decisione controversa impone, al suo art. 2, varie condizioni destinate a garantire che l'aiuto al finanziamento non superi lo stretto necessario. Alla luce di tali elementi, è del tutto infondata l'argomentazione delle ricorrenti diretta a dimostrare che, nella situazione attuale di sovraccapacità produttiva, gli aiuti di cui trattasi consentirebbero unicamente al loro beneficiario di vendere i suoi prodotti a prezzi inferiori al costo di produzione.

- <sup>94</sup> In tali circostanze, le ricorrenti non forniscono alcun elemento che consenta di supporre che la Commissione abbia commesso un manifesto errore di valutazione, quando ha stabilito che gli aiuti di cui trattasi, subordinati alle condizioni imposte dalla decisione controversa, erano necessari per realizzare alcuni obiettivi del Trattato.

- 95 Ne consegue che la decisione controversa non è viziata da illegittimità a causa di un'asserita violazione dei presupposti di applicazione dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

*Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio di proporzionalità*

Argomenti delle parti

- 96 Le ricorrenti sostengono che la decisione controversa omette di imporre all'impresa beneficiaria una sufficiente riduzione della sua produzione di acciaio. Esse contestano la tesi della Commissione secondo la quale l'obbligo dell'Ilva di ridurre la sua capacità di produzione di 2 milioni di tonnellate l'anno costituisce una sufficiente contropartita per la concessione degli aiuti di cui trattasi e per le distorsioni di concorrenza che possono risulterne.
- 97 Esse rimproverano in particolare la Commissione di avere applicato, per determinare l'importo di detta riduzione di capacità, un «criterio analogo a quello utilizzato negli altri casi di aiuti a imprese siderurgiche». Orbene, l'istituzione convenuta avrebbe dovuto tener conto delle circostanze specifiche del caso per quanto concerne, in particolare, la redditività degli impianti dell'impresa beneficiaria e lo sforzo di ristrutturazione da essa effettuato prima di ricevere l'aiuto, il fatto, fondamentale, che detta impresa aveva già ricevuto aiuti e il modo con cui li aveva utilizzati e la parte da essa avuta nel creare la sovraccapacità di produzione. In base a tali criteri, la concessione degli aiuti di cui trattasi avrebbe dovuto essere subordinata ad un obbligo di riduzione della capacità ampiamente superiore a 2 milioni di tonnellate l'anno.
- 98 In ogni caso, secondo le ricorrenti, se la Commissione avesse applicato lo stesso criterio usato per autorizzare gli aiuti versati alle imprese della Germania Est, il volume delle riduzioni di capacità che dovevano essere effettuate dall'Ilva avrebbe dovuto raggiungere circa 3 milioni di tonnellate.

- 99 Inoltre, la Commissione non avrebbe dovuto includere nella riduzione di capacità imposta all'Ilva le «chiusure precedenti», poiché queste nel caso dell'Ilva hanno ogni volta costituito la contropartita di aiuti già ricevuti in passato.
- 100 Peraltro, dovrebbe essere respinta la tesi della Commissione secondo la quale occorrerebbe riferirsi alla produzione massima possibile (PMP) per determinare le riduzioni di capacità da effettuare, poiché essa non consentirebbe di ottenere un'effettiva diminuzione della produzione del beneficiario degli aiuti, l'unico elemento che secondo le ricorrenti può compensare le distorsioni di concorrenza causate da detti aiuti. Nella specie, occorrerebbe procedere a una riduzione di capacità ben superiore a 4 milioni di tonnellate di prodotti laminati a caldo per ottenere una ripercussione sul mercato, poiché la capacità dell'Ilva attualmente sarebbe superiore di almeno 4 milioni di tonnellate alla sua produzione effettiva.
- 101 Adottando tale punto di vista, le ricorrenti osservano che la decisione controversa non garantisce nemmeno la riduzione di capacità di 2 milioni di tonnellate imposta dalla Commissione. Tale riduzione comprenderebbe infatti la chiusura dell'acciaieria di Bagnoli, già inattiva dalla metà del 1992 (v. comunicazione della Commissione al Consiglio 15 dicembre 1993, pagg. 22 e 23), nonché la riduzione di capacità di 1,7 milioni di tonnellate negli impianti di Taranto, la cui capacità ufficiale (3,5 milioni di tonnellate) sarebbe ampiamente superiore alla loro produzione effettiva (circa 2 milioni di tonnellate).
- 102 La Commissione contesta tutti gli argomenti addotti dalle ricorrenti. Sarebbe adeguata la riduzione di capacità richiesta nella specie, che raggiungerebbe circa 750 000 tonnellate per anno e per miliardo di ECU d'aiuto concesso. Peraltro, gli «altri casi di aiuti alle imprese siderurgiche», menzionati dalla Commissione nella sua comunicazione al Consiglio 15 dicembre 1993, sarebbero stati autorizzati dalle altre cinque decisioni soprammenzionate, adottate lo stesso giorno della decisione controversa, in forza dell'art. 95 del Trattato. Esse costituirebbero, insieme a quest'ultima, l'insieme delle misure allora adottate per agevolare la ristrutturazione dell'industria siderurgica. A questo proposito la Commissione precisa che, nell'ambito dei 5,5 milioni di tonnellate di riduzione di capacità imposti dalle dette sei decisioni, 2 milioni di tonnellate riguardano l'Ilva.

- 103 Nella specie, la Commissione avrebbe segnatamente tenuto conto della particolare situazione del gruppo Ilva. Essa avrebbe preso in considerazione non solo la riduzione di capacità di produzione da effettuare, ma anche altri elementi che variano da una regione della Comunità all'altra, quali lo sforzo di ristrutturazione compiuto prima del 1981, i problemi regionali e sociali causati dalla crisi dell'industria siderurgica, lo sviluppo tecnico e l'adeguamento delle imprese alle esigenze dei mercati.
- 104 In tale contesto, non si può addebitare alla Commissione di non aver tenuto conto degli aiuti precedentemente accordati all'Ilva. A questo proposito, le ricorrenti non fornirebbero a sostegno delle loro asserzioni alcun elemento concreto che consenta di presumere un uso inadeguato degli aiuti di cui trattasi da parte dell'impresa beneficiaria.
- 105 L'Ilva sottolinea, dal canto suo, che la Commissione ha applicato nella specie criteri di valutazione analoghi a quelli da essa impiegati nei confronti delle altre imprese beneficiarie di sovvenzioni. Infatti, le sei summenzionate decisioni, adottate il 12 aprile 1994, risponderebbero tutte alle stesse esigenze, perseguirebbero gli stessi obiettivi e sarebbero conformi agli stessi criteri di valutazione definiti dal piano generale di ristrutturazione dell'industria siderurgica comunitaria. Le riduzioni di capacità imposte all'Ilva corrisponderebbero soltanto a un'applicazione particolarmente severa e rigorosa dei detti criteri. La Commissione, benché non sia tenuta a rispettare una rigorosa corrispondenza fra le riduzioni di capacità e l'importo degli aiuti, avrebbe cercato per quanto possibile di attenersi a una costante di 750 000 tonnellate di riduzione di capacità per anno e per miliardo di ECU di aiuto versato. Peraltro, l'Ilva contesta anche le asserzioni delle ricorrenti secondo le quali la riduzione di capacità imposta dalla decisione controversa non avrebbe alcun effetto pratico sul mercato comune dell'acciaio. Infatti, la situazione attuale consentirebbe di rimettere in servizio senza particolari difficoltà l'acciaieria di Bagnoli, mentre, per quanto riguarda Taranto, sarebbe infondato sostenere che la Commissione ha calcolato le chiusure tenendo conto delle riduzioni di capacità già effettuate come contropartita dei precedenti investimenti, poiché il secondo forno di riscaldamento di Taranto sarebbe ancora operativo e la decisione di demolirlo avrebbe notevoli conseguenze sul mercato dell'acciaio.

## Giudizio del Tribunale

- 106 Con il motivo in esame riguardante la violazione del principio di proporzionalità le ricorrenti sostengono, in sostanza, che la decisione controversa non impone all'impresa beneficiaria sufficienti riduzioni di capacità come contropartita dei vantaggi economici ad essa conferiti dagli aiuti di cui trattasi e delle distorsioni di concorrenza che ne conseguirebbero.
- 107 A tenore dell'art. 95, primo comma, del Trattato, le decisioni adottate dalla Commissione per far fronte a casi non contemplati dal Trattato devono osservare quanto disposto dall'art. 5 del Trattato, il quale stabilisce che la Commissione compie la sua missione solo «con interventi limitati». Quest'ultima disposizione dev'essere interpretata come una consacrazione del principio di proporzionalità (v., in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Roemer relative alla sentenza della Corte 14 aprile 1960, causa 31/59, Acciaieria e Tubificio di Brescia/Alta Autorità, Racc. pag. 173, in particolare pag. 184).
- 108 Nel settore degli aiuti di Stato, la Corte ha considerato, nella citata sentenza Germania/Commissione, che la Commissione non poteva autorizzare la concessione di aiuti «che fossero tali da causare distorsioni alla concorrenza sul mercato comune dell'acciaio» (punto 30). Nello stesso senso, essa ha affermato, nella sentenza 13 giugno 1958, causa 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autorità (Racc. pag. 147, in particolare pag. 178), che tale istituzione «ha l'obbligo di agire con prudenza e d'intervenire solo dopo aver accuratamente valutato i vari interessi in gioco, pur limitando — per quanto possibile — i prevedibili danni a terzi».
- 109 Peraltro, per giurisprudenza costante, la Commissione dispone in materia di un «ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche» da essa esercitate (v. sentenza della Corte 26 giugno 1990, causa C-8/89, Zardi, Racc. pag. I-2515, punto 11). Di conseguenza, solo il «carattere manifestamente

inidoneo» o sproporzionato di una decisione adottata dalla Commissione, rispetto all'obiettivo che essa intende perseguire, potrebbe inficiare la legittimità di tale decisione (v. sentenze della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, Racc. pag. 2237, punto 22, nonché 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti, Racc. pag. 2301).

- 110 Nella specie, occorre pertanto accertare, alla luce della precitata giurisprudenza, se nella decisione controversa la Commissione abbia imposto all'impresa beneficiaria chiusure di stabilimento e riduzioni di capacità adeguate, come contropartita degli aiuti autorizzati.
- 111 A questo scopo, 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.
- 112 Nella specie in esame l'analisi tanto della motivazione e del contenuto del dispositivo della decisione controversa quanto del suo contesto evidenzia che la Commissione ha imposto alle imprese beneficiarie adeguate condizioni come contropartita degli aiuti di cui trattasi, allo scopo di contribuire alla ristrutturazione di tutto il settore considerato e alla riduzione delle capacità, pur tenendo conto degli obiettivi economici e sociali perseguiti mediante l'autorizzazione di detti aiuti (v. supra, punto 81).

- 113 Risulta infatti dai punti V e VI della motivazione della decisione impugnata che la Commissione ha vegliato al rispetto del principio di proporzionalità. Al punto V, in particolare, la Commissione afferma che, «per limitare il più possibile le conseguenze sulla concorrenza, occorre che l'industria siderurgica italiana del settore pubblico contribuisca in misura determinante all'adeguamento strutturale ancora necessario in detto settore, mediante riduzioni di capacità realizzate come contropartite dell'aiuto», e che «la concessione dell'aiuto al funzionamento deve limitarsi allo stretto necessario». In questa prospettiva, essa impone, all'art. 2 della decisione, riduzioni di capacità per i prodotti finiti, laminati a caldo, pari a 1,7 milioni di tonnellate l'anno, da effettuarsi mediante la demolizione di taluni forni di riscaldamento a Taranto — o fino a 0,5 milioni di tonnellate l'anno, mediante la demolizione di altri impianti che hanno fabbricato questo tipo di prodotti fino alla privatizzazione dell'Ilva e che ora appartengono al nuovo proprietario della ILP — e la chiusura completa degli impianti di Bagnoli. La riduzione di capacità globale così imposta raggiunge i 2 milioni di tonnellate l'anno, secondo le precisazioni fornite dalla Commissione, dalle quali risulta che la cifra presa in considerazione per la chiusura dell'acciaieria di Bagnoli — che possedeva una capacità di produzione massima di 1,25 milioni di tonnellate — è stata appena di 0,3 milioni di tonnellate. Tale riduzione non appare manifestamente sproporzionata, tenuto conto della situazione economica e sociale del settore siderurgico nello Stato membro interessato, rispetto alla riduzione complessiva di 19 milioni di tonnellate prospettata dalla Commissione nell'ambito del suo programma di ristrutturazione globale dell'industria siderurgica europea, nel quale si inserisce la decisione impugnata.
- 114 In particolare, deve essere respinto l'argomento formulato dalle ricorrenti allo scopo di dimostrare l'inadeguatezza delle riduzioni di capacità imposte dalla decisione controversa. A questo proposito, il Tribunale constata, in primo luogo, che le riduzioni di capacità specificate nella decisione controversa non comprendono talune riduzioni che sarebbero già state imposte dalle decisioni precedenti che autorizzavano la concessione di aiuti all'Ilva. Al riguardo, le asserzioni delle ricorrenti sono inficcate da elementi precisi e circostanziati forniti dalla Commissione per quanto attiene, da un lato, ai tipi di prodotti ed agli impianti ben individuati soggetti a una riduzione di capacità in forza delle decisioni precedenti e, dall'altro, all'effettiva realizzazione di dette riduzioni, sotto il controllo della Commissione. Del pari, le ricorrenti non tengono conto, quando fanno riferimento all'aumento della capacità produttiva dell'Ilva successiva agli investimenti effettuati da tale gruppo durante gli anni precedenti, a Taranto e a Novi Ligure, del fatto che la precitata decisione 89/218, che aveva autorizzato aiuti all'Ilva, non vietava a questa

impresa di effettuare siffatti investimenti. Inoltre, e in ogni caso, la modernizzazione degli impianti ubicati a Novi Ligure è stata effettuata solo come contropartita di una corrispondente riduzione di capacità, come emerge dalle informazioni fornite dalla Commissione e non contestate dalle ricorrenti. In tali circostanze, non si può sostenere che, omettendo di imporre, nella decisione controversa, una riduzione supplementare di capacità corrispondente a tali investimenti, la Commissione abbia commesso un manifesto errore di valutazione.

- 115 Peraltro, deve essere respinta del pari la tesi secondo cui la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione nella decisione controversa gli aiuti versati precedentemente all'Ilva, in quanto l'autorizzazione di tali aiuti è stata accordata in circostanze diverse da quelle del caso di specie ed era essa stessa accompagnata, all'epoca, dall'obbligo di procedere a talune determinate riduzioni di capacità, come si è ricordato. Nella specie, la decisione impugnata poteva e doveva unicamente stabilire un'adeguata riduzione di capacità con riguardo all'importo dell'aiuto che autorizzava e alla finalità dello stesso.
- 116 In secondo luogo, si devono respingere gli argomenti delle ricorrenti secondo i quali le riduzioni di capacità imposte nella specie sarebbero sproporzionate in quanto non terrebbero conto dei precedenti impegni di ristrutturazione dell'Ilva, della sua redditività e della parte da essa avuta nel creare una sovraccapacità produttiva dell'industria siderurgica. Infatti, occorre sottolineare, da un lato, che gli asseriti aumenti della capacità produttiva di acciaio grezzo sul mercato italiano sono in ampia parte dovuti alle grandi imprese siderurgiche private stabilite in detto paese e non all'impresa pubblica Ilva, come risulta dagli atti, e, dall'altro, che quest'ultima ha in particolare ridotto la sua capacità produttiva di ghisa e di acciaio di 5,78 milioni di tonnellate l'anno, dal 1980 al 1986, in forza della summenzionata decisione 89/218. Inoltre, la tesi delle ricorrenti, secondo le quali l'impegno di riduzione della capacità di produzione deve esclusivamente gravare sulle imprese beneficiarie di un aiuto e tener conto della loro redditività, mentre le altre imprese possono conservare una capacità eccedentaria finché la loro situazione economica lo consente, non tiene in ogni caso conto dell'obiettivo stesso della decisione controversa. Infatti, la concessione degli aiuti di cui trattasi mira non solo ad agevolare la riduzione della sovraccapacità complessiva di produzione, ma anche a ristabilire la redditività dell'Ilva, al fine di perseguire alcune priorità economiche e sociali,

nello specifico contesto del caso in esame. In tale ambito, le riduzioni di capacità imposte all'Ilva nella decisione controversa dovevano essere stabilite in funzione non solo della necessità di contribuire in misura determinante alla ristrutturazione del settore siderurgico, come contropartita degli aiuti di cui trattasi, ma anche delle esigenze collegate al ristabilimento della sua redditività.

117 In terzo luogo, seguendo tale ordine di idee, non si può accogliere la tesi secondo cui la riduzione di capacità avrebbe dovuto essere valutata in base all'effettiva produzione dell'impresa beneficiaria, e non in base alla sua produzione massima possibile. Infatti, come sottolinea la Commissione, in una situazione di sovraccapacità la quantità prodotta da un'impresa dipende fundamentalmente dall'andamento della congiuntura. Essa riflette quindi la situazione del mercato e non la capacità di produzione di tale impresa. Solo la capacità di produzione massima — alla quale l'impresa considerata può ritornare rapidamente e con poca spesa — costituisce un valore costante che consente di valutare, indipendentemente dalle alee congiunturali, la capacità di cui l'impresa dispone effettivamente. Inoltre, contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, una riduzione di tale capacità produttiva massima esercita un'incidenza sul mercato giacché gli impianti chiusi non possono più essere sfruttati, in particolare in caso di indisponibilità di altri impianti o in periodo di aumento della domanda.

118 Per tutti questi motivi, non si può accogliere l'argomento delle ricorrenti consistente nel raffrontare le riduzioni di capacità imposte nella specie con le riduzioni operate in altre decisioni riguardanti, ad esempio, imprese stabilite nell'ex Germania Est, in quanto le riduzioni di capacità dipendono dalla specifica situazione del mercato considerato. Orbene, le ricorrenti non solo non precisano quali siano le «altre decisioni» cui fanno riferimento, ma non forniscono per di più nessuna indicazione in merito al settore interessato o alla situazione delle imprese considerate da tali decisioni. Inoltre, nella specie, sono infondati, come si è rilevato, gli unici motivi precisi adottati dalle ricorrenti in base ai quali, secondo queste ultime, la particolare situazione dell'industria siderurgica pubblica italiana avrebbe giustificato riduzioni di capacità notevolmente maggiori di quelle previste dalla decisione impugnata.

- 119 Ne consegue che è infondata la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità.

*Sul quarto motivo, relativo alla violazione del principio di non discriminazione*

Argomenti delle parti

- 120 Le ricorrenti sostengono che la decisione controversa viola il divieto di discriminazione stabilito dall'art. 4, lett. b), del Trattato, che vieta i provvedimenti e le pratiche che stabiliscano una discriminazione tra produttori, tra acquirenti o tra consumatori. Esse ricordano come nella sentenza 24 febbraio 1987, causa 304/85, Falck/Commissione (Racc. pag. 871, punto 27), la Corte abbia considerato che «benché qualsiasi intervento in materia di aiuti possa favorire un'impresa rispetto ad un'altra, la Commissione non può, comunque, autorizzare aiuti la cui concessione sia atta a provocare una manifesta discriminazione fra il settore pubblico e il settore privato. In tal caso, infatti, la concessione degli aiuti in questione implicherebbe distorsioni della concorrenza in misura incompatibile con l'interesse comune».
- 121 La decisione controversa violerebbe, sotto un duplice punto di vista, il principio di non discriminazione: essa comporterebbe una disparità di trattamento di talune imprese che si trovano in una situazione identica a quella dell'Ilva, nonché una disparità di trattamento del settore privato rispetto al settore pubblico, cui appartiene l'Ilva. In particolare, la Thyssen Stahl, la Preussag Stahl e le altre imprese aderenti all'associazione della siderurgia tedesca, l'EISA, nonché la Hoogovens Groep, che presenterebbero tutte sovraccapacità nettamente inferiori a quelle dell'Ilva, sarebbero ingiustamente discriminate dalla decisione che autorizza la concessione di aiuti a quest'ultima. Tale considerazione varrebbe anche per l'insieme del settore privato, poiché in pratica gli aiuti autorizzati ai sensi dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato favoriscono esclusivamente le imprese pubbliche.

- 122 Quanto all'asserzione dell'Ilva secondo la quale la sentenza del Tribunale non dovrebbe alterare l'equilibrio esistente tra le posizioni delle varie imprese beneficiarie di sovvenzioni, le ricorrenti la considerano manifestamente inesatta: l'Ilva non sarebbe discriminata se il Tribunale annullasse la decisione impugnata e se le altre decisioni rimanessero in vigore. Non vi sarebbe parità nell'illegalità né sussisterebbe alcun diritto a una parità di trattamento illecito.
- 123 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica italiana, sottolinea anzitutto che ogni decisione concernente il volume degli aiuti spetta agli Stati membri che devono notificarne il contenuto alla Commissione. Ad essa toccherebbe soltanto accertare se gli interessi della Comunità siano complessivamente preservati e se gli aiuti considerati perseguano la realizzazione degli obiettivi del Trattato senza falsare la concorrenza. Nella specie, la decisione controversa contribuirebbe innegabilmente alla ristrutturazione di tutta la siderurgia europea, poiché rientrerebbe in un piano complessivo e sarebbe accompagnata da condizioni assai severe relative alla privatizzazione dell'Ilva e alla chiusura di taluni stabilimenti. Non si potrebbe parlare pertanto di una discriminazione tra l'Ilva e le altre imprese siderurgiche concorrenti, nonché fra la siderurgia privata e le imprese siderurgiche pubbliche. Del resto, le chiusure effettuate da imprese siderurgiche private potrebbero del pari comportare provvedimenti di sostegno finanziario. In particolare, varie imprese, fra cui le tre imprese ricorrenti, avrebbero chiesto, tramite l'Eurofer, e ottenuto, mediante la decisione della Commissione 21 dicembre 1993, 94/6/CECA, che autorizza l'istituzione di un apparato finanziario comune in vista della realizzazione di piani di chiusura individuale di capacità di produzione di profilati pesanti, nastri stretti e larghi laminati a caldo e lamiere quarto dell'industria siderurgica comunitaria (GU 1994, L 6, pag. 30), l'autorizzazione di creare un meccanismo finanziario comune al fine di realizzare programmi di chiusura industriale di capacità produttive.
- 124 Secondo il Consiglio, la decisione controversa non viola il principio di non discriminazione. Infatti, non risulta affatto dagli argomenti addotti al riguardo dalle ricorrenti che la decisione impugnata abbia comportato una disparità di trattamento oggettivamente ingiustificata fra l'impresa Ilva e le ricorrenti.

- 125 L'Ilva sottolinea come non sia possibile sostenere che le imprese beneficiarie degli aiuti siano trattate diversamente dai loro concorrenti, a meno che non si dimostri che il vantaggio loro concesso in questo modo non sia accompagnato da un'adeguata contropartita con riguardo all'interesse comune. Orbene, nella specie, gli aiuti controversi sarebbero stati concessi solo come contropartita di una compensazione adeguata sotto forma di ristrutturazione finanziaria, di riduzione di capacità e di privatizzazione.

### Giudizio del Tribunale

- 126 Ai termini dell'art. 4, lett. b), del Trattato, «i provvedimenti o le pratiche che stabiliscano una discriminazione tra produttori» sono dichiarati incompatibili con il mercato comune dell'acciaio e di conseguenza vietati all'interno della Comunità.
- 127 Per giurisprudenza costante, una discriminazione è costituita quando situazioni comparabili sono trattate in modo diverso, causando con ciò un pregiudizio a taluni operatori rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato dall'esistenza di differenze obiettive di un certo rilievo (v. sentenza della Corte 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione, Racc. pag. 131, punto 8). Specialmente nel settore degli aiuti alla siderurgia, la Corte ha constatato che sussiste disparità di trattamento e quindi discriminazione quando una decisione di autorizzazione comporta «o vantaggi diversi per imprese siderurgiche che si trovano nella stessa situazione, oppure vantaggi identici per imprese siderurgiche che fossero in situazioni molto diverse» (sentenza Germania/Commissione, già citata, punto 36).
- 128 La questione della discriminazione in materia di aiuti fra il settore pubblico e il settore privato nell'ambito del Trattato CECA è stata esaminata nella precitata sentenza Falck/Commissione. Dopo aver sottolineato che la responsabilità della concessione dell'aiuto tocca in primo luogo al governo interessato, la Corte ha precisato il compito della Commissione come segue: «È vero che (...) benché qualsiasi

intervento in materia di aiuti possa favorire un'impresa rispetto ad un'altra, la Commissione 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» (punto 27).

- 129 Nella specie, per stabilire se la decisione controversa presenti natura discriminatoria occorre accertare se essa riservi all'impresa beneficiaria degli aiuti di cui trattasi un trattamento diverso da quello riservato ad altre imprese che si trovavano nelle stesse condizioni e se comporti distorsioni di concorrenza in misura incompatibile con l'interesse comune.
- 130 A questo scopo, occorre anzitutto rilevare che le ricorrenti non formulano alcun argomento atto a dimostrare che gli aiuti in causa sono stati trattati dalla Commissione in modo più favorevole di altri aiuti statali analoghi ad essa notificati (v. supra, punto 118). Esse si astengono del pari dal fornire qualsiasi indicazione che permetta di affermare che la decisione controversa può falsare le condizioni di concorrenza «in misura incompatibile con l'interesse comune» e per questo motivo comporta discriminazioni «manifeste» contro, in particolare, imprese private.
- 131 Inoltre, come afferma il governo italiano, il contesto nel quale la decisione è stata adottata e la decisione stessa non evidenziano alcun elemento che consenta di affermare che quest'ultima è stata influenzata in modo decisivo dal fatto che l'impresa beneficiaria degli aiuti era un'impresa pubblica e che, di conseguenza, la decisione sarebbe stata diversa nel caso di imprese private. D'altra parte, la Commissione non avrebbe legittimamente potuto tener conto della natura pubblica dell'impresa considerata per rifiutarsi di autorizzare gli aiuti di cui trattasi, a meno di non violare il principio della parità di trattamento fra imprese pubbliche e imprese private.

- 132 Inoltre, si deve ricordare che, come si è già dichiarato (v. supra, punti 112-121), i vantaggi concessi all'impresa beneficiaria degli aiuti di cui trattasi sono proporzionati agli obiettivi perseguiti, grazie in particolare agli obblighi imposti come contropartita a tale impresa, sotto forma di riduzione della sua capacità di produzione. Inoltre, le distorsioni di concorrenza risultanti dalla decisione controversa sono limitate allo stretto necessario (v. supra, punto 93) e sono giustificate dalla stessa finalità di tale decisione — il ristabilimento di una struttura sana e redditizia dell'impresa beneficiaria — che è stata considerata compatibile col Trattato (v. supra, punti 77-83). Infine, l'art. 1, n. 3, della decisione enuncia che «gli aiuti di cui sopra non devono essere utilizzati per pratiche di concorrenza sleale». In forza dell'art. 6, n. 1, della decisione impugnata, in caso di violazione di uno di detti obblighi, la Commissione può esigere la sospensione del versamento o il rimborso degli aiuti di cui trattasi.
- 133 Di conseguenza, il Tribunale constata che la Commissione ha agito nell'interesse comune, valutando i vari interessi in gioco e provvedendo a salvaguardare interessi economici e sociali rilevanti, pur evitando gli effetti sfavorevoli per gli altri operatori economici nella misura in cui lo consentivano l'oggetto stesso e lo scopo della decisione controversa.
- 134 Questa analisi è conforme alla giurisprudenza della Corte la quale ha considerato, nella precitata sentenza Valsabbia e a./Commissione, punto 49, quanto segue: «Indubbiamente la Commissione, a norma dell'art. 3 del Trattato, è tenuta ad agire nell'interesse comune, ma ciò non significa che essa 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, sempre che 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».
- 135 Ne consegue che dev'essere respinto l'argomento delle ricorrenti secondo cui la decisione controversa è viziata da una violazione del principio di non discriminazione.

*Sul quinto motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione*

Argomenti delle parti

- 136 Le ricorrenti sostengono che la decisione controversa viola l'obbligo di motivazione contemplato dall'art. 15 del Trattato, e ciò sotto vari profili.
- 137 In primo luogo, la decisione controversa non conterrebbe alcuna motivazione per quanto riguarda la facoltà della Commissione di autorizzare gli aiuti di cui trattasi, che sarebbero incompatibili con il codice degli aiuti vigente, al di fuori delle condizioni e dei procedimenti istituiti da tale codice.
- 138 In secondo luogo, la Commissione non indicherebbe nella decisione controversa gli obiettivi degli artt. 2 e 3 del Trattato da essa considerati autorizzando la concessione degli aiuti all'Ilva.
- 139 In terzo luogo, la Commissione non avrebbe neanche soddisfacentemente motivato il carattere indispensabile degli aiuti autorizzati ai sensi della giurisprudenza della Corte relativa ai presupposti di applicazione dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato. Essa non prenderebbe in considerazione il fatto che importanti aiuti sono stati più volte accordati all'Ilva, a condizione che essa ristabilisse la sua redditività, entro un determinato termine, grazie a un programma di ristrutturazione, e il fatto che l'impresa non si è mai conformata a tale obbligo.
- 140 Infine, la Commissione non avrebbe indicato nella decisione controversa il motivo per cui sarebbe ragionevole e sufficiente una riduzione di capacità ammontante a 2 milioni di tonnellate l'anno come contropartita di aiuti di 2,6 miliardi di ECU. Inoltre, tale decisione non conterrebbe alcuna menzione dell'esame, da parte della Commissione, degli effetti degli aiuti sulla concorrenza, nonché del rischio di discriminazione nei confronti delle altre imprese siderurgiche.

- 141 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica italiana, ricorda che la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto entro il quale esso è stato adottato (v., a titolo esemplificativo, sentenza della Corte 11 gennaio 1973, causa 13/72, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 27). Nella specie, la motivazione sarebbe sufficiente, a causa tanto del contesto complessivo della decisione impugnata quanto della partecipazione delle ricorrenti alle riflessioni della Commissione sulla ristrutturazione della siderurgia comunitaria.

### Giudizio del Tribunale

- 142 L'art. 5, secondo comma, quarto trattino, del Trattato dispone che la Comunità «rende pubblici i motivi della sua azione». L'art. 15, primo comma, precisa che «le decisioni, le raccomandazioni e i pareri della Commissione sono motivati e fanno riferimento ai pareri obbligatoriamente richiesti». Da dette disposizioni, nonché dai principi generali del Trattato CECA, emerge che un obbligo di motivazione incombe alla Commissione quando adotta decisioni generali o individuali, indipendentemente dalla base giuridica scelta a questo scopo.
- 143 Secondo una costante giurisprudenza, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo. Non si richiede che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Essa dev'essere valutata non solo alla luce del tenore dell'atto, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia considerata (sentenza della Corte 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, e sentenza *Skibsværftsforeningen e a./Commissione*, già citata, punto 230). Inoltre, la motivazione di un atto dev'essere valutata in funzione, fra l'altro, «dell'interesse che il destinatario dell'atto o altre persone da esso riguardate ai sensi dell'art. 33, secondo comma, del Trattato CECA possono avere ad ottenere spiegazioni» (sentenza della Corte 19 settembre 1985, cause riunite 172/83 e 226/83, *Hoogovens Groep/Commissione*, Racc. pag. 2831, punto 24).

144 Nella specie, occorre esaminare le censure delle ricorrenti relative ad un asserito difetto di motivazione della decisione controversa per quanto riguarda, da un lato, l' idoneità degli aiuti di cui trattasi a ristabilire la redditività delle imprese interessate e, dall'altro, la conformità di detta finalità con gli obiettivi del Trattato.

145 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i motivi per i quali la Commissione ha ritenuto che l'aiuto di cui trattasi, diretto al ristabilimento della redditività dell'impresa beneficiaria, concorresse alla realizzazione degli obiettivi del Trattato, occorre sottolineare che tali motivi sono esposti al punto IV e sviluppati in tutta la motivazione della decisione. In particolare, dal punto IV emerge che, secondo la Commissione, a causa delle gravi difficoltà verificatesi nel settore siderurgico, all'occorrenza in Italia, a partire dalla seconda metà del 1990, il risanamento dell'Ilva deve essere considerato conforme agli obiettivi indicati dagli artt. 2 e 3 del Trattato. Essendo manifesta nel periodo di crisi descritto nella decisione in esame l'incidenza tanto economica quanto sociale, nel settore siderurgico dello Stato membro interessato, del risanamento dell'impresa in esame, non si può considerare difetto di motivazione l'assenza di menzione formale delle precise disposizioni degli artt. 2 e 3, la cui attuazione sarebbe nella specie particolarmente perseguita. Peraltro, ai punti V e VI della motivazione, la Commissione precisa che la decisione controversa mira in particolare a contribuire ad un adeguamento strutturale del settore mediante riduzioni di capacità. Essa sottolinea del pari che uno degli obiettivi perseguiti dalle varie condizioni da essa imposte consiste nel limitare al minimo gli effetti sulla concorrenza degli aiuti di cui trattasi. In tali circostanze, il Tribunale rileva che la motivazione della decisione controversa era sufficiente a consentire alle ricorrenti di individuare gli obiettivi del Trattato che tale decisione intendeva perseguire e per valutare se il risanamento dell'Ilva fosse conforme agli stessi.

146 Per quanto riguarda, in terzo luogo, l' idoneità dell'aiuto di cui trattasi a consentire il risanamento dell'impresa beneficiaria dell'aiuto, il Tribunale constata che la deci-

sione controversa indica chiaramente i motivi per i quali secondo la Commissione la redditività dell'Ilva deve essere ristabilita, quando essa elenca, in particolare al punto II della motivazione, i vari aspetti del piano di ristrutturazione sostenuto dall'aiuto. Da essi consegue espressamente che il ristabilimento della redditività dell'Ilva è perseguito mediante la privatizzazione del gruppo, che costituisce l'obiettivo fondamentale perseguito dall'aiuto di cui trattasi, e mediante un nuovo programma di riorganizzazione, tramite in particolare la scissione della sua attività fondamentale in due nuove società secondo uno schema esposto nella decisione.

- 147 Inoltre, la Commissione precisa, nella decisione controversa (punto III della motivazione), che, nell'ambito del suo esame del piano di ristrutturazione notificato dal governo italiano, si è avvalsa degli stessi criteri che aveva imposto nel corso della precedente ristrutturazione dell'industria siderurgica della Comunità. Siffatti criteri non potevano essere ignorati pertanto dagli operatori economici del settore di cui trattasi e, in particolare, dalle ricorrenti. Di conseguenza, specificando i principali aspetti del piano di ristrutturazione soprammenzionato, la decisione controversa ha sufficientemente indicato i motivi per i quali l'aiuto di cui trattasi avrebbe consentito, secondo la Commissione, di conferire all'Ilva una struttura sana e redditizia.
- 148 Ne consegue che, contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, dalla decisione impugnata emergono chiaramente i motivi per i quali gli aiuti di cui trattasi avrebbero consentito, secondo la Commissione, il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, a differenza degli aiuti concessi all'Ilva durante il periodo 1988-1991. Al punto II della motivazione della decisione la Commissione fa del resto un bilancio di tali aiuti precedenti, che avrebbero dovuto «ripristinare, in condizioni normali di mercato e grazie a un controllo rigoroso sull'attuazione del piano e sulla gestione, l'efficienza economico-finanziaria dell'impresa». Essa sottolinea che, nonostante un considerevole impegno di ristrutturazione, l'obiettivo perseguito non è stato raggiunto dall'Ilva la quale, dopo il 1991, ha continuato ad accumulare perdite. Al punto IV della motivazione della decisione, la Commissione pone tale situazione in relazione con il forte deterioramento del mercato dell'acciaio, constatato nella seconda metà del 1990, per giustificare l'adozione ex art. 95 del Trattato della decisione controversa.
- 149 Inoltre, la motivazione della decisione controversa, per quanto riguarda la redditività dell'impresa beneficiaria, è in ampia misura completata e sviluppata dagli atti

della causa. La Commissione ha prodotto in particolare il testo completo della sua comunicazione 15 dicembre 1993 al Consiglio [doc. SEC(93) 2089 def.], nella quale essa chiedeva il parere conforme del Consiglio in forza dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Detta comunicazione, che riproduce in parte il contenuto di una precedente comunicazione 10 novembre 1993 [doc. SEC(93) 1745 def.], contiene un'analisi approfondita delle condizioni da soddisfare per il risanamento dell'impresa beneficiaria degli aiuti di cui trattasi (v. supra, punto 92).

- 150 Infine, occorre respingere, in quarto luogo, la censura secondo la quale la motivazione è insufficiente per quanto concerne, da un lato, l'adeguatezza delle riduzioni di capacità imposte come contropartita degli aiuti di cui trattasi e, dall'altro, la limitazione delle distorsioni di concorrenza che essa comporta. Come si è già considerato (v. supra, punti 93 e 113), tali vari aspetti sono stati ampiamente esaminati nella decisione controversa.
- 151 Da tutte le precedenti considerazioni emerge che la decisione controversa non è viziata da illegittimità a causa di un asserito difetto della sua motivazione.

*Sul sesto motivo, relativo all'irregolarità del procedimento decisionale*

- 152 Tale motivo è costituito da due parti. La decisione controversa si discosterebbe dal parere conforme del Consiglio. Inoltre, essa non rispetterebbe il procedimento istituito dagli artt. 97 e seguenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (in prosieguo: l'«accordo SEE»).

## Sull'asserita violazione del parere conforme del Consiglio

## — Argomenti delle parti

- 153 Le ricorrenti sostengono che la decisione controversa non rispetta il parere conforme emesso dal Consiglio. Il termine del 30 giugno 1994, imposto all'Ilva per l'adempimento dei suoi obblighi di riduzione di capacità e di chiusura di stabilimenti, previsto dalla comunicazione 15 dicembre 1993 sulla quale si basa il parere del Consiglio, non sarebbe stato riprodotto nel dispositivo della decisione controversa. Esso sarebbe soltanto menzionato nei 'considerando' della decisione, quale mero elemento del programma di ristrutturazione presentato dal governo italiano.
- 154 Dal canto suo, la Commissione nega che la decisione controversa si discosti dal parere conforme del Consiglio. Sebbene il termine del 30 giugno 1994 non sia espressamente menzionato nel dispositivo della decisione, quest'ultima sottolineerebbe la necessità di rispettare il programma di ristrutturazione, cui fa riferimento l'ottavo capoverso del punto II che menziona siffatto termine. Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, la motivazione costituirebbe uno degli elementi essenziali di un atto giuridico (v. sentenza 23 febbraio 1988, causa 131/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 905, punto 37).
- 155 L'Ilva sottolinea, dal canto suo, che il termine fissato dal Consiglio per la chiusura degli impianti considerati figura nella motivazione della decisione. Essa aggiunge di aver rispettato tale termine, di modo che non si potrebbe negare che la sua menzione nella motivazione della decisione sia stata sufficiente alla realizzazione dell'obiettivo perseguito.

## — Giudizio del Tribunale

- 156 Le ricorrenti adducono che la decisione controversa sarebbe stata adottata in violazione del parere conforme del Consiglio, tassativamente prescritto dall'art. 95,

primo comma, del Trattato, poiché il termine 30 giugno 1994, per l'adempimento da parte dell'Ilva del suo obbligo di ridurre le capacità produttive nell'area di Taranto, figura nella comunicazione della Commissione 15 dicembre 1993 (punto 3.3.4., pag. 24), sulla quale si basa il parere del Consiglio 22 dicembre 1993, ma non si ritrova nel dispositivo della decisione controversa, essendo riprodotto unicamente nella motivazione (punto II, ottavo capoverso).

- 157 È pacifico che la data del 30 giugno 1994 figurava nel programma di riorganizzazione e di privatizzazione del Gruppo Ilva approvato dall'IRI nel settembre 1993 e comunicato dal governo italiano alla Commissione con lettera 13 dicembre 1993 (v. il punto II della motivazione della decisione considerata). È del pari pacifico che detta data figurava al punto 3.3.4., pag. 24, della comunicazione della Commissione al Consiglio 15 dicembre 1993, sulla quale si è basato il parere del Consiglio, e che essa non figura nel dispositivo della decisione 94/259, ma unicamente nella motivazione (punto II).
- 158 Orbene, l'art. 95, anche se dispone che la decisione della Commissione dev'essere adottata «con parere conforme del Consiglio, deliberante all'unanimità», non determina le modalità secondo le quali la Commissione deve chiedere il parere: in particolare, esso non precisa chiaramente se la Commissione debba presentare un progetto di decisione al Consiglio. La prassi decisionale della Commissione consiste, a partire dagli anni '60, nel presentare al Consiglio una comunicazione, che riproduce gli elementi fondamentali del programma nazionale di aiuti, nonché le linee principali dell'attività prevista. Il procedimento utilizzato per l'adozione della decisione concernente l'Ilva rispetta siffatto modo di agire.
- 159 Le ricorrenti non contestano la prassi che consiste nel presentare al Consiglio una comunicazione invece di un progetto di decisione. Esse si limitano a sostenere che un importante elemento della comunicazione presentata al Consiglio non è stato riprodotto nel dispositivo della decisione controversa.

160 Tale censura potrebbe comportare l'annullamento della decisione controversa per inosservanza di forme sostanziali solo nel caso in cui il Consiglio non avrebbe dato il suo parere favorevole se avesse saputo che la Commissione avrebbe inserito la data 30 giugno 1994 nella motivazione invece che nel dispositivo della decisione che avrebbe adottato (v. sentenza della Corte 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, nonché la citata sentenza Skibsværftsforeningen e a./Commissione, punto 243).

161 Orbene, lo stesso Consiglio afferma di aver «precisato (...) talune condizioni della condizione degli aiuti, elementi di cui la Commissione (...) ha tenuto conto» e di aver «sostenuto senza riserve il tenore delle misure» prese dalla Commissione.

162 Il Tribunale ne deduce che il parere conforme del Consiglio verteva sulla sostanza della proposta di attività prevista dalla Commissione, pur lasciando a quest'ultima un certo margine di manovra quanto alla forma precisa che la decisione finale avrebbe rivestito. Orbene, il dispositivo della decisione controversa (artt. 1, n. 1, 4, nn. 1 e 6) insiste sull'assoluta necessità di rispettare il programma di ristrutturazione, descritto al punto II della motivazione della decisione, il quale menziona espressamente la data 30 giugno 1994. Non si può pertanto validamente sostenere che la decisione controversa si discosta in un punto fondamentale da quanto approvato dal Consiglio.

163 Ne consegue che la decisione 94/259 non è viziata da illegittimità a causa di un'asserita violazione del parere conforme del Consiglio.

## Sull'asserita violazione dell'art. 97 dell'accordo SEE

## — Argomenti delle parti

<sup>164</sup> Le ricorrenti adducono che la Commissione non ha rispettato il procedimento decisionale contemplato dagli artt. 97 e seguenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (in prosieguo: l'«accordo SEE»), il quale prescrive in particolare che la parte contraente interessata informi le altre parti contraenti delle modifiche della sua legislazione interna e che il comitato misto SEE concluda nel senso che la legislazione modificata non pregiudica il buon funzionamento dell'accordo. L'obbligo di rispettare tale procedimento risulterebbe dal combinato disposto degli artt. 27 dell'accordo SEE e 5 del protocollo 14. Poiché tali norme fanno parte integrante del diritto comunitario e vincolano gli organi della Comunità nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale loro conferito, la loro violazione costituirebbe, secondo le ricorrenti, uno sviamento di potere.

<sup>165</sup> Secondo la Commissione, il rinvio agli artt. 97 e seguenti dell'accordo SEE non sarebbe pertinente. Da un lato, la decisione controversa non costituisce un caso di modifica della legislazione. Dall'altro, le ricorrenti non potrebbero far valere alcun diritto individuale lamentando un'eventuale violazione delle norme procedurali contemplate dall'accordo SEE. In ogni caso, un'eventuale violazione delle norme procedurali potrebbe essere addotta soltanto nell'ambito SEE e non in quello della causa in esame.

## — Giudizio del Tribunale

<sup>166</sup> A questo proposito, occorre sottolineare che le disposizioni dell'accordo SEE cui fanno riferimento le ricorrenti contengono norme procedurali che riguardano i rapporti fra le parti contraenti nell'ambito di detto accordo, e la cui violazione è soggetta a un regime specifico di vigilanza (artt. 108 e seguenti dell'accordo SEE) e

di soluzione delle controversie (artt. 111 e seguenti dell'accordo SEE). Senza che occorra esaminare la fondatezza della tesi della Commissione secondo la quale «le ricorrenti non possono far valere alcun diritto individuale lamentando un'eventuale violazione delle norme procedurali contemplate dall'accordo SEE», è sufficiente constatare, nella specie, che l'adozione della decisione controversa non costituisce, manifestamente, un caso di modifica della legislazione comunitaria ai sensi degli artt. 97 e 99, n. 1, dell'accordo SEE, trattandosi di un atto individuale e non di un atto generale.

*Sul settimo motivo, relativo alla violazione dei diritti della difesa*

#### Argomenti delle parti

- <sup>167</sup> Le ricorrenti sono dell'avviso che la decisione controversa violi i diritti della difesa. Sebbene ciò non sia espressamente contemplato dall'art. 95 del Trattato, la Commissione avrebbe dovuto intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni nell'ambito di un procedimento di consultazione o, almeno, far pubblicare nella Gazzetta ufficiale le domande di autorizzazione di aiuti ad essa presentate, senza limitarsi alla mera comunicazione che avrebbe avviato un procedimento contro l'Ilva. Siffatto obbligo risulterebbe dai principi generali del diritto processuale, tenuto conto della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 93, n. 2, del Trattato CE (v., in particolare, sentenza della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione, Racc. pag. 3809, punti 15-18). Questo sarebbe il motivo per il quale l'art. 6, n. 4, del codice degli aiuti dispone che la Commissione deve intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni prima che sia dichiarata l'incompatibilità di un aiuto con il Trattato; tale disposizione dovrebbe applicarsi, a maggior ragione, nei casi che non rientrano nell'ambito di applicazione del codice degli aiuti.
- <sup>168</sup> Le ricorrenti contestano la tesi della Commissione secondo la quale non vi era l'obbligo di ascoltare i concorrenti dell'Ilva prima dell'adozione della decisione a causa dell'eccezionalità di una decisione ad hoc ai sensi dell'art. 95 del Trattato, tesi che non è conciliabile con il principio dello Stato di diritto e che contrasta con la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia. Inoltre, non sarebbe sufficiente

la mera conoscenza dell'avvio del procedimento di autorizzazione, appreso indirettamente tramite l'Eurofer o nell'ambito del Comitato consultivo CECA. Da un lato, le informazioni apprese tramite l'Eurofer non avrebbero consentito di conoscere a fondo i dettagli dei fatti del caso di specie; dall'altro, imprese isolate non avrebbero alcuna possibilità effettiva, in seno al Comitato consultivo CECA, di far valere le proprie osservazioni.

- 169 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica italiana, sottolinea la mancanza di norme che prescrivono l'audizione dei concorrenti nell'ambito delle decisioni ad hoc in forza dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Tenuto conto dell'eccezionalità di tale decisione, sembrerebbe che esse non siano considerate neanche dalla giurisprudenza relativa all'art. 93, n. 2, del Trattato CE. Non vi sarebbe nemmeno violazione delle norme procedurali contemplate dall'art. 6 del codice degli aiuti. Se la Commissione intende adottare una decisione negativa su progetti di aiuto perché incompatibili con l'art. 4, lett. c), del Trattato CECA, il procedimento dovrebbe essere avviato secondo le disposizioni del detto codice. Se invece la Commissione, con l'approvazione del Consiglio e dopo aver sentito il Comitato consultivo CECA, giunge alla conclusione che si deve autorizzare un aiuto in forza dell'art. 95 del Trattato CECA, il procedimento applicato in tal caso sarebbe quello stabilito da quest'ultima disposizione, che non prevede la previa audizione dei concorrenti. Secondo la Commissione, le ricorrenti hanno comunque avuto sufficientemente occasione di manifestare il loro punto di vista in tutte le fasi del procedimento, di cui esse hanno potuto seguire tutto lo svolgimento tramite l'Eurofer e nella loro qualità di membri del Comitato consultivo CECA, il quale deve essere consultato in forza dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Dai verbali delle riunioni del Comitato consultivo CECA emerge che i rappresentanti della maggioranza delle ricorrenti erano presenti nel Comitato consultivo e che alcuni di essi hanno emesso il loro parere sul progetto di concessione degli aiuti.

## Giudizio del Tribunale

- 170 La decisione controversa è stata adottata in base all'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato. Questo articolo prevede il parere conforme del Consiglio e la consultazione obbligatoria del Comitato consultivo CECA. Esso non sancisce il diritto dei destinatari delle decisioni e delle persone interessate ad essere ascoltati.

Dal canto suo, l'art. 6, n. 4, del quinto codice degli aiuti istituisce siffatto diritto, enunciando che «qualora la Commissione, dopo avere intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto non è compatibile con le disposizioni della presente decisione, informa lo Stato membro interessato della propria decisione». Tale disposizione figurava in tutti i codici degli aiuti che precedevano quello vigente, a partire dal primo (v., al riguardo, la decisione della Commissione 1° febbraio 1980, n. 257/80/CECA, che istituisce norme comunitarie per gli aiuti specifici alla siderurgia; GU L 29, pag. 5).

- 171 Le ricorrenti adducono che la Commissione ha violato i diritti della difesa, in quanto, anche in mancanza di un'espressa disposizione dell'art. 95 del Trattato CECA, essa avrebbe dovuto avviare un procedimento in contraddittorio nei loro confronti, secondo il modello dell'art. 6 del quinto codice degli aiuti. Esse cercano così di stabilire un parallelismo fra l'art. 95 del Trattato CECA e l'art. 93, n. 2, del Trattato CE, al fine di affermare un principio generale che obbligherebbe la Commissione a far partecipare sistematicamente gli interessati al procedimento ogni volta che essa deve valutare la compatibilità con il Trattato di un aiuto di Stato.
- 172 Senza che occorra esaminare la questione se esista un principio generale di diritto comunitario che attribuisce agli interessati il diritto di essere ascoltati nel corso di un procedimento decisionale in materia di aiuti di Stato, occorre sottolineare che, nell'ambito del procedimento di adozione della decisione controversa in forza dell'art. 95, primo comma, del Trattato CECA, che prevede la consultazione del Comitato consultivo CECA, le ricorrenti hanno in ogni caso avuto occasione di far valere la loro posizione in seno a detto Comitato. Infatti, in forza dell'art. 18 del Trattato CECA, il Comitato consultivo è composto di membri che rappresentano i produttori, i lavoratori, i consumatori e i commercianti. Orbene, risulta dall'elenco dei membri del Comitato (allegato 5 alla controreplica) che tre delle ricorrenti, cioè la *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, la *Preussag Stahl* e la *Hoogovens Groep*, erano rappresentate al più alto livello in seno al Comitato. Quanto alla *Thyssen Stahl*, essa ha potuto esprimere il suo punto di vista per il tramite dell'associazione *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, nel cui ambito svolgeva un ruolo importante, come ha affermato la Commissione senza che l'interessata l'abbia contraddetta su questo punto. È pacifico che la questione degli aiuti all'Ilva è stata discussa a lungo in seno al Comitato e che i rappresentanti delle ricorrenti erano presenti ed hanno dato il loro parere sui provvedimenti proposti dalla Commissione, esprimendosi sia a titolo individuale, sia per il tramite dell'associazione *Wirtschaftsvereinigung Stahl*.

- 173 Per di più, è pacifico che le ricorrenti avevano potuto rendere noto il loro punto di vista sugli aiuti di cui trattasi, nella specie, prima dell'adozione della decisione impugnata, nell'ambito del procedimento avviato in base all'art. 6, n. 4, del codice degli aiuti, quando la Repubblica italiana non aveva ancora comunicato alla Commissione il nuovo programma di riorganizzazione e di privatizzazione del gruppo Ilva (punto II della motivazione della decisione impugnata). Tale procedimento è stato chiuso contemporaneamente all'adozione di tale decisione, come emerge dal punto VIII di quest'ultima.
- 174 Ne consegue che la decisione controversa non è, in ogni caso, viziata da illegittimità a causa dell'asserita violazione dell'obbligo di avviare il procedimento in contraddittorio.
- 175 Da quanto precede emerge che il ricorso d'annullamento deve essere respinto.

### Sulle spese

- 176 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, da quanto precede emerge che le ricorrenti sono rimaste soccombenti quanto alla loro domanda di annullamento della decisione controversa. Poiché la Commissione e l'Ilva, interveniente a suo sostegno, hanno chiesto la condanna alle spese, le ricorrenti devono essere condannate alle spese di queste ultime.
- 177 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Ne consegue che il Consiglio e la Repubblica italiana, intervenienti, dovranno sopportare le loro spese.

Per questi motivi,

**IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)**

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
  
- 2) Le ricorrenti sono condannate a pagare le spese della convenuta e dell'Ilva Laminati Piani SpA, interveniente.**
  
- 3) Il Consiglio e la Repubblica italiana sopporteranno ciascuno 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