CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate l'11 settembre 2007 [1]

1. «Signor Presidente,

Signori Giudici,

La causa odierna verte sull'applicazione delle norme del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio [2] riguardanti gli aiuti (…).

(…)

(…) [s]i dovrebbe piuttosto cercare di distinguere razionalmente i divieti di cui all'art. 4 c) [CA] e le disposizioni dell'art. 67 [CA]. I commentatori del trattato CECA si occupano già da tempo del problema (…)

(…)» [3].

2. Come l'avvocato generale Lagrange in precedenza nelle conclusioni da lui presentate il 5 novembre 1960 nella causa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità [4], anche l'avvocato generale Roemer richiama l'attenzione della Corte sul delicato problema della delimitazione del rispettivo ambito di applicazione dell'art. 4 CA e dell'art. 67 CA.

3. L'art. 4, lett. c), CA stabilisce un divieto di principio degli aiuti di Stato accordati

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Il Trattato CECA è stato firmato a Parigi il 18 aprile 1951 dal Regno del Belgio, dalla Repubblica federale di Germania, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica italiana, dal Granducato di Lussemburgo e dal Regno dei Paesi Bassi. Esso è entrato in vigore il 23 luglio 1952 ed è stato concluso per una durata di 50 anni. Il Trattato è giunto a scadenza il 23 luglio 2002.

3 — Conclusioni dell'avvocato generale Roemer presentate il 10 giugno 1971 nella causa decisa con sentenza 6 luglio 1971, causa 59/70, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 639).

4 — Sentenza 23 febbraio 1961, causa 30/59 (Racc. pag. 3).

alle imprese carbosiderurgiche, mentre l'art. 67 CA è diretto a prevenire le distorsioni alla concorrenza che possano derivare da determinate politiche degli Stati membri.

4. Nella causa in oggetto, la Corte è di nuovo invitata a pronunciarsi sulla portata e sull'applicabilità di ciascuna delle due suddette disposizioni. Pur trattandosi di un problema di diritto discusso da lungo tempo, a mio avviso la Corte non lo ha mai risolto in maniera esplicita.

5. Nella presente controversia, il problema riflette due difficoltà di fronte alle quali si sono trovati i fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (in prosieguo: la «CECA») nell'istituire e nel dare attuazione ad un regime appropriato di controllo degli aiuti di Stato.

6. La prima difficoltà attiene alla natura fondamentalmente dinamica del mercato comune istituito dal Trattato CECA. Infatti, il divieto in linea di principio degli aiuti di Stato, sancito dall'art. 4, lett. c), CA, ha dovuto essere adattato alle necessità di una politica che doveva innanzi tutto far fronte ai problemi strutturali dell'economia delle industrie carbosiderurgiche. A questo scopo, la Commissione delle Comunità europee ha adottato diversi codici degli aiuti alla siderurgia [5].

7. La seconda difficoltà è legata all'integrazione parziale realizzata dal Trattato CECA. Nel firmarlo, gli Stati membri hanno abbandonato le proprie competenze relative all'istituzione e al funzionamento del mercato carbosiderurgico, ma hanno conservato la responsabilità della loro politica economica generale. L'art. 67 CA permetteva infatti di creare un coordinamento tra queste diverse politiche in modo da preservare il mercato comune da qualsiasi distorsione della concorrenza. La nascita della Comunità economica europea (CEE) [6], il 25 marzo 1957, ha però cambiato il panorama. La creazione di questa nuova comunità ha posto il problema della coesistenza dei due ordinamenti giuridici, la CECA e la CE, e quello del coordinamento del loro sistema di controllo degli aiuti di Stato.

8. La presente controversia solleva anche un ulteriore problema, più trasversale, perché trascende le distinzioni tra i sistemi CECA e CE di controllo degli aiuti di Stato. Il problema è legato al rispetto dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui la

5 — Nel prosieguo delle conclusioni, preciserò cosa costituisce un codice degli aiuti alla siderurgia.

6 — Divenuta Comunità europea (CE) ai sensi del Trattato sull'Unione europea.

Commissione ordini alle autorità nazionali di recuperare aiuti illegittimamente concessi ad un'impresa.

9. Nella causa in oggetto le autorità tedesche hanno adottato, il 5 agosto 1971, una legge diretta a contribuire allo sviluppo delle regioni di frontiera con l'ex Repubblica democratica tedesca e l'ex Repubblica cecoslovacca (in prosieguo: la «Zonenrandgebiet») [7]. Detta legge prevedeva incentivi fiscali per gli investimenti effettuati dalle imprese nelle regioni situate in tale zona. Questa legge, così come le modifiche successive, sono state approvate dalla Commissione sulla base degli artt. 87 CE e 88 CE.

10. L'impresa siderurgica Salzgitter AG — Stahl und Technologie [8] ha beneficiato di ammortamenti straordinari e di riserve in esenzione da imposte sulla base della ZRFG [9]. Con decisione 2000/797/CECA [10], la Commissione ha dichiarato che gli aiuti controversi costituivano aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio (art. 1), ed ha ingiunto alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti illegalmente accordati alla Salzgitter (artt. 2 e 3).

11. Tale decisione ha costituito oggetto di un ricorso d'annullamento proposto dalla Salzgitter dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee. Nella sentenza pronunciata il 1° luglio 2004, Salzgitter/Commissione [11], il Tribunale ha parzialmente annullato la decisione controversa, ritenendo che la Commissione non potesse chiedere la restituzione degli aiuti concessi all'impresa beneficiaria senza violare il principio della certezza del diritto.

12. Tale sentenza è stata oggetto di due ricorsi.

13. L'impugnazione principale è stata proposta dalla Commissione ed è diretta all'annullamento della sentenza impugnata, in quanto ha annullato le disposizioni della decisione controversa relative al rimborso degli aiuti in oggetto. Questo ricorso solleva in particolare tre problemi.

14. Il primo riguarda la chiarezza del contesto normativo applicabile e, in particolare, dell'obbligo di notifica di tali aiuti.

7 — Zonenrandförderungsgesetz (in prosieguo: la «ZRFG»).

8 — In prosieguo: la «Salzgitter» o l'«impresa beneficiaria».

9 — In prosieguo: gli «aiuti controversi» o gli «aiuti in esame».

10 — Decisione 28 giugno 2000 riguardante aiuti di Stato concessi dalla Germania a favore di Salzgitter AG, Preussag Stahl AG e delle controllate del gruppo operanti nel settore siderurgico, ora denominate Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (GU L 323, pag. 5; in prosieguo: la «decisione controversa»).

11 — Causa T-308/00 (Racc. pag. II-1933; in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

15. Il secondo riguarda il comportamento che la Commissione ha adottato nell'ambito del suo compito di controllo degli aiuti di Stato. Si tratta di chiarire se tale istituzione, nell'esercizio delle proprie responsabilità amministrative, sia venuta meno all'obbligo di diligenza che su di essa incombe, non avendo rilevato, in sede di esame dei documenti comunicati dall'impresa beneficiaria, la mancanza di notifica degli aiuti in esame e non avendo intrapreso nessuna azione a riguardo.

16. Il terzo problema concerne il rispetto dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui la Commissione ingiunga il recupero degli aiuti illegittimamente concessi. Si tratta di sapere se, nelle particolari circostanze del caso di specie rilevate dal Tribunale, la Commissione potesse legittimamente chiedere la restituzione degli aiuti di cui si tratta senza violare il principio della certezza del diritto. In particolare, la Corte deve chiarire se gli atti o il comportamento della Commissione abbiano potuto far insorgere nell'impresa beneficiaria dell'aiuto un legittimo affidamento tale da impedire a tale istituzione di ingiungere alla Repubblica federale di Germania di disporre la restituzione degli aiuti e alla Salzgitter di rimborsarli.

17. L'impugnazione incidentale viene proposta dalla Salzgitter ed è diretta all'annullamento della sentenza impugnata, in quanto ha respinto i suoi motivi di annullamento relativi alla qualificazione degli aiuti in esame e alla loro compatibilità con il mercato comune. La Repubblica federale di Germania interviene a sostegno di questa impugnazione.

18. Nell'ambito di questa impugnazione incidentale, la Salzgitter rimette in discussione l'analisi compiuta dal Tribunale riguardo alla portata e all'applicabilità degli artt. 4 CA e 67 CA. In particolare, si chiede alla Corte se l'art. 4, lett. c), CA sia applicabile ad un aiuto concesso ad un'impresa siderurgica allorché esso rientri nell'ambito di un regime generale di aiuti precedentemente approvato dalla Commissione sulla base del Trattato CE o se l'attuazione di tale misura ricada nell'ambito dell'art. 67 CA.

19. Nelle presenti conclusioni, suggerirò, in primo luogo, di respingere il ricorso incidentale della Salzgitter. Spiegherò perché, a mio avviso, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto, da un lato, giudicando che la Commissione era legittimata a basarsi sull'art. 4, lett. c), CA per dichiarare gli aiuti di cui si tratta incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, dall'altro lato, considerando che la Commissione aveva pienamente soddisfatto al proprio obbligo di motivazione nell'ambito della decisione controversa.

20. In secondo luogo, suggerirò alla Corte di accogliere il ricorso principale proposto dalla Commissione. Infatti, nel corso delle spiegazioni che seguiranno, sosterrò che il

Tribunale è incorso in un errore di diritto quando ha dichiarato che l'obbligo di notificazione degli aiuti in esame non emergeva chiaramente dal contesto normativo applicabile. Spiegherò perché ritengo che tale obbligo fosse chiaro e incondizionato e perché la decisione controversa, nel disporre il recupero degli aiuti di cui trattasi, non violava né il principio della certezza del diritto né quello della tutela del legittimo affidamento dell'impresa beneficiaria.

21. Alla luce dei suddetti elementi, indicherò alla Corte le conseguenze che nella presente causa dovranno essere tratte da questo errore di diritto.

I — Il contesto normativo

22. Il Trattato CECA vieta, in linea di principio, gli aiuti di Stato ad imprese siderurgiche. All'art. 4, lett. c), esso dispone che sono incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, per conseguenza, sono proibiti, alle condizioni previste dal Trattato stesso, «le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati o gli oneri speciali imposti da essi, in qualunque forma».

23. L'art. 67 CA così prevede:

«1. Ogni provvedimento d'uno Stato membro capace di cagionare una ripercussione notevole sulle condizioni della concorrenza tra le industrie del carbone o dell'acciaio deve essere comunicato [alla Commissione] dal governo interessato.

2. Se tale provvedimento, aumentando sostanzialmente, altrimenti che per variazione dei rendimenti, le differenze di costi di produzione, è di natura tale da provocare uno squilibrio grave, [la Commissione], dopo consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio, può prendere i provvedimenti seguenti:

— se il provvedimento di questo Stato importa effetti dannosi per le imprese del carbone o dell'acciaio soggette alla giurisdizione di detto Stato, [la Commissione] può autorizzarlo a concedere loro un aiuto di cui l'ammontare, le condizioni e la durata sono fissati d'accordo con essa (…)

— se il provvedimento di questo Stato importa effetti dannosi per le imprese del carbone o dell'acciaio soggette alla giurisdizione degli Stati membri, [la Commissione] gli rivolge una raccomandazione

perché vi ponga rimedio con i provvedimenti che esso riterrà più conciliabili con il suo equilibrio economico.

3. Se il provvedimento di questo Stato riduce le differenze di costi di produzione cagionando un vantaggio particolare, o imponendo oneri speciali, alle imprese del carbone o dell'acciaio soggette alla sua giurisdizione rispetto alle altre industrie dello stesso paese, [la Commissione] ha il potere, dopo consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio, di rivolgere a questo Stato le raccomandazioni necessarie».

24. Ai sensi dell'art. 95, primo comma, CA, la Commissione, con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del Comitato consultivo, può adottare una decisione o una raccomandazione «[i]n tutti i casi non previsti dal (…) trattato, nei quali [tale] decisione o [tale] raccomandazione (…) 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». In forza del secondo comma del medesimo articolo, la stessa decisione o raccomandazione, presa nella medesima forma, determina eventualmente le sanzioni applicabili.

25. Inoltre, l'art. 95, terzo comma, CA stabilisce che «se difficoltà impreviste, rivelate dall'esperienza, nei modi d'applicazione del (…) trattato, o un cambiamento profondo delle condizioni economiche o tecniche che turbi direttamente il mercato comune del carbone e dell'acciaio, rendono necessario un adattamento delle norme attinenti all'esercizio da parte [della Commissione] dei poteri che le sono conferiti, possono esservi apportate modificazioni appropriate, le quali, tuttavia, non possono portare pregiudizio alle disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 o alla correlazione dei poteri rispettivamente attribuiti [alla Commissione] e alle altre istituzioni della Comunità». In forza dell'art. 95, quarto comma, CA, queste modifiche sono oggetto di proposte stabilite d'accordo dalla Commissione e dal Consiglio e sottoposte al parere della Corte.

26. Sulla base dell'art. 95, primo e secondo comma, CA, la Commissione ha adottato sei decisioni, di portata generale, comunemente denominate «codici degli aiuti alla siderurgia».

27. Obiettivo di tali codici era di reagire alla crisi attraversata dal settore della siderurgia comunitaria, autorizzando la concessione di aiuti statali alle imprese siderurgiche in taluni casi tassativamente elencati, derogando in tal modo al divieto rigido e assoluto sancito

dall'art. 4, lett. c), CA. Tali codici sono stati successivamente adattati per far fronte alle difficoltà congiunturali del mercato.

28. I codici stabiliscono le condizioni in cui uno Stato membro può concedere aiuti alla siderurgia compatibili con il buon funzionamento del mercato comune. Essi definiscono la nozione di aiuti all'industria siderurgica, fissano le condizioni per la loro concessione e prevedono regole procedurali per la loro notificazione alla Commissione. Gli aiuti che non rientrano nell'ambito di applicazione di uno di tali codici restano assoggettati al divieto di principio di cui all'art. 4, lett. c), CA.

29. Il primo codice degli aiuti alla siderurgia è stato istituito con la decisione della Commissione n. 257/80/CECA [12]. Esso era applicabile fino al 31 dicembre 1981. Come stabilito dal quarto 'considerando', obiettivo del primo codice era quello di istituire un regime di autorizzazione di aiuti specifici alla siderurgia in taluni casi tassativamente definiti; l'applicazione alla siderurgia dei regimi di aiuti generali e regionali restava comunque soggetta al controllo della Commissione sulla base dell'art. 67 CA nonché degli artt. 87 CE e 88 CE [13].

30. Il primo codice è stato sostituito dal secondo codice degli aiuti alla siderurgia, istituito con decisione della Commissione n. 2320/81/CECA [14], applicabile fino al 31 dicembre 1985. Questo secondo codice detta regole più rigorose che prescrivono la graduale soppressione degli aiuti. Esso istituisce un regime comunitario organico, che garantisce un trattamento uniforme di «[t]utti gli aiuti, tanto specifici quanto non specifici, a favore della siderurgia, finanziati da uno Stato membro o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma» [15].

31. Il 1° gennaio 1986 è entrato in vigore il terzo codice degli aiuti alla siderurgia [16]. È a partire da questa data che la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania la concessione degli aiuti in esame.

32. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del terzo codice, «[t]utti gli aiuti, tanto specifici quanto non specifici, a favore della siderurgia, finanziati da uno stato membro e da enti territoriali o mediante risorse statali, sotto qualsiasi

12 — Decisione 1° febbraio 1980 recante norme comunitarie per gli aiuti specifici alla siderurgia (GU L 29, pag. 5; in prosieguo: il «primo codice»).

13 — V. anche l'art. 1 del primo codice.

14 — Decisione 7 agosto 1981, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica (GU L 228, pag. 14), come modificata dalla decisione della Commissione 19 aprile 1985, n. 1018/85/CECA (GU L 110, pag. 5; in prosieguo; il «secondo codice»).

15 — V. art. 1, n. 1, del secondo codice.

16 — Decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3464/85/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 340, pag. 1; in prosieguo: il «terzo codice»).

forma, possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con l'ordinato funzionamento del mercato comune, soltanto se soddisfano alle disposizioni degli articoli da 2 a 5 [17]».

La Commissione accerta se questi interventi contengono elementi di aiuto, ed eventualmente ne valuta la compatibilità con le disposizioni degli articoli da 2 a 5 del terzo codice.

33. L'art. 6, n. 1, del suddetto codice dispone quanto segue:

35. Alla scadenza del terzo codice, il 31 dicembre 1988, sono entrati in vigore il quarto e, successivamente, il quinto codice degli aiuti alla siderurgia [18].

«Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile affinché possa pronunciarsi al riguardo, i progetti intesi ad istituire o a modificare aiuti di cui agli articoli da 2 a 5. Essa è informata nello stesso modo dei progetti intesi ad applicare al settore siderurgico regimi di aiuti sui quali essa si è già pronunciata sulla base delle disposizioni del trattato CEE (...)».

36. Così come il terzo codice, il quarto e il quinto codice sono applicabili a tutti gli aiuti, tanto specifici quanto non specifici, a favore della siderurgia, finanziati da uno Stato membro. Essi prevedono regole procedurali identiche quanto alla notifica delle misure finanziarie che gli Stati membri intendono adottare a favore delle imprese del settore siderurgico.

34. A termini dell'art. 6, n. 2, del terzo codice, alla Commissione vanno inoltre comunicati tutti i progetti di intervento finanziario (assunzioni di partecipazioni, conferimenti di capitale o misure simili) da parte di Stati membri, enti territoriali o organismi che utilizzano a tal fine risorse pubbliche, a favore di imprese siderurgiche.

37. Il codice degli aiuti alla siderurgia applicabile nel momento in cui è stata avviata la procedura da parte della Commissione è il sesto ed ultimo della serie. Esso è stato istituito con la decisione della Commissione n. 2496/96/CECA [19] ed è stato applicabile dal 1° gennaio 1997 al 22 luglio 2002.

17 — Gli artt. 2-5 del terzo codice precisano, rispettivamente, le condizioni per la concessione degli aiuti a favore della ricerca e sviluppo, degli aiuti a favore della tutela dell'ambiente, degli aiuti per le chiusure di impianti siderurgici e, infine, degli aiuti regionali agli investimenti.

18 — Decisione della Commissione 1° febbraio 1989, n. 322/89/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 38, pag. 8; in prosieguo: il «quarto codice») e decisione della Commissione 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»).

19 — Decisione 18 dicembre 1996 recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 338, pag. 42; in prosieguo: il «sesto codice»).

38. L'art. 1 del sesto codice, intitolato «Principi», dispone quanto segue:

«1. Tutti gli aiuti, specifici o non specifici, a favore della siderurgia, finanziati da uno Stato membro, da enti territoriali o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, 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 [20].

(...)

3. Gli aiuti ai sensi della presente decisione possono essere concessi soltanto previo espletamento delle procedure di cui all'articolo 6 e non possono essere erogati dopo il 22 luglio 2002».

39. L'art. 6 del suddetto codice, intitolato «Procedura», dispone che tutti i progetti diretti a istituire gli aiuti di cui agli artt. da 2 a 5 del medesimo codice, nonché tutti i progetti di trasferimenti di risorse pubbliche a favore di imprese siderurgiche, debbono essere notificati alla Commissione, che ne valuta la compatibilità con il mercato comune. In forza dell'art. 6, n. 4, primo comma, del sesto codice, alle misure progettate può essere data esecuzione solo previa approvazione della Commissione e nel rispetto delle condizioni da essa stabilite.

40. Ai sensi dell'art. 6, n. 5, del sesto codice, qualora, dopo un esame preliminare, la Commissione ritenga che un determinato intervento finanziario possa costituire aiuto di Stato o dubiti circa la compatibilità di detto aiuto con le disposizioni di tale codice, ne informa lo Stato membro interessato, invitando altresì le parti interessate e gli altri Stati membri a presentare osservazioni. Se, dopo aver ricevuto tali osservazioni ed aver dato modo allo Stato membro interessato di pronunciarsi in proposito, conclude che l'intervento in oggetto costituisce un aiuto incompatibile con le disposizioni di detto codice, la Commissione adotta una decisione entro tre mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie per valutare la misura progettata. Qualora uno Stato membro non si conformi a tale decisione, si applicano le disposizioni dell'art. 88 CE.

41. Dopo la scadenza del Trattato CECA, il 23 luglio 2002, la valutazione degli aiuti concessi alle imprese siderurgiche e del carbone rientra nelle norme del Trattato CE.

20 — Gli artt. 2-5 del codice precisano, rispettivamente, le condizioni per la concessione di aiuti a favore della ricerca e sviluppo, degli aiuti per la tutela dell'ambiente, degli aiuti per le chiusure di impianti siderurgici e degli aiuti regionali previsti da regimi generali a favore di imprese situate in Grecia.

II — I fatti all'origine della controversia

42. La Salzgitter è un'impresa siderurgica che rientra nell'ambito di applicazione del Trattato CECA [21].

A — *Le misure fiscali istituite dalla ZRFG*

43. In Germania, la ZRFG è stata adottata il 5 agosto 1971.

44. Questa legge è stata approvata dalla Commissione, assieme alle modifiche apportate successivamente, a seguito dell'esame delle misure da essa previste alla luce degli artt. 87 CE e 88 CE [22]. Questa legge si applicava a tutti i settori dell'economia. Si trattava, quindi, di un regime generale di aiuti non specifici del settore del carbone e dell'acciaio. La ZRFG è giunta a scadenza nel 1995.

45. L'art. 3 di detta legge prevedeva incentivi fiscali sotto forma di ammortamenti straordinari e di riserve in esenzione da imposte per gli investimenti effettuati in qualsiasi stabilimento di un'impresa sita nella Zonenrandgebiet. Gli ammortamenti straordinari consistevano nella possibilità di iscrivere nel bilancio della società beneficiaria una quantità di ammortamenti relativi a investimenti ammissibili più elevata rispetto alla normativa generale, nel primo anno o nei primi anni successivi ai detti investimenti delle imprese. Ciò comportava per tali imprese una base imponibile ridotta e quindi una maggiore liquidità per il primo anno o i primi anni successivi agli investimenti, procurando un vantaggio in termini di flussi di cassa. Un simile vantaggio veniva acquisito dalle suddette imprese anche tramite le riserve esenti da imposte. Gli ammortamenti straordinari e le riserve esenti da imposte, tuttavia, non erano cumulabili.

46. L'art. 3 della ZRFG si applicava indistintamente a tutti settori di attività, a tutti i tipi di investimento, mobiliari o immobiliari, e a tutte le imprese, senza distinzione di dimensioni, attività o sede. Tuttavia, una condizione inderogabile per beneficiare delle misure di cui a tale articolo era che gli stabilimenti in cui gli investimenti erano effettuati fossero situati nella Zonenrandgebiet.

21 — Ai sensi dell'art. 80 CA, le imprese che rientrano nella competenza della Comunità sono quelle che svolgono un'attività di produzione nel campo del carbone e dell'acciaio. Nella causa in oggetto, la Salzgitter fabbrica prodotti indicati nell'allegato I al Trattato CECA.

22 — GU 1993, C 3, pag. 3.

B — *L'avvio della procedura di esame prevista dall'art. 6, n. 5, del sesto codice e l'adozione della decisione controversa*

47. Dopo aver accertato dal bilancio di fine anno della Preussag Stahl AG, una delle società dell'attuale gruppo Salzgitter, che numerose sovvenzioni erano state accordate a tale impresa tra il 1986 e il 1995, sulla base dell'art. 3 della ZRFG, la Commissione, con lettera del 3 marzo 1999, ha informato la Repubblica federale di Germania della sua decisione di dare avvio al procedimento di cui all'art. 6, n. 5, del sesto codice in relazione agli aiuti accordati e concessi da detto Stato membro alla Salzgitter [23].

48. Il 28 giugno 2000 la Commissione ha adottato la decisione controversa, sulla base dell'art. 4, lett. c), CA e del sesto codice.

49. All'art. 1 di tale decisione, la Commissione ha dichiarato che gli aiuti erogati alla Salzgitter, a norma dell'art. 3 della ZRFG, sotto forma di ammortamenti straordinari e di riserve esenti da imposta, per una base ammissibile, rispettivamente, di DEM 484 milioni e DEM 367 milioni, costituivano aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune.

50. Ai sensi degli artt. 2 e 3 della decisione, la Commissione ha ingiunto alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti presso la Salzgitter.

III — Il procedimento dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

51. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 settembre 2000, la Salzgitter presentava un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa. Con ordinanza 29 marzo 2001 del presidente della Quarta sezione ampliata del Tribunale [24], la Repubblica federale di Germania è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Salzgitter.

52. A sostengo del suo ricorso, l'impresa beneficiaria invocava otto motivi di annullamento. Il Tribunale ha esaminato il primo, il secondo, il terzo e il settimo motivo prima di annullare parzialmente la decisione controversa.

53. *Con il primo motivo*, la Salzgitter sosteneva che a torto la Commissione aveva

23 — GU C 113, pag. 9.

24 — Causa T-308/00, Salzgitter/Commissione.

qualificato gli ammortamenti straordinari e le riserve in esenzione da imposte di cui all'art. 3 della ZRFG come aiuti di Stato. Il Tribunale ha respinto questo motivo dichiarando che gli aiuti in esame costituivano effettivamente aiuti di Stato ai sensi dell'art. 4, lett. c), CA.

54. *Con il secondo motivo*, la Salzgitter accusava la Commissione di essere incorsa in un errore nell'interpretare gli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA e, in particolare, nel valutarne l'ambito di applicazione. Il Tribunale ha respinto questo motivo seguendo il ragionamento esposto ai punti 103-118 della sentenza impugnata. Dopo aver rilevato, sulla base della giurisprudenza della Corte, la portata di ognuna delle due disposizioni, il Tribunale ha ricordato che gli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA riguardano due campi distinti, non avendo quest'ultimo articolo ad oggetto la materia degli aiuti di Stato.

55. Ai punti 112-115 della sentenza impugnata, il Tribunale ha poi sottolineato che le incertezze legate agli sviluppi della prassi decisionale della Commissione non modificano questo stato di fatto. In particolare, al punto 115 della sentenza impugnata, esso precisa che se, a partire dal secondo codice, i codici riguardano tutti gli aiuti alla siderurgia, tanto specifici quanto non specifici, a favore del settore del carbone e dell'acciaio, tale precisazione ha il semplice scopo di restituire all'art. 4, lett. c), CA la sua portata originaria, in quanto quest'ultimo non effettua alcuna distinzione tra i tipi di aiuto soggetti al suo divieto.

56. Al punto 117 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che a buon diritto la Commissione aveva ritenuto, nella decisione controversa, che l'art. 4, lett. c), CA si applicava nel caso di specie, ad esclusione dell'art. 67 CA, e al punto 118 ha respinto il secondo motivo.

57. *Con il terzo motivo*, la Salzgitter contestava alla Commissione di non aver verificato d'ufficio, ai sensi dell'art. 95 CA, se gli aiuti in questione potessero essere dichiarati compatibili con il mercato comune. Il Tribunale ha respinto tale motivo dichiarando, ai punti 136-147 della sentenza impugnata, che la Commissione non era incorsa in alcun errore manifesto di valutazione in sede di esame dell'applicabilità dell'art. 95 CA.

58. *Con il quarto e il quinto motivo*, la Salzgitter accusava la Commissione di aver commesso errori di valutazione nella qualificazione di determinati progetti di investimento. Nell'ambito del *sesto motivo*, essa sosteneva che la Commissione era inoltre incorsa in un errore di valutazione nella definizione del tasso di attualizzazione determinante. Il Tribunale non ha esaminato questi motivi.

59. *Con il settimo motivo*, la Salzgitter affermava che la Commissione aveva violato il principio della certezza del diritto, ingiungendo alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti dichiarati incompatibili

con il mercato comune. Il Tribunale in primo luogo, al punto 161 della sentenza impugnata, ha dichiarato che non si poteva escludere che la Commissione avesse violato il principio della certezza del diritto né a causa della mancanza di un termine di prescrizione né a causa della mancata previa notifica degli aiuti in esame. Inoltre, al punto 163 della sentenza impugnata, esso ha rilevato che la Salzgitter non si poteva considerare responsabile della mancata notifica dei suddetti aiuti, poiché l'impresa beneficiaria non è l'interlocutore istituzionale della Commissione nell'ambito degli aiuti di Stato. Ai punti 165 e 166 della stessa sentenza, il Tribunale ha poi ricordato che, sebbene la Corte abbia effettivamente escluso che il beneficiario di un aiuto possa fare legittimo affidamento sulla regolarità di un aiuto qualora questo sia stato concesso in violazione delle disposizioni relative alla procedura, tuttavia la Salzgitter non faceva valere, nel caso di specie, un legittimo affidamento nella regolarità dell'aiuto, bensì una violazione del principio della certezza del diritto, che non può limitarsi alle condizioni richieste per far insorgere un legittimo affidamento in capo al beneficiario degli aiuti.

60. Dopo aver ricordato, ai punti 168-173 della sentenza impugnata, l'evoluzione della linea di condotta seguita dalla Commissione nell'ambito dei primi tre codici degli aiuti alla siderurgia, al punto 174 della medesima sentenza il Tribunale ha affermato quanto segue:

«(…) la situazione che è derivata dall'adozione del secondo e terzo codice (…) si è caratterizzata per i seguenti elementi di incertezza e mancanza di chiarezza, imputabili alla Commissione:

— il carattere implicito della revoca parziale — e, pertanto, di natura non sufficientemente chiara — della mancata obiezione contenuta nella decisione della Commissione [4 agosto 1971; in prosieguo: la «decisione della Commissione del 1971»];

— un'ambiguità relativa alla portata della revoca parziale implicita della mancata obiezione suddetta per quanto riguarda il problema di stabilire se l'applicazione successiva dell'art. 3 della ZRFG dovesse essere notificata come "progetto", ai sensi dell'art. 6 del terzo codice (…)».

61. Ai punti 176-179 della sentenza impugnata, il Tribunale ha poi rilevato gli obblighi particolari che la Commissione aveva imposto alle imprese siderurgiche per far fronte alla crisi del settore. Tali imprese dovevano comunicare ai servizi della Commissione informazioni relative alla loro produzione di acciaio e ai loro investimenti nell'ambito dei sistemi di vigilanza istituiti dalla Commissione. Al riguardo, il Tribunale ha sottolineato che esisteva un nesso giuridico tra questi diversi sistemi e ha spiegato che la Commissione era necessariamente portata a verificare, in sede di esame dei documenti trasmessi dalle imprese, se il

mantenimento o l'aumento delle capacità di produzione risultassero da aiuti di Stato non autorizzati. Di conseguenza, e alla luce delle informazioni trasmesse dalla Salzgitter sin dal 1988, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avrebbe dovuto rilevare e constatare la mancata notifica dei detti aiuti e dare conseguentemente avvio ad un'azione. Esso ha ricordato inoltre che la Commissione aveva nuovamente esaminato il regime di aiuti previsto dalla ZRFG nel 1988, adottando nel mese di dicembre 1988, sulla base del Trattato CE, una decisione di non sollevare obiezioni contro di esso.

62. Al punto 180 della sentenza impugnata, il Tribunale ne ha dunque dedotto quanto segue:

«La situazione di incertezza e di mancanza di chiarezza descritta al (…) punto 174, unitamente alla prolungata assenza di reazione da parte della Commissione, nonostante fosse a conoscenza degli aiuti di cui aveva beneficiato la [Salzgitter], ha quindi creato, con l'inosservanza del dovere di diligenza che incombe a tale istituzione, una situazione equivoca che spettava alla Commissione chiarire prima di poter pretendere di dare avvio ad un'azione volta a prescrivere la restituzione degli aiuti già versati (v., in questo senso, sentenza della Corte 9 luglio 1970, causa 26/69, Commissione/Francia, Racc. pag. 565, punti 28-32)».

63. Al punto 181 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che la Commissione non aveva proceduto a tale chiarimento e, al punto 182 della stessa sentenza, ha concluso che essa non poteva richiedere la restituzione degli aiuti concessi alla Salzgitter tra il 1986 e il 1995 senza violare il principio della certezza del diritto.

64. Di conseguenza, al punto 183 della sentenza, il Tribunale ha accolto il settimo motivo annullando gli artt. 2 e 3 della decisione controversa, in quanto obbligavano la Repubblica federale di Germania a procedere al recupero degli aiuti illegalmente erogati alla Salzgitter.

65. Al punto 184 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che non era pertanto necessario pronunciarsi sui motivi che vertevano, in sostanza, sulla diminuzione e sul calcolo dell'importo degli aiuti da restituire. Inoltre, il Tribunale ha respinto l'ottavo motivo, attinente al difetto di motivazione della decisione controversa. Esso ha infatti ritenuto che il sindacato giurisdizionale da esso condotto nel contesto dei primi tre motivi dedotti dalla Salzgitter dimostrasse sufficientemente che tale obbligo era stato rispettato dalla Commissione.

IV — Il procedimento dinanzi alla Corte e le conclusioni delle parti

66. Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 23 settembre 2004, la

Commissione ha proposto la presente impugnazione. Essa ha chiesto l'annullamento della sentenza impugnata, il rinvio della causa dinanzi al Tribunale e, infine, la condanna della Salzgitter alle spese.

67. La Salzgitter chiede che l'impugnazione venga respinta. Inoltre, nell'impugnazione incidentale, essa chiede, da un lato, l'annullamento della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale ha parzialmente respinto il ricorso da essa presentato in primo grado, e, dall'altro lato, l'annullamento dell'art. 1 della decisione controversa. La Salzgitter chiede inoltre alla Corte di condannare la Commissione alle spese di entrambi i gradi di giudizio.

68. La Repubblica federale di Germania, che interviene a sostegno del controricorso e dell'impugnazione incidentale proposta dalla Salzgitter, chiede il rigetto dell'impugnazione principale, l'annullamento della sentenza impugnata, in quanto ha respinto il ricorso della Salzgitter in primo grado, e, infine, l'annullamento dell'art. 1 della decisione controversa.

69. I ricorsi proposti contro la sentenza impugnata sollevano, in sostanza, due problemi di diritto.

70. Nell'ambito dell'impugnazione principale, la Commissione asserisce, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando che essa aveva violato il principio di certezza del diritto ordinando alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti indebitamente concessi alla Salzgitter, tenuto conto delle circostanze particolari del caso di specie.

71. Nell'ambito dell'impugnazione incidentale, la Salzgitter sostiene che il Tribunale ha interpretato erroneamente la portata e l'applicabilità degli artt. 4, lett. c), CA, 67 CA e 95 CA ai fini del sindacato giurisdizionale della decisione controversa. In particolare, essa contesta al Tribunale di essere incorso in un errore di diritto quando ha ritenuto che l'esame degli aiuti controversi rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

72. Nei limiti in cui la questione posta dall'impugnazione incidentale si riferisce al fondamento giuridico della decisione controversa, ritengo che sia necessario esaminarla prima dell'impugnazione principale.

V — L'impugnazione incidentale

73. A sostengo dell'impugnazione incidentale, la Salzgitter invoca due motivi.

74. Con il primo motivo, la Salzgitter contesta l'analisi del Tribunale relativa alla legittimità nel merito della decisione controversa. Essa sostiene che nella sentenza impugnata il Tribunale ha interpretato erroneamente gli artt. 4, lett. c), CA, 67 CA e 95 CA.

75. Con il secondo motivo, la Salzgitter sostiene che il Tribunale ha valutato in modo erroneo la motivazione della decisione controversa, richiesta a norma dell'art. 5, secondo comma, quarto trattino, CA e dell'art. 15, primo comma, CA [25].

A — *Sul primo motivo, attinente ad un errore di diritto commesso nell'interpretazione degli artt. 4, lett. c), CA, 67 CA e 95 CA*

76. Il primo motivo si compone di tre capi, relativi a diversi errori di diritto commessi dal Tribunale, in primo luogo, quanto alla portata e all'applicabilità degli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA, in secondo luogo, quanto alla portata delle competenze della Commissione stabilita dall'art. 95 CA e, in terzo luogo, quanto alla presentazione della prassi decisionale di tale istituzione.

1. Il primo capo del primo motivo, attinente ad un errore di diritto quanto alla portata e all'applicabilità degli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA

77. Con la prima parte del primo motivo, la Salzgitter ritiene che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto ritenendo che la Commissione potesse validamente basarsi sull'art. 4, lett. c), CA ai fini della valutazione degli aiuti in esame [26].

a) Argomenti delle parti

78. A sostegno del suo argomento, la Salzgitter fa riferimento alla giurisprudenza della Corte in forza della quale gli aiuti non specifici al settore del carbone e dell'acciaio non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA. Essa richiama, in particolare, le sentenze 10 maggio 1960, Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e a./Alta Autorità [27]; De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, cit.; Paesi Bassi/Commissione, cit., e 20 settembre 2001, Banks [28]. Inoltre, la Salzgitter contesta l'argomento della Commissione secondo il quale la sentenza 10 dicembre 1969, Commissione/Francia [29], sancirebbe il principio per cui gli

25 — L'art. 5, secondo comma, quarto trattino, CA dispone che «[la Comunità] rende pubblici i motivi della sua azione e prende i provvedimenti necessari per assicurare il rispetto delle norme previste dal[Trattato CECA]», mentre l'art. 15, primo comma, CA precisa che «[l]e decisioni, le raccomandazioni e i pareri [della Commissione] sono motivati».

26 — Punti 97-112 del controricorso e dell'impugnazione incidentale.

27 — Cause riunite da 27/58 a 29/58 (Racc. pag. 487).

28 — Causa C-390/98 (Racc. pag. I-6117).

29 — Cause riunite 6/69 e 11/69 (Racc. pag. 523).

aiuti non specifici alle imprese siderurgiche erano già vietati dall'art. 4, lett. c), CA, prima che fosse adottato il primo codice.

79. La Repubblica federale di Germania sostiene l'analisi della Salzgitter basandosi, in primo luogo, sulla sistematica del Trattato CECA. Essa rileva che gli oneri e le sovvenzioni che riguardano specificamente il carbone e l'acciaio erano ritenuti rigorosamente vietati dall'art. 4, lett. c), CA, mentre l'art. 67 CA era destinato ad applicarsi alle misure di Stato in generale. L'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA ad aiuti non specifici per il settore del carbone e dell'acciaio non solo violerebbe il principio di integrazione parziale su cui si basa il Trattato CECA, ma priverebbe anche l'art. 67 CA di ogni effetto utile.

80. In secondo luogo, la Repubblica federale di Germania si basa sull'ambito di applicazione dei Trattati CECA e CE. Il controllo degli aiuti previsto dal Trattato CE verterebbe, come risulta dall'art. 87, n. 3, lett. a)-e), CE, sulle misure di aiuti generali, mentre il Trattato CECA si limiterebbe a disciplinare il controllo degli aiuti destinati al settore del carbone e dell'acciaio. Pertanto, ammettere l'applicazione dell'art. 4, lett. c), CA ai regimi generali di aiuti equivarrebbe a limitare l'ambito di applicazione del Trattato CE nonché i poteri di esenzione attribuiti alla Commissione dall'art. 87 CE.

81. La Repubblica federale di Germania sostiene che l'interpretazione da essa difesa non indebolisce il controllo della Commissione sugli aiuti di Stato, in quanto le ripercussioni sul settore dell'acciaio e del carbone dei regimi generali di aiuti verrebbero valutate alla luce degli artt. 87 CE e 88 CE nonché dell'art. 67 CA.

82. Sulla base di questi diversi elementi, la Repubblica federale di Germania sostiene pertanto che la concezione giuridica sostenuta dalla Commissione in base al terzo codice è errata e che le disposizioni di detto codice sono incompatibili con gli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA.

83. La Commissione sostiene, in sostanza, che l'art. 67 CA non è applicabile agli aiuti di Stato. Tale disposizione riguarderebbe unicamente le misure generali che gli Stati membri possono adottare nell'ambito delle rispettive politiche economico-sociali o le misure settoriali non specificamente rientranti nell'industria carbosiderurgica. L'art. 4, lett. c), CA si applicherebbe invece agli aiuti non specifici al mercato comune del carbone e dell'acciaio.

b) Valutazione

84. Con la prima parte del suo primo motivo la Salzgitter invita la Corte a pronunciarsi

sulla portata e sull'applicabilità rispettive degli art. 4, lett. c), CA e 67 CA. Come ho già specificato, si chiede alla Corte se l'art. 4, lett. c), CA sia applicabile ad un aiuto accordato ad un'impresa siderurgica quando detto aiuto si inserisce in un regime generale di aiuti precedentemente approvato dalla Commissione sulla base del Trattato CE o se l'attuazione di detta misura rientri nell'ambito dell'art. 67 CA.

85. Ricordo infatti che nella causa che ci occupa il regime generale di aiuti adottato dalla Repubblica federale di Germania, in forza della ZRFG, è stato autorizzato dalla Commissione, nel 1971, sulla base degli artt. 87 CE e 88 CE. Come emerge dai fatti presentati dal Tribunale, le ultime modifiche di tale legge sono state approvate dalla Commissione in quanto aiuti di Stato compatibili con il Trattato CE.

86. È in attuazione di questo regime generale che la Repubblica federale di Germania ha accordato aiuti alla Salzgitter. Questa impresa, lo ricordo, rientra nell'ambito di applicazione del Trattato CECA. Nella decisione controversa la Commissione ha considerato questi aiuti, che sono stati erogati tra il 1986 e il 1995 [30], incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, ai sensi dell'art. 4, lett. c), CA. Alla Corte viene chiesto se gli aiuti in questione rientrino effettivamente nell'ambito di applicazione della suddetta disposizione.

87. Nell'ambito di questo procedimento, sono state difese due opinioni.

88. La prima, che è quella della Commissione, fa prevalere un'interpretazione letterale dell'art. 4, lett. c), CA. Tale disposizione riguarderebbe tutti gli aiuti di cui possono usufruire le imprese carbosiderurgiche.

89. La seconda opinione, che viene difesa dalla Salzgitter e dalla Repubblica federale di Germania, consiste nell'accogliere un'interpretazione restrittiva della portata dell'art. 4, lett. c), CA. Quest'ultimo si applicherebbe solo agli aiuti specifici a favore delle imprese del settore del carbone e dell'acciaio, vale a dire agli aiuti di cui tali imprese beneficiano in maniera particolare o principale a causa della loro attività carbosiderurgica. Per contro, tale disposizione non sarebbe applicabile agli aiuti concessi all'industria dell'acciaio o del carbone sulla base di regimi di aiuti generali o regionali. La compatibilità di questi ultimi sarebbe comunque valutata sulla base dell'art. 67 CA, in combinato disposto con gli artt. 87 CE e 88 CE.

30 — Il 1986 è la data a partire dalla quale il terzo codice prevede un obbligo di notifica degli aiuti erogati alle imprese siderurgiche. Il 1995 è la data di scadenza della ZRFG.

90. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Salzgitter e dalla Repubblica federale di Germania, ritengo che l'esame degli aiuti di cui trattasi rientrasse effettivamente nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

91. Prima di esporre i motivi che mi portano a difendere questa tesi, descriverò innanzi tutto lo stato della questione, in modo da comprendere debitamente la sistematica del Trattato CECA. Nel quadro di questa analisi esaminerò in primo luogo la portata e l'applicabilità rispettive degli artt. 4 CA e 67 CA. Riporterò poi le conclusioni degli avvocati generali riguardo all'ambito di applicazione di ognuna di queste due disposizioni. Infine, preciserò i confini del sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dalla Commissione nell'ambito del Trattato CECA.

92. In seguito, e alla luce degli elementi che avrò messo in evidenza, spiegherò perché ritengo che la valutazione degli aiuti di cui trattasi rientri effettivamente nell'ambito dell'art. 4, lett. c), CA.

i) Lo stato del problema

— Le regole previste dal Trattato CECA

93. Dalla lettera degli artt. 4 CA e 67 CA non è chiaro se la compatibilità di un aiuto, come quello di cui si tratta nella presente controversia, debba essere esaminata alla luce dell'una o dell'altra disposizione. La loro interpretazione è tanto più delicata in quanto non esistono, nell'ambito del Trattato CECA, lavori preparatori o documenti comuni a tutti i firmatari dotati di valore interpretativo [31]. È pertanto necessario far riferimento all'economia e agli obiettivi perseguiti da tale Trattato.

94. Occorre anzitutto ricordare che il Trattato CECA ha realizzato solo un'integrazione economica parziale, dando vita ad un mercato comune limitato al settore del carbone e dell'acciaio.

95. Nell'ambito di tale trattato, gli Stati membri hanno abbandonato le loro competenze relative all'istituzione e al funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio, conservando invece la responsabilità della loro politica economica generale, come indicato dalla lettera dell'art. 26 CA [32].

31 — V..Reuter, P., *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Librairie générale du droit et de jurisprudence, Paris, 1953, in particolare la prefazione di Robert Schuman. V. anche la relazione della delegazione francese sul Trattato nonché la Convenzione firmate a Parigi il 18 aprile 1951, «Azioni degli Stati e condizioni della concorrenza», sezione III, Reuter, P., op. cit., pagg. 111-116.

32 — L'art. 26, primo comma, CA precisa che «[i]l Consiglio esercita le sue attribuzioni nei casi previsti e nel modo indicato dal (…) trattato, specialmente al fine di mettere in armonia l'azione [della Commissione] con quella dei governi responsabili della politica economica generale dei loro paesi». V., al riguardo, sentenza 23 aprile 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autorità, cause riunite 7/54 e 9/54 (Racc. pag. 53, in particolare pag. 93).

96. La concorrenza nel mercato dell'acciaio e del carbone può quindi essere compromessa in due modi. Essa può risentire delle misure nazionali che riguardano in modo specifico ed esclusivo le industrie del carbone e dell'acciaio, come le sovvenzioni o gli aiuti di Stato accordati alle imprese. Inoltre, essa può patire le distorsioni derivanti dalla disparità tra le misure di politica generale adottate dagli Stati membri nell'ambito delle competenze che essi hanno mantenuto.

97. Il Trattato CECA ha quindi previsto due forme distinte di azione contro le suddette distorsioni della concorrenza: l'art. 4, lett. c), CA e l'art. 67 CA.

L'art. 4, lett. c), CA

98. L'art. 4, lett. c), CA vieta, in linea di principio, gli aiuti di Stato all'interno del mercato comune del carbone e dell'acciaio, in quanto idonei a pregiudicare la realizzazione di uno dei suoi obiettivi fondamentali, ossia l'istituzione di un regime di libera concorrenza.

99. A termini di tale disposizione, sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, per conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal Trattato CECA, nell'interno della Comunità, «le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati o gli oneri speciali imposti da essi, in qualunque forma».

100. La formulazione dell'art. 4, lett. c), CA è rigorosa. Ben presto, la Corte ne ha sottolineato l'«estensione non comune» [33] e ne ha riconosciuto l'immediata applicabilità [34]. Tale articolo riguarda gli interventi diretti degli Stati membri nel funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio e detta una norma di divieto puro e semplice la cui violazione pone lo Stato membro che vi contravviene in contrasto ipso iure con il Trattato CECA.

101. Tale disposizione vieta tutti gli aiuti senza limitazione alcuna, di modo che essi vengono considerati incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio senza che sia necessario accertare, a differenza di quanto previsto dall'art. 87, n. 1, CE, se incidano sugli scambi tra gli Stati membri o se falsino o minaccino di falsare la concorrenza [35].

33 — Sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, cit. (pag. 41).

34 — Sentenza Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autorità, cit. (pag. 88).

35 — Sentenza 15 luglio 2004, causa C-501/00, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-6717, punto 129, e giurisprudenza ivi citata).

102. Inoltre, come risulta dalla sua lettera, l'art. 4, lett. c), CA non distingue affatto tra gli aiuti individuali e i regimi di aiuti né tra i regimi di aiuti specifici o non specifici al settore del carbone e dell'acciaio.

103. Tuttavia, come vedremo, il divieto stabilito da tale disposizione non implica peraltro che ogni aiuto statale, accordato all'interno del mercato comune del carbone e dell'acciaio, sia considerato incompatibile con gli obiettivi del Trattato CECA. Infatti, nell'economia generale di quest'ultimo, l'art. 4, lett. c), CA non osta a che la Commissione autorizzi, in via di deroga, sulla base dell'art. 95, primo e secondo comma, CA, aiuti di Stato che consentirebbero, conformemente agli obiettivi del Trattato CECA, di far fronte a situazioni impreviste.

105. La detta disposizione obbliga lo Stato membro che adotti un provvedimento capace di cagionare una ripercussione notevole sulle condizioni della concorrenza tra le industrie del carbone o dell'acciaio a portarlo a conoscenza della Commissione. Se tale provvedimento importa effetti dannosi per le imprese del carbone o dell'acciaio sul mercato di questo Stato o di un altro Stato membro, la Commissione, dopo consultazione del Comitato consultivo e del Consiglio, può o autorizzare la concessione alle suddette imprese di un aiuto di cui l'ammontare, le condizioni e la durata sono fissati d'accordo con essa, oppure rivolgere allo Stato una raccomandazione perché ponga rimedio agli effetti dannosi della sua azione con i provvedimenti che esso riterrà più conciliabili con il suo equilibrio economico.

106. Ben presto la Corte ha dato di tale disposizione un'interpretazione restrittiva. Essa ha affermato che l'art. 67 CA costituisce un correttivo alla natura parziale dell'integrazione realizzata con il Trattato CECA.

L'art. 67 CA

104. L'obiettivo dell'art. 67 CA è quello di istituire un coordinamento politico fra gli Stati membri. Esso è diretto a rimediare alle distorsioni della concorrenza derivanti dalla disparità fra le misure di politica nazionale adottate dagli Stati membri nell'ambito delle competenze da essi mantenute e delle quali potrebbe risentire il mercato carbosiderurgico della Comunità.

107. Difatti, nella sentenza Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autorità, cit, la Corte ha dichiarato che l'art. 67 CA è una «misura compensativa» che permette «di annullare, gli effetti delle lesioni alla concorrenza che le disposizioni del trattato non [hanno] potuto scongiurare e così d'impedire che queste lesioni, possibili anche dopo la creazione del mercato comune, compromettano la missione che l'art. 2 del trattato affida alla Comunità "in

armonia con l'economia generale degli [S]tati membri"» [36].

108. Successivamente, nella sentenza Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e a./Alta Autorità, cit, la Corte ha dichiarato che l'art. 67 CA si limita a prevedere «misure di salvaguardia» contro provvedimenti statali che non colpiscono in modo diretto e immediato le industrie. Tali misure di salvaguardia mirerebbero unicamente a «compensare gli svantaggi economici derivanti, nel mercato comune, da un'azione statale che [la Commissione non avrebbe] il potere di far cessare direttamente» [37].

109. Solo nella sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, cit, la Corte ha distinto l'ambito di applicazione rispettivo degli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA, dichiarando che essi riguardano «due campi distinti» [38]. Il giudice comunitario ha affermato che l'art. 67 CA non può vertere sulle stesse misure dichiarate abolite e vietate dall'art. 4, lett. c), CA, e questo per due ragioni.

110. La prima è legata all'effetto utile delle disposizioni del Trattato CECA. La Corte difatti sottolinea che se gli aiuti concessi dagli Stati membri, aboliti e vietati in base all'art. 4, lett. c), CA, potessero essere ammessi in base all'art. 67 CA (fatte salve le misure raccomandate dalla Commissione), la portata del divieto derivante dall'art. 4 CA sarebbe, a suo avviso, gravemente pregiudicata.

111. La seconda ragione è relativa alla disparità dei mezzi a disposizione della Commissione per l'attuazione dell'art. 67 CA. Infatti, contrariamente all'art. 4 CA, che riconoscerebbe una competenza esclusiva alla Comunità, l'art. 67 CA riserverebbe a questa solo un potere di «raccomandazione».

112. Infine, il Tribunale ha ricordato, in una più recente sentenza del 5 giugno 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Commissione [39], che l'art. 67 CA «concerne soltanto i vantaggi in favore dell'industria siderurgica che derivano dall'applicazione di una legislazione o di una normativa di Stato collegata alla politica economica generale dello Stato membro interessato, e non le sovvenzioni pubbliche accordate in special modo all'industria del carbone e dell'acciaio o, come nella fatti-

36 — Pag. 94. La causa verteva su un'imposta gravante sul combustibile solido ad uso non domestico. La Corte dichiarò che tale imposta si applicava nella stesa misura a tutti gli operatori industriali e pertanto non si poteva considerare come applicabile specificamente ed esclusivamente al settore del carbone e dell'acciaio.

37 — Pag. 509.

38 — Pag. 45.

39 — Causa T-6/99 (Racc. pag. II-1523).

specie, ad una data impresa siderurgica, che rientrano nell'art. 4, lett. c), [CA]» [40].

113. Da tale giurisprudenza deriva che obiettivo dell'art. 67 CA è di permettere alla Commissione di autorizzare la concessione di misure compensative o di «misure di salvaguardia» ad imprese siderurgiche nel caso in cui queste risentano di misure di politica economica generale.

— I pareri degli avvocati generali sull'ambito rispettivo di applicazione degli artt. 4, lett. c), CA e 67 CA

114. L'esame delle conclusioni pronunciate dagli avvocati generali indica le difficoltà incontrate nel definire l'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA rispetto a quello dell'art. 67 CA.

115. Gli avvocati generali Lagrange, Roemer e Geelhoed sono tutti concordi nel sostenere che l'art. 4, lett. c), CA si riferisce unicamente alle sovvenzioni che riguardano soltanto l'industria del carbone e dell'acciaio, mentre i vantaggi che derivano da una normativa generale debbono essere valutati alla luce dell'art. 67 CA [41].

116. Nelle conclusioni pronunciate il 5 novembre 1960 nella causa decisa con la citata sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità, l'avvocato generale Lagrange ha dichiarato che non si poteva «escludere ipso jure dalla competenza degli Stati membri tutto ciò che, fra le norme del genere sopraccennato, riguarda in modo speciale tutte le industrie della [CECA]». A suo avviso, ciò avrebbe significato «estendere abusivamente la sfera d'azione della [CECA] in un campo riservato agli Stati». Per distinguere le misure previste dall'art. 4, lett. c), CA da quelle rientranti nell'art. 67 CA, l'avvocato generale Lagrange ha proposto di seguire un criterio attinente allo «scopo reale del provvedimento». Per illustrare il suo intento, egli ha fatto l'esempio di un provvedimento legislativo che modifica le modalità di finanziamento della previdenza sociale e comporta norme particolari per determinate attività (le industrie minerarie, per esempio). A suo avviso, tale misura non si potrebbe considerare, a priori, come un aiuto o una sovvenzione vietata ai sensi dell'art. 4, lett. c), CA. Dato che lo scopo di tale misura è di natura sociale e l'adozione delle norme di finanziamento particolari per determinate attività è giustificato da ragioni legittime legate agli obiettivi perseguiti dalla normativa generale, essa rimarrebbe di competenza

40 — Punto 85.

41 — Questa tesi è stata difesa anche da una parte della dottrina. V., in particolare, Reuter, P., op. cit. (pagg. 194 e 195), nonché Mertens de Wilmars, J., «Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique», *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden, 1987, pag. 421.

degli Stati e rientrerebbe solo nell'ambito dell'art. 67 CA [42].

117. Per quanto riguarda l'avvocato generale Roemer, nelle conclusioni pronunciate il 10 giugno 1971 nella causa decisa con la citata sentenza Paesi Bassi/Commissione egli ha dichiarato che gli autori del Trattato CECA non potevano aver avuto l'intenzione di attribuire un effetto radicale al divieto sancito dall'art. 4, lett. c), CA.

118. Da un lato, poiché le sovvenzioni costituiscono uno strumento assai abituale della politica economica, sociale e industriale, non sarebbe ragionevole sottrarre del tutto le industrie del carbone e dell'acciaio ai benefici derivanti da misure adottate dagli Stati membri nell'ambito della loro legislazione economica generale e considerare esistente, nei confronti di tali industrie, un divieto incondizionato di sovvenzioni. Tale sistema introdurrebbe una notevole lacuna nell'esercizio delle competenze di politica economica generale degli Stati membri.

119. Dall'altro lato, l'applicazione degli artt. 37 CA e 95, primo comma, CA, che consentirebbe di rimediare al divieto stabilito dall'art. 4, lett. c), CA, implicherebbe una procedura pesante (parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e consultazione del Comitato consultivo) e richiederebbe l'esistenza di condizioni difficilmente realizzabili (turbamenti fondamentali e persistenti dell'economia).

120. Infine, ammettere che l'art. 4, lett. c), CA riguardi tutti gli aiuti di cui possono beneficiare le imprese siderurgiche sarebbe nocivo per lo sviluppo armonioso delle Comunità, poiché le disposizioni dedicate agli aiuti nel Trattato CE prevedono, anch'esse, notevoli deroghe al divieto di sovvenzioni, e questo, ancora una volta, tenendo conto delle competenze che gli Stati membri avrebbero conservato.

121. Infine, l'avvocato generale Geelhoed, nelle conclusioni pronunciate l'8 febbraio 2001 nella causa decisa con la sentenza Moccia Irme e a./Commissione [43], ha dichiarato che, alla luce della giurisprudenza della Corte [44], il divieto di aiuti sancito dall'art. 4, lett. c), CA incontra solo due limitazioni. La prima deriva dal fatto che «la misura deve poter essere qualificata come "sovvenzione o aiuto concessi dagli Stati"» e la seconda

42 — Per contro, l'avvocato generale Lagrange ritiene che, qualora risultasse che lo scopo del provvedimento in esame non è di natura sociale, bensì economica, cioè che esso è diretto ad imporre alle imprese oneri che abitualmente ad esse non incombono, oppure a dispensarle da un onere che esse devono abitualmente sopportare, tale misura costituirebbe un onere speciale o una sovvenzione vietata a norma dell'art. 4, lett. c), CA.

43 — Sentenza 21 giugno 2001, cause riunite da C-280/99 P a C-282/99 P (Racc. pag. I-4717).

44 — L'avvocato generale Geelhoed si riferisce alle citate sentenze Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autorità e De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità.

dal fatto che «[essa] deve riguardare *specificamente ed esclusivamente* il settore del carbone e dell'acciaio» [45].

— L'istituzione del regime CECA di controllo degli aiuti di Stato

122. Malgrado il divieto di principio di aiuti di Stato sancito dall'art. 4, lett. c), CA, la Commissione ha deciso di istituire un regime che autorizza la concessione di aiuti di Stato alla siderurgia al fine di far fronte alla situazione di crisi attraversata da tale settore sin dalla fine degli anni '70. Il funzionamento di detto regime ha dovuto essere coordinato con il sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato CE.

I codici degli aiuti alla siderurgia

123. I principi e gli strumenti di azione fissati nell'ambito del Trattato CECA rispondevano alla situazione esistente al momento in cui esso è stato firmato. Essi miravano, in primo luogo, ad un aumento della produzione e ad un accesso uguale degli utenti ai prodotti della CECA, senza alcuna discriminazione [46]. Tale orientamento spiega il rigore delle norme legate al funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio, come il divieto generale di sovvenzioni e di aiuti di Stato, l'obbligo di pubblicare i listini dei prezzi e le tariffe di trasporto o ancora il divieto di qualunque discriminazione.

124. Questa prima comunità di integrazione aveva però un carattere fondamentalmente dinamico. Alcune regole del mercato, stabilite dal Trattato CECA, hanno dovuto essere adattate alle necessità di una politica che doveva anzitutto far fronte ai problemi strutturali dell'economia dell'industria carbosiderurgica [47].

125. Per rispondere alle esigenze di ristrutturazione del settore della siderurgia, la Commissione si è basata sull'art. 95, primo e secondo comma, CA, istituendo un regime comunitario che autorizzava la concessione di aiuti statali alla siderurgia in taluni casi tassativamente indicati [48]. Come ho già

45 — V., in particolare, paragrafi 29-41 delle suddette conclusioni (il corsivo è mio).

46 — V. artt. 2 CA-4 CA.

47 — Vari commentatori hanno criticato la differenza esistente tra il carattere «statico» delle norme del Trattato CECA e il carattere dinamico di un mondo economico in costante progresso. V., in particolare, Much, W., «Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier», *Rivista di diritto europeo*, Roma, 1965, pagg. 3, 13.

48 — Ricordo che l'art. 95 CA prevede diversi meccanismi di adattamento giuridico del Trattato CECA a situazioni che il testo non ha preso in considerazione senza che sia necessario operare una modifica del Trattato stesso, che comporta una ratifica da parte degli Stati membri in base alle rispettive procedure costituzionali. Sulla giurisprudenza relativa all'applicazione dell'art. 95 CA v., in particolare, sentenza 23 novembre 2000, causa C-1/98 P, British Steel/Commissione (Racc. pag. I-10349, punto 40).

spiegato, il regime adottato dalla Commissione in base alla suddetta disposizione ha assunto la forma di decisioni di portata generale, denominate «codici degli aiuti alla siderurgia».

126. Questi codici autorizzano, a certe condizioni e dietro autorizzazione della Commissione, alcune deroghe al divieto di principio sancito dall'art. 4, lett. c), CA a favore di categorie determinate di aiuti in essi indicati in modo esaustivo. La Corte ritiene dunque che essi vadano interpretati restrittivamente [49]. Tali codici hanno inoltre un'applicabilità limitata nel tempo, poiché stabiliscono norme di adeguamento dell'industria siderurgica agli obiettivi del Trattato CECA in funzione delle esigenze esistenti in un dato periodo [50].

127. Il primo codice contiene una precisazione che val la pena di sottolineare riguardo alla controversia che ci occupa. Infatti, a termini del suo art. 1, detto codice riguarda unicamente gli aiuti concessi in modo specifico alle imprese del carbone e dell'acciaio. In forza di detto codice, l'applicazione alla siderurgia dei regimi di aiuto generali e regionali resta quindi soggetta al controllo della Commissione sulla base dell'art. 67 CA e degli artt. 87 CE e 88 CE [51]. I codici degli aiuti alla siderurgia successivi stabiliscono un regime di aiuti diverso, poiché assoggettano ad un trattamento uniforme tutti gli aiuti ricompresi in categorie esentate da essi definite, nell'ambito di un'unica procedura rientrante nel Trattato CECA.

128. Gli aiuti che non rientrano nelle categorie previste dai codici rimangono assoggettati esclusivamente all'art. 4, lett. c), CA. Nondimeno, essi possono usufruire di una deroga individuale al divieto sancito dalla suddetta disposizione, qualora la Commissione ritenga, nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale a norma dell'art. 95 CA, che tali aiuti sono necessari per realizzare alcuni obiettivi del Trattato CECA [52].

Il coordinamento dei regimi di aiuti CE e CECA

129. Il problema che siamo chiamati a risolvere riflette inoltre le difficoltà sollevate dalla coesistenza di due ordinamenti giuridici, ossia il Trattato CE e il Trattato CECA. Infatti, il crescente sviluppo della CE e l'elaborazione, in seno ad essa, di un sistema di regole sulla concorrenza nei più diversi

49 — V., in tal senso, sentenza Moccia Irme e a./Commissione, cit. (punto 40), nonché sentenza del Tribunale 25 settembre 1997, causa T-150/95, UK Steel Association/Commissione (Racc. pag. II-1433, punto 114).

50 — Sentenza 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione (Racc. pag. I-7869, punto 120).

51 — Quarto 'considerando' del primo codice.

52 — V., in particolare, ordinanza 3 maggio 1996, causa C-399/95 R, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2441, punto 20), e sentenza Spagna/Commissione, cit. (punti 153-155).

settori dell'attività economica hanno fatto emergere sovrapposizioni nei settori di interesse comune. La coesistenza di queste due comunità ha quindi posto, in particolare, il problema del coordinamento dei rispettivi sistemi di controllo degli aiuti di Stato.

130. Le due comunità, assieme alla Comunità europea dell'energia atomica, sono elementi di un'unica costruzione. Le disposizioni dei Trattati CE, CECA e CEEA debbono pertanto essere interpretate ed applicate in funzione di questa finalità comune, ossia come appartenenti ad un unico ordinamento giuridico, diretto ad una integrazione economica completa. Nondimeno, occorre vigilare sul rispetto della specificità delle normative dettate da ognuno dei trattati quando essi dispongano in tal senso.

131. Per quel che riguarda il Trattato CECA, tale regola è sancita in modo chiaro e inequivoco dall'art. 305, n. 1, CE. Tale disposizione precisa infatti che «[l]e disposizioni del [trattato CE] non modificano quelle del trattato [CECA], in particolare per quanto riguarda i diritti e gli obblighi degli Stati membri (…) e le norme sancite da tale trattato per il funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio».

132. La Corte ha ripetutamente dichiarato quindi che le norme del Trattato CECA e l'insieme delle disposizioni adottate per la sua applicazione conservano, malgrado l'entrata in vigore del Trattato CE, la sfera di applicazione che è loro propria [53]. Difatti, emerge da una giurisprudenza costante che le disposizioni del Trattato CE si applicano solo in via sussidiaria, in assenza di una normativa specifica nel Trattato CECA [54].

133. Più in particolare, riguardo al controllo degli aiuti di Stato, la Corte ha affermato che il Trattato CECA prevede norme specifiche, per cui la normativa derivata dal Trattato CE non va applicata.

134. Per esempio, nella sentenza Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, cit., la Corte ha dichiarato che l'«evidente differenza di formulazione tra le disposizioni dell'art. 4, lett. c), [CA] e quelle dell'art. [88], n. 1, [CE] è sufficiente a dimostrare che, per quanto riguarda la questione degli aiuti di Stato, gli Stati membri non hanno inteso adottare le stesse regole né lo stesso ambito d'intervento delle Comunità» [55].

53 — V., in particolare, sentenze della Corte 6 luglio 1982, cause riunite da 188/80 a 190/80, Francia, Italia e Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 2545, punti 30 e 31), e del Tribunale 25 marzo 1999, causa T-37/97, Forges de Clabecq/Commissione (Racc. pag. II-859, punto 132, e giurisprudenza ivi citata).

54 — V. in particolare, a proposito di una normativa legata al rimborso di dazi all'importazione o all'esportazione, sentenza 15 dicembre 1987, causa 328/85, Deutsche Babcock Handel (Racc. pag. 5119, punti 6-14).

55 — Punto 102.

135. La Corte ha confermato tale analisi nella già citata sentenza Spagna/Commissione. In detta causa, il Regno di Spagna accusava la Commissione di aver esaminato la compatibilità di una normativa nazionale in tema di imposte sulle società alla luce dell'art. 4, lett. c), CA [56]. Tale normativa, applicabile prima dell'adesione del Regno di Spagna alle Comunità europee, consentiva di offrire una deduzione fiscale alle imprese per le spese e gli investimenti effettuati all'estero. Dopo essere stata avvertita da imprese concorrenti di quelle beneficiarie, la Commissione ha avviato una procedura diretta ad esaminare la legittimità degli aiuti controversi unicamente alla luce delle norme del Trattato CECA. Infatti, contrariamente al Trattato CE, il Trattato CECA non avrebbe conosciuto la nozione di «aiuti esistenti». Dopo aver rilevato che il regime di deduzione fiscale in esame poteva avvantaggiare le imprese siderurgiche, la Commissione ha deciso che qualsiasi aiuto accordato dal Regno di Spagna, in base alla normativa in questione, a favore di imprese siderurgiche della CECA, era incompatibile con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, in forza dell'art. 4, lett. c), CA.

136. Nell'ambito del suo ricorso, il Regno di Spagna sosteneva in particolare che l'esclusione delle imprese siderurgiche dal beneficio della normativa in questione avrebbe comportato una violazione del principio della parità di trattamento fra le imprese. La Corte ha ritenuto tale motivo infondato, in quanto «le imprese siderurgiche, laddove sono soggette alle specifiche disposizioni del Trattato CECA, non si trovano nella stessa situazione delle altre imprese» [57].

137. Alla luce di tale giurisprudenza, le imprese che svolgono attività produttive rientranti nel Trattato CECA si trovano quindi in una situazione diversa dalle altre imprese che rientrano nell'ambito del Trattato CE. Questo deriva dalle norme specifiche dettate dal Trattato CECA per garantire il buon funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio e per rispondere ai suoi problemi strutturali. Anche se il Trattato CE attua un sistema di controllo degli aiuti di Stato molto più flessibile del Trattato CECA, tali imprese restano pertanto soggette alle norme specifiche dettate da quest'ultimo [58].

138. Le conclusioni che posso trarre, per la presente causa, dagli elementi che precedono, sono le seguenti:

56 — Detta causa aveva ad oggetto un ricorso d'annullamento proposto dal Regno di Spagna contro la decisione della Commissione 31 ottobre 2000, 2001/168/CECA, relativa alle leggi spagnole sull'imposta sulle società (GU 2001, L 60, pag. 57).

57 — Punto 127. V. anche sentenza Forges de Clabecq/Commissione, cit. (punto 132).

58 — Vero è che l'art. 87 CE contiene un divieto degli aiuti di Stato. Tuttavia, tale divieto non solo è immediatamente accompagnato da numerose deroghe, ma per di più non possiede, nemmeno nel suo principio e malgrado la sua formulazione generale, lo stesso carattere assoluto di quello previsto dal Trattato CECA, se non altro perché esso contiene già un duplice temperamento: deve trattarsi di aiuti che, in primo luogo, falsano o minacciano di falsare la concorrenza e che, in secondo luogo, favoriscono determinate imprese o determinate produzioni.

— il Trattato CECA prevede un regime di controllo specifico degli aiuti statali concessi alle imprese siderurgiche, adattato alle condizioni di funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio. Tale regime è stabilito dall'art. 4, lett. c), CA, nonché dai diversi codici degli aiuti alla siderurgia. A norma dell'art. 305, n. 1, CE, e alla luce della costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni del Trattato CE si applicano in via sussidiaria.

— In forza dell'art. 4, lett. c), CA, gli aiuti concessi alle imprese siderurgiche sono incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, a meno che non rientrino nell'ambito di applicazione delle deroghe espressamente previste e debitamente autorizzate dalla Commissione nell'ambito di un codice degli aiuti alla siderurgia [59].

— Nella misura in cui il Trattato CECA realizza unicamente un'integrazione parziale, l'art. 67 CA permette alla Commissione di accordare misure compensative a favore di un'impresa siderurgica, allorché quest'ultima risenta dell'azione adottata da uno Stato membro nell'ambito della sua politica economica generale. Dopo l'entrata in vigore del Trattato CE, la sua applicazione deve tener conto dell'esistenza di un sistema CE di controllo degli aiuti di Stato.

139. Ricordati in tal modo i termini del dibattito, mi accingo ora a spiegare perché ritengo che il Tribunale abbia potuto considerare che l'esame degli aiuti di cui trattasi rientrasse effettivamente nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

ii) La soluzione da me proposta

140. Nella causa che ci occupa, lo ricordo, gli aiuti in oggetto costituiscono un aiuto individuale che è stato accordato ad un'impresa siderurgica in attuazione di un regime precedentemente autorizzato dalla Commissione sulla base del Trattato CE.

141. Dagli elementi del fascicolo emerge che gli aiuti di cui si tratta rientrano nell'ambito di una politica generale diretta a porre rimedio agli svantaggi economici di carattere specifico di cui soffrirebbe la Zonenrandgebiet. È la ZRFG che stabilisce gli obiettivi e l'ambito nel quale vengono adottate le misure di esecuzione come quelle di cui

59 — Come ho già spiegato in precedenza, un aiuto può anche essere autorizzato sulla base di una decisione individuale.

trattasi. Diventa quindi difficile valutare gli aiuti controversi considerandoli uno per uno, essendo essi espressione di una politica coerente della Repubblica federale di Germania. In altri termini, la ZRFG costituisce la base giuridica su cui tutte le misure concrete di applicazione vengono adottate e che permette di considerarle interdipendenti. In questa prospettiva, si può soltanto riconoscere che l'applicazione degli aiuti in esame alla Salzgitter è volta a contribuire alla realizzazione di un progetto più ampio, quello di garantire uno sviluppo equilibrato dell'economia di questa regione di confine. Ritengo che siano stati sostanzialmente questi obiettivi generali a determinare l'adozione della ZRFG e di detti aiuti. Trovo pertanto difficile affermare, alla luce degli elementi a mia disposizione, che l'industria siderurgica sia stata presa in considerazione in quanto tale e che la Repubblica federale di Germania abbia tentato di sostenerla in modo particolare, in funzione delle esigenze ad essa specifiche. In ogni caso, l'industria siderurgica non è stata l'unica a beneficiare degli incentivi fiscali previsti dalla ZRFG e gli ammortamenti straordinari, nonché le riserve in esenzione da imposte, non sono stati concessi esclusivamente ad essa.

142. Di conseguenza, non ci troviamo nell'ambito di misure adottate *in modo particolare ed esclusivo* a favore delle imprese siderurgiche. Se così fosse, non vi sarebbe alcun dubbio sull'applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

143. Qual è, dunque, la natura degli aiuti di cui trattasi?

144. Nella controversia in oggetto, la Salzgitter sostiene, in effetti, che gli aiuti di cui ha usufruito costituiscono una misura di esecuzione individuale di un regime generale di aiuti precedentemente autorizzato dalla Commissione. Essa pertanto asserisce che non era tenuta a notificare questa misura individuale sulla base del Trattato CECA e si richiama, a tal riguardo, alla sentenza 5 ottobre 1994, Italia/Commissione [60].

145. In detta sentenza, la Corte ha dichiarato che una volta che la Commissione abbia approvato un regime generale di aiuti, le misure individuali di esecuzione di esse non debbono esserle notificate, a meno che alcune riserve non siano state formulate al riguardo da quest'ultima nella decisione di approvazione. Infatti, secondo la Corte, «poiché gli aiuti individuali costituiscono mere misure di esecuzione del regime generale di aiuti, gli elementi che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione per valutarli coinciderebbero con quelli che essa ha applicato in occasione dell'esame del regime generale». La Corte ha quindi concluso che sarebbe inutile sottoporre gli aiuti individuali ad un nuovo esame della Commissione [61].

60 — Causa C-47/91 (Racc. pag. I-4635).
61 — Punto 21.

146. Nella causa in oggetto si tratta quindi di sapere se l'aiuto versato alla Salzgitter costituisca una semplice misura di esecuzione individuale della ZRFG — che, in base alla giurisprudenza citata, non andrebbe notificata alla Commissione — o se, al contrario, tale aiuto debba essere valutato indipendentemente dalla ZRFG.

147. Anche qualora fosse possibile considerare i suddetti aiuti come uno degli elementi di una politica generale in materia economica, industriale, regionale e sociale, non ritengo per questo che si tratti di una semplice misura di esecuzione individuale che, secondo la giurisprudenza invocata dalla Salzgitter, non necessiterebbe di notifica alla Commissione.

148. Ritengo difatti che la giurisprudenza citata non sia applicabile al caso di specie. Nella causa decisa con la sentenza Italia/Commissione, cit., l'aiuto individuale in esame nonché il regime generale di aiuti nel cui ambito esso rientrava riguardavano solo imprese che ricadevano nell'ambito del Trattato CE.

149. Non è quel che avviene nel caso di specie. Infatti, le imprese beneficiarie della ZRFG rientrano nell'ambito di applicazione tanto del Trattato CE quanto del Trattato CECA. Orbene, come ho già spiegato, il Trattato CECA e i regolamenti adottati in base ad esso istituiscono un regime specifico di controllo degli aiuti di Stato al quale sono soggette le imprese siderurgiche. I fattori che la Commissione deve prendere in considerazione per valutare la compatibilità degli aiuti di cui trattasi sono dunque diversi a seconda che le misure vadano a vantaggio di imprese rientranti nell'ambito del Trattato CE o in quello del Trattato CECA.

150. La concessione alla Salzgitter degli aiuti in oggetto non costituisce quindi una semplice misura di esecuzione individuale della ZRFG, poiché l'esame della compatibilità di quest'ultima dev'essere assoggettato alle regole particolari che il Trattato CECA stabilisce per il controllo degli aiuti di Stato.

151. Evidentemente, lo scopo non è quello di sottrarre le industrie carbosiderurgiche ai vantaggi eventuali di una misura di politica generale. Né intendo riconoscere, come sostenuto dalla Repubblica federale di Germania, l'applicazione dell'art. 4, lett. c), CA ai regimi generali di aiuti. La mia analisi si basa unicamente sulla finalità del sistema istituito dal Trattato CECA e sulla necessità di valutare la compatibilità delle misure, come quelle oggetto della causa principale, tenendo conto della situazione particolare del mercato siderurgico e delle regole specifiche previste dal suddetto Trattato. È a questo riguardo che l'art. 6 del terzo codice, il quale impone agli Stati membri di notificare alla Commissione i «progetti intesi ad applicare al settore siderurgico regimi di aiuti sui quali essa si è già pronunciata sulla base delle disposizioni del trattato [CE]», acquista tutto il suo significato.

152. Alla luce degli elementi che precedono, ritengo pertanto che l'esame degli aiuti di cui si tratta, pur iscrivendosi essi nell'ambito di un regime generale di aiuti precedentemente autorizzato dalla Commissione sulla base del Trattato CE, debba essere effettuato, per ognuno di essi, alla luce delle norme del Trattato CECA.

153. Il problema diventa dunque quello di sapere se la valutazione degli aiuti controversi debba essere effettuata alla luce dell'art. 4, lett. c), CA o dell'art. 67 CA.

154. A mio avviso, l'art. 67 CA non è applicabile al caso di specie.

155. Come ho già spiegato [62], ben presto la Corte ha dato di tale disposizione un'interpretazione restrittiva, considerandola come una «misura di salvaguardia» contro misure di Stato che non riguardano in modo diretto ed immediato le industrie del carbone e dell'acciaio, ma i cui effetti sono comunque idonei ad influire sulla loro posizione concorrenziale [63]. La suddetta disposizione permette agli Stati membri di accordare un aiuto alle imprese siderurgiche che abbiano sofferto di una misura statale adottata nell'ambito della loro politica economica generale. Tale aiuto è un rimedio di cui l'ammontare, le condizioni e la durata sono lasciati alla valutazione della Commissione. Non ritengo che l'art. 67 CA possa legittimare un sistema di sovvenzioni a favore delle imprese siderurgiche per il semplice fatto che si tratterebbe di aiuti non specifici, ossia riguardanti simultaneamente i settori del carbone e dell'acciaio e altri settori economici [64].

156. Nella causa che ci occupa, è evidente, a mio avviso, che l'aiuto concesso alla Salzgitter non costituisce una misura compensativa ai sensi di tale disposizione. Infatti, dagli elementi del fascicolo non emerge che tale aiuto sia stato ad essa accordato per rimediare alle distorsioni di concorrenza di cui essa avrebbe sofferto a seguito dell'adozione della ZRFG.

157. Di conseguenza, ritengo che la valutazione degli aiuti di cui trattasi non ricada sotto l'art. 67 CA. Al contrario, sono del parere, come la Commissione, che la compatibilità di questi aiuti con il mercato comune del carbone e dell'acciaio vada esaminata alla luce dell'art. 4, lett. c), CA, nonché delle regole stabilite dal sesto codice.

62 — V. paragrafo 108 delle presenti conclusioni.

63 — Sentenza Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e a./Alta Autorità, cit. (pag. 508).

64 — V., a tal riguardo, Mertens de Wilmars, J., op. cit. (pag. 429).

158. Questa interpretazione è rafforzata dai termini generali dell'art. 4, lett. c), CA, che, lo ricordo, riguarda «gli aiuti concessi dagli Stati (…) *in qualunque forma*» [65]. Alla luce degli elementi che ho illustrato, ritengo quindi che tale disposizione riguardi tutti gli aiuti accordati alle imprese siderurgiche, indipendentemente dalla loro forma o dalla loro origine, tanto specificamente concessi ad un'impresa siderurgica che adottati in applicazione di un regime generale o regionale di aiuti. Non bisogna dimenticare che tale disposizione fu redatta nel 1951, prima ancora della nascita della CEE e della elaborazione di un controllo dei regimi generali o regionali degli aiuti di Stato.

159. L'interpretazione che suggerisco di attribuire a tale disposizione permette di assicurare un trattamento uniforme dell'insieme degli aiuti concessi al settore siderurgico, in modo che siano assoggettati ad una disciplina coerente ed efficace.

160. Tale soluzione permette, inoltre, di garantire una parità di trattamento fra gli Stati membri e gli operatori economici. Sarebbe difatti a mio parere contrario al principio di parità di trattamento autorizzare la concessione di un aiuto ad un'impresa siderurgica perché esso viene adottato in applicazione di un regime generale di aiuti e rifiutare invece, in forza dell'art. 4, lett. c), CA, un aiuto il cui ammontare, le cui condizioni e la cui durata sarebbero quasi identici per il solo motivo che si tratta di un aiuto specificamente concesso ad un'impresa siderurgica. Se così fosse, gli Stati membri potrebbero essere spinti ad adottare regimi generali di aiuti che, in pratica, andrebbero a vantaggio unicamente delle imprese appartenenti al settore carbosiderurgico. Uno Stato membro, per esempio, potrebbe adottare un regime regionale di aiuti che verrebbe autorizzato dalla Commissione sulla base del Trattato CE, ma che andrebbe a beneficio di regioni in cui si trovano imprese che rientrano per la maggior parte nei settori del carbone e dell'acciaio. Tale situazione comporterebbe inevitabilmente il rischio che il divieto di principio di aiuti statali, sancito dall'art. 4, lett. c), CA, venga privato di ogni effetto utile ed eluso a profitto delle norme meno rigide del Trattato CE.

161. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 67 CA, ritengo che esso copra tutte le misure che permettono di compensare gli effetti nocivi subiti dalle imprese siderurgiche a causa di una normativa di politica economica generale, fatta eccezione per gli aiuti di Stato le cui condizioni di concessione sono specificamente regolamentate dall'art. 4, lett. c), CA e dai codici degli aiuti alla siderurgia.

162. Alla luce degli elementi che precedono, ritengo pertanto che il Tribunale non sia incorso in alcun errore di diritto dichiarando, al punto 116 della sentenza impugnata, che gli aiuti di cui trattasi rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

65 — Il corsivo è mio.

163. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di respingere il primo capo del primo motivo.

2. Sul secondo capo del primo motivo, attinente ad un errore di diritto commesso nella valutazione delle competenze della Commissione

164. Con il secondo capo del primo motivo, la Salzgitter sostiene che la Commissione non era competente ad estendere, nell'ambito degli aiuti alla siderurgia, l'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA agli aiuti concessi alle imprese siderurgiche sulla base di un regime generale di aiuti autorizzato in forza del Trattato CE. In tal modo il Tribunale, dichiarando che la Commissione poteva validamente basarsi sull'art. 4, lett. c), CA per esaminare gli aiuti di cui trattasi, ha erroneamente valutato la portata delle competenze di tale istituzione.

a) Argomenti delle parti

165. La Salzgitter, che, lo ricordo, sostiene un'interpretazione restrittiva dell'art. 4, lett. c), CA, ritiene che la Commissione non aveva la competenza per estendere, nell'ambito di un codice degli aiuti alla siderurgia, l'ambito di applicazione di tale disposizione ai regimi di aiuti non specifici al settore del carbone e dell'acciaio. Questo infatti comporterebbe una modifica del Trattato CECA. Orbene, l'art. 95, primo e secondo comma, CA, sul quale sono basati i vari codici degli aiuti alla siderurgia, non costituirebbe una base giuridica adeguata per una simile modifica. Secondo la Salzgitter, a tal fine la Commissione avrebbe dovuto rispettare la procedura prevista dall'art. 95, terzo e quarto comma, CA, o dall'art. 96 CA.

166. Dal canto suo, la Commissione sostiene di non aver modificato l'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA, dato che la lettera di tale disposizione è rimasta inalterata dal 23 luglio 1952. Pertanto, essa non avrebbe effettuato alcuna revisione del Trattato CECA [66].

b) Valutazione

167. Nell'ambito del presente capo del motivo, la Salzgitter mette in discussione la procedura seguita dalla Commissione per estendere, a suo dire, nell'ambito dei codici degli aiuti alla siderurgia, la sfera di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA. Prima di esaminare la fondatezza di tale censura, ritengo sia interessante ricapitolare i diversi meccanismi di adattamento giuridico previsti dal Trattato CECA e ai quali si riferisce la Salzgitter.

66 — Punto 61 della replica.

168. La procedura normale di revisione di tale Trattato è prevista dall'art. 96 CA. Nella versione originale, che era ancora in vigore al momento dell'adozione del secondo e del terzo codice, tale disposizione consentiva a ogni Stato membro e alla Commissione di proporre modifiche al Trattato. Tali modifiche sarebbero state decretate di comune accordo dalla conferenza dei rappresentanti permanenti degli Stati membri.

169. In un parere reso il 17 dicembre 1959 [67] la Corte, interrogata sulla base dell'art. 95, terzo e quarto comma, CA, ha sostenuto che si poteva prescindere da tale procedura «solamente quando restino salvi la struttura generale del Trattato ed i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, ed in specie il rapporto tra i poteri trasferiti alla Comunità ed i poteri riservati agli Stati membri e che soltanto in tali casi [poteva] essere seguita la procedura della "piccola revisione"».

170. La procedura della «piccola revisione» è prevista dall'art. 95, terzo comma, CA. Le modifiche proposte dalla Commissione e dal Consiglio sono soggette al parere della Corte che è chiamata a valutare, tanto in diritto quanto in fatto, la conformità delle proposte a quanto disposto dal suddetto comma.

171. L'art. 95, terzo comma, CA dispone che:

— dette modifiche debbono avere ad oggetto l'«adattamento delle norme attinenti all'esercizio da parte [della Commissione] dei poteri che le sono conferiti»;

— tali modifiche possono essere proposte unicamente «se difficoltà impreviste, rivelate dall'esperienza (…) o un cambiamento profondo delle condizioni economiche o tecniche che turbi direttamente il mercato comune del carbone e dell'acciaio, rendono necessario un [tale] adattamento»;

— inoltre, tale adattamento dev'essere diretto ad apportare modifiche appropriate e, infine,

— tali modifiche non possono portare pregiudizio alle disposizioni degli artt. 2 CA-4 CA o alla correlazione dei poteri rispettivamente attribuiti alla Commissione e alle altre istituzioni della Comunità.

172. Quanto all'art. 95, primo comma, CA, esso permette alla Commissione di adottare

67 — Racc. pag. 535, in particolare pag. 540.

una decisione o una raccomandazione, in tutti i casi non previsti dal Trattato CECA, quando tali atti appaiano necessari per attuare, mentre è in funzione il mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'art. 5 CA, uno degli scopi della Comunità, quali sono definiti agli articoli 2 CA-4 CA. La Commissione decide o raccomanda dietro parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del Comitato consultivo.

173. Non è troppo difficile accorgersi delle differenze formali tra le due ipotesi individuate dall'art. 95 CA. Nell'ambito del primo comma di tale articolo, si tratta di permettere alla Commissione di colmare una lacuna del Trattato CECA che ne paralizza l'azione, consentendole di *adottare una decisione o una raccomandazione* in un caso non previsto dal Trattato stesso, ma senza modificarlo. Inoltre, è necessario un parere preliminare conforme del Consiglio deliberante all'unanimità. Nell'ambito del terzo comma dell'art. 95 CA, si tratta di *modificare una disposizione di tale Trattato* attinente «all'esercizio da parte della Commissione dei poteri che le sono conferiti». Non è richiesta l'unanimità del Consiglio, ma sono necessari un parere favorevole della Corte ed un voto del Parlamento europeo.

174. Nella causa in oggetto, la Salzgitter contesta alla Commissione di essersi basata sull'art. 95, primo e secondo comma, CA per estendere la sfera di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA nell'ambito dei diversi codici degli aiuti alla siderurgia, mentre avrebbe dovuto rispettare la procedura prevista dall'art. 96 CA, o quella dell'art. 95, terzo e quarto comma, CA.

175. Alla luce delle conclusioni raggiunte nell'ambito del primo capo del primo motivo, ritengo che la presente censura sia infondata.

176. Infatti se, come ritengo, l'art. 4, lett. c), CA è applicabile agli aiuti accordati ad imprese siderurgiche in forza di un regime generale di aiuti, allora la Commissione non ha ampliato la sfera di applicazione di tale disposizione quando ha adottato le regole fissate nei codici degli aiuti alla siderurgia. Pertanto, considerando che essa versava in un caso non contemplato dal Trattato CECA e che comunque era tenuta ad agire, mi sembra che la Commissione potesse legittimamente basarsi sull'art. 95, primo e secondo comma, CA per rispondere, tramite le suddette regole, alle necessità della ristrutturazione del mercato siderurgico.

177. Sono quindi del parere che il Tribunale, sotto questo profilo, non sia incorso in alcun errore di diritto e suggerisco alla Corte di respingere il secondo capo del primo motivo.

3. Il terzo capo del primo motivo, attinente ad un errore di diritto commesso riguardo alla presentazione della prassi decisionale della Commissione

178. Con il terzo capo del primo motivo, la Salzgitter sostiene che, ai punti 112 e seguenti della sentenza impugnata, il Tribunale ha presentato in modo erroneo la prassi decisionale della Commissione [68].

a) Argomenti delle parti

179. Secondo la Salzgitter, è dall'entrata in vigore del Trattato CECA nel 1952, e non dall'inizio degli anni '70, che la Commissione ha considerato che l'art. 4, lett. c), CA si applicasse unicamente agli aiuti specifici a favore delle imprese siderurgiche. A questo proposito, la Salzgitter si basa sulla relazione pubblicata dall'Alta Autorità della CECA nel 1963, intitolata «Il Trattato CECA dal 1952 al 1962», sulla lettera del quarto 'considerando' e dell'art. 1 del primo codice, sulla posizione difesa dalla Commissione nell'ambito della sua XI relazione sulla politica della concorrenza, nonché sulla prassi decisionale della Commissione nel settore del carbone. In particolare, la Salzgitter contesta al Tribunale di aver considerato, al punto 115 della sentenza impugnata, che il secondo codice mirava a restituire all'art. 4, lett. c), CA la sua portata originaria, mentre, in realtà, si trattava di una modifica non autorizzata del Trattato CECA.

180. La Commissione ritiene che il fatto di aver difeso un punto di vista diverso riguardo alla portata dell'art. 4, lett. c), CA, prima del terzo codice, sia privo di importanza per gli aiuti accordati alla Salzgitter, in quanto tale punto di vista non è stato riportato in alcun atto individuale che potesse diventare definitivo nei confronti dell'impresa beneficiaria anteriormente al 1° gennaio 1986 [69].

b) Valutazione

181. Ai punti 112-117 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esposto le regole seguite dalla Commissione nell'ambito del primo e del secondo codice. Pur non vertendo su regole applicabili nella causa in oggetto, tale esposizione permette tuttavia di valutare il contesto normativo della controversia e mette in luce i mutamenti di interpretazione della Commissione.

68 — Punti 122-138 del controricorso e impugnazione incidentale.

69 — Punto 62 della replica.

182. Contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultima, ciò non è privo di rilievo nell'ambito della presente causa.

183. Al punto 112 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, «a partire dall'inizio degli anni '70 e fino all'adozione [del secondo codice], la Commissione riteneva che l'art. 4, lett. c), CA s'applicasse unicamente agli aiuti specifici a favore delle imprese siderurgiche». Successivamente, al punto 115 della sentenza, esso ha osservato che «a partire [da tale codice], i codici riguardano "[t]utti gli aiuti, tanto specifici quanto non specifici, a favore della siderurgia", *[e] tale precisazione ha il semplice scopo di restituire all'art. 4, lett. c), CA la sua portata originaria*» [70].

184. Nell'ambito del presente capo, la Salzgitter contesta nuovamente l'analisi compiuta dal Tribunale quanto alla «portata originaria» dell'art. 4, lett. c), CA. Difatti, a suo avviso è fin dall'entrata in vigore del Trattato CECA, e non soltanto nel periodo fra gli anni '70 e l'adozione del secondo codice, che la sfera di applicazione di tale disposizione era limitata agli aiuti specifici a favore delle imprese siderurgiche.

185. Alla luce delle conclusioni raggiunte nell'ambito del primo capo del primo motivo, ritengo che il Tribunale abbia esposto correttamente la prassi decisionale della Commissione e che, di conseguenza, l'argomento della Salzgitter non possa essere accolto.

186. Suggerisco pertanto alla Corte di respingere in quanto infondato il terzo capo del primo motivo e, pertanto, di respingere il primo motivo interamente.

B — *Il secondo motivo, attinente ad un difetto di motivazione della decisione controversa*

187. Con il suo secondo motivo, la Salzgitter sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, al punto 184 della sentenza impugnata, che la motivazione della decisione controversa rispettava i requisiti sanciti dal Trattato CECA [71].

1. Argomenti delle parti

188. La Salzgitter sostiene che la Commissione non spiega le ragioni che l'hanno

70 — Il corsivo è mio.

71 — Punti 139-142 del controricorso e impugnazione incidentale.

portata a discostarsi dalla sua prassi decisionale precedente applicando l'art. 4, lett. c), CA ad un aiuto non specifico ai settori del carbone e dell'acciaio, in contrasto con la giurisprudenza della Corte e in violazione dell'art. 67 CA.

189. La Salzgitter sostiene inoltre che la Commissione ha omesso di spiegare perché la sua valutazione divergesse dalla sua prassi decisionale riguardante il settore del carbone.

190. Infine, la Salzgitter sostiene che la Commissione non ha indicato le ragioni per le quali la decisione controversa si discostava dalla prassi decisionale da essa seguita in cause analoghe, come la vicenda che ha condotto alla decisione della Commissione 2002/347/CECA [72].

191. Secondo la Repubblica federale di Germania, l'evoluzione della concezione giuridica della Commissione riguardo all'ambito di applicazione rispettivamente dell'art. 4, lett. c), CA e dell'art. 67 CA richiedeva una motivazione e una giustificazione più rigorose nella decisione controversa [73].

192. Da parte sua, la Commissione sostiene di aver modificato la propria prassi sin dall'emanazione del terzo codice e che quest'ultimo è sufficientemente motivato su tale punto [74]. Essa nega che esista un obbligo di motivazione particolare e ritiene che i suoi doveri siano regolati in modo esaustivo dagli artt. 15, terzo comma, CA e 95, primo comma, CA (consultazione del Comitato consultivo e parere conforme del Consiglio).

2. Valutazione

193. In via preliminare, si deve ricordare che la questione della portata dell'obbligo di motivazione costituisce una questione di diritto soggetta al controllo della Corte nel contesto di un ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado. Un motivo riguardante la violazione della portata di tale obbligo è pertanto ricevibile, anche se implica necessariamente prendere in considerazione i fatti sui quali si è basato il Tribunale per giungere alla sua conclusione [75].

194. Dalla lettera degli artt. 5, secondo comma, quarto trattino, CA e 15, primo comma, CA, emerge che la Commissione «rende pubblici i motivi della sua azione» e che «[l]e decisioni, le raccomandazioni e i pareri [della Commissione] sono motivati

72 — Decisione 21 novembre 2001, relativa al regime di accantonamenti in esenzione d'imposta per gli stabilimenti all'estero cui la Francia intende dare esecuzione (GU 2002, L 126, pag. 27).

73 — Punto 53 del controricorso e intervento a sostegno dell'impugnazione incidentale.

74 — Terzo e quarto 'considerando' del terzo codice.

75 — Sentenza 20 novembre 1997, causa C-188/96 P, Commissione/V (Racc. pag. I-6561, punto 24, e giurisprudenza ivi citata).

e fanno riferimento ai pareri obbligatoriamente richiesti». Da tali disposizioni, nonché dai principi generali del Trattato CECA, deriva che la Commissione è tenuta a motivare le decisioni generali o individuali da essa adottate, indipendentemente dalla base giuridica a tal fine prescelta. Inoltre, il difetto o l'insufficienza di motivazione rientra nell'inosservanza delle forme sostanziali ai sensi dell'art. 33 CA e costituisce un motivo di ordine pubblico che dev'essere sollevato d'ufficio dal giudice comunitario [76].

195. Secondo una costante giurisprudenza, l'obbligo di motivazione che incombe alla Commissione in forza dell'art. 15 CA deve rispondere agli stessi principi individuati dalla Corte nell'ambito dell'art. 253 CE [77].

196. Questi principi sono i seguenti. La motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da permettere al giudice comunitario di esercitare il proprio controllo di legittimità e consentire agli interessati — destinatari o altre persone interessate dall'atto, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, CA — di conoscere le ragioni del provvedimento adottato. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui agli artt. 5 CA e 15 CA va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia [78]. Nel contesto del controllo degli aiuti di Stato, l'esame della motivazione di una decisione della Commissione deve altresì tener conto delle valutazioni complesse che l'istituzione deve effettuare e delle scelte di natura discrezionale che quest'ultima può compiere.

197. Per quanto riguarda, in primo luogo, la censura basata sull'assenza di motivazione riguardo all'evoluzione della prassi decisionale della Commissione quanto alla sfera di applicazione rispettivamente dell'art. 4, lett. c), CA e dell'art. 67 CA, ritengo tale censura inconferente.

198. Infatti, la valutazione della Commissione riguardo alla compatibilità degli aiuti in esame con il mercato comune del carbone e dell'acciaio non è basata su tale evoluzione. Dal contesto della decisione controversa, e in particolare dai punti 59-66 e 109-133 della

76 — V., in particolare, sentenza del Tribunale 22 giugno 2005, causa T-102/03, CIS/Commissione (Racc. pag. II-2357, punto 46, e giurisprudenza ivi citata).

77 — V., in particolare, sentenze della Corte 11 settembre 2003, causa C-197/99 P, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-8461, punto 72), e del Tribunale 24 settembre 1996, causa T-57/91, NALOO/Commissione (Racc. pag. II-1019, punti 298-300), nonché 24 ottobre 1997, causa T-243/94, British Steel/Commissione (Racc. pag. II-1887, punti 159 e 160).

78 — Sentenze 19 settembre 1985, cause riunite 172/83 e 226/83, Hoogovens Groep/Commissione (Racc. pag. 2831, punto 24); 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punti 15 e 16); Belgio/Commissione, cit. (punto 72), e Spagna/Commissione, cit. (punto 73).

stessa, emerge infatti che, secondo tale istituzione, l'art. 4, lett. c), CA comprendeva sin dall'origine gli aiuti di cui trattasi. È la stessa cosa che ho sostenuto nell'esaminare il primo motivo dell'impugnazione incidentale.

199. In ogni caso, la decisione controversa lascia trasparire in modo chiaro e inequivoco l'iter logico seguito dalla Commissione riguardo alla portata e all'applicabilità rispettive di ognuna delle due disposizioni.

200. La Commissione spiega infatti, in maniera dettagliata, perché «[l]'esame della compatibilità con il mercato comune degli aiuti illegali in causa deve essere condotto sulla base dell'articolo 4, lettera c), del trattato CECA e del codice degli aiuti alla siderurgia pertinente» [79]. In primo luogo, in sede di esame della natura degli aiuti in causa, essa chiarisce per quali ragioni ritiene l'art. 67 CA non applicabile (punto 66). In secondo luogo, nell'ambito dell'esame della compatibilità degli aiuti controversi con il mercato comune del carbone e dell'acciaio, spiega perché l'applicazione dell'art. 87, n. 2, lett. c), CE ad un'impresa siderurgica è esclusa a priori (punti 110-120). In terzo luogo, essa precisa per quali ragioni una decisione individuale, a norma dell'art. 95 CA, non è giustificata nella fattispecie (punti 121-125). Infine, in quarto luogo, la Commissione espone le regole specifiche relative, tra l'altro, ai termini per la notifica, adottate nell'ambito dei codici degli aiuti alla siderurgia applicabili dal 1986 (punti 67-76 e 126-133).

201. Questi motivi hanno consentito alla Salzgitter e alla Repubblica federale di Germania di venire a conoscenza delle ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che i requisiti posti dall'art. 4, lett. c), CA fossero soddisfatti nella fattispecie. Esse del resto hanno potuto contestare, in maniera approfondita, le valutazioni della Commissione. Inoltre, come dimostra anche il controllo giurisdizionale che il Tribunale ha potuto effettuare nell'ambito della sentenza impugnata, i suddetti motivi permettono al giudice comunitario di verificare la fondatezza di tali valutazioni.

202. Pertanto, non ritengo che la Commissione fosse tenuta ad indicare, in un atto che, lo ricordo, ha portata individuale, anche l'evoluzione della sua prassi decisionale sin dall'adozione del primo e del secondo codice, tanto più che questi ultimi erano inapplicabili al caso di specie.

203. Per quel che riguarda la seconda censura, ritengo inoltre che neppure essa sia rilevante, poiché le regole che disciplinano gli

79 — Punto 109 della decisione controversa.

interventi degli Stati membri a favore dell'industria del carbone sono diverse da quelle sancite nell'ambito dei codici degli aiuti alla siderurgia.

204. Quanto infine alla terza censura, non credo che la Commissione dovesse indicare per quali ragioni la sua valutazione è diversa da quella adottata nel contesto di decisioni precedenti. Infatti, la nozione di «aiuto di Stato» risponde, nel Trattato CE come nel Trattato CECA, ad una situazione oggettiva e le ragioni per cui la Commissione ha effettuato una valutazione diversa nelle sue decisioni precedenti non sono rilevanti per sapere se gli aiuti in causa ricadano o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA.

205. Alla luce di tali elementi, ritengo che il motivo attinente ad un difetto di motivazione, essendo basato sulle censure sopra menzionate, debba essere respinto. A mio parere, infatti, la motivazione della decisione controversa soddisfa contemporaneamente i requisiti di chiarezza e di controllabilità che derivano dagli artt. 5 CA e 15 CA, in quanto il contesto di fatto e di diritto risulta ricostruito in modo sufficientemente preciso.

206. Ritengo pertanto che il Tribunale potesse legittimamente concludere, al punto 184 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva motivato a sufficienza la decisione controversa.

207. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di respingere il secondo motivo.

208. Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva che l'impugnazione incidentale proposta dalla Salzgitter deve, a mio avviso, essere respinta nella sua interezza.

VI — L'impugnazione principale

209. A sostegno del suo ricorso la Commissione fa valere due motivi relativi, l'uno, alla violazione dell'art. 4, lett. c), CA, nonché del terzo, quarto, quinto e sesto codice e, l'altro, alla violazione dei diritti della difesa.

A — *Il primo motivo, riguardante la violazione dell'art. 4, lett. c), CA, nonché del terzo, quarto, quinto e sesto codice*

210. Il primo motivo si articola in sei capi: il primo si riferisce ad un'analisi erronea riguardo al carattere incerto ed oscuro del contesto normativo applicabile; il secondo attiene ad un errore di diritto commesso nel

prendere in considerazione i due primi codici degli aiuti alla siderurgia; il terzo riguarda un'interpretazione erronea della giurisprudenza della Corte relativa al principio della certezza del diritto; il quarto, una contraddizione nella motivazione della sentenza impugnata; il quinto si riferisce ad una valutazione erronea riguardo alla conoscenza, da parte della Commissione, dell'applicazione della ZRFG ad imprese siderurgiche; il sesto attiene ad una messa in discussione della giurisprudenza derivante dalla sentenza 20 marzo 1997, Alcan Deutschland [80].

211. In sostanza, la Commissione mette in discussione l'analisi compiuta dal Tribunale ai punti 158-183 della sentenza impugnata, riguardo al motivo sollevato in primo grado e attinente ad un'asserita violazione del principio di certezza del diritto (settimo motivo). Essa sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando che, nelle circostanze particolari della fattispecie, la Commissione aveva violato il principio della certezza del diritto chiedendo la restituzione degli aiuti erogati alla Salzgitter tra il 1986 e il 1995.

212. Per accogliere il motivo attinente alla violazione del principio di certezza del diritto, il Tribunale ha articolato il suo ragionamento in tre fasi.

213. Innanzi tutto, esso ha preso in esame la chiarezza del contesto normativo. Al punto 174 della sentenza impugnata, il Tribunale ha affermato che la situazione scaturita dall'adozione del secondo e terzo codice era incerta ed oscura. Questa analisi viene contestata dalla Commissione nell'ambito del primo capo del primo motivo.

214. Inoltre, il Tribunale ha preso in esame il comportamento della Commissione. Dopo aver rilevato che essa aveva ricevuto dalla Salzgitter un certo numero di informazioni e che aveva inoltre pronunciato una decisione di non obiezione riguardo all'attuazione della ZRFG, il Tribunale, ai punti 176-180 della sentenza impugnata, ha dichiarato che la Commissione era venuta meno al suo dovere di diligenza, perché non aveva rilevato, durante l'esame dei suddetti documenti, la mancata notifica degli aiuti in esame né aveva dato avvio ad un'azione conseguente. Questa osservazione viene contestata dalla Commissione nell'ambito del quinto capo del primo motivo.

215. Infine, riguardo alle suddette osservazioni il Tribunale ha dichiarato, ai punti 181 e 182 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva violato il principio di certezza del diritto ordinando alla Repubblica federale di Germania di recuperare gli aiuti erogati alla Salzgitter. Le conseguenze che il Tribunale fa derivare da tali osservazioni vengono contestate dalla Commissione nell'ambito del terzo capo del primo motivo.

80 — Causa C-24/95 (Racc. pag. I-1591).

216. Alla luce dei suddetti elementi, ritengo sia opportuno analizzare la fondatezza di questo primo motivo, ed esaminare in seguito il primo, quinto e terzo capo dello stesso, in quanto essi mettono in discussione le tre valutazioni effettuate dal Tribunale nella sentenza impugnata.

1. Il primo capo del primo motivo, attinente ad una analisi erronea riguardo alla chiarezza della situazione giuridica in esame

217. Con il primo capo del primo motivo, la Commissione contesta l'analisi del Tribunale secondo la quale la situazione giuridica scaturita dall'adozione del secondo e del terzo codice era incerta ed oscura.

a) Argomenti delle parti

218. La Commissione ritiene che l'analisi del Tribunale, al punto 174 della sentenza impugnata, secondo cui l'autorizzazione dell'aiuto contenuta nella decisione del 1971 sarebbe stata revocata tacitamente e in modo parziale al momento dell'adozione del secondo codice o, quanto meno, del terzo, è errata.

219. Essa sostiene che tale autorizzazione, basata sul Trattato CE, non poteva esplicare effetti nell'ambito del Trattato CECA. L'art. 4, lett. c), CA era applicabile e, in base alla sentenza 10 dicembre 1969, Commissione/Francia, cit., gli aiuti alle imprese siderurgiche erano rigorosamente vietati prima che entrasse in vigore il primo codice [81]. A suo avviso, tale autorizzazione, come quelle ad essa successive, è stata dichiarata applicabile al settore coperto dal Trattato CECA soltanto in virtù del primo codice e questa autorizzazione generale temporanea è scaduta assieme al primo codice il 31 dicembre 1981.

220. Inoltre, la Commissione contesta l'analisi del Tribunale, esposta ai punti 173 e 174 della sentenza impugnata, secondo la quale non era chiaro se la successiva applicazione dell'art. 3 della ZRFG alla Salzgitter rientrasse nell'obbligo di notifica dei «progetti», di cui all'art. 6 del terzo codice. Secondo la Commissione, tale disposizione è estremamente chiara.

221. In sede di replica, la Commissione sostiene inoltre che l'art. 67 CA non è applicabile agli aiuti di Stato, dal momento che gli Stati membri non possono adottare misure di aiuti nell'ambito della loro politica economica e sociale [82]. Essa sottolinea che l'art. 4,

81 — La Commissione si riferisce ai punti 41-44 di tale sentenza.

82 — La Commissione si richiama alla citata sentenza De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità.

lett. c), CA vieta gli aiuti «in qualunque forma» e che la giurisprudenza citata dalla Repubblica federale di Germania non ha mai fatto riferimento, per quel che riguarda l'art. 67 CA, a «regimi di aiuti» globalmente applicabili. Essa sostiene altresì che tale Stato membro non le ha comunicato gli aiuti concessi alla Salzgitter e pertanto non può pretendere che essa li avesse autorizzati sulla base dell'art. 67 CA.

222. La Salzgitter ritiene che il Tribunale non sia incorso in alcun errore di diritto dichiarando che la situazione giuridica derivante dall'adozione del secondo e del terzo codice era priva di chiarezza. A suo avviso, nel secondo e nel terzo codice, o in qualunque altra comunicazione, la Commissione avrebbe dovuto esplicitare la modifica della sua concezione giuridica riguardo all'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c), CA [83]. In particolare, essa sostiene che, non sollevando obiezioni contro l'attuazione della ZRFG, la Commissione ha fatto insorgere nelle imprese un legittimo affidamento circa la legalità di tale normativa.

223. Inoltre, la Salzgitter sostiene che l'art. 4, lett. c), CA non è applicabile a misure generali degli Stati membri riguardanti l'insieme dei settori dell'economia come la ZRFG, cosa che la Commissione aveva confermato nella prima parte dei 'considerando' del primo e del secondo codice. Essa asserisce altresì che la Commissione ha effettuato un'applicazione retroattiva dell'art. 4, lett. c), CA, contraria al diritto comunitario e idonea a rimettere in discussione le decisioni di investimento a lungo termine dell'impresa beneficiaria [84].

224. Secondo la Salzgitter, questa analisi è confermata dalla prassi decisionale della Commissione nel settore del carbone, consistente nell'applicare l'art. 67 CA ad aiuti non specifici al suddetto settore.

225. La Salzgitter sostiene che l'art. 6 del terzo codice non consentirebbe di stabilire se l'applicazione delle norme fiscali previste dalla ZRFG ad imprese siderurgiche dovesse costituire oggetto di una nuova notifica, malgrado l'autorizzazione precedentemente accordata dalla Commissione in forza del Trattato CE. Essa aggiunge che aiuti esistenti come quelli contemplati dalla ZRFG non si potevano assoggettare all'obbligo di notifica previsto dalla suddetta disposizione. A questo proposito, la Slazgitter si richiama alla sentenza Italia/Commissione, cit., relativa alla notifica di misure individuali di esecuzione di un regime generale di aiuti [85]. A suo avviso, dal momento che la Commissione ha autorizzato senza riserve l'applicazione della ZRFG in forza del Trattato CE senza sollevare obiezioni in base all'art. 67 CA, l'applicazione

83 — La Salzgitter si riferisce alla sentenza 29 aprile 2004, causa C-181/02 P, Commissione/Kvaerner Warnow Werft (Racc. pag. I-5703, punto 41).

84 — La Salzgitter si richiama alla sentenza Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, cit. (punto 119, e giurisprudenza ivi citata).

85 — Punto 21.

della ZRFG a favore di un'impresa non si può qualificare come «aiuto nuovo» e, di conseguenza, come «progetto» ai sensi dell'art. 6 del terzo codice.

226. La Salzgitter infine aggiunge che, notificando la ZRFG alla Commissione nel 1971, conformemente al Trattato CE, la Repubblica federale di Germania l'aveva altresì portata a conoscenza della Commissione a norma dell'art. 67 CA. Essa ritiene che, autorizzando le misure fiscali notificate ai sensi del Trattato CE, la Commissione ha altresì implicitamente dichiarato che tali misure non cagionavano alcuna «ripercussione notevole sulle condizioni della concorrenza» tra le industrie del carbone o dell'acciaio, ai sensi dell'art. 67, n. 1, CA.

227. La Repubblica federale di Germania fa valere sostanzialmente gli stessi argomenti della Salzgitter. Essa asserisce che gli aiuti generali non sono soggetti ad un obbligo di informazione in forza dell'art. 67, n. 1, CA se non sono suscettibili di cagionare una ripercussione notevole sulle condizioni della concorrenza tra le industrie del carbone o dell'acciaio, cosa che la Commissione ha implicitamente confermato autorizzando a più riprese le misure previste dalla ZRFG. Essa ritiene che, comunque, tali misure si potevano considerare come aiuti esistenti, non soggetti ad un distinto obbligo di notifica in forza del Trattato CECA.

b) Valutazione

228. Come ho già evidenziato [86], al punto 174 della sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«(…) la situazione che è derivata dall'adozione del secondo e terzo codice (…) si è caratterizzata per i seguenti elementi di incertezza e mancanza di chiarezza, imputabili alla Commissione:

— il carattere implicito della revoca parziale — e, pertanto, di natura non sufficientemente chiara — della mancata obiezione contenuta nella decisione della Commissione del 1971;

— un'ambiguità relativa alla portata della revoca parziale implicita della mancata obiezione suddetta per quanto riguarda il problema di stabilire se l'applicazione successiva dell'art. 3 della ZRFG dovesse essere notificata come "progetto", ai sensi dell'art. 6 del terzo codice (…)».

86 — V. paragrafi 60 e segg. delle presenti conclusioni.

229. Nell'ambito di questo primo capo, la Commissione sostiene, da un lato, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto circa gli effetti del secondo e del terzo codice sulla decisione di non sollevare obiezioni adottata dalla Commissione, il 4 agosto 1971, riguardo all'art. 3 della ZRFG. Dall'altro lato, essa contesta l'analisi del Tribunale quanto alla chiarezza dell'obbligo di notifica dei progetti di aiuti in esame sancito dall'art. 6 del terzo codice.

230. A mio parere questa censura è fondata, per le ragioni che mi accingo ad esporre.

231. In primo luogo, contrariamente al Tribunale ritengo che l'adozione del secondo e del terzo codice non abbia comportato alcuna revoca parziale e implicita della decisione della Commissione del 1971. Difatti, come ho spiegato nell'ambito dell'esame dell'impugnazione incidentale, a mio parere detta decisione, basata sugli artt. 87 CE e 88 CE, riguardava soltanto le imprese rientranti nell'ambito del Trattato CE e non quelle rientranti nell'ambito del Trattato CECA [87]. L'adozione del secondo e del terzo codice non poteva pertanto comportare alcuna revoca dell'autorizzazione concessa dalla Commissione nel 1971, dato che a mio parere le imprese siderurgiche non erano interessate dalla stessa.

87 — V. paragrafi 149-152 delle presenti conclusioni.

232. In secondo luogo, ritengo che l'obbligo di notifica degli aiuti in esame risultasse in modo molto chiaro dalla lettera dell'art. 6 del terzo codice.

233. Il citato art. 6 prevede una procedura di esame preliminare da parte della Commissione di tutti i progetti di aiuto istituiti dagli Stati membri, al fine di impedire l'attuazione di aiuti incompatibili con il mercato comune. A tal fine, l'art. 6, n. 1, prima frase, del terzo codice impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione, in tempo utile affinché possa pronunciarsi al riguardo, i progetti intesi ad istituire o a modificare aiuti ai sensi di tale codice [88]. Inoltre, in forza dell'art. 6, n. 1, seconda frase, di detto codice, la Commissione dev'essere «informata nello stesso modo dei *progetti intesi ad applicare al settore siderurgico regimi di aiuti sui quali essa si è già pronunciata sulla base delle disposizioni del trattato [CE]*» [89]. La notifica va effettuata entro un termine che la Corte ha definito «termine perentorio» [90]. Ai sensi dell'art. 6, n. 4, del medesimo codice, lo Stato membro non può dare esecuzione alle misure progettate, che siano specifiche o adottate

88 — Il terzo codice riguarda gli aiuti a favore della ricerca e dello sviluppo, gli aiuti a favore della tutela dell'ambiente, gli aiuti per la chiusura di impianti siderurgici e, infine, gli aiuti regionali agli investimenti previsti da regimi generali.

89 — Il corsivo è mio.

90 — V. sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punti 49-55, e giurisprudenza ivi citata).

in attuazione di un regime generale di aiuti autorizzato sulla base del Trattato CE, se non previa approvazione della Commissione. Come la Corte ha rilevato riguardo all'art. 88, n. 3, CE, tale controllo è essenziale per garantire il funzionamento del mercato comune [91].

234. Dalla lettera dell'art. 6, n. 1, seconda frase, del terzo codice emerge chiaramente che, dopo che quest'ultimo è entrato in vigore, il 1° gennaio 1986, l'obbligo di notificare misure economiche come quelle di cui si tratta nella presente controversia era chiaro e incondizionato.

235. Questa analisi trova conferma nella giurisprudenza della Corte.

236. Infatti, detto obbligo compare, in termini identici, nell'art. 6, n. 1, del quarto, quinto e sesto codice. Adito riguardo ad un problema relativo alla portata di tale disposizione nell'ambito del quinto codice, il giudice comunitario ha quindi dichiarato che, così com'era redatta, tale disposizione «non [lasciava] alcun dubbio alle pubbliche autorità in ordine al loro obbligo di notificare i prestiti controversi e di subordinarne la concessione alla previa presa di posizione della Commissione, indipendentemente dalla loro eventuale qualificazione come aiuti» [92].

237. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale al punto 174 della sentenza impugnata, ritengo che l'obbligo di notifica introdotto dalla Commissione con l'art. 6, n. 1, seconda frase, del terzo codice riguardasse in modo chiaro gli aiuti come quelli di cui si tratta nella presente controversia. La Repubblica federale di Germania, tenuto conto della sua partecipazione al Comitato consultivo CECA, e la Salzgitter, tenuto conto della sua posizione economica di forza, erano entrambe in grado di accorgersi dell'introduzione di detto obbligo nell'ambito del terzo codice e del suo mantenimento nei successivi codici degli aiuti alla siderurgia. Pertanto, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 181 della sentenza impugnata, non ritengo che la Commissione fosse tenuta a fornire alcun chiarimento circa le regole nell'ambito del terzo codice o dei codici successivi.

238. Sono quindi dell'avviso che la Salzgitter e la Repubblica federale di Germania fossero in grado di conoscere con precisione la portata dei propri obblighi, e ciò sin dall'adozione del terzo codice, nel 1986. Contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale, esisteva quindi un obbligo di notifica chiaro

91 — V. sentenze 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 17), e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. pag. I-3547, punto 70).

92 — Ordinanza Germania/Commissione, cit. (punto 55).

e inequivoco degli aiuti in questione, in forza dell'art. 6 del terzo, quarto, quinto e sesto codice.

239. Alla luce di tutti i suddetti elementi, ritengo pertanto che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nell'analisi relativa alla chiarezza del contesto normativo applicabile.

240. Tale rilievo sarebbe, in linea di principio, sufficiente per accogliere l'impugnazione proposta dalla Commissione e per suggerire alla Corte di annullare la sentenza impugnata. Ritengo però opportuno procedere con l'esame del quinto e del terzo capo del primo motivo, al fine di valutare le conseguenze che occorre trarre dal suddetto errore di diritto nella presente controversia.

2. Il quinto capo del primo motivo, attinente ad una valutazione erronea della conoscenza, da parte della Commissione, dell'erogazione degli aiuti in causa

241. Con il quinto capo del primo motivo, la Commissione sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, al punto 179 della sentenza impugnata, che la Commissione sapeva dell'applicazione della ZRFG alla Salzgitter diversi anni prima di reagire e che sarebbe pertanto venuta meno al proprio dovere di diligenza.

a) Argomenti delle parti

242. Secondo la Commissione, ai punti 175-179 della sentenza impugnata, il Tribunale si limita a indicare i documenti comunicati alla Commissione, senza precisare se essi contenevano informazioni su aiuti che non erano stati notificati. Inoltre, il Tribunale non menzionerebbe alcuna disposizione normativa che imponga all'apparato amministrativo della Commissione di tener conto di tali documenti al di fuori della procedura nel cui ambito le sono stati trasmessi.

243. La Commissione precisa che, in forza dell'esistenza stessa del regime di aiuti di Stato alla siderurgia, non è previsto né occorre che si proceda alla trasmissione di informazioni tra i servizi della Commissione incaricati di seguire il sistema delle quote di produzione dell'acciaio e quelli incaricati del controllo degli aiuti di Stato. Essa aggiunge che la Repubblica federale di Germania è venuta meno all'obbligo di presentare il rendiconto relativo agli aiuti erogati previsto

dall'art. 7 dei codici degli aiuti alla siderurgia in vigore tra il 1986 e il 2002, e che nessuna informazione è stata trasmessa ai servizi incaricati dell'applicazione dei suddetti codici.

244. La Commissione sottolinea che le imprese siderurgiche non sono affatto tenute a comunicarle le relazioni sulla loro attività o i loro bilanci nell'ambito del regime delle quote di produzione di acciaio, e che pertanto, in linea di principio, essa non è tenuta a leggere tali documenti.

245. La Commissione contesta il rilievo del Tribunale, contenuto al punto 179 della sentenza impugnata, secondo cui dalle relazioni sull'attività e dai bilanci della Salzgitter da essa trasmessi alla Commissione risultava l'esistenza di riserve straordinarie a favore di tale impresa. La Commissione aggiunge che, in ogni caso, non sono gli importi o le riserve utilizzati per gli investimenti ad essere determinanti nel sistema delle quote, bensì gli effetti che gli investimenti hanno prodotto sulla capacità di produzione e, successivamente, sulla produzione stessa. Essa precisa che, anche accogliendo l'affermazione del Tribunale contenuta al punto 178 della sentenza impugnata, secondo la quale le fonti di finanziamento dovevano effettivamente essere comunicate alla Commissione nell'ambito del regime delle quote, le riserve di cui si tratta non corrispondono a fonti di finanziamento, bensì ad un differimento d'imposta concesso per investimenti particolari.

246. Secondo la Commissione, il Tribunale non menziona alcuna disposizione da cui possa desumersi l'obbligo per essa di venire a conoscenza di documenti al di fuori della procedura nel cui ambito le sono stati trasmessi. Essa aggiunge che la trasmissione spontanea di documenti da parte della Salzgitter non prova che la Commissione sia venuta a conoscenza del loro contenuto. Né l'impresa beneficiaria ha dimostrato che ciò sia avvenuto.

247. Nell'ambito delle sue osservazioni scritte e orali, la Commissione ha insistito sui rischi che possono derivare dall'analisi del Tribunale tanto sul sistema di controllo degli aiuti di Stato quanto sulla sua organizzazione amministrativa.

248. Infatti, essa da un lato ha spiegato che se la trasmissione spontanea ad un qualunque servizio della Commissione di documenti che possono contenere soltanto generiche osservazioni riguardo alla concessione di aiuti di Stato fosse sufficiente a inibire l'unico mezzo di azione che essa ha contro l'erogazione di aiuti illegittimi o incompatibili con il mercato comune, allora il controllo degli aiuti di Stato, basato sull'obbligo di notificazione, rischierebbe di crollare.

249. Dall'altro lato, essa fa rilevare come l'analisi del Tribunale rischierebbe di rimettere in discussione un acquis fondamen-

tale dell'organizzazione amministrativa moderna della Commissione, ossia la ripartizione chiara e precisa delle competenze, a vantaggio di un sistema amministrativo in cui qualunque agente della Commissione sarebbe tenuto a notificare immediatamente all'autorità competente qualsiasi violazione dell'ordinamento giuridico da lui individuata.

250. La Salzgitter ritiene che questo capo si basi su considerazioni di fatti che la Corte non è tenuta a conoscere nell'ambito di un giudizio di impugnazione. In subordine, essa sostiene che l'obbligo della Commissione, previsto nell'ambito del regime di vigilanza sulle quote di acciaio, di tener conto degli aiuti precedentemente erogati implica quello di venire a conoscenza delle relazioni sull'attività ad essa trasmesse. Essa aggiunge che dai bilanci contenuti nelle suddette relazioni emergeva chiaramente che la Salzgitter aveva usufruito delle misure fiscali previste dalla ZRFG e che del resto è sulla base di tali relazioni sull'attività che la Commissione le ha inviato una richiesta di informazioni nel 1998. La Salzgitter sostiene che tale argomento è stato affrontato anche nel corso di un incontro con la Commissione nel 1982, al quale avevano preso parte altresì i servizi incaricati della gestione delle quote di acciaio nonché quelli incaricati del controllo degli aiuti di Stato. Essa ritiene che l'obbligo per la Commissione di venire a conoscenza delle informazioni che le vengono trasmesse discenda dal diritto di essere sentiti [93] e che comunque la Commissione non possa contestare ad un cittadino il fatto di essersi rivolto ad una divisione incompetente.

251. Secondo la Repubblica federale di Germania, in quanto autorità di controllo degli aiuti di Stato, la Commissione deve tener conto di tutte le informazioni che possono esserle comunicate. Essa aggiunge che i servizi amministrativi incaricati della gestione delle quote di acciaio sono in grado, in virtù della loro competenza, di riconoscere le informazioni ricevute per il controllo degli aiuti alla siderurgia e che sono tenuti a trasmettere le informazioni rilevanti ai servizi incaricati del controllo degli aiuti.

b) Valutazione

252. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Salzgitter, ritengo che questo quinto capo del motivo sia ricevibile.

253. Sappiamo che, ai sensi dell'art. 32 quinquies del Trattato CECA, che è identico all'art. 225 CE, l'impugnazione dev'essere limitata alle questioni di diritto, dato che il

93 — Sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione (Racc. pag. 2859).

Tribunale, in via di principio, è il solo competente ad accertare i fatti [94].

254. Ritengo, peraltro, che l'analisi del presente capo non ponga semplicemente un problema di valutazione dei fatti. A mio avviso, in effetti, alla luce delle conclusioni che abbiamo tratto nell'ambito del primo capo, l'esame della sua fondatezza solleva un vero e proprio problema di diritto.

255. Il problema è di sapere se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto dichiarando che la Commissione era venuta meno al proprio obbligo di diligenza non rilevando l'esistenza degli aiuti di cui si tratta e la loro mancata notificazione, quando esisteva, in capo allo Stato membro, un obbligo chiaro ed incondizionato di notifica.

256. In via preliminare, va segnalato che le conclusioni cui il Tribunale è giunto nell'ambito della sentenza impugnata, riguardo ad un eventuale obbligo di trasmissione di informazioni tra i servizi della Commissione, sono peculiari del caso di specie. Il Tribunale lo ha sottolineato più volte, specie ai punti 179 e 182 della suddetta sentenza. Le sue conclusioni derivano dagli obblighi particolari che la Commissione ha fatto gravare sulle imprese siderurgiche al fine di superare lo stato di crisi manifesta del settore della siderurgia europea.

257. Ai punti 176 e 177 della sentenza impugnata, il Tribunale ha descritto gli obblighi derivanti per le imprese siderurgiche dalla creazione di un regime di vigilanza della loro produzione di acciaio [95]. Per l'applicazione di tale regime, istituito nel 1980, il Tribunale ha osservato, in particolare, che la Commissione era in possesso di informazioni regolari sulla produzione e sulle consegne delle imprese interessate. Esso ha rilevato inoltre che tale istituzione aveva fissato un nesso chiaro tra l'attribuzione di aiuti non autorizzati e le quote di produzione, per evitare un cumulo di tali misure. Infatti, la Commissione poteva, in virtù dell'art. 15 A, n. 1, della decisione della Commissione n. 2177/83/CECA [96],

94 — Voglio ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il Tribunale è il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo il caso in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dai documenti del fascicolo ad esso sottoposti, e, dall'altro, a valutare tali fatti. La valutazione dei fatti non costituisce quindi, salvo il caso di snaturamento degli elementi dinanzi ad esso prodotti, una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito di un giudizio di impugnazione. Tuttavia, una volta che il Tribunale abbia accertato o valutato i fatti, la Corte è competente ad effettuare un controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto (v., in particolare, sentenza 6 aprile 2006, causa C-551/03 P, General Motors/Commissione, Racc. pag. I-3173, punti 51 e 52).

95 — Tale regime è stato istituito, sulla base dell'art. 58 CA, con decisione della Commissione 31 ottobre 1980, n. 2794/80/CECA, che stabilisce una disciplina di quote di produzione di acciaio per le imprese dell'industria siderurgica (GU L 291, pag. 1), ed è stato prorogato più volte sino al 30 giugno 1988.

96 — Decisione 28 luglio 1983 che proroga il sistema di sorveglianza e la disciplina di quote di produzione di alcuni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica (GU L 208, pag. 1). Il contenuto dell'art. 15 A di tale decisione figura, in termini praticamente identici, nell'art. 15 A delle decisioni successive di proroga, ossia le decisioni della Commissione 31 gennaio 1984, n. 234/84/CECA (GU L 29, pag. 1), 27 novembre 1985, n. 3485/85/CECA (GU L 340, pag. 5) e 6 gennaio 1988, n. 194/88/CECA (GU L 25, pag. 1).

«ridurre le quote di un'impresa dopo aver constatato che l'impresa in questione [aveva] beneficiato di aiuti non autorizzati dalla Commissione ai sensi [del secondo codice] o che non [erano] state rispettate le condizioni relative all'autorizzazione degli aiuti».

258. Alla luce di questi elementi e della giurisprudenza della Corte [97] il Tribunale ha dichiarato, al punto 178 della sentenza impugnata, che «[l]a Commissione, quindi, era necessariamente portata a verificare le informazioni relative alla produzione delle imprese siderurgiche che riceveva da queste stesse, in particolare per determinare se il mantenimento o l'aumento delle capacità di produzione risultassero da aiuti di Stato non autorizzati».

259. Il Tribunale ha inoltre evidenziato l'esistenza di una disciplina rigorosa dei programmi di investimento delle imprese siderurgiche [98] ed ha ricordato che la Commissione aveva nuovamente esaminato il regime di aiuti istituito dalla ZRFG nel 1988, adottando una decisione di non obiezione nel mese di dicembre 1988 sulla base del Trattato CE.

260. Alla luce di questi elementi e delle informazioni trasmesse dalla Salzgitter alla Commissione in forza degli obblighi testé menzionati, il Tribunale, al punto 179 della sentenza impugnata, ha dichiarato che quest'ultima «avrebbe dovuto rilevare e constatare la mancata notifica [degli aiuti controversi] e dare conseguentemente avvio ad un'azione». Tenuto conto della prolungata assenza di reazione da parte della Commissione, nonché della situazione di incertezza e di mancanza di chiarezza del contesto normativo, il Tribunale ha pertanto dichiarato, al punto 180 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva creato, «con l'inosservanza del dovere di diligenza (…), una situazione equivoca» che essa era tenuta a chiarire prima di prescrivere la restituzione degli aiuti versati.

261. Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, ritengo che sia difficile, nel caso di specie, accusare la Commissione di essere venuta meno al suo dovere di diligenza, quando la concessione degli aiuti in esame non ha costituito oggetto di alcuna notifica, in nessuna forma, malgrado il carattere chiaro e incondizionato di detto obbligo.

262. La mia valutazione si basa su un'analisi dei poteri e delle responsabilità che incombono rispettivamente alla Commissione e agli Stati membri nell'ambito di un regime di controllo degli aiuti di Stato.

97 — Il Tribunale si richiama alle sentenze 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione (Racc. pag. 131, punto 9); 15 ottobre 1985, cause riunite 211/83, 212/83, 77/84 e 78/84, Krupp e Thyssen/Commissione (Racc. pag. 3409, punto 34), e 7 aprile 1987, causa 226/85, Dillinger Hüttenwerke/Commissione (Racc. pag. 1621, punto 12).

98 — Il Tribunale si riferisce alla decisione della Commissione 18 novembre 1981, n. 3302/81/CECA, relativa alle informazioni che le imprese dell'industria siderurgica sono tenute a fornire in ordine ai loro investimenti (GU L 333, pag. 35), come modificata dalla decisione della Commissione 26 luglio 1985, n. 2093/85/CECA (GU L 197, pag. 19), in vigore fino al 16 ottobre 1991.

263. La Commissione, come tutte le istituzioni comunitarie, nell'esercizio delle proprie responsabilità amministrative è soggetta al principio di sana amministrazione.

264. Fin da una delle prime sentenze della Corte, tale principio fa parte integrante delle regole normative comunitarie non scritte [99]. Le esigenze collegate al suddetto principio sono state a poco a poco individuate dalla giurisprudenza della Corte prima di essere sancite nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [100].

265. Il principio di buona amministrazione impone alla Commissione di provvedere ad un esame accurato ed esauriente di tutti gli elementi, di fatto o di diritto, che possano incidere sull'adozione di un atto [101]. Inoltre, dal momento che la Commissione è dotata di una competenza esclusiva per valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, essa è tenuta ad esaminare in modo diligente ed imparziale ogni caso di cui viene a conoscenza. Il dovere di diligenza, che il Tribunale accusa la Commissione di aver violato, è interpretabile come esigenza di un trattamento amministrativo «entro un termine ragionevole». Secondo il giudice comunitario, tale termine «si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica e degli interessi delle parti nella contesa» [102]. Le istituzioni non possono quindi protrarre all'infinito le procedure, ed essendo tenute ad agire entro un termine ragionevole, ad essere sanzionata è la loro passività, per così dire.

266. In pratica, il rispetto del principio di buona amministrazione impone alla Commissione di adottare tutte le misure di ordine interno necessarie per garantire il buon funzionamento dei propri servizi [103]. A tal fine, essa dispone di un potere di organizzazione interna. La Commissione costituisce una sola unità organizzativa e funzionale [104]. I suoi servizi sono peraltro articolati in direzioni generali, direzioni, unità o divisioni in base ad un piano di ripartizione delle

99 — Sentenza 10 dicembre 1957, cause riunite 1/57 e 14/57, Société des usines à tubes de la Sarre/Alta Autorità (Racc. pag. 199, in particolare pag. 215).

100 — GU 2000, C 364, pag. 1. Per quanto riguarda il contenuto e la portata di tale principio, v. Simon, D., «Le principe de "bonne administration" ou la "bonne gouvernance concrète"», *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, pag. 155.

101 — V. sentenze della Corte 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469, punto 14), e del Tribunale 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione (Racc. pag. II-1, punto 86); 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione (Racc. pag. II-381, punto 32), e 11 settembre 2002, causa T-70/99, Alpharma/Consiglio (Racc. pag. II-3495, punto 182).

102 — Sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, Gestevisión Telecinco/Commissione (Racc. pag. II-3407, punto 75).

103 — V., nell'ambito del Trattato CECA, art. 16 CA. Queste misure di organizzazione interna sono fissate nell'ambito di un regolamento interno. I regolamenti interni in vigore all'epoca dei fatti erano quelli del 9 gennaio 1963 (GU 1963, n. 17, pag. 181) e del 17 febbraio 1993 (GU L 230, pag. 15). Quest'ultimo è stato sostituito dal regolamento interno della Commissione 18 settembre 1999 (GU L 252, pag. 41), e successivamente da quello del 29 novembre 2000 (GU L 308, pag. 26).

104 — Ai sensi dell'art. 17 dei regolamenti interni del 1963 e del 1993, «[p]er preparare e svolgere la propria azione, la Commissione dispone di un complesso di uffici che formano un'unica amministrazione».

attribuzioni redatto in modo da impedire il più possibile le sovrapposizioni di competenza e i duplici impieghi [105]. Per garantire l'efficacia della propria azione, la Commissione prevede quindi, all'art. 21, n. 1, del suo regolamento interno del 1963, che i suoi servizi «operano in stretta cooperazione». In forza di tale disposizione, prima che un documento venga sottoposto alla Commissione, il servizio competente è tenuto ad avvisare tutti gli uffici interessati in virtù del piano di ripartizione delle attribuzioni o per la natura della materia, in modo da impedire i doppi impieghi e di ottenere il loro consenso o le loro osservazioni [106].

267. Nella controversia in oggetto, dall'esposizione dei fatti compiuta dal Tribunale emerge che la Commissione è stata informata, a partire dal 1988, delle relazioni sull'attività e dei bilanci della Salzgitter, dalla cui lettura risultava che quest'ultima aveva usufruito di riserve straordinarie, in forza dell'art. 3 della ZRFG. Secondo il Tribunale, le stesse indicazioni potevano essere desunte dall'esame compiuto dalla Commissione nel 1988 riguardo alla compatibilità del regime generale di aiuti con il Trattato CE.

268. Come il Tribunale, ritengo che la Commissione fosse in grado di sapere dell'esistenza degli aiuti in esame. Infatti, come emerge chiaramente dalla sentenza impugnata, la Commissione si è adoperata per vigilare sull'attività delle imprese siderurgiche attraverso un complesso di misure «anticrisi» che le consentivano di disporre del maggior numero possibile di informazioni sulla situazione finanziaria della Salzgitter [107].

269. Il nesso tra il regime delle quote di produzione dell'acciaio e quello degli aiuti di Stato è evidente ed emerge dall'art. 15 A delle decisioni esaminate dal Tribunale nonché dall'art. 14 delle stesse [108]. Quando la Commissione applica l'una o l'altra disposizione, è per forza portata ad esaminare i conti dell'impresa sulla base delle informazioni da questa comunicate [109].

105 — Art. 19 del regolamento interno del 1963, art. 18 del regolamento interno del 1993, art. 17 del regolamento interno del 1999 e art. 19 del regolamento interno del 2000.

106 — La suddetta disposizione è stata ripresa in termini praticamente identici nell'art. 20, primo comma, del regolamento interno del 1993, dall'art. 19, primo comma, del regolamento interno del 1999 e dall'art. 21, primo comma, del regolamento interno del 2000. V. anche Kindblom-Törnell, M., «The role of the cabinets in the decision-making process of the European Commission», *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pagg. 329 e 230.

107 — Faccio notare che, in seguito alla scomparsa del regime delle quote nel mese di giugno 1988, sulla base dell'art. 47 CA è stata adottata la decisione della Commissione 19 luglio 1988, n. 2448/88/CECA, che istituisce un sistema di sorveglianza relativamente a taluni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica (GU L 212, pag. 1). In base a tale decisione, applicabile dal 1° luglio 1988 al 30 giugno 1990, le imprese erano tenute a dichiarare mensilmente alla Commissione le produzioni e le consegne d'acciaio. A partire dal 1991, per cercare di rimediare alle continue difficoltà che si presentavano sul mercato dell'acciaio, sulla base dell'art. 54 CA è stata adottata la decisione della Commissione 15 ottobre 1991, 3010/91/CECA, relativa alle informazioni che le imprese dell'industria siderurgica sono tenute a fornire in merito ai loro investimenti (GU L 286, pag. 20).

108 — V. art. 14 delle decisioni di proroga cit. alla nota 96.

109 — V. la comunicazione della Commissione relativa alle informazioni che le imprese dell'industria siderurgica dovranno fornire per poter chiedere il beneficio degli articoli 14 e 15 della decisione n. 1696/82/CECA, e ai criteri fissati dalla Commissione per la loro applicazione (GU 1982, C 318, pag. 3).

270. La Corte ha dichiarato che tutte le misure costituivano un complesso coerente e che non si poteva criticare l'introduzione, nel regime delle quote di produzione, di criteri rientranti nel regime delle sovvenzioni alla siderurgia, giacché entrambi, indipendentemente dalle differenze fra il rispettivo fondamento giuridico ed i criteri d'applicazione, perseguono lo scopo della riorganizzazione. Secondo la Corte, non sarebbe quindi arbitrario o discriminatorio che i dati risultanti dall'applicazione di uno di questi sistemi possano costituire oggetto di riferimento nell'altro [110].

271. Peraltro, non esiste alcun obbligo gravante sulla Commissione riguardo alle conseguenze da trarre dall'eventuale accertamento di mancata notificazione di un aiuto. La Corte del resto ha seguito un approccio particolarmente prudente e rispettoso delle diverse procedure istituite dalla Commissione nell'ambito delle misure anticrisi. Mi riferisco, a tal proposito, alla sentenza 7 luglio 1982, Klöckner-Werke/Commissione [111]. In tale sentenza, l'impresa ricorrente contestava, tra l'altro, alla Commissione di non aver tenuto conto, nel fissare le quote di produzione, delle sovvenzioni pubbliche di cui avevano usufruito alcune imprese in più Stati membri, in violazione del Trattato CECA. Secondo la Klöckner-Werke AG, la Commissione avrebbe dovuto reagire contro la concessione di tali sovvenzioni pubbliche. La Corte ha dichiarato che la Commissione non era «*obbligata a tener conto, nell'ambito dei provvedimenti di cui all'art. 58 [CA] [*[112]*], delle distorsioni create nel mercato siderurgico dalla concessione di aiuti eventualmente incompatibili col Trattato*» [113]. Essa ha rilevato che l'attuazione dell'art. 58 CA, che richiede per natura un'azione rapida, basata su criteri semplici, era incompatibile col prendere in considerazione dati del tipo degli aiuti pubblici, la cui valutazione richiede indagini particolarmente complesse. Essa ha dunque dichiarato che «*benché non si debba escludere che, nel predisporre le quote di produzione, la Commissione possa tener conto di situazioni in contrasto con l'art. 4, lett. c), [CA] e con le norme poste dalle sue decisioni in questo settore, debitamente stabilite dalle procedure contemplate a tal fine*, come tiene sin d'ora conto della sua opera di sorveglianza in fatto di investimenti, non si può tuttavia spingersi fino a pretendere che le disposizioni anticrisi dell'art. 58 [CA] siano usate quale correttivo degli effetti degli aiuti illegittimi concessi dagli Stati membri» [114].

272. Alla luce dei suddetti elementi, pertanto, non esiste alcun obbligo per la

110 — Sentenza Krupp e Thyssen/Commissione, cit. V. anche sentenza Dillinger Hüttenwerke/Commissione, cit., nella quale la Corte ha precisato che gli artt. 14 A e 14 B della decisione n. 234/84, relativi all'attribuzione di quote di produzione supplementari, devono essere applicati ed interpretati alla luce del secondo codice. Di conseguenza, un'impresa che appaia soddisfare ai criteri per l'autorizzazione di un aiuto non può fruire di una quota supplementare in forza dell'art. 14 A della suddetta decisione (punti 13-15).

111 — Causa 119/81 (Racc. pag. 2627).

112 — Il regime di vigilanza e di quote di produzione dell'acciaio è basato su tale disposizione.

113 — Sentenza Klöckner-Werke/Commissione, cit. (punto 19; corsivo mio).

114 — Idem (corsivo mio). V. altresì sentenze 11 maggio 1983, causa 136/82, Klöckner-Werke/Commissione (Racc. pag. 1599, punto 36), e cause riunite 311/81 e 30/82, Klöckner-Werke/Commissione (Racc. pag. 1549, punto 36), nonché sentenza Finsider/Commissione, cit.

Commissione riguardo alle conseguenze che occorre trarre, nella gestione delle quote di produzione, da un'eventuale mancata notificazione di un aiuto di Stato. Nondimeno la Commissione, in quanto autorità di vigilanza, è tenuta ad agire con tutta la diligenza necessaria.

273. Non ritengo tuttavia che tale mancanza di diligenza possa, nel caso di specie, dispensare lo Stato membro dall'ordinare il recupero degli aiuti illegalmente versati e l'impresa beneficiaria dal restituirli.

274. A mio avviso, difatti, né la Repubblica federale di Germania né la Salzgitter sono legittimate a invocare una violazione del principio di buona amministrazione da parte della Commissione, dato che la concessione degli aiuti di cui si tratta non ha costituito oggetto di alcuna notifica, in nessuna forma, malgrado il carattere chiaro e incondizionato di tale obbligo.

275. Infatti, è importante ricordare che il diritto ad una buona amministrazione non è una prerogativa assoluta, opponibile in ogni circostanza all'amministrazione comunitaria. Secondo una giurisprudenza costante, infatti, il principio di buona amministrazione, se da un lato pone a carico delle amministrazioni nazionali e comunitarie taluni obblighi procedurali, implica parimenti una certa diligenza da parte dell'interessato [115]. Di conseguenza, le garanzie offerte all'amministrato non possono essere strumentalizzate da un soggetto negligente o in malafede.

276. Nella presente controversia, è pacifico che non sia stata effettuata alcuna notifica degli aiuti controversi nel 1988 né negli anni successivi. Come ha dichiarato la Corte, tale atteggiamento costituisce «una violazione particolarmente grave, in quanto (…) contravviene (…) ad un sistema essenziale per la salvaguardia del mercato comune» [116].

277. L'obbligo di notifica preliminare costituisce infatti la chiave del sistema di controllo preventivo istituito dalla Commissione nell'ambito dei diversi codici degli aiuti alla siderurgia. Tale obbligo le permette di garantire la sorveglianza del mercato comune del carbone e dell'acciaio, conformemente agli obiettivi del Trattato CECA, autorizzando la concessione all'industria siderurgica di taluni aiuti, tenuto conto della particolare delicatezza del settore. Il suddetto obbligo permette inoltre di fugare gli eventuali dubbi dello Stato membro che intenda istituire

115 — V., in particolare, sentenza del Tribunale 8 maggio 2003, causa T-82/01, Josanne e a./Commissione (Racc. pag. II-2013, punto 81).

116 — Ordinanza Germania/Commissione, cit. (punto 54, e giurisprudenza ivi citata).

un provvedimento circa il fatto che esso costituisca o meno un aiuto autorizzato dal codice degli aiuti alla siderurgia applicabile. È dunque evidente che l'obbligo di notifica ha per finalità la certezza del diritto e dev'essere pertanto rigorosamente rispettato [117].

278. Introducendo, all'art. 6 del terzo codice, una procedura di notifica dei progetti come quello in esame nella presente controversia, la Commissione ha svolto il ruolo ad essa affidato dal Trattato CECA in materia di aiuti di Stato, poiché le era chiaro che i sistemi da essa precedentemente autorizzati in forza del Trattato CE erano idonei a pregiudicare il buon funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio.

279. Come emerge chiaramente dal quinto 'considerando' di detto codice, lo scopo era quello di «prevedere un sistema comunitario globale che assicuri a tutti gli aiuti, di cui la siderurgia [potesse] ancora beneficiare, un trattamento uniforme, nel quadro di una sola procedura».

280. Tale sistema permette di evitare che un regime generale di aiuti, autorizzato dalla Commissione sulla base del Trattato CE, possa dare luogo a nuove applicazioni nell'ambito del Trattato CECA, mentre sarebbe contrario al buon funzionamento del mercato comune dell'acciaio nonché alle norme stabilite nell'ambito dei codici degli aiuti alla siderurgia.

281. Il suddetto sistema garantisce infatti una parità di trattamento fra gli Stati membri e gli operatori economici a seconda che essi notifichino un aiuto concesso in modo specifico ad un'impresa siderurgica sulla base dell'art. 6, n. 1, prima frase, del terzo codice, ovvero un aiuto versato in attuazione di un regime generale di aiuti, in base all'art. 6, n. 1, seconda frase, del medesimo codice. Sarebbe difatti contrario al principio di parità di trattamento il fatto che un aiuto versato in attuazione di un regime generale di aiuti autorizzato in base al Trattato CE sia consentito, al contrario di un aiuto notificato in base ad un codice degli aiuti alla siderurgia. Una simile ipotesi sarebbe contraria agli obiettivi stessi del Trattato CECA e priverebbe di ogni effetto utile il sistema di controllo preventivo istituito dalla Commissione all'art. 6 del terzo, quarto, quinto e sesto codice. Tale situazione comporterebbe inoltre il rischio di sviare le regole dettate dal Trattato CECA, in particolare il divieto di aiuti statali previsto dall'art. 4, lett. c), CA, a vantaggio delle regole meno rigide del Trattato CE.

282. Orbene, nella presente controversia, non si contesta che gli aiuti controversi siano

117 — Sentenza 15 febbraio 2001, causa C-99/98, Austria/Commissione (Racc. pag. I-1101, punti 73 e 85).

stati concessi senza essere oggetto di notifica, in nessuna forma, contrariamente agli obblighi imposti agli Stati membri all'art. 6 del terzo codice e dei codici successivi.

283. È evidente che la comunicazione alla Commissione, ad opera della Salzgitter, delle relazioni sulla sua attività o di qualsiasi altro documento di identica natura, nell'ambito del regime di vigilanza delle quote di acciaio e degli investimenti, non può sostituirsi ad una notifica, in forma debita, conformemente a quanto prescritto dalla suddetta disposizione.

284. Come dichiarato dalla Corte riguardo alla procedura prevista dall'art. 88, n. 3, CE, l'obbligo di notifica preliminare grava sui soli Stati membri. Ad esempio, non si può ritenere che detto obbligo sia soddisfatto se a procedervi è l'impresa beneficiaria dell'aiuto [118]. La Corte quindi interpreta in modo assai restrittivo l'obbligo di notifica preliminare degli aiuti di Stato previsto dal Trattato CE. A maggior ragione ciò deve avvenire riguardo al Trattato CECA che, lo ricordo, autorizza la concessione di aiuti di Stato soltanto in via eccezionale.

285. Pertanto, la Repubblica federale di Germania non poteva sottrarsi all'obbligo di notifica che le incombeva in forza dell'art. 6 del terzo, quarto e quinto codice, facendo leva sugli accertamenti cui avrebbe dovuto procedere la Commissione attraverso lo studio dei documenti trasmessi dalla Salzgitter o nell'ambito dell'esame del regime generale degli aiuti che essa ha potuto effettuare sulla base del Trattato CE.

286. Se così fosse, infatti, uno Stato membro potrebbe aggirare il suo obbligo di notifica preliminare degli aiuti, privando di conseguenza di ogni effetto utile il controllo preventivo della Commissione.

287. Nella presente controversia, è evidente che, non notificando alla Commissione, per circa dieci anni, i progetti diretti ad applicare l'art. 3 della ZRFG a favore della Salzgitter, la Repubblica federale di Germania è venuta meno ai propri obblighi.

288. Di conseguenza, anche supponendo che la Commissione sia venuta meno al suo dovere di diligenza, ritengo quindi, al contrario del Tribunale, che tale circostanza non dovesse esonerare lo Stato membro dal proprio dovere di recuperare gli aiuti in questione poiché, mancando ogni notifica preliminare, essi erano stati illegalmente concessi alla Salzgitter e dovevano essere restituiti.

118 — Sentenza 1° giugno 2006, cause riunite C-442/03 P e C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Commissione (Racc. pag. I-4845, punto 103).

289. Nell'analisi del terzo capo del primo motivo, mi accingo ora ad esaminare se la Commissione potesse comunque esigere il rimborso degli aiuti in causa senza violare i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

3. Il terzo capo del primo motivo, attinente ad un'erronea interpretazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

290. A quanto mi consta, con il terzo capo del primo motivo la Commissione contesta al Tribunale di aver erroneamente applicato la giurisprudenza della Corte relativa ai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, dichiarando che essa avrebbe violato i suddetti principi imponendo la restituzione degli aiuti versati alla Salzgitter tra il 1986 e il 1995.

a) Argomenti delle parti

291. Secondo la Commissione, la sentenza impugnata pregiudica il principio della certezza del diritto, in quanto il Tribunale violerebbe le norme in tema di aiuti alla siderurgia. Queste norme sarebbero in evoluzione costante, come quelle relative al settore delle organizzazioni comuni dei mercati. La Commissione sostiene quindi che gli operatori economici devono aspettarsi modifiche delle norme applicabili e nulla giustifica che si aspettino di non essere soggetti a nuove restrizioni [119].

292. La Salzgitter sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha correttamente applicato i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

293. Essa ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio di tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da generare un legittimo affidamento [120]. Orbene, nella presente controversia, la Commissione, da un lato, aveva autorizzato più volte e senza riserve la ZRFG e, dall'altro lato, nel primo codice, aveva dichiarato di essere tenuta a continuare a considerare legittimi i regimi di aiuti come quello della ZRFG [121].

119 — La Commissione si riferisce alla sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a. (Racc. pag. I-569, punto 20).

120 — Sentenza 6 marzo 2003, causa C-14/01, Niemann (Racc. pag. I-2279, punto 56).

121 — Primo e quarto 'considerando' del primo codice.

294. Inoltre, la Salzgitter precisa che solo nel 1998 la Commissione ha iniziato a esaminare i sistemi fiscali degli Stati membri nell'ottica del diritto degli aiuti di Stato. Al riguardo, essa si riferisce ad alcune decisioni della Commissione in cui quest'ultima non ha imposto la restituzione degli aiuti concessi in applicazione di un sistema fiscale nazionale per motivi legati, in particolare, alla tutela del legittimo affidamento [122]. Essa sostiene quindi che, imponendo la restituzione degli aiuti versati alla Salzgitter, la decisione controversa viola il principio della parità di trattamento.

b) Valutazione

295. Secondo la Repubblica federale di Germania, il Tribunale si è legittimamente riferito alle citate sentenze Duff e a. [123] e Oliveira/Commissione [124], in quanto esse definiscono la tutela offerta dal principio di certezza del diritto nel suo significato più ampio. Dopo aver ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, una normativa comunitaria soddisfa l'imperativo di certezza del diritto solo se consente agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e di adottare le disposizioni conseguenti, la Repubblica federale di Germania sottolinea che tale valutazione dipende dal contesto nel quale tale normativa comunitaria è stata adottata e da un confronto con la situazione normativa precedente. Orbene, nella presente controversia, la Repubblica federale di Germania ritiene che gli interessati non fossero in grado di conoscere con precisione la portata degli obblighi su di essi gravanti, in quanto la nuova normativa non era né chiara né sufficientemente motivata. Giustamente quindi il Tribunale aveva individuato una violazione del principio di certezza del diritto.

296. Come ho indicato, al punto 182 della sentenza impugnata il Tribunale ha sostenuto che, nelle particolari circostanze della fattispecie, la Commissione non poteva richiedere la restituzione degli aiuti versati alla Salzgitter senza violare il principio della certezza del diritto. Secondo il Tribunale, infatti, il contesto normativo applicabile all'impresa beneficiaria non era chiaro e la Commissione, non reagendo alle informazioni che le erano state comunicate dalla suddetta impresa e dalla Repubblica federale di Germania, aveva mancato di diligenza e creato in tal modo una situazione equivoca.

297. Tenuto conto delle conclusioni cui sono pervenuto nell'ambito dell'esame dei due capi precedenti, ritengo, al contrario di quanto

122 — Decisione 2002/347; decisione della Commissione 17 febbraio 2003, 2003/755/CE, relativa al regime di aiuti al quale il Belgio ha dato esecuzione a favore dei centri di coordinamento stabiliti in Belgio (GU L 282, pag. 25); decisione della Commissione 17 febbraio 2003, 2003/515/CE, relativa alla misura d'aiuto alla quale i Paesi Bassi hanno dato esecuzione in favore di attività finanziarie internazionali (GU L 180, pag. 52) e, decisione della Commissione 17 febbraio 2003, 2003/601/CE, relativa al regime di aiuti C 54/2001 (ex NN 55/2000) «Foreign Income» al quale l'Irlanda ha dato esecuzione (GU L 204, pag. 51).

123 — Punto 20.

124 — Punto 29.

dichiarato dal Tribunale, che la Commissione, chiedendo la restituzione degli aiuti in esame, non abbia violato il principio della certezza del diritto né quello della tutela del legittimo affidamento della Salzgitter.

299. Alla luce degli elementi già individuati, non ritengo che la Commissione, imponendo la restituzione degli aiuti controversi, abbia potuto violare la certezza del diritto della Salzgitter.

i) L'asserita violazione del principio della certezza del diritto

298. Il principio della certezza del diritto implica che la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti [125]. Esso esige che ogni atto delle istituzioni produttivo di effetti giuridici sia chiaro, preciso e portato a conoscenza dell'interessato, in modo che questi possa conoscere con esattezza il momento dal quale il suddetto atto esiste e inizia a produrre i suoi effetti giuridici. Tale principio si impone con particolare rigore nel caso di un atto che può produrre conseguenze economiche, in modo da permettere all'interessato di conoscere esattamente la portata degli obblighi che esso gli impone [126]. Tale può essere il caso delle decisioni adottate dalla Commissione in tema di aiuti di Stato [127].

300. Come ho già spiegato, i codici degli aiuti alla siderurgia sono stati adottati dalla Commissione nella forma di decisioni di portata generale. A tal fine, essi sono stati oggetto di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Detti codici autorizzano, a certe condizioni, alcune deroghe al divieto di principio degli aiuti di Stato sancito dall'art. 4, lett. c), CA a favore di determinate categorie di aiuti in essi esaustivamente indicate. Le norme da essi stabilite sono a mio parere chiare, come ho già indicato ai paragrafi 232-238 delle presenti conclusioni, riguardo all'obbligo di notifica preliminare dei progetti di aiuti. La Repubblica federale di Germania, tenuto conto della sua partecipazione al Comitato consultivo CECA, e la Salzgitter, in virtù della sua posizione economica di forza, erano entrambe in grado di conoscere la portata degli obblighi ad esse imposti dalla Commissione nell'ambito del regime di controllo degli aiuti di Stato.

125 — Sentenza 15 dicembre 1987, causa 325/85, Irlanda/Commissione (Racc. pag. 5041, punto 18).

126 — V., in particolare, sentenze della Corte 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand Frères e Garancini (Racc. pag. 1931, punto 17), e del Tribunale 3 ottobre 2006, causa T-313/04, Hewlett-Packard/Commissione, punto 66, e giurisprudenza ivi citata.

127 — Sentenza Duff e a., cit. (punto 20).

301. Quanto alla prevedibilità delle norme applicabili, ritengo altresì che la Salzgitter fosse in grado di prevedere che le regole fissate dalla Commissione nell'ambito dei diversi codici degli aiuti alla siderurgia

potessero essere oggetto di adattamento e di modifica in funzione dell'evoluzione della situazione economica del settore siderurgico.

302. Infatti, come la Commissione ha fatto giustamente rilevare, le norme in tema di aiuti alla siderurgia sono in costante evoluzione. I codici degli aiuti alla siderurgia e le regole da essi fissate sono validi solo per un periodo delimitato. Questi codici si abrogano reciprocamente ed ognuno di essi comporta una nuova redazione delle disposizioni derogatorie adattandole alle evoluzioni tecniche ed economiche dell'industria siderurgica. Modificando tali codici, la Commissione ha proprio voluto far sì che la concessione di aiuti non fosse una situazione permanente, ma rimanesse un'eccezione limitata nel tempo, in risposta ad una determinata situazione e a determinate esigenze. Di conseguenza, la decisione della Commissione che autorizza, nell'ambito di un codice degli aiuti alla siderurgia, la concessione di alcuni aiuti a talune imprese siderurgiche, determina una situazione giuridica che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, come può avvenire, in particolare, nel settore delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica [128]. Dopo la scadenza di un codice degli aiuti alla siderurgia, la Commissione può pertanto adottare, nell'ambito di un altro codice, regole nuove se ritiene che questa sia la risposta cui deve portare una corretta applicazione delle norme del Trattato CECA.

303. A mio avviso, pertanto, la decisione controversa, rilevando che gli aiuti in esame non erano stati notificati e esigendo quindi la restituzione degli stessi, non fa emergere alcuna violazione del principio della certezza del diritto da parte della Commissione, mentre la Repubblica federale di Germania, non notificando i suddetti aiuti conformemente alle prescrizioni del terzo, quarto e quinto codice, non ha rispettato tale principio.

ii) La presunta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

304. Il principio di tutela del legittimo affidamento costituisce il corollario del principio della certezza del diritto. In caso di mutamento della regola, esso mira a garantire la tutela delle situazioni legittimamente acquisite da una o più persone fisiche o giuridiche in particolare [129]. Tuttavia, gli operatori

128 — V., in particolare, sentenza 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-6983, punto 52).

129 — V., in particolare, sentenza 18 maggio 2000, causa C-107/97, Rombi e Arkopharma (Racc. pag. I-3367, punto 66, e giurisprudenza ivi citata).

economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie [130].

305. Nella presente controversia, e alla luce delle conclusioni tratte in precedenza, ritengo in primo luogo che né la Salzgitter né la Repubblica federale di Germania possano invocare una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

306. Sappiamo infatti che, nel settore degli aiuti statali, gli Stati membri che abbiano concesso aiuti in violazione delle norme procedurali non possono invocare il legittimo affidamento per sottrarsi all'obbligo di restituire gli aiuti illegittimamente concessi. Secondo la Corte, infatti, se così fosse le autorità nazionali potrebbero far valere il proprio illegittimo comportamento al fine di vanificare l'efficacia del controllo operato dalla Commissione [131].

307. Sappiamo inoltre che, tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti di Stato, gli operatori economici possono fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura a tal uopo prevista e, in particolare, delle competenze attribuite alla Commissione [132]. Sempre secondo una costante giurisprudenza, un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata [133].

308. Orbene, nell'ambito delle presenti conclusioni, a mio avviso la Repubblica federale di Germania, non avendo notificato gli aiuti in esame, non ha rispettato la procedura prevista sin dal 1986 dai diversi codici degli aiuti alla siderurgia. Ritengo inoltre che la Salzgitter fosse in grado di conoscere con esattezza la portata dei propri obblighi nell'ambito del controllo degli aiuti di Stato istituito dalla Commissione.

309. A mio avviso, quindi, alla luce della giurisprudenza citata e nelle particolari circostanze del caso di specie, né la Repubblica federale di Germania né la Salzgitter

130 — Sentenza Delacre e a./Commissione, cit. (punto 33, e giurisprudenza ivi citata), e sentenza del Tribunale 24 ottobre 1997, causa T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl e a./Commissione (Racc. pag. II-1963, punti 58 e 59).

131 — V., in particolare, nell'ambito del Trattato CE, sentenza 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punto 48, e giurisprudenza ivi citata).

132 — V., in particolare, nell'ambito del Trattato CE, sentenza 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgio e Forum 187/Commissione (Racc. pag. I-5479, punti 150-152).

133 — V. sentenza Alcan Deutschland, cit. (punto 25, e giurisprudenza ivi citata).

possono invocare una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento per sottrarsi all'obbligo di restituzione degli aiuti in esame.

310. In ogni caso, non ritengo che la Commissione abbia potuto far insorgere un legittimo affidamento nello Stato membro interessato e nell'impresa beneficiaria circa la compatibilità degli aiuti in esame con il Trattato CECA.

311. Come sottolineato dall'avvocato generale Léger ai paragrafi 365-370 delle sue conclusioni relative alla causa decisa con la sentenza Belgio e Forum 187/Commissione, cit., secondo la giurisprudenza della Corte la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento è ammessa solo in presenza di tre condizioni.

312. Innanzi tutto, deve esistere un atto o un comportamento dell'amministrazione comunitaria in grado di aver ingenerato tale affidamento. L'amministrazione deve inoltre aver fornito assicurazioni precise [134].

313. In secondo luogo, l'operatore economico non dev'essere in grado di prevedere il cambiamento della linea di condotta in precedenza seguita dall'amministrazione comunitaria. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, l'operatore economico prudente ed accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare il principio di tutela del legittimo affidamento nel caso in cui il provvedimento venga adottato [135]. L'affidamento generato dall'atto o dal comportamento dell'amministrazione comunitaria è dunque «legittimo» e deve di conseguenza essere protetto se l'interessato poteva ragionevolmente confidare nel mantenimento o nella stabilità della situazione così creata, come avrebbe potuto fare un operatore economico «prudente e accorto».

314. In terzo luogo, l'interesse comunitario perseguito dall'atto impugnato non deve giustificare la lesione del legittimo affidamento dell'interessato. Tale condizione è quindi soddisfatta allorché la ponderazione degli interessi in gioco dimostra che, nelle circostanze del caso, l'interesse comunitario non prevale su quello dell'interessato alla conservazione della situazione che tale persona poteva legittimamente ritenere acquisita [136].

315. Occorre stabilire se, nella presente controversia, gli atti o il comportamento

134 — Sentenza Belgio e Forum 187/Commissione, cit. (punto 147, e giurisprudenza ivi citata).

135 — Idem.

136 — V., in particolare, sentenza 17 luglio 1997, causa C-183/95, Affish (Racc. pag. I-4315, punto 57).

della Commissione abbiano potuto far insorgere nell'impresa beneficiaria un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di ordinare alla Repubblica federale di Germania di imporre la restituzione degli aiuti e alla Salzgitter di rimborsarli.

316. Non ritengo che sia questo il caso. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla Salzgitter e dalla Repubblica federale di Germania, ritengo che la Commissione non abbia potuto far insorgere alcun legittimo affidamento quando ha autorizzato, sulla base del Trattato CE, il regime generale di aiuti previsto dall'art. 3 della ZRFG o quando ha adottato il primo codice o, ancora, quando ha omesso di reagire alle informazioni comunicatele dalla Salzgitter.

317. Per quanto riguarda, in primo luogo, le decisioni della Commissione di non sollevare obiezioni riguardo all'art. 3 della ZRFG, a mio avviso da esse non si potevano desumere assicurazioni precise riguardo alla compatibilità degli aiuti in esame con le norme del Trattato CECA. Come ho spiegato nel corso dell'esame dell'impugnazione incidentale, tali decisioni sono state adottate solo sulla base degli artt. 87 CE e 88 CE e riguardavano le imprese rientranti nell'ambito del Trattato CE. Nei limiti in cui gli aiuti di cui trattasi hanno favorito un'impresa rientrante nell'ambito del Trattato CECA, la loro compatibilità con il mercato comune del carbone e dell'acciaio ricadeva pertanto nelle norme particolari di tale ultimo trattato e degli atti adottati per la sua esecuzione [137].

318. Per quel che riguarda, inoltre, le norme stabilite dalla Commissione nell'ambito del primo codice, ritengo altresì che esse non abbiano potuto far insorgere, in capo alla Salzgitter, aspettative legittime sulla compatibilità degli aiuti in causa con il mercato comune del carbone e dell'acciaio.

319. Infatti, come ho spiegato, le norme fissate dalla Commissione nell'ambito di un codice degli aiuti alla siderurgia rispondono ad una situazione e ad esigenze precise e sono valide solo per un periodo delimitato. Secondo una costante giurisprudenza, anche se il principio della tutela del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Nella sentenza Wirtschaftsvereinigung Stahl e a./Commissione, cit., il giudice comunitario ha difatti rilevato che «il buon funzionamento del mercato comune dell'acciaio comporta[va] l'evidente necessità di un continuo adattamento in funzione dei

137 — Faccio rinvio ai paragrafi 149-152 delle presenti conclusioni.

mutamenti della situazione economica» [138]. Quanto alle misure destinate a contrastare le situazioni di crisi, esso ha dichiarato che gli operatori economici non potevano invocare un diritto acquisito al mantenimento della situazione giuridica esistente in un determinato momento [139].

320. Pertanto, come abbiamo già visto, la decisione della Commissione che autorizza, nell'ambito di un codice degli aiuti alla siderurgia, la concessione di una categoria di aiuti a determinate imprese siderurgiche fa insorgere una situazione giuridica che può essere modificata in forza del suo potere discrezionale.

321. Di conseguenza, quando la Commissione precisa, da un lato, nell'ambito del quarto 'considerando' del primo codice, che questo è limitato ai «soli aiuti specifici» — mentre l'applicazione alla siderurgia dei regimi di aiuti generali rimane soggetta al controllo della Commissione sulla base dell'art. 67 CA e degli artt. 87 CE e 88 CE — e, dall'altro lato, spiega, all'art. 10 del suddetto codice, che esso «è applicabile fino al 31 dicembre 1981», è evidente che, a partire da tale data, la Commissione può adottare regole diverse. La Salzgitter, che si presume conoscesse la normativa applicabile, poteva quindi prevedere che questa potesse costituire oggetto di un adattamento e di una modifica in funzione dei dati congiunturali del mercato siderurgico. In altri termini, quando decide, nell'ambito del secondo codice, di istituire una procedura uniforme per tutti gli aiuti alla siderurgia e più in particolare quando detta, nell'ambito del terzo codice, un obbligo di notificazione degli aiuti, come quelli di cui si tratta nella presente controversia, la Commissione non viola, a mio parere, il principio di tutela del legittimo affidamento.

322. Infine, per quel che riguarda la mancanza di reazione da parte della Commissione dopo la trasmissione di informazioni comunicate dalla Salzgitter, ritengo che questa circostanza non potesse far insorgere in tale impresa un legittimo affidamento circa la compatibilità degli aiuti in esame con il mercato comune del carbone e dell'acciaio. Infatti, tali informazioni non sono state comunicate nel contesto di una notifica conforme a quanto prescritto dall'art. 6 del terzo codice e dei codici successivi, bensì nell'ambito dei programmi di inquadramento della produzione di acciaio e dei programmi di sorveglianza sugli investimenti. Questo non mi sembra sufficiente perché la Slazgitter potesse ragionevolmente ritenere che gli aiuti di cui aveva usufruito non provocassero alcuna obiezione da parte della Commissione [140].

138 — Punto 59.

139 — Idem.

140 — La sentenza della Corte 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione (Racc. pag. 4617) non si può trasporre al caso di specie. In tale causa la Corte aveva infatti dichiarato che il ritardo (26 mesi) con cui la Commissione aveva emanato una decisione sulla compatibilità di un aiuto di Stato poteva far insorgere nel beneficiario dell'aiuto un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di intimare alle autorità nazionali di ordinare la restituzione dell'aiuto. Peraltro, nella suddetta causa, l'aiuto aveva costituito oggetto di notifica.

323. Di conseguenza, ritengo che gli atti o il comportamento adottato dalla Commissione nell'ambito della presente controversia non abbiano potuto far insorgere nella Salzgitter un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di ordinare alla Repubblica federale di Germania di imporre la restituzione degli aiuti e all'impresa beneficiaria di rimborsarli.

324. Alla luce di tutti i suddetti elementi e delle conclusioni cui sono già pervenuto nell'esame dei due precedenti capi, ritengo che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto quando ha dichiarato che la Commissione aveva violato il principio di certezza del diritto imponendo la restituzione degli aiuti che, in mancanza di notifica, erano stati illegalmente concessi alla Salzgitter.

325. Pertanto, suggerisco che la Corte voglia dichiarare il primo motivo fondato e annullare la sentenza impugnata in quanto ha annullato gli artt. 2 e 3 della decisione controversa relativi alla restituzione degli aiuti versati alla Salzgitter tra il 1986 e il 1995.

326. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che non occorra pronunciarsi sugli altri capi del presente motivo. Ritengo inoltre che non occorra pronunciarsi neppure sul secondo motivo del presente ricorso.

VII — Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

327. Ai sensi dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

328. Nel caso di specie a mio avviso lo stato degli atti non consente di pronunciarsi sulla causa. Infatti, l'esame dei motivi sollevati dalla Salzgitter nell'ambito del suo ricorso d'annullamento imporrà inevitabilmente alcuni accertamenti di fatto che il Tribunale non ha preso in esame nell'ambito della sentenza impugnata. In particolare, mi riferisco al quarto motivo, attinente ad un errore di valutazione sulla qualificazione di alcuni investimenti come misure rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato CECA, al quinto motivo, relativo ad un errore di valutazione in quanto la Commissione non avrebbe qualificato determinati progetti di investimenti come misure dirette alla tutela dell'ambiente e al sesto motivo, riguardante un errore di valutazione nella definizione del tasso di attualizzazione determinante.

329. Queste considerazioni mi spingono a suggerire il rinvio della presente causa dinanzi al Tribunale, affinché quest'ultimo statuisca sul merito, riservando le spese.

VIII — Conclusione

330. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco che la Corte voglia dichiarare quanto segue:

1) La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 1° luglio 2004, causa T-308/00, Salzgitter/Commissione, è annullata in quanto annulla gli artt. 2 e 3 della decisione della Commissione 28 giugno 2000, 2000/797/CECA, riguardante aiuti di Stato concessi dalla Germania a favore di Salzgitter AG, Preussag Stahl AG e delle controllate del gruppo operanti nel settore siderurgico, ora denominate Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG).

2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee perché statuisca nel merito.

3) Le spese sono riservate.