

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

F. G. JACOBS

presentate l' 11 dicembre 2003<sup>1</sup>

1. Oggetto del presente procedimento, promosso ex art. 230 CE, è la domanda della Commissione di annullare la decisione del Consiglio 2002/114/CE<sup>2</sup>.

2. Tale decisione (in prosieguo: il «provvedimento impugnato») è stata adottata ai sensi dell'art. 88, n. 2, terzo comma, CE, in base al quale il Consiglio può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di uno Stato membro, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Il provvedimento impugnato autorizza il Portogallo ad effettuare, a favore di un gruppo di allevatori portoghesi di suini, pagamenti di importo equivalente a quello di un aiuto che tali allevatori avevano già percepito, ma che erano stati costretti a restituire in forza di decisioni<sup>3</sup> con le quali la Commissione aveva dichiarato il suddetto aiuto incompatibile con il mercato comune.

3. A quanto sembra, il provvedimento impugnato non è l'unica decisione recente del Consiglio basata sulla procedura fissata all'art. 88, n. 2, terzo comma, CE, volta ad autorizzare un aiuto che mira a risarcire i suoi beneficiari per essere stati costretti a restituire un altro aiuto oggetto di una precedente decisione negativa della Commissione<sup>4</sup>. La causa in oggetto pertanto offre alla Corte l'opportunità di accertare se il Consiglio, utilizzando in tal modo i propri poteri, abbia agito conformemente al sistema istituito dal Trattato per il controllo degli aiuti di Stato.

### Contesto normativo

4. L'art. 87, n. 1, CE, stabilisce che «[s]alvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Decisione del Consiglio 21 gennaio 2002, concernente l'autorizzazione alla concessione di un aiuto da parte del governo del Portogallo agli allevatori portoghesi di suini beneficiari delle misure concesse nel 1994 e 1998 (GU L 43, pag. 18).

3 — Decisione della Commissione 25 novembre 1999, 2000/200/CE, relativa al regime di aiuti attuato dal Portogallo per lo sdebitamento delle imprese nel settore dell'allevamento intensivo ed il rilancio della suinicoltura (GU L 66, pag. 20), e decisione della Commissione 4 ottobre 2000, 2001/86/CE, relativa al regime di aiuti a cui il Portogallo ha dato esecuzione nel settore suinicolo (GU L 29, pag. 49).

4 — V. decisione del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/257/CE, relativa agli aiuti concessi in Italia dalla RIBS SpA ai sensi delle disposizioni della legge nazionale n. 700 del 19 dicembre 1983 relative al risanamento del settore della barbabietola da zucchero (GU L 79, pag. 38).

talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Il n. 2 del medesimo articolo specifica quali sono le categorie di aiuti compatibili con il mercato comune, mentre il n. 3 indica le categorie di aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato comune.

6. L'art. 88, n. 2, terzo e quarto comma, dispone quanto segue:

«A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 o ai regolamenti di cui all'articolo 89, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

5. Il Trattato attribuisce alla Commissione un ruolo di primo piano nel controllare e vigilare sulla concessione di aiuti da parte degli Stati membri. L'art. 88, n. 1, CE, stabilisce che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, «procede (...) all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati». Ai sensi del n. 2, primo comma, del medesimo articolo, la Commissione ha il potere e l'obbligo di valutare la compatibilità di un aiuto con l'art. 87 e, in caso di incompatibilità, di decidere «che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo» entro un termine da essa fissato. Ai sensi dell'art. 88, n. 3, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti, e non possono dare esecuzione alle misure progettate prima che la Commissione abbia emanato una decisione conformemente all'art. 88, n. 2, primo comma. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione, l'art. 88, n. 2, secondo comma, consente alla Commissione o a qualsiasi altro Stato interessato di adire direttamente la Corte di giustizia.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera».

7. L'art. 89 conferisce al Consiglio il potere di stabilire regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 87 e 88. In forza di tale potere, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 659/1999, che reca modalità di esecuzione relative alle procedure da seguire nell'applicazione dell'art. 88 CE<sup>5</sup>.

5 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 88 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

8. Ai sensi dell'art. 36 CE, le regole di concorrenza contenute nel Trattato, comprese quelle relative agli aiuti di Stato, sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio nelle normative relative all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, adottate ex art. 37 CE.

9. L'art. 21 del regolamento (CEE) del Consiglio, 29 ottobre 1975, n. 2759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine<sup>6</sup>, stabilisce che fatte salve disposizioni contrarie del regolamento stesso, le disposizioni del Trattato in tema di aiuti di Stato si applicano alla produzione e al commercio dei suini e delle carni suine.

### **Contesto di fatto e provvedimento impugnato**

10. Nel 1994 e nel 1999 il Portogallo concedeva un aiuto a favore del suo settore suinicolo (in prosieguo: l'«aiuto originario»). Nel 1994 l'aiuto veniva notificato alla Commissione; nel 1999 esso veniva notificato ma attuato prima che la Commissione decidesse circa la sua compatibilità con il mercato comune.

11. Con le decisioni 25 novembre 1999, 2000/200/CE, e 4 ottobre 2000, 2001/86/CE (in prosieguo: le «decisioni della Commissione»)<sup>7</sup> la Commissione dichiarava la maggior parte dell'aiuto originario incompatibile con il mercato comune e ne ordinava la restituzione.

12. Il 21 gennaio 2002, facendo seguito ad una richiesta del governo portoghese, il Consiglio adottava il provvedimento impugnato, che dichiarava compatibile con il mercato comune un aiuto, concesso dal Portogallo a favore degli allevatori di suini che avevano beneficiato dell'aiuto originario, «equivalente agli importi che tali beneficiari dovranno restituire» in forza delle decisioni della Commissione.

13. Il tredicesimo e il quattordicesimo 'considerando' contengono la seguente giustificazione del provvedimento impugnato:

«(...) [i]l rimborso degli aiuti [originari] compromette la vitalità economica di numerosi beneficiari, e avrebbe un impatto sociale molto negativo in determinate regioni, dato che il 50% del patrimonio suino è concentrato in meno del 5% del territorio.

6 — GU L 282, pag. 1.

7 — Cit. alla nota 3.

Sussistono dunque circostanze eccezionali che permettono di considerare l'aiuto in questione, a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria a rimediare alla situazione di squilibrio constatata, compatibile con il mercato comune, alle condizioni previste dalla presente decisione».

la Commissione alle spese. Il governo portoghese è intervenuto a sostegno del Consiglio. Anche il governo francese aveva presentato istanza di intervento, ma solo successivamente allo scadere del termine di cui all'art. 93, n. 1, del regolamento di procedura della Corte. Ai sensi dell'art. 93, n. 7, il governo francese era pertanto autorizzato a presentare osservazioni nel corso della fase orale della procedura, qualora questa avesse avuto luogo. Nel caso di specie, non è stata richiesta un'udienza e pertanto essa non si è tenuta.

### **Procedimento e argomenti delle parti**

14. Nel ricorso presentato ex art. 230 CE, la Commissione chiede che la Corte voglia annullare il provvedimento impugnato e condannare il Consiglio al pagamento delle spese. Secondo la Commissione, in sostanza, il Consiglio non aveva diritto di adottare il provvedimento, considerate le decisioni da essa emanate in merito all'aiuto originario. La Commissione sostiene che, agendo in tal modo, il Consiglio avrebbe ecceduto le proprie competenze, abusato dei propri poteri e violato il Trattato e i principi generali del diritto comunitario. In subordine, la Commissione sostiene che il Consiglio ha commesso un manifesto errore di valutazione, ritenendo sussistenti le circostanze eccezionali di cui all'art. 88, n. 2, terzo comma, CE. In ulteriore subordine, la Commissione asserisce che il provvedimento impugnato non è adeguatamente e correttamente motivato.

15. Il Consiglio chiede che la Corte voglia dichiarare il ricorso infondato e condannare

16. Il Consiglio e il governo portoghese sostengono, in via principale, che il provvedimento impugnato si riferisce ad un aiuto nuovo, e che sotto il profilo giuridico esso lascia quindi intatte le precedenti decisioni della Commissione e non è da esse pregiudicato.

### **Individuazione dei punti da esaminare**

17. Tenuto conto degli argomenti delle parti, occorre prendere in considerazione i seguenti punti da esaminare:

- se il Consiglio, in forza dell'art. 88, n. 2, terzo comma, possa adottare una decisione relativa ad un aiuto che in precedenza abbia costituito oggetto di una decisione negativa della Commissione;

- se il Consiglio possa comunque autorizzare aiuti aventi per oggetto e per effetto di agevolare i beneficiari a restituire aiuti che abbiano in precedenza costituito oggetto di una decisione negativa della Commissione;
- se il Consiglio abbia compiuto un errore manifesto quando ha ritenuto che circostanze eccezionali giustificassero l'adozione del provvedimento impugnato;
- se il provvedimento impugnato sia adeguatamente e correttamente motivato.

**Se il Consiglio possa adottare una decisione relativa ad un aiuto che in precedenza abbia costituito oggetto di una decisione negativa della Commissione**

18. La Commissione espone una serie di argomenti analoghi per dimostrare che, una volta che essa abbia deciso contro un determinato aiuto, il Consiglio non può adottare una decisione di senso contrario. A mio parere, tra gli argomenti da essa presentati quelli di maggiore importanza sono i seguenti quattro. In primo luogo, spetta alla Commissione la competenza primaria a stabilire la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, mentre l'analogo potere del Consiglio ha carattere eccezionale e dovrebbe essere interpretato in modo restrittivo. In secondo luogo, la

procedura descritta con riferimento al suddetto potere ha un senso solo sul presupposto che la Commissione debba ancora emanare una decisione. Altrimenti, non si vede perché la Commissione dovrebbe sospendere le proprie indagini per un periodo di tre mesi in seguito a una richiesta presentata da uno Stato membro al Consiglio. In terzo luogo, se il Consiglio potesse scavalcare la Commissione, vi sarebbe il rischio di un conflitto tra il controllo della Commissione esercitato dai giudici comunitari e quello esercitato dal Consiglio. In quarto luogo, ne deriverebbe anche una perdita di certezza del diritto.

19. Gli argomenti della Commissione sul primo punto mi sembrano convincenti.

20. A mio avviso, è evidente che, come sostenuto dalla Commissione, il rapporto tra le competenze conferite al Consiglio e alla Commissione dall'art. 88, n. 2, dev'essere disciplinato in base al principio di prelazione, per cui una volta che una delle due istituzioni abbia deciso a favore della compatibilità di un determinato aiuto, l'altra non può più pronunciarsi in merito allo stesso aiuto.

21. Ritengo che tale principio emerga chiaramente dalla lettera del Trattato. Senza di

esso, non avrebbe senso imporre alla Commissione, come prescritto dall'art. 88, n. 2, terzo e quarto comma, di sospendere le proprie indagini per un periodo di tre mesi mentre il Consiglio valuta la richiesta di uno Stato membro<sup>8</sup>. Questo periodo di tre mesi non servirebbe a tutelare la libertà del Consiglio di decidere in merito ad un aiuto né ad imporre un termine entro il quale il Consiglio debba agire, dato che quest'ultimo manterrebbe il suo potere di agire, a quanto pare indefinitamente, anche dopo che la Commissione si fosse pronunciata.

22. Tale principio inoltre è conforme all'obiettivo generale delle disposizioni del Trattato in materia miranti a garantire un controllo effettivo ed imparziale sugli aiuti di Stato. Il compito di vigilare sulle attività degli Stati membri è svolto in modo più adeguato dalla Commissione che non dal Consiglio, il quale è composto dei rappresentanti degli Stati stessi. Per questo alla Commissione è stata attribuita la responsabilità primaria per accertare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune<sup>9</sup>. Il potere del Consiglio è invece soggetto ai limiti procedurali di cui è stato trattato nel paragrafo precedente ed è esplicitamente

circoscritto a circostanze eccezionali. Se il Consiglio potesse ribaltare in qualsiasi momento una decisione negativa della Commissione, ne risulterebbe evidentemente vanificata la distribuzione di responsabilità in tal modo configurata dal Trattato.

23. Senza il suddetto principio, vi sarebbe a mio avviso un serio rischio di conflitto tra una decisione del Consiglio basata sull'art. 88, n. 2, terzo comma, e una pronuncia dei giudici comunitari relativa ad una precedente decisione della Commissione. Qualora il Consiglio mantenesse il suo potere di agire per un periodo di tempo indefinito dopo la pronuncia della Commissione in merito alla compatibilità di un aiuto, esso potrebbe intervenire soltanto dopo l'avvio o la conclusione, dinanzi ai giudici comunitari, di procedimenti aventi ad oggetto una precedente decisione della Commissione<sup>10</sup>. Come ha detto l'avvocato generale Mayras, è certo «impensabile che gli autori del trattato abbiano potuto ammettere l'eventualità di un conflitto tra una decisione del Consiglio, basata sulla valutazione di circostanze eccezionali, che giustifichino una deroga all'art. [87], ed una sentenza della Corte, la quale non può basarsi che su un'autonoma interpretazione della stessa disposizione del Trattato»<sup>11</sup>.

8 — Allo stesso risultato finale è giunto l'avvocato generale Mayras nelle conclusioni presentate per la sentenza 19 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Germania (Racc. pag. 813, in particolare pag. 835, seconda colonna). V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas per la sentenza 19 febbraio 1998, causa C-309/95, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-655, paragrafo 45).

9 — Il ruolo primario della Commissione al riguardo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte, che ha negato il potere dei giudici nazionali di valutare la compatibilità di un aiuto con il mercato comune. V. sentenza 21 novembre 1991, causa C-354/90, FNCEPA/Francia (Racc. pag. I-5505, punto 14).

10 — Detti procedimenti potrebbero assumere la forma di ricorsi ex art. 230, o potrebbero derivare da una domanda presentata dalla Commissione o da un altro Stato interessato, ai sensi dell'art. 88, n. 2, secondo comma.

11 — Cit. alla nota 8, pag. 835, seconda colonna.

24. Mi sembra inoltre che un principio di prelazione sia necessario per garantire la certezza del diritto. Senza tale principio, il Consiglio potrebbe ribaltare una decisione della Commissione apparentemente in qualunque momento e, come il presente procedimento dimostra, potenzialmente anche molto tempo dopo la sua adozione<sup>12</sup>. Tale possibilità introdurrebbe un notevole grado di incertezza nelle relazioni tra la Commissione, gli Stati membri e i beneficiari degli aiuti di Stato. Questi ultimi sarebbero fortemente incentivati a sospendere la restituzione degli aiuti illegittimi e a concentrare invece i propri sforzi nell'esercitare pressioni sullo Stato interessato affinché presenti richieste al Consiglio. Tale aiuto, recuperato in forza di un'azione dello Stato membro o dell'ingiunzione di un giudice nazionale, potrebbe in seguito essere restituito ai beneficiari. Nel frattempo, potrebbero anche essere stati accordati risarcimenti danni a favore di concorrenti.

25. I termini specificati nel Trattato (dall'art. 230, quinto comma, per i ricorsi diretti, ad esempio, e, nel contesto presente, dall'art. 88, n. 2, quarto comma) sono diretti appunto a ridurre al minimo il periodo di incertezza delle parti riguardo alla loro posizione di diritto. Non credo che gli autori del Trattato intendessero conferire al Consiglio un potere, illimitato nel tempo, di ribaltare una decisione negativa della Commissione nel settore degli aiuti di Stato.

26. La principale soluzione prospettata dal Consiglio e dal governo portoghese consiste nel sostenere che il provvedimento impugnato non era diretto ad autorizzare l'aiuto originario, ma era invece riferito ad un nuovo e differente aiuto. Mi occuperò di tale argomento in occasione dell'esame del secondo punto da esaminare. Entrambe le suddette parti, però, adducono anche argomenti per contestare la posizione della Commissione in merito al primo punto da esaminare.

27. Il Consiglio sostiene che il potere ad esso conferito dall'art. 88, n. 2, è limitato solo dal requisito relativo alle circostanze eccezionali. Sotto questo profilo, il periodo di tre mesi indicato nel quarto comma serve a sospendere le indagini della Commissione, ma non ha alcuna conseguenza per il Consiglio.

28. Quest'ultimo inoltre sostiene che il principio della prelazione invocato dalla Commissione è in contrasto con l'art. 7, n. 1, CE, ai sensi del quale ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal Trattato, in quanto esso subordinerebbe la competenza di un'istituzione al fatto che un'altra istituzione sia disposta e pronta ad agire per prima.

<sup>12</sup> — Il provvedimento impugnato è stato adottato il 21 gennaio 2002, ossia due anni dopo la prima delle decisioni della Commissione.

29. Infine, il Consiglio sottolinea che di solito, in caso di atti normativi incompatibili che non sono soggetti a gerarchie formali, l'atto posteriore prevale su quello precedente e non il contrario.

dipendere dal fatto che vi sia stato o meno un precedente atto di un'altra istituzione. Questa è una caratteristica fondamentale dell'iter legislativo delineato nel Trattato.

30. Le argomentazioni del Consiglio non mi persuadono.

31. Come ho già chiarito<sup>13</sup>, non capisco quale sarebbe lo scopo del termine di tre mesi indicato nell'art. 88, n. 2, quarto comma, se la decisione della Commissione, una volta pronunciata, non impedisse al Consiglio di decidere sulla stessa materia. Pertanto, non posso concordare sul fatto che l'unico limite al potere del Consiglio in base al terzo comma sia la sussistenza di circostanze eccezionali.

33. Infine, non mi è chiaro il fatto che il principio *lex posterior derogat priori* si applichi nel contesto in esame, riguardante due decisioni relative alle medesime circostanze e non due atti normativi contrastanti. In ogni caso, per le ragioni esposte in precedenza, ritengo che sussistano invece buoni motivi per applicare il principio della prelazione<sup>14</sup>.

32. Inoltre, non ritengo che il principio della prelazione sia in qualche modo in contrasto con il principio dell'attribuzione delle competenze, sancito dall'art. 7, n. 1, CE. A mio avviso, la competenza del Consiglio ex art. 88, n. 2, terzo comma, risulta solo sul presupposto che la Commissione debba ancora pronunciarsi in merito allo stesso aiuto. Non vi è alcuna ragione per cui la competenza di un'istituzione non debba

34. Il governo portoghese deduce un ulteriore argomento. A suo giudizio, il fatto che l'art. 88, n. 2, terzo comma, contenga il riferimento ad un aiuto «istituito» da uno Stato dimostrerebbe che la disposizione riguarda aiuti sui quali la Commissione ha già preso una posizione, considerato che in base all'art. 88, n. 3, lo Stato non può aver accordato l'aiuto prima che la Commissione si sia pronunciata definitivamente su di esso. Ex hypothesi, la decisione della Commissione sarebbe negativa, poiché altrimenti lo Stato non avrebbe bisogno di rivolgersi al Consiglio.

13 — V. supra, paragrafo 21.

14 — V. paragrafi 20-25.

35. Questo argomento non mi persuade.

suddetto aiuto era quindi necessaria una nuova valutazione ex art. 87, n. 2, che nella fattispecie è stata operata dal Consiglio con l'adozione del provvedimento impugnato.

36. Come sostiene la Commissione, il fatto che l'art. 88, n. 2, terzo comma, si riferisca ad un aiuto istituito dallo Stato può essere inteso come relativo ad un aiuto illegittimo (concesso senza notifica oppure dopo essere stato notificato, ma prima di una decisione positiva da parte della Commissione), oppure ad un aiuto esistente (per il quale non vi è bisogno di notifica o di autorizzazione prima della sua attuazione). Un'interpretazione di questo tipo non comporta la necessità di una precedente decisione della Commissione sull'aiuto. Per i motivi già esposti, qualunque diversa interpretazione mi sembra incompatibile tanto con la lettera quanto con lo spirito dell'art. 88, n. 2.

38. Secondo il Consiglio, riferendosi ad un nuovo aiuto il provvedimento impugnato non incide sullo status giuridico delle decisioni della Commissione, che rimangono valide ed efficaci. Di conseguenza, il supposto principio di prelazione non è applicabile al provvedimento impugnato.

**Se il Consiglio possa autorizzare un aiuto che abbia per oggetto e per effetto di agevolare i beneficiari a restituire un aiuto che in precedenza sia stato oggetto di una decisione negativa della Commissione**

39. Il Consiglio ritiene irrilevante per la sua analisi giuridica il fatto che i beneficiari dell'aiuto autorizzato con il provvedimento impugnato coincidano in parte con quelli dell'aiuto originario, che l'effetto del provvedimento impugnato fosse quello di compensare alcune delle conseguenze finanziarie derivanti dalle restituzioni disposte dalle decisioni della Commissione o che il suo oggetto fosse più o meno simile a quello dell'aiuto originario.

37. Secondo il Consiglio e il governo portoghese, il provvedimento impugnato non si riferisce all'aiuto originario, che ha costituito oggetto delle decisioni della Commissione, bensì ad un aiuto nuovo, che implica una normativa diversa, un distinto trasferimento di risorse e criteri autonomi in merito all'attribuzione e al versamento. Per il

40. Secondo il Consiglio, la possibilità di decisioni divergenti relative a progetti di aiuto successivi a favore degli stessi beneficiari è esplicitamente prevista dall'art. 11,

n. 2, terzo comma, del regolamento n. 659/1999<sup>15</sup>, ai sensi del quale «[la] Commissione può autorizzare [uno] Stato membro ad abbinare il recupero [di un] aiuto [soggetto ad un'ingiunzione di recupero a titolo provvisorio] alla corresponsione di un aiuto di emergenza all'impresa in questione». Tale possibilità deriva inoltre dalla sentenza TWD<sup>16</sup>, con la quale la Corte ha affermato la validità di una decisione della Commissione che dichiarava un nuovo aiuto compatibile con il mercato comune, purché l'aiuto preventivamente vietato da un'altra decisione fosse debitamente recuperato.

41. Questa possibilità, secondo il Consiglio, è semplicemente logica, dato che difficilmente una decisione negativa riferentesi ad un determinato aiuto potrà essere sufficiente ad impedire ogni successivo aiuto al medesimo beneficiario in un futuro più o meno lontano. In effetti, la Corte ha riconosciuto la necessità di esaminare ciascun aiuto individualmente, quando ha disapplicato il principio «una sola volta per tutte» nel contesto degli aiuti alla ristrutturazione, affermando che detto principio «non consentirebbe alla Commissione di verificare, in ciascun caso particolare, se un progetto di aiuto alla ristrutturazione sia indispensabile ai fini della realizzazione degli obiettivi del Trattato»<sup>17</sup>.

42. Gli argomenti del Consiglio non mi persuadono.

43. È ovvio che una decisione negativa della Commissione non è sufficiente ad impedire che aiuti successivi a favore degli stessi beneficiari possano essere dichiarati compatibili con il mercato comune<sup>18</sup>.

44. Tuttavia, il provvedimento impugnato mira ad autorizzare un aiuto che è, a mio giudizio, chiaramente e semplicemente diretto a compensare i beneficiari dell'aiuto originario per averlo dovuto restituire. L'aiuto consentito ai sensi dell'art. 1 del provvedimento viene definito come «equivalente agli importi che [i] beneficiari [dell'aiuto originario] dovranno restituire in virtù [delle decisioni della Commissione]». Come chiarito dal tredicesimo 'considerando' del provvedimento impugnato, le difficoltà specifiche che detto provvedimento mira a risolvere derivano dall'obbligo, gravante sui beneficiari del nuovo aiuto, di rimborsare l'aiuto originario. Il provvedimento impugnato ha pertanto l'effetto di controbilanciare, per quanto possibile, le conseguenze finanziarie delle decisioni della Commissione.

45. Come quest'ultima fa correttamente osservare, se potesse adottare una decisione che autorizzi la concessione di un aiuto avente per oggetto e per effetto di risarcire i beneficiari per essere stati costretti a restituire un aiuto precedente, il Consiglio potrebbe facilmente aggirare il principio

15 — Cit. alla nota 5.

16 — Sentenza 15 maggio 1997, causa C-355/95 (Racc. pag. I-2549).

17 — Sentenza 23 novembre 2000, causa C-441/97 P, *Wirtschaftsvereinigung Stahl* (Racc. pag. I-10293, punto 55).

18 — V., al riguardo, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Mayras con riferimento alla sentenza 12 ottobre 1978, causa 156/77, *Commissione/Belgio* (Racc. pag. 1881, in particolare pag. 1991, prima colonna).

della prelazione sul quale a mio parere, per le ragioni esposte in precedenza, deve basarsi il rapporto tra le competenze attribuite dall'art. 88, n. 2, CE.

46. Ritengo pertanto che il Consiglio non possa emanare, in forza dell'art. 88, n. 2, terzo comma, una decisione volta ad autorizzare un nuovo aiuto avente per oggetto e per effetto di rendere meno onerose per suoi i beneficiari le spese conseguenti al rimborso di un altro aiuto che essi siano tenuti a restituire in forza di una precedente decisione della Commissione.

47. Alla luce delle conclusioni cui sono giunto riguardo alle prime due questioni, ritengo che il provvedimento impugnato debba essere annullato in quanto il Consiglio non aveva competenza ad agire come ha fatto ed ha pertanto violato anche l'art. 88, n. 2, terzo comma. Non occorre prendere in esame gli altri argomenti di diritto, relativi ad uno sviamento di potere o alla violazione di altre disposizioni o principi di diritto comunitario, dal momento che coincidono con i motivi già esaminati e, se fondati, porterebbero allo stesso risultato di questi ultimi.

48. L'orientamento da me proposto nel presente caso non compromette, a mio

avviso, la libertà di uno Stato membro di presentare richieste, né pregiudica il potere del Consiglio di emanare una decisione ex art. 88, n. 2, terzo comma. Nel corso delle indagini su un determinato aiuto effettuate in base all'art. 88, n. 2, la Commissione deve comunicare i propri dubbi allo Stato membro interessato. Detto Stato disporrà quindi di un preavviso sufficiente per presentare, se vuole, il problema al Consiglio, prima che la Commissione si pronunci in modo definitivo<sup>19</sup>. Inoltre, se uno Stato membro non è soddisfatto dalle decisioni della Commissione, una volta adottate, a mio avviso la strada migliore da seguire per esso è di avviare un procedimento giurisdizionale ex art. 230 entro il termine specificato.

49. Nonostante le mie conclusioni di cui sopra, suggerisco di prendere in esame anche gli argomenti addotti in subordine dalla Commissione: in particolare, il fatto che il Consiglio avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione quando ha considerato sussistenti circostanze eccezionali sufficienti a giustificare il ricorso alla procedura di cui all'art. 88, n. 2, terzo comma, e, inoltre, il fatto che esso non avrebbe presentato motivazioni sufficienti a sostegno del provvedimento impugnato.

19 — Nel procedimento in esame, per quanto riguarda le decisioni della Commissione, citate alla nota 3, v. le decisioni con cui la Commissione ha avviato la procedura ex art. 88, n. 2 (GU 1998, C 83, pag. 5 e GU 1999, C 220, pag. 19). Per la posizione attuale, v. gli artt. 4, n. 4, e 6, n. 1, del regolamento n. 659/1999, cit. alla nota 5.

**Se il Consiglio abbia commesso un errore manifesto nel considerare sussistenti circostanze eccezionali che giustificavano l'adozione del provvedimento impugnato**

chiamato a valutare una situazione economica complessa. La complessità del suo compito può essere ancor più accentuata nel settore agricolo. Detto ciò, ritengo che debbano essere posti taluni limiti alla discrezionalità del Consiglio.

50. La Commissione sostiene, in subordine, che il Consiglio avrebbe commesso un manifesto errore di valutazione quando ha considerato che le difficoltà per i beneficiari dell'aiuto originario derivanti dall'obbligo di rimborsare detto aiuto costituivano di per sé una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 88, n. 2, terzo comma.

51. Per giungere a tale conclusione, espressa al quattordicesimo 'considerando' del provvedimento impugnato, il Consiglio ha tenuto conto, al tredicesimo 'considerando', del fatto che un rimborso dell'aiuto originario avrebbe compromesso la vitalità economica di numerosi beneficiari e avrebbe avuto un impatto sociale molto negativo in determinate regioni, dato che il 50% del patrimonio suino del Portogallo è concentrato in meno del 5% del suo territorio.

52. Non ho alcun dubbio sul fatto che il Consiglio goda di un sostanziale margine di discrezionalità nello stabilire se e quando sussistano circostanze eccezionali che lo giustifichino ad autorizzare un determinato aiuto<sup>20</sup>. In tale contesto, il Consiglio è

53. La Commissione afferma correttamente che il rimborso di un aiuto illegittimamente pagato prima di una decisione negativa da essa emanata è una conseguenza del tutto normale e logica di un accertamento della sua incompatibilità con il mercato comune. La Corte ha ripetutamente dichiarato che la Commissione può disporre la restituzione di un aiuto quando pronuncia una decisione negativa<sup>21</sup>. Ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 659/1999<sup>22</sup>, la Commissione è ora tenuta ad imporre il recupero di un aiuto a seguito di una decisione negativa, salvo che ciò non sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. Il recupero dell'aiuto serve a ripristinare la situazione preesistente, eliminando la distorsione della concorrenza derivante dall'aiuto di cui trattasi. Esso costituisce pertanto una caratteristica necessaria e fondamentale del sistema comunitario per il controllo degli aiuti di Stato.

54. Inoltre, a mio giudizio, le difficoltà che le imprese possono incontrare nel rimborsare

20 — V., per esempio, sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punti 18, 19, 24 e 25).

21 — V., per esempio, sentenza nella causa 70/72, cit. alla nota 8, punto 13.

22 — Cit. alla nota 5.

gli aiuti non possono essere in alcun modo qualificate come eccezionali. Come dichiarato dalla Corte, una volta disposto dalla Commissione, il recupero dell'aiuto dev'essere eseguito dallo Stato interessato, anche se può portare al fallimento dell'impresa alla quale esso è stato erogato<sup>23</sup>. L'unica difesa possibile per lo Stato membro è l'assoluta impossibilità da parte sua di recuperare l'aiuto.

55. Di conseguenza, a mio giudizio il Consiglio, nell'adottare il provvedimento impugnato, ha commesso un errore manifesto di valutazione quando ha considerato che esistevano circostanze eccezionali a causa delle difficoltà economiche incontrate dai beneficiari dell'aiuto originario nel restituire detto aiuto.

56. È vero che il Consiglio può, naturalmente, giustificare il proprio intervento invocando circostanze economiche e sociali, ma tali circostanze, a mio avviso, debbono essere indipendenti dal rimborso disposto da una precedente decisione della Commissione.

57. Ritengo pertanto che anche il primo motivo addotto in subordine dalla Commissione sia fondato e, di conseguenza, che il

provvedimento impugnato debba comunque essere annullato sulla base del fatto che il Consiglio ha commesso un errore manifesto di valutazione quando ha ritenuto che sussistessero le circostanze eccezionali necessarie per la sua adozione.

**Se il provvedimento impugnato sia adeguatamente e correttamente motivato**

58. Infine, e sempre in via subordinata, la Commissione sostiene che, anche supponendo che possano esistere circostanze eccezionali nel caso in esame, il Consiglio nel provvedimento impugnato non ha provato in modo sufficiente la loro esistenza. La maggior parte dei 'considerando' di tale provvedimento è diretta ad esporre la successione storica delle decisioni della Commissione e la situazione del settore suinicolo portoghese nel 1998. Secondo quanto asserito dalla Commissione, questi motivi, come presentati per il provvedimento impugnato, si riferiscono tutti all'aiuto originario, e non viene spiegato perché la situazione attuale debba essere considerata eccezionale o perché essa giustifichi la concessione di un nuovo aiuto.

59. A mio avviso, occorre tenere distinte le insufficienze di carattere sostanziale e quelle di carattere formale che possono essere ascritte alla motivazione del provvedimento impugnato.

23 — V. sentenza 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 16).

60. Per quanto riguarda le prime, ho già concluso che il Consiglio ha errato nel qualificare come circostanza eccezionale la difficoltà incontrata dai beneficiari dell'aiuto originario in conseguenza del loro obbligo di rimborso.

61. Quanto al secondo tipo di insufficienze, il provvedimento impugnato indica in modo

chiaro e inequivoco il motivo per cui il Consiglio autorizza l'aiuto, in particolare la necessità di compensare le difficoltà incontrate dagli allevatori portoghesi di suini a seguito del loro obbligo di rimborsare l'aiuto originario. Anche se tale motivazione non è a mio parere valida, essa è pienamente adeguata ad informare i soggetti interessati dal provvedimento impugnato circa le ragioni che hanno indotto il Consiglio ad adottarlo, e a consentire alla Corte di esercitare il proprio potere di controllo.

## **Conclusione**

62. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco che la Corte voglia:

«1) annullare la decisione del Consiglio 21 gennaio 2002, 2002/114/CE, concernente l'autorizzazione alla concessione di un aiuto da parte del governo del Portogallo agli allevatori portoghesi di suini beneficiari delle misure concesse nel 1994 e 1998;

2) condannare il Consiglio alle spese;

3) condannare il Portogallo e la Francia, intervenienti, a sopportare le proprie spese».