CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 15 settembre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa prospetta un'importante questione di principio attinente al sistema di rimedi giurisdizionali istituito dal Trattato CEE: in particolare, se un beneficiario di aiuti statali dichiarati illegittimi dalla Commissione possa, ove intimato dalle autorità nazionali a restituire gli aiuti in ottemperanza alla decisione della Commissione, contestare la validità di quest'ultima dinanzi ai giudici nazionali e dinanzi alla Corte di giustizia nell'ambito di un rinvio pregiudiziale operato dal giudice nazionale ai sensi dell'art. 177 del Trattato, anche qualora la decisione non sia stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia esperendo un ricorso diretto ex art. 173 del Trattato.

2. La ricorrente nella causa principale, la TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (in prosieguo: la «TWD»), produce varie fibre sintetiche in Germania e altrove. Nel 1983 e nel 1984 essa riceveva dal ministero federale tedesco per l'Economia indennità di investimento per un totale di 6,12 milioni di DM. Essa otteneva inoltre dalle autorità bavaresi un prestito di 11 milioni di DM al tasso di interesse del 5%. Le suddette concessioni venivano in seguito sottoposte all'esame della Commissione, la quale dava corso al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato. In data 21 maggio 1986 la Commissione adottava la decisione 86/509/CEE, relativa agli aiuti concessi dalla Repubblica federale di Germania e dal Land della Baviera ad un produttore di filo poliammidico e poliestere di Deggendorf [1], che all'art. 1 dichiarava gli aiuti in questione: a) illegittimi in quanto non erano stati notificati alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, e b) incompatibili con il mercato comune. L'art. 2 della decisione prescriveva alle autorità tedesche di recuperare gli aiuti e di informare la Commissione entro due mesi dalle misure adottate a tal fine.

3. La decisione aveva come destinataria unicamente la Repubblica federale di Germania e non menzionava la TWD, facendo tuttavia riferimento ad «un produttore di filo

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 300, pag. 34.

poliammidico e poliestere di Deggendorf». L'identità del produttore interessato era peraltro certa e, con lettera 1° settembre 1986, il ministro federale per l'Economia informava la TWD della decisione della Commissione 86/509. Nella missiva veniva precisato che il ministro considerava scarse le probabilità di successo di un'impugnazione ai sensi dell'art. 173 del Trattato e che tale impugnazione poteva, in determinati casi, essere proposta da persone fisiche e giuridiche. La lettera riportava per intero il testo dell'art. 173, ma né il governo tedesco né la TWD esperivano un ricorso ai sensi di quest'articolo.

4. Con decisione 19 marzo 1987 il ministro federale per l'Economia revocava i certificati sulla scorta dei quali gli aiuti erano stati concessi alla TWD. Corollario di questa decisione di revoca era l'obbligo per la TWD di restituire gli aiuti. Il 16 aprile 1987 la TWD proponeva un ricorso avverso la decisione 19 marzo 1987 del ministro federale. In seguito al rigetto del ricorso ad opera del Verwaltungsgericht di Colonia, la ricorrente adiva in secondo grado l'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale-Vestfalia. Quest'ultimo riteneva che la fondatezza del ricorso della TWD dipendesse dalla validità della decisione della Commissione 86/509, pur formulando riserve in ordine alla possibilità della TWD di censurare la validità della decisione dinanzi al giudice nazionale, non avendo essa esperito il ricorso diretto di cui all'art. 173 del Trattato entro il termine prescritto di due mesi. L'Oberverwaltungsgericht deferiva pertanto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se un giudice nazionale sia vincolato da una decisione della Commissione CEE ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, qualora esso venga adito, relativamente all'esecuzione di tale decisione da parte delle autorità nazionali, dal beneficiario degli aiuti e destinatario delle misure di esecuzione, il quale deduce l'illegittimità di tale decisione, e qualora lo stesso beneficiario degli aiuti, pur essendo stato messo a conoscenza per iscritto dallo Stato membro della decisione della Commissione, non abbia presentato (o non abbia presentato tempestivamente) un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE.

2) In caso di soluzione negativa della questione n. 1:

Se la decisione della Commissione 21 maggio 1986,86/509/CEE (GU L 300 del 24 ottobre 1986, pag. 34), sia in tutto o in parte invalida in quanto gli aiuti concessi, contrariamente a quanto ritiene la Commissione, siano in tutto o in parte compatibili con il mercato comune».

5. Osservazioni scritte sono state depositate dalla TWD, dalla Commissione e dai governi tedesco e francese. Tutte le parti, eccetto la TWD, hanno limitato le proprie osservazioni alla questione n. 1, onde la Corte ha deciso di limitare il proprio esame a tale questione in questa fase del procedimento. La TWD e il governo francese sostengono che una persona fisica o giuridica che avrebbe potuto impugnare una decisione a norma dell'art. 173, ma che abbia omesso di farlo, può ancora contestare la validità della decisione nell'ambito di un successivo procedimento dinanzi ai giudici nazionali. La Commissione e il governo tedesco sono di parere contrario. La Commissione osserva tuttavia che, nonostante il carattere definitivo di una decisione non impugnata entro il termine prescritto, il beneficiario degli aiuti statali può, in casi eccezionali, far valere l'esistenza di un legittimo affidamento sulla legittimità degli aiuti.

6. Il principale argomento addotto dalla TWD e dal governo francese è che i rimedi previsti dagli artt. 173 e 177 del Trattato sono autonomi e soggiacciono ciascuno a propri presupposti di ricevibilità. L'omessa impugnazione della decisione della Commissione ai sensi dell'art. 173 non precluderebbe quindi ad una parte la possibilità di censurare la decisione in modo indiretto dinanzi ai giudici nazionali e, attraverso il meccanismo dell'art. 177, dinanzi alla Corte di giustizia. La TWD assume che, diversamente, il risultato paradossale sarebbe che una persona direttamente ed individualmente interessata da una decisione sarebbe costretta a ricorrere al più difficile ed oneroso rimedio previsto dall'art. 173, soggetto oltretutto al termine di decadenza di due mesi, mentre una persona non direttamente ed individualmente interessata da una decisione potrebbe avvalersi senza limitazioni temporali del rimedio più semplice e meno oneroso previsto dall'art. 177.

7. La TWD e il governo francese richiamano entrambi la sentenza della Corte nella causa Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder [2]. In quella causa l'importatore di un apparecchio scientifico aveva impugnato una decisione delle autorità doganali nazionali che rifiutava di concedere l'importazione degli apparecchi in esenzione da dazi doganali. La decisione era fondata su una decisione della Commissione che aveva come destinatari gli Stati membri e stabiliva che le condizioni per l'importazione in esenzione da dazi non erano soddisfatte in quanto apparecchi di valore scientifico equivalente erano fabbricati nella Comunità. La Corte statuì che l'importatore, pur non avendo contestato la decisione della Commissione ai sensi dell'art. 173 del Trattato, era legittimato a far valere l'invalidità della decisione nell'ambito di procedimenti dinanzi ai giudici nazionali, i quali avevano quindi facoltà di deferire alla Corte di giustizia in via pregiudiziale la questione della validità della decisione. La Corte rilevò che la facoltà dei giudici nazionali di deferire la questione relativa alla validità di una decisione della Commissione alla Corte di giustizia trovava riscontro in un principio giuridico generale enunciato nell'art. 184 del Trattato.

2 — Sentenza 27 settembre 1983, causa 216/82 (Racc. pag. 2771).

8. La Commissione argomenta sia dal principio della certezza del diritto, il quale postulerebbe che la validità di una decisione, una volta che quest'ultima sia divenuta definitiva per il decorso del termine di impugnazione previsto all'art. 173, non può essere più contestata, sia dalla necessità di preservare la congruenza del sistema di rimedi giurisdizionali prefigurato dal Trattato. La Commissione sostiene che l'adeguato rimedio contro la decisione di cui trattasi era un ricorso diretto ex art. 173. La TWD sarebbe stata informata dal governo tedesco, oltre che della decisione della Commissione, anche della possibilità di esperire un ricorso in forza del suddetto articolo. Essa avrebbe potuto certamente proporre un tale ricorso in quanto direttamente ed individualmente interessata dalla decisione, talché la mancata proposizione del medesimo entro il termine di due mesi renderebbe ora la decisione non più censurabile, in quanto definitiva.

9. La Commissione fa ampio richiamo alla sentenza della Corte nella causa Commissione/Belgio [3]. In quella causa la Commissione aveva chiesto una declaratoria secondo la quale il Belgio era venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato in conseguenza della mancata ottemperanza ad una decisione della Commissione che imponeva al medesimo la soppressione di un programma di aiuti statali per le ferrovie belghe. Nel controricorso il Belgio eccepì l'invalidità della decisione che imponeva la cessazione degli aiuti. La Corte ritenne che, poiché non aveva impugnato la decisione ai sensi dell'art. 173 entro il termine prescritto, il Belgio non potesse rimetterne in discussione la validità in un successivo procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato. La Corte basò tra l'altro la propria decisione sul «fatto che i termini di impugnazione mirano a salvaguardare la certezza del diritto, evitando la rimessa in discussione all'infinito degli atti comunitari che producono effetti giuridici».

10. Il governo tedesco, la cui posizione coincide in ampia misura con quella della Commissione, richiama del pari il principio della certezza del diritto e argomenta che è importante che i concorrenti del beneficiario degli aiuti possano stabilire con certezza se gli aiuti siano compatibili con il mercato comune.

11. Il mio parere in merito al problema di fondo prospettato dalla presente controversia è il seguente.

12. Va anzitutto preso atto che la questione non sembra essere stata ancora risolta dalla giurisprudenza della Corte. Nessuna delle segnalate cause corrisponde esattamente a quella in esame. La causa Universität Hamburg ne differisce in quanto la decisione in essa controversa era rivolta a tutti gli Stati membri ed aveva carattere generale, essendo

3 — Sentenza 12 ottobre 1978, causa 156/77 (Racc. pag. 1881).

destinata ad applicarsi a tutte le importazioni del tipo di apparecchio scientifico in questione e non essendo limitata all'importazione effettuata dall'Università di Amburgo. La decisione controversa nel caso in esame aveva come destinatario un unico Stato membro e si riferiva esclusivamente agli aiuti concessi ad una singola impresa. D'altro lato, neppure la sentenza nella causa Commissione/Belgio presenta una connessione diretta col caso di specie. In quella causa la Corte ritenne che uno Stato membro che aveva omesso di impugnare entro il termine prescritto una decisione della quale era destinatario non potesse eccepire l'invalidità di questa decisione nell'ambito di un ricorso proposto dalla Commissione contro lo Stato membro interessato per inadempimento dell'obbligo di attuare la decisione medesima. Ciò non implica necessariamente che un'impresa interessata da una tale decisione, della quale non sia destinataria, versi in una situazione identica qualora ometta di impugnare la decisione con ricorso diretto proposto nei termini.

13. Il principio fondamentale dal quale occorre muovere è che gli artt. 173 e 177 apprestano rimedi autonomi, ciascuno dei quali soggiace a propri presupposti di ricevibilità. S'intende come tale principio tolleri alcune eccezioni: ad esempio, il destinatario di una decisione individuale che non la impugni direttamente entro il termine prescritto non può contestarla in via indiretta quando ne venga richiesta l'esecuzione dinanzi ai giudici nazionali. Se il destinatario di una decisione individuale avesse la possibilità di contestare la medesima davanti ai giudici nazionali, il termine di due mesi prescritto dall'art. 173, terzo comma, sarebbe privo di qualsiasi significato. Inoltre, per motivi che illustrerò nel prosieguo (paragrafi 20-22), l'art. 173 offre il rimedio più adeguato per impugnare una tale misura.

14. Per altro verso, ad un singolo che sia stato leso da un provvedimento avente carattere generale, quale un regolamento, ma che potrebbe avere difficoltà nel dimostrare di essere direttamente ed individualmente interessato da questo provvedimento, come è richiesto dall'art. 173, secondo comma, non dovrebbe essere preclusa la possibilità di impugnare il provvedimento in via indiretta sol perché egli ha omesso di proporre un ricorso diretto che avrebbe facilmente potuto essere dichiarato irricevibile. Per quanto attiene ai regolamenti, ciò è quanto si evince chiaramente dal disposto dell'art. 184, che è del seguente tenore:

«Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un regolamento del Consiglio o della Commissione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto dall'art. 173, terzo comma, valersi dei motivi previsti dall'art. 173, primo comma, per invocare davanti alla Corte di giustizia l'inapplicabilità del regolamento stesso».

Discende tuttavia dalla sentenza nella causa Universität Hamburg e da altre pronunce che il principio dettato dall'art. 184 non è limitato ai regolamenti, ma è parimenti applicabile alle decisioni ove sussista un serio motivo di dubitare che il singolo interessato sia legittimato ad impugnare la decisione ai

sensi dell'art. 173. La sentenza della Corte nella causa Simmenthal/Commissione [4] mostra che l'art. 184 può essere invocato solo nei confronti di provvedimenti normativi che le persone fisiche e giuridiche non potrebbero impugnare ai sensi dell'art. 173.

15. La presente causa si situa tra i due casi estremi testé descritti. Da un lato, essa differisce dal genere di cause nelle quali viene contestato un provvedimento individuale dalla persona che ne è destinataria. Non essendo la decisione controversa nella causa in esame indirizzata alla TWD, quest'ultima non era automaticamente legittimata a ricorrere ai sensi dell'art. 173, ma avrebbe dovuto dimostrare la sussistenza di un interesse diretto ed individuale. Dall'altro, il caso in esame diverge sotto vari profili dal genere di cause nelle quali è in contestazione un provvedimento avente carattere generale, quale un regolamento, ad opera di una persona fisica o giuridica. Il provvedimento di cui trattasi non ha carattere generale, bensì individuale. Esso si riferisce ai soli aiuti concessi alla TWD dalle autorità tedesche nel 1983 e nel 1984. Sebbene non menzionata direttamente nella decisione, la TWD risulta inequivocabilmente individuata nel testo della medesima. La TWD è l'unica impresa direttamente interessata dalla decisione e non per via della sua appartenenza ad una categoria di imprese, bensì in conseguenza della sua posizione di unica beneficiaria di aiuti che, in forza della decisione, debbono essere restituiti. Ciò premesso, non può esservi alcun dubbio che la TWD avrebbe potuto soddisfare il requisito dell'interesse diretto ed individuale prescritto dall'art. 173, secondo comma. La Corte ha infatti espressamente affermato che il beneficiario di aiuti è direttamente ed individualmente interessato da una decisione della Commissione che dichiari gli aiuti incompatibili col mercato comune [5].

16. A mio parere, il tipo di causa di cui trattasi va considerato analogo a quello in cui un provvedimento individuale sia contestato ad opera della persona che ne è destinataria, con la conseguenza che la mancata proposizione di un ricorso diretto ai sensi dell'art. 173 preclude all'interessato la possibilità di avvalersi del rimedio offerto dall'art. 177. I motivi che giustificano questa preclusione, per il destinatario di un provvedimento individuale, della possibilità di contestare tale provvedimento indirettamente attraverso l'art. 177, ove l'interessato abbia omesso di esperire il ricorso diretto ex art. 173, sono in pari misura applicabili al tipo di causa in esame.

17. Un ricorso ex art. 173, secondo comma, costituisce manifestamente lo strumento adeguato, per la persona fisica o giuridica destinataria di una decisione o direttamente ed individualmente interessata da quest'ultima, per contestare la validità di tale decisione. Ciò è quanto risulta dalla stessa

4 — Sentenza 6 marzo 1979, causa 92/78 (Racc. pag. 777, punti 39 e 40); v. altresì sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento (Racc. pag. 1339, punto 23).

5 — Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 5); v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. 1987, pag. 901, in particolare pag. 913).

formulazione letterale della disposizione in parola. Il ricorso di cui trattasi dev'essere proposto entro un termine specifico di due mesi, stabilito dall'art. 173, terzo comma. La mancata proposizione del ricorso entro il suddetto termine comporta la decadenza dal diritto di esperire il ricorso [6]. Tale termine di decadenza verrebbe privato di qualsiasi pratica efficacia qualora una persona, che sia incontrovertibilmente legittimata a ricorrere avverso una decisione ai sensi dell'art. 173, potesse semplicemente ignorare la decisione per poi eccepirne l'invalidità in un successivo procedimento avente ad oggetto la sua esecuzione.

18. Scopo del termine breve di decadenza previsto dall'art. 173 è quello di garantire la certezza delle situazioni giuridiche [7]. Decorso il termine di decadenza, la decisione diviene definitiva e non è più assoggettabile, in via di principio, a gravame. Come il governo tedesco ha precisato, sussistono fondati motivi per restare ancorati alla certezza del diritto in materia di aiuti statali: i concorrenti del beneficiario degli aiuti hanno interesse a sapere se gli aiuti saranno revocati, in quanto tale circostanza potrebbe influire sulle loro decisioni di investimento. La certezza del diritto non è certamente un precetto assoluto, come è dimostrato dalla possibilità che gli atti normativi siano invalidati molti anni dopo la loro adozione. Ciò è tuttavia conseguenza necessaria della limitata legittimazione a ricorrere rimessa ai singoli per impugnare direttamente gli atti normativi, parallelamente al principio secondo il quale ogni misura avente effetti giuridici vincolanti deve poter essere in qualche modo contestata dalle persone che ne subiscono gli effetti pregiudizievoli. Ciò non giustifica una deroga al principio della certezza del diritto in favore di persone le quali, malgrado avessero indubbiamente titolo per impugnare una misura individuale in modo diretto, abbiano omesso di farlo.

19. Né si riscontra la sussistenza di particolari considerazioni politiche che militino in favore della concessione ad un'impresa nella posizione della TWD della possibilità di avvalersi di un secondo rimedio contro una decisione che essa ha omesso di impugnare ai sensi dell'art. 173. Non ricorrono motivi imperativi per considerare con favore persone che non abbiano fatto uso del rimedio giurisdizionale loro riconosciuto entro il termine prescritto. Al contrario, occorre applicare la massima «vigilantibus non dormientibus subveniunt jura». Quanto all'argomento della TWD relativo al risultato paradossale di offrire un rimedio semplice e non oneroso, senza limiti temporali, a persone non direttamente ed individualmente interessate da una misura, consentendo invece a coloro che ne sono interessati un rimedio meno soddisfacente, è di fatto opinabile che un ricorso indiretto, ex art. 177, sia più semplice e meno oneroso rispetto ad un ricorso diretto ex art. 173. Se un paradosso sussiste, mi sembra che esso sia inevitabile in qualsiasi sistema ragionevolmente esauriente di tutela giurisdizionale.

20. Si arrecherebbe un pregiudizio più grave alla congruenza del sistema di tutela giurisdizionale qualora si consentisse ad un'impresa di impugnare indirettamente, ai sensi dell'art. 177, una decisione avverso la quale il rimedio appropriato fosse manifestamente un ricorso diretto ai sensi dell'art. 173. Pur potendo gli artt. 173 e 177 condurre in

6 — V., ad esempio, sentenza 17 novembre 1965, causa 20/65, Collotti/Corte di giustizia (Racc. pag. 873, in particolare pag. 879).

7 — V. causa Commissione/Belgio (citata alla nota 3), punto 21.

sostanza al medesimo risultato, ossia alla declaratoria di invalidità di un provvedimento, sussistono rilevanti differenze tra i due procedimenti suddetti [8]. Un ricorso diretto ai sensi dell'art. 173, che implica uno scambio completo di memorie, in contrapposto ad un unico deposito di osservazioni, è in generale più adeguato all'accertamento di questioni di fatto rispetto ai procedimenti pregiudiziali ex art. 177, nell'ambito dei quali il compito della Corte è fondamentalmente quello di conoscere di questioni di diritto. Orbene, la validità di una decisione individuale, in particolare di una decisione che dichiari gli aiuti statali incompatibili col mercato comune, dipenderà spesso da elementi di fatto, talvolta da questioni complesse che presuppongono la valutazione di dati economici. È auspicabile, ovviamente, che tali punti vengano decisi nell'ambito del procedimento più indicato per risolverli.

21. Nel corso dell'udienza la Commissione ha richiamato l'attenzione su un'ulteriore differenza procedurale tra un ricorso diretto ed un rinvio pregiudiziale. Allorché viene proposto un ricorso diretto, i concorrenti del beneficiario degli aiuti sono informati della presentazione del ricorso per mezzo di un avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale e possono, ove riescano a dimostrare un sufficiente interesse, intervenire nel giudizio ai sensi dell'art. 37 dello Statuto della Corte. Nei procedimenti pregiudiziali i concorrenti non possono presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto, a meno che non possano intervenire nel procedimento dinanzi al giudice nazionale, il che potrebbe riuscire difficile in ispecie per un concorrente stabilito in un altro Stato membro, che avrebbe scarse possibilità di venire a conoscenza della presentazione del ricorso. A mio parere, è questo un ulteriore motivo per considerare un ricorso diretto ai sensi dell'art. 173 come il procedimento appropriato per impugnare il genere di decisione di cui trattasi.

22. L'argomento relativo alla necessità di preservare la congruenza del sistema di tutela giurisdizionale trova riscontro nell'istituzione del Tribunale di primo grado, creato specificamente allo scopo di permettere il sindacato di legittimità di decisioni individuali nell'ambito di ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche e che non è ovviamente competente a pronunciarsi in via pregiudiziale. Ove una decisione per la quale in via di principio è competente a conoscere il Tribunale di primo grado potesse essere impugnata dinanzi ai giudici nazionali e sottoposta alla Corte di giustizia attraverso il meccanismo dell'art. 177, ciò avrebbe come effetto quello di distogliere il procedimento dal giudice competente.

23. Il suddetto rilievo viene ora ulteriormente rafforzato dal recente ampliamento delle competenze del Tribunale di primo grado, divenuto operativo dal 1° agosto 1993 [9]. Benché questa decisione non riguardi direttamente la causa in esame, essendo la sua adozione successiva alla proposizione del presente ricorso, occorre nondimeno rilevare come le persone fisiche e

8 — In argomento, v. le mie conclusioni nella causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio (Racc. 1991, pag. I-2501, paragrafi 71-74).

9 — Decisione del Consiglio 8 giugno 1993,93/350/Euratom, CECA, CEE (GU L 144, pag. 21).

giuridiche che intendono impugnare decisioni della Commissione relative ad aiuti statali siano ormai tenute a farlo dinanzi al Tribunale di primo grado. Talché due diversi giudici sono competenti in materia di aiuti statali, a seconda che il ricorso sia proposto ai sensi dell'art. 173 o dell'art. 177. In avvenire l'art. 177 sarà pertanto ancora più inadeguato a costituire un'alternativa all'art. 173 in questo tipo di controversie.

24. Nessuno degli argomenti sopra richiamati sarebbe determinante nell'ipotesi in cui alla TWD fosse stato impedito di impugnare la decisione in quanto il termine era spirato prima che essa venisse a conoscenza della sua esistenza. È evidente che, nel caso di specie, non ricorre alcuna ipotesi di denegata giustizia. La TWD era stata resa edotta della decisione dal governo tedesco con lettera 1° settembre 1986 (ossia varie settimane prima della pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale, che ha avuto luogo il 24 ottobre 1986). È pertanto superfluo prendere in esame la difficile questione se il termine prescritto dall'art. 173 avrebbe cominciato a decorrere dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale il 24 ottobre 1986 anche nel caso in cui la TWD ne fosse stata espressamente informata solo in una data successiva. Ciò che importa è che la TWD era effettivamente a conoscenza della decisione ed ha omesso di compiere i necessari atti d'impulso procedurali per esperire l'appropriato ricorso.

25. L'autore di un articolo dedicato alla questione di principio prospettata dalla presente causa ha suggerito [10], oltre agli argomenti da me già presi in esame, altri due argomenti tendenti a consentire ad una persona che avrebbe potuto impugnare direttamente una decisione indirizzata ad un'altra persona di contestare la decisione per via indiretta dinanzi ai giudici nazionali e dinanzi alla Corte di giustizia in forza dell'art. 177. Egli osserva anzitutto che la facoltà di deferire alla Corte una questione relativa alla validità di una decisione compete al giudice nazionale e che solo i dubbi di quest'ultimo in ordine alla validità — non anche quelli di una parte privata — assumono rilievo. Talché la circostanza che l'impresa interessata ometta di impugnare la decisione con ricorso diretto non potrebbe privare il giudice nazionale della sua facoltà discrezionale di deferire la questione di validità alla Corte di giustizia. A mio parere, questo argomento non tiene conto del carattere definitivo di una decisione individuale non contestata per mezzo dell'appropriato procedimento entro il termine prescritto da nessuna delle persone legittimate ad agire in giudizio. Esso non tiene conto inoltre del fatto che un ricorso diretto in forza dell'art. 173 costituisce il rimedio appropriato per impugnare una decisione individuale priva di effetti normativi. Sarebbe un errore mettere a repentaglio la congruenza del sistema di tutela giurisdizionale per salvaguardare il presunto incondizionato potere discrezionale dei giudici nazionali di mettere in discussione la validità di qualsiasi decisione adottata da un'istituzione comunitaria. È evidente che esistono delle decisioni che possono essere impugnate solo con ricorso diretto ai sensi dell'art. 173.

10 — Gerhard, Bebr: «Direct and indirect judicial control of Community acts in practice: the relation between Articles 173 and 177 of the EEC Treaty», in *The Art of Governance*, Festschrift zu Ehren von Eric Stein, 1987, pag. 91.

26. L'autore sostiene, in secondo luogo, che, se si accettasse che determinate decisioni non

possono essere impugnate dinanzi ai giudici nazionali, nemmeno da persone che non ne erano destinatarie, sul presupposto che esse possano essere impugnate solo con ricorso diretto ai sensi dell'art. 173, i giudici nazionali dovranno accertare se la persona in questione era direttamente ed individualmente interessata da una decisione prima di sapere se sono competenti a conoscere della validità della decisione e operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. I giudici nazionali dovranno quindi risolvere un complesso quesito preliminare (ossia quello della legittimazione processuale ai sensi dell'art. 173) prima di poter decidere di deferire una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla questione di merito (ossia la validità della decisione). A tale obiezione deve ribattersi che questa difficoltà non è riscontrabile in un caso come quello in esame, nel quale la legittimazione a ricorrere della TWD ai sensi dell'art. 173 era fuori dubbio. A mio parere, soltanto in situazioni nelle quali la legittimazione processuale ai sensi dell'art. 173 sia manifestamente certa, la possibilità di proporre un ricorso diretto in forza di questo articolo dovrebbe impedire ad una persona fisica o giuridica di impugnare in via indiretta una decisione indirizzata ad un'altra persona. Adottando una tale impostazione, viene meno l'obbligo del giudice nazionale di confrontarsi col quesito preliminare complesso relativo alla legittimazione a ricorrere ai sensi dell'art. 173. Tale approccio è inoltre suggerito dal rilievo secondo il quale l'imprecisione della norma non deve andare a scapito dei singoli. Esso è inoltre compatibile sia con la sentenza Commissione/Belgio sia con la sentenza Universität Hamburg.

27. Un ultimo punto, al quale faccio riferimento solo in considerazione della rilevanza che la Commissione ad esso annette, riguarda il suggerimento, proveniente da quest'ultima, secondo cui la Corte dovrebbe far menzione, nella propria sentenza, della possibilità per i giudici nazionali di chiederle in via interpretativa quali siano le circostanze eccezionali nelle quali il beneficiario di un aiuto potrebbe invocare il principio del legittimo affidamento nell'ambito di un'azione diretta al recupero dell'aiuto. A mio giudizio, la Corte non dovrebbe pronunciarsi direttamente su tale questione, che non è stata sollevata dall'Oberverwaltungsgericht e che non riguarda in ogni caso la validità della decisione della Commissione. Il giudice nazionale, ove ritenga in seguito opportuno deferire tale questione alla Corte, sarà ovviamente libero di farlo.

Conclusione

28. Conseguentemente, ritengo che la Corte debba risolvere le questioni sottopostele dall'Oberverwaltungsgericht del Land Renania Settentrionale - Vestfalia nei seguenti termini:

«Qualora la Commissione abbia indirizzato una decisione ad uno Stato membro in forza dell'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato CEE, imponendogli di chiedere la

restituzione degli aiuti che esso ha illegittimamente concesso ad un'impresa, e l'impresa interessata non abbia esercitato il proprio diritto di impugnare tale decisione con ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato entro il termine prescritto, la validità della decisione non può essere rimessa in discussione nell'ambito di una controversia dinanzi ai giudici nazionali nella quale l'impresa si opponga ai provvedimenti adottati dallo Stato membro al fine di ottenere la restituzione degli aiuti».