

Causa T-243/94

British Steel plc contro Commissione delle Comunità europee

«CECA — Ricorso di annullamento — Aiuti concessi dagli Stati —
Decisioni individuali che autorizzano la concessione di aiuti statali
a imprese siderurgiche — Incompetenza — Legittimo affidamento —
Incompatibilità con le disposizioni del Trattato — Discriminazione —
Difetto di motivazione — Violazione dei diritti della difesa —
Artt. 4, lett. b) e c), 15 e 95, primo e secondo comma, del Trattato»

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione ampliata) 24 ottobre 1997 II - 1893

Massime della sentenza

1. *Procedura — Intervento — Eccezione di irricevibilità non sollevata dalla convenuta — Irricevibilità — Irricevibilità per motivi di ordine pubblico — Rilevazione d'ufficio da parte del giudice*
[Statuto (CECA) della Corte di giustizia, artt. 34, secondo comma, e 46, primo comma; regolamento di procedura del Tribunale, artt. 113 e 116, n. 3]

2. *CECA — Aiuti alla siderurgia — Autorizzazione da parte della Commissione — Decisioni generali e decisioni individuali — Adozione di decisioni individuali per autorizzare aiuti che non rientrano nell'ambito delle categorie di aiuti autorizzati con una decisione generale — Ammissibilità*
(Trattato CECA, artt. 2, 3, 4, 5 e 95)
3. *Diritto comunitario — Principi — Tutela del legittimo affidamento — Limiti — Operatore prudente e avveduto*
4. *CECA — Aiuti alla siderurgia — Autorizzazione da parte della Commissione — Presupposti — Conciliazione degli obiettivi del Trattato — Potere discrezionale della Commissione — Proporzionalità — Presa in considerazione di elementi di carattere politico, economico e sociale — Sindacato giurisdizionale*
(Trattato CECA, artt. 2, 3, 4, 5, 33, primo comma, e 95)
5. *CECA — Aiuti alla siderurgia — Autorizzazione da parte della Commissione — Presupposti — Insussistenza di distorsioni di concorrenza in contrasto con l'interesse comune*
(Trattato CECA, artt. 3 e 4)
6. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione CECA*
(Trattato CECA, artt. 5, 15 e 33, secondo comma)
7. *CECA — Aiuti alla siderurgia — Autorizzazione da parte della Commissione — Procedura — Parere conforme del Consiglio — Modalità*
(Trattato CECA, art. 95)

1. Ai sensi degli artt. 34, secondo comma, e 46, primo comma, dello Statuto (CECA) della Corte di giustizia, e dell'art. 116, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale, l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento e le conclusioni della sua istanza possono mirare unicamente a sostenere le conclusioni di una delle parti. Egli non è quindi legittimato a sollevare un'eccezione d'irricevibilità non formulata nelle conclusioni della convenuta.

Per contro, tali disposizioni non ostano a che l'interveniente presenti argomenti

diversi da quelli della parte che sostiene, purché l'intervento miri sempre a sostenere le conclusioni presentate da quest'ultima.

Inoltre, ai sensi dell'art. 113 del regolamento di procedura, il Tribunale può in qualsiasi momento esaminare d'ufficio le eccezioni d'irricevibilità di ordine pubblico, comprese quelle sollevate dagli intervenienti.

2. Nel sistema del Trattato CECA, l'art. 4, lett. c), non osta a che la Commissione autorizzi, in via di deroga, aiuti presi in considerazione dagli Stati membri e compatibili con gli obiettivi del Trattato, basandosi sull'art. 95, primo e secondo comma, al fine di far fronte a situazioni impreviste.

Infatti, l'art. 95, primo e secondo comma, autorizza 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. Detta disposizione prevede che la stessa decisione o raccomandazione, presa nella medesima forma, determina eventualmente le sanzioni applicabili.

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.

A questo proposito, una decisione generale, quale il codice degli aiuti alla siderurgia, mira soltanto ad autorizzare in generale, e a talune condizioni, deroghe al divieto degli aiuti a beneficio di determinate categorie di aiuti da esso elencate in modo tassativo. 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 necessari per realizzare gli obiettivi del Trattato, la Commissione è legittimata ad avvalersi dell'art. 95 del Trattato al fine di far fronte a tale situazione imprevista, se del caso, mediante una decisione individuale.

3. 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. Ciò vale in particolare in un settore quale quello del mercato comune dell'acciaio, il cui buon funzionamento comporta l'evidente necessità di un continuo adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica. Peraltro, poiché un operatore economico prudente ed avveduto deve prevedere l'adozione di misure comunitarie dirette a combattere evidenti situazioni di crisi, il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato.

In tali circostanze, un'impresa siderurgica che ha una posizione economica di grande importanza e che partecipa al Comitato consultivo CECA deve accorgersi che può sorgere la necessità imperiosa di adottare misure efficaci per salvaguardare gli interessi della siderurgia europea e che il ricorso all'art. 95 del Trattato CECA può giustificare l'adozione di decisioni ad hoc da parte della Commissione, anche in presenza di un codice di aiuti alla siderurgia, in quanto le decisioni e il codice hanno un oggetto diverso.

4. Nell'ambito dell'applicazione del Trattato CECA la Commissione valuta discrezionalmente la compatibilità con i principi fondamentali del Trattato degli aiuti destinati ad accompagnare i provvedimenti di ristrutturazione nel settore siderurgico. Tenuto conto della diversità degli obiettivi fissati dal Trattato, la funzione della Commissione consiste nel garantire la conciliazione permanente dei vari obiettivi, avvalendosi del suo potere discrezionale per soddisfare l'interesse comune.

A questo proposito, la razionalizzazione dell'industria siderurgica europea tramite il risanamento di alcuni gruppi, la chiusura degli impianti obsoleti o poco competitivi, la riduzione delle capacità produttive eccedentarie, la privatizzazione di un gruppo al fine di garantirne la redditività e la soppressione di posti di lavoro in una misura ragionevole concorrono a realizzare gli obiettivi del Trattato, tenuto conto della particolarità del settore siderurgico e del fatto che il persistere, o addirittura l'aggravarsi, della crisi rischia-

rebbe di provocare, nei sistemi economici degli Stati membri interessati, sconvolgimenti estremamente gravi e persistenti. Ne consegue che le decisioni della Commissione che autorizzano la concessione di aiuti statali nell'ambito di siffatta razionalizzazione mirano a salvaguardare l'interesse comune, conformemente agli obiettivi del Trattato.

Tuttavia, la Commissione non può assolutamente autorizzare la concessione di aiuti statali che non siano indispensabili per conseguire detti obiettivi e che siano tali da comportare distorsioni alla concorrenza sul mercato comune dell'acciaio.

Poiché l'esercizio del potere discrezionale della Commissione in materia di aiuti statali implica complesse valutazioni di ordine economico e tecnico, nell'ambito del sindacato di legittimità delle decisioni contemplato dall'art. 33, primo comma, del Trattato, il giudice comunitario deve limitarsi al controllo dell'esattezza sostanziale dei fatti e della mancanza di manifesto errore di valutazione.

Inoltre, perché tali decisioni, che incidono sul mercato dell'acciaio, caratterizzato da una sovraccapacità produttiva, possano essere considerate conformi al principio di proporzionalità, occorre verificare se esse impongano alle imprese beneficiarie

adeguate chiusure e riduzioni di capacità, come contropartita degli aiuti autorizzati.

A questo scopo, nessun rapporto quantitativo preciso dev'essere stabilito fra l'importo degli aiuti e l'entità delle capacità produttive da eliminare. 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. 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 CECA.

5. Anche se qualsiasi intervento in materia di aiuti alla siderurgia può favorire un'impresa rispetto ad un'altra, la Commissione non può, comunque, autorizzare aiuti la cui concessione comporterebbe distorsioni di concorrenza in misura incompatibile con l'interesse comune. In concreto, l'obbligo della Commissione, ai sensi dell'art. 3 del Trattato, di agire nell'interesse comune 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.

6. Dagli artt. 5, secondo comma, quarto trattino, e 15, primo comma, del Trattato, nonché dai principi generali di quest'ultimo, emerge che un obbligo di motivazione incombe alla Commissione quando adotta decisioni generali o individuali, indipendentemente dalla base giuridica scelta a questo scopo.

A questo proposito, 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. 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. Al riguardo, il fatto di essere stato strettamente associato al procedimento che è sfociato nell'adozione delle decisioni contribuisce a ridurre la necessità di una motivazione estremamente dettagliata quanto agli elementi di fatto sui quali le decisioni controverse si basano.

7. L'art. 95 del Trattato, anche se dispone che la decisione della Commissione che autorizza un aiuto alla siderurgia 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.