SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

9 settembre 1999 *

Nella causa T-110/98,

RJB Mining plc, società di diritto inglese, con sede in Harworth (Regno Unito), con i signori Mark Brealey, barrister, del foro d'Inghilterra e del Galles, e Jonathan Lawrence, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Paul F. Nemitz e Nicholas Khan, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor presso il Ministero federale delle Finanze, in qualità di agente, e dall'avv. Michael Schütte, del foro di Berlino, Graurheindorferstraße 108, Bonn,

Regno di Spagna, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

e

RAG Aktiengesellschaft, società di diritto tedesco, con sede in Essen (Germania), con l'avv. Sven B. Völcker, del foro di Berlino, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 10 giugno 1998, 98/687/CECA, relativa ad aiuti della Germania a favore dell'industria carboniera nel 1997 (GU L 324, pag. 30),

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C.W. Bellamy, J. Pirrung, A.W.H. Meij e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: M.A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 15 dicembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

Normativa

1 Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio vieta, in linea di principio, gli aiuti di Stato accordati ad imprese carboniere. Così l'art. 4 dispone che sono incompatibili col mercato comune del carbone e dell'acciaio e, di conseguenza, proibiti, «alle condizioni previste dal detto Trattato, nell'interno della Comunità: (...) c) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati (...), in qualunque forma (...)».

2 L'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato CECA stabilisce quanto segue:

«In tutti i casi non previsti dal presente Trattato, nei quali una decisione (...) della Commissione appaia necessaria per attuare, mentre è in funzione il mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'articolo 5, uno degli scopi della Comunità, quali sono definiti agli articoli 2, 3 e 4, questa decisione (...) può essere presa con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del Comitato consultivo».

3 In forza di quest'ultima disposizione, l'Alta Autorità e successivamente la Commissione hanno adottato, a partire dal 1965, normative che permettono la concessione di aiuti al settore carboniero. L'ultima della serie di tali normative è la decisione generale della Commissione 28 dicembre 1993, n. 3632/93/CECA, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera (GU L 329, pag. 12; in prosieguo: il «codice del 1993» o il «codice»). Tale codice è stato oggetto del parere conforme del Consiglio, deliberante all'unanimità, sulla base e in seguito a discussione, di una comunicazione della Commissione 27 gennaio 1993, dal titolo «richiesta di parere conforme del Consiglio e consultazione del Comitato CECA ai sensi dell'art. 95 del Trattato CECA concernente un progetto di decisione della Commissione relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera» (in prosieguo: la «comunicazione 27 gennaio 1993»).

4 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del codice «tutti gli aiuti all'industria carboniera (...) concessi dagli Stati membri (...) possono essere considerati aiuti comunitari, e pertanto compatibili con il buon funzionamento del mercato comune, solo se conformi al disposto degli articoli da 2 a 9».

5 L'art. 2, n. 1, del codice — che è compreso anch'esso nella sezione I «Ambito di applicazione e obiettivi generali» — dispone che «gli aiuti concessi all'industria carboniera possono essere considerati compatibili con il buon funzionamento del mercato comune qualora concorrano al conseguimento di almeno uno dei seguenti scopi:

— realizzare, in base ai prezzi del carbone sui mercati internazionali, nuovi progressi verso la redditività, onde ottenere la degressività degli aiuti;

— risolvere i problemi sociali e regionali connessi alla riduzione, totale o parziale, dell'attività di unità produttive;

— agevolare l'adeguamento dell'industria carboniera alle norme di tutela ambientale».

6 A tenore dell'art. 3, n. 1, del codice, «gli aiuti al funzionamento» destinati alla copertura del divario tra il costo di produzione e il prezzo di vendita risultante dalla situazione sul mercato mondiale possono essere considerati compatibili con il mercato comune a determinate condizioni. In particolare, l'aiuto notificato per ogni tonnellata non deve eccedere per ogni impresa o unità produttiva il divario tra il costo di produzione e le entrate prevedibili per il successivo esercizio relativo all'attività carboniera.

7 L'art. 3, n. 2, primo comma, del codice dispone che gli Stati membri che, per gli esercizi relativi all'attività carboniera dal 1994 al 2002, prevedono di concedere

gli aiuti al funzionamento ad imprese carboniere, hanno l'obbligo di trasmettere preliminarmente alla Commissione «un piano di ammodernamento, razionalizzazione e ristrutturazione per il miglioramento della redditività di dette imprese che sarà realizzato mediante la riduzione dei costi di produzione».

8 Secondo l'art. 3, n. 2, secondo comma, del codice, tale piano deve prevedere le opportune misure nonché sforzi per ottenere «una riduzione tendenziale dei costi di produzione, ai prezzi del 1992, nel periodo 1994-2002».

9 L'art. 4 del codice riguarda gli «aiuti per la riduzione d'attività», cioè gli aiuti volti alla copertura dei costi di produzione delle imprese o unità produttive «che non potranno adempiere le condizioni dell'articolo 3, paragrafo 2». Tali aiuti possono essere autorizzati purché si iscrivano in un piano di chiusura.

10 L'art. 5 del codice concerne aiuti per la copertura di oneri eccezionali.

11 La sezione III del codice, intitolata «Procedure di notifica, di esame e di autorizzazione», contiene gli artt. 8 e 9. L'art. 8 recita come segue:

«1. Gli Stati membri che, per gli esercizi relativi all'attività carboniera dal 1994 al 2002, intendono concedere gli aiuti per il funzionamento di cui all'articolo 3, paragrafo 2 e/o gli aiuti per la riduzione di attività di cui all'articolo 4,

trasmettono alla Commissione entro il 31 marzo 1994 un piano di ammodernamento, razionalizzazione e ristrutturazione dell'industria conforme all'articolo 3, paragrafo 2 e/o un piano di riduzione dell'attività conforme all'articolo 4.2.

2. La Commissione valuta la conformità del piano o dei piani agli obiettivi generali fissati all'articolo 2, paragrafo 1, e ai criteri e obiettivi specifici di cui agli articoli 3 e 4.

3. Entro tre mesi dalla notifica dei piani, la Commissione emette un parere sulla conformità degli stessi agli obiettivi generali e specifici, che non implica un giudizio sull'idoneità a raggiungerli (...)».

12 L'art. 9 del codice dispone:

«1. Entro e non oltre il 30 settembre di ogni anno (o tre mesi prima della loro entrata in vigore), gli Stati membri notificano tutti i provvedimenti di natura finanziaria che intendono prendere a favore dell'industria carboniera nel corso dell'anno seguente e ne precisano la natura facendo riferimento agli obiettivi e ai criteri generali stabiliti all'articolo 2 nonché alle diverse forme di aiuto previste negli articoli da 3 a 7. Essi collegano detti interventi ai piani notificati alla Commissione in conformità dell'articolo 8.

2. Entro e non oltre il 30 settembre di ogni anno gli Stati membri notificano l'importo degli aiuti effettivamente versati nel corso del precedente esercizio relativo all'attività carboniera e attestano i conguagli eventualmente intervenuti rispetto agli importi inizialmente notificati.

3. In occasione della notificazione degli aiuti di cui agli articoli 3 e 4, e al momento del calcolo annuale degli aiuti effettivamente versati, gli Stati membri forniscono ogni informazione necessaria alla verifica dei criteri fissati dagli articoli in questione.

4. Gli Stati membri possono erogare gli aiuti programmati solo dopo l'approvazione della Commissione che delibera, in particolare, in funzione degli obiettivi e dei criteri generali di cui all'articolo 2 e dei criteri specifici di cui agli articoli da 3 a 7. Se, a decorrere dalla data di ricevimento della notificazione dei provvedimenti programmati, trascorre un termine di tre mesi senza che la Commissione abbia deliberato, tali provvedimenti possono essere applicati quindici giorni lavorativi dopo l'invio alla Commissione di un preavviso per segnalare l'intenzione di metterli in atto. Ogni richiesta di informazione supplementare da parte della Commissione, che risulti da una notifica insufficiente, rinvia di tre mesi la decorrenza del termine a partire dalla data in cui la Commissione ha ricevuto le informazioni in questione.

5. In caso di decisione negativa, ogni versamento anticipato rispetto all'autorizzazione della Commissione dovrà essere integralmente restituito dall'impresa destinataria e sarà comunque considerato concessione di un vantaggio anomalo, sotto forma di un non giustificato anticipo di tesoreria e, come tale, dovrà essere rimunerato dal destinatario al tasso di mercato.

6. Nell'esame dei provvedimenti così notificati, la Commissione ne valuta la conformità ai piani comunicati in conformità dell'articolo 8 e degli obiettivi enunciati all'articolo 2. Essa può chiedere agli Stati membri di giustificare ogni deviazione dai piani inizialmente presentati e di proporre le necessarie misure correttive.

(...)».

13 A norma dell'art. 12, il codice scade il 23 luglio 2002.

Decisioni singole che approvano aiuti a favore dell'industria carboniera tedesca per gli anni 1994, 1995 e 1996

14 Con lettera 28 dicembre 1993 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione progetti di aiuti finanziari ch'essa intendeva effettuare, ai sensi dell'art. 5 del codice, a favore della sua industria carboniera per il 1994. Di conseguenza, la Commissione ha adottato, il 1° giugno 1994, la decisione 94/573/CECA che autorizza la concessione da parte della Germania di aiuti a favore dell'industria carboniera per l'esercizio 1994 (GU L 220, pag. 10).

15 Con lettera anch'essa 28 dicembre 1993 la Repubblica federale di Germania ha notificato altri aiuti, ai sensi dell'art. 3 del codice, per il 1994. Inoltre, con lettera 29 aprile 1994, essa ha sottoposto alla Commissione un piano di ammodernamento, razionalizzazione e ristrutturazione dell'industria carboniera tedesca. Con decisione della Commissione 13 dicembre 1994, 94/1070/CECA, relativa agli aiuti di Stato tedeschi a favore dell'industria carboniera per l'anno 1994 (GU L 385, pag. 18; in prosieguo: la «decisione 94/1070»), la Commissione ha approvato i provvedimenti finanziari notificati. Tale decisione contiene anche la valutazione, con riguardo agli artt. 2, 3 e 4 del codice, del piano di ammodernamento, razionalizzazione e ristrutturazione sottoposto. Essa è del parere che tale piano è, in linea di principio, conforme agli obiettivi ed ai criteri definiti da tali articoli.

16 Con lettera 25 gennaio 1995 il governo tedesco ha notificato gli aiuti prospettati, conformemente agli artt. 3 e 5 del codice, per il 1995. La Commissione li ha approvati con decisione 4 aprile 1995, 95/464/CECA, relativa agli aiuti di Stato tedeschi a favore dell'industria carboniera per l'anno 1995 (GU L 267, pag. 42).

17 Con lettera 4 aprile 1995 il governo tedesco ha inoltre notificato un provvedimento finanziario supplementare ex art. 3 del codice, per il 1994, il quale è stato approvato con decisione della Commissione 19 luglio 1995, 95/499/CECA, che autorizza la concessione da parte della Germania di aiuti supplementari a favore dell'industria carboniera per l'anno 1994 (GU L 287, pag. 53).

18 Con lettera 5 ottobre 1995 il governo tedesco ha infine notificato gli aiuti finanziari che prevedeva di effettuare, ex artt. 3 e 5 del codice, a favore dell'industria carboniera tedesca per il 1995 ed il 1996. Tali aiuti sono stati autorizzati con decisione della Commissione 30 aprile 1996, 96/560/CECA, relativa agli aiuti di Stato tedeschi a favore dell'industria carboniera per gli anni 1995 e 1996 (GU L 244, pag. 15).

19 Nessuna delle decisioni summenzionate è stata impugnata dalla ricorrente.

La singola decisione impugnata

20 Con lettera 30 settembre 1996 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione, in conformità all'art. 9, n. 1, del codice, aiuti che si prefiggeva di adottare a favore dell'industria carboniera per il 1997. Tali aiuti comprendevano aiuti al funzionamento, per la riduzione di attività e per la copertura di oneri eccezionali ex artt. 3, 4 e 5 del codice. Su richiesta della Commissione, la Repubblica federale di Germania, con lettere 15 ottobre 1996, 5 giugno e 22 ottobre 1997 nonché 27 gennaio e 4 marzo 1998, ha fornito informazioni supplementari al riguardo.

21 Con decisione della Commissione 10 giugno 1998, 98/687/CECA, relativa ad aiuti della Germania a favore dell'industria carboniera nel 1997 (GU L 324, pag. 30; in prosieguo: la «decisione impugnata»), questi aiuti sono stati autorizzati per un importo pari a 10,4 miliardi di DEM. In tale decisione la Commissione rileva, segnatamente, ch'essa ha valutato, a norma dell'art. 9, n. 6, del codice, la conformità degli aiuti prospettati al piano tedesco che era stato oggetto di un parere favorevole con la decisione 94/1070.

22 È assodato che gli aiuti cui si riferisce la decisione impugnata sono stati versati prima della loro autorizzazione.

Fatti all'origine della controversia e procedimento

23 La ricorrente è una società mineraria privata stabilita nel Regno Unito che ha ripreso per l'essenziale la gestione mineraria della British Coal. Dato che la comparsa di fonti alternative di energia e l'aumento delle importazioni di carbone non comunitario hanno avuto per effetto che la domanda di carbone nel Regno Unito — il mercato «tradizionale» della ricorrente — si è considerevolmente contratta dal 1990, la ricorrente ha tentato di trovare, in particolare in Germania, un mercato per una parte della sua produzione in eccesso.

24 Come la Commissione ha precisato nella relazione intermedia 8 maggio 1998 [COM(1998) 288 def.], sottoposta al Consiglio in conformità all'art. 10, n. 2, del codice e relativa alle esperienze nell'applicazione di quest'ultimo (in prosieguo: la «relazione intermedia»), la produzione comunitaria di carbone è diminuita, nel corso degli anni 1992-1996, da 184 milioni di tonnellate (1992) sino a 128 milioni di tonnellate (1996). Nel Regno Unito la produzione è passata da 84 milioni di tonnellate nel 1992 a 50 milioni di tonnellate nel 1996, mentre la produzione in Germania è diminuita da 72 a 53 milioni di tonnellate nel corso del medesimo periodo (pag. 5 della relazione).

25 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 20 luglio 1998, la ricorrente ha presentato il presente ricorso avverso la decisione impugnata.

26 Con atto introduttivo depositato il medesimo giorno, la ricorrente ha presentato un secondo ricorso, diretto all'annullamento di tre decisioni della Commissione che autorizzano gli aiuti del Regno di Spagna nell'industria carboniera per gli anni 1994-1996, 1997 e 1998. Tale ricorso è stato iscritto col n. T-111/98.

27 Con atti separati, presentati ugualmente il 20 luglio, la ricorrente ha chiesto la concessione di provvedimenti provvisori nelle due cause (T-110/98 R e T-111/98 R).

28 Con atti separati, depositati il 18 settembre 1998, la ricorrente ha presentato, nelle due cause principali, domande dirette all'adozione di determinate misure d'istruzione e di organizzazione del procedimento. Essa ha chiesto, segnatamente, di disporre l'applicazione dell'art. 55 del regolamento di procedura e di far decidere tali cause con priorità, per il motivo ch'esse riguardavano le basi stesse della disciplina CECA degli aiuti di Stato nel settore carboniero e che le sentenze da pronunciare sarebbero state rilevanti anche per i futuri aiuti nel settore in parola.

29 Nelle osservazioni presentate il 15 ottobre successivo, la Commissione ha parzialmente accolto tale punto di vista procedurale proponendo al Tribunale di trattare con priorità talune questioni di diritto sollevate dai ricorsi e di pronunciare sentenze interlocutorie limitate a tali questioni.

30 In seguito a tali osservazioni la ricorrente ha precisato, con telecopia 20 ottobre 1998, che le misure d'istruzione e di organizzazione del procedimento richieste nonché i procedimenti sommari diverrebbero inutili se il Tribunale fosse disposto a pronunciare sentenze interlocutorie sulle questioni di mero diritto, identiche nelle due cause T-110/98 e T-111/98, cioè:

— se alla Commissione sia consentito dal codice autorizzare a posteriori un aiuto che è già stato versato senza previa approvazione;

— se alla Commissione sia consentito, a norma dell'art. 3 del codice, autorizzare la concessione di un aiuto al funzionamento, alla sola condizione che tale aiuto permetta alle imprese beneficiarie di ridurre i loro costi di produzione e di realizzare la degressività degli aiuti, senza che le stesse abbiano ragionevoli opportunità di ottenere la redditività in un futuro prevedibile.

31 Nell'attesa di un accordo sul procedimento da seguire, la ricorrente, con telecopia 22 ottobre 1998, ha rinunciato agli atti del procedimento sommario nelle due cause T-110/98 R e T-111/98 R.

32 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha ammesso il principio di una limitazione dell'oggetto delle controversie e della simultanea accelerazione dei procedimenti in seguito a domande concordanti delle due parti. Esso ha deciso di organizzare una riunione informale con le parti ai fini di una discussione sul corso ulteriore del procedimento.

33 In occasione di tale riunione, il 27 ottobre 1998, la ricorrente ha annunciato di non presentare la replica nella causa T-110/98 e le parti hanno convenuto di limitare, ai fini del presente procedimento, l'oggetto del litigio ai due motivi di diritto menzionati al punto supra, quali sono stati dibattuti nel ricorso e nel controricorso. Conseguentemente, il presidente ha segnalato alle parti ch'esse avrebbero fruito di più tempo all'udienza per svolgere i loro argomenti. Inoltre, le parti hanno presentato una richiesta congiunta diretta ad ottenere, a norma dell'art. 77, lett. c), del regolamento di procedura, la sospensione della causa T-111/98, largamente analoga alla presente causa.

34 Con decisione 28 ottobre 1998 il presidente della Prima Sezione ampliata ha fissato al 15 dicembre 1998 la data dell'udienza della fase orale nella causa T-110/98.

35 Con ordinanza del presidente 28 ottobre 1998, il procedimento nella causa T-111/98 è stato sospeso sino alla pronuncia della sentenza nella causa T-110/98.

36 Con ordinanze dello stesso giorno e del 25 novembre 1998, il presidente ha ammesso la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e la società RAG Aktiengesellschaft ad intervenire nella causa T-110/98 a sostegno delle conclusioni della Commissione.

37 Il 16 e 24 novembre ed il 9 dicembre 1998 rispettivamente, il Regno di Spagna, la Repubblica federale di Germania e la società RAG Aktiengesellschaft hanno presentato le loro memorie d'intervento.

38 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 15 dicembre 1998.

39 In tale occasione la Commissione — che aveva eccepito, nel controricorso, la parziale irricevibilità del motivo fondato sulla violazione dell'art. 3 del codice — ha dichiarato ch'essa rinunciava, nel contesto del presente procedimento limitato a questioni di diritto, a far valere che la non impugnabilità della decisione 94/1070 ostava a che si rimettessero in questione gli aiuti al funzionamento controversi che rientravano nel piano tedesco pluriennale per gli anni 1994-2002 e che, quindi, erano stati definitivamente autorizzati dalla decisione in parola.

Conclusioni delle parti

40 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

41 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

42 Le intervenienti concludono che il Tribunale voglia:

— rispondere alle questioni di diritto sollevate nel senso che, da un lato, la Commissione ha il potere, a norma del codice del 1993, di autorizzare un aiuto di Stato anche se quest'ultimo è già stato versato prima dell'adozione della decisione di autorizzazione e che, dall'altro, l'art. 3 del codice non impone alcun accertamento relativo alla redditività dell'impresa interessata;

— di conseguenza, respingere il ricorso.

In diritto

43 Il Tribunale deve anzitutto rilevare che la ricorrente non ha contestato, in occasione del presente procedimento, né la legittimità del codice del 1993 né l'esattezza delle valutazioni effettuate dalla Commissione sul piano storico, economico e giuridico nella sua comunicazione 27 gennaio 1993 (v. supra, punto 3). Pertanto, l'esame dei due motivi sollevati dalla ricorrente si collocherà, segnatamente, nel contesto delle disposizioni applicabili di tale codice, tenendo conto della detta comunicazione.

Sul motivo fondato sul difetto di competenza della Commissione ad autorizzare a posteriori un aiuto già versato

Argomenti delle parti

44 La ricorrente ritiene che, nella misura in cui gli aiuti presi in considerazione dalla decisione impugnata siano stati concessi dalla Repubblica federale di Germania alle imprese beneficiarie prima della data della loro autorizzazione, il codice del 1993 non consentisse alla Commissione di approvarli a posteriori.

45 In proposito, essa ricorda che, a norma dell'art. 1, n. 1, del codice, aiuti concessi all'industria carboniera possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con il buon funzionamento del mercato comune «solo se conformi al disposto degli articoli da 2 a 9». Il testo chiaro in parola subordinerebbe imperativamente l'autorizzazione di un aiuto di Stato all'osservanza, in particolare, dell'art. 9 del codice.

46 La ricorrente precisa che l'art. 9, n. 1, del codice stabilisce la regola generale della previa approvazione e prevede soltanto un'eccezione: quella di cui al n. 4, che però non trova applicazione nel caso di specie.

47 La ricorrente ritiene che l'inclusione nel codice del procedimento eccezionale di cui all'art. 9, n. 4, consenta di dedurre a contrario che la Commissione non ha il potere di approvare in un altro caso un aiuto già concesso. Infatti, se la

Commissione avesse il potere di approvare un aiuto già accordato, sarebbe vanificato l'intero procedimento di notifica previa e l'efficacia del regime di controllo preventivo istituito dal codice, agli artt. 8 e 9, risulterebbe considerevolmente ridotta.

48 La ricorrente sottolinea che, in quanto deroga all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA — che proibisce qualsiasi aiuto di Stato —, il codice, e in particolare l'espressione «solo se conformi al disposto degli artt. da 2 a 9» di cui all'art. 1, n. 1, dev'essere oggetto di interpretazione restrittiva.

49 Peraltro, il tenore del medesimo art. 1, n. 1, in quanto impone l'osservanza delle disposizioni dell'art. 9 come condizione preliminare di qualsiasi autorizzazione, sarebbe cambiato in rapporto al testo del precedente codice sugli aiuti all'industria carboniera, cioè la decisione della Commissione 30 giugno 1986, n. 2064/86/CECA, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera (GU L 177, pag. 1; in prosieguo: il «codice del 1986»). In effetti, l'art. 1 di tale codice del 1986 imporrebbe solo il rispetto degli «obiettivi e criteri degli articoli da 2 a 8», senza riferirsi agli artt. 9 e 10 relativi alle procedure di notifica, di esame e di autorizzazione.

50 La ricorrente ne inferisce che il regime procedurale stabilito dal codice del 1993 è stato considerevolmente rafforzato rispetto a quello della decisione del 1986. Il preambolo del codice del 1993 confermerebbe tale tendenza di un rafforzamento delle condizioni di autorizzazione, come risulta dal punto IV, ultimo comma, secondo cui, «imperativamente, nessun contributo, totale o parziale, deve essere concesso prima dell'autorizzazione esplicita della Commissione».

51 Quanto all'art. 9, n. 5, del codice, la ricorrente considera che tale disposizione sia applicabile soltanto nel contesto del procedimento dell'art. 9, n. 4. Di conseguenza — e con riguardo all'ultimo comma del preambolo del codice — il testo

in parola non può interpretarsi nel senso che conferisce agli Stati membri il diritto di versare un aiuto prima della sua autorizzazione.

52 La ricorrente ammette che, nel settore del Trattato CE, la Corte ha dichiarato che il difetto di notifica non rendeva l'aiuto intrinsecamente illegittimo nel senso che non dispensava la Commissione dalla ricerca se l'aiuto fosse di fatto compatibile col mercato comune (sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/ Commissione, Racc. pag. I-307; in prosieguo: la «sentenza Boussac»). La ricorrente sottolinea tuttavia che la Corte è pervenuta a tale conclusione analizzando i poteri e le responsabilità rispettivamente della Commissione e degli Stati membri (sentenza Boussac, punto 12). Sarebbe quindi essenziale non mettere in non cale i poteri e le responsabilità che il Trattato CECA ed il codice del 1993 assegnano agli Stati membri ed alla Commissione. In tale contesto, la ricorrente sostiene che numerosi elementi differenziano la disciplina degli aiuti di Stato nel Trattato CE e quella istituita dal Trattato CECA.

53 In primo luogo, la Corte avrebbe statuito che il divieto generale enunciato al n. 1 dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) non è né assoluto né incondizionato, poiché il n. 3 di tale articolo conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale al fine di esentarne un aiuto. Al contrario, la regola di base dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA vieterebbe in modo incondizionato ed assoluto la concessione di aiuti di Stato. Diversamente dal Trattato CE, il Trattato CECA disporrebbe quindi l'intrinseca illegittimità dell'aiuto di Stato.

54 In secondo luogo, diversamente dagli artt. 92 del Trattato CE e 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE), che forniscono una base di esame dell'aiuto, il codice del 1993 dovrebbe essere interpretato alla luce del detto art. 4, lett. c), cioè in quanto deroga a tale articolo, in maniera restrittiva. Inoltre il codice, essendo stato adottato sul fondamento dell'art. 95 del Trattato CECA, costituirebbe una base giuridica derogatoria, limitata e secondaria. La base giuridica di esenzione dell'aiuto sarebbe pertanto la previa autorizzazione.

55 In terzo luogo, la Corte avrebbe rilevato che il Consiglio sino ad allora non aveva adottato, sulla base dell'art. 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE), alcun regolamento d'attuazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE (punto 14 della sentenza Boussac). Orbene, nel caso di specie, il codice del 1993 stabilirebbe condizioni di esenzione fisse e dettagliate, quali dovrebbero figurare in un regolamento di applicazione dei detti articoli. Su tale punto, il regime istituito a norma del Trattato CECA sarebbe quindi diverso da quello del Trattato CE. In particolare, le caratteristiche di specialità e completezza dell'art. 9 del codice escluderebbero qualsiasi trasposizione automatica della soluzione di cui alla sentenza Boussac. Secondo la ricorrente, siffatta normativa del codice diverrebbe globalmente inefficace se la Commissione, nel settore del Trattato CECA, potesse fondarsi su tale pronuncia.

56 La ricorrente ricorda infine che la Corte ha dichiarato che l'ultima frase del n. 3 dell'art. 93 del Trattato CE costituisce la salvaguardia del sistema di controllo istituito da questo articolo, il quale è essenziale per garantire il funzionamento del mercato comune (sentenza Boussac, punto 17). Essa ritiene che tale motivazione copra, a maggior ragione, il settore molto più severo del Trattato CECA.

57 A sostegno della sua tesi la ricorrente cita numerose pronunce della Corte e del Tribunale.

58 In primo luogo, essa si appoggia alla sentenza del Tribunale 25 settembre 1997, causa T-150/95, UK Steel Association/Commissione (Racc. pag. II-1433, punti 95 e 101), con cui una decisione della Commissione che autorizzava, sulla base della decisione 27 novembre 1991, n. 3855/91/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 362, pag. 57; in prosieguo: il «quinto codice siderurgia»), aiuti di Stato è stata annullata per il motivo che non era stata osservata una delle condizioni di base preliminari per la compatibilità di tali aiuti con il corretto funzionamento del mercato comune in materia di ambiente.

59 Essa rinvia, in secondo luogo, alla sentenza del Tribunale 31 marzo 1998, causa T-129/96, Preussag Stahl/Commissione (Racc. pag. II-609), concernente anch'essa il quinto codice siderurgia e segnatamente l'art. 1, nn. 1 e 3, secondo cui tutti gli aiuti previsti dallo stesso codice «possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con il corretto funzionamento del mercato comune, soltanto se conformi alle disposizioni degli articoli da 2 a 5», essendo precisato che siffatti aiuti «possono essere concessi soltanto in conformità delle procedure dell'articolo 6», «il termine di scadenza per il pagamento degli aiuti [regionali agli investimenti] di cui all'art. 5 [essendo] il 31 dicembre 1994». Il Tribunale avrebbe dichiarato che, dopo la scadenza del 31 dicembre 1994, la Commissione non era più competente ad approvare gli aiuti, per il motivo che risultava dalla struttura delle disposizioni procedurali del quinto codice siderurgia ch'essa doveva disporre di un termine di almeno sei mesi per pronunciarsi sui progetti di aiuto notificati e che gli aiuti potevano essere attuati dopo essere stati previamente autorizzati. Secondo la ricorrente, l'insegnamento che da tale sentenza va tratto per il caso di specie è che la previa autorizzazione va considerata come una condizione di procedura da osservare rigorosamente.

60 La ricorrente ricorda, in terzo luogo, che la rigorosa osservanza delle condizioni procedurali s'impone anche nel settore delle esenzioni per categoria a norma del n. 3 dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE), il che, a suo avviso, può essere messo a confronto con le condizioni procedurali oggetto della presente controversia. Così la Corte, nella sentenza 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis (Racc. pag. I-935, punti 39 e 46), e l'avvocato generale Van Gerven, nelle sue conclusioni in occasione di tale causa (Racc. pag. I-955), avrebbero sottolineato la necessità di un'interpretazione rigorosa delle condizioni di un'esenzione siffatta. La ricorrente sostiene che il medesimo ragionamento osta a che non si prendano in considerazione i termini dell'art. 1, n. 1, del codice «solo se [gli aiuti sono] conformi al disposto degli artt. da 2 a 9». In tale contesto, la ricorrente rinvia ancora alla sentenza della Corte 10 luglio 1980, causa 30/78, Distillers Company/Commissione (Racc. pag. 2229).

61 La ricorrente rinvia infine all'ordinanza 3 maggio 1996, causa C-399/95 R, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2441), concernente di nuovo il quinto codice siderurgia, secondo cui il presidente della Corte ha sottolineato la

particolare sensibilità del settore siderurgico, l'importanza dell'obbligo degli Stati membri di notificare alla Commissione i rispettivi progetti di aiuto e l'obbligo di subordinare la concessione di qualsiasi aiuto alla previa presa di posizione della Commissione (punti 53-55 dell'ordinanza).

62 La Commissione e le intervenienti a sostegno delle sue conclusioni ritengono invece che il versamento di un aiuto non sia di ostacolo all'ulteriore autorizzazione di quest'ultimo in base al codice del 1993. Infatti, la formulazione letterale espressa dell'art. 9, n. 5, del codice ammetterebbe la possibilità che un aiuto possa essere versato prima della sua autorizzazione e determinerebbe la conseguenza di un siffatto versamento prevedendo che l'importo dell'aiuto va restituito solo «in caso di decisione negativa».

63 Esse concludono che, nell'ipotesi di versamento anticipato, la Commissione ha non soltanto il potere, ma anche il dovere di esaminare la compatibilità dell'aiuto col mercato comune. Infatti tale situazione, soggetta al Trattato CECA, non si distinguerebbe da quella disciplinata dal Trattato CE.

64 Quanto alle implicazioni della sentenza Boussac, la Commissione precisa che, sino alla pronuncia di tale sentenza, essa riteneva che l'assenza di notifica di per se stessa implicasse il recupero dell'aiuto senza alcun esame supplementare. Orbene, la sentenza Boussac dimostrerebbe che il versamento anticipato non impedisce l'autorizzazione di un aiuto. Se la Commissione avesse voluto agire di modo che la posizione da essa sostenuta in tale causa prevalesse nel codice del 1993, sarebbe occorso che essa vi inserisse una disposizione a tal fine e che si munisse del potere di dichiarare un aiuto incompatibile col mercato comune per il solo fatto dell'assenza di notifica. Orbene, essa avrebbe semplicemente previsto, sulla base dell'art. 9, n. 5, che il versamento anticipato dovesse implicare la restituzione dell'aiuto, maggiorato di interessi, in caso di decisione negativa.

Giudizio del Tribunale

65 Va anzitutto constatato che nessuna disposizione del codice vieta alla Commissione di esaminare la compatibilità di un progetto di aiuto col mercato comune, per il solo fatto che lo Stato membro il quale ha notificato tale progetto ha già versato l'aiuto senza attenderne la previa autorizzazione.

66 In secondo luogo, occorre ricordare che, a tenore dell'art. 1, n. 1, del codice, gli aiuti «possono essere considerati aiuti comunitari, e pertanto compatibili con il buon funzionamento del mercato comune, solo se conformi al disposto degli articoli da 2 a 9». Tale testo è diretto a definire, con un rinvio globale, «aiuti comunitari» i provvedimenti finanziari progettati dagli Stati membri che sono conformi «al disposto degli articoli da 2 a 9» del codice.

67 La lettura degli articoli da 2 a 9 del codice rivela che un gran numero delle disposizioni ivi contenute riguardano effettivamente la natura stessa degli interventi finanziari in questione. Così, secondo l'art. 2, n. 1, tali interventi devono poter concorrere al conseguimento di taluni scopi. Parimenti, gli artt. da 3 a 7 elencano numerose categorie di aiuti che possono considerarsi di per sé stesse compatibili col mercato comune.

68 Risulta tuttavia che gli artt. da 2 a 9 implicano anche disposizioni di carattere procedurale. Così l'obbligo per gli Stati membri di notificare ogni anno l'importo globale degli aiuti effettivamente versati nel corso del precedente esercizio relativo all'attività carboniera (art. 9, n. 2) non ha alcuna incidenza sulla questione se un singolo progetto finanziario presenti caratteristiche tali da

designarlo come aiuto comunitario. Tale constatazione vale anche per le disposizioni che obbligano la Commissione a procedere a determinati esami specifici o ad emettere pareri (artt. 3, n. 2, terzo comma, e 8, nn. 2 e 3, prima frase).

69 Ne consegue che il rinvio dell'art. 1, n. 1, agli artt. da 2 a 9 del codice si riferisce a due tipi di disposizioni, cioè disposizioni sostanziali, da un lato, e disposizioni procedurali, dall'altro. Se le prime, in quanto si riferiscono alle caratteristiche di un aiuto, possono determinare definitivamente la compatibilità di quest'ultimo col mercato comune, l'incidenza delle seconde sull'esame di un aiuto dipende, per ciascuna disposizione, dalla funzione assegnatale nel sistema del codice.

70 Orbene, a tale proposito, va dichiarato che le disposizioni dell'art. 9 del codice sono nel loro complesso dirette non già a determinare le caratteristiche di un aiuto, ma a disciplinare le modalità procedurali della sua notifica, del suo esame, della sua autorizzazione e messa in esecuzione.

71 È certo incontestabile che l'art. 1, n. 1, del codice del 1986 rinviava, per la definizione degli aiuti comunitari, soltanto alle disposizioni sostanziali (artt. da 2 a 8), dettando in un'altra disposizione che tali aiuti dovevano essere attuati nel rispetto delle disposizioni procedurali (artt. 9 e 10). Tuttavia, il mero fatto che nel codice del 1993 due distinti rinvii siano stati sostituiti da un rinvio globale alle disposizioni sostanziali e procedurali messe insieme non può avere come effetto di trasformare le disposizioni procedurali in disposizioni sostanziali. Tenuto conto di quanto più sopra esposto, può trattarsi soltanto di un semplice cambiamento di presentazione generale rispetto al precedente codice.

72 Tale disamina è corroborata dall'origine del codice del 1993. Infatti, la comunicazione 27 gennaio 1993 (v. punto 3 supra), sul cui fondamento tale

codice è stato approvato dal Consiglio, non contiene alcun elemento che rifletta l'intenzione del legislatore di innalzare disposizioni procedurali al rango di disposizioni sostanziali con la conseguenza che la valutazione nel merito di un aiuto comunitario divenga oramai funzione dell'osservanza delle formalità al riguardo prescritte.

73 Proprio al contrario, secondo tale comunicazione, il nuovo codice, oltre ad iscriversi nella continuità della politica carboniera comunitaria, doveva anche preparare l'inserimento del settore carboniero nel Trattato CE (pag. 2). Tale constatazione permette di concludere che non ci si prefiggeva di abbandonare la distinzione tra le disposizioni sostanziali e quelle procedurali, quale figurava nel codice del 1986 e quale si trova nella disciplina degli artt. 92 e 93 del Trattato CE. È logico pertanto che lo stesso testo del codice del 1993, ad eccezione del rinvio globale più sopra esaminato, mantenga una distinzione siffatta.

74 Quanto alle conseguenze giuridiche di una violazione del principio relativo alla procedura di previa autorizzazione, va ricordato che l'art. 9, n. 5, del codice prevede che, «in caso di decisione negativa, ogni versamento anticipato rispetto all'autorizzazione della Commissione dovrà essere integralmente restituito». Tale disposizione, in quanto subordina espressamente il rimborso dell'aiuto versato in anticipo alla condizione che la Commissione abbia adottato una decisione negativa, implica necessariamente che quest'ultima possa prendere una decisione di autorizzazione.

75 Peraltro, la tesi della ricorrente secondo cui nel n. 5 rientrano soltanto i casi disciplinati dal n. 4 dell'art. 9 è contraddetta dalla formulazione letterale del n. 5 che si applica esplicitamente a «qualsiasi versamento». Essa è inoltre in contrasto con la struttura interna dell'art. 9, dato che la disposizione enunciata dal n. 5 è oggetto di un paragrafo distinto ed autonomo nel sistema di tale articolo e non rientra affatto nel n. 4.

76 Su un piano più generale, va constatato che, se il divieto di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA è formulato più rigorosamente di quello dell'art. 92 del Trattato CE, le disposizioni sostanziali e procedurali contenute nel codice del 1993 e la disciplina stabilita dagli artt. 92 e 93 del Trattato CE non presentano differenze in linea di principio. Conseguentemente, non sarebbe giustificato interpretare le disposizioni del codice del 1993, rispetto all'art. 4, lett. c), del Trattato CECA più restrittivamente di quelle dell'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato CE con riguardo al n. 1 di tale articolo.

77 Orbene, va ricordato che la Corte ha dichiarato che la violazione degli obblighi procedurali di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato CE, non è tale da esonerare la Commissione dall'esame della compatibilità di un aiuto tenendo conto dell'art. 92, n. 2, del Trattato CE e che la Commissione non può dichiarare tale aiuto illegittimo senza aver accertato se esso sia o meno compatibile col mercato comune (v. le sentenze della Corte Boussac, punti 21-23, e, più esplicitamente, 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-959, punto 20, nonché 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, punto 13).

78 Tale interpretazione, che obbliga la Commissione a procedere ad un esame a posteriori, conduce necessariamente a risolvere affermativamente la questione se essa abbia il potere di approvare a posteriori un aiuto versato prima della sua autorizzazione. In altri termini, niente imponeva alla Commissione di applicare, nel caso di specie, una linea di condotta più restrittiva, in materia procedurale, di quella indicata dalla giurisprudenza menzionata nel paragrafo precedente.

79 Date le peculiarità del caso di specie, rientrante nel regime di aiuti a favore dell'industria carboniera, è irrilevante l'insegnamento che la ricorrente intende trarre dalle citate sentenze Delimitis e Distillers Company/Commissione, relative agli artt. 85 del Trattato CE e 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE), alle esenzioni per categoria ed alle esenzioni individuali.

80 Quanto alla giurisprudenza elaborata con riguardo al quinto codice siderurgia, citata dalla ricorrente nel presente contesto, va rilevato che il settore siderurgico è caratterizzato dalla competitività delle imprese operanti sul mercato. Invece il settore carboniero è contrassegnato, a partire dal 1965, dalla necessità per l'industria comunitaria di ottenere costanti appoggi finanziari e dall'assenza strutturale di competitività di tale industria (comunicazione 27 gennaio 1993, pagg. 2 e ss., segnatamente pag. 10). Orbene, il presidente della Corte ha precisamente sottolineato, nella citata ordinanza Germania/Commissione (punti 54, 57 e 80), che il settore siderurgico è particolarmente sensibile alle perturbazioni del funzionamento della concorrenza al suo interno, poiché il regime degli aiuti a tale settore ha lo scopo di garantire la sopravvivenza delle imprese efficienti e non il mantenimento di imprese che non potrebbero sopravvivere in condizioni normali di mercato. Dato che, quindi, la disciplina del settore siderurgico in materia di aiuti di Stato è più rigorosa di quella del settore carboniero, siffatta giurisprudenza non è trasponibile al caso di specie.

81 Quanto alla citata sentenza UK Steel Association/Commissione, è sufficiente ricordare che il Tribunale ha annullato la decisione impugnata in tale causa per il motivo che la Commissione aveva posto in non cale una tra le disposizioni sostanziali del quinto codice siderurgia ed autorizzato aiuti che, in verità, non potevano considerarsi compatibili con il corretto funzionamento del mercato comune. Nel caso di specie trattasi invece dell'applicazione delle disposizioni procedurali del codice del 1993.

82 Infine, secondo la citata sentenza Preussag Stahl/Commissione, il Tribunale si è fondato sulla limitazione temporale del periodo in cui gli aiuti controversi in tale causa potevano considerarsi compatibili col mercato comune per dedurne che l'autorizzazione da parte della Commissione di tali aiuti doveva anch'essa essere accordata nel corso di tale periodo (punti 38-43). Orbene, gli aiuti controversi possono ritenersi aiuti comunitari, compatibili col mercato comune, sino al 2002. Conseguentemente, la decisione impugnata che ha concesso l'autorizzazione di tali aiuti nel 1998 non è per nulla toccata dalla problematica al centro della citata sentenza Preussag Stahl/Commissione.

83 Per tutte le ragioni precedentemente esposte, va respinto il motivo fondato sull'asserito difetto di competenza della Commissione ad autorizzare a posteriori un aiuto già versato, com'è formulato al punto 30, primo trattino, supra.

Sul motivo fondato sulla violazione dell'art. 3 del codice del 1993

Argomenti delle parti

84 In via preliminare, la ricorrente ritiene che gli aiuti di Stato versati in Germania ed autorizzati dalla Commissione, da un lato, condannino all'insuccesso i suoi tentativi di accedere al mercato tedesco e, dall'altro, influenzino artificialmente i prezzi del mercato mondiale, il che impedisce alla sua produzione di divenire più concorrenziale sia sul mercato britannico, sia sul mercato mondiale. Essa precisa che, dopo aver proceduto ad una ristrutturazione, senza ricevere aiuti di Stato, essa è divenuta molto competitiva e pratica prezzi vicini al livello mondiale. Orbene, essa sarebbe esposta alla concorrenza delle imprese tedesche le quali, in quanto beneficiarie di tali aiuti, potrebbero offrire prezzi inferiori ai suoi.

85 La ricorrente considera che, approvando, a norma dell'art. 3 del codice, aiuti al funzionamento senza aver esaminato la redditività di ciascuna impresa beneficiaria, la Commissione abbia violato il Trattato CECA e commesso un errore manifesto. Infatti, come risulta dall'art. 3, n. 2, e dall'art. 4 nonché dal preambolo del codice, occorrerebbe distinguere l'aiuto al funzionamento (art. 3) dall'aiuto destinato a permettere la cessazione della produzione (art. 4). Conformemente all'art. 2, n. 1, primo trattino, del codice, soltanto le imprese idonee a divenire redditizie in un futuro prevedibile potrebbero fruire di aiuti al funzionamento.

86 La ricorrente ne inferisce che l'art. 3 del codice esclude la concessione di aiuti al funzionamento ad imprese per il solo motivo che quest'ultime si prefiggono di

ridurre i loro costi di produzione. Quando non sussista alcuna prospettiva di redditività, l'unico aiuto prospettabile sarebbe quello previsto all'art. 4 del codice, subordinato alla presentazione di un piano di chiusura che arrivi a scadenza di qui al 2002.

87 Secondo la ricorrente, tale distinzione di principio tra l'art. 3 e l'art. 4 del codice è confermata dal preambolo: ai sensi del punto III, decimo comma, unicamente nella misura in cui le imprese non possono sperare di progredire verso una maggiore redditività economica, alla luce dei prezzi del carbone sui mercati internazionali, i sistemi di aiuti dovrebbero permettere di attenuare le conseguenze sociali e regionali delle chiusure. Secondo il punto III, undicesimo comma, del preambolo, occorre non soltanto creare le condizioni per una concorrenza più sana, ma anche migliorare a lungo termine, a livello comunitario, la competitività di questo settore rispetto al mercato mondiale.

88 La ricorrente aggiunge che la sua tesi è confortata dagli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà elaborati dalla Commissione (GU 1994, C 368, pag. 12; in prosieguo: gli «orientamenti»). In proposito, essa si riferisce segnatamente al paragrafo 3.2.2, punto i), secondo cui la condizione sine qua non di qualunque piano di ristrutturazione è che lo stesso deve garantire il ripristino, entro un lasso di tempo ragionevole, dell'efficienza economico-finanziaria a lungo termine e della competitività dell'impresa, sulla base di ipotesi realistiche circa le condizioni operative future. In tale contesto, la ricorrente rinvia alla citata sentenza UK Steel Association/Commissione.

89 Quanto alla nozione di redditività, la ricorrente, rinviando agli orientamenti, precisa che con ciò bisogna intendere non già la competitività dell'impresa interessata al momento della concessione dell'aiuto, ma la capacità per la medesima di pervenire, entro un lasso di tempo ragionevole e sulla base di ipotesi realistiche quanto alla futura operatività, ad una situazione in cui essa sia in grado di affrontare a lungo termine la concorrenza sul mercato mondiale, grazie alle proprie risorse e senza nuovi aiuti. Essa si riferisce, inoltre, alla comunicazione 27 gennaio 1993 (v. supra, punto 3). Secondo tale comunicazione,

l'obiettivo prioritario della gestione di qualsiasi impresa carboniera dovrebbe essere la redditività, poiché l'aiuto al funzionamento deve contribuire a rendere inutile qualsiasi sovvenzione in due fasi, ciascuna della durata di quattro anni (pag. 23); per aiuto al funzionamento s'intenderebbe qualsiasi aiuto destinato alla produzione attuale di imprese che si preparano a divenire economicamente efficienti a lungo termine.

90 La ricorrente si riferisce ancora alla relazione intermedia (v. supra, punto 24), in cui la Commissione rileva che la concessione degli aiuti al funzionamento è subordinata all'obbligo di realizzare, in base ai prezzi del carbone sui mercati internazionali, nuovi progressi verso la redditività, onde ottenere la degressività degli aiuti, il che implicherebbe che per le imprese le quali fruiscono di tali aiuti «dovrebbero esistere a termine prospettive di una certa competitività rispetto alle importazioni» (pag. 4 della relazione).

91 Secondo la ricorrente, la tesi sostenuta dalla Commissione avrebbe conseguenze assurde poiché le imprese minerarie più redditizie della Comunità dovrebbero chiudere, mentre continuerebbero a funzionare quelle che non hanno alcuna possibilità di divenire competitive. In effetti, un'impresa A che ha già ristrutturato e razionalizzato la sua produzione, ma che non può ridurre ulteriormente i suoi costi di produzione, sarebbe per tale ragione esclusa dal beneficio di un aiuto al funzionamento, mentre un'impresa B, i cui costi di produzione sono effettivamente molto più elevati di quelli dell'impresa A, potrebbe ottenere la concessione e l'autorizzazione di un aiuto siffatto limitandosi a dimostrare di essere riuscita a diminuirli, anche se essi rimangono sempre ben superiori a quelli dell'impresa A ed anche se quest'ultima non ha alcuna prospettiva di redditività a lungo termine.

92 La ricorrente si oppone a qualunque interpretazione estensiva, nel senso voluto dalla Commissione, dell'art. 3 del codice. Essa sottolinea che il divieto generale degli aiuti di Stato a norma dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA nonché il carattere derogatorio del codice adottato a norma dell'art. 95 del medesimo Trattato dimostrano che un aiuto, onde poter essere autorizzato, deve rispettare rigorosamente le condizioni fissate dal detto codice.

93 Così qualsiasi eccezione alla regola generale dell'art. 4 del Trattato CECA, che proibisce gli aiuti di Stato, dovrebbe essere necessaria a conseguire uno degli obiettivi comunitari fissati agli artt. da 2 a 4 del Trattato, come quelli, tra l'altro, di assicurare la distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività (art. 2), vigilare affinché si stabiliscano i prezzi più bassi [art. 3, lett. c)] e vigilare sul mantenimento di condizioni che stimolino le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione [art. 3, lett. d)].

94 Infine, una decisione adottata a norma dell'art. 95 del Trattato CECA, quale il codice del 1993, dovrebbe anche tener conto dell'art. 5 del Trattato a tenore del quale la Comunità assicura la costituzione, il mantenimento e il rispetto di condizioni normali di concorrenza ed esercita un'azione diretta sulla produzione e sul mercato soltanto quando le circostanze lo richiedano.

95 In risposta alle osservazioni preliminari della ricorrente, la Commissione sostiene, non contraddetta sul punto, che quest'ultima avrebbe potuto, per quanto la riguarda, sollecitare aiuti di Stato, ma che il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, pur dando il suo accordo all'adozione del codice del 1993, ha fatto la scelta politica di non versare più aiuti all'industria carboniera britannica. A parere della Commissione, pertanto, a ledere gli interessi economici della ricorrente è proprio la politica praticata dal suo stesso governo. Essa tenterebbe di imporre, per via giurisdizionale, gli effetti di tale politica alle imprese degli altri Stati membri.

96 Quanto al merito, la Commissione e le intervenienti a sostegno delle sue conclusioni ritengono che il criterio preconizzato dalla ricorrente per l'autorizzazione di un aiuto al funzionamento in base all'art. 3 del codice, cioè «la prospettiva realistica di divenire redditizia a lungo termine», sia contraria al tenore esplicito degli artt. 2 e 3 del codice ed incompatibile con la finalità del codice quale esposta nel suo preambolo. Riconoscendo che l'obiettivo di redditività è difficile da realizzare per le miniere di carbone, in quanto quest'ultime non sono strutturalmente competitive, il codice esigerebbe soltanto

che tali miniere siano in grado di ridurre i loro costi di produzione al fine di ottenere la degressività degli aiuti al funzionamento. Sarebbe inconcepibile che il Consiglio abbia dato il proprio parere favorevole ad una condizione che, secondo l'interpretazione della ricorrente, produrrebbe l'effetto che l'aiuto ex art. 3 del codice non potrebbe essere accordato in alcuno degli Stati membri.

Giudizio del Tribunale

97 Va anzitutto constatato che nessuna disposizione del codice prevede espressamente che la concessione di aiuti al funzionamento debba essere strettamente riservata alle imprese che hanno ragionevoli possibilità di raggiungere la redditività a lungo termine, nel senso che esse devono essere in grado di affrontare la concorrenza sul mercato mondiale grazie alle proprie forze. Occorre quindi determinare, attraverso l'interpretazione delle pertinenti disposizioni del codice, la portata del concetto di redditività inerente al regime degli aiuti al funzionamento, cioè, nell'accezione generalmente riconosciuta, gli aiuti diretti ad alleviare un'impresa delle spese ch'essa stessa avrebbe dovuto normalmente sostenere nell'ambito della sua gestione corrente o delle sue normali attività (v., ad esempio, la sentenza 8 giugno 1995, causa T-459/93, Siemens/Commissione, Racc. pag. II-1675, punto 48).

98 L'art. 3 del codice definisce, al n. 1, gli aiuti al funzionamento, con riferimento alla loro finalità, come aiuti «destinati alla copertura del divario tra il costo di produzione e il prezzo di vendita risultante dalla libera accettazione da parte dei contraenti delle condizioni dominanti nel mercato mondiale».

99 In virtù del combinato disposto degli artt. 3, n. 2, 8 e 9, n. 6, del codice, l'autorizzazione di aiuti al funzionamento è inoltre subordinata alla notifica preliminare di un piano di ammodernamento, razionalizzazione e ristrutturazione

che, ai sensi dell'art. 3, n. 2, primo comma, è diretto «[a]l miglioramento della redditività [delle] imprese [interessate] che sarà realizzato mediante la riduzione dei costi di produzione». Il secondo comma di tale disposizione aggiunge che il piano deve prevedere le misure opportune «per ottenere una riduzione tendenziale dei costi di produzione, ai prezzi del 1992, nel periodo 1994-2002».

100 Tali testi non richiedono che l'impresa beneficiaria di un aiuto al funzionamento sia, al termine di un periodo predeterminato, in situazione di redditività. In effetti, essi si limitano ad imporre «il miglioramento» della redditività. L'art. 2, n. 1, del codice, il cui primo trattino concerne gli aiuti al funzionamento rientranti nell'art. 3, si limita, anch'esso, ad esigere la realizzazione «di nuovi progressi verso la redditività», senza affiancare a tale condizione scadenze precise.

101 Questa formulazione flessibile si può spiegare alla luce delle constatazioni economiche sulle quali si basa il regime degli aiuti di Stato a favore dell'industria carboniera comunitaria, cioè l'assenza strutturale di competitività cui l'industria in parola è confrontata per il fatto che la maggior parte delle sue imprese permangono non concorrenziali rispetto alle importazioni provenienti da paesi terzi.

102 Infatti, come risulta dalla comunicazione 27 gennaio 1993 (pagg. 2 e ss.), il settore carboniero comunitario è caratterizzato, a partire dal 1964, da un sostegno finanziario permanente tramite aiuti di Stato. Le costanti necessità finanziarie dell'industria carboniera comunitaria hanno quindi richiesto l'adozione del codice del 1993. Secondo il grafico figurante nella comunicazione 27 gennaio 1993 (pag. 10), i costi di produzione medi nazionali superavano, tra il 1975 ed il 1991, ampiamente il prezzo medio del carbone importato, il che ha portato la Commissione a concludere che emergeva chiaramente che «la mancanza di competitività è una problematica che tocca tutta l'industria

comunitaria». La Commissione ha proseguito, nella stessa comunicazione, rilevando che «l'industria carboniera comunitaria, pur a livelli diversi, resta tributaria degli interventi degli Stati membri» (pag. 20). Per di più, nella sua relazione intermedia, la Commissione ha constatato la persistente assenza di qualsiasi prospettiva di efficienza economica, a medio e lungo termine, per la maggior parte dell'industria carboniera comunitaria (pag. 26 della relazione).

103 Ne deriva che il miglioramento della redditività di una data impresa si riduce necessariamente alla diminuzione del grado della sua non redditività e non competitività. Peraltro, nella comunicazione 27 gennaio 1993 (pag. 23), la Commissione rileva che la definizione di un obiettivo di competitività in base ad una stima affidabile dell'evoluzione a lungo termine sul mercato mondiale si rivela un esercizio difficile.

104 Se la ricorrente si riferisce alla dichiarazione della Commissione secondo cui l'obiettivo della degressività degli aiuti al funzionamento dovrebbe avvenire in due fasi, ciascuna della durata quattro anni (pagg. 22 e 23 della comunicazione summenzionata), occorre constatare che tale calendario previsionale non può essere separato dal sistema dei costi di orientamento comunitario che la Commissione si proponeva di introdurre al fine di accelerare la degressività degli aiuti al funzionamento. Orbene tale sistema, più restrittivo in materia di autorizzazione degli aiuti di quello dell'art. 3 del codice, non è stato approvato dal Consiglio. Ne consegue che i due periodi di quattro anni citati dalla ricorrente sono privi di pertinenza nell'economia dell'art. 3 del codice.

105 Va esaminato, in secondo luogo, quali siano i mezzi, istituiti in virtù del codice, grazie ai quali deve conseguirsi l'obiettivo consistente nel miglioramento della redditività.

106 Va al riguardo sottolineato che, a tenore dell'art. 3, n. 2, primo comma, del codice, tale miglioramento dev'essere «realizzato mediante la riduzione dei costi di produzione». Così, prevedendo esplicitamente che siffatta riduzione deve migliorare la «redditività» e non solo la «situazione» economica delle imprese interessate, il legislatore ha espresso l'idea che una riduzione insignificante, addirittura anche meramente simbolica, dei costi di produzione non è sufficiente a giustificare l'autorizzazione di aiuti al funzionamento a favore di tali imprese. Infatti non si può seriamente prospettare un miglioramento della competitività del settore carboniero comunitario (punto III, undicesimo comma, del preambolo del codice), qualora la riduzione dei costi di produzione sul piano economico e finanziario sia insignificante.

107 Tale constatazione non è contraddetta dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del codice, secondo cui una riduzione «tendenziale» entro il 2002 è ritenuta sufficiente. Se tale formula non esclude che, segnatamente all'inizio del periodo 1994-2002, un'impresa si astenga, nel corso di un determinato esercizio, dal ridurre i suoi costi di produzione per ragioni imperative, senza perdere con ciò il diritto ad ottenere aiuti al funzionamento, il miglioramento della redditività esige che tale impresa proceda ad una riduzione dei costi di produzione tanto più sostenuta negli anni seguenti.

108 Contrariamente alla tesi della Commissione, la riduzione dei costi di produzione non è sufficiente a giustificare l'autorizzazione di un aiuto al funzionamento. Infatti, l'art. 2, n. 1, del codice afferma inoltre il principio secondo cui soltanto un aiuto che concorra a realizzare almeno uno degli scopi da esso enunciati può esser considerato compatibile col mercato comune. Peraltro, l'art. 9, nn. 4 e 6, del codice obbliga la Commissione a valutare la conformità di qualunque progetto di aiuto a questi stessi obiettivi.

109 Va rilevato in proposito che dallo stesso tenore dell'art. 2, n. 1, del codice risulta che i tre obiettivi menzionati corrispondono a determinate categorie di aiuti. L'obiettivo diretto a conseguire, alla luce dei prezzi del carbone sui mercati

internazionali, nuovi progressi verso la redditività al fine di realizzare la degressività degli aiuti (primo trattino) si riferisce agli aiuti al funzionamento retti dall'art. 3 del codice. In considerazione di tale corrispondenza tra gli obiettivi e le categorie di aiuti, va respinta la tesi della Commissione secondo cui sarebbe sufficiente perseguire, grazie alla concessione di aiuti al funzionamento, qualunque dei tre obiettivi summenzionati, segnatamente quello relativo ai problemi dipendenti dalla riduzione di attività.

110 Circa la determinazione della portata dell'obiettivo definito all'art. 2, n. 1, primo trattino, del codice, rimane valida l'analisi giuridica, economica e storica che è stata condotta con riguardo all'interpretazione dell'art. 3 del codice. Ne deriva che la realizzazione «di nuovi progressi verso la redditività alla luce dei prezzi del carbone sui mercati internazionali» è virtualmente sinonimo di «miglioramento della redditività», come si è interpretato supra, nella misura in cui i vantaggi finanziari ottenuti grazie alla riduzione dei costi di produzione si risolvano nella «degressività degli aiuti».

111 Di conseguenza, se emerge che la riduzione significativa dei costi di produzione permette di realizzare la degressività degli aiuti al funzionamento, la Commissione ha il diritto di considerare che le imprese interessate sono idonee a conseguire un miglioramento della loro redditività.

112 Ne discende che le imprese i cui costi di produzione sono tali che non può darsi per scontato alcun reale progresso verso la redditività economica nel senso summenzionato, possono essere ammesse solo a fruire di aiuti per la riduzione d'attività ai sensi dell'art. 4.

113 Tali conclusioni non sono contraddette dai passi della comunicazione 27 gennaio 1993 e della relazione intermedia citati dalla ricorrente. Infatti, in tali documenti, la Commissione mantiene il principio secondo cui il concetto della redditività dev'essere conforme agli obiettivi e criteri della presente decisione, precisando che la riduzione progressiva degli «aiuti tramite una riduzione dei costi di produzione [è la] condizione necessaria per migliorare la competitività internazionale dell'industria carboniera comunitaria» (pag. 20 della comunicazione 27 gennaio 1993) e che le imprese «in grado di conseguire l'obiettivo di riduzione dei costi (...) godono pertanto a termine di una prospettiva di competitività» (pag. 4 della relazione intermedia).

114 Parimenti, dato l'esame delle pertinenti disposizioni del codice condotto supra dal Tribunale, gli orientamenti fatti valere dalla ricorrente non possono giustificare una diversa situazione, tanto meno in quanto siffatti orientamenti limitano essi stessi, al punto 2.2, la loro sfera di applicazione nel senso ch'essi sono applicabili al settore carboniero solo nella misura in cui siano compatibili con le disposizioni settoriali specifiche.

115 Infine tali conclusioni, con riguardo alla lettera, al contesto ed alla finalità degli artt. 2, 3 e 4 del codice, non sono in contrasto con l'interpretazione restrittiva dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA preconizzata dalla ricorrente. Infatti, come rilevato supra (punto 111), l'autorizzazione di aiuti al funzionamento è soggetta alla condizione che le imprese beneficiarie abbiano realizzato una significativa riduzione dei loro costi di produzione che consenta la degressività di tali aiuti.

116 Ne deriva che il motivo fondato sulla violazione dell'art. 3 del codice, come formulato al punto 30, secondo trattino, supra, dev'essere respinto.

Sulle spese

117 Le spese vanno riservate.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata),

statuendo, conformemente alla domanda delle parti, su due dei motivi fatti valere dalla ricorrente, come formulati al punto 30 supra,

dichiara e statuisce:

1) **Il motivo fondato sulla violazione dell'asserito divieto di autorizzare a posteriori aiuti versati senza previa approvazione è infondato.**

2) **Il motivo fondato sulla violazione dell'art. 3 della decisione della Commissione 28 dicembre 1993, n. 3632/93/CECA, relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera, è infondato.**

3) **Il ricorso è respinto in quanto si fonda su questi due motivi.**

4) **Le parti sono invitate a pronunciarsi sul seguito del procedimento, entro un termine che sarà fissato dal presidente del Tribunale.**

5) **Le spese sono riservate.**

Vesterdorf Bellamy Pirrung

Meij Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 settembre 1999.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass B. Vesterdorf