

Cause riunite T-132/96 e T-143/96

Freistaat Sachsen e altri contro Commissione delle Comunità europee

« Aiuti concessi da uno Stato — Compensazione degli svantaggi economici causati dalla divisione della Germania — Grave turbamento dell'economia di uno Stato membro — Sviluppo economico regionale — Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico »

Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) 15 dicembre 1999. . . . II-3670

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Persone fisiche o giuridiche — Atti che le riguardano direttamente e individualmente — Decisione della Commissione presa nei confronti di uno Stato membro che constata l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune — Ricorso di un'autorità regionale che ha concesso tale aiuto — Ricevibilità [Trattato CE, art. 173 (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE)]*

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Aiuti a favore delle regioni svantaggiate dalla divisione della Germania — Portata della deroga — Interpretazione restrittiva — Svantaggi economici causati dall'isolamento determinato dalla demarcazione del confine tra le due zone*
[Trattato CE, art. 92, n. 2, lett. c) (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 2, lett. c), CE)]

3. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Dovere di collaborazione dello Stato membro che richiede una deroga*
[Trattato CE, art. 92, n. 2 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 2, CE)]

4. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Decisione che s'inserisce nella scia di decisioni precedenti — Motivazione sommaria*
[Trattato CE, art. 190 (divenuto art. 253 CE)]

5. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune — Aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro — Interpretazione restrittiva — Turbamento che colpisce l'intera economia dello Stato membro interessato*
[Trattato CE, art. 92, n. 3, lett. b) (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. b), CE)]

6. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune — Potere discrezionale della Commissione — Sindacato giurisdizionale — Limiti*
[Trattato CE, art. 92, n. 3 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, CE)]

7. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune — Aiuti diretti allo sviluppo di regioni determinate — Valutazione della Commissione — Obbligo di prendere in considerazione gli effetti dell'aiuto a livello comunitario*
[Trattato CE, art. 92, n. 3, lett. a) e c) (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE)]

8. *Aiuti concessi dagli Stati — Esame da parte della Commissione — Realizzazione di una disciplina degli aiuti in un settore economico — Assenza di effetto vincolante in mancanza di accordo degli Stati membri — Considerazione da parte della Commissione per l'applicazione degli artt. 92 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e 93 del Trattato (divenuto art. 88 CE) — Ammissibilità*
[Trattato CE, art. 92 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e art. 93 (divenuto art. 88 CE)]

9. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione da parte della Commissione — Valutazione della legittimità in funzione degli elementi d'informazione disponibili al momento dell'adozione della decisione — Considerazione dell'evoluzione prevedibile della concorrenza*
 [Trattato CE, artt. 92, n. 1, e 173 (divenuti, in seguito a modifica, artt. 87, n. 1, CE e 230 CE)]
10. *Aiuti concessi dagli Stati — Esame da parte della Commissione — Obbligo di prendere posizione in un termine ragionevole — Possibilità di ricorso per carenza in caso di omissione*
 [Trattato CE, art. 92 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e artt. 93 e 175 (divenuti artt. 88 CE e 232 CE)]
11. *Aiuti concessi dagli Stati — Esame da parte della Commissione — Possibilità di ricorrere a criteri operativi prestabiliti — Violazione delle prerogative del Consiglio — Insussistenza — Distinzione tra investimenti «su un sito vergine» e «di ampliamento» — Qualificazione spettante al diritto comunitario*
 [Trattato CE, art. 92 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e art. 93 (divenuto art. 88 CE)]
1. L'ente infrastatale dotato di personalità giuridica in virtù del suo diritto nazionale può proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, lo riguardano direttamente e individualmente.
- di esercitare le sue competenze autonome come esso intende ed è obbligato ad avviare il procedimento amministrativo di recupero degli aiuti dai beneficiari, che esso soltanto può applicare sul piano nazionale.
- Tale ente deve essere considerato direttamente interessato da detta decisione poiché le autorità nazionali, destinatarie della decisione, non hanno esercitato alcun potere discrezionale quando essa è stata loro comunicata.
- In proposito è individualmente interessato da una decisione della Commissione che dichiara alcuni aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune, adottata nei confronti di uno Stato membro, l'ente infrastatale che ha concesso gli aiuti, finanziati in parte per mezzo di risorse proprie, e che per effetto della decisione si vede impedire
- Esso ha inoltre un interesse ad impugnare tale decisione distinto da quello dello Stato membro di cui fa parte.

2. Non si può presumere che l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato [divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 2, lett. c), CE], ai sensi del quale sono compatibili con il mercato comune «gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati dal tale divisione», sia divenuto privo di oggetto dopo la riunificazione della Germania, poiché esso è stato mantenuto in vigore dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam e poiché una disposizione identica è stata inserita nell'art. 61, n. 2, lett. c), dell'Accordo sullo spazio economico europeo.

Tuttavia, trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato stabilito dall'art. 92, n. 1, del Trattato, l'art. 92, n. 2, lett. c), va interpretato in senso restrittivo. Del resto, ai fini dell'interpretazione, si deve tener conto non soltanto dei termini della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte.

Al riguardo, poiché l'espressione «divisione della Germania» si riferisce storicamente alla demarcazione della linea di separazione tra le due zone nel 1948, gli «svantaggi economici provocati da tale divisione» riguardano solamente quelli determinati dall'isolamento causato dalla creazione o dalla conserva-

zione di questa linea di confine, come l'interclusione di certe regioni, l'interruzione delle vie di comunicazione o ancora la perdita degli sbocchi naturali di alcune imprese che necessitano quindi di essere sostenute sia per potersi adattare alla nuova situazione sia per sopravvivere a tali svantaggi.

È in contrasto tanto con il carattere derogatorio di tale articolo quanto con il suo contesto e gli scopi che esso persegue l'interpretazione secondo la quale l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato consente di compensare totalmente l'incontestabile ritardo economico di cui soffrono i nuovi Länder finché questi non abbiano raggiunto un livello di sviluppo paragonabile a quello dei vecchi Länder. Infatti le differenze di sviluppo tra i vecchi e i nuovi Länder si spiegano per ragioni diverse dalla divisione della Germania in quanto tale, in particolare a causa dei differenti regimi politico-economici attuati negli Stati dall'una e dell'altra parte della frontiera.

3. Lo Stato membro che chiede di poter concedere aiuti in deroga alle norme del Trattato è soggetto ad un obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione, in forza del quale è tenuto in particolare a fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta.

4. La motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato (divenuto art. 253 CE) deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire al giudice comunitario di esercitare il proprio sindacato e agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato.

ricorrenti sono stati strettamente associati al procedimento amministrativo di elaborazione della decisione, né il fatto che la decisione non riprenda le cifre dettagliate dell'analisi costi-benefici dell'investimento previsto né il fatto che detta analisi non sia stata allegata alla decisione costituiscono violazione dell'obbligo di motivazione.

Tuttavia, una decisione che è stata adottata in un contesto ben noto alle parti e che s'inserisce nell'ambito di una pratica decisionale costante può essere motivata in modo sommario.

Del resto la motivazione di un atto dev'essere valutata, in particolare, in funzione dell'interesse che il destinatario o altre persone interessate possono avere a ottenere spiegazioni, soprattutto allorché hanno svolto un ruolo attivo nel procedimento di elaborazione dell'atto impugnato e conoscono i motivi di fatto e di diritto in base ai quali la Commissione ha adottato la decisione.

Inoltre la Commissione non è tenuta a pronunciarsi, nella motivazione della decisione, su tutti i punti di fatto e di diritto sollevati dagli interessati nei limiti in cui tenga conto di tutte le circostanze e di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie. Di conseguenza, nel caso particolare di una decisione in tema di aiuti statali, nei limiti in cui i

5. Dal contesto e dall'economia generale dell'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, lett. b), CE), ai sensi del quale possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, deriva che il turbamento in questione deve colpire l'intera economia dello Stato membro interessato e non solo quella di una delle sue regioni o una parte del territorio. Questa soluzione è del resto conforme alla necessità di interpretare in modo restrittivo una disposizione derogatoria come l'art. 92, n. 3, lett. b), del Trattato.

6. Il controllo del giudice comunitario sull'esercizio, da parte della Commissione, dell'ampio potere discrezionale di cui essa dispone nell'ambito dell'art. 92, n. 3, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3,

CE), che implica valutazioni complesse di ordine economico e sociale che vanno effettuate in un contesto comunitario, deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere. In particolare, non spetta al giudice comunitario sostituire la sua valutazione economica a quella della Commissione.

7. La diversa formulazione della lett. a) e della lett. c) dell'art. 92, n. 3, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 3, CE) non può indurre a considerare che la Commissione non debba affatto prendere in considerazione l'interesse comunitario laddove essa applichi l'art. 92, n. 3, lett. a), e debba limitarsi a verificare la specificità regionale delle misure in causa senza valutare il loro impatto sul mercato o sui mercati pertinenti nell'insieme della Comunità.

L'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a) nonché lett. c), presuppone che vengano presi in considerazione non soltanto le implicazioni di ordine regionale degli aiuti previsti da tali disposizioni del Trattato, ma anche, con riguardo all'art. 92, n. 1, l'impatto di questi aiuti sugli scambi fra gli Stati membri e quindi le ripercussioni settoriali che gli aiuti rischiano di provocare a livello comunitario.

8. Anche se le norme della disciplina comunitaria degli aiuti statali in alcuni settori dell'industria, in quanto misure utili proposte dalla Commissione agli Stati membri in base all'art. 93, n. 1, del Trattato (divenuto art. 88, n. 1, CE), non sono vincolanti e si impongono agli Stati membri solo se questi vi hanno acconsentito, nulla impedisce alla Commissione di esaminare gli aiuti che le debbono essere notificati alla luce di tali regole, nell'ambito dell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui essa gode per l'applicazione degli artt. 92 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e 93 del Trattato.

9. La legittimità di una decisione in materia di aiuti dev'essere valutata alla luce delle informazioni di cui poteva disporre la Commissione nel momento in cui l'ha adottata.

Peraltro, nel verificare l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) la Commissione non è strettamente vincolata alle condizioni di concorrenza esistenti al momento in cui la decisione è stata adottata. Essa deve effettuare una valutazione secondo un'ottica dinamica, tenendo conto delle previsioni di evoluzione della concorrenza e degli effetti che su di questa avrà l'aiuto di cui trattasi.

Non si può pertanto criticare la Commissione per aver tenuto conto degli elementi intervenuti dopo l'adozione di un progetto volto ad istituire o a modificare un aiuto. Il fatto che lo Stato membro interessato abbia attuato le misure progettate prima che la procedura di esame si concludesse con una decisione finale, violando gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato (divenuto art. 88, n. 3, CE), è privo di rilievo su tale questione.

10. Se la procedura preventiva di esame di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato (divenuto art. 88, n. 3, CE) deve offrire alla Commissione un termine adeguato, quest'ultima deve però comportarsi diligentemente e tener conto dell'interesse degli Stati membri ad essere rapidamente informati in settori in cui la necessità di un intervento può assumere carattere di urgenza a causa degli effetti che gli Stati membri si aspettano dalle misure di incentivo progettate. La Commissione deve quindi prendere posizione entro un termine ragionevole, valutato dalla Corte in due mesi.

Del resto, la Commissione ha lo stesso dovere di diligenza quando decide di avviare la procedura contraddittoria di

esame prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato e la sua carenza in materia può, all'occorrenza, essere sanzionata dal giudice comunitario nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 175 del Trattato (divenuto art. 232 CE).

11. Il potere di adottare tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e 93 del Trattato (divenuto art. 88 CE), conferito al Consiglio dall'art. 94 del Trattato (divenuto art. 89 CE), non viene messo in discussione dal fatto che la Commissione ricorra a criteri operativi prestabiliti, come quelli che sono alla base della distinzione tra investimenti «su un sito vergine» ed investimenti «di ampliamento», nell'ambito dell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui essa dispone per l'applicazione di tali norme.

Peraltro, la qualificazione di un investimento come investimento «di ampliamento» o, al contrario, come investimento «su un sito vergine» viene effettuata in un contesto comunitario, a prescindere dalla classificazione nel diritto contabile o tributario dello Stato membro dell'impresa beneficiaria.