CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 2 febbraio 1995 *

1. Nella presente causa, come in altre due cause analoghe, la Commissione ha promosso nei confronti dell'Italia un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Le altre cause sono la causa «Aluminia/Comsal» (causa C-349/93) e la causa «Lanerossi» (causa C-350/93).

2. Con la presente causa la Commissione intende far dichiarare che, omettendo di attuare nel termine stabilito la sua decisione 31 maggio 1989, relativa agli aiuti concessi dal governo italiano all'impresa Alfa Romeo (settore automobilistico) [1], l'Italia è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato. Il procedimento solleva la questione se, nel caso in cui un aiuto di Stato illegittimo sia stato erogato indirettamente tramite un'impresa pubblica, esso debba essere rimborsato a quell'impresa o allo Stato. Tale questione è sollevata anche nella causa «Lanerossi» (causa C-350/93).

3. I fatti che sono all'origine del presente caso hanno avuto luogo nel 1985 e nel 1986. A quell'epoca l'Alfa Romeo, che era il secondo maggior fabbricante italiano di autoveicoli, faceva parte della holding Finmeccanica, a sua volta controllata dalla holding pubblica IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). Nel 1986, su domanda della Commissione, il governo italiano (in prosieguo: il «governo») confermava che nel 1985 aveva versato all'Alfa Romeo un aiuto di 206,2 miliardi di LIT, in forma di conferimento di capitali allo scopo di ripianare le perdite subite dall'Alfa Romeo nel 1984 e nel primo semestre del 1985. La somma diretta al finanziamento di tale aiuto proveniva da fondi di dotazione assegnati agli enti di gestione delle partecipazioni statali, tra cui l'IRI, dal bilancio 1985 [2]. Tali fondi erano stati ripartiti sulla base di una delibera 3 aprile 1985 [3], del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (in prosieguo: il «CIPE»).

4. La Commissione riteneva che il conferimento di capitali per 206,2 miliardi di LIT costituisse un aiuto di Stato ed il 29 luglio 1987 iniziava la procedura prevista nell'art. 93, n. 2, del Trattato. Sulla base di informazioni fornite dal governo e dalla Finmeccanica nel corso di tale procedura, la Commissione accertava che nel 1986 era stato accordato all'Alfa Romeo un aiuto supplementare in forma di conferimento di capitali

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Decisione 89/661/CEE (GU 1989, L 394, pag. 9).

2 — Legge 22 dicembre 1984, n. 887, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI), 1984, n. 365, Supplemento ordinario.

3 — GURI 1985, n. 163.

freschi per 408,9 miliardi di LIT. I fondi per tale aiuto provenivano da obbligazioni emesse dall'IRI conformemente al decreto legge 19 ottobre 1985, n. 547 [4] (successivamente emendato con legge 20 dicembre 1985, n. 749 [5]), che autorizzava gli enti pubblici, tra cui l'IRI, ad emettere obbligazioni con interessi a carico dello Stato. La raccolta delle obbligazioni emesse dall'IRI veniva ripartita con delibera CIPE del 28 novembre 1985 [6] e sulla base del bilancio 1986 [7]. Il 10 maggio 1988 la Commissione estendeva la procedura aperta il 29 luglio 1987 al fine di includere l'apporto di capitali per 408,9 miliardi di LIT.

5. Il 31 maggio 1989 la Commissione adottava la decisione controversa. Gli artt. 1, 2 e 3 di tale decisione recitano come segue:

«*Articolo 1*

Gli aiuti sotto forma di apporto di capitale per un importo complessivo di 615,1 miliardi di lire concessi dal governo italiano al gruppo Alfa Romeo attraverso le società finanziarie IRI e Finmeccanica sono illegali, e pertanto incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato CEE, dato che sono stati concessi in violazione delle regole di procedura previste dall'articolo 93, paragrafo 3. Inoltre, detti aiuti sono parimenti incompatibili poiché non soddisfano le condizioni di deroga previste dall'articolo 92, paragrafo 3.

Articolo 2

Il governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica entro il termine di due mesi a decorrere dalla data di notifica della presente decisione.

Il ricupero è effettuato conformemente alle procedure e alle disposizioni di diritto nazionale, comprese quelle concernenti gli interessi moratori sui crediti dello Stato qualora il ricupero stesso avvenga dopo la scadenza del termine di due mesi di cui al primo comma.

Articolo 3

Il governo italiano è tenuto a comunicare alla Commissione, entro il termine di due mesi a

4 — GURI, 1985, n. 248.
5 — GURI, 1985, n. 299.
6 — GURI, 1986, n. 6.
7 — Legge 28 febbraio 1986, n. 41, GURI, 1986, n. 49, Supplemento ordinario n. 1.

decorrere dalla data di notifica della presente decisione, le misure adottate per conformarsi alla decisione stessa».

6. Il 31 luglio 1989 la decisione veniva notificata al governo. Quest'ultimo non adottava le misure necessarie per recuperare l'aiuto in parola nel termine stabilito. Esso proponeva un ricorso d'annullamento della decisione. Con la sentenza 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione [8] (la causa «Alfa Romeo»), la Corte respingeva il ricorso. La Corte disattendeva i motivi del governo intesi a dimostrare l'insussistenza di un aiuto di Stato che pregiudicasse la concorrenza nel senso dell'art. 92, n. 1, del Trattato, l'illegittimità del comportamento della Commissione ed il fatto che l'aiuto non era incompatibile col mercato comune. La Corte disattendeva anche i motivi del governo relativi all'obbligo di rimborsare l'aiuto ed in particolare il motivo che non si sarebbe dovuto imporre tale obbligo alla Finmeccanica.

7. In seguito alla sentenza della Corte, la Commissione invitava ripetutamente il governo a prendere le misure necessarie al fine di recuperare l'aiuto. Il 13 marzo 1992 le autorità italiane informavano la Commissione della loro intenzione di recuperare l'aiuto richiedendo alla Finmeccanica di rimborsare all'IRI una somma pari all'importo dell'aiuto maggiorata degli interessi. Il 26 giugno 1992 il membro della Commissione responsabile per la concorrenza scriveva al governo riguardo a tutti e tre i casi richiamati nel paragrafo 1. Quanto al presente caso, egli affermava, riferendosi all'importo di 206,2 miliardi di LIT corrispondente al conferimento di capitali del 1985, che non era sufficiente esigere il rimborso da parte della Finmeccanica all'IRI. Per conformarsi alla decisione, tale somma avrebbe dovuto essere rimborsata allo Stato italiano. Quanto all'importo di 408,9 miliardi di LIT corrispondente all'apporto di capitali del 1986, egli invitava le autorità italiane a fornire ulteriori informazioni al fine di permettere alla Commissione di decidere se il rimborso di tale somma da parte della Finmeccanica all'IRI fosse sufficiente per osservare la decisione. Inoltre egli affermava che, poiché l'Italia aveva omesso di conformarsi alla decisione, avrebbe proposto alla Commissione, prima della fine del luglio 1992, di avviare la procedura coercitiva. Con lettera 14 ottobre 1992 le autorità italiane richiedevano un'ulteriore dilazione, indicando che si sarebbe raccomandata la soppressione dell'aiuto nel contesto generale del programma di privatizzazione delle imprese pubbliche di cui il governo stava proponendo l'attuazione.

8. Con lettera 12 febbraio 1993, il governo comunicava alla Commissione che la Finmeccanica aveva rimborsato all'IRI la somma di 719,1 miliardi di LIT. Tale somma consisteva in 615,1 miliardi di LIT maggiorata degli interessi per 104 miliardi di LIT. La somma di 615,1 miliardi corrispondeva al conferimento di capitali per 206,2 miliardi di LIT del 1985 ed all'apporto di capitali per 408,9 miliardi di LIT del 1986. Con la stessa lettera, il governo comunicava inoltre alla Commissione che la legge 29 dicembre 1990, n. 405 [9], annullava l'impegno dello Stato di pagare all'IRI la somma di 698 miliardi di

8 — Racc. 1991, pag. I-1603.

9 — GURI, 1990, n. 303.

LIT per il capitale e la somma di 571 miliardi di LIT per gli interessi, proporzionalmente alle obbligazioni emesse dall'IRI a norma della legge n. 749 del 1985 e della legge n. 41 del 1986 [10]. Lo Stato si era impegnato a rimborsare il capitale e gli interessi di quelle emissioni, che fornivano i mezzi necessari al finanziamento dell'apporto di capitali per 408,9 miliardi di LIT.

9. Nella lettera 12 febbraio 1993, il governo sosteneva che il rimborso della somma di 719,1 miliardi di LIT da parte della Finmeccanica all'IRI soddisfaceva l'obbligo di rimborso previsto nella decisione. Secondo il governo, l'IRI non aveva alcun obbligo di rimborsare tale somma allo Stato italiano. Il rimborso da parte della Finmeccanica all'IRI rimuoveva le distorsioni di concorrenza risultanti dal pagamento illegittimo dell'aiuto. Non vi era quindi alcuna ragione per distinguere tra l'IRI e lo Stato italiano, poiché l'IRI era una pubblica impresa appartenente allo Stato. Inoltre, per effetto dell'annullamento con la legge 29 dicembre 1990, n. 405, degli impegni finanziari dello Stato, l'IRI non riceveva dallo Stato i contributi finanziari che nella decisione erano stati designati come aiuti.

10. Con lettera 6 aprile 1993, la Commissione notificava alle autorità italiane che la decisione non era stata eseguita correttamente. Essa sottolineava che il conferimento di capitali di 206,2 miliardi di LIT non sarebbe stato finanziato mediante prestiti obbligazionari, bensì attraverso l'aumento del fondo di dotazione dell'IRI. Perciò la somma di 206,2 miliardi di LIT avrebbe dovuto essere rimborsata allo Stato italiano. Quanto all'apporto di capitale di 408,9 miliardi di LIT, la Commissione riconosceva che la legge 29 dicembre 1990, n. 405, annullava l'impegno a carico dello Stato di rimborsare all'IRI 698 miliardi di LIT come capitale. Tuttavia, secondo la Commissione, tale importo rappresenterebbe soltanto l'11,4% di una somma totale di 6 135 miliardi di LIT per la quale l'IRI era stato autorizzato ad emettere obbligazioni rimborsabili a carico dello Stato per effetto delle leggi n. 749 del 1985 e n. 41 del 1986. La Commissione concludeva quindi che essa avrebbe potuto accettare solo una riduzione corrispondente all'importo che, secondo la decisione, l'IRI doveva allo Stato, vale a dire pari all'11,4% di 408,9 miliardi di LIT, cioè 46,5 miliardi di LIT. Ne risultava che l'IRI avrebbe dovuto pagare allo Stato la somma di 568,6 miliardi di LIT.

11. Il governo non rispondeva alla lettera della Commissione 6 aprile 1993. Di conseguenza la Commissione iniziava la presente procedura. Essa sostiene nel suo ricorso che, al fine di conformarsi alla decisione, il governo non deve limitarsi a garantire che l'IRI recuperi dalla Finmeccanica la somma di 615,1 miliardi di LIT maggiorata degli interessi; lo Stato italiano deve inoltre recuperare dall'IRI la somma di 568,6 miliardi di LIT maggiorata degli interessi.

12. Prima di trattare la causa nel merito, occorre esaminare la ricevibilità del ricorso,

10 — V. sopra, paragrafo 4.

che è contestata dal governo per due motivi.

13. Il governo sostiene che l'asserito obbligo dell'IRI di rimborsare l'aiuto allo Stato italiano non è indicato nella decisione. Esso è stato invocato per la prima volta dalla Commissione nella sua lettera 26 gennaio 1992. Quindi, secondo il governo, il ricorso è irricevibile poiché la Commissione intende far dichiarare che l'Italia ha omesso di adempiere un obbligo che non è previsto nella decisione.

14. Non trovo l'argomento convincente. È vero che, nella procedura coercitiva in forza dell'art. 93, n. 2, la Commissione può sostenere unicamente che lo Stato membro convenuto ha omesso di conformarsi alla decisione di cui l'asserita violazione costituisce l'oggetto della controversia. In siffatte procedure la Commissione non può imporre allo Stato convenuto obblighi diversi da quelli già previsti nella decisione. Tuttavia, nel caso di specie, la Commissione non intende imporre nuovi obblighi allo Stato italiano. Essa afferma invece che, secondo la decisione, lo Stato italiano ha l'obbligo di ripetere l'aiuto dall'IRI. Se ciò sia vero, è comunque un problema di interpretazione della decisione e quindi una questione di merito.

15. Il governo sostiene anche che il ricorso viola l'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, secondo cui il ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Il governo afferma che il ricorso della Commissione non chiarisce perché l'omissione dello Stato italiano di ripetere l'aiuto dall'IRI violi la decisione.

16. Anche tale argomento va disatteso. Al fine di soddisfare i requisiti di cui all'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, la Commissione deve indicare nel suo ricorso i motivi esatti sui quali la Corte è chiamata a pronunciarsi nonché, quantomeno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali detti motivi si fondano [11]. Nel presente caso il ricorso contiene una chiara esposizione dei fatti e degli argomenti della Commissione e ha posto in grado il governo di esporre una dettagliata linea difensiva [12]. Il ricorso è quindi ricevibile. Passo ora ad esaminare il caso nel merito.

17. La Commissione sostiene che il rimborso dell'aiuto da parte della Finmeccanica all'IRI non è sufficiente per rispettare la decisione. L'aiuto dev'essere rimborsato allo Stato italiano.

11 — Causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. 1990, pag. I-4747, punto 28); causa C-52/90, Commissione/Danimarca (Racc. 1992, pag. I-2187, punto 17).

12 — V. causa 281/82, Unifrex/Commissione e Consiglio (Racc. 1984, pag. 1969, punto 15).

18. Devo sottolineare innanzi tutto che, anche se si ammettesse che il rimborso dell'aiuto da parte della Finmeccanica all'IRI fosse sufficiente per conformarsi alla decisione, l'Italia avrebbe in ogni caso trasgredito i suoi obblighi ai sensi del Trattato. La ragione è data dal fatto che, ai sensi dell'art. 2 della decisione, il governo era tenuto a recuperare l'aiuto entro due mesi dalla notifica, che ha avuto luogo il 31 luglio 1989. Emerge chiaramente dalle informazioni presentate alla Corte che la Finmeccanica non aveva rimborsato l'aiuto all'IRI entro il termine stabilito. È sufficiente far riferimento alla lettera 13 marzo 1992, con cui le autorità italiane informavano la Commissione della loro intenzione di recuperare l'aiuto esigendo dalla Finmeccanica il rimborso all'IRI di una somma pari all'importo dell'aiuto maggiorato degli interessi [13]. Tale lettera è accompagnata da una comunicazione del ministro italiano degli Affari esteri del 7 marzo 1992. Risulta dalla comunicazione che il 7 marzo 1992 l'aiuto non era stato ancora rimborsato dalla Finmeccanica all'IRI. Ne deriva che l'Italia ha comunque omesso di attuare la decisione nel termine stabilito.

19. Va inoltre rilevato a questo punto che l'Italia non ha calcolato gli interessi dovuti in modo corretto. Come abbiamo visto, nella sua lettera 12 febbraio 1993 il governo comunicava alla Commissione che la Finmeccanica aveva rimborsato all'IRI la somma di 719,1 miliardi di LIT, consistenti in 615,1 miliardi di aiuto maggiorati di 104 miliardi di LIT di interessi. Nella sua lettera l'Italia non ha addotto alcuna prova di tale pagamento. Dopo l'inizio della presente procedura, il governo ha inviato alla Commissione, con lettera 25 novembre 1993, i documenti che proverebbero a suo giudizio che l'aiuto era stato rimborsato dalla Finmeccanica all'IRI. Nella sua risposta, la Commissione sostiene che il governo ha calcolato gli interessi dovuti in maniera inesatta. Secondo l'art. 2 della decisione, gli interessi vanno calcolati a partire dalla scadenza del periodo di due mesi dalla notifica della decisione al governo. Poiché la decisione è stata notificata il 31 luglio 1989, gli interessi vanno calcolati dal 30 settembre 1989. Il governo ha preso come punto di partenza per il calcolo degli interessi non la data di notifica, ma quella di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, cioè il 30 dicembre 1989. Esso ha calcolato gli interessi a partire dal 28 febbraio 1990. La Commissione conclude che, oltre ai pagamenti già effettuati, la Finmeccanica deve corrispondere gli interessi su un periodo di cinque mesi al tasso del 5%.

20. Il governo non mette in discussione il fatto di aver calcolato gli interessi in modo non corretto. Esso dichiara che adotterà le misure necessarie per conformarsi alla decisione. Ne consegue che l'Italia ha omesso di recuperare gli interessi dovuti conformemente alla decisione.

21. Passo ora ad esaminare la questione se il rimborso dell'aiuto da parte della Finmeccanica all'IRI sia sufficiente per ottemperare alla decisione ovvero se l'aiuto debba essere

13 — V. sopra, paragrafo 7.

rimborsato allo Stato italiano. Nelle loro conclusioni dinanzi alla Corte la Commissione ed il governo si concentrano su tale questione.

22. Come già affermato, nelle procedure coercitive ex art. 93, n. 2, la Commissione può sostenere soltanto che lo Stato membro convenuto ha omesso di adempiere un obbligo derivante dalla decisione di cui l'asserita violazione costituisce l'oggetto della controversia. Ne discende che la questione di individuare chi sia responsabile per il recupero dell'aiuto erogato illegittimamente va risolta facendo riferimento alla decisione. Nell'interpretare la decisione, si deve tener conto delle finalità dell'obbligo di recupero.

23. Il governo afferma che l'obbligo di rimborsare l'aiuto incombe al beneficiario. Dal momento che, secondo l'art. 2 della decisione, la Finmeccanica è la beneficiaria dell'aiuto, essa sola è tenuta al rimborso dello stesso. L'IRI era l'organismo tramite il quale l'aiuto era gestito e pagato e non il fruitore dell'aiuto. L'IRI non ha perciò alcun obbligo di rimborsare quest'ultimo allo Stato italiano.

24. Non trovo persuasivo tale ragionamento. Il governo confonde due questioni distinte, e precisamente, chi abbia l'obbligo di rimborsare l'aiuto, da un lato, e a chi detto aiuto vada rimborsato, dall'altro. L'art. 1 della decisione chiarisce che l'aiuto era concesso dal governo all'Alfa Romeo e che l'IRI e la Finmeccanica operavano solo in qualità di intermediari. L'art. 2 può agevolmente interpretarsi nel senso che l'aiuto vada rimborsato allo Stato italiano. Tale interpretazione è suffragata dalla versione linguistica italiana della decisione che è il solo testo facente fede. L'art. 2 afferma che «il governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica (...)». Tale interpretazione è confortata anche dalla versione linguistica inglese della decisione [14]. Noto che la versione linguistica francese è meno chiara [15], ma, come già affermato, il testo italiano è il solo facente fede.

25. Il preambolo alla decisione conferma che l'IRI ha svolto il ruolo di un mero intermediario e che i fondi necessari al finanziamento degli apporti di capitali del 1985 e 1986 erano forniti dallo Stato. Esso recita come segue [16]:

«(...) a tale scopo [cioè allo scopo di fornire l'aiuto all'Alfa Romeo], l'IRI ha ricevuto dallo Stato sovvenzioni sotto forma di dota-

14 — «The Italian Government is hereby required to recover the aid referred to in Article 1 from Finmeccanica».

15 — Nella versione francese, l'art. 2 recita come segue: «Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article 1er et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue (...)».

16 — GU 1989, L 394, pag. 14.

zioni in conto capitale e di obbligazioni convertibili, sovvenzioni espressamente destinate alla Finmeccanica e, in particolare, "(...) alla ricapitalizzazione e al risanamento finanziario delle società operanti nell'industria meccanica (...) (e) automotoristica (...)" (v., per esempio, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, serie generale, n. 163 del 12 luglio 1985, pag. 4954 e n. 6 del 9 gennaio 1986, pag. 40).

Nella specie, si tratta pertanto di aiuti concessi dallo Stato italiano ovvero mediante risorse statali all'impresa Alfa Romeo Auto in via indiretta, attraverso società finanziarie pubbliche (IRI e Finmeccanica) interamente controllate dallo Stato (...)».

I riferimenti nella decisione alla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* riguardano le decisioni del CIPE 3 aprile 1985 e 28 novembre 1985, con cui lo Stato italiano decideva di accordare l'aiuto all'Alfa Romeo [17]. Il preambolo alla decisione conferma pertanto che nel concedere l'aiuto l'IRI ha operato soltanto in qualità di intermediario, che l'aiuto era finanziato mediante risorse statali e che la decisione di accordare l'aiuto era presa dal governo via il CIPE.

26. La sentenza della Corte nella causa «Alfa Romeo» non conforta l'argomento che, al fine di ottemperare alla decisione, è sufficiente che l'aiuto sia recuperato dall'IRI. Uno degli argomenti avanzati dal governo in quella causa era che, essendo l'Alfa Romeo l'effettiva destinataria dell'aiuto, l'obbligo di restituzione non poteva essere imposto alla Finmeccanica. La Corte ha respinto tale argomento, affermando che la Finmeccanica, in quanto holding di cui la società Alfa Romeo faceva parte all'epoca dei fatti di causa, doveva considerarsi la beneficiaria degli aiuti e per questo motivo era tenuta a restituirli [18]. Nella causa «Alfa Romeo» la Corte non ha esaminato la questione di chi fosse in definitiva responsabile per il recupero dell'aiuto, ma soltanto di chi fosse responsabile per la sua restituzione.

27. Il governo sostiene che, essendo l'IRI un'impresa pubblica controllata dallo Stato, esso è parte dello Stato. Il recupero dell'aiuto da parte dell'IRI altro non è se non il recupero da parte dello Stato stesso.

28. Non posso accettare tale argomento. È vero che, conformemente agli obiettivi dell'art. 92 del Trattato, la Corte ha seguito un approccio funzionale nel definire il termine aiuto di Stato. Essa ha dichiarato che il divieto di cui all'art. 92, n. 1, riguarda il complesso degli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali, prescindendo dalla distinzione tra l'aiuto concesso direttamente dallo Stato o quello concesso da enti pubblici o privati ch'esso istituisce o designa al fine

17 — V. sopra, paragrafi 3 e 4.

18 — Causa «Alfa Romeo», citata alla nota 8, punto 40.

della gestione [19]. Quanto all'applicazione dell'art. 92, sono però sostanzialmente gli effetti dell'aiuto nei confronti delle imprese o dei produttori beneficiari dello stesso che vanno presi in considerazione, non già la situazione degli enti che distribuiscono o gestiscono l'aiuto [20]. La Corte ha confermato anche che «la sovvenzione non deve necessariamente essere finanziata col denaro dello Stato perché si tratti di una sovvenzione statale» [21].

29. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene il governo, non risulta dalla citata giurisprudenza che, qualora l'aiuto sia stato concesso dallo Stato attraverso un'impresa pubblica, sia sufficiente la restituzione di siffatto aiuto all'impresa pubblica e non allo Stato. In effetti detta giurisprudenza persegue lo scopo di impedire che le disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato siano indebolite dalla concessione di un aiuto tramite mezzi indiretti. In nessuna delle cause più sopra richiamate la Corte prende in esame specificamente la questione di determinare chi debba rimborsare l'aiuto illegittimo. Tale questione va risolta facendo riferimento alle finalità dell'obbligo di recupero ed all'effettività del sistema di controllo previo dei nuovi aiuti di Stato.

30. Uno degli scopi dell'obbligo di recupero è quello di ripristinare lo status quo ante [22], cioè la situazione esistente prima che il beneficiario ricevesse l'aiuto. Poiché secondo l'art. 93, n. 3, del Trattato gli Stati membri sono soggetti all'obbligo di notificare i progetti di aiuto alla Commissione e di non darvi esecuzione prima di ottenere l'autorizzazione, l'obbligo di recupero mira, nei limiti del possibile, a ristabilire la situazione che sarebbe esistita se lo Stato membro avesse debitamente osservato gli obblighi di notifica e di non esecuzione. Tuttavia questa non è la sola finalità dell'obbligo di recupero. Il recupero di un aiuto illegittimo deve essere effettuato in modo tale da garantire che i fondi usati per il suo finanziamento non siano attribuiti ad altre imprese dello stesso settore economico o di un diverso settore e da agevolare la funzione di vigilanza della Commissione.

31. Il governo sostiene che il rimborso dell'aiuto da parte della Finmeccanica all'IRI ha rimosso le distorsioni di concorrenza causate dalla concessione dell'aiuto. Non sussiste alcuna ragione perché l'aiuto debba essere restituito allo Stato. Non posso condividere tale argomento. Come già affermato, una delle finalità dell'obbligo di recupero consiste nel ripristino della situazione che sarebbe esistita se lo Stato membro avesse soddisfatto rispettivamente l'obbligo di notifica e quello di non accordare l'aiuto prima di ottenere l'autorizzazione della Commissione. Non è agevole ripristinare la situazione che preesisteva sul piano della concorrenza. In realtà,

19 — Causa 78/76, Steinike und Weinlig/Germania (Racc. 1977, pag. 595, punto 21); causa 290/83 «Crédit agricole», Commissione/Francia, (Racc. 1985, pag. 439, punto 14); cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. 1988, pag. 219, punto 35), e «Alfa Romeo», citata alla nota 8, punto 13.

20 — Sentenza Steinike und Weinlig, citata alla nota 19, punto 21.

21 — Causa Crédit agricole, citata alla nota 19, punto 14.

22 — Causa C-142/87 detta «Tubemeuse», Belgio/Commissione (Racc. 1990, pag. I-959, punto 66).

sovente ciò può non essere possibile. Secondo la giurisprudenza, il fatto che la distorsione di concorrenza causata dalla concessione dell'aiuto illegittimo non possa più essere rimediata mediante il recupero quando lo stesso venga ordinato, ovvero che il medesimo aiuto concesso illegittimamente non possa più produrre alcun effetto nei confronti del beneficiario, ad esempio, perché quest'ultimo è in liquidazione, non ha alcuna incidenza sull'obbligo di recupero, che è la «logica conseguenza» della declaratoria di illegittimità [23]. La giurisprudenza della Corte sottolinea la conclusione che l'obbligo di recupero è determinato dalla necessità di porre fine alla violazione del diritto comunitario, indipendentemente dalle effettive conseguenze del recupero.

32. Secondo il governo, l'obbligo di recupero può riguardare soltanto l'aiuto di Stato che è stato concesso illegittimamente. Esso sostiene che nella decisione non si è esaminato né qualificato come aiuto di Stato il trasferimento di fondi dallo Stato all'IRI, che si è svolto in maniera trasparente e sulla base di provvedimenti legislativi. Ne deriva che non sussiste alcun obbligo da parte dello Stato italiano di ripetere detti fondi dall'IRI.

33. A sostegno dei suoi argomenti, il governo cita la «comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE e dell'art. 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle pubbliche imprese nel settore manifatturiero» [24] (in prosieguo: la «comunicazione della Commissione»). Esso afferma che esiste una differenza tra legittime operazioni finanziarie fra lo Stato e le imprese pubbliche, da un lato, e l'aiuto di Stato, dall'altro. Con riferimento alle prime, esiste solo un obbligo di trasparenza e non un obbligo di notifica. Orbene, quando l'obbligo di notifica non sussiste, non può esserci violazione dell'art. 93, n. 3, e, conseguentemente, non può sussistere un obbligo di recupero.

34. Non trovo persuasivo tale argomento. A me sembra che, quando lo Stato trasferisce risorse finanziarie ad una holding pubblica con l'istruzione specifica di impiegare tali fondi per accordare un aiuto ad un'impresa o ad un settore in particolare, il trasferimento di fondi alla holding pubblica non possa essere considerato come un'operazione di per sé completa ed autonoma. Esso deve considerarsi piuttosto come una fase della concessione di un aiuto all'impresa o alle imprese interessate.

35. Come si è visto, i fondi occorrenti per finanziare l'apporto di capitali per 206,2 miliardi di LIT all'Alfa Romeo provenivano da trasferimenti di bilancio agli enti di gestione delle holding pubbliche, tra cui l'IRI, da parte del bilancio statale. La loro ripartizione fu deliberata dal CIPE, un organismo governativo. Le risorse necessarie per finanziare il conferimento di capitali per 408,9 miliardi di LIT provenivano da obbligazioni emesse dall'IRI, la cui raccolta fu ripartita con un'ulteriore decisione del CIPE. Lo Stato si assunse l'obbligo di rimborsare il

23 — V. causa «Alfa Romeo», citata alla nota 8, punto 41, e le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven, pagg. 1633 e 1634.

24 — GU 1991, C 273, pag. 2.

capitale e gli interessi relativi a tali obbligazioni [25]. È quindi evidente che l'IRI non era il destinatario finale di quei fondi né esercitava un qualunque potere discrezionale in sede di ripartizione. Essi erano destinati alla Finmeccanica in quanto holding di cui all'epoca faceva parte l'Alfa Romeo. Date siffatte circostanze, si può mettere in dubbio che non vi fosse alcun obbligo di notificare il trasferimento di fondi dallo Stato all'IRI.

36. Anche se si ammettesse che l'Italia possa avere perfettamente adempiuto l'obbligo di notifica imposto dall'art. 93, n. 3, nella misura in cui essa abbia effettivamente proceduto alla notifica dopo il trasferimento dei fondi all'IRI, vale a dire dopo che il CIPE ha adottato le sue decisioni relative alla loro ripartizione, a me sembra che lo Stato italiano continuerebbe a rimanere soggetto ad un obbligo di ripetere i fondi dall'IRI per conformarsi alla decisione. Come già affermato, nel presente caso il trasferimento di fondi dallo Stato all'IRI non è mai stato inteso come una transazione autonoma, bensì semplicemente come una misura per concedere l'aiuto all'Alfa Romeo. Perciò l'esigenza di ristabilire la legalità comunitaria sarà soddisfatta solo se l'aiuto sarà restituito allo Stato. Nel presente caso, non riesco a scorgere alcuna differenza sostanziale fra il trasferimento di fondi dallo Stato italiano alla Finmeccanica tramite l'IRI ed il trasferimento diretto di fondi dallo Stato italiano alla Finmeccanica.

37. È pacifico che, per adempiere l'obbligo di recupero, occorre privare l'impresa beneficiaria dell'aiuto erogato illegittimamente che la stessa ha ricevuto. Tuttavia ciò può non essere sufficiente. Quando l'aiuto è fornito in definitiva dallo Stato, che ciò accada su indirizzo dello Stato o mediante l'uso di risorse statali, esso va rimborsato allo Stato, anche se è stato procurato indirettamente, per esempio, tramite una holding. Non è sufficiente rimborsare la holding che ha svolto un ruolo di intermediario o, come nel caso di specie, trasferire l'importo da una holding ad un'altra. Altrimenti il recupero dell'aiuto potrebbe risolversi in una mera operazione contabile, che esigerebbe soltanto le imputazioni appropriate nella contabilità delle rispettive holding. Sarebbe difficile in tal caso garantire nello stesso tempo che l'aiuto sia stato rimborsato correttamente e che i fondi così trasferiti siano usati in avvenire in sintonia con quanto prescritto dalle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato. Per tali motivi, a me sembra che si possa avere corretta esecuzione della decisione della Commissione in un caso come quello di specie soltanto se le somme in questione vengono rimborsate allo Stato.

38. Non riesco a vedere come la comunicazione della Commissione cui il governo fa riferimento possa suffragare i suoi argomenti. Al fine di stabilire la pertinenza della comunicazione della Commissione nella presente controversia, occorre esaminarne brevemente i fatti.

39. Nel 1980 la Commissione adottava, secondo l'art. 90, n. 3, del Trattato, una diret-

25 — V. sopra, paragrafi 3 e 4.

tiva relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche [26] (in prosieguo: la «direttiva sulla trasparenza»). La direttiva sulla trasparenza mira ad assicurare l'effettiva applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato senza discriminazione fra imprese pubbliche e private. Nell'adottare la direttiva, la Commissione era stata spinta dal fatto che la complessità delle relazioni finanziarie intercorrenti tra poteri pubblici nazionali e imprese pubbliche ostacolava l'esecuzione del suo compito di garantire che non fossero concessi aiuti incompatibili col mercato comune. La Commissione riteneva che le disposizioni sugli aiuti di Stato potessero applicarsi correttamente sia alle imprese pubbliche sia a quelle private solo rendendo trasparenti le relazioni finanziarie tra pubblici poteri ed imprese pubbliche [27].

40. L'art. 1 della direttiva sulla trasparenza impone agli Stati membri l'obbligo di assicurare che le relazioni finanziarie fra pubblici poteri ed imprese pubbliche siano trasparenti facendo risultare chiaramente: a) le assegnazioni di risorse pubbliche operate dai poteri pubblici direttamente alle imprese pubbliche interessate; b) le assegnazioni di risorse pubbliche effettuate da parte dei poteri pubblici tramite imprese pubbliche od enti finanziari; c) l'utilizzazione effettiva di tali risorse pubbliche. L'art. 5, n. 2, prevede che, su richiesta della Commissione, gli Stati membri devono fornire le informazioni soprammenzionate nonché i relativi elementi di valutazione eventualmente necessari e, in particolare, gli obiettivi perseguiti.

41. La direttiva sulla trasparenza non pregiudica l'applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato [28]. È evidente che essa non è intesa a sostituire l'obbligo di notifica imposto dall'art. 93, n. 3, ma ad agevolare la funzione di vigilanza della Commissione, in altre parole a mettere la Commissione in grado di determinare se si risolva in un aiuto il fatto che siano procurati dei fondi, direttamente o indirettamente, da pubblici poteri ad imprese pubbliche.

42. La comunicazione della Commissione persegue lo scopo di formulare direttive per una linea di condotta relativa all'applicazione delle disposizioni sugli aiuti di Stato alle imprese pubbliche. La Commissione riconosce la necessità di una maggior trasparenza e della messa a punto di una linea di condotta nei confronti delle imprese pubbliche, perché «le normative sugli aiuti di Stato» [29] non hanno adeguatamente preso in considerazione tali imprese. Essa rileva che, a norma dell'art. 93, n. 3, l'aiuto concesso a pubbliche imprese dev'essere, analogamente all'aiuto concesso ad imprese private, previamente notificato alla Commissione per metterla

26 — Direttiva 80/723/CEE (GU 1980, L 195, pag. 35), come modificata dalle direttive della Commissione 85/413/CEE (GU 1985, L 229, pag. 20) e 93/84/CEE (GU 1993, L 254, pag. 16).

27 — V. preambolo alla direttiva sulla trasparenza, quarto e quinto 'considerando'.

28 — Preambolo, tredicesimo 'considerando'.

29 — V. paragrafo 1 della comunicazione della Commissione.

nella condizione di accertare se esso rientri nel campo di applicazione dell'art. 92.

43. Né la direttiva sulla trasparenza né la comunicazione della Commissione alterano gli obblighi a carico degli Stati membri di notificare l'aiuto di Stato in progetto e di recuperarlo quando detto aiuto sia stato illegittimamente concesso. Esse non sono in conflitto con la tesi che, per ottemperare alla decisione, l'aiuto va rimborsato allo Stato italiano. Al contrario, a me sembra che esse rafforzino l'opinione che la restituzione dell'aiuto allo Stato medesimo è necessaria per assicurare trasparenza, agevolare la funzione di vigilanza della Commissione e garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato.

44. Il governo sostiene anche che, per ottemperare all'obbligo di recupero, non occorre che l'aiuto venga rimborsato ad un qualsiasi ente statale e che sarebbe sufficiente, per esempio, trasferire un importo uguale all'ammontare dell'aiuto, maggiorato degli interessi, ad un'istituzione culturale o di beneficenza. Nel presente caso, tuttavia, l'aiuto non viene trasferito ad un'istituzione culturale o di beneficenza. Esso resta invece nelle mani dell'IRI, una holding pubblica che ha agito come intermediario nel pagamento dell'aiuto e per mezzo della quale lo Stato interviene in imprese commerciali. Chiaramente esiste il rischio che l'IRI possa usare i fondi con cui venne finanziato l'aiuto per accordare un aiuto di Stato ad imprese dello stesso o di un altro settore.

45. Concludo quindi che, al fine di osservare la decisione, l'IRI deve rimborsare l'aiuto allo Stato italiano per l'importo richiesto dalla Commissione.

46. Nel suo ricorso la Commissione intende far dichiarare che l'Italia ha omesso di adempiere i suoi obblighi ai sensi del Trattato avendo mancato di notificare alla Commissione le misure adottate ai fini del recupero dell'aiuto, come richiesto dall'art. 3 della decisione. Tuttavia, poiché l'Italia non ha adottato le misure necessarie per attuare la decisione nel termine stabilito, l'omessa notifica di tali misure alla Commissione non costituisce un'autonoma violazione del diritto comunitario [30].

47. Nel suo ricorso la Commissione afferma che l'obbligo della Finmeccanica e dell'IRI di rimborsare l'aiuto illegittimo, maggiorato degli interessi, non elimina le conseguenze dannose che il pagamento dell'aiuto ha già causato ad altre imprese concorrenti sullo stesso mercato della Finmeccanica. Essa invoca la giurisprudenza della Corte secondo cui una dichiarazione nell'ambito del procedimento ex art. 169 in base alla quale uno Stato membro ha omesso di adempiere i suoi obblighi ai sensi del Trattato può costituire il fondamento della responsabilità cui può andare incontro lo Stato membro per effetto

30 — Causa C-303/93, Commissione/Italia (Racc. 1994, pag. I-1901, punto 6); sentenza 5 ottobre 1994, causa C-255/93, Commissione/Francia (Racc. 1994, pag. I-4949, punto 29).

della sua inadempienza nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o di persone singole [31]. Essa sostiene che principi analoghi sono applicabili nelle procedure ex art. 93, n. 2, e chiede alla Corte di pronunciarsi espressamente in tal senso nella sua sentenza nel presente caso.

48. La Commissione ha formulato analoghe richieste nella soprammenzionata causa «Aluminia/Comsal» (causa C-349/93, Commissione/Italia). Come ho già affermato nelle mie conclusioni in tale causa [32], una dichiarazione della Corte secondo la quale uno Stato membro ha omesso di adempiere i suoi obblighi ai sensi del Trattato, avendo mancato di recuperare l'aiuto erogato illegittimamente, può invero costituire il fondamento della responsabilità cui può andare incontro lo Stato membro per effetto della sua omissione, e una dichiarazione siffatta può essere di particolare importanza per imprese concorrenti con la beneficiaria dell'aiuto illegittimo.

49. Nel presente caso, tuttavia, non occorre che la Corte si pronunci nel senso richiesto dalla Commissione. Siffatta dichiarazione può essere idonea a mostrare che la Commissione ha un interesse alla prosecuzione della procedura coercitiva anche dopo che lo Stato membro convenuto ha posto fine all'infrazione. Tuttavia, nel caso di specie, l'interesse della Commissione nel proporre il ricorso non è in discussione.

Conclusione

50. Alla luce di quanto precede ritengo che la Corte debba:

«1) dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omesso di attuare nel termine stabilito la decisione della Commissione 31 maggio 1989, 89/661/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo italiano all'impresa Alfa Romeo (settore automobilistico), è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese».

31 — Causa C-263/88, Commissione/Francia (Racc. 1990, pag. I-4611, punto 9); causa 154/85, Commissione/Italia (Racc. 1987, pag. 2717, punto 6).

32 — Conclusioni pronunciate il 19 gennaio 1995, paragrafi 25 e 26.