

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
F. G. JACOBS

presentate il 30 marzo 2000 *

1. Il presente ricorso avverso la sentenza del Tribunale di primo grado 31 marzo 1998, causa T-129/96, Preussag Stahl/Commissione¹, verte sull'interpretazione del quinto codice degli aiuti² a favore della siderurgia (in prosieguito: «il quinto codice»). In particolare, vengono prese in esame le disposizioni che definiscono un calendario procedurale in materia di notificazione, autorizzazione ed erogazione di aiuti regionali all'investimento a favore di imprese siderurgiche stabilite nel territorio della ex Repubblica democratica tedesca. A mio parere, le due questioni principali relative a tale categoria di aiuti sono, da un lato, se il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice costituisca o meno un termine perentorio di decadenza e, dall'altro, se si debba interpretare l'art. 5 del quinto codice nel senso ch'esso stabilisce un termine di scadenza per l'autorizzazione. Altro problema è se la Corte possa, in sede d'impugnazione, sollevare d'ufficio motivi di ordine pubblico e, in caso affermativo, in quali circostanze.

Contesto normativo

2. A norma dell'art. 4, lett. c), del Trattato CECA (in prosieguito: il «Trattato»), le sovvenzioni e gli aiuti relativi ai prodotti siderurgici considerati dal Trattato e concessi dagli Stati, in qualunque forma, sono incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, per conseguenza, sono aboliti e proibiti nell'interno della Comunità.

3. Poiché la deroga espressa a tale obbligo contenuta all'art. 67, n. 2, del Trattato si applica solo in casi eccezionali (in sostanza, essa consente alla Commissione di autorizzare gli aiuti destinati a controbilanciare altre misure nazionali che producono effetti dannosi) e poiché si temeva di porre l'industria siderurgica in una posizione sfavorevole rispetto ad altre industrie, si è sentita l'esigenza di disporre per legge

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Racc. pag. II-609.

2 — Decisione della Commissione 27 novembre 1991, 3855/91/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 362, pag. 57).

ulteriori deroghe di portata limitata all'art. 4, lett. c), del Trattato.

fine di coprire il periodo rimanente sino alla scadenza del Trattato⁶.

4. La Commissione ha pertanto adottato varie decisioni generali successive (dette codici degli aiuti a favore della siderurgia) recanti norme che autorizzavano la concessione di aiuti all'industria siderurgica in alcune fattispecie tassativamente elencate.

7. A norma dell'art. 1, n. 1, del quinto codice, «[t]utti gli aiuti (...) a favore della siderurgia (...) possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con il corretto funzionamento del mercato comune, soltanto se conformi alle disposizioni degli artt. da 2 a 5».

5. Le norme applicabili nel caso di specie sono contenute nel quinto codice³. Esso ha come fondamento giuridico l'art. 95 del Trattato che, in tutti i casi non previsti dal Trattato stesso, autorizza l'adozione delle decisioni necessarie per attuare uno degli scopi indicati agli artt. 2, 3 e 4 del Trattato. Come prescritto dall'art. 95, la Commissione ha adottato il codice dopo aver consultato il Comitato consultivo e con parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità.

8. Per quanto attiene agli aiuti all'investimento a favore di imprese stabilite nel territorio della ex Repubblica democratica tedesca, l'art. 5 dispone che:

«Possono essere considerati compatibili con il mercato comune fino al 31 dicembre 1994 gli aiuti regionali agli investimenti previsti da regimi generali a condizione:

6. L'art. 9 del quinto codice prevedeva ch'esso entrasse in vigore il 1° gennaio 1992 e fosse applicato sino al 31 dicembre 1996. Il quinto codice ha sostituito il quarto codice⁴, rimasto in vigore sino al 31 dicembre 1991. Il regime attualmente applicabile è previsto dal sesto codice⁵, entrato in vigore il 1° gennaio 1997 e che produrrà effetti sino al 22 luglio 2002, al

(...)

— che l'impresa beneficiaria sia stabilita sul territorio della ex Repubblica democratica tedesca e che l'aiuto sia accompagnato da una riduzione della

3 — V. nota 2.

4 — Decisione della Commissione. 1° febbraio 1989, 322/89/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 38, pag. 8).

5 — Decisione della Commissione 18 dicembre 1996, 2496/96/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 338, pag. 42).

6 — V. art. 97 del Trattato.

capacità produttiva globale di tale territorio».

9. L'art. 6 enuncia norme di carattere procedurale:

«1. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile affinché possa pronunciarsi al riguardo, i progetti intesi ad istituire o modificare gli aiuti previsti dagli articoli da 2 a 5. (...) Le notificazioni alla Commissione dei progetti di aiuti di cui al presente articolo devono avvenire entro il 30 giugno 1994 per quanto riguarda gli aiuti previsti dall'articolo 5 ed entro il 30 giugno 1996 per quanto riguarda tutti gli altri aiuti.

(...)

3. La Commissione richiede il parere degli Stati membri sui progetti (...) di aiuti regionali agli investimenti se l'ammontare dell'investimento in causa (...) supera 10 milioni di ecu, nonché sugli altri progetti importanti di aiuti notificati, prima di pronunciarsi nei loro confronti (...).

4. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto non

è compatibile con le disposizioni della presente decisione, informa lo Stato membro interessato della propria decisione. La Commissione decide al più tardi entro tre mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie per potersi pronunciare sull'aiuto in questione. Qualora uno Stato membro non si conformi a tale decisione, si applicano le disposizioni dell'articolo 88 del trattato. Lo Stato membro interessato può dare esecuzione alle misure progettate di cui ai paragrafi 1 e 2 solo previa approvazione della Commissione e conformandosi alle condizioni da essa stabilite.

5. Se entro due mesi dalla data di ricezione della notificazione del progetto la Commissione non ha avviato il procedimento di cui al paragrafo 4 o non ha reso nota la propria posizione in altro modo, le misure progettate possono essere eseguite a condizione che lo Stato membro abbia preventivamente informato la Commissione della propria intenzione di procedere in tal senso. Il termine è di tre mesi nel caso di consultazione degli Stati membri ai sensi del paragrafo 3.

6. Tutte le fattispecie concrete di applicazione degli aiuti di cui agli articoli 4 e 5 sono notificate alla Commissione secondo i criteri previsti dal paragrafo 1 (...).

10. Infine, l'art. 1, n. 3, dispone quanto segue:

«Gli aiuti previsti dalla presente decisione possono essere concessi soltanto in conformità delle procedure dell'articolo 6 e non possono dar luogo a pagamenti posteriori al 31 dicembre 1996.

Il termine di scadenza per il pagamento degli aiuti di cui all'articolo 5 è il 31 dicembre 1994 eccettuati gli sgravi fiscali speciali (*Investitionszulage*) nei cinque nuovi Länder previsti nella legge di modifica delle imposte 1991 in Germania, che possono dar luogo a pagamenti sino al 31 dicembre 1995».

I fatti

11. L'impresa *Walzwerk Ilsenburg GmbH* (in prosieguo: il «laminatoio d'Ilsenburg») faceva parte delle imprese di Stato dell'ex Repubblica democratica tedesca.

12. Essa veniva rilevata dalla *Preussag Stahl AG* (in prosieguo: la «*Preussag*») nel 1992, sotto forma di società controllata giuridicamente autonoma.

13. Nel 1995 il laminatoio d'Ilsenburg si fondeva con la *Preussag*, che da allora subentrava nei diritti del laminatoio d'Ilsenburg.

14. Al fine di assicurare la sopravvivenza dell'impresa alle nuove condizioni di mercato, la *Preussag* ha deciso di adottare importanti misure di razionalizzazione, tra cui il trasferimento al laminatoio d'Ilsenburg della produzione di lamiere pesanti della sua fabbrica di *Salzgitter*, situata nel territorio dell'ex Germania occidentale.

15. Per sostenere gli investimenti necessari a questo trasferimento, che ammontavano a 29,5 milioni di DEM, era previsto che il Land Sassonia-Anhalt concedesse un aiuto che comportava, da un lato, un contributo all'investimento di 5,850 milioni di DEM e, dall'altro, un'agevolazione fiscale speciale (*Investitionszulage*) di 0,9505 milioni di DEM.

16. Questi aiuti rientravano in due regimi generali di aiuti regionali autorizzati dalla Commissione in conformità delle vigenti disposizioni dei Trattati CE e CECA, ossia, rispettivamente, il progetto quadro dell'azione comunitaria «miglioramento delle strutture economiche regionali» (*Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Förderung*

der regionalen Wirtschaftsstruktur), da un lato, e la legge sui premi all'investimento (Investitionszulagengesetz), dall'altro.

17. Il governo tedesco notificava questo progetto di aiuti alla Commissione, con telefax 24 novembre 1994, registrato il giorno seguente dalla Commissione con il n. 777/94.

18. Questa comunicazione faceva espresso riferimento alla notifica, intervenuta il 10 maggio 1994, di un altro progetto di aiuti all'investimento di 11,8 milioni di DEM, anch'esso destinato al laminatoio d'Ilseburg e assegnato alla riconversione delle fonti energetiche e al miglioramento della protezione dell'ambiente (in prosieguo: il «progetto n. 308/94»).

19. Con lettera 1° dicembre 1994, la Commissione invitava il governo tedesco a ritirare la notifica del progetto di aiuti n. 777/94, al fine di evitare l'apertura di un procedimento motivata unicamente dal mancato rispetto del termine di notifica, che era scaduto dalla fine di giugno del 1994. La Commissione faceva rilevare che il superamento di questo termine non precludeva un esame dei progetti di aiuto, purché l'istituzione fosse ancora in grado di adottare una decisione prima della fine del 1994. Tuttavia, poiché il progetto

n. 777/94 era stato notificato solo il 25 novembre 1994, cioè solo 17 giorni lavorativi prima dell'ultima riunione della Commissione del 1994, quest'ultima riteneva di non essere in grado, anche accelerando la procedura nella massima misura possibile, di statuire entro la fine dell'anno, in quanto era necessaria la consultazione degli Stati membri dato l'importo degli investimenti previsti.

20. Con lettera 13 dicembre 1994, il governo federale rispondeva alla Commissione che non avrebbe in nessun caso ritirato la notifica del progetto n. 777/94.

21. Nel frattempo la Preussag, in data 7 dicembre 1994, aveva inviato una lettera ai membri della Commissione signori Van Miert e Bangemann, esponendo loro che la tardività della notifica era dovuta alle lunghe ed ampie discussioni suscitate dall'impatto del progetto n. 777/94 sulla situazione dell'occupazione nella regione interessata dal trasferimento della produzione dallo stabilimento di Salzgitter nella Germania occidentale. Per tale motivo la Preussag chiedeva ai due membri della Commissione di fare in modo che gli uffici della Commissione procedessero ancora all'esame di questo progetto facendo applicazione delle disposizioni del codice.

22. Con telefax 21 dicembre 1994, confermato da una lettera avente la stessa data, la Preussag riceveva la seguente comunicazione:

«Martin Bangemann
Membro della Commissione europea

La ringrazio per la Sua lettera del 7 dicembre 1994.

Il mio collega Karel van Miert ed io condividiamo la vostra tesi secondo cui è urgente adottare una decisione relativa agli aiuti alle imprese situate nei nuovi Länder tedeschi, per non bloccare lo sviluppo economico con procedure amministrative eccessivamente lunghe.

Per tale motivo, mi prego poterLa informare che la Commissione europea ha approvato oggi l'aiuto al laminatoio d'Il-senburg, accogliendo la vostra domanda. Auguro piena riuscita alla vostra impresa.

Distinti saluti.
Firmato: Martin Bangemann».

23. Con telex dello stesso giorno (21 dicembre 1994), la Commissione comunicava alle autorità tedesche i progetti di aiuti nei confronti dei quali essa non sollevava obiezioni e tra i quali figurava il progetto n. 308/94.

24. L'importo del contributo all'investimento (5,850 milioni di DEM) che, con decisione 20 ottobre 1994, il Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt aveva concesso alla Preussag, sottoposto alla condizione risolutiva della sua notifica alla Commissione, veniva accreditato sul conto della Preussag Stahl il 23 dicembre 1994.

25. Con lettera 1° febbraio 1995, indirizzata al governo federale, la Commissione confermava la compatibilità con l'art. 5 del codice di taluni progetti di aiuti regionali, tra cui il progetto n. 308/94.

26. Il 15 febbraio 1995 la Commissione decideva di avviare, nei confronti del progetto n. 777/94, la procedura di esame prevista dall'art. 6, n. 4, del codice. Questa decisione veniva comunicata alle autorità tedesche con lettera 10 marzo 1995, successivamente riprodotta in una comunicazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*⁷.

7 — GU 1995, C 289, pag. 11.

27. La Commissione osservava in essa che la notifica estremamente tardiva di questo progetto le aveva reso impossibile pronunciarsi sulla sua compatibilità prima del 31 dicembre 1994 e che dopo tale data essa non era più competente a statuire, in base alla formulazione stessa dell'art. 5 del codice. Inoltre, la Commissione invitava gli altri Stati membri e gli altri interessati a presentare le loro osservazioni sul progetto n. 777/94 entro un mese a decorrere dalla data di pubblicazione della comunicazione.

28. Nel frattempo, con lettera 23 febbraio 1995, il signor Bangemann comunicava alla Preussag che l'autorizzazione di cui alla sua lettera del 21 dicembre 1994 riguardava il progetto n. 308/94 e non il progetto n. 777/94.

29. L'agevolazione fiscale speciale a titolo del progetto n. 777/94 veniva concessa con due decisioni del Finanzamt Wolfenbüttel del 26 ottobre 1995 e del 9 gennaio 1996, rispettivamente per l'importo di 428 975,70 DEM e di 190 052 DEM, e accreditata alla ricorrente in queste stesse date.

30. Con la decisione 29 maggio 1996, 96/544/CECA, relativa ad un aiuto di Stato a favore della Walzwerk Ilsenburg GmbH⁸ (in prosieguo: la «decisione impugnata»),

la Commissione, da un lato, constatava che i contributi all'investimento e l'agevolazione fiscale speciale costituivano aiuti statali incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 1, n. 1, del codice e vietati in forza dell'art. 4, lett. c, del Trattato e, dall'altro, ne ordinava la restituzione.

31. Nella decisione impugnata la Commissione ha dichiarato, in sostanza, che a causa della notificazione tardiva essa non aveva potuto prendere posizione in merito all'aiuto notificato prima del 31 dicembre 1994. In base all'art 5 del codice, inoltre, dopo il 31 dicembre 1994 la Commissione non poteva più dichiarare compatibili con il mercato comune gli aiuti regionali agli investimenti a prescindere dal fatto che l'aiuto avrebbe potuto essere concesso qualora fosse stato notificato in tempo. Infine, la lettera del 21 dicembre 1994 non poteva aver creato legittime aspettative nelle autorità tedesche. Queste ultime pertanto, nel fissare il pagamento dell'aiuto al 23 dicembre 1994, non avevano agito in buona fede.

32. Questa decisione veniva notificata al governo federale il 26 giugno 1996 e trasmessa da quest'ultimo alla Preussag il 9 luglio seguente.

⁸ — GU L 233, pag. 24.

Il procedimento dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

33. Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 agosto 1996, la Preussag ha proposto un ricorso d'annullamento avverso la decisione impugnata. La Repubblica federale di Germania è intervenuta a sostegno delle conclusioni della Preussag.

34. Nella sentenza impugnata⁹, il Tribunale ha respinto il ricorso, rigettando tutti e sette i motivi dedotti dalla ricorrente. La motivazione addotta dal Tribunale può essere riassunta come segue.

35. Per quanto attiene al comportamento della Commissione nel periodo intercorrente tra la notifica ed il 31 dicembre 1994, con il secondo ed il quarto motivo la ricorrente aveva sostenuto che l'aiuto rispondeva chiaramente ai criteri sostanziali stabiliti dal codice. Ne aveva dedotto che un periodo di sei settimane era sufficiente affinché la Commissione potesse adottare una decisione favorevole. La ricorrente aveva affermato, inoltre, di essere stata vittima di una discriminazione, in quanto la Commissione aveva autorizzato aiuti analoghi, anch'essi notificati in ritardo.

36. Ai punti 52-60 della sentenza, il Tribunale ha dichiarato che, poiché l'aiuto era stato notificato dopo il 30 giugno 1994, la Commissione non era tenuta ad adottare

una decisione prima del 31 dicembre 1994. Le disposizioni procedurali del codice erano dirette a concedere alla Commissione un termine di almeno sei mesi per pronunciarsi sulla compatibilità dell'aiuto. In ogni caso, l'art. 6, n. 5, del codice concedeva alla Commissione un termine di tre mesi per prendere una prima posizione. Pertanto, non esisteva alcuna prova di una manifesta negligenza da parte della Commissione. Al punto 67, il Tribunale ha dichiarato che gli altri progetti di aiuti ai quali la Preussag aveva fatto riferimento erano stati notificati anteriormente o non richiedevano la consultazione degli Stati membri.

37. Con il primo e terzo motivo la ricorrente aveva fatto valere che nulla vietava alla Commissione di decidere, successivamente al 31 dicembre 1994, che gli aiuti regionali all'investimento di cui all'art. 5 del codice erano compatibili con il mercato comune, purché fossero soddisfatte le condizioni sostanziali per la loro autorizzazione.

38. Ai punti 38-47 e 63, il Tribunale ha dichiarato che, secondo il sistema del codice, agli aiuti poteva essere data attuazione solo con l'approvazione della Commissione. La scadenza del 31 dicembre 1994, fissata per il pagamento degli aiuti regionali all'investimento, costituiva quindi necessariamente anche la data limite imposta dall'art. 5 del codice alla Commissione per statuire sulla compatibilità di questa categoria di aiuti. La Commissione non

⁹ — V. supra, nota 1.

potrebbe più statuire sulla compatibilità dell'aiuto in esame dopo il 31 dicembre 1994. Di conseguenza, tale aiuto non poteva più essere considerato compatibile con il mercato comune in base all'art. 1, n. 1, del codice ed era pertanto vietato ai sensi dell'art. 4, lett. c), del Trattato.

39. Con il quinto motivo, la ricorrente aveva dedotto che l'erogazione dell'aiuto controverso era imputabile esclusivamente all'errore amministrativo della Commissione, di cui sarebbe stata conseguenza la lettera 21 dicembre 1994 del Commissario Bangemann. L'aiuto non poteva essere recuperato, in quanto la ricorrente era tutelata dal legittimo affidamento creato dalla lettera.

40. Ai punti 77-86, il Tribunale ha dichiarato che, considerate le circostanze del caso di specie, la lettera del 21 dicembre non poteva aver creato un legittimo affidamento in capo alla Preussag.

41. Il Tribunale ha respinto anche il sesto ed il settimo motivo, con i quali la ricorrente deduceva una violazione dell'art. 6, n. 5, del codice ed una violazione dell'obbligo di motivazione.

Il ricorso avverso la sentenza del Tribunale

42. Il 23 aprile 1998, la Preussag ha cambiato la propria denominazione in Salzgitter AG (in prosieguo: la «Salzgitter»).

43. Con atto depositato in cancelleria il 5 giugno 1998, la Salzgitter ha proposto il presente ricorso avverso la sentenza del Tribunale.

44. La Salzgitter chiede che la Corte voglia annullare la sentenza 31 marzo 1998, causa T-129/96, Preussag Stahl/Commissione, nonché la decisione della Commissione 29 maggio 1996, 96/544/CECA.

45. A sostegno del suo ricorso, la Salzgitter deduce sei motivi di diritto. Secondo la ricorrente, il Tribunale avrebbe:

- 1) commesso un errore di diritto nel decidere che la Commissione non poteva più, dopo il 31 dicembre 1994, adottare decisioni sulla compatibilità della categoria di aiuto di cui trattasi;
- 2) commesso un errore di diritto nel decidere che la Commissione non era tenuta a statuire sulla compatibilità dell'aiuto n. 777/94 prima del 31 dicembre 1994;

- 3) violato l'art. 6, n. 4, del codice ed i principi generali in materia di aiuti di Stato allorché ha respinto gli argomenti con i quali la ricorrente ha fatto valere che l'aiuto controverso rispondeva ai requisiti sostanziali stabiliti dal codice e che l'art. 6, n. 4, del codice autorizzava la Commissione a dichiarare incompatibili gli aiuti e ad ordinarne il rimborso soltanto in caso di incompatibilità sostanziale dell'aiuto;
- 4) violato il principio di non discriminazione nello statuire che la Commissione era autorizzata a fare distinzione fra l'aiuto n. 777/94 ed altri progetti di aiuti anch'essi notificati dopo il 30 giugno 1994;
- 5) violato il principio della tutela del legittimo affidamento nel decidere che la lettera del Commissario Bangemann non poteva aver creato un legittimo affidamento in capo alla Preussag quanto all'autorizzazione dell'aiuto; e
- 6) violato l'obbligo di motivazione nello statuire che la decisione della Commissione era sufficientemente motivata.

Ricevibilità

46. Secondo la Commissione, il ricorso avverso la sentenza del Tribunale dev'essere dichiarato irricevibile, interamente o quanto meno in parte. Riguardo all'insieme dei sei motivi, essa afferma in primo luogo che la Salzgitter si limita a ripetere i motivi e gli argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale. Sebbene tali motivi ed argomenti siano formulati in modo diverso, rechino titoli modificati o siano esposti in un altro ordine essi non comporterebbero, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza, nessun argomento nuovo specificamente diretto contro la sentenza del Tribunale. In secondo luogo, il secondo, quarto, quinto e sesto motivo di diritto contesterebbero in realtà la valutazione dei fatti operata dal Tribunale, il che esulerebbe dalla competenza della Corte.

47. Poiché la prima eccezione della Commissione riguarda l'insieme dei sei motivi, occorre esaminarla in questa fase dell'analisi.

48. La Commissione fa valere sentenze nelle quali la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso avverso una decisione del Tribunale quando «si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi; infatti, un ricorso del genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice

riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che (...) esula dalla competenza [della Corte]»¹⁰.

contestati della sentenza impugnata e gli argomenti di diritto su cui si fonda in maniera specifica la domanda di annullamento.

49. Ritengo che questa formula vada applicata con cautela. Dalla giurisprudenza si evince ch'essa è diretta semplicemente a garantire che un ricorso avverso una sentenza del Tribunale sia formulato in modo corretto¹¹ e non sia volto in realtà ad ottenere un riesame della causa¹². Di per sé, la ripetizione di argomenti già utilizzati in primo grado non implica che l'impugnazione non soddisfi i suddetti requisiti. Ciò vale in particolar modo in casi come quello di specie, nel quale il Tribunale conferma decisioni di un'istituzione comunitaria sulla base della stessa interpretazione del diritto comunitario adottata dall'istituzione convenuta. Se in un caso del genere il ricorrente non potesse basare la sua impugnazione su argomenti già utilizzati per criticare la prima decisione, la fase dell'impugnazione diverrebbe priva di senso. Nella giurisprudenza *Glencore Grain*¹³, la Corte ha pertanto dichiarato che il semplice fatto che gli argomenti siano stati sollevati anche in primo grado non può giustificare la loro irricevibilità. L'unico requisito è che il ricorso indichi chiaramente gli elementi

50. Poiché nella specie il ricorso soddisfa tali condizioni e non sussistono altri motivi d'irricevibilità, esso è ricevibile nella sua interezza.

Nel merito

51. I primi due motivi della *Salzgitter* sono essenzialmente incentrati sul rapporto tra i termini di notifica, autorizzazione e pagamento degli aiuti all'investimento a favore di imprese siderurgiche stabilite nell'ex Repubblica democratica tedesca, da un lato, e le conseguenze che può comportare la loro inosservanza, dall'altro.

52. Tre date indicate nel quinto codice rivestono un'importanza particolare per la categoria di aiuti in esame.

53. L'art. 6, n. 1, terza frase, fissa una data limite per la notificazione. Le notifiche alla Commissione dei progetti di aiuti di cui

10 — Ordinanze 24 aprile 1996, causa C-87/95 P, *CNPAA/P Consiglio* (Racc. pag. I-2003, punto 30), e 7 marzo 1994, causa C-338/93 P, *De Hoe/Commissione* (Racc. pag. I-819, punto 19).

11 — V. art. 51 dello statuto CEEA, l'art. 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, e le ordinanze 26 aprile 1993, causa C-244/92 P, *Kupka-Florida/Comitato economico e sociale* (Racc. pag. I-2041, punto 9) e 12 dicembre 1996, causa C-49/96 P, *Progoulis/Commissione* (Racc. pag. I-6803, punto 24).

12 — V. artt. 49, primo comma, e 54, primo comma, dello statuto CEEA.

13 — Sentenza 5 maggio 1998, cause C-386/96 P, *Dreyfus/Commissione* (Racc. pag. I-2309, punto 38), C-391/96 P, *Compagnie Continentale (France)/Commissione* (Racc. pag. I-2377, punto 36), C-403/96 P, *Glencore Grain/Commissione* (Racc. pag. I-2405, punto 38), e C-404/96 P, *Glencore Grain/Commissione* (Racc. pag. I-2435, punto 36). V. anche le mie conclusioni nella causa C-154/99 P, *Politi/Fondazione europea per la formazione*, presentate il 24 febbraio 2000 (punti 29-31).

all'art. 5 «devono avvenire entro il 30 giugno 1994».

54. L'art. 1, n. 3, secondo comma, fissa i termini di pagamento. Il pagamento degli aiuti di cui all'art. 5 deve avvenire prima del 31 dicembre 1994 eccettuati gli sgravi fiscali speciali (Investitionszulagen) il cui pagamento può aver luogo sino al 31 dicembre 1995.

55. Infine, lo stesso art. 5 dispone che gli aiuti cui esso è applicabile «possono essere considerati compatibili con il mercato comune fino al 31 dicembre 1994».

56. Gli argomenti dedotti dalle parti dinanzi al Tribunale ed in sede d'impugnazione sono sostanzialmente concentrati sulla natura della terza data, indicata all'art. 5, ed in particolare sulla questione se la Commissione fosse o meno ancora competente dopo il 31 dicembre 1994 a statuire sulla compatibilità di aiuti all'investimento a favore di imprese siderurgiche stabilite nell'ex Repubblica democratica tedesca.

57. Per converso, le parti concordano sul fatto che i termini di pagamento di cui all'art. 1, n. 3, sono inderogabili.

58. Quanto alla natura del termine di notifica previsto dall'art. 6, n. 1, nessuna delle parti sembra attribuire molta importanza al fatto che la Repubblica federale di Germania abbia notificato il progetto di aiuto soltanto il 25 novembre 1994, ossia circa cinque mesi dopo la scadenza stabilita a tal fine.

59. Al riguardo, la ricorrente ed il governo tedesco hanno costantemente fatto valere che i termini di notifica previsti dal codice non erano perentori e che in linea di principio un aiuto notificato dopo il 30 giugno 1994 poteva essere autorizzato dalla Commissione. A loro parere, quest'affermazione era corroborata dalla prassi della Commissione. E' pacifico che la Commissione abbia autorizzato vari altri progetti di aiuto notificati dopo la scadenza del termine in questione.

60. La Commissione ha espressamente adottato la stessa posizione nella lettera 1° dicembre 1994¹⁴, in cui ha rilevato che il termine di notifica previsto all'art. 6, n. 1, del quinto codice non costituiva un termine perentorio, bensì un semplice termine ordinatorio. La sua unica funzione era consentire alla Commissione di esaminare in tempo utile, ossia prima della fine dell'anno, i progetti di aiuto notificati. Il superamento del termine pertanto non

14 — V. supra, paragrafo 9.

ostava in quanto tale al rilascio di un'autorizzazione, purché la Commissione disponesse ancora del tempo sufficiente per esaminare il progetto di aiuto e statuire su di esso prima della fine dell'anno.

61. Dinanzi al Tribunale, la Commissione ha adottato una posizione più prudente in merito all'interpretazione dell'art. 6, n. 1, del codice. La sentenza impugnata riassume tale posizione nel modo seguente:

«(...) anche se il termine di notifica degli aiuti del 30 giugno 1994 non era un termine di decadenza, il suo eccessivo superamento da parte del governo tedesco non (...) avrebbe consentito più [alla Commissione] di pronunciarsi entro il 31 dicembre 1994. (...)»¹⁵.

62. La sentenza impugnata non esamina espressamente la natura del termine di notifica. La motivazione del Tribunale in merito alla natura degli *obblighi* incombenenti alla Commissione per quanto riguarda gli aiuti notificati tardivamente presuppone tuttavia che la Commissione avesse il *diritto* di autorizzare tale aiuto e che tale autorizzazione non fosse preclusa dal fatto che la Repubblica federale di Germania non aveva rispettato il termine di notifica¹⁶.

15 — V. punto 50 della sentenza impugnata.

16 — V. in particolare punti 52-60 della sentenza.

63. La mancanza di dibattito sulla natura del termine di notifica in un certo senso è sorprendente, giacché nella sentenza Germania/Commissione¹⁷ la Corte ha dichiarato che i corrispondenti termini di notifica di cui al secondo codice degli aiuti¹⁸ erano perentori. Dalle memorie presentate al Tribunale risulta anche che le parti si sono richiamate alla giurisprudenza in questione.

64. Nell'organizzazione della fase orale del presente procedimento, la Corte ha pertanto invitato le parti ad esaminare il problema posto dal succitato passaggio della sentenza Germania/Commissione.

65. All'udienza, la Salzgitter ed il governo tedesco hanno fatto valere, in sostanza¹⁹, che detta sentenza riguardava il secondo codice degli aiuti e quindi non era pertinente ai fini dell'interpretazione del quinto codice degli aiuti a favore della siderurgia.

66. La Commissione ha anzitutto ribadito la sua posizione prudente in merito alla natura del termine di notifica. Essa ha quindi rilevato che l'autorizzazione dell'aiuto era stata impedita non tanto dalla scadenza del termine di notifica, quanto da

17 — Sentenza 3 ottobre 1985, causa 214/83 (Racc. pag. 3053, punti 45-47).

18 — Decisione della Commissione 7 agosto 1981, 2320/81/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore dell'industria siderurgica (GU L 228, pag. 14).

19 — Per un resoconto più dettagliato, v. infra, paragrafi 80 e segg.

quella del termine concesso per adottare una decisione. La Commissione conclude pertanto che la natura del termine di notifica era irrilevante ai fini della soluzione della controversia.

E' vero che la Commissione ha adottato decisioni nei riguardi di aiuti notificati dopo il 30 giugno 1994, ma si tratta solo di casi in cui essa ha potuto adottare una decisione entro il 31 dicembre 1994.(...)

67. Non condivido il parere della Commissione. A mio parere, la natura del termine di notifica è decisiva per la corretta soluzione del caso di specie. Ritengo che se il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice costituisce effettivamente un termine perentorio di decadenza, la decisione impugnata era illegittima.

[Nel presente caso i] l'asso di tempo fra il 25 novembre 1994 (data di ricezione della notificazione) e il 21 dicembre 1994 (ultima riunione della Commissione prima del 31 dicembre 1994) (...) non era sufficiente (...) per adottare una decisione definitiva»²⁰.

68. Se un termine di notifica è perentorio, alla Commissione è fatto divieto di autorizzare un aiuto notificato dopo la scadenza (con l'eventuale eccezione del caso di forza maggiore). Orbene, nella decisione impugnata la Commissione ha ritenuto di essere abilitata ad autorizzare tale aiuto e che il termine fosse di carattere meramente ordinatorio. Lo dimostra il modo in cui la Commissione, nella decisione impugnata, fa valere che di fatto (non in diritto) le era impossibile adottare una decisione di autorizzazione prima del 31 dicembre 1994. Essa ha dichiarato che:

69. La tesi della Commissione secondo cui il termine di notifica non era perentorio ha anche inciso sulla decisione impugnata.

70. L'argomento contrapposto dalla Commissione può essere esposto come segue. Quando un'autorità ha più motivi per adottare una decisione negativa, può optare per quello che ritiene opportuno. La Commissione, pertanto, era libera di basarsi sulla scadenza del termine di autorizzazione anziché sulla scadenza del termine di notifica. Essa in definitiva ha giudicato illegittimo l'aiuto proposto, ancorché per motivi diversi. Di conseguenza, la sua tesi relativa alla natura del termine di notifica non ha pregiudicato la legittimità della decisione impugnata.

«(...) Questo termine era stato stabilito per dare alla Commissione il tempo sufficiente per esaminare i progetti di aiuti prima del 31 dicembre 1994.

20 — Si veda la sezione III della decisione impugnata, citata alla nota 8.

71. E' vero che qualora un aiuto sia incompatibile con il mercato comune per più motivi *indipendenti*, la Commissione può scegliere liberamente quale motivo addurre. Essa potrebbe ad esempio basarsi sull'incompatibilità di un aiuto con i requisiti sostanziali del codice, anziché eccepire la tardività della notifica.

72. Nella specie, tuttavia, i motivi addotti non sono tra loro indipendenti.

73. Anziché far valere la tardività della notifica, la Commissione ha basato la decisione impugnata su due elementi diversi. Essa conclude, in primo luogo, nel senso che, data la mancanza di tempo, non era tenuta ad autorizzare l'aiuto entro il 31 dicembre 1994. In secondo luogo, dopo tale data essa non sarebbe più stata competente ad approvare l'aiuto²¹.

74. Mentre il secondo elemento non presenta alcun nesso diretto con il termine di notifica, il primo presuppone che la Commissione avesse il diritto di autorizzare l'aiuto notificato dopo il 30 giugno 1994 e che pertanto il termine non fosse perentorio. Di conseguenza, la decisione è basata

su una motivazione incompatibile con un termine di notifica perentorio.

75. Ne consegue che, se la tesi della Commissione era errata, la decisione impugnata era illegittima.

76. Un'altra ragione per la quale occorre esaminare la natura del termine di notifica è l'esigenza di stabilire il fondamento esatto della decisione (ai fini di eventuali nuovi procedimenti). Se la decisione della Commissione fosse annullata perché il termine di notifica era perentorio, la Commissione non disporrebbe di alcun fondamento per approvare l'aiuto. Ma se la decisione dovesse essere annullata per un altro motivo, la Commissione potrebbe eventualmente adottare una nuova decisione di autorizzazione dell'aiuto.

77. Di conseguenza, prima di esaminare i sei motivi della ricorrente, esaminerò in limine la questione relativa al termine di notifica.

78. Si pongono due questioni:

- 1) Dato che nessuna delle parti ha esaminato il problema della natura del termine di notifica, può la Corte sollevare d'ufficio tale questione in sede

21 — Si vedano le sezioni II e III e le conclusioni di cui alla sezione IV della decisione impugnata.

d'impugnazione e, in caso affermativo, a quali condizioni?

- 2) Il termine di notifica previsto all'art. 6, n. 1, del codice è perentorio o meramente ordinatorio?

79. Dal punto di vista logico, la prima questione è preliminare. Ma poiché la sua soluzione dipende dalla definizione della natura del termine di notifica, esaminerò anzitutto la seconda questione.

La natura del termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, terza frase, del quinto codice

80. Invitati ad esporre in udienza il loro punto di vista in merito alla rilevanza della sentenza Germania/Commissione, la Salzgitte ed il governo tedesco hanno dedotto tre argomenti per dimostrare che il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice non è perentorio. In primo luogo, essi sostengono che in forza dei principi generali del diritto amministrativo, i termini di notifica sono perentori solo se solo inequivocabilmente qualificati come tali, il che non avviene nel caso dell'art. 6, n. 1, del quinto codice. In secondo luogo, la sentenza della Corte Germania/Commissione non sarebbe pertinente ai fini dell'interpretazione del quinto codice, in ragione, in particolare, di differenze importanti tra il

secondo ed il quinto codice. In terzo luogo, la Commissione sarebbe vincolata dalla sua prassi costante di considerare il termine di notifica come puramente indicativo. Esaminerò questi tre argomenti in ordine successivo.

La natura del termine di notifica alla luce dei principi generali del diritto amministrativo

81. E' vero che in un'occasione la Corte ha dichiarato che: «[i]l principio della certezza del diritto richiede (...) che la norma che fissa un termine di decadenza (...) venga redatta in modo chiaro e preciso, affinché gli Stati membri possano valutare con piena cognizione di causa l'importanza per essi di osservare detto termine»²². In detta causa, la Corte ha statuito che il termine in questione non costituiva un termine di decadenza.

82. Tuttavia, in primo luogo la formula citata va letta alla luce delle circostanze particolari del caso di specie. La decadenza si sarebbe «risol[ta] nel privare uno Stato membro di un sussidio finanziario già approvato e in base al quale lo Stato aveva già effettuato spese rilevanti (...)»²³.

22 — Sentenza 26 maggio 1982, causa 44/81 Germania/Commissione (Racc. pag. 1855, punto 16).

23 — Ibidem.

83. In secondo luogo, in una recente sentenza pronunciata in una causa analoga, la Corte si è avvalsa della medesima formula per pervenire al risultato esattamente opposto, vale a dire che il termine in esame per il deposito delle domande era perentorio. La causa verteva su norme relative ai Fondi europei di sviluppo regionale. Tali norme imponevano agli Stati membri, per quanto riguardava i progetti approvati dalla Commissione anteriormente al 1989, di presentare le loro richieste di pagamento definitivo prima del 31 marzo 1995, affinché la Commissione chiudesse i progetti entro il 30 settembre 1995. La Corte ha dichiarato:

«Ora, se la Commissione avesse disposto (...) di un potere discrezionale che le consentisse, in funzione del suo carico di lavoro e della sua capacità di chiudere definitivamente i progetti entro il 30 settembre 1995, di modificare la data del 31 marzo 1995, sarebbe stato impossibile per gli Stati membri determinare con certezza la data in cui le loro richieste di pagamento definitivo potevano essere presentate senza il rischio di vedersi opporre un termine di decadenza»²⁴.

84. Propongo pertanto di seguire l'approccio caso per caso generalmente adottato dalla Corte allorché è chiamata a pronunciarsi sulla natura di un termine²⁵. Normalmente la Corte non si avvale di alcun

principio generale, ma tiene conto di una serie di criteri, quali la lettera della norma, la sua collocazione nel sistema, il margine di discrezionalità della Commissione nel settore considerato, lo scopo del termine alla luce degli obiettivi della legislazione e le conseguenze delle due possibili interpretazioni per il principio della certezza del diritto.

85. Nella specie, la formulazione dell'art. 6, n. 1, terza frase, del quinto codice non è decisiva, in quanto esso dispone semplicemente che i progetti di aiuto devono essere notificati alla Commissione al più tardi entro il 30 giugno 1994. Il codice non indica neppure una sanzione specifica per il mancato rispetto del termine. Occorre quindi analizzare l'obiettivo del termine nell'ambito del sistema istituito dal codice.

86. Il quinto codice contiene eccezioni al principio generale di cui all'art. 4, lett. c), del Trattato. Esso è volto a mantenere la rigida disciplina già istituita dal terzo e quarto codice e ad introdurre semplici adattamenti tecnici²⁶. Pertanto, le eccezioni ammesse dal codice vanno interpretate restrittivamente.

87. Dal preambolo si evince che tale interpretazione restrittiva s'impone in particolare per gli aiuti regionali all'investimento,

24 — Sentenza 5 ottobre 1999, causa C-84/96, Paesi Bassi/Commissione, punti 26 e 27.

25 — V., ad esempio, sentenze 30 novembre 1972, causa 32/72, Wasaknäke (Racc. pag. 1181); 2 maggio 1990, causa C-357/88, Hopermann (Racc. pag. I-1669) e Paesi Bassi/Commissione, citata alla nota 24.

26 — V. il preambolo del quinto codice, quarto 'considerando'.

la cui autorizzazione, dato il loro carattere, è del tutto eccezionale²⁷.

88. Tre obiettivi importanti, per quanto riguarda gli aiuti regionali all'investimento²⁸ sono la loro rapida soppressione entro tre anni²⁹, un controllo efficace da parte della Commissione³⁰ e la previa consultazione di altri Stati membri sui progetti importanti di aiuti all'investimento³¹.

89. A mio parere, il conseguimento di questi tre obiettivi rischierebbe di essere gravemente compromesso qualora il termine di notifica fosse considerato meramente indicativo. I sei mesi che separano il termine di notifica, fissato al 30 giugno 1994, dal termine di pagamento, fissato al 31 dicembre 1994, costituisce un periodo relativamente breve per la complessa procedura di autorizzazione prevista all'art. 6 del codice. Durante questi sei mesi, e a seconda delle circostanze, la Commissione potrebbe essere tenuta a:

— chiedere allo Stato membro notificante informazioni supplementari in merito all'aiuto notificato,

27 — V. il preambolo del quinto codice, undicesimo 'considerando'.

28 — Ibidem.

29 — V. anche il rapporto tra gli artt. 1, n. 3, 5 e 6, n. 1, del quinto codice.

30 — V. anche, ad esempio, gli artt. 6, n. 6, e 7.

31 — V. anche l'art. 6, n. 3.

— richiedere il parere degli Stati membri ai sensi dell'art. 6, n. 3 (il che richiede delle traduzioni),

— avviare una procedura in conformità dell'art. 6, n. 4, intimando agli interessati di presentare le loro osservazioni (potrebbero risultare necessarie la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ed altre traduzioni), e

— dopo aver ricevuto dette osservazioni ed aver preso visione del fascicolo, adottare collegialmente una decisione definitiva che, in caso di approvazione, deve autorizzare lo Stato membro interessato a concedere l'aiuto prima della scadenza del termine di pagamento.

90. A mio parere, i tre obiettivi sopra menzionati possono realisticamente essere conseguiti soltanto se la Commissione dispone in tutti i casi di almeno sei mesi tra la notifica ed il 31 dicembre 1994.

91. A questa tesi si potrebbe obiettare che il termine decisivo per la tutela della concorrenza non è il termine di notifica bensì il termine di pagamento, fissato al 31 dicembre 1994. Tale impostazione, tuttavia, presupporrebbe necessariamente l'ammissibilità di aiuti versati sulla base di autorizzazioni concesse frettolosamente o addirittura senza autorizzazione. In tali casi, il

secondo obiettivo summenzionato, ossia quello di un efficace controllo a priori, sarebbe compromesso.

92. Si potrebbe anche obiettare che non può fare una vera differenza che l'aiuto sia stato notificato il 30 giugno o alcuni giorni più tardi.

93. A questo punto entra in gioco un altro obiettivo del termine in esame. I termini procedurali di notifica, autorizzazione e pagamento degli aiuti sono stati introdotti per la prima volta nel secondo codice³², con l'obiettivo dichiarato di garantire che tutti gli aiuti di cui la siderurgia può beneficiare siano trattati in modo uniforme nell'ambito di un'unica procedura³³. Ora, l'uniformità di trattamento viene meno anche se si considera il termine di notifica come meramente indicativo. Il caso di specie fornisce un perfetto esempio delle questioni che sorgono necessariamente allorché si adotta un'interpretazione poco rigorosa dei termini di notifica. Quali sono quindi i limiti di una tale interpretazione, chi li stabilisce e in base a quali criteri? Un altro problema correlato al precedente è rappresentato dalla difficoltà di garantire lo stesso trattamento. Non sorprende, quindi, che la certezza del diritto e la parità di trattamento rivestano un ruolo fondamentale nella giurisprudenza della Corte relativa alla natura di determinati termini procedurali³⁴.

94. Occorre anche sottolineare che, rafforzando la certezza del diritto, i termini di decadenza in materia di notifica non operano necessariamente a sfavore degli Stati membri. Ciò è chiaramente dimostrato dalla posizione assunta dal governo tedesco nella causa Germania/Commissione³⁵. In detta causa esso ha fatto valere, con riferimento a un aiuto alla siderurgia concesso da altri Stati membri, che il termine di notifica di cui all'art. 8, n. 1, del secondo codice era perentorio.

95. Ciò mi induce a prendere in esame il secondo gruppo di argomenti relativi all'interpretazione dell'art. 6, n. 1, del quinto codice, ossia gli argomenti concernenti la rilevanza della giurisprudenza della Corte riguardo al termine di notifica di cui all'art. 8, n. 1, del secondo codice.

La rilevanza della sentenza Germania/Commissione

96. Detta sentenza³⁶ riguardava un ricorso di annullamento proposto dalla Germania avverso varie decisioni della Commissione che autorizzavano aiuti a favore di imprese siderurgiche concessi da altri Stati membri.

32 — Citata alla nota 18.

33 — V. il preambolo del secondo codice, terzo 'considerando'.

34 — V., ad esempio, sentenza 26 novembre 1985, causa 42/85, Cockerill-Sambre/Commissione (Racc. pag. 3749, punto 10), e ordinanza 7 maggio 1998, causa C-239/97, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-2655, punto 7).

35 — Citata alla nota 17.

36 — Citata alla nota 17.

97. L'art. 8, n. 1, del secondo codice³⁷, applicabile all'epoca, disponeva, in termini pressoché identici a quelli dell'art. 6, n. 1, del quinto codice, che: «[a]lla Commissione sono comunicati in tempo utile perché presenti le sue osservazioni i progetti intesi ad istituire o modificare aiuti di cui agli articoli da 3 a 7. Tale notificazione deve comunque essere effettuata entro il 30 settembre 1982 (...)».

98. L'art. 2, n. 1, quinto trattino, del secondo codice fissava gli altri due termini. Gli aiuti alla siderurgia potevano essere considerati compatibili con il mercato comune a condizione che non fossero autorizzati dopo il 1° luglio 1983 e non comportassero pagamenti dopo il 31 dicembre 1985.

99. L'art. 12, n. 1, del secondo codice disponeva quanto segue:

«Se, in considerazione dell'evoluzione del mercato e del livello dei prezzi dei prodotti siderurgici, la Commissione ritiene che è necessario modificare i termini previsti dagli articoli 2 (...) e 8, paragrafo 1, essa chiede il parere conforme unanime del Consiglio.

Se il Consiglio non ha deliberato all'unanimità entro due mesi dalla domanda della Commissione, il parere conforme è reso alla maggioranza qualificata (...)».

100. La Repubblica federale di Germania aveva fatto valere inter alia che l'art. 8, n. 1, del secondo codice era stato necessariamente infranto, in quanto l'importo totale degli aiuti autorizzati dalle decisioni impugnate era superiore all'importo degli aiuti notificati alla Commissione entro il 30 settembre 1982.

101. La Commissione aveva sostenuto che il termine di notifica previsto all'art. 8, n. 1, del secondo codice costituiva un semplice termine procedurale che aveva l'unico scopo di rafforzare l'efficacia dell'azione della Commissione e, in particolare, di garantire che quest'ultima avesse tempo sufficiente per poter valutare se i progetti fossero compatibili con il mercato comune. La natura giuridica del termine di notifica doveva essere determinata alla luce della finalità dell'art. 8, n. 1, e della portata di quel termine rispetto agli altri termini indicati nel codice. Secondo la Commissione, pertanto, il termine decisivo era quello del 1° luglio 1983, data dopo la quale, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del secondo codice, non poteva essere più autorizzato alcun aiuto.

102. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale VerLoren van Themaat ha affermato che «Anche ammettendo, con la Commissione, che il termine stabilito (...)

37 — Citato alla nota 18.

per effettuare la comunicazione non è perentorio, nel senso che qualsiasi superamento, anche minimo, renderebbe impossibile l'approvazione dei progetti di aiuti comunicati in ritardo, a detto termine va comunque attribuita una natura più vincolante di quella che gli attribuisce la Commissione». Il fatto che la Commissione avesse autorizzato di sua iniziativa «rilevanti superamenti» del termine per la notifica doveva essere considerato come un «grav[e] difett[o] di forma» che giustificava l'annullamento della decisione in questione³⁸.

103. Riguardo alla natura del termine la Corte si è spinta più in là dell'avvocato generale:

«A questo proposito non può venire accolta la tesi sostenuta dalla Commissione. L'art. 12 del secondo codice di aiuti stabilisce infatti espressamente che i termini contemplati dall'art. 8, n. 1 del codice, al pari di quelli contemplati dagli artt. 2 (...) non possono essere modificati dalla Commissione, a meno che la modifica si riveli necessaria in considerazione dell'andamento del mercato e del livello dei prezzi dei prodotti siderurgici e se il Consiglio esprime parere conforme.

Ne consegue che la Commissione non aveva il potere di autorizzare aiuti se i progetti miranti ad istituirli o a modificarli non le erano stati notificati entro il 30 settembre 1982»³⁹.

104. Nondimeno, la Corte non ha annullato le decisioni della Commissione. A suo parere, gli Stati membri interessati avevano notificato piani sufficientemente dettagliati in tempo utile, ossia prima del 30 settembre 1982. L'aumento dell'importo dell'aiuto dopo la scadenza del termine di notifica non costituiva di per sé una violazione dell'art. 8, n. 1, salvo che tale aumento determinasse un mutamento nella natura dell'aiuto considerato.

105. Due anni dopo la sentenza Germania/Commissione, la Corte ha confermato, nella sentenza Falck⁴⁰, la perentorietà del termine di notifica di cui all'art. 8, n. 1, del secondo codice.

106. Ai fini del presente ricorso, la Salzgitter ed il governo tedesco hanno fatto valere che nella sentenza Germania/Commissione la Corte si era basata esclusivamente sull'art. 12 del secondo codice. Poiché tale disposizione non è stata mantenuta nei codici successivi, la sentenza non costituisce un precedente per interpretare altri codici. Inoltre, alla luce di tale sentenza della Corte il legislatore comunitario non ha mantenuto nei codici successivi una norma come quella di cui all'art. 12, al fine di consentire alla Commissione di considerare con flessibilità le notifiche intervenute dopo la scadenza del termine.

38 — V. pagg. 3075 e 3076.

39 — V. punti 46 e 47 della sentenza.

40 — Sentenza 24 febbraio 1987, causa 304/85, Falck/Commissione (Racc. pag. 871, punti 16 e 18).

107. Ritengo che non si debba attribuire eccessiva importanza al fatto che la Corte si sia basata su un unico argomento per qualificare come perentorio il termine previsto dal secondo codice. L'unica conclusione legittima che se ne può trarre è che, dal punto di vista della Corte, tale argomento era di per sé sufficiente per respingere tutte le obiezioni della Commissione. Per contro, non se ne può dedurre che in tal modo la Corte abbia implicitamente respinto tutti gli altri argomenti che avrebbero potuto essere addotti a sostegno della medesima conclusione.

108. Una questione più fondata è se le differenze esistenti tra il secondo ed il quinto codice siano tali da escludere analogie.

109. A questo proposito, i due codici sono analoghi sotto vari profili. Essi costituiscono eccezioni al divieto generale di aiuti contenuto nel Trattato, hanno lo stesso fondamento giuridico nell'art. 95, utilizzano lo stesso metodo ai rispettivi artt. 1, ossia la finzione di un regime di aiuti comunitari, sono strutturati in modo molto simile e, a differenza del primo codice⁴¹, comportano norme procedurali con un calendario preciso.

110. Anche la formulazione e la finalità dei termini di cui all'art. 8, n. 1, del secondo

codice e all'art. 6, n. 1, del quinto codice sono identiche per quanto riguarda gli aiuti rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 5. Entrambe le disposizioni impongono limiti temporali di notifica per talune forme di aiuto in considerazione del fatto che sono destinate ad essere soppresse in breve tempo⁴². Esse perseguono pertanto un obiettivo non solo procedurale ma anche sostanziale. Occorre quindi tenerli distinti da altri termini di notifica quali, ad esempio, quello dell'art. 6, n. 1, del quarto codice⁴³, il quale richiede che le notifiche intervengano con un determinato anticipo rispetto alla scadenza del codice applicabile. Potrebbe agevolmente interpretarsi quest'ultima categoria di termini come ispirata piuttosto da ragioni d'ordine pratico.

111. L'unica differenza importante tra i due codici è costituita dalla presenza, nel secondo, dell'art. 12, che è privo di corrispondenza nei codici successivi. Come ho già detto, la Salzgitter ed il governo tedesco sostengono che è stato per effetto della motivazione data dalla Corte nella sentenza Germania/Commissione che il legislatore comunitario nei codici successivi non ha mantenuto una norma equivalente a quella dell'art. 12 del secondo codice.

112. Quest'argomento non mi pare persuasivo. L'art. 12 del secondo codice autorizzava la Commissione a modificare i termini previsti agli artt. 2 e 8, n. 1, qualora risultasse necessario in considerazione dell'evoluzione del mercato e su

41 — Decisione della Commissione 1° febbraio 1980, 257/80/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti specifici alla siderurgia (GU L 29, pag. 5).

42 — Si veda il preambolo del secondo codice, citato alla nota 18, quinto 'considerando', ed il preambolo del quinto codice, citato alla nota 2, undicesimo 'considerando'.

43 — Citato alla nota 4.

parere conforme unanime del Consiglio. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, secondo comma, essa poteva così procedere — se necessario — su parere conforme del Consiglio reso alla maggioranza qualificata. Le modifiche legislative dei termini potevano pertanto essere apportate più agevolmente rispetto a quelle aventi ad oggetto le altre disposizioni del codice, che richiedevano l'unanimità conformemente alla norma generale di cui all'art. 11, n. 2. Secondo il preambolo del secondo codice, l'art. 12 aveva come obiettivo l'introduzione di una certa flessibilità in materia di limiti di tempo⁴⁴.

113. Poiché i codici successivi non contengono disposizioni analoghe a quella dell'art. 12, tutte le modifiche ad essi apportate, ivi comprese quelle relative ai termini, devono essere effettuate in conformità del rigoroso regime di cui all'art. 95 del Trattato, ossia dalla Commissione su parere conforme unanime del Consiglio.

114. A me sembra che dalla sentenza Germania/Commissione si possa evincere che la Commissione non poteva modificare il termine di notifica senza il parere conforme del Consiglio (indipendentemente dal fatto che fosse unanime o reso a maggioranza qualificata). A mio avviso, questa stessa soluzione dev'essere applicata a fortiori nel contesto del quinto codice, in cui la Commissione necessita sempre del parere unanime del Consiglio per qualsiasi modifica dei termini.

115. Vi sono altre ragioni per concludere nel senso che il quinto codice è inteso ad imporre un regime almeno tanto rigoroso quanto quello del secondo codice.

116. In primo luogo, i preamboli del terzo⁴⁵, quarto e quinto codice non menzionano la flessibilità a proposito dei limiti di tempo. In secondo luogo, essi non autorizzano, ad esempio, gli aiuti al funzionamento⁴⁶. In terzo luogo, il terzo codice è stato adottato circa due mesi dopo la sentenza Germania/Commissione, in cui la Corte ha dichiarato che il termine di notifica previsto dal secondo codice era perentorio. In tali circostanze gli autori del terzo codice avrebbero dovuto specificare con molta chiarezza che il termine di notifica era meramente indicativo.

117. Infine, la mia analisi è corroborata da due argomenti relativi alle differenze tra le scadenze previste rispettivamente dal secondo e dal quinto codice.

118. Da un lato, in forza del secondo codice gli Stati membri disponevano di

45 — Decisione della Commissione 27 novembre 1985, 3484/85/CECA, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia (GU L 340, pag. 1).

46 — Preambolo del terzo codice, citato alla nota 45, sub II, e preambolo del quarto codice, citato alla nota 4, sub I, primo e secondo paragrafo

44 — V. il preambolo del secondo codice, citato alla nota 18, quinto 'considerando'.

circa un anno tra l'entrata in vigore del codice, avvenuta nell'agosto del 1981, e la scadenza del termine per notificare i progetti di aiuto, nel settembre del 1982. Il quinto codice concedeva alla Germania circa due anni e mezzo tra l'entrata in vigore del codice, nel gennaio del 1992, e la scadenza del termine per la notifica, fissata al 30 giugno 1994. I ritardi nella notifica risultano pertanto ancor meno comprensibili nell'ambito del quinto codice.

119. Peraltro, ai sensi del secondo codice la Commissione disponeva di circa un anno tra la notifica e l'approvazione, e gli Stati membri disponevano di altri due anni e mezzo per il pagamento. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che il termine di notifica era perentorio. Ai sensi del quinto codice, per esaminare l'aiuto la Commissione, in linea di principio, ha soltanto sei mesi, entro i quali dev'essere effettuato anche il pagamento. Poiché i termini sono molto più stretti, la tempestività della notifica acquista maggiore importanza.

120. Pertanto, in due controversie importanti disciplinate dal sistema meno rigoroso del secondo codice, la Corte ha dichiarato che la notifica doveva intervenire prima della scadenza del termine previsto all'art. 8, n. 1. Non vedo alcuna ragione valida per adottare nella specie un'interpretazione diversa del termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice.

La prassi della Commissione ed il principio del legittimo affidamento

121. E' pacifico che la Commissione nella sua prassi ha adottato un'impostazione poco rigorosa ed ha considerato il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice come meramente indicativo. La Salzgitter ed il governo tedesco sostengono ch'essa è ora vincolata a tale prassi che, a loro parere, ha determinato un legittimo affidamento.

122. Tuttavia, secondo giurisprudenza consolidata, un affidamento determinato da un comportamento illecito delle istituzioni in linea di principio non è *legittimo* e non può costituire diritti *contra legem*. Nella sentenza Lucchini la Corte ha dichiarato, seguendo la formulazione dell'avvocato generale Capotorti, che un «(...) comportamento dell'amministrazione il quale si ponga al di fuori della normale applicazione della legge a cui è essa stessa subordinata non può comunque ingenerare un legittimo affidamento nell'amministrato»⁴⁷. L'idea di fondo è che non esiste un diritto alla parità di trattamento rispetto ad una persona che abbia beneficiato di un trattamento illegittimo. Un illecito non può giustificare un ulteriore illecito.

123. L'argomento relativo al legittimo affidamento non risulta più convincente nel caso in cui l'autore di un singolo atto sia anche autore dell'atto di portata generale sul quale il primo è basato. Discende dalla gerarchia delle fonti comunitarie che un

47 — Sentenza 11 dicembre 1980, causa 1252/79, Lucchini/Commissione (Racc. pag. 3753, in particolare pag. 3771).

atto di portata generale come il quinto codice non può essere modificato implicitamente da successive decisioni individuali basate su di esso⁴⁸. Inoltre, accogliere l'argomento contrario consentirebbe alla Commissione, per ottenere modifiche al quinto codice, di eludere i requisiti di cui all'art. 95 del Trattato, ossia il parere conforme unanime del Consiglio.

124. Concludo pertanto nel senso che il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, applicabile agli aiuti a favore di imprese siderurgiche stabilite nell'ex Repubblica democratica tedesca, costituisce un termine perentorio di decadenza.

La Corte deve sollevare d'ufficio la questione della perentorietà del termine di notifica?

125. Il Tribunale non ha esaminato la questione della natura del termine di notifica. Dinanzi alla Corte le parti hanno sostenuto che il termine non costituiva un termine di decadenza o che, in ogni caso, tale questione era irrilevante ai fini della soluzione della controversia. Inoltre, esse hanno adottato tale posizione solo dopo

essere state espressamente invitate a pronunciarsi sulla questione.

126. Orbene, non si sarebbe posta nessuna delle questioni di diritto sollevate nei motivi della ricorrente se la Commissione avesse rispettato la natura perentoria del termine di notifica. Ho già rilevato che la decisione impugnata è basata sulla tesi secondo cui il termine di notifica avrebbe carattere meramente ordinatorio⁴⁹. La decisione impugnata è stata pertanto adottata in violazione dell'art. 6, n. 1, del quinto codice.

127. In tale situazione di conflitto tra la riluttanza delle parti (e del Tribunale) ad esaminare la questione, da un lato, e la funzione della Corte in quanto custode del diritto, dall'altro, il problema è se tale questione possa o debba essere sollevata dalla Corte d'ufficio.

128. La questione sorge qui in sede d'impugnazione. A mia conoscenza, per tale fase la Corte non ha ancora precisato i limiti del potere di sollevare d'ufficio nuovi motivi di diritto. Negli ordinamenti giuridici nazionali tale potere incontra talora maggiori limitazioni in sede d'impugnazione che nei procedimenti dinanzi alle giurisdizioni inferiori⁵⁰.

⁴⁹ — V. paragrafo 68.

⁵⁰ — V. le mie conclusioni nella causa Van Schijndel e Van Veen, decisa con sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93 (Racc. pag. I-4705, paragrafi 39-41).

⁴⁸ — V. sentenza 19 maggio 1994, causa T-2/93, *Air France/Commissione* (Racc. pag. II-323, punto 102).

129. Secondo giurisprudenza consolidata, in linea di principio la Corte non può accogliere i motivi che le parti non hanno dedotto nel loro ricorso⁵¹. Ritengo tuttavia che debba farsi un'eccezione per quanto riguarda i motivi di ordine pubblico.

130. Una prima ragione risiede nel fatto che l'art. 31 del Trattato attribuisce alla Corte il compito di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme comunitarie. L'impugnazione costituisce per la Corte uno strumento importante ai fini dello svolgimento di tale funzione. Secondo giurisprudenza costante, in altri procedimenti le due giurisdizioni comunitarie possono o addirittura debbono sollevare d'ufficio motivi di ordine pubblico⁵². Non vi è alcun motivo per escludere del tutto tale possibilità in sede d'impugnazione.

131. In secondo luogo, vari elementi della giurisprudenza della Corte forniscono indicazioni in tal senso. La Corte ha recentemente dichiarato che spetta al giudice comunitario sollevare d'ufficio motivi di ordine pubblico⁵³. Per quanto riguarda in particolare le impugnazioni, la Corte ha già esaminato d'ufficio una questione di irricevibilità⁵⁴. Inoltre, in alcuni casi di ricorsi

avverso sentenze del Tribunale è stato sostenuto che la natura del procedimento d'impugnazione non impedisce alla Corte di sollevare d'ufficio motivi d'ordine pubblico⁵⁵.

132. Infine, è chiaro che la Corte considera rilevante il fatto che le giurisdizioni superiori nazionali possano rilevare d'ufficio determinate questioni di diritto comunitario⁵⁶. Sarebbe incoerente escludere del tutto tale possibilità in sede di impugnazione dinanzi alla Corte stessa.

133. La questione quindi non è tanto se la Corte possa rilevare d'ufficio motivi di ordine pubblico, quanto stabilire se nella fattispecie il mancato rispetto del termine di notifica da parte della Commissione costituisca un siffatto motivo.

134. E' difficile definire i «motivi di ordine pubblico». Quali siano le questioni che un giudice può rilevare d'ufficio dipende in definitiva dai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico considerato, dalle fun-

51 — Sentenza 1° giugno 1994, causa C-136/92 P, Commissione/Brazzelli Lualdi e a. (Racc. pag. I-1981, punto 32).

52 — V., ad esempio, sentenza 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix (Racc. pag. I-983, punto 24).

53 — Sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France (Racc. pag. I-1719, punto 67).

54 — Sentenza 19 ottobre 1995, causa C-19/93 P, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. I-3319, punto 13).

55 — Conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella causa C-357/95 P, ENU/Commissione, decisa con sentenza 11 marzo 1997 (Racc. pag. I-1329, paragrafi 27-29), dell'avvocato generale Tesoro nella causa C-355/95 P, TWD/Commissione, decisa con sentenza 15 maggio 1997 (Racc. pag. I-2549, paragrafo 23), e dell'avvocato generale Elmer nella causa C-259/96 P, Consiglio/De Nils e Impens, decisa con sentenza 14 maggio 1998 (Racc. pag. I-2915, paragrafi 44 e 45).

56 — Sentenze 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck/Belgio (Racc. pag. I-4599); Van Schijndel e Van Veen, citata alla nota 50, e 1° giugno 1999, causa C-126/97, Eco Swiss China (non ancora pubblicata nella Raccolta).

zioni svolte rispettivamente dalle parti e dal giudice ai sensi delle norme di procedura applicabili, dal tipo di giurisdizione chiamata ad applicare la nozione e dal livello della giurisdizione investita della causa.

valutazione, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Orbene, si deve ricordare che si tratta di due motivi distinti che possono essere dedotti nel contesto del ricorso previsto dall'art. 173 del Trattato. Il primo, il quale si riferisce ad un difetto o un'insufficienza di motivazione, rientra nella violazione delle forme sostanziali, ai sensi di tale disposizione, e costituisce un motivo di ordine pubblico che deve essere sollevato d'ufficio dal giudice comunitario(...). Per contro, il secondo, il quale verte sulla legittimità nel merito della decisione controversa, è sussumibile nella violazione di una norma di diritto relativa all'applicazione del Trattato, ai sensi del medesimo art. 173, e può essere esaminato dal giudice comunitario solo se è dedotto dal ricorrente»⁵⁹.

135. Per quanto attiene all'ordinamento giuridico comunitario, si è sostenuto che occorre tenere distinti i diversi motivi d'annullamento⁵⁷. Ai sensi dell'art. 33, primo comma, del Trattato, le decisioni della Commissione possono essere annullate per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica concernente la sua applicazione, o sviamento di potere. Secondo la tesi in questione, i motivi basati sui primi due mezzi, che incidono sulla cosiddetta legittimità esterna di un atto, possono essere sollevati d'ufficio dalla Corte, a differenza degli altri due mezzi, che riguardano la legittimità interna⁵⁸.

137. Ritengo che sarebbe poco prudente fare eccessivo affidamento su tale distinzione (che in ogni caso è stata formulata dalla Corte in una fattispecie in cui non aveva alcuna incidenza diretta sulla soluzione della controversia). In primo luogo, la distinzione tra i vari motivi d'annullamento è di per sé formalistica ed incerta. Occorre tenere conto del fatto che il terzo motivo d'annullamento comprende i primi due, in quanto l'incompetenza e la violazione di una forma sostanziale costituiscono sempre violazioni del diritto comunitario. In secondo luogo, considerato il ruolo che la Corte riveste di custode del diritto, sarebbe inammissibile che a quest'ultima fosse precluso sollevare d'ufficio un vizio sostanziale, grave e manifesto,

136. Una recente sentenza sembra confermare tale distinzione. Pronunciandosi nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto art. 230 CE) in relazione a motivi che eccepivano rispettivamente la violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) ed un errore manifesto di

57 — V., ad esempio, le conclusioni dell'avvocato generale Lagrange nella causa 66/63, Paesi Bassi/Alta Autorità, decisa con sentenza 15 luglio 1964 (Racc. pag. 1037).

58 — V., ad esempio, K. Lenaerts, D. Arts, *Procedural Law of the European Union*, Londra, 1999, pag. 185.

59 — Sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France (citata alla nota 53, punto 67).

come la violazione di un diritto fondamentale o dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE), mentre potrebbe sollevare d'ufficio violazioni di determinate norme di procedura.

138. Preferisco quindi seguire l'impostazione adottata dalla Corte in altre fattispecie, in cui i motivi sono stati sollevati d'ufficio senza tenere conto della loro classificazione teorica⁶⁰. Per riprendere i termini della Corte, la questione è se risulti «inopportuno lasciar sussistere dubbi circa la validità di [un atto]»⁶¹.

139. Il fatto che la Commissione abbia ignorato la perentorietà del termine di notifica costituisce una violazione sufficientemente grave per essere sollevata d'ufficio dalla Corte? Quali sono i criteri che consentono di stabilire se sia o meno «inopportuno» che la Corte «lasci sussistere dubbi circa la validità di un atto»? Nella specie la perentorietà del termine di notifica costituisce un motivo di «ordine pubblico»?

140. Per risolvere tali questioni risultano applicabili tre criteri generali.

60 — V. ad esempio sentenze 21 dicembre 1954, causa 2/54, Italia/Alta Autorità (Racc. pag. 73, punto 7); 17 dicembre 1959, causa 14/59, Pont-à-Mousson/Alta Autorità (Racc. pag. 437, in particolare pag. 461), e 7 maggio 1991, causa C-304/89, Oliveira/Commissione (Racc. pag. I-2283, punti 18-21).

61 — Sentenza Pont-à-Mousson/Alta Autorità (citata alla nota 60, pag. 461).

141. In primo luogo, occorre stabilire se la norma violata sia diretta a conseguire un obiettivo fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario e se rivesta un ruolo significativo ai fini del suo conseguimento.

142. In secondo luogo, occorre valutare se la norma infranta sia stata stabilita nell'interesse dei terzi o in quello della collettività in generale, e non soltanto nell'interesse dei soggetti direttamente interessati.

143. In terzo luogo, occorre che la violazione sia manifesta, cioè che sia la Corte che i terzi possano agevolmente individuarla e qualificarla come tale. Laddove una violazione del diritto comunitario sia palese, l'autorità della regola di diritto è minacciata in modo particolarmente grave. Al contempo, la Corte può essere più sicura di pervenire alla giusta soluzione.

144. Ritengo che nella specie queste tre condizioni siano soddisfatte.

145. In primo luogo, ho già dimostrato che l'art. 6, n. 1, del quinto codice fa parte di un regime volto a conseguire quattro obiettivi in relazione agli aiuti regionali all'investimento destinati alle imprese siderurgiche

stabilite nell'ex Repubblica democratica tedesca. Tali obiettivi sono: contribuire alla rapida soppressione di detti aiuti entro tre anni, consentire alla Commissione di esercitare un controllo efficace, coinvolgere altri Stati membri nel processo decisionale mediante previa consultazione sui progetti importanti di aiuti all'investimento e garantire un trattamento uniforme e la certezza del diritto⁶². In definitiva, detto regime è inteso a tutelare le imprese siderurgiche stabilite in Germania e in altri Stati membri contro la concorrenza sleale determinata da ingiustificabili aiuti all'investimento nella Germania orientale, e quindi a conseguire un obiettivo fondamentale del Trattato⁶³. Ho spiegato anche le ragioni per le quali il termine di notifica assume una funzione così importante nell'ambito di detto regime⁶⁴.

146. In secondo luogo, contrariamente a quanto sembra supporre la Commissione (apertamente nella causa Germania/Commissione e più implicitamente nella presente fattispecie), il termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, non è stato adottato all'unico scopo di incentivare i servizi di questa ad un'azione efficace e quindi nell'interesse di una delle parti in causa; dalle considerazioni che precedono discende che tale disposizione persegue anzitutto gli interessi di altri Stati membri, delle industrie siderurgiche concorrenti e, in definitiva, dei consumatori e dei contribuenti all'interno della Comunità.

147. Infine, e nella specie si tratta forse dell'aspetto più importante, la violazione del diritto comunitario commessa dalla Commissione è stata manifesta. La violazione è stata manifesta, da un lato, in quanto l'inosservanza di un termine può essere facilmente accertata da tutti gli interessati. Gli atti sono compiuti prima o dopo la sua scadenza. Non vi è spazio per situazioni «grigie», intermedie. (Tali considerazioni valgono anche per il caso in cui il giudice comunitario faccia valere d'ufficio i termini per l'esercizio di azioni dinanzi a sé)⁶⁵. D'altro canto, dopo le sentenze Germania/Commissione e Falck era evidente che la Commissione non poteva più continuare a sostenere fondatamente che i termini di notifica previsti dai successivi codici degli aiuti a favore della siderurgia erano semplicemente indicativi. Se, nonostante due sentenze di segno contrario della Corte, un'istituzione si ostina a ritenere legittima l'autorizzazione degli aiuti notificati dopo la scadenza del termine applicabile, ne risulta compromesso il rispetto della regola di diritto nell'ordinamento giuridico comunitario.

148. Dalle considerazioni che precedono discende che il Tribunale avrebbe dovuto sollevare d'ufficio tale questione in quanto motivo di ordine pubblico. Risulta altresì che la Corte deve esaminare il problema in sede di impugnazione sebbene il Tribunale se ne sia astenuto. Una delle funzioni essenziali dell'impugnazione, che è limitata ai soli punti di diritto, è appunto garantire il rispetto del principio di legalità. Qualora

62 — V. i paragrafi 88 e 93.

63 — V. artt. 3, lett. g), e 4, lett. c), del Trattato.

64 — V. i paragrafi 89 e segg.

65 — V., ad esempio, sentenza 15 gennaio 1987, causa 152/85, Misset/Consiglio (Racc. pag. 223, punto 11); v. altresì sentenza 18 settembre 1997, cause riunite T-121/96 e T-151/96, Administration Services/Commissione (Racc. pag. II-1355, punto 38).

la Corte ritenga che le parti in primo grado ed il Tribunale abbiano ommesso di sollevare un'eccezione fondamentale di ordine pubblico, non può essere rimessa alla volontà di dette parti la scelta di affrontare la questione in sede d'impugnazione. Se è stato «inopportuno» per il Tribunale «lasciar sussistere dubbi circa la validità di [un atto]», sarebbe ancor più inopportuno che la Corte, custode supremo del diritto nell'ordinamento giuridico comunitario, non sollevasse la questione.

diritto in sede d'impugnazione, sancito dalla Corte nella sentenza *Brazzelli Lualdi*⁶⁸, non può riguardare questioni di diritto d'ordine pubblico che, per definizione, devono essere sollevate d'ufficio dalla Corte stessa.

Conseguenze sulla definizione della controversia

149. Quand'anche si adotti un atteggiamento restrittivo quanto alle questioni che possono essere sollevate d'ufficio dalla Corte, quella del termine di notifica, a mio parere, è una questione che può e deve essere sollevata.

151. Le conclusioni cui sono giunto sin qui possono essere riassunte come segue.

150. In primo luogo, il problema è circoscritto esclusivamente ad un punto di diritto. Tutti i fatti pertinenti relativi alla notifica tardiva dell'aiuto sono stati accertati e sono noti alla Corte. In secondo luogo, sollevare tale nuovo problema non avrà per conseguenza una pronuncia ultra petita⁶⁶ o che modifichi illegittimamente l'oggetto del giudizio⁶⁷. In definitiva, la perentorietà del termine giustificherà l'annullamento della decisione impugnata della Commissione e quindi l'accoglimento del ricorso. Il fatto di sollevare tale questione deve pertanto essere tenuto distinto dalla presentazione di una nuova domanda che modifichi l'ambito della controversia quale definito dalle conclusioni. Infine, il divieto fatto alle parti di dedurre nuovi motivi di

152. Il termine di notifica fissato al 30 giugno 1994 dall'art. 6, n. 1, del quinto codice è perentorio. Poiché la decisione impugnata era basata, in parte, sulla tesi secondo cui detto termine era di natura meramente ordinatoria, essa è in contrasto con l'art. 6, n. 1, del quinto codice. La perentorietà del termine costituisce un motivo di ordine pubblico. Pertanto, spetta alla Corte sollevare d'ufficio tale motivo, anche nel caso in cui non sia stato esaminato né dal Tribunale né dalle parti.

153. La prima conseguenza è che occorre annullare la sentenza del Tribunale in quanto esso ha ommesso di sollevare d'ufficio la perentorietà del termine di notifica.

66 — Artt. 113, n. 1, secondo trattino, e 116, n. 1, secondo trattino, del regolamento di procedura.

67 — Artt. 113, n. 2, e 116, n. 2, del regolamento di procedura.

68 — Sentenza citata alla nota 51 (punti 57-59).

154. La seconda conseguenza, posto che sono stati definiti tutti i punti di fatto e di diritto, è che la Corte può definire la causa. Occorre annullare la decisione impugnata in quanto essa è fondata su una motivazione incompatibile con la disposizione inderogabile dell'art. 6, n. 1, del quinto codice. Ai sensi dell'art. 34 del Trattato, la questione va rimessa alla Commissione, la quale deve adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza importa.

155. Per quanto riguarda le spese, occorre rammentare che all'udienza entrambe le parti si sono opposte alla soluzione da me proposta. Sussistono quindi motivi eccezionali ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura. A mio parere, ciascuna parte deve sopportare le proprie spese.

In subordine: la competenza ratione temporis della Commissione ad autorizzare l'aiuto

156. Esaminerò ugualmente, in subordine, i motivi dedotti dalla ricorrente⁶⁹.

157. Con il primo motivo, la ricorrente fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel ritenere che la Commissione, dopo il 31 dicembre 1994, non potesse più pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti regionali all'investimento previsti da regimi generali e destinati ad imprese siderurgiche stabilite nell'ex Repubblica democratica tedesca.

158. Può essere utile rammentare i fatti essenziali. Il governo tedesco ha notificato l'aiuto il 25 novembre 1994. La Repubblica federale di Germania ha versato l'aiuto all'investimento sul conto bancario della ricorrente il 23 dicembre 1994. Il 15 febbraio 1995 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento formale d'esame ai sensi dell'art. 6, n. 4, del quinto codice. L'agevolazione fiscale speciale (Investitionszulage) è stata concessa con due decisioni dell'amministrazione fiscale tedesca del 26 ottobre 1995 e del 9 gennaio 1996.

159. Nella decisione impugnata del 29 maggio 1996, la Commissione ha dichiarato che l'aiuto all'investimento e l'agevolazione fiscale speciale costituivano aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune e vietati ai sensi del Trattato e del codice, e ne ha ordinato la restituzione.

160. La Commissione ha sostenuto anzitutto che, date la natura dei prodotti e la collocazione dell'impresa interessata, l'art. 4, lett. c), del Trattato e l'art. 5 del

69 — V. supra, paragrafo 45.

quinto codice in linea di principio erano applicabili. Ha quindi dichiarato quanto segue:

«Il citato articolo 5 del [quinto] codice degli aiuti alla siderurgia dispone chiaramente che la Commissione può dichiarare compatibili con il mercato comune siderurgico gli aiuti regionali agli investimenti soltanto fino al 31 dicembre 1994, e che dopo tale data essa non dispone più di tale potere.

A partire dal 1° gennaio 1995, il [quinto codice] non autorizzava più a dichiarare compatibili con il mercato comune siderurgico gli aiuti regionali agli investimenti a favore di imprese siderurgiche tedesche, dato che, in base all'articolo 1, paragrafo 1 e all'articolo 5 del medesimo, tale compatibilità con il mercato comune non è più prevista dopo del 31 dicembre 1994, a prescindere dal fatto che, qualora fossero stati notificati entro i termini, gli aiuti potessero beneficiare o meno di un'autorizzazione.

(...)

Poiché, a norma dell'articolo 5 del [quinto codice], la Commissione poteva dichiarare compatibili con il mercato comune gli aiuti regionali agli investimenti soltanto fino al 31 dicembre 1994 e poiché essa non ha potuto pronunciarsi entro tale termine sull'aiuto di Stato notificato, detto aiuto è incompatibile con il mercato comune, a

norma dell'articolo 1, paragrafo 1 del codice degli aiuti alla siderurgia, ed è vietato a norma dell'articolo 4, lettera c) del trattato CECA.

L'aiuto già versato deve essere restituito in quanto è incompatibile con il mercato comune e vietato dal trattato CECA (...).

161. Il Tribunale ha confermato tale analisi e ha dichiarato, a conclusione del punto 41 della sentenza impugnata, che l'art. 5 del codice fissava una data limite alla Commissione per statuire sulla compatibilità di questa categoria di aiuti.

162. Non è semplice definire la portata esatta di tale constatazione fondamentale. Dal punto 46 della sentenza impugnata parrebbe emergere che questa constatazione riguarda in particolare la competenza della Commissione ad esaminare la compatibilità *sostanziale* di un aiuto. Ciò a sua volta significa che nessun aiuto può più essere autorizzato dopo il 31 dicembre 1994 in quanto l'esame della compatibilità sostanziale di un aiuto costituisce la condizione necessaria per la sua approvazione. In ultima analisi, ritengo che la decisione della Commissione e la sentenza del Tribunale siano riducibili ad un'affermazione di base: l'art. 5 implica che un aiuto dev'essere autorizzato prima del 31 dicembre 1994 e che la Commissione non è più competente, dopo detta data, a dichiarare compatibili con il mercato comune dell'acciaio gli aiuti

destinati alle imprese siderurgiche stabilite nei cinque nuovi Länder.

163. La questione, pertanto, è se l'art. 5 debba essere interpretato nel senso che fissa una data limite per l'autorizzazione.

Tenore letterale

164. Ai sensi dell'art. 5, gli aiuti controverti «[p]ossono essere considerati compatibili con il mercato comune fino al 31 dicembre 1994 (...)». Il codice non dice «dichiarati compatibili», espressione che avrebbe potuto far pensare ad un termine di autorizzazione degli aiuti⁷⁰. Né tanto meno dispone: «La Commissione può, sino al 31 dicembre, dichiarare l'aiuto compatibile», il che avrebbe riguardato la procedura piuttosto che il merito. Si può fare un confronto con gli artt. 92 e 93 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 87 e 88 CE), che hanno funto da modello per le disposizioni del codice. Nello stabilire le condizioni sostanziali per la concessione dell'aiuto, l'art. 92, n. 3, dispone «*Possono considerarsi compatibili con il mercato comune (...)»* (il corsivo è mio). Per quanto attiene alla procedura, l'art. 93, n. 3, dispone: «Se [la Commissione] ritiene che un progetto non sia compatibile (...)». Analogamente, l'espressione di cui all'art. 5 del codice «Possono essere considerati compatibili» sembra indicare un

termine relativo alla compatibilità dell'aiuto, piuttosto che un requisito di carattere procedurale. Essa infatti riprende la formulazione di cui all'art. 1, n. 1, «Tutti gli aiuti (...) possono essere considerati aiuti comunitari e pertanto compatibili con il corretto funzionamento del mercato comune (...)». Pertanto, l'art. 5 impone agli Stati membri che chiedono l'approvazione di un aiuto di rispettare, affinché esso possa essere autorizzato, tutti i requisiti procedurali e sostanziali cui è subordinata la sua compatibilità entro il 31 dicembre 1994. L'art. 5 non fissa un termine alla Commissione per autorizzare l'aiuto. Al riguardo, il testo tedesco risulta ancora più chiaro⁷¹.

Antecedenti della norma

165. Gli antecedenti legislativi rafforzano la tesi secondo cui l'art. 5 non fissa una data limite per l'autorizzazione.

166. L'art. 2 del secondo codice, in un contesto analogo, disponeva che «[g]li aiuti (...) possono essere considerati compatibili (...) a condizione che (...) non vengano autorizzati dopo il 1° luglio 1983». Tale formulazione indicava chiaramente l'esistenza di un termine di autorizzazione. Ciò era confermato dal preambolo della decisione della Commissione 19 aprile

70 — Ora, nella decisione impugnata, sub IV, la Commissione ha erroneamente affermato che «a norma dell'articolo 5 (...) la Commissione poteva *dichiarare* compatibili (...) gli aiuti (...) soltanto fino al 31 dicembre» (il corsivo è mio).

71 — Gli aiuti considerati «...können bis zum 31. Dezember 1994 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten (...)».

1985, 1018/85/CECA, recante modifica al secondo codice⁷², secondo cui «gli articoli 2, 5 e 8 [del secondo codice] hanno stabilito dei termini per la notifica, l'autorizzazione ed il versamento degli aiuti».

167. Nei codici successivi, tuttavia, il legislatore comunitario ha sostituito la formula del secondo codice con l'espressione «Possono essere considerati compatibili (...) fino al (...)». A tale riguardo l'art. 5 del quinto codice e l'art. 5 del sesto codice forniscono esempi tipici. Se all'art. 5 del quinto codice il legislatore comunitario avesse inteso fissare un termine per l'autorizzazione degli aiuti, probabilmente avrebbe mantenuto la formula univoca impiegata nel secondo codice.

Interpretazione alla luce dell'economia del codice

168. Al punto 41 della sentenza impugnata, che costituisce il passaggio decisivo, il Tribunale si è basato esclusivamente su un'interpretazione sistematica del codice e, in particolare, sul rapporto tra gli artt. 5, 1

e 6. Dopo avere ampiamente citato i detti articoli, il Tribunale ha dichiarato che:

«(...) Ne deriva necessariamente che agli aiuti cui si riferiva il codice poteva essere data attuazione solo dopo che essi erano stati previamente autorizzati dalla Commissione. In tale misura, come risulta dal rinvio all'art. 5 del codice operato dall'art. 1, n. 3, secondo comma, la scadenza del 31 dicembre 1994, fissata per il pagamento degli aiuti regionali all'investimento, costituiva necessariamente la data limite imposta dall'art. 5 alla Commissione per statuire sulla compatibilità di questa categoria di aiuti».

169. Tale ragionamento non mi sembra persuasivo.

170. In primo luogo, non è chiaro il motivo per il quale il Tribunale faccia valere il rinvio all'art. 5 del codice operato dall'art. 1, n. 3, secondo comma, il quale dispone che «Il termine di scadenza per il pagamento degli aiuti di cui all'articolo 5 è il 31 dicembre 1994 (...)». A mio parere, l'art. 1, n. 3, rinvia all'art. 5 soltanto al fine di definire il campo di applicazione del termine speciale di pagamento in questione. Non vedo per quale motivo questo impiego dell'art. 5 ai fini dell'applicazione di un'altra norma del codice dovrebbe incidere sull'interpretazione dello stesso articolo 5.

72 — GU L 110, pag. 5.

171. Per quanto riguarda gli altri due aspetti del ragionamento seguito nel passaggio sopra citato, essi sembrano viziati sotto il profilo logico.

172. L'art. 1, n. 3, primo comma, dispone che gli aiuti possono essere concessi soltanto in conformità delle procedure dell'articolo 6. L'art. 6, n. 1, prescrive che i progetti intesi ad istituire aiuti devono essere comunicati alla Commissione in tempo utile e l'art. 6, n. 4, ultima frase, dispone che lo Stato membro può dare esecuzione alle misure progettate solo previa approvazione della Commissione e conformandosi alle condizioni da essa stabilite. Queste tre regole sono sintetizzabili in un primo divieto — e sul punto condivide il parere del Tribunale —, ossia che uno Stato membro in linea di principio non può concedere un aiuto senza il previo consenso della Commissione.

173. In forza di un secondo divieto sancito dall'art. 1, n. 3, gli aiuti ai sensi dell'art. 5 in linea di principio non possono essere pagati dopo il 31 dicembre 1994 (ad eccezione delle agevolazioni fiscali speciali).

174. Salvo errori, la lettura combinata di questi due divieti operata dal Tribunale al punto 41 della sentenza impugnata potrebbe essere riformulata come segue. Se l'autorizzazione deve precedere il paga-

mento e se il pagamento dev'essere effettuato entro il 31 dicembre 1994, allora l'autorizzazione non può intervenire dopo il 31 dicembre 1994.

175. Questo sillogismo apparentemente convincente, tuttavia, poggia su premesse errate.

176. Nell'economia del codice, non è la Commissione che ha l'obbligo di autorizzare l'aiuto prima di una determinata data di pagamento, ma è lo Stato membro a dover attendere l'autorizzazione della Commissione prima di concedere l'aiuto.

177. Ne consegue che l'economia del codice può produrre effetti indesiderabili anche in situazioni nelle quali uno Stato membro si sia conformato a tutti i requisiti stabiliti dal codice.

178. Supponiamo ad esempio che un progetto di aiuto sia stato correttamente notificato e che soddisfi le condizioni sostanziali stabilite dal codice. Se in una situazione del genere la Commissione non autorizza l'aiuto notificato prima del 31 dicembre 1994, detto aiuto non può essere concesso se non violando quanto meno uno dei divieti del codice. O, come nella specie, lo Stato membro infrange il primo divieto concedendo l'aiuto prima della sua approvazione, oppure attende

l'approvazione e corre in tal modo il rischio di violare il secondo divieto pagando l'aiuto dopo la scadenza stabilita dall'art. 1, n. 3, secondo comma.

179. L'elemento decisivo, vale a dire il fatto che la Commissione autorizzi un aiuto prima o dopo la scadenza prevista per il pagamento, dipende interamente dalla sua capacità amministrativa e/o dalla sua volontà di pronunciarsi prima del 31 dicembre 1994. Ciò in pratica significa che, con la propria inerzia, la Commissione può costringere uno Stato membro a violare il codice anche qualora esso abbia rispettato tutte le condizioni ivi stabilite.

180. Nella situazione appena descritta, è indubbio che la Commissione sia tenuta ad autorizzare l'aiuto, in quanto l'unico vizio che ne inficia la regolarità è conseguenza del ritardo della stessa Commissione. Tale conseguenza implica a sua volta che, in molti casi, la Commissione dovrà adottare decisioni di autorizzazione dopo il 31 dicembre 1994. Ho già sottolineato quanto possa essere difficile per la Commissione pronunciarsi entro un termine di sei mesi sui progetti di aiuti notificati⁷³. Tale difficoltà potrebbe costituire uno dei motivi per cui gli attuali codici degli aiuti a favore della siderurgia non fissano più termini per l'autorizzazione.

181. Dalle considerazioni che precedono discende anche che interpretare l'art. 5 nel

senso che esso fissa un termine di autorizzazione avrebbe conseguenze incongrue. La Commissione sarebbe in grado di determinare la propria competenza *ratione temporis* semplicemente scegliendo di pronunciarsi sull'aiuto considerato prima o dopo il 31 dicembre 1994. Il diritto di uno Stato membro di concedere un aiuto sarebbe in definitiva subordinato alle risorse di cui dispone l'amministrazione per adottare una decisione o, peggio ancora, alla sua buona volontà. Interpretare l'art. 5 nel modo suggerito dalla Commissione e dal Tribunale significherebbe stabilire un termine la cui scadenza comporterebbe gravi conseguenze per le parti, che non hanno alcuna possibilità di incidere sulla sua osservanza. Questo può essere un altro motivo per cui il secondo codice è stato il primo e l'ultimo che abbia comportato un vero e proprio termine di scadenza per l'autorizzazione.

182. Si potrebbe sostenere che occorre interpretare l'art. 5 nel senso che esso fissa un termine per l'autorizzazione quanto meno nei casi in cui l'aiuto sia stato notificato dopo il 30 giugno 1994, e quindi dopo la scadenza del termine di notifica.

183. Tuttavia, nulla nel codice autorizza a ritenere che l'art. 5 possa essere interpretato in due modi diversi a seconda che l'aiuto sia stato notificato prima o dopo una certa data. In realtà sarebbe ancor meno giustificato considerare l'art. 5 come una norma che fissa un termine di autorizzazione quando i termini siano stati abbreviati da un ritardo nella notificazione dell'aiuto. A mio parere, il postulato della Commissione quanto all'esistenza di un

73 — V. supra, paragrafo 89.

termine per l'autorizzazione sembra in realtà una soluzione inadeguata al problema del tutto diverso della tardività della notifica.

tempo utile e, in linea di principio, non concedere aiuti dopo il 31 dicembre 1994.

Argomenti teleologici

184. Ai termini del preambolo del quinto codice, gli aiuti regionali all'investimento hanno carattere di deroga e sarebbe «ingiustificato mantenerli oltre il periodo utile per consentire l'ammodernamento degli impianti in oggetto, valutato in tre anni»⁷⁴. L'obiettivo perseguito dal codice in materia di aiuti all'investimento è pertanto che gli *investimenti* sovvenzionati, destinati all'ammodernamento degli impianti siderurgici, siano effettuati prima della fine del 1994. Ciò è confermato dalle norme applicabili all'agevolazione fiscale speciale (Investitionszulage), che, in virtù della legislazione fiscale tedesca, viene concessa dopo l'attuazione dell'investimento. Il pagamento di questo tipo di aiuto è autorizzato fino al 31 dicembre 1995 (art. 1, n. 3).

186. Per converso, il fatto che, per esempio a causa di difficoltà amministrative, la Commissione autorizzi l'aiuto il 1° gennaio 1995 anziché il 31 dicembre 1994 non fa alcuna differenza ai fini del conseguimento di tale obiettivo. Soltanto la data in cui vengono effettuati gli investimenti è importante rispetto agli effetti dell'aiuto sulla concorrenza, e non la data in cui la Commissione si pronuncia sulla compatibilità dell'aiuto.

187. Concludo pertanto nel senso che la Corte, qualora non condivida la soluzione proposta sopra, dovrebbe accogliere il primo motivo della ricorrente ed annullare la sentenza del Tribunale e la decisione impugnata. La Commissione dovrebbe quindi, ai sensi dell'art. 34 del Trattato, adottare i provvedimenti necessari ed essere condannata alla spese.

185. Per conseguire tale obiettivo, è importante che gli Stati membri adempiano gli obblighi ad essi incombenti ai sensi del codice. Ad essi spetta notificare l'aiuto in

188. Poiché concludo nel senso che il primo motivo della ricorrente è fondato, è superfluo esaminare gli altri motivi, dedotti soltanto in via subordinata.

74 — V. il preambolo del quinto codice, citato alla nota 2, undicesimo 'considerando'.

Conclusione

189. Ho sostenuto in via principale che la Corte dovrebbe basarsi sul mancato rispetto del perentorio termine di notifica di cui all'art. 6, n. 1, del quinto codice da parte della Commissione. La soluzione della controversia fondata su questo primo argomento sembra differire da quella proposta in subordine soltanto per quanto riguarda la decisione relativa alle spese. Come ho già rilevato, tuttavia, i provvedimenti che la Commissione dovrà adottare ai sensi dell'art. 34 del Trattato, e quindi la definizione della causa, dipenderanno in definitiva dall'argomento accolto.

190. Concludo pertanto proponendo alla Corte di:

- «—annullare la sentenza 31 marzo 1998, causa T-129/96, Preussag Stahl/Commissione;
- annullare la decisione della Commissione 29 maggio 1996, 96/544/CECA; relativa agli aiuti di Stato a favore della società Walzwerk Ilsenburg GmbH.
- condannare la ricorrente e la Commissione a sopportare le proprie spese; e
- condannare il governo tedesco a sopportare le proprie spese».