

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

15 dicembre 1999 *

Nelle cause riunite T-132/96 e T-143/96,

Freistaat Sachsen, rappresentato dagli avv.ti Karl Pfeiffer e Jochim Sedemund, del foro di Berlino, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-rue,

e

Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH, società di diritto tedesco, con sede rispettivamente in Wolfsburg e in Mosel (Germania), rappresentate dagli avv.ti Michael Schütte, del foro di Berlino, e Martina Maier, del foro di Düsseldorf, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Bonn e Schmitt, 62, avenue Guillaume,

ricorrenti,

sostenuti da

Repubblica federale di Germania, rappresentata inizialmente dal signor Ernst Röder, quindi dal signor Wolf-Dieter Plessing, Ministerialräte, presso il Ministero federale delle Finanze, in qualità di agenti, assistiti dal signor Thomas Oppermann, professore presso l'Università di Tubinga, Graurheindorferstraße 108, Bonn (Germania),

interveniente,

* Lingua processuale: il tedesco.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dai signori Paul Nemitz e Anders Jessen, membri del servizio giuridico, quindi dal signor Nemitz, in qualità di agenti, assistiti dagli avv.ti Hans-Jürgen Rabe, Georg Berrisch e Marco Nuñez Müller, del foro di Amburgo, con domicilio eletto presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dalla signora Sarah Moore, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

interveniante,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 26 giugno 1996, 96/666/CE, relativa ad aiuti della Germania in

favore del gruppo Volkswagen per gli stabilimenti di Mosel e Chemnitz (GU L 308, pag. 46),

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

composto dai signori A. Potocki, presidente, K. Lenaerts, C.W. Bellamy, J. Azizi e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 giugno 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- ¹ Con lettera 31 dicembre 1988, la Commissione informava gli Stati membri che, nel corso della riunione del 22 dicembre 1988, ed a seguito della sua decisione 19 luglio 1988 di istituire una disciplina generale comunitaria degli aiuti di Stato nel settore dell'automobile (in prosieguo: la « disciplina comunitaria »), sulla base

dell'art. 93, n. 1, del Trattato (divenuto art. 88, n. 1, CE), essa aveva fissato i criteri di attuazione di tale disciplina, indicati in un documento allegato alla lettera stessa. La Commissione chiedeva agli Stati membri di comunicare l'accettazione della disciplina stessa entro il termine di un mese.

- 2 La disciplina comunitaria era oggetto di una comunicazione (89/C 123/03) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1989, C 123, pag. 3), la quale, al punto punto 2.5, stabilisce che le misure d'inquadramento « entreranno in vigore il 1° gennaio 1989 » e « avranno una validità di due anni ».
- 3 Ai sensi del punto 1, quarto capoverso, la disciplina comunitaria ha lo scopo, in particolare, di assoggettare la concessione di aiuti nel settore automobilistico ad una normativa più severa in modo da assicurare che la competitività dell'industria comunitaria non venga falsata da una concorrenza sleale. La Commissione sottolinea inoltre di poter attuare una politica efficace solo quando sia in grado di prendere posizione sui casi individuali di aiuto prima che quest'ultimo venga erogato.
- 4 Ai sensi del punto 2.2, primo capoverso, della disciplina comunitaria:

« Sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva, ai sensi dell'art. 93, paragrafo 3 del trattato CEE, gli aiuti che le autorità pubbliche intendono concedere — in applicazione di un regime di aiuti autorizzato dalla Commissione — a favore di una o più imprese operanti nel settore automobilistico come sopra definito, se il costo del progetto assistito supera i 12 milioni di ECU. Per quanto riguarda gli aiuti che le autorità pubbliche intendono concedere al di fuori del campo d'applicazione d'un regime di aiuti autorizzato, qualsiasi progetto di questo tipo,

indipendentemente dal suo costo e dall'intensità dell'aiuto, è naturalmente soggetto senza eccezioni all'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 93, paragrafo 3 del trattato CEE. Gli aiuti non direttamente collegati ad un progetto specifico debbono essere notificati, anche se concessi in virtù di regimi di aiuto già autorizzati dalla Commissione. Per consentire alla Commissione di presentare le proprie osservazioni in merito, è fatto obbligo agli Stati membri di comunicarle con sufficiente anticipo ogni progetto volto ad istituire o modificare aiuti».

- 5 Al punto 3 della disciplina comunitaria, relativo agli orientamenti per la valutazione degli aiuti, la Commissione precisa, in particolare, quanto segue:

« — Aiuti regionali

(...)

La Commissione riconosce che l'insediamento di nuovi impianti di produzione di autoveicoli e dei loro componenti o l'estensione di impianti già attivi in regioni svantaggiate offre un valido contributo allo sviluppo regionale. Per questi motivi la Commissione ha in genere adottato un atteggiamento positivo nei confronti degli aiuti agli investimenti diretti a colmare handicap strutturali nelle regioni svantaggiate della Comunità. Aiuti siffatti vengono generalmente concessi automaticamente secondo modalità previamente approvate dalla Commissione. Nel richiedere in futuro la notifica preventiva di aiuti siffatti, la Commissione dovrebbe avere la possibilità di metterne a confronto i benefici sul piano dello sviluppo regionale (ad esempio la promozione di uno sviluppo durevole della regione tramite la creazione di posti di lavoro in imprese efficienti o l'instaurazione di solidi legami con l'economia locale e della Comunità) con le

loro eventuali conseguenze negative sul settore nel suo complesso (come la creazione di importanti sovraccapacità). Una siffatta valutazione non intende negare l'importanza cruciale degli aiuti regionali per la realizzazione della coesione a livello comunitario, ma piuttosto assicurare che altri aspetti di interesse comunitario, quali lo sviluppo dell'industria comunitaria, vengano presi in debita considerazione.

(...)».

- 6 Poiché il governo tedesco le aveva comunicato la propria decisione di non applicare la disciplina comunitaria, la Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, adottava la decisione 21 febbraio 1990, 90/381/CEE, intesa alla modifica del regime tedesco di aiuto all'industria automobilistica (GU L 188, pag. 55). L'art. 1 di tale decisione stabilisce:

«1. A decorrere dal 1° maggio 1990 la Repubblica federale di Germania notifica alla Commissione, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CEE, tutte le misure di aiuto di cui saranno beneficiari progetti di valore superiore ai 12 milioni di ecu in applicazione dei regimi d'aiuto indicati nell'allegato e di cui si prevede la concessione a imprese operanti nel settore automobilistico quale definito al punto 2.1 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica. Le predette notifiche devono essere effettuate nell'osservanza delle prescrizioni stabilite ai punti 2.2 e 2.3 di tale disciplina. La Repubblica federale di Germania deve inoltre inviare le relazioni annuali prescritte dalla disciplina stessa.

2. Oltre che per i regimi di aiuto elencati in modo non tassativo nell'allegato alla presente decisione, l'obbligo stabilito nel paragrafo 1 vige in relazione a tutti gli altri regimi di aiuto di cui può [fruire] il settore automobilistico.

3. Sono esclusi dall'obbligo di notifica preventiva disposto dalla disciplina, ma restano soggetti a quello della relazione annuale, gli aiuti alle imprese automobilistiche operanti in Berlino se e in quanto vengano erogati ai sensi della "Berlin-Foerderungsgesetz" ».

- 7 Con lettera 2 ottobre 1990 indirizzata al governo tedesco la Commissione approvava il regime di aiuti regionali previsto per il 1991 dal diciannovesimo programma quadro adottato in attuazione della legge tedesca sull'azione comune «Miglioramento delle strutture economiche regionali» del 6 ottobre 1969 (in prosieguo: la «legge sull'azione comune»), ricordando al contempo la necessità di tener conto, nell'attuazione delle misure previste, della disciplina comunitaria esistente in determinati settori dell'industria. Lo stesso diciannovesimo programma quadro spiega (parte I, punto 9.3, pag. 43) che la Commissione:

«ha adottato decisioni che vietano l'attuazione di aiuti di Stato accordati a settori determinati anche qualora tali aiuti rientrino nell'ambito di programmi approvati (per esempio, di aiuti regionali) o tale attuazione sia subordinata alla necessità dell'autorizzazione preventiva di ciascuno dei progetti che fruiscono degli aiuti (...)

Regole siffatte si applicano nei seguenti settori:

a) (...)

II - 3676

— il settore automobilistico, qualora il costo di un'operazione oggetto di aiuto superi i 12 milioni di ECU».

8 Il 3 ottobre 1990 veniva proclamata la riunificazione politica della Germania, che comportava l'adesione alla Repubblica federale di Germania di cinque nuovi Länder appartenenti all'ex Repubblica democratica tedesca, tra i quali il Freistaat Sachsen.

9 Con lettera 31 dicembre 1990 la Commissione informava gli Stati membri di ritenere necessaria una proroga della disciplina comunitaria.

10 Anche questa decisione della Commissione costituiva oggetto di una comunicazione (91/C 81/05), pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1991, C 81, pag. 4), la quale spiega, in particolare, quanto segue:

«(...) la Commissione ritiene necessario mantenere in vigore la disciplina degli aiuti di Stato a favore dell'industria automobilistica nella sua attuale forma. L'unica modifica che la Commissione ha deciso estende l'obbligo di notifica preventiva per la Repubblica federale di Germania a Berlino (Est) e al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca (l'art. 1, paragrafo 3, della decisione della Commissione 21 febbraio 1990 non è più in vigore dal 1° gennaio 1991).

Trascorsi due anni, la disciplina sarà riesaminata dalla Commissione. Le eventuali modifiche (o l'eventuale revoca della disciplina) sono competenza della Commissione, che decide previa consultazione degli Stati membri».

- 11 Con lettere 5 dicembre 1990 e 11 aprile 1991 indirizzate al governo tedesco la Commissione approvava l'applicazione ai nuovi Länder della legge sull'azione comune e ribadiva la necessità di tener conto, nell'attuazione delle misure previste, della disciplina comunitaria esistente in determinati settori dell'industria. Parimenti, con lettera 9 gennaio 1991 essa approvava l'estensione ai nuovi Länder dei regimi di aiuti regionali esistenti precisando l'obbligo di rispettare le disposizioni della disciplina comunitaria.

- 12 Il 23 dicembre 1992 la Commissione decideva di «non far luogo a modifiche della disciplina esistente», la quale sarebbe rimasta in vigore finché essa non avesse organizzato un successivo riesame. Questa decisione costituiva oggetto di una comunicazione (93/C 36/06) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1993, C 36, pag. 17).

- 13 Nella sentenza 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1651, punto 39), la Corte osservava che la suddetta decisione doveva essere interpretata «nel senso che essa ha prorogato la disciplina solamente sino al suo successivo riesame che, al pari di quelli precedenti, doveva aver luogo alla scadenza di un nuovo periodo di vigenza di due anni», ossia entro il 31 dicembre 1994.

- 14 A seguito della pronuncia di tale sentenza, con lettera 6 luglio 1995 la Commissione informava gli Stati membri di aver deciso, il 5 luglio 1995, nell'interesse comunitario, la proroga della decisione 23 dicembre 1992, con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 1995, in modo da non produrre soluzione di continuità nell'applicazione della disciplina comunitaria. La Commissione precisava che tale proroga avrebbe trovato applicazione solamente sino all'esaurimento della procedura di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato, che essa aveva deciso di avviare simultaneamente (v. infra, punto 15). Tale decisione,

oggetto di una comunicazione (95/C 284/03) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1995, C 284, pag. 3), veniva annullata dalla sentenza della Corte 15 aprile 1997, causa C-292/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1931).

- 15 Peraltro, con una seconda lettera datata 6 luglio 1995, la Commissione informava gli Stati membri di aver deciso, il 5 luglio 1995, di proporre loro, a seguito della citata sentenza 29 giugno 1995, Spagna/Commissione, la reintroduzione dell'inquadramento comunitario per un periodo di due anni, apportandovi talune modifiche e, in particolare, un aumento della soglia per la notifica a 17 milioni di ECU (v. citata comunicazione 95/C 284/03). La proposta nuova versione del punto 2.5 della disciplina comunitaria stabiliva: «Le misure entreranno in vigore non appena tutti gli Stati membri avranno comunicato il loro accordo o al più tardi il 1° gennaio 1996. Tutti i progetti di aiuto che non siano ancora stati approvati in via definitiva dalle competenti autorità pubbliche a tale data saranno soggetti all'obbligo di notificazione preventiva». Con lettera 15 agosto 1995 il governo tedesco acconsentiva alla reintroduzione dell'inquadramento comunitario.

Fatti all'origine della controversia

- 16 L'entrata in vigore, il 1° luglio 1990, dell'unione economica, monetaria e sociale tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca determinava la caduta della domanda e della produzione di autoveicoli Trabant in Sassonia. Per salvaguardare l'industria automobilistica di tale regione la Volkswagen AG (in prosieguo: la «Volkswagen») avviava negoziati con la Treuhandanstalt (l'organismo di diritto pubblico incaricato della ristrutturazione delle imprese della ex Repubblica democratica tedesca, in prosieguo: il «THA»), i quali approdavano ad un accordo di principio nell'ottobre 1990. Detto accordo prevedeva, in particolare:

- la creazione comune di una società per la tutela del lavoro («Beschäftigungsgesellschaft»), la Sächsische Automobilbau GmbH (in prosieguo: la «SAB»),

controllata inizialmente per l'87,5% dalla THA e per il 12,5% dalla Volkswagen;

- il rilevamento, da parte della SAB, dei reparti di verniciatura (allora in via di costruzione) e assemblaggio finale situati a Mosel (in prosieguo: «Mosel I»);
 - il rilevamento, da parte della Volkswagen Sachsen GmbH (in prosieguo: la «VW Sachsen»), controllata totalmente dalla Volkswagen, di una fabbrica di motori situata a Chemnitz (in prosieguo: «Chemnitz I»);
 - il rilevamento, da parte della VW Sachsen, della produzione di testate di motore nella zona di Eisenach, e
 - la realizzazione da parte della VW Sachsen di una nuova fabbrica di autoveicoli a Mosel, comprendente le quattro attività principali di fabbricazione, ossia la pressa, la carrozzeria grezza, la verniciatura e l'assemblaggio finale (in prosieguo: «Mosel II»), nonché di una nuova fabbrica di motori a Chemnitz (in prosieguo: «Chemnitz II»).
- 17 Secondo gli accordi iniziali, il rilevamento e la ristrutturazione di Mosel I e di Chemnitz I avrebbero costituito una soluzione transitoria, volta ad evitare la disoccupazione della manodopera esistente, in attesa dell'entrata in funzione, prevista per il 1994, di Mosel II e di Chemnitz II.

- 18 Con lettera 19 settembre 1990 la Commissione domandava al governo tedesco di notificarle, conformemente alla disciplina comunitaria, gli aiuti di Stato a tali progetti di investimento. Con lettere 14 dicembre 1990 e 14 marzo 1991 la

Commissione ribadiva che gli aiuti non potevano essere concessi se non previa notificazione e autorizzazione da parte della Commissione. Tale questione veniva anche inserita nell'ordine del giorno di due incontri bilaterali svoltisi a Bonn il 31 gennaio e il 7 febbraio 1991.

- 19 Il 22 marzo 1991 il Ministero dell'Economia e del Lavoro del Freistaat Sachsen, in base alla legge sull'azione comune, adottava due decreti sulla concessione di premi all'investimento alla VW Sachsen relativamente a Mosel II e a Chemnitz II (in prosieguo: i «decreti del 1991»), di importo complessivo pari a DM 757 milioni per Mosel II, con versamenti scaglionati tra il 1991 e il 1994, e a DM 147 milioni per Chemnitz II, con versamenti scaglionati tra il 1991 e il 1996.
- 20 Il 18 marzo 1991 il Finanzamt Zwickau-Land decideva, a favore della VW Sachsen, l'erogazione di talune sovvenzioni agli investimenti, ai sensi della legge tedesca del 1991 sui premi d'investimento (*Investitionszulagengesetz*).
- 21 Il gruppo Volkswagen sollecitava altresì la possibilità di effettuare ammortamenti straordinari, in base alla legge tedesca del 1991 sulle aree da incentivare (*Fördergebietsgesetz*).
- 22 Con lettera 25 marzo 1991 le autorità tedesche fornivano alla Commissione informazioni relative agli aiuti indicati ai punti 19-21 della presente sentenza, precisando di non disporre ancora di informazioni più precise e di prevedere l'erogazione dei suddetti aiuti nell'ambito del regime di aiuti approvati dalla Commissione per i nuovi Länder. Con lettera 17 aprile 1991 la Commissione

indicava che la lettera delle autorità tedesche del 25 marzo 1991 costituiva una notifica ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, ma che erano necessarie informazioni supplementari.

- 23 Con lettera 29 maggio 1991 le autorità tedesche sostenevano, in particolare, che la disciplina comunitaria non era applicabile ai nuovi Länder tra il 1° gennaio e il 31 marzo 1991. A loro giudizio, dato che gli aiuti controversi erano stati approvati prima del 31 marzo 1991, i vari fascicoli ad essi relativi potevano ormai essere esaminati dalla Commissione solo con riferimento al regime di aiuti regionali (v. supra, punto 7). La Commissione respingeva gli argomenti delle autorità tedesche nel corso di una riunione svoltasi il 10 luglio 1991 e, con lettera 16 luglio 1991, richiedeva informazioni supplementari dettagliate. In seguito alla risposta del governo tedesco in data 17 settembre 1991, la Commissione poneva una nuova serie di domande con lettera 27 novembre 1991.
- 24 Nell'ottobre e nel dicembre 1991 il gruppo Volkswagen percepiva, in relazione a Mosel II e Chemnitz II, premi all'investimento di importo pari a DM 360,8 milioni, nonché indennità d'investimento di importo pari a DM 10,6 milioni.
- 25 Con decisione 18 dicembre 1991 (GU 1992, C 68, pag. 4; in prosieguo: la «decisione sull'avvio della procedura di esame»), notificata al governo tedesco il 14 gennaio 1992, la Commissione iniziava, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, la procedura di esame della compatibilità con il mercato comune dei diversi aiuti destinati a finanziare gli investimenti in Mosel I e II, Chemnitz I e II, nonché nello stabilimento di Eisenach.

26 In tale decisione la Commissione concludeva, in particolare, quanto segue:

« (...) gli aiuti che le autorità tedesche si propongono di concedere danno adito a gravi perplessità per i seguenti motivi:

- gli aiuti non sono stati debitamente notificati alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del trattato CEE;
- l'elevata intensità degli aiuti previsti per un piano che comporta una forte espansione della capacità produttiva sul mercato automobilistico europeo minaccia di falsare la concorrenza;
- finora non sono stati adottati elementi sufficienti per giustificare l'intensità relativamente elevata degli aiuti regionali e la concessione di aiuti indiretti agli investimenti da parte di THA a fronte degli svantaggi strutturali che [il gruppo Volkswagen] deve indubbiamente affrontare nei nuovi Länder; al contrario, l'intensità complessiva dell'aiuto potrebbe risultare sproporzionatamente elevata e incompatibile con i criteri della disciplina comunitaria degli aiuti nel settore automobilistico».

27 Con lettera 29 gennaio 1992 il governo tedesco si dichiarava pronto a sospendere qualunque erogazione di aiuti fino alla conclusione della procedura di esame.

28 Con lettera 24 aprile 1992 la Commissione richiedeva ulteriori informazioni alle autorità tedesche, alla THA e alla Volkswagen. Facendò seguito ad una riunione

svoltasi il 28 aprile 1992, nonché alle lettere della Commissione del 14 maggio, 5 giugno, 21 agosto e 17 novembre 1992, le autorità tedesche fornivano informazioni supplementari con lettere del 20 maggio, 3 e 12 giugno, 20 e 29 luglio, 8 e 25 settembre, 16 e 21 ottobre, 4 e 25 novembre 1992, e lo stesso faceva la Volkswagen con lettere del 15 giugno e 30 ottobre 1992, del 12 e 20 giugno 1993. Le parti si incontravano anche il 16 giugno, il 9 settembre, il 12 e il 16 ottobre e il 3 dicembre 1992, l'8 e l'11 giugno 1993.

- 29 Il 13 gennaio 1993 la Volkswagen decideva di ritardare gran parte dei progetti di investimenti iniziali negli stabilimenti di Mosel e Chemnitz. Essa prevedeva che il reparto di verniciatura e la catena di montaggio finale di Mosel II sarebbero ormai divenuti operativi solo nel 1997 e che l'unità di produzione di motori di Chemnitz II sarebbe entrata in funzione solo nel 1996. La Commissione acconsentiva a riesaminare la propria valutazione sulla base dei nuovi progetti di investimento della Volkswagen.
- 30 Il 30 marzo 1993 il Ministero dell'Economia e del Lavoro del Freistaat Sachsen adottava due decreti modificativi dei decreti del 1991 (in prosieguo: i «decreti del 1993»). L'importo complessivo dei premi all'investimento previsti ammontava quindi a DM 708 milioni per Mosel II, con versamenti scaglionati tra il 1991 e il 1997, e a DM 195 milioni per Chemnitz II, con versamenti scaglionati tra il 1992 e il 1997.
- 31 Alcuni dettagli dei nuovi progetti di investimento della Volkswagen venivano presentati alla Commissione nel corso di un colloquio svoltosi il 5 maggio 1993. Con lettera 6 giugno 1993 la Germania trasmetteva altresì alcune informazioni su tali progetti, integrate dalla Volkswagen con lettere 24 giugno e 6 luglio 1993 e con un fax datato 10 novembre 1993. Questi nuovi dati venivano inoltre vagliati nel corso di colloqui svoltisi il 18 maggio, il 10 giugno, il 2 e il 22 luglio 1993. Nuove informazioni sulle previsioni delle capacità produttive della

Volkswagen venivano fornite in una lettera del governo tedesco del 15 febbraio e con fax del 25 febbraio 1994.

- 32 La Commissione raccoglieva inoltre nuovi dati sui progetti d'investimento nel corso di una visita in loco agli inizi dell'aprile 1994 e nel corso di colloqui svoltisi l'11 maggio, il 2, il 7 e il 24 giugno 1994. Inoltre, alcuni documenti le venivano recapitati in occasione di tali colloqui ed altri le venivano trasmessi dalle autorità tedesche e dalla Volkswagen il 10 maggio, il 30 giugno, il 4 e il 12 luglio 1994.
- 33 Il 24 maggio 1994 il Ministero dell'Economia e del Lavoro del Freistaat Sachsen adottava due decreti che modificavano i decreti del 1991 e del 1993 (in prosiegua: i «decreti del 1994»). L'importo complessivo dei premi all'investimento previsti diveniva quindi pari a DM 648 milioni per Mosel II, con versamenti scaglionati tra il 1991 e il 1997, e a DM 167 milioni per Chemnitz II, con versamenti scaglionati tra il 1992 e il 1997.
- 34 Con accordo 21 giugno 1994, completato da una clausola aggiuntiva datata 1° novembre 1994, la Volkswagen acquistava dalla THA l'87,5% della parte di capitale sociale della SAB che non era ancora in suo possesso.
- 35 Il 27 luglio 1994 la Commissione adottava la decisione 94/1068/CE, riguardante gli aiuti a favore degli investimenti del gruppo Volkswagen nei nuovi Länder tedeschi (GU L 385, pag. 1; in prosiegua: la «decisione Mosel I»). In tale

decisione la Commissione osservava, in particolare, quanto segue (punto IV, quarto capoverso, del preambolo):

«Nell'avviare il procedimento la Commissione aveva considerato tutti i progetti di investimento di Volkswagen in Sassonia come un unico insieme e si proponeva quindi di decidere in merito a tutti gli elementi di aiuto nel loro insieme. Anche dopo aver deciso, nel 1993, di ritardare gli investimenti riguardanti i nuovi stabilimenti, Volkswagen continuava a sostenere che ciò non avrebbe inciso sulla tecnica di produzione, sull'occupazione della manodopera e su altre variabili rilevanti. In seguito ad una visita in loco effettuata nello stesso anno, emerse tuttavia chiaramente, e venne confermato dagli esperti, che non era più possibile mantenere tale posizione. Volkswagen ammise infatti nei riguardi della Commissione che i vecchi piani erano nel frattempo superati e che ne era in corso la revisione. I nuovi piani per le nuove fabbriche di autovetture e di motori Mosel II e Chemnitz II sono strettamente collegati con lo sviluppo della Golf A 4 che verrà posta in produzione quando inizierà a produrre anche Mosel II, ossia nel 1997. La versione definitiva dei nuovi piani sarà disponibile soltanto per la fine dell'anno 1994. Per quanto è dato sapere, i nuovi piani comportano modifiche essenziali della tecnologia e della struttura di produzione. È chiaro che il collegamento iniziale fra gli investimenti nei vecchi stabilimenti della Treuhand e i nuovi progetti di costruzione su nuove aree non esiste più. La Commissione limiterà pertanto la presente decisione all'aiuto per la ristrutturazione degli impianti esistenti — sul quale può formarsi una chiara opinione in base alle informazioni disponibili — e deciderà in merito ai nuovi progetti di costruzione soltanto quando Volkswagen e il governo tedesco saranno in grado di presentarle i piani definitivi di investimento e di aiuto».

- 36 Dalla decisione Mosel I risulta che i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel I erano stati modernizzati e trasformati conformemente all'accordo concluso con la THA (v. supra, punto 16). In un primo periodo, ossia sino al 1992, Mosel I era stato utilizzato per l'assemblaggio finale dei modelli VW Polo e Golf A2, le cui componenti venivano fabbricate altrove da altri stabilimenti del gruppo Volkswagen e consegnate a Mosel in pezzi separati. A partire dal luglio 1992 l'utilizzazione combinata dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel I, la cui trasformazione era appena stata completata, e del nuovo reparto carrozzeria di Mosel II, che era appena divenuto operativo, permetteva di iniziare

la produzione del modello Golf A3 a Mosel, mentre le operazioni di pressatura venivano effettuate altrove. Successivamente, nel gennaio 1993, la logistica veniva trasferita da Wolfsburg a Mosel I, mentre nuovi fornitori si insediavano nelle vicinanze per la consegna delle componenti necessarie a Mosel I e Chemnitz I. Il nuovo reparto pressa di Mosel II iniziava la sua attività nel marzo 1994, vicino a Mosel I.

- 37 Pertanto, all'art. 1 della decisione Mosel I la Commissione dichiarava, in particolare, compatibili con il mercato comune numerosi aiuti erogati sino alla fine del 1993, data in cui doveva essere completata la ristrutturazione, fino ad un importo massimo di DM 487,3 milioni per Mosel I e di DM 84,8 milioni per Chemnitz I. In compenso, alcuni aiuti concessi successivamente venivano dichiarati incompatibili con il mercato comune e in special modo quelli definiti come aiuti a favore di investimenti di sostituzione e ammodernamento che, secondo la decisione Mosel I, non potevano essere autorizzati in base alla disciplina comunitaria (v. decisione Mosel I, punti IX e X).
- 38 Successivamente, il governo tedesco informava più volte verbalmente la Commissione dei ritardi nella realizzazione di Mosel II e di Chemnitz II. In una lettera datata 12 aprile 1995 la Commissione ricordava alle autorità tedesche il loro dovere di comunicarle i progetti della Volkswagen per questi nuovi stabilimenti, in modo da consentirle di esaminare i relativi aiuti. La lettera rimaneva senza risposta. Con lettera 4 agosto 1995 la Commissione chiedeva che le informazioni necessarie le fossero comunicate al più presto possibile, annunciando che avrebbe adottato una decisione provvisoria, seguita da una definitiva, sulla base dei documenti a sua disposizione, nel caso in cui la Germania non rispondesse alla sua domanda. Il governo tedesco rispondeva informando la Commissione, con lettera 22 agosto 1995, che i progetti di investimento Volkswagen non erano ancora messi a punto.
- 39 Il 31 ottobre 1995 la Commissione adottava la decisione 96/179/CE, che ingiunge al governo tedesco di fornire tutti i documenti, le informazioni e i dati

concernenti i nuovi progetti di investimento del Gruppo Volkswagen nei nuovi Länder e gli aiuti ad essi destinati (GU 1996, L 53, pag. 50).

- 40 A seguito di tale decisione, alcune informazioni relative ai suddetti progetti e alla capacità produttiva venivano comunicate alla Commissione nel corso di un colloquio svoltosi il 20 novembre 1995. Tali informazioni venivano confermate con lettera 13 dicembre 1995 e chiarimenti venivano forniti nel corso di una visita in loco, il 21 e il 22 dicembre 1995. Il 15 gennaio 1996 la Commissione poneva altre domande alle autorità tedesche. Dopo un colloquio del 23 gennaio 1996 la maggior parte delle informazioni mancanti le venivano comunicate con lettere datate 1 e 12 febbraio 1996.
- 41 Il 21 febbraio 1996 il Ministero dell'Economia e del Lavoro del Freistaat Sachsen adottava due decreti modificativi dei decreti del 1991, del 1993 e del 1994 (in prosieguo: i «decreti del 1996»). L'importo complessivo dei premi all'investimento ormai previsto diveniva pari a DM 499 milioni per Mosel II, con versamenti scaglionati tra il 1991 e il 1997, e a DM 109 milioni per Chemnitz II, con versamenti scaglionati tra il 1992 e il 1997.
- 42 Con lettera 23 febbraio 1996 la Commissione ricordava alle autorità tedesche che le mancavano ancora alcune informazioni. Queste le venivano comunicate durante un colloquio svoltosi il 25 marzo 1996 e venivano poi discusse il 2 e l'11 aprile 1996. Un nuovo colloquio si svolgeva il 29 maggio 1996.

- 43 Il 26 giugno 1996 la Commissione adottava la decisione 96/666/CE, relativa ad aiuti della Germania in favore del gruppo Volkswagen per gli stabilimenti di Mosel e Chemnitz (GU L 308, pag. 46; in prosieguo: la «Decisione»). Il suo dispositivo recita:

«Articolo 1

I seguenti aiuti che la Germania intende concedere a favore di diversi progetti di investimento della Volkswagen AG in Sassonia sono compatibili con l'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e con l'articolo 61, paragrafo 3, lettera c), dell'accordo SEE:

- aiuti a favore del [gruppo Volkswagen] per i [suoi] progetti di investimento a Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sotto forma di contributi diretti agli investimenti a concorrenza massima di 418,7 milioni di DM;

- aiuti a favore del [gruppo Volkswagen] per i [suoi] progetti di investimento a Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sotto forma di contributi fiscali agli investimenti a concorrenza massima di 120,4 milioni di DM.

Articolo 2

I seguenti aiuti che la Germania intende concedere a favore di diversi progetti di investimento della Volkswagen AG in Sassonia sono incompatibili con l'articolo

92, paragrafo 3, lettera c), del trattato e con l'articolo 61, paragrafo 3, lettera c), dell'accordo SEE e non possono pertanto essere erogati:

- i previsti aiuti agli investimenti a favore del [gruppo Volkswagen] per i [suoi] progetti di investimento a Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sotto forma di ammortamenti straordinari sugli investimenti nel quadro della legge sulle aeree assistite, per un valore nominale pari a 51,67 milioni di DM;

- i previsti aiuti agli investimenti a favore del [gruppo Volkswagen] per i [suoi] progetti di investimento a Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sotto forma di contributi diretti agli investimenti, per l'importo eccedente quello menzionato all'articolo 1, primo comma, vale a dire 189,1 milioni di DM.

Articolo 3

La Germania assume l'impegno che la capacità degli stabilimenti di Mosel nel 1997 non supererà 432 veicoli al giorno.

(...)

La Germania trasmette inoltre alla Commissione, e discute con essa, relazioni annuali sulla realizzazione degli investimenti sovvenzionabili, pari a 2 654,1 milioni di DM, [in] Mosel II e Chemnitz II, nonché sull'avvenuta erogazione degli aiuti, per accertare che l'intensità combinata effettiva degli aiuti, espressa come

equivalente sovvenzione lordo, non superi il 22,3% per Mosel II e il 20,8% per Chemnitz II (...).

Articolo 4

La Germania informa la Commissione entro un mese dalla notificazione della presente decisione delle misure prese per conformarvisi.

Articolo 5

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione».

- 44 A seguito di una lettera in data 8 luglio 1996 del presidente del consiglio d'amministrazione della Volkswagen al presidente del Freistaat Sachsen, quest'ultimo versava alla Volkswagen DM 90,7 milioni nel luglio 1996 a titolo di premi all'investimento dichiarati dalla Decisione incompatibili con il mercato comune.

Procedimento

- 45 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria il 26 agosto e il 13 settembre 1996, il Freistaat Sachsen, da un lato, e la Volkswagen e la VW Sachsen,

dall'altro, hanno proposto dinanzi al Tribunale due ricorsi diretti all'annullamento parziale della Decisione, registrati, rispettivamente, con i numeri di ruolo T-132/96 e T-143/96.

- 46 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria il 16 settembre 1996 la Repubblica federale di Germania ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso, registrato con il numero di ruolo C-301/96, diretto all'annullamento parziale della decisione.
- 47 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria il 16 settembre 1996 la Commissione ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso per inadempimento contro la Repubblica federale di Germania, a seguito del versamento da parte del Freistaat Sachsen della somma di DM 90,7 milioni a titolo di aiuti dichiarati dalla Decisione incompatibili con il mercato comune. Tale ricorso è stato iscritto nel registro della Corte con il numero di ruolo C-302/96.
- 48 Con atti separati, depositati presso la cancelleria del Tribunale l'8 novembre 1996 la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura nella causa T-132/96.
- 49 Con ordinanza 4 febbraio 1997 la Corte ha sospeso il procedimento nella causa C-301/96, Germania/Commissione, fino alla pronuncia delle sentenze del Tribunale.
- 50 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 13 e il 19 febbraio 1997, la Repubblica federale di Germania e il Regno Unito hanno chiesto di intervenire nelle cause T-132/96 e T-143/96.

- 51 Con lettere datate 10 aprile e 17 luglio 1997 e 26 maggio 1998 le ricorrenti hanno presentato una domanda di trattamento confidenziale di alcuni dati nei confronti del Regno Unito.
- 52 Con ordinanza 26 marzo 1998 il presidente della Corte ha cancellato dal ruolo la causa C-302/96.
- 53 Il 29 giugno 1998 il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha tenuto una riunione informale con le parti.
- 54 Con ordinanza 30 giugno 1998, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha riunito all'esame del merito quello dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 55 Con ordinanze 1° e 3 luglio 1998 il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale ha autorizzato la Repubblica federale di Germania e il Regno Unito ad intervenire nelle cause T-132/96 e T-143/96 a sostegno delle conclusioni, rispettivamente, dei ricorrenti e della convenuta. Il presidente ha altresì parzialmente accolto le domande di trattamento confidenziale.
- 56 Con ordinanza 7 luglio 1998 il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale ha riunito le cause T-132/96 e T-143/96 ai fini della fase scritta del procedimento, della trattazione orale e della sentenza.
- 57 Con lettere ricevute tra il 17 e il 22 luglio 1998 in risposta ad un quesito posto dal Tribunale (Seconda Sezione ampliata) nell'ambito delle misure di organizzazione

del procedimento, le parti principali e la Repubblica federale di Germania si sono pronunciate sulle possibili conseguenze, per il proseguimento delle cause T-132/96 e T-143/96 e, in special modo, riguardo all'oggetto della controversia, della composizione amichevole raggiunta nella causa C-302/96.

- 58 Su relazione del giudice relatore il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di aprire la trattazione orale. Fatta eccezione per il Regno Unito, giustificato, le difese delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state ascoltate all'udienza pubblica del 30 giugno 1999.

Conclusioni delle parti

- 59 Il Freistaat Sachsen conclude che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 2 della Decisione;

— condannare la Commissione alle spese.

- 60 La Volkswagen e la VW Sachsen concludono che il Tribunale voglia:

— annullare l'art. 2 della Decisione;

- annullare l'art. 3 della Decisione in quanto limita l'entità degli aiuti, espressa in equivalente-sovvenzione netto, al 22,3% per Mosel II e al 20,8% per Chemnitz II;

- annullare l'art. 1 della Decisione in quanto limita l'importo dei premi all'investimento dichiarati compatibili con il mercato comune a DM 418,7 milioni;

- condannare la Commissione alle spese.

61 La Repubblica federale di Germania appoggia le conclusioni delle ricorrenti.

62 La Commissione, nella causa T-132/96, conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, infondato;

- condannare il Freistaat Sachsen alle spese.

63 Nella causa T-143/96 la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

— condannare in solido alle spese la Volkswagen e la VW Sachsen.

- 64 Il Regno Unito appoggia le conclusioni della Commissione.
- 65 All'udienza del 30 giugno 1999 le ricorrenti nella causa T-143/96 hanno domandato al Tribunale di constatare che l'oggetto del contendere era venuto meno nella causa T-143/96 nella parte del ricorso diretta all'annullamento dell'art. 2, primo trattino, della Decisione, che dichiara incompatibili con il mercato comune aiuti all'investimento erogati sotto forma di ammortamenti straordinari sugli investimenti, e di applicare, al riguardo, l'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura. Il Tribunale ha altresì constatato che, secondo la Commissione, tale domanda va interpretata come rinuncia parziale agli atti, implicando l'applicazione dell'art. 87, n. 5, del regolamento di procedura.

La ricevibilità del ricorso nella causa T-132/96

Argomenti delle parti

- 66 A sostegno della sua eccezione di irricevibilità la Commissione deduce, in primo luogo, che un ente territoriale come il Freistaat Sachsen a priori non è legittimato ad agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) nell'ambito del regime degli aiuti di Stato, in quanto l'art. 93 del medesimo Trattato considera solo gli Stati membri come soggetti di diritto di fronte alla Comunità.

- 67 In particolare, la Commissione sottolinea che l'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE), nonché l'art. 93, n. 2, fanno riferimento agli aiuti «concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali»; che l'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato grava solo sullo Stato membro interessato; che soltanto quest'ultimo è coinvolto nella procedura applicata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato; che, nel caso in cui la Commissione dichiara l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune, l'obbligo di sopprimerlo o di modificarlo incombe solo allo Stato membro interessato e, in caso di inadempimento di tale obbligo, il ricorso promosso dalla Commissione in base all'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato, è diretto unicamente contro lo Stato membro.
- 68 Di conseguenza, riconoscere la legittimazione ad agire ad un ente territoriale rimetterebbe in discussione la responsabilità esclusiva dello Stato membro in tema di sovvenzioni finanziate per mezzo di risorse pubbliche e potrebbe determinare conflitti di interesse tra l'ente territoriale e lo Stato membro interessato che né la Commissione, né il giudice comunitario possono dirimere.
- 69 In ogni caso, in base al diritto comunitario vi sarebbe una parziale identità tra il Freistaat Sachsen e la Repubblica federale di Germania, e il primo non potrebbe essere annoverato tra le «persone diverse» dalla seconda senza modificare il regime dei diritti di ricorso istituito dall'art. 173 del Trattato.
- 70 La Commissione aggiunge che la ricevibilità del ricorso controverso avrebbe come necessaria conseguenza una moltiplicazione di ricorsi di questo tipo, farebbe diminuire la certezza del diritto, porrebbe a repentaglio il sistema previsto dagli artt. 92 e 93 del Trattato e comprometterebbe in tal modo l'applicazione delle sue decisioni in materia di aiuti di Stato.
- 71 In secondo luogo la Commissione sostiene che il Freistaat Sachsen è privo di interesse ad agire in base all'art. 173, quarto comma, del Trattato per un duplice

motivo: da un lato, l'aiuto da esso erogato nel caso di specie era previsto dalle leggi federali e, dall'altro, la Repubblica federale di Germania è legittimata ad agire ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato. Non sarebbe quindi possibile sostenere che il Freistaat Sachsen ha un interesse ad agire distinto da quello della Germania, la quale d'altronde ha proposto anch'essa un ricorso diretto all'annullamento della Decisione (causa C-301/96).

- 72 Il fatto che il Freistaat Sachsen possieda la qualità di «Stato», in base all'ordinamento costituzionale interno della Repubblica federale di Germania, sarebbe privo di rilievo nell'ordinamento giuridico comunitario. Il Trattato CE non riconoscerebbe alcun diritto particolare ai Länder ad eccezione di quelli ad essi eventualmente accordati dall'art. 198 A (divenuto, in seguito a modifica, art. 263 CE) nell'ambito del Comitato delle Regioni. Non si potrebbe quindi concludere che il Freistaat Sachsen, in quanto persona giuridica, è automaticamente legittimato ad agire secondo il diritto comunitario (v. le conclusioni dell'avvocato generale Lenz alla sentenza della Corte 8 marzo 1988, cause riunite 62/87, 72/87, *Exécutif régional wallon/Commissione*, Racc. pag. 1573, in particolare pag. 1582, paragrafo 13; le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven alla sentenza della Corte 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento/Consiglio*, Racc. pag. I-2041, in particolare pag. 2063; e le conclusioni dell'avvocato generale Lenz alla sentenza della Corte 29 giugno 1993, causa C-298/89, *Governo di Gibilterra/Consiglio*, Racc. pag. I-3605, in particolare pag. 3621, paragrafi 38-51).
- 73 Peraltro, un aiuto agli investimenti sotto forma di ammortamento straordinario concesso nell'ambito della legge federale *Fördergebietsgesetz* si baserebbe unicamente sulla legge federale *Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet*, la cui applicazione spetterebbe, ai sensi dell'art. 87 della legge fondamentale, all'amministrazione fiscale. Lo stesso varrebbe per i contributi fiscali agli investimenti (*Investitionszulagengesetz*, 1993). Parimenti, la legge sull'azione comune, che costituisce il fondamento dei premi all'investimento di cui trattasi, è una legge federale basata sull'art. 91 A della legge fondamentale la quale, in via di principio, affida ai diversi Länder «il miglioramento delle strutture economiche regionali» in stretta cooperazione, però, con il Bund (Stato federale; v. sentenza della Corte 14 ottobre 1987, causa 248/84, *Germania/Commissione*, Racc. pag. 4013, punti 2 e ss.), il quale si fa carico della metà delle

spese. Peraltro, ai sensi dell'art. 85 della legge fondamentale, il governo federale può emanare disposizioni amministrative generali, impartire istruzioni alle autorità del Land e inviare loro delegati, nonché esigere rapporti e richiedere la comunicazione dei fascicoli. Ciò proverebbe, da un lato, che il Bund continua ad agire in relazione all'attuazione delle azioni comuni e, dall'altro, che il Bund e i Länder hanno interessi identici riguardo al miglioramento delle strutture economiche regionali. Il Freistaat Sachsen non sarebbe quindi in grado di dimostrare perché i suoi interessi sono distinti da quelli della Germania (v. sentenza della Corte 10 luglio 1986, causa 282/85, DEFI/Commissione, Racc. pag. 2469, punto 18). Nel caso di specie, la tutela giuridica sarebbe garantita dal fatto che la stessa Repubblica federale di Germania ha proposto un ricorso.

74 In terzo luogo la Commissione sostiene che il Freistaat Sachsen non è direttamente né individualmente riguardato dalla Decisione.

75 Non sarebbe riguardato direttamente poiché, da un lato, esso non ha mai preso parte al procedimento amministrativo, a differenza degli altri ricorrenti, e, dall'altro, il suo obbligo di accordare i premi agli investimenti si basa su una legge federale. Il fatto che, ai sensi dell'art. 9 della legge sull'azione comune, l'esecuzione del programma quadro è affidata ai Länder e che il Bund rimborsa la metà delle spese non modificherebbe affatto questa analisi. In ogni caso, la Decisione non riguarderebbe soltanto i premi agli investimenti, ma anche altre indennità accordate dal Bund. Si tratterebbe di una decisione unica relativa al complesso degli aiuti, rivolta solo alla Repubblica federale di Germania.

76 Il Freistaat Sachsen non sarebbe neppure riguardato individualmente. Esso infatti non verserebbe in una situazione di fatto che lo caratterizza rispetto a chiunque altro e quindi lo identifica in modo analogo al destinatario (v. le conclusioni dell'avvocato generale Lenz alla sentenza della Corte 11 luglio 1984, causa 222/83, Comune di Differdange/Commissione, Racc. pag. 2889, in particolare pag. 2905).

- 77 La Commissione sottolinea, infine, che la situazione del caso di specie equivale a quella individuata dal Tribunale nell'ordinanza 16 giugno 1998, causa T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria/Consiglio (Racc. pag. II-2271). In compenso, le sentenze del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaamse Gewest/Commissione (Racc. pag. II-717), e 15 giugno 1999, causa T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (Racc. pag. II-1871), non sarebbero applicabili al caso di specie in quanto, in primo luogo, gli aiuti agli investimenti sotto forma di ammortamenti straordinari vengono erogati dalle autorità federali e in forza della legge federale; in secondo luogo, i premi agli investimenti si basano sulla legge federale dato che il Freistaat Sachsen non dispone di competenze proprie ed è privo di discrezionalità in merito; in terzo luogo, la Decisione non impone al Freistaat Sachsen di esigere la restituzione degli aiuti controversi, ma ne vieta semplicemente l'erogazione.
- 78 Il Regno Unito appoggia sostanzialmente gli argomenti della Commissione.
- 79 Il Freistaat Sachsen contesta gli argomenti addotti dalla Commissione. Esso sostiene in sostanza che quest'ultima lo ha incoraggiato a proporre il ricorso, che le decisioni di autorizzazione degli aiuti controversi rientrano nella sua competenza esclusiva ai sensi del diritto tedesco, che tali aiuti sono stati, almeno in parte, da esso finanziati, che i suoi rappresentanti hanno partecipato al procedimento amministrativo e che, in ogni caso, la Decisione lo riguarda direttamente e individualmente.
- 80 La Repubblica federale di Germania appoggia sostanzialmente gli argomenti del Freistaat Sachsen.

Giudizio del Tribunale

- 81 In via preliminare va ricordato che, essendo dotato di personalità giuridica in virtù del diritto tedesco, il Freistaat Sachsen può proporre un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, ai sensi del quale ogni persona fisica o giuridica può proporre ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente (v. citata sentenza Vlaams Gewest/Commissione, punto 28, e giurisprudenza ivi riportata, nonché citata ordinanza Comunidad Autónoma de Cantabria/Consiglio, punto 43).
- 82 Poiché la Decisione è stata rivolta alla Repubblica federale di Germania, occorre verificare se essa riguardi direttamente e individualmente il Freistaat Sachsen.
- 83 Va ricordato al riguardo che i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere di essere riguardati ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato solo se detta decisione li riguardi a causa di determinate qualità loro particolari e di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro e quindi li distingua in modo analogo ai destinatari (sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220, e 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz/Commissione, Racc. pag. 391, punto 22). La ratio di questa norma è infatti quella di garantire una tutela giuridica anche a colui il quale, senza essere destinatario dell'atto controverso, è in effetti riguardato da quest'ultimo in modo analogo a quello del destinatario (sentenza Comune di Differdange/Commissione, citata, punto 9).
- 84 Nel caso di specie, la Decisione ha ad oggetto aiuti erogati dal Freistaat Sachsen finanziati in parte per mezzo di risorse proprie. Essa non solo incide su atti di cui il Freistaat Sachsen è autore, ossia i decreti del 1991, del 1993, del 1994 e del

1996, ma gli impedisce inoltre di esercitare come esso intende le sue competenze (v., in tal senso, citate sentenze *Vlaams Gewest/Commissione*, punto 29, e *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione*, punto 31).

- 85 Risulta infatti dai punti 2-4 della citata sentenza 14 ottobre 1987, *Germania/Commissione*, che nella Repubblica federale di Germania le sovvenzioni con scopo regionale sono in linea di massima attribuite dai vari Länder anche se, in seguito ad un emendamento della legge fondamentale effettuato nel 1969, il nuovo art. 91 A stabilisce che il Bund contribuisce al miglioramento delle strutture economiche regionali. In forza della legge sull'azione comune, adottata in base al suddetto art. 91 A, dal 1972 sono stati elaborati programmi di aiuti sotto forma di piani di massima adottati regolarmente di conserva dal Bund e dai Länder. Le sovvenzioni corrisposte nel contesto di detti piani di massima sono finanziate nel contempo dallo Stato federale e dai Länder. Parallelamente ai piani di massima adottati in forza della legge sull'azione comune, i Länder possono altresì predisporre programmi di aiuti con scopo regionale a favore delle imprese che investono sul loro territorio.
- 86 Inoltre, la Decisione obbliga il Freistaat Sachsen ad avviare il procedimento amministrativo di recupero degli aiuti dai beneficiari, che esso soltanto può applicare sul piano nazionale. Al riguardo, su domanda della Commissione, è stato preso atto in udienza che una parte degli aiuti era stata rimborsata dallo stesso Freistaat Sachsen.
- 87 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la situazione del Freistaat Sachsen non si può assimilare a quella della Comunidad Autónoma de Cantabria nella causa che ha dato origine alla citata ordinanza Comunidad Autónoma de Cantabria/Consiglio, in quanto l'individuazione adottata da questa entità regionale si limitava alle ripercussioni socio-economiche dell'atto impugnato sul suo territorio.

- 88 Di conseguenza, il Freistaat Sachsen è riguardato individualmente dalla Decisione, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.
- 89 Inoltre, anche se la decisione è stata presa nei confronti della Repubblica federale di Germania, le autorità nazionali non hanno esercitato alcun potere discrezionale al momento della comunicazione al Freistaat Sachsen.
- 90 Quest'ultimo è quindi direttamente riguardato dall'atto impugnato, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato (v., in tal senso, sentenze della Corte 13 maggio 1971, cause riunite 41/70, 42/70, 43/70 e 44/70, International Fruit Company/Commissione, Racc. pag. 411, punti 26-28, 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing/Consiglio, Racc. pag. 1185, punto 11, e 26 aprile 1988, causa 207/86, Apesco/Commissione, Racc. pag. 2151, punto 12).
- 91 Per quanto riguarda il problema di verificare se l'interesse del Freistaat Sachsen a contestare la Decisione non sia ricompreso nell'interesse dello Stato tedesco (v. citata sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione, punto 34), da quanto precede risulta che la sua posizione non si può paragonare a quella del ricorrente nella causa che ha dato origine alla citata sentenza DEFI/Commissione. In tale causa il governo francese aveva il potere di determinare la gestione e la politica del comitato DEFI e, pertanto, di definire altresì gli interessi che quest'ultimo doveva tutelare. Al contrario, i premi all'investimento di cui trattasi nel caso di specie costituiscono misure adottate dal Freistaat Sachsen in forza dell'autonomia legislativa e finanziaria ad esso attribuita dalla Costituzione tedesca.
- 92 Ne deriva che Freistaat Sachsen ha un interesse ad impugnare la Decisione distinto da quello dello Stato tedesco, ed è quindi legittimato ad impugnare la Decisione stessa ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

- 93 Quanto agli altri motivi ed argomenti dedotti dalla Commissione a sostegno della sua eccezione di irricevibilità, essi vanno respinti per le stesse ragioni esposte ai punti 37-49 della citata sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione.
- 94 Per tutti questi motivi, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione va respinta.

Nel merito

- 95 A sostegno delle conclusioni presentate nella causa T-143/96, la Volkswagen e la VW Sachsen deducono, in sostanza, quattro motivi attinenti, rispettivamente: allo snaturamento dei fatti, che esse assimilano ad una violazione di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 del Trattato; alla violazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato; a diverse violazioni dell'art. 92, n. 3, del Trattato; e alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Esse adducono inoltre vari difetti di motivazione della Decisione. A sostegno delle sue conclusioni nella causa T-132/96, il Freistaat Sachsen deduce due motivi attinenti, rispettivamente, alla violazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato e dell'art. 92, n. 3, del Trattato.
- 96 Occorre tuttavia rilevare che il motivo attinente allo snaturamento dei fatti da parte della Commissione, così come esposto dalle ricorrenti, non ha un contenuto autonomo rispetto agli altri motivi di ricorso. Inoltre, uno snaturamento dei fatti non può qualificarsi come «violazione di forme sostanziali», ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Il Tribunale non è comunque vincolato dalla qualificazione che le parti danno ai propri mezzi ed argomenti.

- 97 Nel caso di specie, i motivi e gli argomenti di ricorso vanno esaminati sotto tre rubriche principali, relative alle asserite violazioni dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato, dell'art. 92, n. 3, del Trattato e del principio di tutela del legittimo affidamento. Gli addebiti relativi allo snaturamento dei fatti nonché il mezzo attinente al difetto di motivazione della Decisione possono, in ogni caso, costituire oggetto di un esame esauriente pur essendo formalmente collegati all'una o all'altra di queste tre rubriche, come riconosciuto dalle ricorrenti nelle loro osservazioni scritte sulla relazione d'udienza.

I — *Sulla violazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato*

Argomenti delle parti

- 98 Secondo le ricorrenti, la Commissione ha violato l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato indicando, al punto X, terzo capoverso, della Decisione che la deroga cui esso fa riferimento «dovrebbe essere interpretata restrittivamente e non dovrebbe essere presa in considerazione ai fini dell'erogazione di aiuti regionali per nuovi progetti di investimento». La Commissione si sarebbe infatti rifiutata di verificare la presenza, nel caso di specie, delle condizioni per l'applicazione di tale disposizione, limitandosi a far riferimento a considerazioni di opportunità mentre, trattandosi di una deroga ex lege al divieto di aiuti di Stato prescritto dall'art. 92, n. 1, del Trattato, essa non disponeva di alcun potere discrezionale (v. sentenza della Corte 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione, Racc. pag. 2671, punto 17; conclusioni dell'avvocato generale Tesauro alla sentenza della Corte 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, in particolare pag. 979, paragrafo 19, in prosieguo: la «sentenza Tubumeuse II»; e conclusioni dell'avvocato generale Lenz alla sentenza della Corte 13 luglio 1988, causa 102/87, Francia/Commissione, Racc. pag. 4067, in particolare pag. 4075, paragrafo 25).

- 99 In primo luogo, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato continuerebbe ad essere applicabile dopo la riunificazione della Germania nel 1990, anche nelle regioni non contigue alla vecchia frontiera.
- 100 In secondo luogo, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato sarebbe applicabile ai nuovi Länder. Infatti, tale articolo fa riferimento in linea generale alle regioni colpite dalla divisione della Germania, senza distinguere tra Est e Ovest.
- 101 I ricorrenti osservano che l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato non è stato soppresso con la firma del Trattato di Maastricht, che una disposizione equivalente è stata inserita nell'accordo sullo Spazio Economico Europeo e che, con la conclusione del Trattato di Amsterdam, tale disposizione è stata ripresa senza modifiche nel nuovo art. 87, n. 2, lett. c), CE. Secondo il Freistaat Sachsen la sola interpretazione evidente della volontà in tal modo manifestata dalle Alte Parti Contraenti è che il suddetto articolo si applica a tutte le regioni tedesche che, dal punto di vista dello sviluppo economico, risultano alquanto arretrate rispetto alle altre regioni della Repubblica federale a causa dei danni causati all'economia dal regime comunista.
- 102 Al riguardo, il Freistaat Sachsen contesta il fatto che la Commissione continui a negare l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato ai nuovi Länder dopo il 1990. Esso sottolinea la contraddittorietà di tale posizione con quella adottata dalla Commissione nella sua decisione 11 dicembre 1964, relativa agli aiuti destinati a facilitare l'integrazione della Saar nell'economia della Repubblica federale di Germania (*Bollettino della Comunità economica europea*, n. 2-1965, pag. 33; in prosieguo: la «decisione relativa alla Saar»).
- 103 In terzo luogo, il governo tedesco avrebbe richiesto l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato durante il procedimento amministrativo [v. punto V,

primo capoverso, sub 1), della Decisione]. Trattandosi di una deroga ex lege al divieto posto dall'art. 92, n. 1, del Trattato, sarebbe dunque spettato alla Commissione accertare l'assenza delle condizioni per la sua applicazione nel caso di specie, e non al governo tedesco provare il contrario. Orbene, la Commissione si sarebbe rifiutata di venire a conoscenza di informazioni più dettagliate o di affrontare tale questione, nonostante una lettera del commissario Sir Leon Brittan al governo tedesco datata 1° giugno 1992, in cui spiegava che la possibilità di applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato sarebbe stata vagliata dai suoi servizi. In tal modo, la Commissione non avrebbe adempiuto neppure l'obbligo ad essa incombente di accertare i fatti rilevanti (sentenze della Corte 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, Consten e Grundig/Commissione, Racc. pag. 457, in particolare pag. 524, e 14 febbraio 1978, causa 27/76, United Brands/Commissione, Racc. pag. 207, punti 267 e 268; sentenza del Tribunale 10 marzo 1992, causa T-9/89, Hüls/Commissione, Racc. pag. II-499, punti 66-68).

104 In quarto luogo, la motivazione della Decisione su questo punto (punto X, terzo capoverso) non risponderebbe ai requisiti posti dalla giurisprudenza della Corte e non sarebbe quindi sufficiente a giustificare la mancata applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato nel caso di specie (v., in particolare, sentenze della Corte 4 luglio 1963, causa 24/62, Germania/Commissione, Racc. pag. 127, in particolare pag. 141; 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Pays-Bas e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, Racc. pag. 809, punti 23 e 24; 28 aprile 1993, causa C-364/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2097, punti 44 e 45; e 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-5151, punti 36 e 53). In proposito, il fatto che il destinatario di una Decisione abbia la possibilità di reperirne la motivazione in decisioni precedenti non sarebbe sufficiente (sentenza della Corte 17 marzo 1983, causa 294/81, Control Data/Commissione, Racc. pag. 911, in particolare pag. 932).

105 I ricorrenti sostengono che il vizio di motivazione che inficia la Decisione su tale punto non può essere sanato nel controricorso, in quanto la Decisione è priva di motivazione, anche in forma sommaria (sentenze della Corte 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, Racc. pag. 2861, punto 22, e 12 novembre 1985, causa 183/83, Krupp/Commissione, Racc. pag. 3609, punto 21; sentenza del Tribunale 2 luglio 1992, causa T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening/Com-

missione, Racc. pag. II-1931, punti 131 e 137). In ogni caso, l'argomento dedotto nel controricorso secondo il quale l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato nei nuovi Länder è esclusa per ragioni territoriali sarebbe in contraddizione con quello accolto nella Decisione.

- 106 In quinto luogo, la stessa motivazione della Decisione sarebbe contraddittoria, in quanto la Commissione esclude l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato perché si tratta, nella fattispecie, di un «nuovo progetto di investimento», mentre, esaminando l'aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, essa sostiene che non si tratta di un «nuovo investimento», ma di un «investimento di ampliamento».
- 107 In sesto luogo, il Freistaat Sachsen, soprattutto nella parte del suo territorio che comprende le città di Zwickau e Chemnitz, risponderebbe alle condizioni poste dall'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato, in quanto è stato completamente tagliato fuori dalla Germania Ovest sotto l'aspetto economico. Al riguardo, il Freistaat Sachsen fa rinvio ad una perizia Von Dohnanyi/Pohl, la quale accerterebbe che la cattiva situazione economica dei nuovi Länder deriva dalla divisione della Germania.
- 108 Per stabilire quali siano gli svantaggi economici dovuti a tale divisione, sarebbe necessario mettere a confronto la situazione economica della Sassonia prima e dopo tale evento. Per contro, le conseguenze del sistema politico ed economico applicato nella Repubblica democratica tedesca non avrebbero rilievo ai fini del presente ricorso.
- 109 Prima della divisione della Germania, un'importante industria automobilistica, l'impresa Auto Union AG, era stata insediata nella regione, a Zwickau e a Chemnitz. A causa della divisione, le vendite di autoveicoli sui mercati tradizionali, nella Germania Ovest e nel resto d'Europa, subirono un blocco totale. L'Auto Union AG installò quindi nuovi stabilimenti a Ingolstadt, in

Baviera. Di conseguenza, nonostante esistessero limitati sbocchi verso l'Europa orientale, la produzione di autoveicoli e di motori a Zwickau e a Chemnitz crollò. Senza la divisione della Germania, l'Auto Union AG, divenuta Audi, avrebbe potuto rimanere nella regione, e divenire così prospera come lo è attualmente.

- 110 Pertanto, il complesso degli aiuti di cui trattasi, volti ad agevolare l'insediamento di una fabbrica automobilistica e di una fabbrica di motori in Sassonia, sarebbe «necessario» ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato, in quanto gli svantaggi derivanti dalla divisione della Germania permangono. Nel caso di specie, solo la prospettiva di ricevere integralmente questi aiuti avrebbe spronato la Volkswagen ad investire nel reinsediamento di un'industria automobilistica paragonabile, per importanza, a quella esistente nella regione prima della divisione. Gli investimenti della Volkswagen rappresenterebbero quindi un segnale per incoraggiare altri imprenditori ad effettuare investimenti nella regione.
- 111 In settimo luogo, il rifiuto della Commissione di applicare l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato nella decisione Mosel I non avrebbe rilievo, in quanto né il governo tedesco né la Volkswagen hanno potuto contestare in giudizio tale Decisione, poiché la parte essenziale degli aiuti di cui trattasi era stata dichiarata compatibile con il mercato comune.
- 112 La Commissione ha pertanto applicato ingiustamente, nella Decisione, i criteri posti dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, e in particolare quelli della disciplina comunitaria, che sono fundamentalmente diversi da quelli che avrebbe dovuto applicare in base all'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato.

- 113 La Repubblica federale di Germania si allinea, sostanzialmente, agli argomenti dei ricorrenti e fa riferimento ai documenti da essa prodotti nella causa C-301/96.
- 114 In una lettera datata 9 dicembre 1992 relativa al caso di specie, il cancelliere federale Kohl avrebbe spiegato al presidente della Commissione, Delors, che il governo tedesco «[riteneva] determinante, per le cause attualmente pendenti dinanzi alla Commissione delle Comunità europee, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato CEE». Nonostante la controversia che la vedeva opposta alla Commissione circa l'applicazione di tale articolo ai nuovi Länder, la Repubblica federale di Germania avrebbe collaborato con la Commissione nell'ambito del procedimento amministrativo, dato che in altre cause quest'ultima aveva dimostrato di comprendere la situazione economica difficile dei nuovi Länder, tanto che era stato possibile raggiungere compromessi. Il governo tedesco avrebbe tuttavia esplicitamente espresso una riserva per sottolineare che, a suo giudizio, interpretando correttamente il Trattato, l'articolo di cui trattasi avrebbe dovuto essere applicato.
- 115 La Repubblica federale di Germania ribadisce che si tratta di una deroga ex lege e che, in presenza degli elementi prescritti dall'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato l'aiuto è compatibile per legge con il mercato comune. Peraltro, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, l'esame della Commissione deve limitarsi a verificare se le autorità nazionali che hanno concesso gli aiuti non abbiano applicato i criteri dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato «in modo abusivo».
- 116 Al contrario dell'art. 92, n. 2, lett. b), del Trattato, relativo agli aiuti in caso di calamità naturali ed altri eventi simili, l'art. 92, n. 2, lett. c), non avrebbe lo scopo di «ovviare ai danni», ma di «compensare» le conseguenze della divisione della Germania. Questa formulazione maggiormente flessibile terrebbe conto della situazione economica legata agli svantaggi causati dalla divisione. Essa

riguarderebbe il complesso delle misure miranti a creare, nei nuovi Länder, strutture economiche e sociali paragonabili a quelle esistenti nelle altre regioni della Germania.

- 117 Secondo il governo tedesco, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato ricomprende tutto il territorio dei nuovi Länder. Gli «svantaggi economici» di cui si tratta nel caso di specie sarebbero stati evidentemente «provocati» dalla divisione della Germania, come risulterebbe dal confronto tra la produzione automobilistica tedesca in Sassonia prima del 1939 (circa il 27% nel 1936) e quella realizzata nel 1990 (circa il 5%). Questo calo sarebbe principalmente dovuto alla perdita dei tradizionali sbocchi all'Ovest e alla loro sostituzione forzata con quelli del Comecon in una forma di economia non efficiente.
- 118 Il governo tedesco sottolinea, infine, che gli investimenti della Volkswagen in Sassonia ammontavano nel 1996 ad un totale di circa DM 3,5 miliardi e producevano circa 23 000 posti di lavoro. Tali investimenti avrebbero quindi un'importanza fondamentale per i lavori di ricostruzione nei nuovi Länder.
- 119 La Commissione sostiene di avere effettivamente verificato l'applicabilità dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato al caso di specie. Essa avrebbe però avuto il diritto di discostarsi dalla sua applicazione per le stesse ragioni accolte nella decisione Mosel I.
- 120 In primo luogo, nel corso del procedimento amministrativo il governo tedesco non avrebbe adempiuto l'onere di fornire tutti gli elementi che potessero consentire di accertare la presenza dei presupposti per la deroga (sentenza Philip Morris, citata, punto 18, e conclusioni dell'avvocato generale Capotorti alla medesima sentenza, pag. 2693, paragrafo 6; sentenza Italia/Commissione, citata, punto 20; conclusioni dell'avvocato generale Darmon alla sentenza 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, citata, pag. 4025, punto 8). Né il governo tedesco, né la Volkswagen avrebbero chiesto di usufruire dell'art. 92, n. 2, lett. c),

del Trattato dopo il febbraio 1993 e non avrebbero mai presentato elementi concreti per dimostrare la presenza delle condizioni prescritte da tale articolo, anche dopo che la Commissione ne aveva escluso l'applicazione al caso di specie nella decisione Mosel I.

- 121 In secondo luogo, trattandosi di norma derogatoria, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato dovrebbe essere interpretato restrittivamente (v. sentenza della Corte 10 maggio 1960, cause riunite da 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, Barbara Erzbergbau e a./Alta Autorità, Racc. pag. 357, in particolare pagg. 391 e 392).
- 122 In terzo luogo, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato richiederebbe un nesso di causalità diretto tra lo svantaggio economico da compensare e la divisione della Germania. Orbene, dopo la riunificazione le conseguenze dirette della divisione sono praticamente venute meno, in quanto i collegamenti ferroviari e stradali sono stati ristabiliti e gli sbocchi tradizionali sono nuovamente accessibili. Di conseguenza, dopo il 1990 tale disposizione sarebbe applicabile solo in casi eccezionali.
- 123 La Commissione sostiene che l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato è stato mantenuto nei trattati di Maastricht e di Amsterdam in seguito al veto opposto dalla Repubblica federale di Germania alla sua soppressione. Né dal Trattato sull'Unione europea né dal Trattato di Amsterdam emergerebbe alcuna volontà di attribuire al nuovo art. 87, n. 2, lett. c), CE un significato diverso da quello dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. Peraltro, i ricorrenti non si spiegano perché il suddetto articolo dovrebbe ormai coprire non solo le conseguenze della divisione della Germania, ma anche le ripercussioni della pianificazione economica della Repubblica democratica tedesca, nonché le conseguenze dell'introduzione dell'economia di mercato dopo la riunificazione del paese.

124 In quarto luogo, la Commissione sostiene che anche prima della riunificazione della Germania solo alcune regioni della ex Repubblica federale, svantaggiate a causa della loro immediata vicinanza alla frontiera, potevano beneficiare di aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. Si trattava principalmente delle regioni limitrofe della zona est («Zonenrand») e di Berlino Ovest. La riunificazione della Germania non avrebbe affatto modificato tale principio. Anche se, in determinati casi eccezionali, l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato potrebbe giustificarsi con riferimento a regioni confinanti situate ai due lati della vecchia frontiera e quindi nella «Zonenrand» della ex Repubblica federale di Germania, la Commissione sostiene che tale articolo non consente un sostegno generale e diffuso allo sviluppo dei nuovi Länder.

125 In quinto luogo, la Commissione fa rilevare la coerenza della sua prassi decisionale. Dopo la riunificazione della Germania essa si sarebbe basata sull'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato solo in due decisioni [Decisione della Commissione 14 aprile 1992, 92/465/CEE, relativa ad un aiuto del Land Berlino a favore di Daimler-Benz AG Germania (GU L 263, pag. 15; in prosieguo: la «Decisione Daimler-Benz») e decisione della Commissione 13 aprile 1994, relativa ad un aiuto a favore di produttori di contenitori di vetro e di porcellana di Tettau (GU C 178, pag. 24; in prosieguo: la «Decisione Tettau»)], attinenti a casi in cui continuavano ad essere avvertite le conseguenze dirette della delimitazione della frontiera tra le due zone. Nelle altre decisioni prese con riguardo agli aiuti ai nuovi Länder la Commissione non avrebbe fatto ricorso all'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. In merito alla Decisione relativa alla Saar, la Commissione sottolinea che si trattava già di un Land al momento dell'entrata in vigore del Trattato CEE. Peraltro, da una lettura del Bollettino della CEE n. 2-1965, nulla farebbe supporre che i suddetti aiuti fossero stati autorizzati sulla base dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato e non sulla base dell'art. 92, n. 2, lett. b), del Trattato.

126 In sesto luogo, la cattiva situazione economica generale dei nuovi Länder non sarebbe conseguenza diretta della divisione della Germania, bensì del sistema politico della ex Repubblica democratica tedesca e della riunificazione stessa e, in particolare, della perdita dei mercati di questi Länder nell'ambito del Comecon e in quello delle relazioni con l'ex URSS, dell'entrata in vigore dell'unione

monetaria, economica e sociale tedesca, dell'allineamento dei nuovi salari della Germania Est a quelli della Germania Ovest e dell'incertezza giuridica relativa, in particolare, ai diritti di proprietà sugli immobili.

- 127 In ogni caso, l'industria automobilistica stabilita a Zwickau e a Chemnitz, come del resto quella di altri paesi europei, era già in declino prima della fine della seconda guerra mondiale.
- 128 Infine, sapendo che la sua prassi decisionale non era mai stata contestata, la Commissione non avrebbe avuto alcuna ragione di motivare ulteriormente la Decisione riguardo all'inapplicabilità dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato.

Giudizio del Tribunale

- 129 Ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato, sono compatibili con il mercato comune «gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione».
- 130 Lungi dall'essere stato implicitamente abrogato in seguito alla riunificazione tedesca, tale articolo è stato mantenuto in vigore sia dal Trattato di Maastricht, stipulato il 7 febbraio 1992, sia dal Trattato di Amsterdam, concluso il 2 ottobre 1997. Inoltre, una disposizione identica è stata inserita nell'art. 61, n. 2, lett. c), dell'Accordo sullo spazio economico europeo, siglato il 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3).

- 131 Di conseguenza, considerata la portata oggettiva delle norme comunitarie, di cui occorre salvaguardare l'autorità e l'effetto utile, non si può presumere che tale articolo sia divenuto privo di oggetto dopo la riunificazione della Germania, come sostenuto dalla Commissione in udienza, contrariamente alla sua prassi amministrativa (v., in particolare, le decisioni Daimler-Benz e Tettau).
- 132 Occorre tuttavia sottolineare che, trattandosi di una deroga al principio generale, stabilito dall'art. 92, n. 1, del Trattato, dell'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato, l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato va interpretato rigorosamente.
- 133 Inoltre, come la Corte ha sottolineato, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze della Corte 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck, Racc. pag. 3781, in particolare pag. 3792, e 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brenneri, Racc. pag. 1051, in particolare pag. 1062).
- 134 Nel caso di specie, l'espressione «divisione della Germania» si riferisce storicamente alla demarcazione della linea di separazione tra le due zone nel 1948. Pertanto, gli «svantaggi economici provocati da tale divisione» riguardano solamente quelli determinati dall'isolamento causato dalla creazione o dalla conservazione di questa linea di confine, come, per esempio, l'interclusione di certe regioni (v. decisione Daimler-Benz), l'interruzione delle vie di comunicazione (v. decisione Tettau) o ancora la perdita degli sbocchi naturali di alcune imprese che necessitano quindi di essere sostenute sia per potersi adattare alla nuova situazione, sia per sopravvivere a tali svantaggi (v., in tal senso, ma con riguardo all'art. 70, quarto comma, del Trattato CECA, sentenza Barbara Erzbergbau e a. /Alta Autorità, citata, pag. 396).
- 135 Per contro, l'idea dei ricorrenti e del governo tedesco secondo cui l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato consente di compensare totalmente l'incontestabile ritardo

economico di cui soffrono i nuovi Länder finché questi non abbiano raggiunto un livello di sviluppo paragonabile a quello dei vecchi Länder, è in contrasto tanto con il carattere derogatorio di tale articolo quanto con il suo contesto e gli scopi che esso persegue.

- 136 Infatti, gli svantaggi economici subiti complessivamente dai nuovi Länder non sono dovuti alla divisione della Germania, ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. In quanto tale, la divisione della Germania ha avuto solo conseguenze marginali sullo sviluppo economico delle due zone, colpite inizialmente allo stesso modo, e non ha impedito all'economia dei vecchi Länder di svilupparsi positivamente in seguito.
- 137 È necessario osservare pertanto che le differenze di sviluppo tra i vecchi e i nuovi Länder si spiegano per ragioni diverse dalla divisione della Germania in quanto tale, e in particolare a causa dei differenti regimi politico-economici attuati negli Stati dall'una e dall'altra parte della frontiera.
- 138 Da quanto precede risulta altresì che la Commissione non ha commesso un errore di diritto indicando in via generale, al punto X, terzo capoverso, della Decisione, che la deroga prevista dall'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato non era applicabile ad aiuti regionali a favore di nuovi progetti di investimento e che le deroghe previste dall'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato e la disciplina comunitaria erano sufficienti ad affrontare i problemi presenti nei nuovi Länder.
- 139 Al riguardo, i ricorrenti denunciano a torto la contraddittorietà della motivazione in quanto la Commissione, in altri punti della Decisione, avrebbe qualificato tali aiuti come « investimenti di ampliamento ». Infatti, l'espressione « aiuti regionali

per nuovi progetti di investimento» è utilizzata in risposta ad un argomento generale sollevato dal governo tedesco [v. punto V, primo capoverso, sub 1), della Decisione] e non riguarda, quindi, in modo specifico gli aiuti ai progetti di investimento della Volkswagen a Mosel II e a Chemnitz II, bensì il complesso degli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico generale dei nuovi Länder.

140 Inoltre, quanto al problema di verificare se, oltre al carattere di aiuti allo sviluppo economico del Freistaat Sachsen, gli aiuti controversi siano specificamente volti a compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania, occorre ricordare che lo Stato membro che chiede di poter concedere aiuti in deroga alle norme del Trattato è soggetto ad un obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione. In forza di tale obbligo, è tenuto in particolare a fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta (sentenza 28 aprile 1993, Italia/Commissione, citata, punto 20).

141 Non vi è alcun elemento del fascicolo sottoposto al Tribunale che consenta di stabilire che il governo tedesco o i ricorrenti hanno presentato argomenti specifici, nel corso del procedimento amministrativo, per provare l'esistenza di un nesso di causalità tra la situazione dell'industria automobilistica sassone dopo la riunificazione tedesca e la divisione della Germania.

142 Giustamente, pertanto, la Commissione sostiene che le parti non hanno addotto elementi concreti che possano giustificare l'applicazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato al caso di specie.

143 È vero che dinanzi al Tribunale i ricorrenti e il governo tedesco, rinviando in merito ai documenti presentati nella causa C-301/96, hanno sostenuto che la prova degli svantaggi economici provocati alla Sassonia dalla divisione della Germania risulta da un confronto tra la produzione automobilistica tedesca

realizzata in tale regione prima del 1939 e quella realizzata nel 1990. A loro giudizio, il relativo declino dell'industria automobilistica sassone, rispetto a quella della Germania Ovest in generale, è stato determinato in particolare dalla divisione del mercato tedesco e dalla correlativa perdita dei tradizionali sbocchi ad Ovest di tale industria.

- 144 Detto argomento non può essere accolto, perché non è stato fatto valere nel corso del procedimento amministrativo (v. sentenza della Corte 14 settembre 1994, cause riunite C-278/92, C-279/92, C-280/92, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4103, punto 31, e sentenza del Tribunale 25 marzo 1999, causa T-37/97, Forges de Clabecq SA/Commissione, Racc. pag. II-859, punto 93).
- 145 Infatti, anche supponendo che vi siano stati ostacoli al commercio intratedesco che hanno determinato la perdita dei tradizionali sbocchi dell'industria automobilistica sassone, ciò non implicherebbe che la cattiva situazione economica di tale industria nel 1990 fosse una diretta conseguenza di tale perdita di sbocchi ipoteticamente determinata dalla divisione della Germania nel 1948. Le difficoltà indicate dai ricorrenti derivano, principalmente, dalla diversa organizzazione economica dello stesso regime della Germania Est, che non è stata « provocata dalla divisione della Germania » ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato.
- 146 Un confronto tra la situazione dell'industria automobilistica sassone prima del 1939 e quella del 1990 non basta quindi di per sé a provare l'esistenza di un nesso sufficientemente diretto tra gli svantaggi economici che tale industria avrebbe subito a seguito della concessione degli aiuti controversi e la « divisione della Germania » ai sensi del suddetto articolo.
- 147 Per quanto riguarda la Decisione relativa alla Saar, nessuna delle parti l'ha prodotta o richiesta nell'ambito del presente procedimento. I ricorrenti non hanno dimostrato che tale Decisione rifletterebbe un approccio diverso della

Commissione in passato e che, anche ove dimostrato, tale approccio rimetterebbe in discussione la validità delle valutazioni giuridiche effettuate nel 1996.

- 148 Di conseguenza, i ricorrenti e l'intervenuta non hanno addotto gli elementi necessari per sostenere che la Commissione ha superato i limiti della sua discrezionalità considerando gli aiuti controversi non conformi ai requisiti che permettono di usufruire della deroga prevista dall'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato.
- 149 Quanto all'addebito relativo al difetto di motivazione, si deve ricordare che la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato (divenuto art. 253 CE) deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ed al giudice comunitario di esercitare il proprio sindacato (v., per esempio, sentenza del Tribunale 7 novembre 1997, causa T-84/96, Cipeke/Commissione, Racc. pag. II-2081, punto 46).
- 150 Nel caso di specie, la Decisione comporta solo un'esposizione sommaria dei motivi per cui la Commissione ha negato l'applicazione della deroga di cui all'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato.
- 151 Occorre tuttavia sottolineare che tale Decisione è stata adottata in un contesto ben noto al governo tedesco e ai ricorrenti, inserendosi nell'ambito di una giurisprudenza consolidata, specie nei confronti dei ricorrenti stessi. Una Decisione di questo tipo può essere motivata in modo sommario (sentenza della

Corte 26 novembre 1975, causa 73/74, *Papiers peints/Commissione*, Racc. pag. 1491, punto 31, e sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-34/92, *Fiatagri et New Holland Ford/Commissione*, Racc. pag. II-905, punto 35).

- 152 Infatti, nelle sue relazioni con la Commissione, il governo tedesco, a partire dal 1990, si è più volte riferito all'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato, ribadendo l'importanza di tale disposizione per la ripresa dell'ex Germania Est (v., in particolare, la citata lettera 9 dicembre 1992 del cancelliere Kohl al presidente Delors).
- 153 Le tesi addotte in merito dal governo tedesco sono state respinte in diverse comunicazioni o decisioni della Commissione [v., in particolare, la comunicazione ai sensi dell'art. 93, paragrafo 2, del Trattato CEE, indirizzata agli altri Stati membri e agli altri interessati, in merito all'intenzione del governo tedesco di concedere aiuti di Stato al gruppo Opel a sostegno dei suoi programmi d'investimento nei nuovi Länder (GU 1993, C 43, pag. 14); la comunicazione ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, indirizzata agli Stati membri e agli altri interessati, relativa ad aiuti che la Germania progetta di concedere all'impresa Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (GU 1993, C 210, pag. 11), la Decisione della Commissione 21 dicembre 1993, 94/266/CE, sul progetto di concessione di aiuti alla SST-Garngesellschaft GmbH, Turingia (GU 1994, L 114, pag. 21); la decisione Mosel I; e la Decisione della Commissione 5 dicembre 1994, 94/1074/CE, relativa alla concessione di aiuti da parte della Germania all'impresa Textilwerke Deggendorf GmbH, Turingia (GU L 386, pag. 13)].
- 154 Al riguardo, bisogna attribuire un'importanza particolare alla decisione Mosel I, con cui la Commissione ha dichiarato l'incompatibilità con il mercato comune di alcuni degli aiuti considerati, pari ad un importo di DM 125,2 milioni, dopo aver escluso, per ragioni identiche a quelle accolte nella Decisione, che potessero rientrare nella deroga dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. Del resto, bisogna

osservare che né i ricorrenti, né le autorità tedesche hanno presentato ricorso contro questa precedente Decisione.

155 Se è vero che la Commissione, le autorità tedesche e i ricorrenti, tra l'adozione della decisione Mosel I e quella della Decisione, hanno avuto diversi contatti rivelatori delle persistenti divergenze di opinioni circa l'applicabilità dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato agli aiuti controversi (v. punti V e VI della Decisione), va rilevato altresì che non è stato addotto alcun argomento specifico o nuovo in tale ambito, in special modo riguardo all'esistenza di un nesso causale tra la situazione dell'industria automobilistica sassone dopo la riunificazione tedesca e la divisione della Germania (v. supra, punto 141).

156 Pertanto, occorre dichiarare che i ricorrenti e l'interveniente sono stati sufficientemente informati dei motivi della Decisione e che, in mancanza di argomenti più specifici, la Commissione non aveva l'obbligo di motivare in modo più esteso.

157 Da quanto precede deriva che gli addebiti attinenti ad una violazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato e a un difetto di motivazione vanno respinti.

II — Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato

158 I ricorrenti deducono diverse violazioni dell'art. 92, n. 3, del Trattato, alcune delle quali relative all'economia generale dell'articolo, altre attinenti specificamente e rispettivamente alle lettere a) e b) dello stesso. Occorre esaminare, in primo luogo, la violazione dell'art. 92, n. 3, lett. b).

Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato

Argomenti delle parti

- 159 I ricorrenti sostengono che la Commissione ha violato l'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato non esaminando le condizioni di applicazione di tale articolo. Essi fanno riferimento al punto X, secondo capoverso, della Decisione, il quale recita:

«La deroga a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) del trattato non può trovare applicazione nel caso della Germania. È vero che l'unificazione tedesca ha avuto effetti negativi per l'economia tedesca, ma ciò non costituisce di per sé una condizione per l'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) ad un regime di aiuti. L'ultima volta che la Commissione ha riconosciuto che un aiuto era destinato a porre rimedio ad una grave turbativa dell'economia di uno Stato membro è stato nel 1991, quando ha approvato un aiuto a favore del programma di privatizzazioni della Grecia. Nella relativa Decisione, la Commissione aveva considerato tale programma di privatizzazioni come parte integrante degli impegni assunti in base alla Decisione 91/306/CEE del Consiglio, del 4 marzo 1991, per la ripresa dell'intera economia nazionale. Il caso tedesco è manifestamente diverso».

- 160 In primo luogo, i ricorrenti ritengono tale motivazione insufficiente. La Commissione si sarebbe limitata a ripetere una formula tipica che compare in decisioni precedenti (v., in particolare, la decisione Mosel I). La Decisione non affronterebbe affatto il problema fondamentale, ossia se, nelle circostanze del caso di specie, gli aiuti debbano servire a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia della Repubblica federale di Germania. Peraltro, la Decisione non spiegherebbe quali differenze vi siano tra la fattispecie e il programma di privatizzazioni della Grecia che, a detta della Commissione, giustifica la mancata applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato.

- 161 In secondo luogo, la Commissione non avrebbe esaminato in modo approfondito il problema dell'applicabilità dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato, sebbene il governo tedesco avesse più volte invocato tale articolo nel corso del procedimento amministrativo, sostenendo che i problemi di integrazione e di trasformazione della vecchia economia pianificata dei nuovi Länder in economia di mercato provocavano un grave turbamento della sua economia.
- 162 In terzo luogo, i ricorrenti sostengono che le condizioni di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato sono presenti nel caso di specie. A tal fine basterebbe che i suddetti aiuti fossero volti a porre rimedio ad un turbamento grave dell'economia di un Land (v. sentenza Philip Morris/Commissione, citata, punti 20-25). Orbene, soprattutto nel 1991 il Freistaat Sachsen ha fatto registrare un prodotto nazionale lordo particolarmente basso a confronto della media europea, e un livello di disoccupazione alquanto elevato. Peraltro, l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato non sarebbe esclusa se gli aiuti in questione fossero destinati ad una sola impresa e non dipenderebbe neppure dal ruolo svolto da tale impresa nell'economia nazionale. Questo argomento, addotto dalla Commissione nel controricorso della causa T-143/96, sarebbe ad ogni modo tardivo e irricevibile.
- 163 La Commissione sostiene, in primo luogo, di essere titolare di un potere discrezionale nel procedere alle valutazioni di ordine economico e sociale implicate dall'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato (sentenza Philip Morris/Commissione, citata, punto 24).
- 164 In secondo luogo, essa sostiene che, facendo riferimento all'aiuto accordato al programma di privatizzazioni della Grecia, approvato in attuazione di una Decisione del Consiglio e riguardante l'economia generale di tale Stato membro, essa ha semplicemente ricordato le condizioni richieste abitualmente per

l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato. Non vi sarebbe pertanto alcuna violazione dell'art. 190 del Trattato.

- 165 In terzo luogo, la Commissione sostiene che le condizioni per l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato non sono presenti nel caso di specie.

Giudizio del Tribunale

- 166 Ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti «destinati (...) a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

- 167 Dal contesto e dall'economia generale di tale articolo deriva che il turbamento in questione deve colpire l'intera economia dello Stato membro interessato e non solo quella di una sua regione o parte del territorio. Questa soluzione è del resto conforme alla necessità di interpretare in modo rigoroso una disposizione derogatoria come l'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato. Peraltro, la citata sentenza Philip Morris/Commissione, invocata dalle ricorrenti a sostegno della loro tesi, non si esprime affatto sul punto in questione.

- 168 Di conseguenza, l'argomento dei ricorrenti dev'essere respinto in quanto inconferente dal momento che essi si limitano a far riferimento alla situazione dell'economia del Freistaat Sachsen, senza neppure addurre che ne sarebbe derivato un turbamento grave dell'economia della Repubblica federale di Germania nel suo complesso.

- 169 Del resto, verificare se la riunificazione tedesca abbia provocato un turbamento grave dell'economia della Repubblica federale di Germania implica valutazioni complesse di ordine economico e sociale che vanno effettuate in un contesto comunitario, valutazioni che rientrano nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione dispone nel campo dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato (v., per analogia, sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/Commissione, Racc. pag. I-2549, punto 26). Il sindacato esercitato dal giudice comunitario deve limitarsi, a tal riguardo, alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere. In particolare, non spetta al giudice comunitario sostituire la sua valutazione economica a quella della Commissione (sentenze del Tribunale 12 dicembre 1996, causa T-380/94, AIUFFASS e AKT/Commissione, Racc. pag. II-2169, punto 56, e 5 novembre 1997, causa T-149/95, Ducros/Commissione, Racc. pag. II-2031, punto 63).
- 170 Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno addotto alcun elemento concreto che possa dimostrare che la Commissione avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che le conseguenze sfavorevoli della riunificazione della Germania sull'economia tedesca, per vere che fossero, non avrebbero costituito di per sé un motivo di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato ad un regime di aiuti.
- 171 Quanto alla motivazione della Decisione, essa appare sufficiente anche se sommaria, considerato il contesto della causa, i suoi precedenti, in particolare la decisione Mosel I, nonché la mancata invocazione di argomenti specifici nel corso del procedimento amministrativo. Al riguardo, le considerazioni esposte ai punti 140-142 e 149-156 della presente sentenza valgono, mutatis mutandis, anche relativamente alla motivazione del rifiuto della Commissione di applicare al caso di specie la deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato.
- 172 Da quanto precede deriva che gli addebiti relativi ad una violazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato e a un difetto di motivazione vanno respinti.

Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato

Argomenti delle parti

- 173 I ricorrenti sostengono che la Commissione ha violato l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, ai sensi del quale possono considerarsi compatibili con il mercato comune «gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione».
- 174 Innanzi tutto, la Sassonia sarebbe una delle regioni interessate da tale articolo, come ammesso implicitamente dalla Commissione al punto XII, primo capoverso, della Decisione. Quest'ultima, però, non contiene alcuna discussione circa l'eventuale applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato. Non pronunciandosi su questo punto, la Commissione avrebbe abusato del suo potere discrezionale e violato il suddetto articolo.
- 175 Inoltre, secondo i ricorrenti, anche se i requisiti imposti dall'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato sono più rigorosi di quelli prescritti dall'art. 92, n. 3, lett. c) per individuare le regioni che possono fruire di tali deroghe, in compenso l'art. 92, n. 3, lett. a), non impone che le condizioni degli scambi non siano alterate in misura contraria al comune interesse (sentenza 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, citata, punto 19). Si tratterebbe pertanto di una norma speciale, la cui applicazione andrebbe vagliata preliminarmente a quella dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.
- 176 Infine, l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato consentirebbe alle autorità nazionali di offrire all'investitore che desideri stabilirsi in una regione particolarmente sfavorita un incentivo speciale (maggiorazioni di aiuto o «top up») che va oltre

la semplice compensazione degli svantaggi che presenta la regione. I ricorrenti, pur non potendo escludere del tutto le considerazioni relative al settore economico nell'ambito di un esame in base all'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato (sentenza della Corte 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-135), sostengono che, nel caso degli aiuti a regioni economicamente deboli ai sensi del suddetto articolo, occorre attribuire un peso maggiore allo sviluppo della regione mentre, nel caso delle regioni di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, avrebbero maggior rilievo considerazioni di ordine settoriale. Nel primo caso sarebbe dunque ammissibile un aiuto più cospicuo.

177 Di conseguenza, il riferimento, nella Decisione, alla presenza di sovraccapacità di produzione nel settore automobilistico non sarebbe sufficiente ad escludere l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato. Si tratterebbe soltanto di una considerazione di cui tenere eventualmente conto nell'esercizio del potere discrezionale implicato dal suddetto articolo. Peraltro, le decisioni che comportano un potere discrezionale esigono una motivazione particolarmente ampia e dettagliata (sentenza della Corte 15 luglio 1960, cause riunite 36/59, 37/59, 38/59 e 40/59, Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e a./Alta Autorità, Racc. pag. 985, in particolare pagg. 929 e ss.; conclusioni dell'avvocato generale Roemer alla sentenza Consten e Grundig/Commissione, citata, pag. 529), specie nel caso delle decisioni relative agli aiuti di Stato concessi a determinate imprese (conclusioni dell'avvocato generale Darmon alla sentenza 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, citate, pag. 4027).

178 La Commissione sostiene di aver effettivamente verificato la possibilità di autorizzare gli aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, come risulterebbe dai punti X, terzo capoverso, e XII, primo capoverso, della Decisione.

179 In primo luogo, la Commissione fa notare come, nel caso della Germania, essa sia sempre stata orientata nel senso di fissare il limite massimo dell'entità degli aiuti regionali (ossia, l'importanza relativa dell'aiuto rispetto all'importo degli

investimenti, espresso in percentuale) al 35% per le regioni considerate dall'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato e al 18% per quelle considerate dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. La Decisione autorizza aiuti di entità pari al 22,3% per Mosel II e al 20,8% per Chemnitz II. Sarebbe quindi evidente che la Commissione, nel caso di specie, ha applicato l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato.

- 180 In secondo luogo, pur riconoscendo che i nuovi Länder sono regioni che possono ottenere aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, la Commissione invoca l'ampio potere discrezionale di cui essa dispone in materia (sentenza della Corte 15 giugno 1993, causa C-225/91, *Matra/Commissione*, Racc. pag. I-3203, punti 23 e ss.). In particolare, essa potrebbe tener conto degli effetti che l'aiuto in questione produce sul settore economico interessato nell'intera Comunità, compreso il rischio di creare sovraccapacità di produzione, nonché della proporzionalità tra l'importo dell'aiuto e gli svantaggi che le regioni presentano.
- 181 In terzo luogo, la Commissione sottolinea che la Decisione indica in modo preciso che gli aiuti di cui trattasi aggraverebbero le sovraccapacità esistenti nel settore automobilistico, ponendosi quindi in contrasto con l'interesse comunitario. Essa avrebbe pertanto motivato a sufficienza il proprio rifiuto di autorizzare tali aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, oltre i limiti accettati.
- 182 Infine, la Commissione sostiene che l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato non si deve applicare preliminarmente all'art. 92, n. 3, lett. c). Essa aggiunge che le regioni che rientrano nell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato sono caratterizzate dal fatto che in esse un investitore si trova più svantaggiato, riguardo ai costi per l'investimento, di quanto non lo sarebbe nelle regioni che rientrano nell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. Poiché, in un caso come quello di specie, detti svantaggi vengono presi in considerazione nell'analisi costi-benefici per calcolare l'importo complessivo dell'aiuto che può essere autorizzato dalla Commissione, si sarebbe

di conseguenza tenuto conto della possibilità che le regioni rientranti nell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato fruiscono di aiuti più cospicui. Non sarebbe quindi possibile che un'applicazione parallela delle lettere a) e c) dell'art. 92, n. 3, del Trattato privi la lettera a) della sua sfera di applicazione.

Giudizio del Tribunale

183 Al punto X, primo capoverso, della Decisione, la Commissione ricorda innanzi tutto la tesi del governo tedesco secondo cui le deroghe previste rispettivamente dall'art. 92, n. 2, lett. c), dall'art. 92, n. 3, lett. b) e dall'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato sono applicabili al caso di specie. Nei due capoversi successivi la Commissione spiega i motivi che l'hanno indotta ad escludere l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), e dell'art. 92, n. 3, lett. c), agli aiuti in questione. Alla seconda frase del secondo capoverso la Commissione indica che «le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. a), e all'art. 92, n. 3, lett. c), nonché, stante il settore interessato, la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica costituiscono il fondamento per rispondere adeguatamente ai problemi posti dai nuovi Länder».

184 Di conseguenza, la Commissione ha ammesso l'applicabilità agli aiuti controversi non solo dell'art. 92, n. 3, lett. c), ma anche dell'art. 92, n. 3, lett. a), come confermato dal fatto che i termini di quest'ultimo articolo vengono ripresi al punto XII, primo capoverso, della Decisione. La Commissione riconosce, infatti, che i nuovi Länder sono «regioni sottosviluppate», con «un basso tenore di vita» e che vi si riscontra un «tasso di disoccupazione estremamente elevato e ancora in crescita». In seguito, essa indica che ingenti aiuti agli investimenti ed aiuti di altro genere sono stati autorizzati «quale contributo allo sviluppo della regione».

185 Nelle sue memorie la Commissione, senza essere contraddetta dai ricorrenti né dal governo tedesco, ha peraltro sostenuto di aver autorizzato nel caso di specie

un aiuto più ingente rispetto a quelli che essa abitualmente autorizza in caso di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato ad aiuti regionali in Germania. Al riguardo essa ha spiegato che gli svantaggi specifici che gli investitori incontrano nelle regioni che rientrano nell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato vengono presi in considerazione nella sua analisi costi-benefici per fissare l'importo complessivo dell'aiuto passibile di autorizzazione, così che i suoi calcoli tengono conto della possibilità che tali regioni fruiscono di aiuti più cospicui.

186 L'argomento secondo il quale la Commissione non avrebbe voluto applicare agli aiuti controversi il disposto più favorevole dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato è dunque privo di fondamento.

187 Va inoltre sottolineato che, nella citata sentenza 14 gennaio 1997, Spagna/Commissione, la Corte ha esplicitamente respinto la tesi sostenuta dai ricorrenti, ritenendo (al punto 17) che la diversa formulazione della lett. a) e della lett. c) dell'art. 92, n. 3, del Trattato «non può indurre a considerare che la Commissione non debba affatto prendere in considerazione l'interesse comunitario laddove essa applichi l'art. 92, n. 3, lett. a), e debba limitarsi a verificare la specificità regionale delle misure in causa senza valutare il loro impatto sul mercato o sui mercati pertinenti nell'insieme della Comunità». Al punto 20 la Corte ha altresì affermato che «l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), nonché lett. c), presuppone la presa in considerazione non soltanto delle implicazioni di ordine regionale degli aiuti previsti da tali disposizioni del Trattato, ma anche, con riguardo all'art. 92, n. 1, dell'impatto degli aiuti in parola sugli scambi fra gli Stati membri e quindi delle ripercussioni settoriali che gli aiuti rischiano di provocare a livello comunitario».

188 Pertanto, gli argomenti con cui i ricorrenti contestano il riferimento, nella Decisione, alle sovraccapacità esistenti nel settore automobilistico sono manifestamente infondati, tenuto conto del potere discrezionale della Commissione nell'ambito dell'art. 92, n. 3, del Trattato (v. anche sentenza 14 gennaio 1997,

Spagna/Commissione, citata, punto 18). Ciò vale, in particolare, per quanto riguarda le maggiorazioni di aiuto o «top up». A questo proposito, al punto XI, quinto capoverso, della Decisione, la Commissione spiega che, nel valutare gli aiuti regionali all'industria automobilistica, tali maggiorazioni «vengono di norma concesse, a meno che l'investimento non contribuisca a creare problemi di capacità produttiva nel settore di cui trattasi, nel qual caso l'aiuto viene strettamente limitato alla compensazione netta degli svantaggi che presenta la regione».

189 Infine, occorre osservare che la Commissione ha debitamente motivato, specie ai punti X, XI e XII della Decisione, la propria valutazione in base all'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato.

190 Da quanto precede deriva che gli addebiti relativi ad una violazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato e a un difetto di motivazione vanno respinti.

Sulla violazione dell'economia generale dell'art. 92, n. 3, del Trattato

191 I ricorrenti deducono in sostanza cinque motivi di censura.

a) Sulla necessità di un esame «ex ante» e sull'applicabilità della disciplina comunitaria

Argomenti delle parti

¹⁹² I ricorrenti sostengono che, per pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto con il mercato comune, la Commissione deve prendere in considerazione gli elementi di cui essa disponeva al momento in cui l'aiuto di cui trattasi è stato concesso (esame «ex ante») piuttosto che al momento in cui essa ha adottato la Decisione (esame «ex post»). In tal senso, esse richiamano la sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punti 43 e 45; in prosieguo: la «sentenza Boussac»), e la sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-266/94, Skibsvaerftsforeningen e a./Commissione (Racc. pag. II-1399, punti 96 e 98). I ricorrenti deducono inoltre i seguenti argomenti:

— se l'art. 93, n. 3, del Trattato prevede che la Commissione venga informata in anticipo di ogni progetto d'aiuto, è proprio per consentirle di vagliarne «ex ante» la compatibilità con il mercato comune;

— il momento decisivo per valutare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune è quello in cui esso esplica i suoi effetti sulla concorrenza (v., per quanto riguarda il rimborso di un aiuto, sentenza della Corte 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-673, punto 26);

— l'accertamento dell'esistenza di un elemento di aiuto di Stato, e più specificamente l'applicazione del criterio dell'investitore privato in un'economia di mercato, deve effettuarsi «ex ante» (sentenze della Corte Boussac, punti 43-45, e Tubemeuse II, nonché 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1603, punto 19);

— l'ottica «ex post» è contraria al principio dello Stato di diritto. Se la situazione fattuale e normativa determinante per la valutazione di un aiuto fosse quella prevalente al momento in cui la Decisione è stata adottata dalla Commissione, quest'ultima potrebbe scegliere il momento più conveniente a seconda del risultato perseguito. Peraltro, i criteri dovrebbero essere prevedibili, il che non è garantito in un'ottica «ex post».

193 Di conseguenza, secondo i ricorrenti, la compatibilità con il mercato comune degli aiuti di cui trattasi dev'essere valutata con riferimento al momento in cui sono stati autorizzati, ossia il 22 marzo 1991, e non con riferimento alla data di adozione della Decisione, nel 1996. Questo approccio vale altresì per le rate degli aiuti non ancora versate al momento in cui la Decisione è stata adottata. Infatti, le rate di un aiuto accordato nell'ambito di un'unica Decisione e con riferimento ad un unico progetto dovrebbero essere valutate sulla base del medesimo contesto normativo e fattuale.

194 Inoltre, i ricorrenti deducono, in primo luogo, che gli aiuti controversi facevano parte di un programma di aiuti regionali già approvato e che, pertanto, la Commissione non aveva il diritto di assoggettarli ad un esame di conformità con la disciplina comunitaria. A loro giudizio, il potere della Commissione era limitato alla verifica che tali aiuti corrispondessero alle condizioni del suddetto programma.

195 Nel caso di specie, i premi all'investimento erano stati attribuiti in via definitiva con i decreti del 1991 (v. supra, punto 19). Le successive modifiche a tali decreti non avrebbero interessato il merito, ma semplicemente ridotto l'importo degli aiuti, attenuandone così le conseguenze negative sul gioco della concorrenza. Quanto alle indennità d'investimento, il 18 marzo 1991 era stato adottato un impegno preciso nei loro confronti (v. supra, punto 20).

196 Tutti gli aiuti erano stati concessi nell'ambito del diciannovesimo programma quadro adottato in attuazione della legge sull'azione comune. Come risulta dal punto VIII, quarto capoverso, della Decisione, questo programma era già stato

approvato dalla Commissione. Di conseguenza, la clausola contenuta nei decreti del 1991, che subordinava la concessione degli aiuti all'autorizzazione da parte della Commissione, sarebbe priva di fondamento.

- 197 I ricorrenti contestano peraltro l'affermazione, contenuta nel controricorso, secondo la quale la Commissione, nell'approvare i programmi di aiuti generali, si sarebbe espressamente riservata il diritto di verificare il rispetto degli artt. 92 e 93 del Trattato. I ricorrenti contestano alla Commissione di non aver trasmesso loro gli eventuali documenti contenenti detta riserva e sostengono che la loro produzione nella controreplica è tardiva e irricevibile.
- 198 Anche ammettendo che l'approvazione del diciannovesimo programma quadro da parte della Commissione contenesse una riserva sul rispetto delle disposizioni della disciplina comunitaria, secondo i ricorrenti tale disciplina non era applicabile nel marzo 1991, data dell'autorizzazione definitiva dei suddetti aiuti.
- 199 Infatti, dal punto 2.5 della disciplina comunitaria, nella versione pubblicata nel 1989, risultava che essa sarebbe stata applicata per due anni, a partire dal 1° gennaio 1989. La sua validità sarebbe quindi venuta a scadere il 31 dicembre 1990. La Repubblica federale di Germania avrebbe acconsentito alla sua reintroduzione solo nell'aprile 1991, dopo l'autorizzazione definitiva degli aiuti in questione.
- 200 I ricorrenti aggiungono, al riguardo, le seguenti precisazioni:
- la citata Decisione 21 febbraio 1990, 90/381, che impone alla Repubblica federale di Germania, «in attuazione» della disciplina comunitaria, di notificare alla Commissione gli aiuti che superino un determinato importo,

non era applicabile ai nuovi Länder, che non facevano ancora parte di tale Stato membro, e non può aver prorogato la durata originaria della disciplina, che scadeva il 31 dicembre 1990;

- la Decisione di proroga della disciplina comunitaria, una volta estesa ai nuovi Länder, è stata pubblicata nella GU C 81 del 26 marzo 1991, disponibile il 27 marzo 1991, ossia dopo l'autorizzazione definitiva degli aiuti di cui trattasi. La disciplina comunitaria non poteva essere applicata retroattivamente, perché ciò non è previsto nel suo testo e sarebbe contrario al principio della certezza del diritto far decorrere la validità di un atto comunitario da un momento anteriore alla sua pubblicazione (sentenza della Corte 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni, Racc. pag. I-3695, punto 17);

- la data di adozione della Decisione di proroga della disciplina comunitaria non è provata. Inoltre, è dubbio che tale Decisione sia stata adottata validamente. Infatti, la lettera della Commissione agli Stati membri reca la data 31 dicembre 1990, mentre la Commissione non indice riunioni a fine anno. Inoltre, il testo pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1991, C 81, pag. 4) non corrisponde a quello ricevuto dal governo tedesco;

- la lettera della Commissione che propone al governo tedesco di prorogare la disciplina comunitaria è stata ricevuta da tale governo solo l'8 gennaio 1991, come attestato dal timbro di arrivo apposto dalla rappresentanza permanente della Germania presso le Comunità europee. A questa data, la validità della vecchia disciplina comunitaria era già scaduta, e la proposta della Commissione doveva quindi essere interpretata come diretta alla reintroduzione della disciplina stessa, senza possibilità di applicazione retroattiva in mancanza del

consenso da parte degli Stati membri (v. sentenze 29 giugno 1995, Spagna/Commissione, citata, punto 24, e 15 aprile 1997, citata, punti 28 ss.);

- la disciplina comunitaria non ha forza vincolante, di per sé, nei confronti degli Stati membri se essi non vi acconsentono. Nel caso di specie, la Repubblica federale di Germania si è opposta sin dall'inizio alla disciplina comunitaria (v. citata decisione 21 febbraio 1990, 90/381); il 7 febbraio 1991 il segretario di Stato presso il Ministero federale dell'Economia ha esposto al membro della Commissione incaricato delle questioni di concorrenza la posizione del suo governo, secondo la quale la disciplina comunitaria non era applicabile ai nuovi Länder, e il consenso della Repubblica federale è stato accordato infine solo nell'aprile 1991.

- 201 In sostanza, secondo la Commissione, essa aveva il diritto di applicare la disciplina comunitaria nella versione in vigore nel giugno 1996, tenendo conto delle circostanze di fatto esistenti alla data di adozione della Decisione. Nel caso di specie, infatti, i ricorrenti avrebbero mutato in modo fondamentale i loro progetti a partire dal marzo 1991 e gli stessi decreti di erogazione sarebbero stati modificati più volte sino al febbraio 1996. Pertanto, la Commissione non sarebbe stata tenuta, nel 1996, ad esaminare la compatibilità degli aiuti con riferimento alla situazione esistente nel 1991 quando, nel frattempo, tutti i relativi parametri erano stati profondamente modificati.
- 202 La Commissione ritiene, peraltro, che gli aiuti controversi dovessero esserle notificati ai fini della loro preventiva approvazione.

Giudizio del Tribunale

- 203 Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, non si può ritenere che i provvedimenti di aiuto controversi rientrino in un programma di aiuti regionali

già approvato dalla Commissione e siano, pertanto, esenti dall'obbligo di notificazione preventiva.

204 Infatti, facendo riferimento, nel diciannovesimo programma quadro adottato in attuazione della legge sull'azione comune, a taluni settori determinati nei quali per ciascuno dei progetti destinatari di aiuti continuava a sussistere l'obbligo di un'autorizzazione preventiva da parte della Commissione (v. supra, punto 7), la Germania ha preso atto che l'approvazione degli aiuti regionali prevista dal suddetto programma quadro non si estendeva ai settori in questione e, in particolare, al settore automobilistico, in quanto il costo delle operazioni oggetto di aiuti superava i 12 milioni di ECU.

205 Ciò è confermato, in particolare, dalla lettera della Commissione datata 2 ottobre 1990 che approva il regime di aiuti regionali previsto per il 1991 dal diciannovesimo programma quadro (v. supra, punto 7) e dalla sua lettera del 5 dicembre 1990 che approva l'applicazione della legge sull'azione comune ai nuovi Länder (v. supra, punto 11), nelle quali la Commissione ha espressamente attirato l'attenzione del governo tedesco sulla necessità di tener conto, nell'applicazione delle misure previste, della disciplina comunitaria esistente in alcuni settori dell'industria; dalle lettere del 14 dicembre 1990 e del 14 marzo 1991, in cui si ribadisce che gli aiuti a favore dei nuovi investimenti Volkswagen non potevano essere attuati se non previa notificazione e autorizzazione (v. supra, punto 18); e dal fatto che tutti i decreti del 1991 prevedono la «preventiva autorizzazione della Commissione». I ricorrenti sostengono a torto l'inutilità di una tale indicazione, tenuto conto dell'autorizzazione già acquisita a seguito dell'approvazione del diciannovesimo programma quadro. Infatti, tale approvazione non si estende al settore automobilistico, come messo in rilievo supra, al punto 204. Peraltro, i ricorrenti non hanno motivo di sostenere che la produzione delle lettere sopra citate, in allegato alla controreplica, sarebbe tardiva e irricevibile. Infatti, da un lato, tali lettere sono menzionate sia al punto II della Decisione sia nella Decisione sull'avvio della procedura di esame. Dall'altro, esse sono state prodotte in risposta ad una contestazione sollevata per la prima volta nella replica.

- 206 Tenuto conto degli elementi sopra descritti, il fatto che l'applicazione della disciplina comunitaria sia stata sospesa tra il gennaio e l'aprile 1991, pur se dimostrato, non può avere come conseguenza giuridica il fatto che gli aiuti al settore automobilistico si dovrebbero considerare come rientranti nell'approvazione del diciannovesimo programma quadro. Bisogna quindi ritenere, al contrario, che l'art. 93, n. 3, del Trattato continua ad essere pienamente applicabile agli aiuti in questione.
- 207 Da quanto precede deriva che, in ogni caso, gli aiuti controversi erano soggetti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione e che non potevano essere eseguiti prima che il procedimento si fosse concluso con una Decisione finale.
- 208 Per contro, ai fini della presente controversia non è rilevante verificare se la disciplina comunitaria avesse o meno forza vincolante nei confronti della Germania nel marzo 1991.
- 209 Al riguardo occorre sottolineare che, se le norme della disciplina comunitaria, in quanto « misure utili » proposte dalla Commissione agli Stati membri in base all'art. 93, n. 1, del Trattato, non sono vincolanti e si impongono agli Stati membri solo se questi vi hanno acconsentito (v. citata sentenza 15 aprile 1997, Spagna/Commissione, punti 30-33), nulla impedirebbe alla Commissione di esaminare gli aiuti che le debbono essere notificati alla luce di tali regole, nell'ambito dell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui essa gode per l'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato.
- 210 Occorre peraltro aggiungere che la tesi dei ricorrenti secondo la quale l'esame, nel 1996, della compatibilità degli aiuti controversi con il mercato comune poteva basarsi solo su elementi di valutazione esistenti nel 1991 non trova alcun conforto nella giurisprudenza della Corte e del Tribunale. Infatti, nelle sentenze 10 luglio

1986, causa 234/84, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2263, punto 16), e 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione (Racc. pag. I-4551, punto 33), la Corte ha dichiarato che la legittimità di una Decisione in materia di aiuti dev'essere valutata alla luce delle informazioni di cui poteva disporre la Commissione nel momento in cui l'ha adottata. Altrettanto ha fatto il Tribunale nella sentenza 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione (Racc. pag. II-2405, punto 81).

- 211 Peraltro, l'art. 92, n. 1, del Trattato vieta tutti gli aiuti che « falsino o minaccino di falsare la concorrenza » nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri. Di conseguenza, nel verificare l'esistenza di un aiuto ai sensi di tale norma, la Commissione non è strettamente vincolata alle condizioni di concorrenza esistenti al momento in cui la Decisione è stata adottata. Essa deve effettuare una valutazione secondo un'ottica dinamica, tenendo conto delle previsioni di evoluzione della concorrenza e degli effetti che su di questa avrà l'aiuto di cui trattasi.
- 212 Non si può pertanto criticare la Commissione per aver tenuto conto degli elementi intervenuti dopo l'adozione di un progetto volto ad istituire o a modificare un aiuto. Il fatto che lo Stato membro interessato abbia attuato le misure progettate prima che la procedura di esame si concludesse con una Decisione finale, violando gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, è privo di rilievo su tale questione.
- 213 L'argomento dei ricorrenti secondo il quale una simile prassi è incompatibile con il principio della certezza del diritto non può essere accolto. Infatti, occorre ricordare che, se il procedimento preventivo di esame di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato deve offrire alla Commissione un termine adeguato, quest'ultima deve però comportarsi diligentemente e tener conto dell'interesse degli Stati membri ad essere rapidamente informati in settori in cui la necessità di un intervento può assumere carattere di urgenza a causa degli effetti che gli Stati membri si aspettano dalle misure di incentivo progettate. La Commissione deve quindi prendere posizione entro un termine ragionevole, valutato dalla Corte in due mesi

[sentenza della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz/Germania, Racc. pag. 1471, punto 4; v. altresì l'art. 4 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83, pag. 1)]. Del resto, la Commissione ha lo stesso dovere di diligenza quando decide di avviare la procedura contraddittoria di esame prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato e la sua carenza in materia può, all'occorrenza, essere sanzionata dal giudice comunitario nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 175 del Trattato (divenuto art. 232 CE).

214 Inoltre, il problema di un'eventuale violazione del principio della certezza del diritto non si pone nel caso di specie. Infatti, il termine trascorso tra la data di adozione dei primi decreti di autorizzazione (marzo 1991) e quella della Decisione (26 giugno 1996) si deve, in primo luogo, alla mancanza di notificazione completa delle misure in questione; in secondo luogo, alle successive modifiche che i ricorrenti hanno apportato ai loro progetti e che, a loro volta, hanno comportato modifiche ulteriori dei decreti di autorizzazione; in terzo luogo, alle considerevoli difficoltà incontrate dalla Commissione per ottenere dal governo tedesco e dai ricorrenti le informazioni necessarie per prendere una Decisione (v. supra, punti 16-42).

215 In particolare, dalla decisione Mosel I risulta che, agli inizi del 1993, la Commissione era in grado di prendere una Decisione su tutti i progetti di aiuto della Volkswagen, come inizialmente le erano stati sottoposti. Solo su espressa richiesta della Volkswagen, il 31 gennaio 1993, la Commissione ha limitato il suo esame agli aiuti relativi a Mosel I e Chemnitz I. In seguito, si è dovuto attendere che, nel 1995, la Commissione minacciasse le autorità tedesche di adottare una Decisione sulla base del fascicolo incompleto a sua disposizione perché le informazioni di cui aveva bisogno le venissero finalmente comunicate. In definitiva, soltanto nel 1996 la Commissione è stata messa in condizioni di prendere una Decisione con piena cognizione di causa.

216 Nel frattempo, i ricorrenti avevano mutato i loro progetti iniziali e, conseguentemente, i decreti del 1991 erano stati modificati dai decreti del 1993, del 1994 e

del 1996. Benché le parti non concordino sull'ampiezza di tali successive modifiche, è pacifico che queste hanno comportato, quanto meno, una riduzione sensibile della portata dei progetti e, soprattutto, il ritardo da tre a quattro anni dell'entrata in funzione dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II.

217 Di conseguenza, i ricorrenti non hanno motivo di sostenere che la Commissione aveva l'obbligo di esaminare i piani successivamente elaborati nel 1993, nel 1994 o nel 1996, alla luce dei soli elementi di valutazione di cui era a conoscenza nel 1991. Al contrario, giustamente essa ha tenuto conto, nella sua valutazione, delle modifiche apportate.

218 Del resto, anche supponendo che la Commissione avesse approvato, in un primo tempo, gli aiuti accordati dai decreti del 1991, essa avrebbe avuto il diritto di riesaminarli una volta modificati, in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato, ai sensi del quale alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a modificare aiuti. Infatti, ammettendo la mancanza di sovraccapacità nel settore automobilistico nel 1991, la Commissione avrebbe avuto, in linea di principio, il diritto di tener conto delle sovraccapacità emerse dal 1993.

219 Da quanto precede risulta che gli argomenti dei ricorrenti relativi, da un lato, alla necessità di un esame «ex ante» e, dall'altro, all'inapplicabilità della disciplina comunitaria vanno respinti nel loro complesso.

b) Sulla qualificazione come «investimenti di ampliamento» dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e Chemnitz II

Argomenti delle parti

- 220 Il Freistaat Sachsen sostiene che, operando una distinzione, che non figura nella disciplina comunitaria, tra investimenti di ampliamento e nuovi investimenti, la Commissione ha violato il principio dell'equilibrio istituzionale (v. sentenze della Corte 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, citata, punti 21 e 22, e 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-625, punti 11 e ss.). Infatti, in forza dell'art. 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE) spetta al Consiglio adottare i regolamenti utili all'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato.
- 221 I ricorrenti sostengono peraltro che è errato qualificare i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e Chemnitz II come «investimenti di ampliamento». Se fossero stati qualificati come «investimenti su un sito vergine», come i reparti carrozzeria e pressa di Mosel II, l'insieme dei premi all'investimento controversi sarebbe stato dichiarato compatibile con il mercato comune.
- 222 In primo luogo, i ricorrenti sostengono che la qualifica di «investimenti di ampliamento» si applica solo in caso di estensione di uno stabilimento esistente. Nel caso di specie, Mosel II era stato costruito su un campo, i suoi fabbricati e stabilimenti erano totalmente nuovi e separati materialmente da Mosel I, ed erano stati costruiti da una società diversa. Inoltre, Mosel I era destinata ad essere chiusa al momento dell'entrata in funzione di tutti i reparti di Mosel II. Nel corso del procedimento amministrativo e nella stessa Decisione la Commissione si sarebbe sempre riferita ai «nuovi stabilimenti» o ai «nuovi progetti di investimento» dei ricorrenti. Mosel II dovrebbe quindi essere considerata come un investimento su un sito vergine e lo stesso varrebbe per Chemnitz II.

- 223 In secondo luogo, Mosel II e Chemnitz II risponderrebbero anche alla definizione di «investimento su un sito vergine» esposta al punto XII, ottavo capoverso, della Decisione. Al riguardo, la Commissione avrebbe effettuato a torto una distinzione tra i reparti carrozzeria e pressa di Mosel II, da un lato, e i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e Chemnitz II, dall'altro, mentre il progetto, nel suo complesso, costituisce un investimento su un sito vergine.
- 224 I ricorrenti sottolineano che Mosel II e Chemnitz II costituiscono un progetto unico, sebbene realizzato in più tappe. La concezione alla base di tale progetto, ossia la costruzione di uno stabilimento automobilistico comprendente le quattro operazioni di fabbricazione (pressa, carrozzeria grezza, verniciatura e assemblaggio finale), con una fabbrica di motori nelle vicinanze, non avrebbe subito alcuna modifica malgrado la distanza nel tempo, la riduzione delle somme investite e il calo delle capacità produttive e dell'importo degli aiuti rispetto al progetto iniziale del 1991.
- 225 I ricorrenti ribadiscono che i locali di produzione sono stati costruiti come da progetto. I reparti di carrozzeria grezza e pressa di Mosel II sarebbero stati realizzati come previsto, rispettivamente nel 1992 e nel 1994. L'entrata in funzione del reparto di assemblaggio finale sarebbe stata semplicemente rinviata dal 1994 al 1996 e quella del reparto verniciatura dal 1994 al 1997. Soltanto il centro logistico, che non fa parte delle unità di produzione, non era stato costruito secondo le previsioni, ossia dalla Volkswagen a Mosel, bensì da un'impresa terza a qualche chilometro dallo stabilimento.
- 226 I ricorrenti aggiungono che la tecnologia utilizzata a Mosel II è più moderna di quella inizialmente prevista, che la produzione è stata semplificata e automatizzata e che la produttività è stata incrementata, in particolare facendo ricorso a fornitori qualificati nelle vicinanze e trasferendo all'esterno alcuni servizi. Essi fanno però rilevare che la sostanza del progetto di investimento non è stata mutata, bensì semplicemente adattata al progresso tecnico.

- 227 Dalla soluzione transitoria, consistente nella consegna a Mosel I di carrozzerie grezze provenienti dai reparti già attivi di Mosel II, non sarebbe possibile desumere che questo stabilimento non costituisce un investimento su un sito vergine. Al riguardo la Commissione avrebbe commesso un errore considerando che tale soluzione aveva consentito di realizzare a Mosel, nel 1994, uno stabilimento « pienamente operativo », costituito dai reparti di assemblaggio e verniciatura di Mosel I e dai reparti pressa e carrozzeria grezza di Mosel II.
- 228 Mosel I e II non sarebbero mai state progettate e costruite per dar vita ad una fabbrica di autoveicoli integrata. Tra l'una e l'altra vi sarebbero profonde differenze tecniche, per cui un'integrazione permanente di Mosel I nel processo produttivo di Mosel II rappresenterebbe un assurdo economico.
- 229 La Commissione sapeva perfettamente che Mosel I costituiva semplicemente una soluzione transitoria ed era destinata alla chiusura. I ricorrenti fanno riferimento al punto IX, nono capoverso, della decisione Mosel I, il quale specifica che « [t]ale soluzione transitoria era dettata tra l'altro dall'esigenza di mantenere e formare in loco, fino all'entrata in funzione del nuovo stabilimento Mosel II, le maestranze necessarie ».
- 230 Conformemente alla soluzione transitoria, a Mosel I il reparto assemblaggio ha cessato di funzionare il 23 dicembre 1996 e il reparto di verniciatura è stato chiuso nel marzo 1997. L'assemblaggio del modello Passat B5 è iniziato a Mosel II nell'ottobre 1996. Solo una piccola parte dei fabbricati di Mosel I verrà ancora utilizzata per i lavori di rifinitura e per il deposito dei pezzi separati provenienti da altri stabilimenti del gruppo. Non sarebbe prevista l'integrazione di Mosel I in Mosel II.
- 231 Il mantenimento in funzione o la riapertura degli impianti di Mosel I dopo l'entrata in funzione di Mosel II sarebbero del resto esclusi per ragioni di ordine tecnico ed economico.

- 232 La Commissione avrebbe peraltro commesso un errore di fatto nell'indicare le imprese Volkswagen nella Sassonia come redditizie a partire dal 1994 (punto XII, nono capoverso, della Decisione). Al contrario, la Volkswagen avrebbe trasferito alla VW Sachsen la somma di DM 367 milioni per compensare le perdite subite tra il 1994 e il 1996 e la Commissione sarebbe stata a conoscenza di questi elementi. I ricorrenti aggiungono che non esiste connessione tra la produttività di uno stabilimento e il suo livello di sfruttamento, da un lato, e la sua redditività, dall'altro. In ogni caso, l'asserita redditività degli impianti di Mosel nel 1994 non avrebbe avuto alcun peso nel procedimento amministrativo e né i ricorrenti, né la Repubblica federale di Germania avrebbero avuto la possibilità di esprimere la propria opinione in merito.
- 233 I ricorrenti considerano irrilevante il fatto che già nel 1996 essi avevano eliminato alcuni degli svantaggi tipici di un investimento su un sito vergine. La Volkswagen si sarebbe sforzata, a proprie spese e avendo di mira il completamento di Mosel II, di sviluppare l'infrastruttura, l'organizzazione logistica e la base di fornitori. Peraltro, gli svantaggi iniziali non erano stati presi in considerazione nella decisione Mosel I, cosicché la Commissione avrebbe dovuto tener conto, nella Decisione, di tutti gli svantaggi connessi agli investimenti in Mosel II.
- 234 Quanto alla formazione degli operai di Mosel I in funzione delle esigenze di Mosel II, i ricorrenti sottolineano come la tecnica di verniciatura tradizionale utilizzata a Mosel I (a base di solventi) sia notevolmente diversa da quella utilizzata a Mosel II (a base di acqua). Lo stesso dicasi per la catena di montaggio finale. Le tecnologie estremamente avanzate degli impianti di Mosel II e la tecnica di messa a punto informatizzata richiedono, secondo i ricorrenti, una padronanza particolare delle attrezzature, alquanto diversa dal *know-how* utilizzato a Mosel I.
- 235 Per quanto riguarda i fornitori, nel 1990 non ne esisteva nessuno, nelle vicinanze, che rispondesse alle esigenze della Volkswagen, ma, grazie agli sforzi da questa compiuti in previsione della realizzazione di Mosel II, otto fornitori che effettuavano consegne secondo il metodo «*just-in-time*» si erano insediati nel 1994 e, alla fine del 1997, ne erano presenti undici che effettuavano, in base allo stesso metodo, la consegna di tredici gruppi di costruzioni modulari. Tuttavia, questi fornitori non si erano insediati nelle vicinanze di Mosel e di Chemnitz a

causa del mantenimento in funzione provvisorio di Mosel I e Chemnitz I, ma solo per la prospettiva a lungo termine offerta da Mosel II e Chemnitz II.

- 236 La Commissione sostiene che l'elemento fondamentale, per qualificare i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II, è stato la Decisione della Volkswagen, nel 1993, di suddividere questo progetto in quattro unità diverse, da realizzare e far entrare in funzione in momenti differenti. La Commissione ritiene che gli svantaggi connessi ai costi di gestione debbano essere presi in considerazione, per ciascuna unità separatamente, a partire dal momento della loro entrata in funzione.
- 237 Secondo la Commissione, la Volkswagen dispone a Mosel di una fabbrica di autoveicoli operativa sin dal luglio 1992, data in cui è entrato in funzione il reparto carrozzeria di Mosel II, dato che un reparto presse in loco non era strettamente necessario. In ogni caso, a partire al più tardi dal 1994, la Volkswagen poteva preparare autoveicoli con parti consegnate dai suoi fornitori, nei propri reparti pressa (entrato in funzione nel 1994) e carrozzeria grezza (divenuto operativo nel luglio 1992) di Mosel II, e completarli nei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel I, situati nelle vicinanze sulla stessa zona industriale.

Giudizio del Tribunale

- 238 Occorre sottolineare che l'esame della compatibilità degli aiuti controversi con il mercato comune, conformemente alla disciplina comunitaria, è consistito principalmente nella valutazione dei costi aggiuntivi netti che l'insediamento nel sito prescelto avrebbe comportato rispetto all'insediamento in un'area centrale non svantaggiata della Comunità.

239 In merito ai costi di gestione, la Commissione distingue tra i cosiddetti investimenti «su sito vergine», di cui essa considera i costi aggiuntivi per un periodo di cinque anni, e i cosiddetti investimenti «di ampliamento», di cui essa considera i costi aggiuntivi solo per un periodo di tre anni.

240 Ai sensi del punto XII, ottavo capoverso, della Decisione:

«l'espressione "progetto su un sito vergine" non significa semplicemente che lo stabilimento sorge su un sito mai edificato, ma che si tratta di una localizzazione nuova dal punto di vista dell'impresa investitrice, in un sito ancora da sviluppare. Rispetto all'ampliamento di uno stabilimento già esistente, l'impresa si trova dunque ad affrontare i seguenti problemi specifici: mancanza di infrastrutture adeguate, carenze organizzative e logistiche, mancanza di manodopera con una formazione conforme alle esigenze specifiche dell'impresa e mancanza di una struttura consolidata di fornitori. Tuttavia, se questi servizi possono essere forniti da uno stabilimento dello stesso gruppo situato nella zona, il progetto viene considerato come un ampliamento anche quando i nuovi stabilimenti vengono effettivamente installati su un sito vergine. Questa definizione comunitaria si differenzia dal concetto di «nuovi investimenti» quale può essere definito dagli ordinamenti giuridici nazionali. Poiché un progetto su un sito vergine, quale definito in precedenza, può comportare problemi maggiori e richiedere tempi più lunghi per il raggiungimento della piena capacità e dunque della redditività dello stabilimento, può essere giustificato prendere in considerazione i costi aggiuntivi di gestione per un periodo più lungo».

241 Contrariamente a quanto sostiene il Freistaat Sachsen, la Commissione, effettuando tale distinzione, non viola il principio dell'equilibrio istituzionale. Il potere di adottare tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato, conferito al Consiglio dall'art. 94 del Trattato, non viene messo in discussione dal fatto che la Commissione ricorra a criteri operativi prestabiliti, come quelli che sono alla base della distinzione tra investimenti su un sito vergine ed investimenti di ampliamento, nell'ambito dell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui essa dispone per l'applicazione di tali norme.

- 242 Nel caso di specie, la Commissione ha ritenuto che i reparti di carrozzeria grezza e pressa di Mosel II costituissero investimenti su un sito vergine e, pertanto, ha tenuto in considerazione i relativi costi di gestione per un periodo di cinque anni, ossia dal 1993 al 1997 (per il reparto carrozzeria) e dal 1994 al 1998 (per il reparto pressa), nella sua analisi costi-benefici. Per contro, i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II sono stati qualificati come investimenti di ampliamento, di modo che i loro costi di gestione sono stati presi in considerazione su un arco di tre anni, ossia dal 1997 al 1999.
- 243 Al riguardo, al punto XII, nono e decimo capoverso della Decisione, la Commissione precisa:

«Nel caso in oggetto, la Commissione ha dovuto tenere conto del fatto che i vari reparti previsti dal progetto di investimento per Mosel sarebbero entrati in funzione in periodi diversi e che le difficoltà iniziali inerenti alle varie parti del progetto si sarebbero a loro volta manifestate in periodi diversi. La Commissione ha inoltre considerato che la natura del progetto è mutata a causa dei ritardi nella sua realizzazione. Con l'installazione della pressa e l'allestimento del reparto carrozzeria ed il loro collegamento al vecchio stabilimento Mosel I, già nel 1994 sul sito di Mosel si aveva una fabbrica di automobili pienamente funzionante. Ciò è evidente anche dalla redditività delle imprese VW in Sassonia a partire dal 1994.

Gli investimenti futuri in un reparto verniciatura ed un reparto per l'assemblaggio finale a Mosel II non costituiscono pertanto un investimento su un sito vergine, bensì un ampliamento di capacità esistenti. Poiché esiste già una struttura di fornitori (...), le infrastrutture sono già state create e la maggior parte dei dipendenti provverranno da Mosel I, gli svantaggi che presenta solitamente un progetto su un sito vergine risultano notevolmente ridotti. Questo vale anche per la fabbrica di motori Chemnitz II. Come accaduto presso altri stabilimenti, ad un ampliamento di capacità fa seguito un rapido incremento della produzione. Mentre le autorità tedesche e VW avevano inizialmente proposto di esaminare tutti i progetti relativi a Mosel e Chemnitz con riferimento al periodo 1998-2002, la Commissione ha esaminato i costi aggiuntivi di gestione per un periodo di 5

anni nel caso dei progetti su un sito vergine, vale a dire 1993-1997 (reparto carrozzeria) e 1994-1998 (pressa), e per un periodo di tre anni per gli ampliamenti di capacità, vale a dire 1997-1999 (reparti verniciatura e assemblaggio finale e Chemnitz II). È stato inoltre tenuto conto del fatto che nello stesso periodo (1997-1999) la capacità della pressa e del reparto carrozzeria sarebbe stata ampliata passando da 432 veicoli al giorno a 750 veicoli al giorno per poter far operare a pieno regime i nuovi reparti verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II. Per tale ragione, nell'esaminare il caso sono stati presi in considerazione ulteriori costi di gestione aggiuntivi imputabili all'ampliamento di capacità per il periodo considerato (1997-1999)».

244 Come già indicato, la classificazione dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II come investimenti di ampliamento o su un sito vergine rientra nell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione dispone nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato. Il Tribunale deve pertanto limitarsi a verificare l'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione per procedere alla classificazione contestata e l'assenza di errori manifesti nella loro valutazione (v. sentenza *Matyra/Commissione*, citata, punti 23-28).

245 Occorre peraltro sottolineare che la qualificazione di un investimento come investimento di ampliamento o, al contrario, come investimento su un sito vergine viene effettuata in un contesto comunitario, a prescindere dalla classificazione nel diritto contabile o tributario dello Stato membro dell'impresa beneficiaria (v., per analogia, sentenza del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-459/93, *Siemens/Commissione*, Racc. pag. II-1675, punto 75).

246 Al riguardo, non è stata dimostrata la manifesta erroneità della concezione della Commissione, la quale è basata sull'idea che gli svantaggi connessi ai costi di gestione di un nuovo stabilimento vanno presi in considerazione a partire dal momento in cui esso entra in funzione o, qualora l'attivazione delle varie unità di produzione sia scaglionata, dal momento dell'entrata in funzione di ciascuna di esse. Ogni unità deve quindi essere oggetto di una valutazione a parte, così da

poter tener conto dello stato del sito al momento della sua entrata in funzione. Tale concezione è conforme alla regola di un'interpretazione rigorosa delle deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato imposto dall'art. 92, n. 1, del Trattato.

247 Nel caso di specie i ricorrenti, contrariamente ai loro progetti originari, hanno avviato i quattro reparti di Mosel II in momenti diversi tra il 1992 e il 1997. Di conseguenza, gli argomenti addotti dagli stessi non bastano a invalidare la conclusione della Commissione secondo la quale i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II non si possono classificare come investimenti su un sito vergine, poiché, a partire dal 1994 al massimo, esisteva a Mosel una unità di fabbricazione di autoveicoli pienamente operativa composta dai reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel I (nel cui ammodernamento i ricorrenti hanno investito più di DM 414 milioni e che la decisione Mosel I descrive come uno «stabilimento di assemblaggio e di verniciatura ultramoderno»), dai reparti di carrozzeria e di pressa di Mosel II (entrati in funzione rispettivamente nel luglio 1992 e nel marzo 1994) e di Chemnitz I. Come la Commissione ha fatto notare senza essere contraddetta, la capacità produttiva di questo complesso è pari a 100 656 autoveicoli all'anno sin dal 1992, e 34 000 autoveicoli del nuovo modello Golf A3 vi sono stati costruiti nel 1992, 71 800 nel 1993, 90 100 nel 1994 e 100 100 nel 1995.

248 È vero che i ricorrenti hanno sostenuto che gli investimenti in Mosel II e Chemnitz II formano un tutto unico e che la combinazione di Mosel I/Chemnitz I e della prima parte di Mosel II rappresenta semplicemente una soluzione transitoria. Va tuttavia ricordato che il gruppo Volkswagen ha beneficiato di aiuti ingenti, pari a DM 487,3 milioni per Mosel I e a DM 84,8 milioni per Chemnitz I (v. decisione Mosel I). Questi aiuti hanno permesso loro di usufruire di una fabbrica automobilistica pienamente operativa al più tardi nel 1994 e di iniziare la produzione sin da tale anno. Se gli aiuti non fossero stati accordati, il complesso dei progetti relativi a Mosel II e a Chemnitz II sarebbe stato classificato come investimento su un sito vergine ma, in compenso, il nuovo stabilimento non avrebbe potuto entrare in funzione altrettanto rapidamente e gli

investimenti avrebbero avuto un costo maggiore perché si sarebbero in ogni caso dovute sviluppare l'infrastruttura, la logistica, la manodopera e la rete di fornitori. In definitiva, la tesi dei ricorrenti, ove accolta, farebbe sì che il gruppo Volkswagen benefici due volte del regime di investimenti su un sito vergine per lo stesso progetto di costruzione di uno stabilimento automobilistico.

249 Inoltre, come osserva la Commissione, gli investimenti non servono, in primo luogo, a ricevere aiuti di Stato, ma ad assicurarsi futuri guadagni. Pertanto, un'impresa investitrice che riesca ad eliminare più rapidamente gli svantaggi connessi al suo investimento accelerando l'entrata in funzione di alcune parti del suo progetto non dovrebbe ritenersi « penalizzata » da una riduzione degli aiuti di cui può fruire, poiché i costi di gestione legati all'infrastruttura diminuiscono e le condizioni di produzione migliorano.

250 Pertanto, la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione nel classificare i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II come « ampliamento di uno stabilimento esistente ». Stando così le cose, è difatti errato sostenere che questi reparti di Mosel II e di Chemnitz II sono stati costruiti « su un sito vergine ». Al contrario, come sostiene la Commissione, il gruppo Volkswagen già nel 1996 aveva eliminato alcuni svantaggi tipici di un investimento su un sito vergine, nel senso in cui tale espressione viene adoperata nella Decisione.

251 In particolare, dal fascicolo risulta che, a partire dal 1994, e al più tardi nel 1997, tale gruppo aveva a disposizione in loco un'infrastruttura adeguata, un'organizzazione logistica, una manodopera formata conformemente alle sue esigenze e una struttura consolidata di fornitori.

252 Come sottolineato dalla Commissione, il fatto che la manodopera di Mosel I trasferita a Mosel II, ossia circa 1 330 dipendenti, abbia dovuto seguire una certa formazione prima di poter lavorare sui nuovi modelli di autoveicoli, o in base alle

nuove tecniche di produzione, non significa che tale manodopera sia priva di formazione ai sensi della definizione degli investimenti su un sito vergine.

253 Per quanto riguarda i fornitori, occorre rilevare che, secondo il documento accluso all'allegato B4 al ricorso nella causa T-143/96, sin dal 1995 esistevano a Mosel 129 fornitori di parti (otto dei quali secondo il metodo «just-in-time») e 267 fornitori nel settore delle costruzioni, dell'equipaggiamento e dei servizi, che davano lavoro complessivamente a 22 000 dipendenti. Secondo il medesimo documento, il numero di fornitori locali era passato da 0 nel 1990 a 87 nel giugno 1993. La Commissione ha sostenuto, senza essere contraddetta, che ciò rappresenta una proporzione di fornitori locali pari al 30%, ben oltre la media europea nel settore automobilistico.

254 Le considerazioni appena esposte non possono essere rimesse in discussione a causa del preteso errore della Commissione nel valutare la redditività delle imprese del gruppo Volkswagen in Sassonia sin dal 1994. Infatti, da un lato, l'errore addotto non è dimostrato in quanto dai conti di esercizio di tali imprese, prodotti in allegato alla controreplica nella causa T-143/96, risulta che esse hanno ottenuto un utile di esercizio positivo pari a DM 49,4 milioni nel 1994, a DM 170 milioni nel 1995 e a DM 209 milioni nel 1996. D'altro lato, la Commissione fa giustamente osservare che la redditività di un nuovo stabilimento automobilistico costituisce solo uno dei tanti indici che consentono di stabilire se tale stabilimento debba essere considerato come un investimento su un sito vergine o di ampliamento. Al riguardo, va rilevato che la Decisione considera la redditività delle imprese del gruppo Volkswagen in Sassonia solo come una semplice conferma del fatto che Mosel I e i reparti presse e carrozzeria grezza di Mosel II costituivano sin dal 1994 una fabbrica automobilistica completa e funzionante.

255 Peraltro, ai fini della presente analisi è irrilevante sapere se gli impianti di Mosel I verranno o meno mantenuti in funzione dopo il completamento di Mosel II.

- 256 Per quanto riguarda Chemnitz II, i ricorrenti non hanno addotto alcun argomento che possa mettere in discussione la valutazione della Commissione in base alla quale si tratterebbe di un investimento di ampliamento di Chemnitz I. La Commissione dal canto suo ha rilevato che il trasferimento della produzione di diverse componenti del motore da Chemnitz I a Chemnitz II è stata effettuata progressivamente tra il 1996 e il 1998, così che i due stabilimenti hanno prodotto, ciascuno in parallelo, pezzi di motore essenziali (v. allegato B 10 al ricorso nella causa T-143/96).
- 257 Da quanto precede risulta che gli argomenti addotti dai ricorrenti per contestare la classificazione dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e di Chemnitz II come « investimenti di ampliamento » vanno respinti.

c) Sul calcolo costi-benefici dell'investimento

Argomenti delle parti

- 258 I ricorrenti sostengono che l'analisi costi-benefici dell'investimento è effettuata sulla base di documenti incompleti ed è stata motivata in modo insufficiente e/o erroneo.
- 259 Essi deducono, in primo luogo, che la Commissione non ha tenuto conto di alcuni documenti fondamentali. Infatti, essa avrebbe comunicato al signor Sterk, il perito incaricato di effettuare l'analisi, soltanto la documentazione trasmessa dalla Volkswagen nel gennaio 1996, la quale costituiva il semplice completamento dei documenti presentati dalla stessa Volkswagen nel maggio 1993 e nel

maggio 1994. La documentazione del 1996 era quindi incompleta e poteva indurre il perito in errore.

- 260 Nel corso di una riunione svoltasi il 29 maggio 1996 la Volkswagen avrebbe appreso che il perito non era in possesso dei documenti del 1993 e del 1994 e glieli avrebbe comunicati direttamente. Tuttavia, dal breve lasso di tempo intercorso tra l'invio di tali documenti e l'adozione della Decisione, il 26 giugno 1996, nonché dalla Decisione stessa, risulterebbe che il perito non è stato in grado di esaminare la suddetta documentazione.
- 261 Alla luce della perizia, prodotta nel controricorso, i ricorrenti sostengono che il perito non ha avuto il tempo di prendere accuratamente in esame gli svantaggi descritti ai punti 6.1.1, 6.1.3 e da 6.5.2 a 6.5.7 della perizia stessa e, in particolare, l'incentivo per il collegamento alla rete stradale.
- 262 In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che il quinto, sesto, settimo, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo capoverso del punto XII della Decisione non permettono di comprendere il calcolo costi-benefici effettuato, per cui la Decisione viola l'art. 190 del Trattato.
- 263 A loro giudizio, anche se la Commissione non è tenuta ad indicare nella Decisione tutti i fattori rientranti nel calcolo dei costi aggiuntivi d'investimento e di gestione, quelli maggiormente significativi dovrebbero essere indicati ed esposti in cifre, almeno a grandi linee, tanto più nei casi in cui gli aiuti dichiarati incompatibili con il mercato comune sono ingenti.
- 264 In terzo luogo, la Decisione non indicherebbe quali, tra i costi aggiuntivi addotti dalla Volkswagen, non sono stati presi in considerazione. In particolare si sarebbe stimato che se, a breve termine, i dipendenti della VW Sachsen non fossero più

stati retribuiti in base al contratto collettivo dei metalmeccanici della Sassonia, bensì in base alla griglia salariale della Volkswagen, ne sarebbe derivato un incremento dei costi dei salari pari a DM 161,6 milioni. Detto rischio rappresenterebbe un elemento fondamentale, che la Commissione avrebbe completamente ignorato o scartato a torto, senza minimamente menzionarlo nella Decisione. La spiegazione contenuta a questo proposito nel controricorso sarebbe tardiva.

265 I ricorrenti aggiungono che la Commissione ha commesso un errore di fatto osservando, al punto XII, quattordicesimo capoverso, della Decisione, che nel corso del procedimento amministrativo la Volkswagen aveva accettato la sua analisi provvisoria costi-benefici.

266 Nella replica i ricorrenti spiegano che, grazie al controricorso, essi sono in grado di comprendere l'analisi costi-benefici effettuata dalla Commissione. Ciò peraltro non avrebbe rilievo per verificare se la Decisione stessa sia sufficientemente motivata. I ricorrenti ribadiscono che non è questo il caso, dato che l'analisi costi-benefici non è stata allegata alla Decisione. I segreti commerciali contenuti in tale analisi sarebbero quelli dei ricorrenti stessi, e sarebbe quindi stato sufficiente che la Commissione la trasmettesse loro come parte integrante della Decisione.

267 In particolare, la Commissione spiega di aver incaricato la società Plant Location International, controllata dalla società di revisori di impresa Price Waterhouse, di predisporre un progetto di analisi costi-benefici. Tale progetto sarebbe stato verificato e corretto, all'occorrenza, dai competenti servizi della Commissione. La Volkswagen avrebbe avuto contatti con il signor Sterk, il quale si è infine occupato della questione per la Plant Location International, diversi mesi prima dell'adozione della Decisione, specie nel corso delle riunioni svoltesi l'11 aprile e il 29 maggio 1996. Tutte le informazioni rilevanti sarebbero contenute nella documentazione del 1996, fornita dalla Commissione al signor Sterk. Poiché quest'ultimo aveva analizzato la situazione per mesi, venendo quindi a conoscenza di tutti i dettagli del progetto, sarebbe stato in grado di esaminare

rapidamente e in modo completo i documenti del 1993 e del 1994 inviati successivamente dalla Volkswagen.

Giudizio del Tribunale

- 268 Per quanto riguarda, anzitutto, l'asserito difetto di motivazione, in quanto la Decisione non permetterebbe di comprendere il calcolo dell'analisi costi-benefici, occorre ricordare che, secondo giurisprudenza ben consolidata, la motivazione di un atto dev'essere valutata, in particolare, in funzione dell'interesse che il destinatario o altre persone interessate possono avere a ottenere spiegazioni, soprattutto allorché abbiano svolto un ruolo attivo nel procedimento di elaborazione dell'atto impugnato e conoscano i motivi di fatto e di diritto in base ai quali la Commissione ha adottato la Decisione (v., per esempio, sentenza del Tribunale 7 luglio 1999, causa T-106/96, *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commissione*, Racc. pag. II-2155, punto 172). Va ricordato altresì che la Commissione non è tenuta a pronunciarsi, nella motivazione della Decisione, su tutti i punti di fatto e di diritto sollevati dagli interessati nei limiti in cui tenga conto di tutte le circostanze e di tutti gli elementi rilevanti del caso (v. sentenza *British Airways e a. e British Midland Airways/Commissione*, citata, punto 94).
- 269 Nel caso di specie, risulta dal fascicolo che i ricorrenti sono stati associati strettamente al procedimento amministrativo di elaborazione della Decisione. In particolare, essi non hanno contestato il fatto che i successivi progetti di analisi costi-benefici realizzati dalla Commissione dopo il 1992 sono stati loro trasmessi e commentati punto per punto con i loro rappresentanti e con quelli del governo tedesco, in particolare nel corso delle riunioni dell'11 aprile e del 29 maggio 1996 (v. i verbali di tali riunioni, allegati B9 e B12 al controricorso nella causa T-143/96). Sembra inoltre che l'analisi finale costi-benefici su cui si basa la Decisione riprenda, sostanzialmente, quella contenuta nei progetti esaminati

durante le suddette riunioni, e che per di più le modifiche apportate siano favorevoli ai ricorrenti.

- 270 Di conseguenza, né il fatto che la Decisione non riprenda le cifre dettagliate dell'analisi costi-benefici, né il fatto che detta analisi non sia stata allegata alla Decisione costituiscono violazione dell'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato.
- 271 Peraltro, i ricorrenti non hanno dimostrato che il perito della Commissione non ha avuto la possibilità di pronunciarsi sui documenti comunicatigli alla fine di maggio e all'inizio del giugno 1996. Al contrario, va rilevato che la perizia (allegato n. 13 al controricorso nella causa T-143/96) reca l'indicazione « January 22, 1996, revised June, 1996 ». Per di più, la Commissione fa notare giustamente che il fatto che alcuni dei dati trasmessi non siano stati presi in considerazione come costi di investimento o di gestione aggiuntivi non significa che non siano stati esaminati. Lo stesso vale, in particolare, per la domanda delle autorità locali diretta ad ottenere il rimborso della sovvenzione accordata ai ricorrenti, nel 1994, per le spese di raccordo alla rete stradale; in merito a tale questione l'opinione delle ricorrenti viene discussa e respinta dal perito al punto 6.1.1 della sua relazione.
- 272 Per quanto riguarda l'addebito dei ricorrenti relativo al fatto che la Decisione non preciserebbe quali sono i costi aggiuntivi che non sono stati presi in considerazione, esso si confonde con l'addebito attinente al difetto di motivazione e va respinto per le ragioni sopra indicate. Per quanto riguarda, più in particolare, il costo di DM 161,6 milioni che potrebbe derivare dall'applicazione in futuro del contratto collettivo salariale della Volkswagen ai lavoratori di Mosel, giustamente la Commissione ha rilevato che si tratta di un rischio ipotetico che non

poteva essere valutato al momento dell'adozione della Decisione e non poteva, pertanto, essere preso in considerazione nell'analisi costi-benefici.

- 273 Emerge altresì dal verbale della riunione svoltasi il 29 maggio 1996 (allegato n. 12 al controricorso nella causa T-143/96, pag. 3) che la Volkswagen aveva in realtà riconosciuto come l'analisi della Commissione relativa al calcolo dei costi di gestione fosse ragionevole e potesse essere accettata.
- 274 Da quanto precede deriva che gli argomenti dei ricorrenti relativi al calcolo costi-benefici dell'investimento vanno respinti.

d) Sulle maggiorazioni di aiuto

Argomenti delle parti

- 275 I ricorrenti sostengono che la Commissione ha commesso un errore respingendo, a causa dei problemi di sovraccapacità nel settore automobilistico, la possibilità di maggiorazioni di aiuto («top up») in aggiunta alla semplice compensazione degli svantaggi presentati dalla regione.
- 276 La Commissione non avrebbe affrontato la vera questione fondamentale nell'ambito dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, ossia quella dell'incentivo agli insediamenti in una regione svantaggiata. Nel caso di specie, soltanto maggiorazioni di aiuto avrebbero potuto indurre imprese investitrici ad insediarsi

a Mosel e a Chemnitz. La Commissione non avrebbe inoltre tenuto conto del fatto che, secondo la Decisione stessa, sarebbero stati creati o garantiti 3 600 posti di lavoro, né del fatto che l'insediamento di fornitori in loco, nonché altri effetti moltiplicatori per l'economia dei nuovi Länder, avrebbero permesso di crearne altri 20 000.

- 277 Peraltro, la Commissione stessa ammetterebbe che il settore automobilistico soffre di sovraccapacità solo dal 1993. Dato che gli aiuti debbono essere valutati considerando lo stato del mercato al momento della loro erogazione, vale a dire nel marzo 1991, questi problemi di sovraccapacità non avrebbero dovuto essere presi in considerazione e le maggiorazioni d'aiuto avrebbero quindi dovuto essere autorizzate.
- 278 Inoltre, la Decisione conterrebbe una limitazione della capacità produttiva di Mosel II fino al 1997. Pertanto, secondo i ricorrenti, la Commissione non poteva rifiutarsi di acconsentire alle maggiorazioni di aiuto, quanto meno per i reparti presse e carrozzeria grezza.
- 279 La Commissione sostiene che la Decisione spiega come le maggiorazioni di aiuto vengano autorizzate solo quando l'investimento contribuisce a creare problemi di sovraccapacità nel settore interessato. La Commissione avrebbe accuratamente esaminato le sovraccapacità esistenti sin dal 1993 nel settore automobilistico, sulla base di cifre dettagliate. Di conseguenza, non vi sarebbe stato bisogno di valutare isolatamente la necessità di incentivi particolari a Mosel e a Chemnitz.

Giudizio del Tribunale

- 280 Nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale, ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), oppure ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, la Commissione può

tener conto delle conseguenze degli aiuti sul settore interessato (sentenza *Matra/Commissione*, citata, punto 26). Da quanto precede deriva peraltro che la Commissione aveva diritto di prendere in considerazione tutti gli elementi esistenti al momento in cui la Decisione è stata adottata, ossia nel giugno 1996.

281 Nel caso di specie, dal punto XII, primo capoverso, della Decisione risulta che la Commissione tiene debitamente conto della necessità di dar vita ad incentivi agli investimenti in regioni svantaggiate come quelle di Mosel e Chemnitz. Essa infatti spiega che erano già stati autorizzati ingenti aiuti agli investimenti ed aiuti di altro genere quale contributo allo sviluppo della regione e che le regioni di Mosel e Chemnitz potevano beneficiare di aiuti agli investimenti di intensità lorda fino al 33%, sino all'aprile 1991 e, successivamente, fino al 35%.

282 Al punto XI, quinto capoverso, della Decisione, la Commissione spiega però che le maggiorazioni di aiuto o «top up» volte a creare incentivi particolari ad investire nelle regioni svantaggiate non vengono autorizzate allorché l'investimento contribuisca a creare problemi di capacità nel settore in questione. Parimenti, al punto XII, diciannovesimo capoverso, della Decisione, la Commissione sottolinea come, nell'applicare la disciplina comunitaria ai casi in cui un investimento presenta conseguenze negative su un settore nel suo complesso, essa sia sempre stata orientata a limitare rigorosamente gli aiuti all'importo dei costi aggiuntivi netti che l'investitore deve sostenere in una regione svantaggiata.

283 Peraltro, la Decisione indica, in modo preciso e dettagliato, i problemi di notevole sovraccapacità esistenti sin dal 1993 nel settore automobilistico (punto XII, quindicesimo capoverso) e in quale misura tale sovraccapacità sarebbe stata accentuata dagli investimenti di cui trattasi (punto XII, diciottesimo capoverso).

La Commissione tiene conto anche della limitazione della capacità produttiva di Mosel II (punto XII, sedicesimo e diciassettesimo capoverso).

- 284 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, nonché dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione gode in materia, gli argomenti dei ricorrenti relativi alle maggiorazioni degli aiuti vanno respinti.

e) Sulla determinazione degli aiuti autorizzati

- 285 Al punto XII, diciannovesimo capoverso, la Decisione stabilisce che possono essere concessi aiuti, espressi in equivalente-sovvenzione netto, pari al 22,3% per Mosel II e al 20,8% per Chemnitz II, indicando la possibilità di autorizzare premi all'investimento per DM 418,7 milioni per Mosel II e Chemnitz II, e contributi agli investimenti per DM 120,4 milioni per Mosel II e Chemnitz II. In base all'art. 1 della Decisione, la concessione di aiuti a concorrenza di tali importi è compatibile con il mercato comune. Ai sensi dell'art. 2 della Decisione, l'erogazione di ammortamenti straordinari pari a DM 51,67 milioni per Mosel II e Chemnitz II, nonché di premi agli investimenti pari a DM 189,1 milioni per Mosel II e Chemnitz II è incompatibile con il mercato comune.

- 286 Secondo i ricorrenti, la Commissione ha violato l'art. 190 del Trattato poiché non è possibile determinare le somme indicate negli artt. 1 e 2 della Decisione partendo dall'equivalente-sovvenzione netto da essa accolto. Nella Decisione infatti non viene precisato il fattore di attualizzazione utilizzato dalla Commissione. Anche conoscendo tale fattore, in base alle informazioni fornite tardivamente nel controricorso della causa T-143/96, sarebbe impossibile capire

esattamente da quale calcolo provengano le somme indicate agli artt. 1 e 2 della Decisione.

287 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, come poc'anzi osservato, i ricorrenti e il governo tedesco sono stati associati strettamente al procedimento amministrativo e posti quindi in condizione di discutere punto per punto i progetti successivi dell'analisi costi-benefici elaborati dalla Commissione dal 1992. Pur non comparando nella Decisione, il metodo per calcolare l'attualizzazione dell'equivalente-sovvenzione netto utilizzato per determinare l'importo autorizzato degli aiuti e, in particolare, il tasso di attualizzazione («Nominal Discount Rate») del 7,5% figurano però sia nell'analisi costi-benefici allegata alla relazione del perito della Commissione sia nel verbale della riunione del 29 maggio 1996.

288 Dal complesso delle considerazioni che precedono risulta che gli addebiti attinenti alla violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato vanno respinti.

III — *Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento*

Argomenti delle parti

289 I ricorrenti sostengono che la Commissione ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento classificando i reparti di verniciatura e assemblaggio finale

di Mosel II e Chemnitz II come investimenti di ampliamento e, di conseguenza, scegliendo un periodo di riferimento di tre anni per l'analisi costi-benefici. La Commissione avrebbe fatto sorgere in loro l'aspettativa fondata che essa avrebbe vagliato gli aiuti promessi per mezzo di un'analisi costi-benefici basata su un periodo di cinque anni.

- 290 L'affidamento degli operatori economici può essere fatto valere quando un'istituzione comunitaria abbia fatto sorgere in essi fondate aspettative circa il suo futuro comportamento (sentenza della Corte 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44). Parimenti, gli operatori economici che hanno preso disposizioni facendo affidamento sulla situazione giuridica esistente sarebbero tutelati di fronte ad ulteriori modifiche della valutazione di tali disposizioni ad opera delle istituzioni (sentenze della Corte 12 luglio 1989, causa 161/88, Binder/Hauptzollamt Bad Reichenhall, Racc. pag. 2415, punti 21-23; 11 dicembre 1990, causa C-189/89, Spagl, Racc. pag. I-4539, punto 9; e Crispoltoni, citata, punto 21).
- 291 Nel caso di specie, la Commissione avrebbe classificato Mosel II e Chemnitz II come investimenti nuovi o su un sito vergine nel corso di tutto il procedimento amministrativo, dal settembre 1990 fino all'aprile 1996. Al riguardo, i ricorrenti deducono i seguenti elementi:

- nella lettera inviata al governo tedesco il 19 settembre 1990 la Commissione avrebbe chiesto la notificazione di tutti gli aiuti «per il nuovo investimento della Volkswagen»;

- nella lettera con cui informava il suddetto governo di aver deciso l'avvio della procedura d'esame la Commissione avrebbe distinto tra la «conservazione delle unità produttive esistenti» (Mosel I) e la «costruzione di un nuovo stabilimento adiacente» (Mosel II);

- tra il 1992 e il 1994 la Commissione avrebbe effettuato un'analisi costi-benefici per Mosel II e Chemnitz II basata su un periodo di riferimento di cinque anni;

- nella decisione Mosel I la Commissione parlerebbe correntemente dei «nuovi stabilimenti» di Mosel II e Chemnitz II, il che dimostrerebbe come, nonostante i ritardi nella realizzazione del progetto, essa non considerasse tali investimenti come un ampliamento di Mosel I e di Chemnitz I, bensì come investimenti nuovi;

- nella citata Decisione 31 ottobre 1995, 96/179, la Commissione si è riferita a tali progetti come a «nuovi investimenti».

²⁹² I ricorrenti peraltro contestano il fatto che, durante la visita in loco, il 21 e il 22 dicembre 1995, i funzionari e il perito della Commissione avevano spiegato che i progetti Mosel II e Chemnitz II non potevano essere considerati nel loro complesso come investimenti su un sito vergine. L'unica questione rilevante discussa in tale occasione sarebbe stata quella di accertare se gli svantaggi dovessero essere calcolati a partire da un unico punto di riferimento, ossia il

completamento del progetto, o da punti di riferimento diversi, corrispondenti al completamento di ciascun reparto.

293 Sarebbe errato altresì sostenere che, durante la riunione dell'11 aprile 1996, le parti avevano discusso dell'applicazione di un periodo di tre anni per gli svantaggi connessi alla gestione dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II. L'analisi costi-benefici presentata dalla Commissione il 16 aprile 1996 si sarebbe ancora basata su un periodo di cinque anni.

294 Sebbene l'applicazione di un periodo di tre anni per gli svantaggi connessi alla gestione dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II sia stata discussa durante la riunione del 29 maggio 1996, dal relativo verbale risulterebbe chiaramente che i ricorrenti non ne avevano affatto accettato il principio.

295 I ricorrenti sottolineano di non aver mai mutato la concezione dei propri progetti. In ogni caso, sin dall'inizio del 1993 era noto che gli investimenti sarebbero stati distanziati nel tempo. Al momento dell'adozione della decisione Mosel I, nel luglio 1994, la Commissione sarebbe quindi stata a conoscenza delle modifiche dei progetti Mosel II e Chemnitz II adottate dalla Volkswagen. Poiché l'istituzione aveva adottato una Decisione a parte per gli auti a Mosel I, la Volkswagen avrebbe inteso che essa considerava Mosel I e Mosel II come due progetti diversi da trattare separatamente dal punto di vista del regime degli aiuti di Stato. I ricorrenti sostengono, peraltro, che la situazione esistente al momento dell'ado-

zione della Decisione era identica a quella esistente quando è stata adottata la decisione Mosel I. I reparti presse e carrozzeria di Mosel II erano operativi e le carrozzerie grezze ivi prodotte venivano verniciate a Mosel I, dove erano assemblate definitivamente.

296 I ricorrenti sostengono inoltre di aver effettuato ingenti investimenti unicamente nella prospettiva che la Commissione classificasse Mosel II e Chemnitz II come investimenti nuovi. A loro giudizio, al momento in cui è stata adottata la decisione Mosel I era ancora possibile bloccare del tutto gli investimenti nei reparti di verniciatura e assemblaggio finale per trasferirli altrove. I ricorrenti aggiungono che avrebbero effettivamente preso una simile Decisione se avessero saputo, all'epoca, che la Commissione avrebbe classificato tali reparti come investimenti di ampliamento.

297 La Commissione contesta il fatto di aver mai dato l'impressione di voler classificare Mosel II e Chemnitz II come investimenti su un sito vergine.

298 I ricorrenti non potrebbero comunque far riferimento a dichiarazioni precedenti il marzo 1996 poiché queste ultime si basano su una conoscenza incompleta dei fatti. I ricorrenti e/o la Repubblica federale di Germania avrebbero invero

nascosto informazioni rilevanti sino all'ultimo momento, così che la Commissione era priva di dati essenziali per la valutazione dei progetti di investimento.

- 299 Inoltre, i ricorrenti non potrebbero invocare il legittimo affidamento, poiché sapevano che la Commissione avrebbe potuto rifiutare parte degli aiuti autorizzati e, in tal caso, essi avrebbero dovuto rimborsare gli aiuti già applicati illegittimamente. Il bilancio annuale della VW Sachsen al 31 dicembre 1995 dimostrerebbe del resto che i ricorrenti avevano previsto tale eventualità costituendo a tal fine notevoli riserve.

Giudizio del Tribunale

- 300 È giurisprudenza costante che il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere dall'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative (v., per esempio, sentenza del Tribunale 15 dicembre 1994, causa T-489/93, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. II-1201, punto 51). Per contro, nessuno può invocare una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v. sentenze del Tribunale 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-1707, punto 57; e 29 gennaio 1998, causa T-113/96, Edouard Dubois et Fils/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-125, punto 68).

301 Nel caso di specie, è sufficiente rilevare che la Commissione non ha mai garantito che gli investimenti del gruppo Volkswagen in Mosel II e Chemnitz II sarebbero stati classificati complessivamente come investimenti «su un sito vergine».

302 Il fatto che la Commissione si sia riferita ai «nuovi investimenti» o ai «nuovi insediamenti» della Volkswagen durante tutto il procedimento amministrativo, tra il 1990 e il 1996, è privo di rilievo al riguardo, dal momento che tale espressione veniva impiegata nella sua accezione abituale ed era semplicemente diretta a distinguere gli investimenti in Mosel I da quelli in Mosel II, senza prendere posizione sul problema se questi ultimi si dovessero considerare come investimenti di ampliamento o come investimenti su sito vergine, ai sensi della Decisione.

303 Occorre altresì ricordare che nella Decisione sull'avvio della procedura di esame la Commissione ha comunicato al governo tedesco le sue forti preoccupazioni circa la compatibilità degli aiuti controversi con il mercato comune a causa, in particolare, della loro entità apparentemente considerevole (v. supra, punto 26).

304 In ogni caso, la modificazione fondamentale ai progetti apportata dai ricorrenti all'inizio del 1993 e le successive modifiche del 1994 e del 1996 hanno privato di senso le precedenti valutazioni della Commissione e, di conseguenza, le

assicurazioni che essa avrebbe potuto dare circa la classificazione di Mosel II e di Chemnitz II come investimenti di ampliamento o su un sito vergine.

305 Peraltro, i ricorrenti non avevano diritto di avvalersi di un legittimo affidamento finché non avessero fornito alla Commissione tutte le informazioni ad essa necessarie per pronunciarsi in piena cognizione di causa. Di conseguenza, le dichiarazioni e la condotta della Commissione anteriori all'inizio del 1996 non possono aver fatto sorgere aspettative legittime in capo ai ricorrenti.

306 Per di più, dal verbale della riunione dell'11 aprile 1996 (allegato B9 al controricorso nella causa T-143/96, pag. 4) risulta che le discussioni vertevano, in particolare, sul problema se l'analisi costi-benefici dovesse tener conto, per i reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II, dei costi supplementari di gestione per un periodo di tre o cinque anni. Infatti, una volta avute a disposizione tutte le informazioni necessarie alla sua valutazione, la Commissione ha lasciato intendere che gli investimenti dei ricorrenti a Mosel II e Chemnitz II avrebbero potuto non essere classificati, nel loro complesso, come investimenti «su un sito vergine».

307 Da quanto precede risulta che il motivo attinente alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è infondato.

308 I ricorsi vanno pertanto respinti nel loro complesso.

Sulle spese

309 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 87, n. 5, del regolamento di procedura, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se l'altra parte conclude in tal senso. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

310 Da quanto precede risulta che verrà effettuata un'equa valutazione di tali disposizioni decidendo che i ricorrenti sopporteranno le proprie spese, nonché quelle della Commissione, con l'eccezione delle spese sostenute dalla Commissione a causa dell'intervento della Repubblica federale di Germania. La Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese. Essa sopporterà inoltre le spese sostenute dalla Commissione a causa del suo intervento. Il Regno Unito sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Si dà atto ai ricorrenti nella causa T-143/96 della loro rinuncia al ricorso nella parte in cui è diretto all'annullamento dell'art. 2, primo trattino, della Decisione della Commissione 26 giugno 1996, 96/666/CE, relativa ad aiuti della Germania in favore del gruppo Volkswagen per gli stabilimenti di Mosel e Chemnitz.
- 2) I ricorsi sono respinti per il resto.
- 3) I ricorrenti sopporteranno le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla convenuta, escluse le spese causate alla Commissione dall'intervento della Repubblica federale di Germania. La Repubblica federale di Germania supporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione a causa del suo intervento. Il Regno Unito supporterà le proprie spese.

Potocki

Lenaerts

Bellamy

Azizi

Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 dicembre 1999.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Potocki

Indice

Contesto normativo	II- 3672
Fatti all'origine della controversia	II- 3679
Procedimento	II- 3691
Conclusioni delle parti	II- 3694
La ricevibilità del ricorso nella causa T-132/96	II- 3696
Argomenti delle parti	II- 3696
Giudizio del Tribunale	II- 3701
Nel merito	II- 3704
I — Sulla violazione dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato	II- 3705
Argomenti delle parti	II- 3705
Giudizio del Tribunale	II- 3714
II — Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato	II- 3721
Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato	II- 3722
Argomenti delle parti	II- 3722
Giudizio del Tribunale	II- 3724
Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato	II- 3726
Argomenti delle parti	II- 3726
Giudizio del Tribunale	II- 3729
Sulla violazione dell'economia generale dell'art. 92, n. 3, del Trattato	II- 3731
a) Sulla necessità di un esame «ex ante» e sull'applicabilità della disciplina comunitaria	II- 3732
Argomenti delle parti	II- 3732
Giudizio del Tribunale	II- 3736
b) Sulla qualificazione come «investimenti di ampliamento» dei reparti di verniciatura e assemblaggio finale di Mosel II e Chemnitz II	II- 3742
Argomenti delle parti	II- 3742
Giudizio del Tribunale	II- 3746
c) Sul calcolo costi-benefici dell'investimento	II- 3753
Argomenti delle parti	II- 3753
Giudizio del Tribunale	II- 3756

d) Sulle maggiorazioni di aiuto	II - 3758
Argomenti delle parti	II - 3758
Giudizio del Tribunale	II - 3759
e) Sulla determinazione degli aiuti autorizzati	II - 3761
III — Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento	II - 3762
Argomenti delle parti	II - 3762
Giudizio del Tribunale	II - 3767
Sulle spese	II - 3770