CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 15 luglio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Le presenti conclusioni riguardano due cause, nel cui ambito il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte talune questioni pregiudiziali. Conviene trattare entrambe le cause nelle stesse conclusioni, visto il loro sfondo comune, anche se i problemi giuridici in esse sollevati sono diversi.

2. Entrambe le cause concernono l'interpretazione della decisione 29 giugno 1983, 83/396/CECA, con cui la Commissione ha autorizzato, a determinate condizioni, alcuni aiuti specifici concessi dal governo italiano alle imprese siderurgiche [1], e si riferiscono allo stesso aiuto autorizzato, vale a dire la riduzione del prezzo dell'elettricità per le imprese elettrosiderurgiche.

3. All'origine delle predette cause si trova l'aggravamento della crisi siderurgica verificatosi all'inizio degli anni '80. Si resero allora necessarie delle ristrutturazioni e si accettò altresì l'idea che un sostegno fosse indispensabile per realizzarle. Tale sostegno poteva tuttavia essere fornito unicamente nei limiti ed alle condizioni che aveva fissato la decisione n. 2320/81/CECA recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica [2], prescrivendo fra l'altro che gli aiuti, che gli Stati membri intendevano concedere all'industria siderurgica, fossero notificati alla Commissione e che gli aiuti progettati potessero ricevere esecuzione solo se autorizzati dalla Commissione.

4. Nell'ottobre 1981 il governo italiano notificò alla Commissione l'intenzione di concedere aiuti al gruppo Finsider e all'impresa Sisma (entrambi facenti capo all'IRI) ed all'insieme dei produttori siderurgici il cui consumo totale annuo di energia elettrica fosse dovuto per oltre il 50% all'utilizzazione di forni elettrici, cioè alle cosiddette imprese elettrosiderurgiche. Dopo lunghe trattative, nel corso delle quali essa pretese in particolare che fosse modificato l'aiuto concesso al gruppo Finsider, la Commissione adottò la citata decisione del 1983.

5. Nell'art. 1 della decisione la Commissione autorizzò fra l'altro il succitato aiuto

* Lingua originale: il danese.

1 — Decisione della Commissione 83/396/CECA concernente gli aiuti che il governo italiano intende concedere a favore di taluni produttori siderurgici (GU L 227, pag. 24).
La Corte è competente a pronunciarsi su questioni pregiudiziali relative all'interpretazione di atti adottati nell'ambito del Trattato CECA (v. sentenza 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni, Racc. I-495).

2 — GU 1981, L 228, pag. 14.

consistente nella riduzione del prezzo dell'elettricità per le imprese elettrosiderurgiche.

6. L'aiuto consisteva nell'assunzione a carico dello Stato di *una parte* dei costi che le imprese dovevano sostenere per pagare *un'aggiunta speciale alla tariffa base per il consumo di energia elettrica* — il cosiddetto «sovrapprezzo termico» — che era stata istituita per indurre i consumatori a risparmiare energia nonché ad usarla in modo più razionale e che era fissata periodicamente dal «Comitato interministeriale dei prezzi».

7. All'aiuto fu data esecuzione con il decreto legge 4 settembre 1981, n. 495, concernente provvedimenti urgenti in favore dell'industria siderurgica, il cui art. 1, così come modificato quando il predetto decreto fu convertito nella legge 4 novembre 1981, n. 617, disponeva che, a certe condizioni, poteva essere concesso un aiuto alle imprese elettrosiderurgiche e che l'aiuto consisteva nel fatto che erano assunti a carico del Tesoro dello Stato gli aumenti del «sovrapprezzo termico» deliberati dal Comitato interministeriale dei prezzi dopo il 31 marzo 1981.

Causa C-99/92

8. Le due imprese italiane, Terni SpA e Italsider SpA, avevano in un primo tempo fruito dell'aiuto, che tuttavia venne loro revocato in un successivo momento dalle autorità, le quali, richiamandosi alla decisione del 1983 con cui la Commissione aveva approvato l'aiuto, fecero valere che quest'ultimo poteva essere concesso soltanto ai produttori privati e che le due società non possedevano il suddetto requisito. Le due società contestarono tale interpretazione della decisione.

Per risolvere la controversia, il Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di interpretare la decisione della Commissione.

9. L'art. 1 della decisione stabilisce quanto segue:

«I sottoelencati aiuti che il governo italiano intende concedere al gruppo Finsider, alla società Sisma ed ai produttori siderurgici il cui consumo annuo di energia elettrica è dovuto per oltre il 50% all'utilizzazione di forni elettrici, sono compatibili con l'ordinato funzionamento del mercato comune nella misura in cui sono rispettate le condizioni e le modalità previste dagli articoli da 2 a 5:

1. A favore della Finsider:

— aiuti agli investimenti (...) [rimborsi di interessi, ecc.];

— aiuti per il mantenimento in attività (...) [rimborsi di interessi, ecc.];

— aiuti per la ricerca e lo sviluppo fino a 57 miliardi di lire (...).

2. A favore della Sisma:

— dotazione dell'IRI per la ricapitalizzazione (...).

3. A favore dei produttori privati:

— assunzione a carico del Tesoro degli aumenti del sovrapprezzo termico fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi, dal 31 marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982 (...)».

10. Con la prima questione pregiudiziale si domanda se le società Terni SpA e Italsider SpA siano considerate nella decisione della Commissione, tenuto conto del loro regime giuridico o della titolarità pubblica di parte del loro capitale sociale, come produttori privati o come produttori pubblici e se di conseguenza sia autorizzata o meno, per quanto le riguarda, l'assunzione a carico del Tesoro dello Stato degli aumenti del sovrapprezzo termico.

11. È chiaro che la ripartizione, contenuta nell'art. 1, dei destinatari dell'aiuto in tre categorie — rispettivamente il gruppo Finsider, la società Sisma ed i produttori privati — è stata effettuata con il preciso scopo di indicare quali tipi d'aiuto possano essere concessi alle imprese di ciascuna categoria, e si deve anche poter partire dal presupposto che tale ripartizione implica simultaneamente l'impossibilità di concedere alle imprese in questione un tipo d'aiuto che non sia proprio quello autorizzato per le imprese della rispettiva categoria. Questo risultato trova conferma nel punto III del preambolo, che in primo luogo enumera gli aiuti previsti per la Finsider, poi quelli previsti per la Sisma ed infine quelli previsti a favore del «settore privato». La Commissione pone in rilievo la situazione particolare di ciascuna delle tre categorie di imprese ed autorizzò, per ciascuna di esse, proprio gli aiuti che erano stati menzionati con riferimento alla categoria stessa. Le imprese appartenenti al gruppo Finsider non possono quindi — nemmeno se, sotto l'aspetto della struttura societaria, sono costituite come società di diritto privato — chiedere che «gli aumenti del sovrapprezzo [siano] assunti a carico del Tesoro dello Stato», dato che ciò è stato autorizzato unicamente con riferimento alla terza categoria (produttori del settore privato). La Commissione indicò inoltre espressamente nel preambolo che occorreva attribuire importanza al fatto che la Finsider e la Sisma erano «controllate» dallo Stato (v. punto IV del preambolo).

Poiché è pacifico che, perlomeno all'epoca dei fatti rilevanti per le cause principali, la Terni SpA e l'Italsider SpA appartenevano al gruppo Finsider e poiché, del resto, è confermato dalle società stesse che esse hanno fruito dell'aiuto autorizzato dalla Commissione in favore della Finsider, mi sembra indubbio che occorra interpretare l'art. 1 della decisione nel senso che le due predette società non possono essere considerate come «produttori privati» ai sensi di tale disposizione.

12. Visto che già lo stesso contenuto della decisione ci indica come deve essere interpretata la disposizione controversa, non v'è ragione di andare a cercare elementi di interpretazione in altre norme del diritto comunitario nelle quali assume rilievo la distinzione fra imprese pubbliche ed imprese private.

13. Il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte un'altra questione, con cui domanda se la Italsider SpA e la Terni SpA, «una volta considerate dalla stessa decisione produttori pubblici, ma non partecipi dei diversi aiuti autorizzati alla Finsider ed alla Sisma, siano state esposte a disparità di trattamento rispetto ai produttori privati, quanto all'assunzione a carico del Tesoro degli aumenti del sovrapprezzo termico».

14. La questione si fonda sul presupposto che la Terni SpA e l'Italsider SpA siano società che non fruiscono né degli aiuti previsti per il gruppo Finsider e per la Sisma né di quelli previsti a favore dei produttori privati.

Emerge da ciò che si è appena detto che tale presupposto non è esatto in quanto le due società hanno beneficiato dell'aiuto concesso al gruppo Finsider.

Non è stato inoltre dedotto nella causa nulla che lasci pensare che la Commissione, nell'autorizzare gli aiuti italiani, abbia violato il divieto, figurante all'art. 4, lett. b), del Trattato CECA, di approvare i provvedimenti o le pratiche che stabiliscano una discriminazione tra produttori [3]. Risulta invece dal preambolo della decisione che la Commissione ha vagliato la necessità degli aiuti per ogni singola categoria di imprese sulla base delle riduzioni di capacità che apparivano necessarie ai fini della ristrutturazione.

Causa C-100/92

15. La società Fonderia A. aveva indubbiamente diritto, in quanto produttore privato, all'aiuto statale autorizzato dalla Commissione che consisteva nell'assunzione a carico dello Stato degli aumenti del sovrapprezzo termico.

16. La controversia fra l'impresa e le autorità italiane riguarda soltanto la questione se essa avesse diritto all'aiuto nel primo semestre del 1983. L'impresa sostiene che il suo diritto risulta dal chiaro dettato della legge italiana. Le autorità hanno negato l'aiuto per il periodo di cui trattasi sostenendo che la Commissione, nella sua decisione, avrebbe autorizzato l'aiuto soltanto sino alla fine del 1982.

3 — Nella sua sentenza 24 febbraio 1987, causa 304/85, Falck (Racc. pag. 871, punto 27), la Corte ha statuito che la Commissione non può «autorizzare aiuti la cui concessione sia atta a provocare una manifesta discriminazione tra il settore pubblico e il settore privato».

17. Con la questione pregiudiziale si chiede l'interpretazione della decisione della Commissione per poter risolvere la suddetta controversia.

18. La norma, in base alla quale è concesso l'aiuto, è del seguente tenore:

«In considerazione della particolare incidenza del costo dell'energia elettrica sull'industria italiana del settore [siderurgico] (...) sono assunti a carico del Tesoro dello Stato fino al 30 giugno 1983 gli aumenti del sovrapprezzo termico deliberati dal Comitato interministeriale dei prezzi dopo il 31 marzo 1981».

Essa dispone quindi

— in primo luogo, che l'aiuto consiste nel fatto che lo Stato assume a proprio carico *gli aumenti del sovrapprezzo termico deliberati* dal Comitato interministeriale dei prezzi *dopo il 31 marzo 1981* e,

— in secondo luogo, che *l'aiuto è concesso per il consumo di energia elettrica* (...) *per il periodo dal 6 settembre 1981* (data di entrata in vigore dell'aiuto) *al 30 giugno 1983*.

Ciò è confermato dal fatto che l'art. 2 del decreto ministeriale 26 gennaio 1982 stabilisce che «la restituzione di cui all'art. 1 del presente decreto consiste nel rimborso (...) degli aumenti del "sovrapprezzo termico" deliberati dal Comitato interministeriale dei prezzi successivamente al 31 marzo 1981 e relativi al consumo di energia elettrica (...) nel periodo dal 6 settembre 1981 al 30 giugno 1983 (...)».

19. La Commissione ha autorizzato, nella sua decisione, «l'assunzione a carico del Tesoro degli aumenti del sovrapprezzo termico fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi, dal 31 marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982».

La versione italiana della decisione è l'unica che fa fede nel presente caso.

20. La Commissione ed il governo italiano sostengono che in base all'autorizzazione l'aiuto poteva essere concesso soltanto sino al 31 dicembre 1982, e la Commissione aggiunge che ciò rappresentava una deliberata presa di posizione in merito alle dimensioni dell'aiuto ammissibile.

21. Il fatto che l'autore della disposizione controversa ed il suo destinatario siano concordi sulla sua interpretazione ha naturalmente un certo rilievo.

22. D'altro lato occorre però notare che tale interpretazione comporta una notevole limitazione dell'aiuto concesso dal legislatore alle imprese private — una riduzione di 6 mesi con riferimento ad un aiuto di cui si sarebbe potuto fruire soltanto per 22 mesi — e che in una simile situazione deve comunque riconoscersi l'esistenza di una ragionevole pretesa alla chiarezza (delle norme) con cui tale limitazione è espressa.

23. È anche importante per l'interpretazione la circostanza che nella dettagliata motivazione della decisione non si accenni per nulla ad un'intenzione di limitare nel tempo l'applicazione dell'aiuto italiano.

24. Ma ciò che mi sembra la cosa più importante è il fatto che, a mio parere, la disposizione può solo essere interpretata nel senso che *non* contiene una limitazione del periodo in cui l'aiuto, secondo il chiaro dettato della legge italiana, poteva essere concesso [4].

Come s'è detto, la legge contiene due precisazioni relative alla sfera d'applicazione dell'aiuto, con riferimento, da un lato, al suo contenuto e, dall'altro, alla sua applicazione nel tempo.

Per quanto riguarda il primo punto, si è accertato che l'aiuto consiste soltanto nell'assunzione a carico dello Stato degli *aumenti* del sovrapprezzo termico deliberati dal Comitato interministeriale dei prezzi dopo una certa data, nella fattispecie il 31 marzo 1981, e si è con ciò chiarito che l'aiuto non consisteva nell'assunzione dell'intero sovrapprezzo.

Per quanto riguarda il secondo punto, si è accertato che l'aiuto poteva essere concesso soltanto per *un periodo di tempo limitato*, nella fattispecie dalla data in cui entrò in vigore la norma, nel settembre 1981, sino al 30 giugno 1983.

4 — La Commissione ed il governo italiano hanno sottolineato che nella disposizione controversa una virgola precede le parole: «dal marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982» ed hanno sostenuto che tale virgola dimostrerebbe che il passo citato si ricollega alle parole «aumenti del sovrapprezzo termico» e non già alle parole «fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi». Non ritengo di poter attribuire sostanziale importanza a questo argomento. Da un lato, non sono sicuro che la posizione della virgola possa essere invocata a sostegno della suddetta interpretazione, dall'altro osservo che occorre in generale riconoscere un'importanza abbastanza ridotta agli argomenti basati sulla punteggiatura. La debolezza dell'argomento sembra del resto confermata dal fatto che il Consiglio di Stato, nella sua ordinanza di rinvio, ha trovato, nonostante la virgola, che il passo citato era collocato a caso nel testo della disposizione e non presentava nessun collegamento logico con alcuno dei passi precedenti.

Il riferimento contenuto nella decisione della Commissione al periodo compreso fra il 31 marzo 1981 ed il 31 dicembre 1982 non può ragionevolmente riguardare altro che il periodo che è determinante per stabilire quale aiuto debba essere concesso — nella fattispecie (il rimborso) degli aumenti di prezzo deliberati nel periodo in questione — e non il periodo nel quale viene concesso l'aiuto così fissato.

Il riferimento alla data del 31 marzo 1981 ha un senso soltanto se si accetta questa interpretazione. Del resto è stato chiarito, nel corso del procedimento, che nel primo semestre del 1983 non erano stati deliberati aumenti di prezzo, cosicché appare ragionevole l'assunto secondo cui la Commissione, che adottò la sua decisione il 29 giugno 1983, intendeva riferirsi all'aiuto consistente nell'assunzione a carico dello Stato degli aumenti di prezzo che erano stati deliberati dal Comitato interministeriale dei prezzi fra il 31 marzo 1981 ed il 31 dicembre 1982.

25. Alla luce di quanto sopra esposto, sembra giusto interpretare la disposizione nel senso che la Commissione autorizzò l'aiuto stabilendo che esso fosse pagato, in conformità con la legislazione italiana, sino al 30 giugno 1983.

Conclusione

26. Sulla base delle summenzionate considerazioni propongo alla Corte di risolvere le questioni sottopostele nel procedimento C-99/92 come segue:

«— L'art. 1 della decisione della Commissione 83/396/CECA deve essere interpretato nel senso che le imprese appartenenti al gruppo Finsider non possono essere considerate "produttori privati" ai termini del n. 3 dello stesso articolo.

— Non v'è allo stato degli atti alcun elemento che lasci pensare che la decisione della Commissione comporti una discriminazione illecita fra imprese private ed imprese pubbliche»;

e

di risolvere la questione sottopostale nel procedimento C-100/92 come segue:

«— L'art. 1, n. 3, della decisione della Commissione 83/396/CECA deve essere interpretato nel senso che l'assunzione a carico dello Stato degli aumenti del sovrapprezzo termico è stata autorizzata anche per il periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 giugno 1983».