SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
23 novembre 2000 *

Nel procedimento C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, con sede in Düsseldorf (Germania),

Thyssen Stahl AG, con sede in Duisburg (Germania),

Preussag Stahl AG, con sede in Salzgitter (Germania),

e

Hoogovens Staal BV, ex Hoogovens Groep BV, con sede in IJmuiden (Paesi Bassi),

con l'avv. J. Sedemund, del foro di Berlino, e, per quanto riguarda la Hoogovens Staal BV, con l'avv. E.H. Pijnacker Hordijk, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. May, 398, route d'Esch,

ricorrenti,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione ampliata) il

* Lingua processuale: il tedesco.

24 ottobre 1997 nella causa T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl e a./ Commissione (Racc. pag. II-1963), che ha respinto il ricorso proposto dalle dette società contro la decisione della Commissione 12 aprile 1994, 94/259/ CECA, relativa alla concessione da parte dell'Italia di aiuti di Stato alle imprese siderurgiche del settore pubblico (gruppo siderurgico ILVA) (GU L 112, pag. 64),

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor P.F. Nemitz, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta in primo grado,

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. U. Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor P.G. Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'Ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori S. Marquardt e A.P. Feeney, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor E. Uhlmann, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Ilva Laminati Piani SpA, con sede in Roma,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J.-P. Puissochet (relatore) e dalla signora F. Macken, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 16 dicembre 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 gennaio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 30 dicembre 1997, la Wirtschaftsvereinigung Stahl, la Thyssen Stahl AG, la Preussag Stahl AG e la Hoogovens Staal BV hanno proposto, a norma dell'art. 49 dello Statuto CECA della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado 24 ottobre 1997, causa T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl e a./

Commissione (Racc. pag. II-1963; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), che ha respinto il ricorso delle dette società diretto all'annullamento della decisione della Commissione 12 aprile 1994, 94/259/CECA, relativa alla concessione da parte dell'Italia di aiuti di Stato alle imprese siderurgiche del settore pubblico (gruppo siderurgico Ilva) (GU L 112, pag. 64; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 L'art. 4, lett. c), del Trattato CECA dispone che sono proibiti, nei casi e nei modi previsti dal Trattato medesimo, «le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati o gli oneri speciali imposti da essi, in qualunque forma».

3 Inoltre, l'art. 95, primo comma, del medesimo Trattato stabilisce quanto segue:

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

4 Alla luce di tali norme, la Commissione, nell'intento di rispondere alle esigenze della ristrutturazione del settore siderurgico, si è basata sull'art. 95 del Trattato per istituire, a partire dall'inizio degli anni '80, un regime comunitario che autorizza la concessione di aiuti statali alla siderurgia in taluni casi tassativamente elencati.

5 Il regime adottato dalla Commissione sul fondamento dell'art. 95 ha assunto la forma di decisioni a carattere generale, comunemente denominate «codici degli aiuti», ed è stato oggetto di successivi adeguamenti per far fronte alle difficoltà congiunturali dell'industria siderurgica. Il codice comunitario degli aiuti alla siderurgia in vigore durante il periodo considerato nel caso in esame era il quinto della serie ed è stato adottato con la 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 degli aiuti»).

6 Il punto I del preambolo del quinto codice degli aiuti è formulato come segue:

«In virtù dell'articolo 4, lettera c) del Trattato sono proibiti le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati membri in qualunque forma a favore della siderurgia, tanto specifici quanto non specifici.

Dal 1° gennaio 1986 la Commissione ha stabilito, con decisione n. 3484/85/CECA, sostituita a decorrere dal 1° gennaio 1989 dalla decisione n. 322/89/CECA, norme che autorizzano la concessione di aiuti alla siderurgia in fattispecie tassativamente elencate.

Tali norme riguardano gli aiuti, specifici o non specifici, accordati dagli Stati membri sotto qualsiasi forma.

Le norme mirano innanzitutto a non privare la siderurgia del beneficio degli aiuti a favore della ricerca e dello sviluppo nonché di quelli destinati ad adattare gli impianti alle nuove norme sulla tutela dell'ambiente. Autorizzano inoltre gli aiuti sociali destinati a favorire una chiusura parziale di impianti nonché gli aiuti destinati a finanziare la cessazione definitiva di attività CECA per le imprese

meno competitive. Vietano infine la concessione di qualsiasi altro aiuto in favore del funzionamento o degli investimenti per le imprese siderurgiche della Comunità, con una deroga per gli aiuti regionali in favore degli investimenti in taluni Stati membri.

Questa disciplina rigorosa, che si applica ormai ai dodici Stati membri in tutto il loro territorio, ha permesso negli ultimi anni di garantire condizioni eque di concorrenza nel settore. Essa è coerente con l'obiettivo perseguito nel quadro della realizzazione del mercato unico europeo. É inoltre conforme alle norme in materia di aiuti pubblici stipulate nel consensus sull'acciaio concluso tra la Comunità e gli Stati Uniti nel novembre 1989 e in vigore fino al 31 marzo 1992. Occorre pertanto proseguire l'applicazione, con alcuni adattamenti tecnici.

(...)».

7 L'art. 1, n. 1, del quinto codice degli aiuti dispone quanto segue:

«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».

8 Ai sensi degli artt. 2-5 del quinto codice degli aiuti, possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti a favore della ricerca e dello sviluppo (art. 2), gli aiuti a favore della tutela dell'ambiente (art. 3), gli aiuti per le chiusure (art. 4), nonché gli aiuti regionali agli investimenti previsti da regimi

generali in Grecia, in Portogallo e nell'ex Repubblica democratica tedesca (art. 5).

Fatti all'origine della controversia dinanzi al Tribunale

9 Dalla sentenza impugnata emerge che, in seguito all'adozione del quinto codice degli aiuti e di fronte all'aggravarsi della situazione economica e finanziaria nel settore siderurgico, la Commissione presentava, nella sua comunicazione SEC(92) 2160 def. del 23 novembre 1992, indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo, un piano di ristrutturazione delle imprese siderurgiche comportante diversi provvedimenti concomitanti nel settore sociale, nonché incentivi finanziari, ivi compresi aiuti comunitari (punto 4 della sentenza impugnata).

10 Nelle sue conclusioni del 25 febbraio 1993, il Consiglio accoglieva favorevolmente il piano proposto dalla Commissione, volto ad ottenere una riduzione sostanziale delle capacità produttive. Successivamente, la dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione, figurante nel verbale del Consiglio 17 dicembre 1993 (in prosieguo: la «dichiarazione del 17 dicembre 1993»), proclamava che il Consiglio riaffermava, in particolare, «l'importanza da esso riposta nell'applicazione rigorosa del codice agli aiuti (...) fermo restando il diritto di ciascuno Stato membro di chiedere una decisione ai sensi dell'art. 95 del Trattato CECA» (punti 5 e 6 della sentenza impugnata).

11 Il 22 dicembre 1993, in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, il Consiglio emetteva parere conforme in merito alla concessione di aiuti a sei imprese siderurgiche, tra le quali figuravano le imprese del settore pubblico italiano (gruppo siderurgico Ilva). La Commissione, sulla scorta di tale parere, autorizzava, mediante la decisione controversa, la concessione di aiuti statali al detto gruppo siderurgico. Tali aiuti erano destinati ad accompagnare la ristrutturazione o la privatizzazione delle imprese del gruppo predetto e non rientravano tra quelli che avrebbero potuto essere autorizzati in applicazione del quinto codice degli aiuti (punti 7 e 8 della sentenza impugnata).

Il ricorso di annullamento e la sentenza impugnata

12 Alla luce di quanto sopra, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 24 giugno 1994, l'associazione Wirtschaftsvereinigung Stahl e le imprese siderurgiche Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG e Hoogovens Groep BV proponevano, a norma dell'art. 33 del Trattato CECA, un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

13 Nel detto ricorso di annullamento venivano dedotti sette motivi, relativi, rispettivamente, all'inosservanza del quinto codice degli aiuti, alla violazione dell'art. 95 del Trattato, alla violazione del principio di proporzionalità, alla violazione del principio di non discriminazione, alla violazione dell'obbligo di motivazione, nonché all'irregolarità del procedimento di adozione della decisione ed alla violazione dei diritti della difesa.

14 Per quanto riguarda il motivo relativo all'inosservanza del quinto codice degli aiuti, le ricorrenti sostenevano, in particolare, che la Commissione, autorizzando la concessione di un aiuto non rispondente ai requisiti prescritti dal detto codice, era incorsa in uno sviamento di potere.

15 Inoltre, con il motivo relativo alla violazione dell'art. 95 del Trattato, le ricorrenti facevano valere che la decisione controversa non rispettava i presupposti di applicazione di cui al primo comma di tale norma, in quanto gli aiuti autorizzati con tale decisione, da un lato, non perseguivano una finalità rientrante fra gli obiettivi enunciati dagli artt. 2-4 del Trattato CECA e, dall'altro, non erano necessari per raggiungere tali obiettivi.

La sentenza impugnata

16 Il Tribunale ha integralmente respinto il ricorso di annullamento.

17 Quanto al motivo di annullamento relativo all'inosservanza del quinto codice degli aiuti, la quale, secondo le ricorrenti, configurerebbe uno sviamento di potere da parte della Commissione, il Tribunale, dopo aver rilevato al punto 34 della sentenza impugnata che, nel sistema del Trattato, l'art. 4, lett. c), non osta a che la Commissione autorizzi, in via di deroga, aiuti statali compatibili con gli obiettivi del Trattato, ha statuito, al punto 36, che, in mancanza di una disposizione specifica, la Commissione è competente, in forza dell'art. 95 del medesimo Trattato, ad adottare qualsiasi decisione generale o individuale necessaria alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultimo e che lo stesso art. 95 autorizza la Commissione a valutare quale di questi due tipi di decisioni, generali o individuali, sia il più appropriato per raggiungere l'obiettivo o gli obiettivi perseguiti.

18 In seguito, il Tribunale, dopo aver constatato, al punto 37 della sentenza impugnata, che la Commissione si è avvalsa dell'art. 95 del Trattato sia per adottare decisioni generali — i codici degli aiuti — sia per adottare decisioni individuali che autorizzano alcuni aiuti specifici a titolo eccezionale, ha statuito, al punto 38, che nella fattispecie il problema consisteva nel determinare l'oggetto e la portata rispettivi del quinto codice degli aiuti e della decisione controversa.

19 Procedendo al raffronto fra il quinto codice degli aiuti, da un lato, e la decisione controversa, dall'altro, il Tribunale ha rilevato, al punto 41 della sentenza impugnata, che tali provvedimenti hanno una sfera di applicazione diversa, in quanto il codice si riferisce in generale a talune categorie di aiuti che esso considera compatibili con le disposizioni del Trattato, mentre la decisione

controversa autorizza, per motivi eccezionali e una tantum, aiuti che, in linea di principio, non potrebbero essere considerati compatibili col Trattato.

20 Ai punti 42 e 43 della sentenza impugnata. il Tribunale ha statuito quanto segue:

«42 Sotto tale profilo, la tesi delle ricorrenti, secondo cui il codice presenta natura obbligatoria, esauriente e definitiva, non può essere accolta. Infatti, il codice costituisce una cornice giuridica vincolante soltanto per gli aiuti compatibili col Trattato da esso elencati. In tale materia, esso istituisce un sistema complessivo destinato a garantire un trattamento uniforme, nell'ambito di un unico procedimento, di tutti gli aiuti che rientrano nelle categorie da esso definite. La Commissione è vincolata da tale sistema soltanto quando valuta la compatibilità col Trattato di aiuti considerati dal codice stesso. Essa non può pertanto autorizzare siffatti aiuti mediante una decisione individuale in contrasto con le norme generali stabilite dal codice (...).

43 Al contrario, gli aiuti che non rientrano nell'ambito delle categorie esentate dal divieto per effetto delle disposizioni del codice possono fruire di una deroga individuale a tale divieto, qualora la Commissione ritenga, nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale in forza dell'art. 95 del Trattato, che siffatti aiuti siano necessari per il conseguimento degli obiettivi del Trattato. Infatti, il codice degli aiuti mira soltanto ad autorizzare in generale, e a talune condizioni, deroghe al divieto degli aiuti a favore di determinate categorie di aiuti da esso elencate in modo completo. La Commissione non è competente in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, che riguarda unicamente i casi non previsti dal Trattato (...), a vietare talune categorie di aiuti, poiché siffatto divieto è già previsto dallo stesso Trattato, al suo art. 4, lett. c). Gli aiuti che non rientrano nelle categorie che il codice esenta da detto divieto rimangono pertanto esclusivamente soggetti all'ambito di applicazione dell'art. 4, lett. c). Ne consegue che, qualora siffatti aiuti risultino tuttavia necessari per realizzare gli obiettivi del Trattato, la Commissione è legittimata ad avvalersi dell'art. 95 del Trattato, al fine di far fronte a tale situazione imprevista, se del caso, mediante una decisione individuale (...)».

21 Il Tribunale ha proseguito il proprio ragionamento pronunciandosi nei seguenti termini:

«45 Di conseguenza, la decisione controversa non può essere considerata una deroga ingiustificata al quinto codice degli aiuti, ma costituisce un atto che trova, al pari di quest'ultimo, la propria fonte nel disposto dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

46 Pertanto, la censura delle ricorrenti secondo cui la decisione impugnata sarebbe stata adottata per favorire l'impresa beneficiaria degli aiuti in esame, modificando surrettiziamente il codice degli aiuti, è del tutto infondata. In realtà la Commissione non poteva in alcun caso privarsi, con l'adozione del codice degli aiuti, del potere attribuitole dall'art. 95 del Trattato di adottare atti individuali per fronteggiare situazioni impreviste. Siccome, nella specie, la sfera di applicazione del codice degli aiuti non riguardava la situazione economica che aveva indotto la Commissione ad adottare la decisione controversa, questa era infatti legittimata a basarsi sull'art. 95 del Trattato per autorizzare gli aiuti di cui trattasi, purché rispettasse i presupposti di applicazione di detto articolo».

22 Il Tribunale ha pertanto respinto, al punto 47 della sentenza impugnata, la censura relativa ad un preteso sviamento di potere.

23 Per quanto riguarda il motivo relativo all'asserita violazione dell'art. 95 del Trattato, il Tribunale ha rilevato anzitutto, al punto 72 della sentenza impugnata, che la Commissione, in forza dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato, può autorizzare aiuti statali all'interno della Comunità ogni volta che la situazione economica nel settore siderurgico renda necessaria l'adozione di misure di questo tipo per realizzare uno degli obiettivi della Comunità.

24 Dopo aver ricordato, al punto 74 della sentenza impugnata, che, all'inizio degli anni '90, la siderurgia europea ha conosciuto una crisi improvvisa e grave, a causa dell'azione congiunta di più fattori, il Tribunale ha esaminato la questione se, da un lato, in tale congiuntura di crisi, la finalità della decisione controversa rientrasse tra gli obiettivi del Trattato e, dall'altro, l'autorizzazione concessa con tale decisione fosse necessaria per la realizzazione di siffatti obiettivi.

25 Ai punti 79-83 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito quanto segue:

«79 Ciò posto, occorre ricordare anzitutto che, tenuto conto della diversità degli obiettivi fissati dal Trattato, la funzione della Commissione consiste nel garantire la permanente conciliazione dei vari obiettivi, avvalendosi del suo potere discrezionale per soddisfare l'interesse comune, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte (...).

80 Nella specie, il Tribunale constata che la decisione controversa concilia vari obiettivi del Trattato, al fine di salvaguardare interessi fondamentali.

81 I provvedimenti considerati dalla decisione, cioè la razionalizzazione dell'industria siderurgica europea tramite il risanamento di alcuni gruppi, fra cui l'Ilva, la chiusura degli impianti obsoleti o poco competitivi, la riduzione delle capacità produttive eccedentarie, la privatizzazione del gruppo Ilva al fine di garantirne la redditività e la soppressione di posti di lavoro in una misura "ragionevole" — secondo i termini utilizzati dalla Commissione —, concorrono infatti a realizzare gli obiettivi del Trattato, tenuto conto della particolarità del settore siderurgico e del fatto che il persistere, o addirittura l'aggravarsi, della crisi avrebbe rischiato di provocare, nel sistema economico dello Stato membro interessato, sconvolgimenti estremamente gravi e persistenti. È pacifico che tale settore riveste, in più Stati membri, particolarmente in Italia, un'importanza fondamentale, a causa dell'ubicazione degli impianti siderurgici in regioni caratterizzate da una situazione di sottoccupazione e dell'ampiezza degli interessi economici in gioco. In tali circostanze, eventuali decisioni di chiusura e di soppressione di posti di lavoro, nonché l'assunzione del controllo delle imprese interessate da parte di società private operanti

secondo la pura legge del mercato, avrebbero potuto far sorgere, in mancanza di provvedimenti di sostegno dell'autorità pubblica, gravissime difficoltà di ordine pubblico, in particolare aggravando il problema della disoccupazione e rischiando di creare una situazione di crisi economica e sociale di rilevanti dimensioni.

82 In tali circostanze, cercando di risolvere siffatte difficoltà mediante il risanamento del gruppo siderurgico Ilva, la decisione controversa mira inequivocabilmente a salvaguardare "la continuità dell'occupazione" e ad evitare "di provocare, nell'economia degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti", come prescritto dall'art. 2, secondo comma, del Trattato. Inoltre, essa persegue gli obiettivi sanciti dall'art. 3, relativi, fra l'altro, al "mantenimento di condizioni che stimolino le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione" [lett. d)] e a promuovere "l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione e parimenti il miglioramento della qualità, a condizione che evitino contro le industrie concorrenti qualunque protezione" [lett. g)]. Infatti, essa mira a razionalizzare l'industria siderurgica europea in particolare mediante la definitiva chiusura di impianti obsoleti o poco competitivi, come Bagnoli, e la riduzione irreversibile delle capacità produttive di taluni prodotti (per esempio a Taranto), al fine di far fronte alla situazione di sovraccapacità produttiva (v. art. 2 della decisione controversa). Essa rientra così, con le altre summenzionate cinque decisioni individuali, che autorizzano aiuti di Stato e che sono state adottate lo stesso giorno, nell'ambito di un programma complessivo di ristrutturazione duratura del settore siderurgico e di riduzione delle capacità produttive nella Comunità (v. supra, punti 4-6). Sotto tale profilo, si deve sottolineare che la finalità degli aiuti di cui trattasi non è quella di garantire la pura e semplice sopravvivenza dell'impresa beneficiaria — il che sarebbe incompatibile con l'interesse comune — ma di ristabilire la sua redditività pur limitando al minimo l'incidenza degli aiuti sulla concorrenza e vigilando sull'osservanza delle norme di concorrenza leale, in particolare quanto alle modalità di privatizzazione del gruppo Ilva.

83 Ne consegue che la decisione controversa mira a salvaguardare l'interesse comune, conformemente agli obiettivi del Trattato. Dev'essere respinta pertanto la tesi delle ricorrenti secondo la quale detta decisione non mirerebbe alla realizzazione di tali obiettivi».

26 Nell'esaminare la questione se gli aiuti accordati al gruppo siderurgico Ilva fossero necessari per raggiungere gli obiettivi del Trattato, il Tribunale, dopo aver ricordato, al punto 87 della sentenza impugnata, la costante giurisprudenza secondo la quale, nell'ambito dei motivi che implicano una complessa valutazione economica e tecnica, il sindacato del Tribunale deve limitarsi al controllo dell'esattezza sostanziale dei fatti e della mancanza di manifesto errore di valutazione, ha constatato, al punto 89, come le ricorrenti non avessero fornito alcun elemento concreto che consentisse di presumere che la Commissione avesse commesso un manifesto errore nel valutare la necessità degli aiuti in questione e, in particolare, la loro idoneità ad agevolare il risanamento dell'impresa beneficiaria.

27 Il Tribunale ha rilevato, al punto 90 della sentenza impugnata, come il fatto di affermare, limitandosi a far riferimento all'inefficacia degli aiuti precedenti, che gli aiuti di cui trattasi non saranno probabilmente idonei a conseguire i risultati previsti non costituisca nient'altro che un'anticipazione di natura meramente speculativa ed ipotetica. Secondo il Tribunale, un tentativo di proiettare nel futuro i risultati ottenuti nel passato, senza esaminare approfonditamente le concrete condizioni imposte dalla decisione controversa al fine di realizzare una ristrutturazione dell'impresa beneficiaria tale da garantirne l'efficienza, non può costituire un mezzo di prova della violazione del Trattato da parte della Commissione.

28 Ai punti 91-94 della sentenza impugnata, il Tribunale ha così proseguito:

«91 Inoltre, il Tribunale constata che, contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, la cronistoria e la motivazione della decisione controversa attestano un'approfondita analisi dell'attuale situazione di crisi della siderurgia europea e dei mezzi più adeguati per farvi fronte (...).

92 Inoltre, dalle comunicazioni della Commissione al Consiglio, nel corso del procedimento che è sfociato nell'adozione della decisione controversa,

emerge che l'istituzione convenuta ha analizzato approfonditamente le condizioni di redditività dell'impresa beneficiaria degli aiuti di cui trattasi (...).

93 Quanto agli argomenti delle ricorrenti relativi agli effetti della decisione controversa sulla concorrenza, essi sono del pari privi di qualsiasi fondamento. Infatti, le ricorrenti omettono di considerare le precauzioni adottate dalla Commissione nella decisione impugnata, al fine di garantire la redditività dell'Ilva, in particolare riassorbendone l'indebitamento (v. il punto II della motivazione), pur limitando i provvedimenti di ristrutturazione finanziari agli importi strettamente necessari, in modo da non alterare "le condizioni degli scambi nella Comunità in misura contraria al comune interesse, in particolare, tenuto conto delle attuali difficoltà del mercato siderurgico" (punto VI della motivazione). Sotto tale profilo, il Tribunale constata che la Commissione, al fine di non fornire all'impresa beneficiaria un indebito vantaggio rispetto alle altre imprese del settore, vigila in particolare, nella decisione controversa, affinché l'impresa interessata non benefici sin dall'inizio di oneri finanziari netti inferiori al 3,5% del fatturato annuo (...), il che, secondo detta istituzione, non contraddetta su questo punto dalle ricorrenti, costituisce la media attuale per le imprese siderurgiche comunitarie. Più in generale, la decisione controversa impone, al suo art. 2, varie condizioni destinate a garantire che l'aiuto al finanziamento non superi lo stretto necessario (...).

94 In tali circostanze, le ricorrenti non forniscono alcun elemento che consenta di supporre che la Commissione abbia commesso un manifesto errore di valutazione, quando ha stabilito che gli aiuti di cui trattasi, subordinati alle condizioni imposte dalla decisione controversa, erano necessari per realizzare alcuni obiettivi del Trattato».

29 Sulla scorta di tali premesse, il Tribunale ha concluso dichiarando, al punto 95 della sentenza impugnata, che la decisione controversa non è viziata da illegittimità a causa di un'asserita violazione dei presupposti di applicazione dell'art. 95, primo e secondo comma, del Trattato.

L'impugnazione

30 A sostegno del proprio ricorso, le ricorrenti deducono quattro motivi, relativi, rispettivamente, alla violazione del quinto codice degli aiuti, alla violazione del principio di necessità (principio cosiddetto «una sola volta per tutte»), alla illecita promozione della politica locale di uno Stato membro ed alla violazione dell'art. 4, lett. c), del Trattato.

Il primo e il quarto motivo

31 Con il primo ed il quarto motivo, che occorre esaminare congiuntamente, le ricorrenti, adducendo che

— il quinto codice degli aiuti rappresenta una cornice giuridica vincolante soltanto per gli aiuti compatibili col Trattato previsti dal codice medesimo, laddove quest'ultimo ha lo scopo di vietare tutti gli aiuti da esso non espressamente contemplati,

— e, pertanto, non sussiste una gerarchia tra il quinto codice degli aiuti, in quanto decisione generale, da un lato, e la decisione controversa, quale decisione individuale, dall'altro,

fanno valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'ambito di applicazione del quinto codice degli aiuti e dell'art. 4, lett. c), del Trattato.

32 Le ricorrenti ritengono che il quinto codice degli aiuti costituisca una normativa generale e astratta in materia di autorizzazione degli aiuti che si applica a tutti i progetti di aiuti a favore dell'industria siderurgica. Per contro, la decisione controversa sarebbe un atto concreto individuale, il cui contenuto non sarebbe conforme al detto codice. Tali due atti normativi sarebbero indiscutibilmente decisioni ai sensi dell'art. 14, secondo comma, del Trattato CECA, tuttavia occuperebbero posizioni differenti nella gerarchia delle fonti normative stabilita dal Trattato stesso. In base alla giurisprudenza della Corte, un atto individuale contrastante con un atto generale sovraordinato nella gerarchia delle fonti normative sarebbe necessariamente illegittimo. Inoltre, le ricorrenti sostengono che la decisione controversa viola anche l'art. 4, lett. c), del Trattato, nei limiti in cui essa fuoriesce dall'ambito degli aiuti autorizzabili in base al quinto codice degli aiuti.

33 Le ricorrenti fanno leva, in particolare, sul punto I, quarto comma, del quinto codice degli aiuti, il quale si riferisce al divieto di concedere «qualsiasi altro aiuto in favore del funzionamento o degli investimenti per le imprese siderurgiche della Comunità (...)». Secondo le ricorrenti, l'espressione «qualsiasi altro» sarebbe intesa a vietare gli aiuti non contemplati dal detto codice.

34 Le ricorrenti si richiamano altresì al detto punto I, terzo comma, secondo il quale «[t]ali norme riguardano gli aiuti, specifici o non specifici, accordati dagli Stati membri sotto qualsiasi forma». Infatti, esse interpretano l'espressione «tali norme» come riferita sia all'art. 4, lett. c), del Trattato sia al quinto codice degli aiuti.

35 Le ricorrenti traggono argomenti analoghi dal tenore letterale del punto I, terzo comma, della decisione della Commissione 7 agosto 1981, n. 2320/81/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica (GU L 228, pag. 14), cosiddetto «secondo codice degli aiuti», nonché dal tenore letterale del punto I, terzo, quinto e sesto comma, della decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3484/85/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 340, pag. 1), cosiddetto «terzo codice degli aiuti», come pure dalla formulazione del punto III della decisione della Commissione 30 luglio 1996, 96/678/CECA, relativa a taluni aiuti progettati dall'Italia nell'ambito del programma di ristrutturazione del settore siderurgico privato italiano (GU L 316, pag. 24).

36 Inoltre, il carattere esaustivo del quinto codice degli aiuti sarebbe del pari dimostrato dal fatto che esso, contrariamente a taluni codici degli aiuti precedenti, non conterrebbe alcuna norma — del tipo dell'art. 12 della decisione n. 2320/81 — idonea a fungere da fondamento giuridico per l'adozione di decisioni individuali derogatorie.

37 Sulla scorta di tali considerazioni, le ricorrenti concludono che, in conformità dell'art. 1, n. 1, del quinto codice degli aiuti, quest'ultimo si applica a «[t]utti 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 (...)».

38 Quanto agli argomenti sopra riportati, occorre precisare come, malgrado il punto I, quarto comma, del preambolo del quinto codice degli aiuti affermi che le norme contenute nei codici degli aiuti precedenti «[v]ietano (...) la concessione di qualsiasi altro aiuto in favore del funzionamento o degli investimenti (...)», ciò non tolga, tuttavia, che tale passaggio del preambolo non trovi corrispondenza in alcuna disposizione del detto codice. Ne consegue che il detto passaggio del preambolo non è idoneo di per sé a modificare la portata del quinto codice degli aiuti.

39 Infatti, occorre rilevare come l'art. 1, n. 1, del codice non contenga alcun divieto generale avente ad oggetto gli aiuti, ma si limiti a precisare in termini generali la portata della deroga prevista dall'art. 4, lett. c), del Trattato. Pertanto, tale norma del quinto codice degli aiuti non è intesa ad escludere l'adozione di altri provvedimenti in deroga al divieto enunciato dall'art. 4, lett. c), del Trattato.

40 Tale interpretazione trova evidente conferma nella dichiarazione del 17 dicembre 1993, secondo la quale l'applicazione rigorosa del quinto codice degli aiuti avrà luogo «fermo restando il diritto di ciascuno Stato membro di chiedere una decisione ai sensi dell'art. 95 del Trattato CECA».

41 Inoltre, essa risulta corroborata, da un lato, dal punto I, primo comma, del detto preambolo — dal quale si evince chiaramente che è in virtù dell'art. 4, lett. c), del Trattato che «sono proibiti le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati membri in qualunque forma», e non anche in forza del codice degli aiuti stesso — e, dall'altro, dal medesimo punto I, secondo comma, il quale non dice che i codici degli aiuti precedenti vietavano gli aiuti in generale, bensì precisa, al contrario, che tali codici hanno introdotto norme «che autorizzano la concessione di aiuti (...) in fattispecie tassativamente elencate».

42 Di conseguenza, l'art. 1, n. 1, del quinto codice degli aiuti — il quale non contiene alcun divieto a carattere generale avente ad oggetto gli aiuti statali — deve essere interpretato nel senso che la Commissione non ha, in forza del detto codice, il potere di approvare, mediante le procedure semplificate introdotte dal codice stesso, gli aiuti non rientranti nei casi previsti dagli artt. 2-5 di tale codice, mentre, al contrario, essa è competente ad adottare, in applicazione dell'art. 95 del Trattato, ulteriori provvedimenti, generali o individuali, volti ad autorizzare, previo parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità, aiuti non previsti dal quinto codice degli aiuti.

43 Di conseguenza, correttamente il Tribunale ha statuito, da un lato, al punto 42 della sentenza impugnata, che il quinto codice degli aiuti costituisce una cornice giuridica vincolante soltanto per gli aiuti compatibili col Trattato da esso elencati e, dall'altro, al punto 43, che la Commissione può far ricorso all'art. 95 del Trattato per adottare decisioni individuali.

44 Premesso quanto sopra, il primo ed il quarto motivo formulati dalle ricorrenti devono pertanto essere respinti in quanto infondati.

Il secondo motivo

45 Con il secondo motivo le ricorrenti fanno valere che il Tribunale avrebbe dovuto desumere dai principi del diritto comunitario in materia di aiuti statali che gli aiuti a favore di un progetto di ristrutturazione devono, in linea di principio, essere corrisposti una volta soltanto. Infatti, qualora la concessione dell'aiuto statale sia subordinata in maniera vincolante all'assunzione di un impegno a procedere ad una ristrutturazione, qualsiasi nuova sovvenzione dovrebbe essere esclusa, dal momento che essa non soddisferebbe il criterio di necessità previsto dall'art. 95, primo comma, del Trattato.

46 Ora, nel presente caso, il gruppo Ilva aveva già ricevuto, prima dell'erogazione degli aiuti autorizzati con la decisione controversa, sovvenzioni per un ammontare di 15,8 miliardi di ECU. Anteriormente all'erogazione di tali sovvenzioni, il gruppo Ilva sarebbe stato sottoposto a tre interventi di ristrutturazione completa con il sostegno della Repubblica italiana.

47 Pertanto, il Tribunale non avrebbe considerato il fatto che il quarto intervento di risanamento completo del gruppo suddetto non poteva essere indispensabile per la realizzazione degli obiettivi del Trattato nell'ambito dello sviluppo dell'industria siderurgica europea.

48 Le ricorrenti osservano anche come la stessa Commissione abbia fatto propria la tesi secondo la quale la nozione di «aiuti alla ristrutturazione» implica che l'impresa da risanare benefici dell'aiuto statale una volta soltanto. A questo proposito le ricorrenti si richiamano, in particolare, alla comunicazione della Commissione intitolata «Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà» (GU 1994, C 368, pag. 12), nella quale viene precisato, al capitolo 3, punto 3.2.2, sub i), secondo comma, che, «[c]ome nel caso degli aiuti per il salvataggio, l'attribuzione di aiuti alla ristrutturazione dovrebbe normalmente essere necessaria solo una tantum».

49 La Commissione ritiene che tale motivo delle ricorrenti, non essendo riferito ad un presunto errore di diritto commesso dal Tribunale nella sentenza impugnata, debba essere dichiarato irricevibile. Infatti, il detto motivo riguarderebbe l'asserita omessa od erronea valutazione del fatto che il gruppo siderurgico Ilva aveva già percepito aiuti prima dell'entrata in vigore della decisione controversa.

50 A questo proposito è sufficiente constatare come, se è vero che le ricorrenti contestano il carattere necessario dell'aiuto in questione, ciò non tolga che tale motivo di impugnazione si fondi, in particolare, sulla tesi secondo la quale il Tribunale avrebbe violato un principio di diritto — desumibile, secondo le ricorrenti, dall'art. 95 del Trattato — nonché sull'assunto secondo il quale un aiuto alla ristrutturazione potrebbe essere considerato necessario ai sensi di quest'ultima norma soltanto nel caso in cui venga concesso una tantum. Ne consegue che il secondo motivo di impugnazione riguarda la violazione di una regola di diritto e, pertanto, deve essere dichiarato ricevibile.

51 Nel merito, occorre, da un lato, ricordare come, ai sensi dell'art. 95, primo comma, del Trattato, in tutti i casi non previsti da quest'ultimo, nei quali una decisione o una raccomandazione della Commissione appaia necessaria per attuare, mentre è in funzione il mercato comune del carbone e dell'acciaio e conformemente alle disposizioni dell'art. 5 del Trattato CECA, uno degli obiettivi della Comunità, quali sono definiti agli artt. 2, 3 e 4 del medesimo Trattato, questa decisione o questa raccomandazione possa essere presa con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità e dopo consultazione del comitato consultivo.

52 D'altro lato, bisogna rilevare come, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 95, primo comma, del Trattato non abbia altro scopo che di istituire un sistema di deroga particolare al Trattato stesso onde permettere alla Commis-

sione di far fronte a situazioni impreviste (sentenza 12 luglio 1962, causa 9/61, Paesi Bassi/Alta Autorità, Racc. pagg. 405, 437).

53 É bensì vero che, in base all'art. 95, primo comma, del Trattato, la Commissione non può assolutamente autorizzare la concessione di aiuti statali che non siano indispensabili per conseguire gli obiettivi contemplati dal Trattato stesso e che siano tali da causare distorsioni alla concorrenza sul mercato comune dell'acciaio (sentenza 3 ottobre 1985, causa 214/83, Germania/Commissione, Racc. pag. 3053, punto 30).

54 Tuttavia, né dalla detta norma né dal principio di necessità enunciato dalla medesima può inferirsi che gli aiuti statali siano indispensabili ai fini di un programma di ristrutturazione di un'impresa soltanto qualora vengano concessi una tantum.

55 Un'interpretazione siffatta dell'art. 95, primo comma, del Trattato non risponderebbe alla ratio di tale norma, la quale è intesa ad attribuire alla Commissione i poteri necessari per far fronte a situazioni impreviste, tenendo conto della continua evoluzione delle condizioni di mercato. Difatti, l'applicazione del principio «una sola volta per tutte» limiterebbe in maniera eccessiva la categoria degli aiuti suscettibili di essere ritenuti necessari ai sensi della detta norma e non consentirebbe alla Commissione di verificare, in ciascun caso particolare, se un progetto di aiuto alla ristrutturazione sia indispensabile ai fini della realizzazione degli obiettivi del Trattato.

56 Inoltre, siffatto principio «una sola volta per tutte» non è neppure desumibile dalla comunicazione intitolata «Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà», come si evince chiaramente dal fatto che nel passaggio di tale comunicazione citato dalle

ricorrenti e da queste richiamato a sostegno della loro tesi vengono impiegate le espressioni «dovrebbe» e «normalmente».

57 Pertanto, il Tribunale, pronunciandosi sul carattere necessario dell'aiuto autorizzato dalla decisione controversa, non ha commesso alcun errore di diritto.

58 Ne consegue che il secondo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Il terzo motivo

59 Con il terzo motivo le ricorrenti fanno valere che la sentenza del Tribunale non ha tenuto conto del fatto che la decisione controversa contiene un grave errore di valutazione da parte della Commissione, posto che essa farebbe del rafforzamento dell'industria siderurgica italiana l'obiettivo di tale decisione. A loro avviso, dal punto IV della decisione controversa emerge che la Commissione, autorizzando la concessione degli aiuti al gruppo Ilva, ha sostenuto la politica locale di uno Stato membro. Ora, il sostegno alla politica locale di uno Stato membro sarebbe chiaramente contrario agli obiettivi di cui agli artt. 2-4 del Trattato.

60 Il governo italiano sostiene che tale tesi costituisce un motivo nuovo, in quanto il ricorso di annullamento proposto dalle ricorrenti non conteneva alcuna censura relativa al sostegno che sarebbe stato offerto alla politica locale di uno Stato membro per effetto della decisione controversa e che, pertanto, il Tribunale non ha potuto pronunciarsi su tale punto.

61 A questo proposito si deve constatare che le ricorrenti — come si evince dal punto 63 della sentenza impugnata — hanno espressamente sostenuto dinanzi al Tribunale che l'obiettivo perseguito dalla decisione controversa — che mira al «consolidamento e al risanamento economico-finanziario della struttura dell'industria siderurgica italiana» — non rientra fra gli obiettivi definiti dagli artt. 2, 3 e 4 del Trattato, i quali riguarderebbero il mercato comune e l'industria siderurgica della Comunità nel suo insieme, e non l'industria di un unico Stato membro, o addirittura la sopravvivenza economica di un'unica impresa. Inoltre, il Tribunale ha esaminato, nei punti 76-83 della sentenza impugnata, la questione se la finalità della decisione controversa rientri fra gli obiettivi del Trattato.

62 Ne consegue che il terzo motivo proposto dalle ricorrenti è ricevibile.

63 Nel merito, occorre rilevare che il Tribunale — come si evince dai citati punti 76-83 della sentenza impugnata — ha proceduto ad un esame dettagliato degli obiettivi della decisione controversa, gingendo alla conclusione che tale decisione mira a salvaguardare l'interesse comune, in conformità agli obiettivi del Trattato.

64 Nell'ambito della presente impugnazione, le ricorrenti si sono limitate a sostenere che la sentenza del Tribunale non ha tenuto conto del fatto che l'obiettivo della decisione controversa era il consolidamento del settore siderurgico italiano e non hanno proposto alcun argomento idoneo ad inficiare la motivazione del Tribunale, come ricordato nei punti 24 e 25 della presente sentenza.

65 Ora, come statuito dal Tribunale, in particolare al punto 82 della sentenza impugnata, la decisione controversa — al pari di altre cinque decisioni individuali

adottate lo stesso giorno, le quali autorizzavano gli aiuti statali che la Repubblica federale di Germania, la Repubblica portoghese ed il Regno di Spagna intendevano accordare a talune imprese siderurgiche — rientra nell'ambito di un programma complessivo di ristrutturazione duratura del settore siderurgico europeo e di riduzione delle capacità produttive nella Comunità, in particolare mediante la chiusura definitiva di impianti obsoleti o poco competitivi.

66 Ne consegue che il Tribunale ha correttamente statuito, al punto 82, che la finalità dell'aiuto autorizzato con la decisione controversa non è quella di garantire la pura e semplice sopravvivenza dell'impresa beneficiaria.

67 Pertanto, il terzo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

68 Ciò premesso, l'impugnazione proposta dalle ricorrenti deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

69 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Wirtschaftsvereinigung Stahl AG, la Thyssen Stahl AG, la Preussag Stahl AG e la Hoogovens Staal BV, essendo rimaste soccombenti, devono essere condannate alle spese, in conformità della domanda della Commissione in tal senso. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, del medesimo regolamento di procedura, la Repubblica italiana ed il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado è respinto.

2) La Wirtschaftsvereinigung Stahl AG, la Thyssen Stahl AG, la Preussag Stahl AG e la Hoogovens Staal BV sono condannate alle spese.

3) La Repubblica italiana ed il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno le proprie spese.

Gulmann Puissochet Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 novembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. Gulmann