CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 7 maggio 2002 [1]

I — Introduzione

1. Con il presente ricorso il Regno di Spagna chiede l'annullamento della decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/693/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali [in sostituzione di veicoli vecchi] «Plan Renove Industrial» (agosto 1994-dicembre 1996) [2], con cui la Commissione ha dichiarato gli aiuti medesimi in larga misura illegittimi ed incompatibili con il mercato comune, imponendone la ripetizione.

II — Fatti e decisione impugnata

2. Il 28 luglio 1994 il governo spagnolo adottava, senza previa notifica alla Commissione, il piano «Plan Renove Industrial» (in prosieguo: il «PRI») a favore di persone fisiche, piccole e medie imprese (in prosieguo: le «PMI»), enti pubblici territoriali o enti fornitori di servizi pubblici locali. L'attuazione di tale piano veniva affidata all'Instituto de Crédito Oficial (istituto di credito statale; in prosieguo: l'«ICO») in base ad una convenzione stipulata il 27 settembre 1994.

3. La misura contestata consisteva in una sovvenzione di interessi relativi al finanziamento, di durata quadriennale, dell'acquisto o del leasing di veicoli industriali sino ad un massimo del 70% del valore del veicolo. La sovvenzione massima era di ESP 93 196 per milione finanziato, corrispondente ad un aiuto di valore pari al 6,5% del prezzo di acquisto netto. Tale sovvenzione di interessi era destinata al finanziamento per cinque categorie di veicoli: semi-rimorchi e autocarri di più di 30 t (categoria A); veicoli industriali di peso compreso tra 12 t e 30 t (categoria B); veicoli industriali di peso compreso tra 3,5 t e 12 t (categoria C); veicoli derivati da autovetture, furgoni commerciali e veicoli industriali di peso non superiore a 3,5 t (categoria D); autobus (categoria E).

4. Condizione essenziale per l'ottenimento della sovvenzione era l'obbligo, al momento dell'acquisto di un veicolo nuovo, di ritirare definitivamente dalla circolazione un veicolo immatricolato più di

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 329, pag. 23.

dieci anni prima (sette anni per i trattori stradali). Il veicolo nuovo poteva essere — in determinati limiti — anche di dimensioni maggiori rispetto a quello ritirato dalla circolazione.

5. Nel periodo compreso tra il 9 febbraio 1995 e il 20 febbraio 1996 la Commissione chiedeva al Regno di Spagna informazioni in merito al PRI, di cui aveva avuto notizia tramite fonte non ufficiale. Il Regno di Spagna rispondeva a tale richiesta con lettere 6 marzo 1995, 26 luglio 1995 e 14 marzo 1996.

6. Con lettera 26 giugno 1996 la Commissione comunicava al Regno di Spagna la propria decisione di avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, CE), invitando il medesimo a presentare osservazioni.

7. Il Regno di Spagna presentava osservazioni con lettera 26 luglio 1996. A seguito di richiesta di informazioni complementari della Commissione del 19 dicembre 1996, il Regno di Spagna forniva ulteriori precisazioni con lettera 12 febbraio 1997. La Commissione chiedeva successivamente al Regno di Spagna con lettera 19 novembre 1997 di fornirle informazioni supplementari in ordine alle imprese beneficiarie non esercenti servizi di trasporto a titolo di attività principale e operanti solo su mercati locali. Il Regno di Spagna dava seguito a tale richiesta con lettere 27 novembre 1997 e 20 febbraio 1998.

8. Il 1° luglio 1998 la Commissione adottava la decisione impugnata; nei primi due articoli la Commissione rilevava che non costituivano aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, gli aiuti concessi ad enti pubblici e ad enti che forniscono servizi pubblici locali nonché alle persone fisiche e alle PMI esercenti attività diverse dal trasporto a livello esclusivamente locale o regionale. I due successivi articoli così recitano:

«*Articolo 3*

Tutti gli altri aiuti concessi a persone fisiche e a PMI costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e sono pertanto illegali e incompatibili con il mercato comune.

Articolo 4

La Spagna è tenuta a sopprimere e recuperare gli aiuti di cui all'articolo 3. Gli importi dovuti devono essere rimborsati secondo le norme di diritto interno, maggiorati dei relativi interessi, i quali vanno calcolati applicando i tassi di riferimento utilizzati per la valutazione dei regimi di aiuto regionali e devono essere computati dalla data in cui l'aiuto è stato erogato fino alla data del rimborso effettivo».

III — Procedimento e conclusioni delle parti

9. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte in data 5 settembre 1998 il Regno di Spagna ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE).

10. In data 25 febbraio 1999 la Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) proponeva ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee chiedendo l'annullamento degli artt. 3 e 4 della decisione medesima (causa T-55/99).

11. Con decisione 25 gennaio 2000 la Corte ha disposto, ai sensi dell'art. 47, terzo comma, dello Statuto, la sospensione del procedimento sino alla pronuncia della sentenza del Tribunale nella causa T-55/99.

12. Con sentenza 29 settembre 2000 il Tribunale ha respinto il ricorso della CETM [3]. A seguito di tale pronuncia veniva riassunto il presente procedimento dinanzi alla Corte.

13. Il Regno di Spagna conclude che la Corte voglia:

— annullare gli artt. 3 e 4 della decisione impugnata e

— condannare la Commissione alle spese.

14. La Commissione conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso e

3 — Racc. 2000, pag. II-3207.

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

15. I motivi e gli argomenti delle parti verranno esposti in prosieguo nell'ambito dell'analisi giuridica.

IV — Analisi giuridica

16. Il Regno di Spagna deduce a sostegno del ricorso cinque motivi:

— la violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE),

— la violazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE,

— la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento,

— la violazione del principio di proporzionalità nella parte in cui viene disposta la ripetizione degli aiuti nonché

— la violazione dell'art. 190 CE (divenuto art. 253 CE) per carente motivazione dell'obbligo di procedere a ripetizione.

A — *Violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE*

17. Nell'ambito di tale motivo di ricorso il governo spagnolo formula due censure. A suo parere, la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che la misura contenuta nel PRI di cui alla decisione impugnata costituirebbe una misura selettiva a favore di determinate imprese o settori produttivi. In secondo luogo, non sussisterebbe alcuna distorsione della concorrenza né ostacolo agli scambi commerciali.

1) Insussistenza di agevolazioni a favore di imprese o settori produttivi

a) Tesi delle parti

aa) Regno di Spagna

18. A parere del Regno di Spagna, la misura di cui trattasi non sarebbe selettiva,

in quanto le imprese agevolate non sarebbero individuate a priori. Il PRI fisserebbe, piuttosto, criteri d'incentivazione astratti che potrebbero essere soddisfatti tanto da imprese nazionali quanto da imprese straniere. L'agevolazione opererebbe a favore di tutte le PMI, a prescindere dal settore produttivo di appartenenza.

19. Le imprese di altri Stati membri potrebbero, da un lato, trasferire veicoli commerciali in Spagna, ivi immatricolarli, successivamente ritirarli dalla circolazione e — mediante l'agevolazione prevista dal PRI — acquistare un veicolo nuovo in sostituzione. Alternativamente, potrebbero concordare con il proprietario di un veicolo immatricolato in Spagna il ritiro dalla circolazione, a loro nome, del veicolo medesimo. In ogni caso, le condizioni fissate dal PRI non impedirebbero alle imprese di trasporto di altri Stati membri di partecipare al piano. Piuttosto, l'agevolazione non risulterebbe interessante per le imprese straniere, in considerazione dei ridotti tassi di interesse nei rispettivi paesi di origine. Il PRI sarebbe unicamente diretto, in ultima analisi, a compensare gli svantaggi per le imprese spagnole derivanti dalla diversità dei tassi di interesse.

20. Il governo spagnolo sottolinea che, a termini dell'accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative (OMC-GATT 1994)[4], una sovvenzione non sarebbe reputata specifica quando sia basata su criteri o condizioni neutri ed orizzontali, come appunto nel caso del PRI. Anche l'avvocato generale Darmon si sarebbe richiamato, nella causa Sloman Neptun, alla nozione di sovvenzione accolta nel GATT[5].

21. Secondo la giurisprudenza, non sussisterebbe selettività quando l'agevolazione risulti dalla natura o dalla struttura interna del relativo sistema[6]. Tutte le imprese potrebbero beneficiare del PRI. In considerazione della struttura del sistema, sarebbero escluse solamente le grandi imprese, le quali non si troverebbero peraltro di fronte alle stesse difficoltà di finanziamento delle PMI.

bb) La Commissione

22. La Commissione sostiene che il PRI conterrebbe, in particolare, due criteri che ne determinerebbero la selettività. Da un lato, potrebbero avvalersi dell'agevolazione solamente quelle imprese che necessitino, ai fini della propria attività commerciale, di

4 — Negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) — allegato 1A — (GU L 336, pag. 156).

5 — Conclusioni presentate all'udienza del 17 marzo 1992, nelle cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun (Racc. 1993, pag. I-887, in particolare pag. I-903, paragrafi 31 e seguenti e 46).

6 — Sentenze 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione (Racc. pag. 709) e 9 dicembre 1997, causa C-353/95, Tiercé Ladbroke/Commissione (Racc. pag. I-7007, punto 38), nonché sentenze del Tribunale di primo grado 18 settembre 1995, causa T-471/93, Tiercé Ladbroke/Commissione (Racc. pag. II-2537, punto 62) e 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione (Racc. pag. II-1, punto 62).

veicoli industriali. Dall'altro, la misura riguarderebbe unicamente le PMI.

23. Sarebbe irrilevante che i beneficiari non siano individuati a priori. Ai fini della selettività sarebbe sufficiente che l'agevolazione operi esclusivamente a favore delle imprese che presentino determinate caratteristiche. In tal senso, la Corte di giustizia avrebbe considerato quali aiuti di Stato misure disposte a favore di tutte le imprese di esportazioni di uno Stato membro indipendentemente dalla loro dimensione e dai prodotti esportati [7].

24. La misura di cui trattasi non troverebbe giustificazione nemmeno in considerazione della sua natura o della struttura interna del relativo sistema. Il governo spagnolo non avrebbe indicato quale fattore immanente al sistema giustificherebbe la differenza di trattamento. Non sarebbe sufficiente, al riguardo, il fatto che una misura persegua determinati obiettivi di politica economica. Tale motivo rileverebbe unicamente con riguardo a normative fiscali.

b) Analisi

25. La qualificazione di una misura come aiuto di Stato presuppone, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, che operi a vantaggio di determinate imprese o settori produttivi.

26. A tal riguardo, non è necessario che le agevolazioni siano concretamente determinate sin dall'inizio. Già dal tenore dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE — che considera sufficienti anche le agevolazioni a favore di un settore produttivo — emerge che una definizione astratta della cerchia dei possibili beneficiari è sufficiente per poter qualificare la misura come selettiva.

27. Se si sviluppasse l'impostazione del governo spagnolo, normative o programmi di aiuti non risponderebbero mai ai requisiti di un aiuto di Stato, essendo loro specifica caratteristica quella di fissare unicamente criteri astratti ai fini dell'individuazione della cerchia dei destinatari. Piuttosto, soltanto le sovvenzioni concesse in base a normative generali di tal genere potrebbero essere verificate alla luce dell'art. 92 del Trattato CE. All'esame della Corte di giustizia sarebbero peraltro via via giunte sempre nuove questioni riguardanti programmi o normative in materia di aiuti stabiliti per legge, senza che la Corte abbia mai espresso dubbi quanto alla loro selettività in base al rilievo che i possibili beneficiari risultavano definiti solamente da criteri astratti senza essere concretamente individuati [8].

7 — La Commissione si richiama alle sentenze della Corte 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, Commissione/Francia (Racc. pag. 523) e 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131).

8 — V., ad esempio, sentenze 8 novembre 2001, causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline (Racc. pag. I-8365), concernente norme contenute nella legge austriaca relativa all'imposta sull'energia elettrica; 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I-6857), riguardante norme contenute nella legge tedesca in materia di imposte sui redditi, e 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3671) — Programma Maribel.

28. Il fatto che una misura non costituisca una sovvenzione ai sensi dell'accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative resta irrilevante ai fini del suo inquadramento quale aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato CE. È pur vero che nella causa Sloman Neptun l'avvocato generale Darmon si è richiamato, nell'ambito di considerazioni di diritto comparato, anche alla nozione di sovvenzione accolta nel codice antisovvenzioni del GATT [9], senza peraltro trarne conclusioni necessariamente applicabili al diritto comunitario. Nulla impedisce in ogni caso alla Comunità, sotto il profilo giuridico, di qualificare come aiuto una misura che non costituisca una sovvenzione in base all'accordo OMC, applicando quindi, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico interno, criteri più severi di quelli vigenti nell'ambito internazionale.

29. L'agevolazione prevista dal PRI risulterebbe non selettiva, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, solamente se avvantaggiasse indistintamente l'insieme delle imprese ubicate nel territorio nazionale [10].

30. Come correttamente sottolineato dalla Commissione, possono avvalersi dell'agevolazione solamente le imprese che necessitino, ai fini della propria attività commerciale, di un veicolo industriale. In tal modo, determinati settori economici, quali, ad esempio, i liberi professionisti, sono praticamente del tutto esclusi dall'agevolazione.

31. Inoltre, il PRI prevede agevolazioni di entità differenziata per differenti settori. Non essendovi una limitazione del numero dei veicoli per i quali un singolo soggetto può richiedere l'agevolazione, le imprese possono avvantaggiarsi del piano in misura differente a seconda della rilevanza dei servizi di trasporto nel rispettivo settore di attività.

32. Il PRI si distingue da una misura generale ammissibile anche in considerazione della circostanza che l'agevolazione può essere richiesta unicamente da persone fisiche, PMI, enti pubblici territoriali ed enti che prestano servizi pubblici locali. È pur vero che il PRI prevede la concessione, in casi eccezionali, di sovvenzioni anche a soggetti che non siano PMI. Come rilevato peraltro dal Tribunale di primo grado nella causa T-55/99, tale possibilità non è stata praticamente mai utilizzata [11].

33. È dubbio se tali differenziazioni possano risultare giustificate in considerazione della natura o della struttura interna di un sistema generale in cui la misura stessa s'inserisce. La Corte ha sviluppato per la prima volta tale criterio nella sentenza Italia/Commissione [12], richiamata dal governo spagnolo, e vi è ritornata su più

9 — Conclusioni citate alla nota 5, paragrafi 46 e 63 e seguenti.
10 — Sentenza Adria-Wien Pipeline (citata alla nota 8), punto 35.
11 — V. sentenza CETM (citata alla nota 3), punti 46 e 47.
12 — Citata alla nota 6, punti 33-35.

volte successivamente, in particolare con riguardo ad agevolazioni fiscali o previdenziali [13].

34. La fattispecie in esame si distingue da quelle oggetto delle menzionate sentenze in quanto l'agevolazione non consiste nell'esenzione da un onere di carattere generale, bensì in un'agevolazione a favore di determinate imprese per motivi inerenti alla politica dell'ambiente e dei trasporti.

35. La circostanza che il governo spagnolo persegua, mediante il PRI, determinati obiettivi politici non fa sì che tale misura costituisca un sistema generale nell'ambito del quale sono previste determinate differenziazioni determinate dal sistema medesimo [14]. Si può parlare di un sistema generale, quale, ad esempio, il sistema d'imposizione fiscale o quello degli oneri previdenziali, solamente quando esso ricomprenda, in linea di principio, tutte le imprese nazionali. Il PRI non riguarda, peraltro, coloro che non siano PMI o non necessitino di un veicolo industriale.

36. Inoltre, considerato che il governo spagnolo non ha dedotto alcun elemento in base al quale si possa ritenere che il PRI s'inquadri in un qualsiasi altro sistema ad esso sovraordinato, si deve escludere che la differenziazione ivi prevista possa risultare giustificata quale differenziazione inerente al sistema.

37. La prima censura del primo motivo di ricorso dev'essere, quindi, respinta.

2) Insussistenza di distorsione della concorrenza e di pregiudizio per gli scambi commerciali intracomunitari

a) Tesi delle parti

aa) Regno di Spagna

38. Secondo il governo spagnolo, le misure previste nel PRI non determinerebbero alcuna distorsione della concorrenza né alcun pregiudizio per gli scambi intracomunitari. Considerato che l'agevolazione sarebbe rivolta solo alle PMI e che la sua entità sarebbe modesta, il PRI non produrrebbe effetti sensibili. Tale considerazione dovrebbe essere tenuta presente indipendentemente dall'applicabilità della disciplina comunitaria relativa agli aiuti di Stato per piccole e medie imprese (in prosieguo: la «disciplina PMI») e dalla regola «de minimis» ivi contenuta.

13 — V. sentenze citate alla nota 6, nonché le sentenze Adria-Wien Pipeline (citata alla nota 8), punti 42 e seguenti, e Maribel (citata alla nota 8), punto 34 e seguenti.

14 — V. anche sentenza CETM (citata alla nota 3), punto 53.

39. Il governo spagnolo espone, al riguardo, che la sovvenzione per l'acquisto di un veicolo industriale sarebbe ammontata ad un massimo di ECU 3 341 ovvero al 6,5% del prezzo d'acquisto. I veicoli oggetto dell'agevolazione corrisponderebbero solamente allo 0,5% di tutti i veicoli immatricolati in Spagna. Un'ampia fascia dei beneficiari dell'agevolazione presterebbe unicamente servizi di trasporto per conto proprio. Quanto agli acquirenti di veicoli di maggiori dimensioni (categorie A ed E), l'83% disporrebbe di un solo veicolo ed il 97% di meno di cinque veicoli. Le imprese beneficiarie non svolgerebbero quasi alcuna attività al di fuori della Spagna.

40. Atteso che l'agevolazione sarebbe subordinata alla condizione del ritiro dalla circolazione di un veicolo, non verrebbe realizzato un ampliamento della capacità di trasporto. Nella replica il governo spagnolo ha peraltro dichiarato che nel 12,3% dei casi il veicolo nuovo, oggetto dell'agevolazione, sarebbe appartenuto ad una categoria superiore a quella del veicolo ritirato dalla circolazione.

41. Inoltre, solamente nella replica il governo spagnolo ha fatto valere che la decisione sarebbe carente di motivazione quanto al pregiudizio per gli scambi intracomunitari.

42. Il trasporto per conto proprio ed il trasporto per conto terzi non costituirebbero parte dello stesso mercato, come risulterebbe dalle rispettive differenze nelle licenze. I prestatori di trasporti per conto proprio con un proprio veicolo non offrirebbero servizi di trasporto sul mercato.

bb) La Commissione

43. La Commissione sottolinea in limine che, ai fini della violazione dell'art. 92 del Trattato CE, è sufficiente la minaccia di una distorsione della concorrenza. Per quanto riguarda il settore dei trasporti, si tratterebbe, inoltre, di un mercato liberalizzato solo da poco tempo e che necessiterebbe, quindi, di essere seguito con particolare attenzione.

44. La Commissione precisa che, nel settore dei trasporti, aiuti di entità molto modesta sarebbero già sufficienti a determinare una distorsione della concorrenza e un pregiudizio agli scambi intracomunitari, trattandosi di un mercato caratterizzato da problemi strutturali e da sovraccapacità. Per tale motivo, la regola «de minimis» non potrebbe essere applicata in tale settore. Il PRI costituirebbe, inoltre, un incentivo all'ampliamento della capacità.

45. La Commissione rileva poi che il trasporto per conto proprio e quello per conto terzi costituirebbero un unico mercato, trattandosi di prestazioni intercambiabili. In tale contesto, all'udienza la Corte ha chiesto alla Commissione di esprimere la propria posizione, nell'esposizione delle difese orali, in merito alla seguente que-

stione: «Nell'ambito del controllo sulle concentrazioni la Commissione sembra non tener conto in linea generale, ai fini della determinazione del mercato rilevante, delle prestazioni effettuate per conto proprio [15]. In caso affermativo, la Commissione è pregata di chiarire i motivi per i quali nel caso di specie, con riguardo al controllo sugli aiuti di Stato, avrebbe inteso procedere secondo criteri diversi».

46. A tal riguardo, la Commissione ha dichiarato in udienza che il controllo sulle concentrazioni e quello sugli aiuti di Stato sarebbero soggetti a principi del tutto diversi. Anche nell'ambito del controllo sulle concentrazioni verrebbero peraltro prese in considerazione, per quanto riguarda la determinazione del mercato rilevante ai fini della fusione, le prestazioni effettuate per conto proprio quando siano intercambiabili con le prestazioni effettuate per conto terzi [16].

15 — V. decisioni della Commissione 28 aprile 1992, 92/385/CEE, che dichiara la compatibilità con il mercato comune di una concentrazione (caso n. IV/M.126 - Accor/Wagons-lits) - Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio (GU L 204 pag. 1); 30 settembre 1992, 93/9/CEE, che dichiara la compabitilità di una concentrazione con il mercato comune (caso n. IV/M.214 - Du Pont/ICI; GU 1993, L 7, pag. 13), e 20 settembre 1995, 96/346/CE, relativa ad un procedimento a norma del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio (IV/M.553 - RTL/Veronica/Endemol; GU 1996, L 134, pag. 32). La determinazione del mercato di riferimento è stata confermata dalla sentenza del Tribunale 28 aprile 1999, causa T-221/95, Endemol/Commissione (Racc. pag. II-1299, punti 107 e seguenti).

16 — V. decisioni della Commissione 11 luglio 2000 che dichiara la compatibilità con il mercato comune di una concentrazione (caso n. IV/M.1943 - TELEFONICA/ENDEMOL) in base al regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio (GU C 235, pag. 6, punto 8) (le produzioni per conto proprio vengono prese in considerazione solamente nella misura in cui non sono disponibili sul mercato. Le produzioni inhouse, se sono offerte sul mercato, rientrano invece nel mercato rilevante), e 3 luglio 2001 (COMP/JV.55 - Hutchison/RCPM/ECT, punto 71, accessibile su Internet: www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55_en.pdf).

47. Il pregiudizio agli scambi intracomunitari deriverebbe già dal fatto che verrebbe rafforzata la posizione concorrenziale delle imprese spagnole sul mercato nazionale. Anche qualora queste partecipassero in misura solamente minima ai trasporti intracomunitari e prestassero attività di cabotaggio in altri Stati membri solo in misura ridotta, per le imprese di trasporti di altri Stati membri verrebbe in tal modo resa comunque più difficile la penetrazione sul mercato spagnolo.

b) Analisi

48. L'art. 92, n. 1, del Trattato CE vieta gli aiuti di Stato che falsino o minaccino di falsare la concorrenza ed incidano sugli scambi fra Stati membri.

49. Nell'analisi delle valutazioni compiute dalla Commissione, con riguardo a tali requisiti, nella decisione impugnata, occorre tener presente che la Commissione dispone, nell'applicazione dell'art. 92 del Trattato CE, di un'ampia discrezionalità. La Corte non può pertanto sostituire le proprie valutazioni in materia a quelle della Commissione, bensì deve limitarsi a stabi-

lire se queste non siano viziate da errore manifesto o da sviamento di potere [17].

50. Nell'applicazione dell'art. 92 del Trattato CE la Commissione può richiamarsi ad orientamenti e comunicazioni. In considerazione dell'entità delle sovvenzioni previste dal PRI, la Commissione avrebbe potuto eventualmente [18] applicare la comunicazione relativa agli aiuti «de minimis» e dichiarare pertanto le misure di cui trattasi compatibili con il mercato comune. La Commissione ha peraltro escluso tale possibilità, in quanto, a suo parere, si tratterebbe di una misura collocata nel settore dei trasporti, in cui tale comunicazione non potrebbe trovare applicazione.

51. I beneficiari del PRI sono tuttavia solo in parte imprese prestatrici di servizi nel settore dei trasporti per conto terzi, vale a dire imprese di trasporti in senso stretto. Beneficiarie sono, parimenti, imprese la cui attività commerciale è focalizzata su altri settori, nell'ambito dei quali utilizzano propri veicoli industriali per trasporti per conto proprio. Occorre quindi chiedersi se, anche in considerazione di tale aspetto, la Commissione potesse ricondurre la misura di cui trattasi al settore dei trasporti ed escludere, conseguentemente, in toto l'applicabilità della regola «de minimis».

52. Al fine di definire con esattezza cosa debba essere inteso per trasporti per conto proprio, si rinvia alla definizione contenuta nell'allegato I, punto 4, della prima direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti internazionali (trasporti di merci su strada per conto terzi) [19], nel testo di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881 [20], relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri [21].

17 — Sentenze 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punto 34); 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione (Racc. pag. I-8237, punto 26), e 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2289, punto 46).

18 — Con riguardo a singoli aspetti, la questione appare peraltro dubbia. È pur vero che la sovvenzione concessa per ogni singolo veicolo è di entità modesta. Il PRI non limita tuttavia l'agevolazione a un determinato numero massimo di veicoli per singolo richiedente. Teoricamente sarebbe quindi possibile che, in determinati casi, l'aiuto superi il limite di ECU 100 000 nell'arco di tre anni. Non è chiaro, inoltre, in qual misura il PRI escluda il cumulo di più agevolazioni — come postulato nella comunicazione «de minimis».

19 — GU L 70, pag. 2005.

20 — GU L 95, pag. 1.

21 — La definizione citata così recita:
«4.Trasporti di merci con autoveicoli [che devono essere liberati da ogni regime di licenza comunitaria e da ogni altra autorizzazione di trasporto] sempreché sussistano le condizioni seguenti:
a) le merci trasportate devono appartenere all'impresa o essere state da essa vendute, acquistate, date o prese in affitto, prodotte, estratte, trasformate o riparate;
b) il trasporto deve servire a far affluire le merci all'impresa, o a spedirle dall'impresa stessa, oppure a spostarle all'interno dell'impresa o, per esigenze aziendali, all'esterno dell'impresa stessa;
c) gli autoveicoli adibiti a tale trasporto devono essere guidati dal personale dell'impresa;
d) i veicoli che trasportano le merci debbono essere di proprietà dell'impresa o essere stati da questa acquistati a credito o noleggiati (...);
e) il trasporto deve costituire soltanto un'attività accessoria nell'ambito di tutte le attività dell'impresa».

aa) Inapplicabilità della regola «de minimis»

i) Rilevanza degli orientamenti

53. Nella comunicazione riguardante gli aiuti «de minimis» la Commissione ha stabilito una regola d'interpretazione relativa all'art. 92, n. 1, del Trattato CE. Tale regola può essere sintetizzata nei seguenti termini: per quanto riguarda gli aiuti il cui importo complessivo nell'arco di tre anni non superi l'importo di ECU 100 000, si presume che essi non producano effetti sensibili sugli scambi e sulla concorrenza fra Stati membri. Al di sotto di tale importo massimo l'art. 92, n. 1, del Trattato non viene, quindi, considerato applicabile [22].

54. La regola «de minimis» era inizialmente contenuta nella disciplina comunitaria del 20 maggio 1992, in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese [23] ed è stata successivamente sostituita dalla comunicazione relativa agli aiuti «de minimis» [24]. Con effetto a decorrere dal 23 luglio 1996 la Commissione ha novellato la disciplina comunitaria relativa alle PMU del 1992 [25]. Tale testo normativo dovrebbe essere, sotto il profilo temporale, quello pertinente ai fini della valutazione del PRI. Nella decisione impugnata la Commissione ha tuttavia fatto riferimento unicamente alla disciplina comunitaria relativa alle PMI del 1992 e alla comunicazione «de minimis» [26]. Dall'applicazione della nuova disciplina comunitaria non deriva peraltro, nella specie, un risultato diverso, considerato che essa si richiama alla comunicazione «de minimis» del 1996.

55. La Corte si è più volte espressa in ordine all'importanza degli orientamenti nel settore degli aiuti di Stato, rilevando, in particolare, «che la Commissione può imporsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione mediante atti quali le linee direttrici, nella misura in cui tali atti contengono norme indicative sull'orientamento da seguire da parte di detta istituzione e non derogano a norme del Trattato» [27].

56. Dalla sentenza nella causa CIRFS emerge, inoltre, che la Commissione deve attenersi agli orientamenti da essa emanati [28]. Tale fattispecie atteneva peraltro alla cosiddetta disciplina degli aiuti nel settore delle fibre sintetiche emanata, con il con-

22 — L'avvocato generale Léger sottolinea che tra la comunicazione «de minimis» e la giurisprudenza della Corte, secondo cui anche aiuti d'importo minimo sono idonei ad incidere sugli scambi comunitari (v., al riguardo, in prosieguo, paragrafo 88), sembra sussistere un certo contrasto (conclusioni presentate il 14 marzo 2002 nella causa C-382/99, Paesi Bassi/Commissione, non ancora pubblicate nella Raccolta, paragrafo 45).

23 — GU C 213, pag. 2.

24 — GU 1996, C 68, pag. 9.

25 — GU C 213, pag. 4.

26 — V. nota 12 della decisione impugnata.

27 — Sentenza nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punto 52, v. anche sentenza nella causa C-288/96, Germania/Commissione (citata alla nota 17), punto 62.

28 — Sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125, punti 34 e 36); v. anche sentenza 15 ottobre 1996, causa C-311/94, Ijssel-Vliet (Racc. pag. I-5023, punto 42).

senso degli Stati membri, quale misura strumentale fondata sull'art. 93, n. 1, del Trattato CE[29]. Tale considerazione vale, mutatis mutandis, per gli orientamenti indicati dalla Commissione nella comunicazione relativa agli aiuti «de minimis» [30].

57. La pubblicazione della regola «de minimis» è diretta, da un lato, alla semplificazione amministrativa, dall'altro, a garantire trasparenza e certezza del diritto[31]. In particolare, la Commissione precisa nei confronti degli Stati membri i casi in cui non occorre che una misura venga notificata ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Tale obiettivo viene conseguito solamente qualora la Commissione stessa sia vincolata al rispetto di tale regola. Ne consegue che la Commissione non può discrezionalmente stabilire se applicare la regola o meno. Essa deve piuttosto attenersi alla sfera di applicazione di tale criterio definita nella comunicazione «de minimis».

ii) Inapplicabilità della regola «de minimis» agli aiuti di Stato nel settore dei trasporti

58. La comunicazione «de minimis», secondo quanto ivi espressamente dichiarato, non trova applicazione, inter alia, nel settore dei trasporti. La Commissione ha interpretato la nozione di settore dei trasporti in senso ampio, riconducendovi qualsiasi prestazione di servizi nel settore dei trasporti, indipendentemente dal fatto che venga effettuata da un'impresa di trasporti per conto terzi oppure da un'impresa di altro settore per conto proprio.

59. Il governo spagnolo sembra invece sostenere un'interpretazione più restrittiva. La regola «de minimis» potrebbe essere conseguentemente applicata solamente agli aiuti di Stato alle imprese di trasporto, vale a dire a quelle imprese la cui attività economica consista, essenzialmente, nell'effettuazione di servizi di trasporto per conto terzi.

60. L'esclusione del settore dei trasporti di cui alla comunicazione «de minimis» deve essere interpretata alla luce della ratio di tale disposizione. La comunicazione non fornisce, di per sé, chiarimento in merito. Nella disciplina comunitaria delle PMI del 1992, di cui la regola «de minimis» costituiva originariamente parte integrante, si precisa solamente che la disciplina comunitaria non trova applicazione in quei settori in cui siano state emanate normative specifiche.

61. Nella decisione impugnata e nel procedimento dinanzi alla Corte la Commissione ha motivato l'esclusione del settore dei

29 — V. la relazione d'udienza nella causa C-313/90 (Racc. 1993, pag. I-1127 e seguenti).

30 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa C-382/99, Paesi Bassi/Commissione (citata alla nota 22), paragrafo 50.

31 — V. la sentenza nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punto 52.

trasporti rilevando che in tale settore, caratterizzato da un elevato numero di piccole imprese, aiuti di entità anche relativamente modesta sono idonei a ripercuotersi sulla concorrenza e sugli scambi all'interno della Comunità. Conseguentemente, tale esclusione risponde alle specifiche esigenze del mercato dei trasporti.

62. Non è peraltro chiaro quali prestazioni di servizi siano ricomprese nel mercato dei trasporti. Nella decisione impugnata la Commissione si è limitata ad osservare quanto segue:

«Il settore del trasporto include sia attività di trasporto per conto terzi che attività di trasporto per conto proprio ed entrambe sono considerate intercambiabili. Da un punto di vista tanto macroeconomico che operativo, in determinate circostanze il ricorso a prestatori esterni di servizi di trasporto consente un'allocazione ottimale delle risorse e apporta un fattore di flessibilità all'organizzazione del trasporto».

63. Occorre chiedersi se tale definizione del mercato operata dalla Commissione sia immune da vizi di valutazione.

64. La questione, discussa all'udienza, se la definizione del mercato nell'ambito del controllo sulle concentrazioni e sugli aiuti di Stato debba essere condotta sulla base degli stessi criteri non deve essere definitivamente chiarita in questa sede. La Commissione ha infatti dichiarato che, anche nell'ambito del controllo sulle concentrazioni, essa tiene conto, ai fini della determinazione del mercato rilevante, delle prestazioni effettuate per conto proprio quando, nei singoli casi, risultino intercambiabili con prestazioni di terzi.

65. È quindi pacifico che, ai fini della determinazione del mercato di cui trattasi, rileva in entrambi i casi la circostanza che tutti i servizi siano idonei a soddisfare le stesse esigenze, mentre servizi con caratteristiche differenti costituiscono un unico mercato solamente quando siano facilmente intercambiabili [32].

66. Inoltre, non è sufficiente che l'utente disponga di una possibilità di scelta teorica tra le due forme di prestazione del servizio. Occorre, piuttosto, che sussista anche una certa probabilità che uno scambio effettivo abbia luogo in un numero non trascurabile di casi.

67. Ai fini dell'esame della questione se prestazioni effettuate per conto proprio

32 — V. la costante giurisprudenza della Corte relativa all'art. 86 del Trattato CE: sentenza 26 novembre 1998, causa C-7/97, Bronner (Racc. pag. I-7791, punto 33, con ulteriori riferimenti di giurisprudenza).

siano intercambiabili con le prestazioni di imprese di trasporti esterne, la Commissione non ha tenuto in sufficiente considerazione i vantaggi insiti nell'effettuazione della prestazione in proprio. In tal caso, infatti, il proprietario può sempre disporre in ordine all'utilizzo del proprio veicolo senza dipendere dalla disponibilità dei relativi servizi da parte di un terzo. Nelle imprese che effettuano trasporti per conto proprio, il trasporto di merci e persone è inoltre spesso connesso con la prestazione di altri servizi attinenti all'attività commerciale principale delle imprese medesime, ad esempio, l'installazione ed il montaggio dei beni trasportati. In tali casi, affidare il trasporto dei beni a soggetti esterni appare ben poco utile.

68. Una PMI che effettui già trasporti per conto proprio con un proprio veicolo ha già operato una scelta di fondo, optando per tale forma organizzativa in considerazione delle proprie specifiche esigenze, investendo nell'acquisto di un veicolo. Tale impresa intenderà quindi anche utilizzare tale veicolo al fine di ammortizzare l'investimento ed i costi correnti. Il ricorso a terzi potrebbe essere preso in considerazione solamente nel caso di un mutamento delle circostanze tale da far apparire vantaggioso l'abbandono della scelta compiuta, consistente nella gestione in proprio di un veicolo.

69. La Commissione non ha tenuto in debito conto il fatto che nel singolo caso, quanto meno a lungo termine, si realizza una riorganizzazione del servizio di trasporto. Erroneamente ha stimato che entrambe le forme di prestazione del servizio di trasporto siano intercambiabili in senso tale da poter far ritenere sussistente un rapporto di concorrenza effettivo e, conseguentemente, un unico mercato.

70. A favore di una separata analisi dei trasporti effettuati per conto proprio depone, infine, il fatto che nella normativa di diritto derivato relativa all'accesso al mercato del trasporto delle merci nella Comunità si distingue, parimenti, tra attività commerciale di trasporto per conto di terzi e trasporti effettuati per conto proprio. Questi ultimi sono esclusi da tutte le normative concernenti la licenza comunitaria ed altri obblighi di autorizzazione altrimenti necessari ai fini dell'accesso al trasporto delle merci intracomunitario [33].

71. La regola «de minimis», interpretata alla luce della sua ratio, non avrebbe dovuto essere applicata solamente nel caso di agevolazioni a favore di imprese di trasporti esercenti attività commerciale di trasporto per conto terzi. Solamente tali imprese operano sul mercato dei servizi di trasporto caratterizzato da un elevato numero di imprese e nel quale aiuti di entità anche modesta sono idonei a falsare la concorrenza.

33 — V. l'allegato I, punto 4, della prima direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti internazionali (trasporti di merci su strada per conto terzi) (GU L 70, pag. 2005), nel testo di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1992, n. 881, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 95, pag. 1).

72. Altre imprese — ancorché effettuino trasporti per conto proprio — non possono essere considerate operatori del mercato dei trasporti, bensì devono essere assoggettate alla disciplina relativa al loro principale settore di attività. Laddove tali imprese non appartengano a nessun altro settore escluso e sussistano tutti gli altri presupposti ai fini dell'applicazione della regola «de minimis», l'agevolazione prevista dal PRI a favore delle imprese medesime non rappresenta un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE.

iii) Conclusione interlocutoria

73. L'errore in cui la Commissione è incorsa nell'applicazione della regola «de minimis» determina l'annullamento in toto della decisione impugnata.

74. La Corte non può disporre l'annullamento della decisione limitatamente alla parte riguardante gli aiuti a favore di imprese esercenti trasporti per conto proprio. Spetta alla Commissione procedere ad una nuova valutazione complessiva della misura di cui trattasi, applicando correttamente la regola «de minimis». In tale contesto, occorrerà esaminare se l'agevolazione a favore dei trasportatori non professionisti risponda ai requisiti posti dalla regola «de minimis», in particolare, se gli aiuti non superino il valore massimo previsto e se sia escluso il cumulo con altri aiuti.

Con un annullamento parziale della decisione la Corte interverrebbe a priori sulla nuova corretta definizione del mercato sostituendo, in tal modo, le proprie valutazioni a quelle della Commissione.

75. L'analisi viene proseguita ai fini di un più completo esame di tutti i motivi di ricorso e per l'ipotesi in cui la Corte non dovesse accogliere la tesi sin qui esposta.

bb) Distorsione della concorrenza e pregiudizio per gli scambi ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (in subordine)

76. Nell'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere che la Commissione correttamente abbia ritenuto inapplicabile la regola «de minimis», occorrerebbe esaminare se l'affermazione secondo cui le agevolazioni previste dal PRI falsano o minacciano di falsare la concorrenza ed incidono sugli scambi intracomunitari, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, sia immune da vizi di valutazione manifesti.

77. Per poter accertare in che modo le dette misure incidano sulla concorrenza, occorre anzitutto definire il mercato interessato dalle sovvenzioni di cui trattasi.

i) Determinazione del mercato rilevante

78. Nella decisione impugnata la Commissione non ha compiuto accertamenti approfonditi ai fini della determinazione del mercato rilevante, limitandosi, nell'ambito dell'esame della sfera di applicazione della regola «de minimis», al rilievo, già precedentemente ricordato, secondo cui il settore dei trasporti ricomprenderebbe servizi di trasporto effettuati sia per conto di terzi sia per conto proprio [34].

79. Per la determinazione del mercato, ai fini dell'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, valgono, mutatis mutandis, le considerazioni svolte in ordine alla definizione della nozione di settore dei trasporti ai sensi della comunicazione «de minimis». Servizi di trasporto effettuati da un'impresa per conto proprio con veicoli propri non sono senz'altro intercambiabili con servizi di trasporto prestati da terzi. Pertanto, queste due forme di trasporto non costituiscono un unico mercato.

80. La Commissione non ha soprattutto chiarito per quale motivo i trasporti sino ad ora effettuati con veicoli propri a titolo di attività accessoria a quella principale dell'impresa siano effettivamente intercambiabili con servizi prestati da terzi. La circostanza che la relativa sfera di destinatari del PRI abbia sinora utilizzato a tal fine veicoli propri depone, per l'appunto, in senso contrario all'intercambiabilità.

81. La decisione impugnata dovrebbe essere quindi annullata anche in considerazione dell'erronea determinazione del mercato rilevante.

ii) Distorsione della concorrenza e pregiudizio per gli scambi commerciali

82. Ove si consideri singolarmente il mercato dei servizi di trasporto effettuati per conto di terzi a titolo di attività professionale, quanto accertato dalla Commissione nella decisione impugnata con riguardo alla distorsione della concorrenza e al pregiudizio degli scambi intracomunitari non si espone a censure.

83. Il PRI concede alle PMI del settore dei trasporti stabilite in Spagna un vantaggio nei confronti di grandi imprese e imprese con sede in altri Stati membri. Solamente imprese spagnole dispongono regolarmente di veicoli industriali immatricolati in Spagna che possano essere ritirati dalla circolazione e sostituiti con altri veicoli che possano beneficiare dell'agevolazione prevista dal PRI. Le modalità indicate dal

34 — V. supra, paragrafo 62.

governo spagnolo con cui imprese di altri Stati membri potrebbero parimenti soddisfare i requisiti necessari per l'ottenimento dell'agevolazione sono praticamente irrealizzabili o connesse, in ogni caso, con costi supplementari. L'onere a tal fine necessario risulterebbe sproporzionato rispetto all'entità della sovvenzione concessa.

84. Irrilevante appare in tale contesto l'argomento del governo spagnolo secondo cui il PRI sarebbe diretto unicamente a compensare i differenti tassi d'interesse passivi applicati sui finanziamenti negli Stati membri. L'eliminazione di divergenze strutturali generali, giuridiche ed economiche, negli Stati membri può avvenire solamente per mezzo dell'armonizzazione delle legislazioni. Per contro, la modifica unilaterale di un dato elemento dei costi di produzione in un dato settore dell'economia di uno Stato membro può alterare l'equilibrio esistente [35].

85. La sovvenzione di cui trattasi, malgrado sia diretta ad agevolare un acquisto, deve essere qualificata come aiuto al funzionamento. Considerato che la sovvenzione è volta ad agevolare l'acquisto di un veicolo nuovo in sostituzione di un veicolo di età non inferiore a dieci anni, i beneficiari vengono sgravati di costi che, altrimenti, dovrebbero di regola sopportare nell'ambito della loro abituale attività. L'acquisto non determina un ampliamento o un nuovo indirizzo dell'attività dell'azienda che implichi un fabbisogno finanziario eccezionale. Secondo costante giurisprudenza, gli aiuti al funzionamento vengono considerati idonei a falsare la concorrenza, in quanto migliorano la situazione finanziaria e le possibilità operative delle imprese beneficiarie rispetto a quelle non destinatarie degli aiuti [36].

86. Allorché un aiuto finanziario, idoneo a falsare la concorrenza, venga concesso per mezzo di risorse statali ad imprese nazionali che siano in rapporto di concorrenza con imprese di altri Stati membri, gli scambi intracomunitari ne risultano in tal modo pregiudicati [37].

87. Il governo spagnolo deduce — richiamandosi ad una serie di dati numerici — diversi argomenti secondo cui le sovvenzioni previste dal PRI non pregiudicherebbero gli scambi intracomunitari. Da un lato, la Spagna sottolinea che la sovvenzione sarebbe solamente di modesta entità e che le imprese beneficiarie sarebbero di dimensioni molto ridotte, gestendo, nella maggior parte dei casi, solamente un veicolo.

35 — V. la sentenza nella causa 173/73, Italia/Commissione (citata alla nota 6), punti 36-40, nonché le conclusioni dell'avvocato generale Darmon relative alla causa Sloman Neptun (citata alla nota 5), paragrafo 62.

36 — V. la sentenza nella causa C-288/96, Germania/Commissione (citata alla nota 17), punti 89 e 90, nonché la sentenza del Tribunale 8 giugno 1995, causa T-459/93, Siemens/Commissione (Racc. pag. II-1675, punto 48). Tale giurisprudenza è stata confermata dalla sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-278/95, Siemens/Commissione (Racc. pag. I-2507, punti 20 e seguenti).

37 — V. la sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris Holland/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 11), nonché la sentenza nella causa C-156/98, Germania/Commissione (citata alla nota 8), punto 33.

88. Secondo costante giurisprudenza, l'importanza relativamente debole di un aiuto o la dimensione relativamente modesta dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che gli scambi fra Stati membri siano interessati [38]. Anche aiuti di rilevanza relativamente esigua sono idonei a ripercuotersi sugli scambi fra Stati membri quando il settore interessato sia caratterizzato da forte concorrenza [39]. Ciò vale in particolare per il mercato dei trasporti che — come sottolineato dalla Commissione senza essere contraddetta ex adverso — è frastagliato e caratterizzato da sovraccapacità.

89. Dall'altro lato, la Spagna si richiama alla circostanza che le imprese beneficiarie non parteciperebbero quasi al mercato dei trasporti intracomunitari. Anche tale circostanza non impedisce, tuttavia, che possa sussistere un pregiudizio per gli scambi intracomunitari. Come infatti rilevato dalla Corte [40],

«(...) non è necessario che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente alle esportazioni. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite (...).

Parimenti, quando uno Stato membro concede aiuti a imprese che operano nei settori dei servizi e della distribuzione, non è necessario che le imprese beneficiarie esercitino esse stesse le loro attività al di fuori del detto Stato membro affinché gli aiuti influenzino gli scambi comunitari, specie quando si tratta di imprese installate presso frontiere tra due Stati membri».

iii) Carenza di motivazione con riguardo al pregiudizio per gli scambi intracomunitari

90. Il governo spagnolo ha dedotto la pretesa carenza di motivazione con riguardo alla sussistenza di un pregiudizio per gli scambi intracomunitari solamente nella replica. Non avendo fornito spiegazioni per il ritardo, detto governo non può, ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, dedurre tale argomento. La Corte può tuttavia rilevare d'ufficio, in ogni momento, la violazione di determinati

38 — Sentenze nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punto 86, e nella causa C-156/98, Germania/Commissione (citata alla nota 8), punto 32.

39 — Sentenze della Corte 11 novembre 1987, causa 259/85, Francia/Commissione (Racc. pag. 4393, punto 24), e 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 27).

40 — Sentenza nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punti 84 e 85; v., anche, sentenza 14 settembre 1994, cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4103, punto 40).

requisiti di forma e, in particolare, dell'obbligo di motivazione [41]. La censura deve essere, quindi, esaminata.

91. Quanto all'obbligo di motivare la sussistenza di un pregiudizio per gli scambi intracomunitari, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, la Corte ha osservato nella sentenza Sardegna Lines quanto segue:

«(...) benché, in taluni casi, possa evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione è tenuta quanto meno ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione» [42].

92. Nella decisione impugnata la Commissione ha rispettato tali requisiti, avendo infatti rilevato quanto segue (capitolo IV, ultimo capoverso, della decisione impugnata):

«Quando un aiuto rafforza la posizione delle imprese di un settore particolare che partecipa agli scambi intracomunitari, si considera che esso incide su tali scambi ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato. Poiché l'aiuto previsto dal Plan Renove Industrial rafforza la posizione finanziaria e le possibilità di azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti e poiché tale effetto si produce nel quadro degli scambi intracomunitari, la Commissione ritiene che questi ultimi possano essere compromessi a causa della concessione dell'aiuto».

93. In considerazione del nesso che, secondo la giurisprudenza, sussiste tra il rafforzamento della posizione di un'impresa rispetto alla concorrenza e gli effetti sugli scambi intracomunitari, non occorreva, sotto tale profilo, una motivazione più approfondita. La censura relativa alla carente motivazione del pregiudizio per gli scambi dev'essere, pertanto, respinta.

3) Conclusione

94. Considerato che la Commissione erroneamente non ha applicato la regola «de minimis» agli aiuti a favore di imprese che effettuano trasporti solamente per conto proprio, il primo motivo di ricorso dev'essere considerato fondato e assorbente. L'erronea determinazione del mercato rilevante, esaminata in subordine nel caso in cui la regola «de minimis» risultasse inapplicabile nella specie, condurrebbe parimenti all'annullamento della decisione.

41 — V. sentenze 20 marzo 1959, causa 18/57, Nold KG/Alta Autorità (Racc. pagg. 85, 108), e 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, Commissione/Daffix (Racc. pag. I-983, punto 97), nonché la sentenza del Tribunale 2 luglio 1992, causa T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening/Commissione (Racc. pag. II-1931).

42 — Sentenza 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione (Racc. pag. I-8855, punto 66); v., anche, sentenze 13 marzo 1985, cause 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809, punto 24), e 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione (Racc. pag. I-5151, punto 52).

B — *Violazione dell'art. 92, n. 3, lett. e), del Trattato CE*

1) Tesi delle parti

a) Regno di Spagna

95. Secondo il governo spagnolo, considerato che le misure previste dal PRI sarebbero dirette alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza della circolazione, sussisterebbero nella specie i requisiti per l'applicabilità della deroga al divieto di aiuti di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE. Il PRI non determinerebbe un aumento delle capacità nel settore dei trasporti, né verrebbero svantaggiate imprese di altri Stati membri.

96. Solamente la sostituzione di veicoli di età superiore ai dieci anni con veicoli nuovi produrrebbe un miglioramento delle emissioni nocive, ragion per cui non sarebbero necessarie condizioni particolari per beneficiare dell'agevolazione. Per effetto del PRI, l'osservanza delle norme vigenti verrebbe anticipata nel tempo, considerato che i veicoli verrebbero sostituiti prima della scadenza fissata per legge.

b) La Commissione

97. La Commissione sottolinea, anzitutto, che le deroghe ai sensi dell'art. 92, n. 3, del Trattato CE devono essere interpretate in senso restrittivo e che lo Stato membro deve provare la sussistenza dei requisiti che giustifichino l'applicabilità della deroga, cosa che la Spagna non sarebbe riuscita a fare.

98. Secondo la Commissione l'entità della sovvenzione dipendeva solo dal prezzo di acquisto, senza che rilevassero fattori particolari relativi alla tutela dell'ambiente o alla sicurezza della circolazione. Il veicolo oggetto della sovvenzione — al pari di quello ritirato dalla circolazione — doveva essere solamente conforme alle norme vigenti. È pur vero che per i veicoli nuovi varrebbero criteri più severi rispetto ai veicoli immatricolati prima di una determinata data. Sarebbe pur tuttavia possibile che un veicolo ritirato dalla circolazione rispondesse già a tali norme.

99. Ai sensi della disciplina comunitaria relativa agli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, la sovvenzione potrebbe essere concessa solamente per i costi supplementari connessi con la protezione ambientale. Con riguardo agli aiuti per l'adeguamento a nuove norme, questi potrebbero coprire solo sino ad un massimo del 15% di tali costi supplementari. Nel PRI, invece, l'intero prezzo di acquisto costituirebbe la base di calcolo per la concessione della sovvenzione.

100. Considerato che le imprese verrebbero sgravate da costi loro incombenti nell'ambito della loro normale attività, si tratterebbe di aiuti al funzionamento che inciderebbero, in via di principio, sugli scambi intracomunitari in senso contrario all'interesse comunitario [43]. La Commissione sottolinea, inoltre, gli effetti discriminatori e di aumento della capacità prodotti dal PRI nonché il pericolo del cumulo con altri aiuti concessi negli anni 1993 e 1996.

2) Analisi

101. A termini dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

102. Nell'applicazione di tale norma derogatoria la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario [44]. Cionondimeno, occorre che il ragionamento seguito dalla Commissione rimanga coerente [45].

103. Come già precedentemente esposto, nell'esercizio del proprio potere discrezionale la Commissione può essa stessa vincolarsi a propri orientamenti, sempreché questi siano compatibili con il diritto comunitario [46]. Di tale possibilità la Commissione si è avvalsa emanando la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente.

104. Ai sensi di tali orientamenti, possono essere considerati ammissibili, inter alia, gli aiuti agli investimenti (punto 3.2) e — in presenza di determinate circostanze — anche gli aiuti al funzionamento (punto 3.4), nonché gli aiuti all'acquisto di prodotti rispettosi dell'ambiente (punto 3.5). Nell'ambito degli aiuti agli investimenti la disciplina comunitaria distingue tre ipotesi: aiuti per l'adeguamento a nuove norme ambientali obbligatorie, aiuti alle imprese che osservano criteri più rigorosi di quelli previsti dalle norme ambientali vigenti e aiuti in caso d'inesistenza di norme ambientali obbligatorie.

105. La Commissione ha qualificato il PRI come misura ai sensi dell'art. 92, n. 3,

43 — La Commissione si richiama, al riguardo, alla sentenza del Tribunale di primo grado Siemens/Commissione (citata alla nota 36).

44 — Sentenza Maribel (citata alla nota 8), punto 55, nonché sentenza nella causa C-303/88, Italia/Commissione (citata alla nota 39), punto 34.

45 — V. sentenza nelle cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione (citata alla nota 40), punto 51.

46 — V. supra, paragrafo 50.

lett. c), del Trattato CE, negando tuttavia la sua esenzione sulla base della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. Occorre esaminare se la qualificazione del PRI compiuta dalla Commissione sia immune da manifesti errori di valutazione.

106. A tal riguardo, occorre ricordare nuovamente gli effetti del PRI. Tale piano offre incentivi economici per la sostituzione di veicoli di almeno dieci anni di età con veicoli nuovi. In tale contesto si deve ritenere che tanto i veicoli ritirati dalla circolazione quanto quelli acquistati rispettassero ovvero rispettino gli «standard» vigenti per ciascuno di essi. Si deve inoltre presumere che i veicoli ritirati dalla circolazione, tenuto conto della loro età, sarebbero stati in ogni caso ritirati dalla circolazione entro un determinato periodo di tempo.

107. D'altro canto, sussiste una certa probabilità che quanto meno parte delle imprese siano state indotte, in considerazione dell'agevolazione, a rottamare un veicolo, ritirandolo quindi dalla circolazione prima di quanto avrebbero fatto in assenza dell'agevolazione stessa. Infine, si deve ritenere, per comune esperienza, che i veicoli nuovi presentino, per effetto del progresso tecnico nel settore automobilistico, migliori caratteristiche quanto alla sicurezza, al consumo ed alle emissioni nocive rispetto ai veicoli ritirati dalla circolazione di almeno dieci anni di età.

108. Si deve pertanto ritenere, in sintesi, che la misura di cui trattasi abbia prodotto determinati effetti positivi per la sicurezza della circolazione e la tutela dell'ambiente, avendo anticipato — ancorché eventualmente in misura solo ridotta — la sostituzione di veicoli vecchi con veicoli nuovi rispetto a quanto sarebbe invece avvenuto in assenza dell'agevolazione.

109. Tuttavia, complessivamente considerato, non costituisce manifesto errore di valutazione il fatto che la Commissione non abbia esentato il PRI ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, nel combinato disposto con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. La circostanza che un aiuto produca un effetto positivo per l'ambiente non è infatti, di per sé, sufficiente, per poter ottenere l'esenzione. Occorre piuttosto ponderare le finalità ambientali con gli effetti sulla concorrenza e sugli scambi intracomunitari. A tal riguardo, la disciplina comunitaria detta condizioni differenziate.

110. Si deve peraltro censurare il fatto che la Commissione non ha precisato con assoluta chiarezza in quale categoria di aiuti prevista dalla disciplina comunitaria il PRI sia stato, in definitiva, inquadrato.

111. Il sistema delle agevolazioni risponde di per sé a criteri che, secondo la prassi

della Commissione e la giurisprudenza, sono caratteristici degli aiuti al funzionamento; l'agevolazione riguarda infatti, essenzialmente, investimenti di sostituzione comunque necessari, ancorché l'agevolazione abbia eventualmente anticipato tali acquisti [47].

112. Quanto agli aiuti al funzionamento, la Corte ha dichiarato che, in linea generale, non possono essere esentati ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE [48].

113. Nella decisione impugnata la Commissione ha conseguentemente rilevato che, in linea generale, non potrebbero essere esentati aiuti ad investimenti che debbano essere in ogni caso effettuati, in quanto falserebbero in misura rilevante la concorrenza e si porrebbero in contrasto con l'interesse comune europeo. Solo dinanzi alla Corte, non già nella decisione impugnata, la Commissione ha peraltro espressamente qualificato la misura di cui trattasi come aiuto al funzionamento.

114. Ai sensi della disciplina comunitaria, gli aiuti al funzionamento possono essere autorizzati in determinati casi eccezionali [49]. Nella decisione impugnata la Commissione non ha preso in esame tali disposizioni. Gli aiuti concessi dal PRI non sono però, evidentemente, paragonabili ai casi in cui la Commissione ha eccezionalmente considerato gli aiuti al funzionamento ammissibili in base alla disciplina comunitaria.

115. La Commissione sembra aver piuttosto ritenuto soprattutto pertinenti le disposizioni relative agli aiuti alle imprese che osservino criteri più rigorosi di quelli previsti dalle norme ambientali vigenti (punto 3.2, lett. B, della disciplina comunitaria). In tal senso, la Commissione sottolinea che i costi oggetto della sovvenzione si limitavano esclusivamente a costi d'investimento eccezionali, necessari ai fini del conseguimento di obiettivi ambientali mediante il rispetto di norme più rigorose rispetto a quelle stabilite per legge. Correttamente la Commissione ha peraltro negato l'esenzione, in quanto la Spagna non avrebbe fornito alcuna prova che il PRI costituisse un incentivo per migliorare ulteriormente le norme tecniche esistenti.

116. Da un lato, la Commissione ha ritenuto inapplicabili le disposizioni relative agli aiuti per l'adeguamento a nuove norme

47 — V., al riguardo, la giurisprudenza citata alla nota 36.

48 — Sentenze della Corte 6 novembre 1990, causa C-86/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3891, punto 18); 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 50), e, in particolare, la sentenza nella causa C-288/96, Germania/Commissione (citata alla nota 17), punti 89 e 90.

49 — Appare dubbio se la disciplina comunitaria sia compatibile, sotto tale profilo, con l'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, e con l'interpretazione datane dalla Corte con riguardo agli aiuti al funzionamento. Non occorre, tuttavia, approfondire tale questione in questa sede, considerato che nella specie non sussistono, in ogni caso, i requisiti per ottenere l'esenzione quale aiuto al funzionamento.

ambientali obbligatorie (punto 3.2, lett. A, della disciplina comunitaria), in quanto tali disposizioni riguarderebbero unicamente gli investimenti in determinate attività fisse. Tale limitazione non trova peraltro riscontro nel tenore letterale della disciplina comunitaria in cui si parla, piuttosto, solo genericamente di impianti e beni strumentali.

117. D'altro canto, la Commissione ha sottolineato che la sovvenzione farebbe riferimento al prezzo di acquisto e non a criteri ambientali specifici. Nell'esposizione delle difese dinanzi alla Corte la Commissione si è persino richiamata ai massimali specifici (15% dei costi ammissibili) previsti dalla disciplina comunitaria proprio per tale forma di aiuti agli investimenti, ai sensi del punto 3.2, lett. A, della disciplina comunitaria medesima.

118. Malgrado tali incertezze di esposizione, la Commissione ha tuttavia fondato la propria decisione, nel merito, su considerazioni corrette, in particolare sul rilievo che per mezzo del PRI vengono concesse, in ultima analisi, sovvenzioni ai costi di esercizio aziendali. Aiuti al funzionamento di tal genere non possono essere autorizzati, salvi casi eccezionali, nemmeno quando producono effetti secondari positivi per l'ambiente.

119. Anche qualora la misura di cui trattasi venisse considerata quale aiuto agli investimenti, l'esenzione non potrebbe essere concessa. Infatti, la Spagna non ha provato la sussistenza dei presupposti ai fini dell'ottenimento dell'esenzione per gli aiuti all'adeguamento o per gli aiuti diretti ad incoraggiare l'osservanza di norme ambientali più rigorose. Occorre considerare, al riguardo, che la disciplina comunitaria trova applicazione nell'ambito di una deroga al divieto di aiuti di Stato previsto dall'art. 92, n. 1, del Trattato CE, e dev'essere quindi oggetto d'interpretazione restrittiva [50].

120. La Commissione ha inoltre correttamente rilevato che il PRI, determinando un aumento della capacità di trasporto, si porrebbe in contrasto con l'interesse comunitario. Gli argomenti dedotti dalla Spagna, diretti a contestare che il PRI produca tale effetto, non appaiono convincenti. La Spagna stessa ha infatti ammesso che circa il 12,3% dei beneficiari avrebbe utilizzato la sovvenzione per l'acquisto di un veicolo industriale di categoria superiore rispetto a quello ritirato dalla circolazione. Laddove la Commissione applichi orientamenti nell'ambito dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, non le è precluso di prendere in considerazione, nell'ambito della ponderazione complessiva, anche altri aspetti dell'interesse comunitario.

121. Infine, il governo spagnolo non è riuscito a dimostrare in misura convincente che sia escluso il cumulo con altri aiuti. È

50 — In tal senso, con riguardo alle deroghe ai sensi dell'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato CE: sentenza nella causa C-156/98, Germania/Commissione (citata alla nota 8), punto 49.

pur vero che il detto governo ha dichiarato, senza essere contraddetto ex adverso, che i provvedimenti di attuazione degli aiuti autorizzati dalla Commissione nel 1993 contenevano una norma anticumulo, ma non si è espresso in merito al pericolo del cumulo con gli aiuti concessi nel 1996. Giustamente la Commissione sottolinea, inoltre, che il cumulo con altri aiuti potrebbe essere escluso con certezza solo mediante un corrispondente divieto contenuto nel PRI stesso, cosa che invece manca.

122. Considerato che alla Commissione non può essere pertanto contestato alcun manifesto errore di valutazione quanto al diniego dell'esenzione ex art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, il secondo motivo di ricorso dovrebbe essere respinto.

C — *Violazione del principio della tutela del legittimo affidamento*

1) Tesi delle parti

a) Regno di Spagna

123. Il Regno di Spagna deduce la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, in quanto il procedimento amministrativo sarebbe complessivamente durato 41 mesi. Durante tale periodo la Commissione sarebbe rimasta inerte per complessivi 32 mesi — suddivisi sulle varie fasi del procedimento — laddove le autorità spagnole hanno sempre tempestivamente risposto a qualsiasi richiesta di informazioni.

124. A causa di queste lunghe fasi trascorse senza reazione da parte della Commissione, nel governo spagnolo sarebbe sorto un legittimo affidamento quanto al fatto che gli aiuti non si sarebbero esposti a censura. Conseguentemente, il numero delle sovvenzioni concesse sarebbe salito a circa 14 500.

125. La Corte avrebbe escluso la tutela del legittimo affidamento unicamente nei casi in cui le autorità nazionali abbiano fornito informazioni solo con ritardo [51], a differenza di quanto invece avvenuto nella specie. Nella causa RSV [52] la Corte avrebbe annullato una decisione della Commissione, in quanto, per effetto della lunga durata del procedimento, sarebbe sorto un legittimo affidamento meritevole di tutela.

b) La Commissione

126. La Commissione fa anzitutto presente che uno Stato membro che sia venuto meno

51 — V. sentenza nella causa C-303/88, Italia/Commissione (citata alla nota 39), punto 43.

52 — Sentenza 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione (Racc. pag. 4617).

al proprio obbligo di notifica ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE non può invocare un legittimo affidamento, meritevole di tutela, quanto all'ammissibilità dell'aiuto. Nella specie, inoltre, il procedimento non avrebbe avuto durata eccessiva. I ritardi sarebbero riconducibili alla scarsa cooperazione prestata dalle autorità spagnole.

127. In ogni caso, la lunga durata del procedimento non farebbe sorgere, di per sé, un legittimo affidamento. Dovrebbero piuttosto aggiungersi azioni o esternazioni da parte della Commissione dalle quali lo Stato membro possa dedurre la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. In realtà, durante tutto il procedimento la Commissione non avrebbe mai fornito indicazioni in tal senso.

128. Le autorità spagnole avrebbero concesso gran parte delle sovvenzioni nel periodo compreso tra il luglio del 1995 e il luglio del 1996, sebbene fossero al corrente, già dal febbraio del 1995, dell'indagine avviata dalla Commissione con riguardo alla misura non notificata ed eventualmente incompatibile con il mercato comune. Nel 1997 avrebbero persino sviluppato un nuovo programma analogo, nonostante fosse stato già formalmente avviato il procedimento con riguardo all'originario PRI.

2) Analisi

129. Occorre anzitutto ricordare la costante giurisprudenza della Corte, secondo cui il beneficiario di un aiuto può fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora questo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'art. 93 del Trattato CE [53]. Tale rilievo vale a maggior ragione per lo Stato membro che abbia concesso un aiuto senza procedere alla sua previa notificazione.

130. È pur vero che nella sentenza RSV la Corte ha rilevato che, in caso di inerzia della Commissione nel corso del procedimento amministrativo, nel beneficiario di un aiuto può sorgere, date determinate circostanze, il legittimo affidamento quanto al fatto che la Commissione non ingiungerà la ripetizione dell'aiuto [54]. Come correttamente rilevato dalla Commissione, nella specie oggetto della sentenza RSV, sussistevano, a prescindere dalla durata del procedimento dinanzi alla Commissione, circostanze eccezionali per effetto delle quali nel beneficiario era potuto sorgere un legittimo affidamento quanto al fatto che la Commissione non avrebbe censurato l'aiuto.

131. Il governo spagnolo non ha fatto valere, nella specie, circostanze analoghe.

53 — Sentenze 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 14); 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punto 51), e 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland (Racc. pag. I-1591, punto 25).

54 — Sentenza RSV (citata alla nota 52), punto 17.

Esso si richiama unicamente alla durata del procedimento. Di regola, la durata del procedimento dinanzi alla Commissione non può peraltro, di per sé, far sorgere un legittimo affidamento meritevole di tutela.

132. In linea di principio, la Commissione conclude nella pratica la fase preliminare del procedimento — anche con riguardo all'esame di aiuti non notificati — o decidendo di avviare formalmente il procedimento o dichiarando che la misura non costituisce un aiuto ovvero che questa non si espone a censure [55].

133. Qualora uno Stato membro sia a conoscenza del fatto che la Commissione ha avviato un procedimento preliminare, potrà ritenere che la Commissione stessa non formulerà censure in ordine alla misura solamente dal momento in cui riceverà una comunicazione in tal senso. Ciò vale parimenti per il periodo successivo all'avvio del procedimento formale, considerato che anche tale fase del procedimento si conclude con una decisione. La circostanza che il procedimento perduri per un certo periodo di tempo non può far sorgere, di regola, un legittimo affidamento.

134. Un'inerzia eccezionalmente lunga da parte della Commissione o un'intenzionale dilazione dei tempi del procedimento potrebbe tuttavia costituire violazione del principio di sana amministrazione ovvero far decadere la Commissione dal diritto di agire nei confronti della detta misura. Solamente in tali casi lo Stato membro potrebbe eventualmente far valere il proprio legittimo affidamento nel senso che non si sarebbe più atteso censure nei confronti della misura di cui trattasi.

135. In tale contesto, occorre peraltro accertare se la durata del procedimento sia da imputare unicamente alla Commissione o se, invece, derivi anche dal fatto che lo Stato membro, contrariamente agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), non abbia comunicato immediatamente alla Commissione tutte le informazioni necessarie [56].

136. Nella specie, non si ravvisa, da parte della Commissione, un'inerzia di eccezionale durata né la volontà di dilazionare i tempi del procedimento la cui notevole durata dev'essere, piuttosto, anche imputata al fatto che le autorità spagnole non hanno immediatamente trasmesso alla Commissione tutte le informazioni necessarie.

137. Con lettera 9 febbraio 1995 la Commissione ha chiesto alle autorità spagnole di fornire informazioni in ordine al PRI. Le

55 — V. punto 4.2.3 della guida sul «Procedimento relativo agli aiuti di Stato», pubblicata in: *Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen*, Kommission (norme in materia di concorrenza relative agli aiuti di Stato, Commissione): *Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften* (normativa in materia di concorrenza nelle Comunità europee), vol. II A, pag. 1999; v., inoltre, l'art. 13 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), peraltro non ancora applicabile nella specie.

56 — Sentenza nella causa C-303/88, Italia/Commissione (citata alla nota 39), punto 43.

autorità spagnole, con lettera 6 marzo 1995, pervenuta alla Commissione il 7 aprile 1995, hanno trasmesso solo informazioni preliminari. Solo a seguito di nuova richiesta del 6 luglio 1995 le autorità spagnole hanno trasmesso alla Commissione, con lettera 26 luglio 1995, vale a dire oltre sei mesi dopo la prima richiesta di informazioni, copia della convenzione 27 settembre 1994 relativa alle modalità di attuazione del PRI.

138. È pur vero che sino alla successiva richiesta da parte della Commissione del 20 febbraio 1996 trascorsero circa sette mesi. Tuttavia, tale lasso di tempo non costituisce ancora un periodo di inerzia eccezionalmente lungo da cui la Spagna potesse desumere (per silenzio-assenso) l'approvazione del PRI da parte della Commissione. Tale considerazione vale anche per la fase successiva intercorsa tra l'ultima trasmissione di informazioni del 18 marzo 1996 e l'avvio formale del procedimento alla fine del mese di giugno del 1996.

139. Il procedimento formale è durato quasi due anni. Tale durata, pur essendo superiore al termine (prorogabile) di 18 mesi stabilito, medio tempore, dal Consiglio all'art. 7, n. 6, del regolamento n. 659/1999 con riguardo a procedimenti di esame formale relativi ad aiuti notificati [57], non appare peraltro eccezionalmente lunga. Tuttavia, il PRI non è, anzitutto, un aiuto notificato. In secondo luogo, occorre tener conto del fatto che, anche in tale fase del procedimento, le autorità spagnole non hanno trasmesso, nella loro prima comunicazione, tutte le informazioni necessarie, cosa avvenuta solo a seguito di ulteriore richiesta da parte della Commissione. Il governo spagnolo non ha dimostrato che tali ulteriori richieste della Commissione fossero inutili ed abbiano determinato un'intenzionale dilazione dei tempi del procedimento. Si deve pertanto ritenere che la durata del procedimento formale non può essere imputata unicamente alla Commissione.

140. Ciò premesso, atteso che la durata del procedimento formale non poteva far sorgere nel Regno di Spagna un legittimo affidamento meritevole di tutela, il terzo motivo di ricorso dovrebbe essere respinto.

D — *Violazione del principio di proporzionalità nella parte in cui viene disposta la ripetizione dell'aiuto*

1) Tesi delle parti

141. A parere del governo spagnolo la ripetizione di aiuti non compatibili con il mercato comune non costituirebbe una conseguenza automatica della violazione dell'art. 92 del Trattato CE, bensì rien-

57 — Al momento dell'emanazione della decisione, il regolamento n. 659/1999 non era ancora entrato in vigore e non trova quindi applicazione nella specie, costituendo, pur tuttavia, un criterio di paragone.

trerebbe nella discrezionalità della Commissione [58]. Dalle comunicazioni della Commissione in ordine al modus operandi nel caso di aiuti non notificati risulterebbe che la ripetizione verrebbe ingiunta solamente «di regola», salvo che non sussistano circostanze particolari. Il governo spagnolo menziona, inoltre, una serie di decisioni in cui la Commissione non ha imposto la ripetizione degli aiuti.

142. In considerazione del fatto che, nella specie, l'aiuto di cui trattasi avrebbe inciso in misura minima sulla concorrenza, ingiungere il recupero degli aiuti, con gravi conseguenze per le PMI beneficiarie, costituirebbe un provvedimento del tutto sproporzionato ed in contrasto con quanto affermato al Tribunale nella causa Cityflyer [59], secondo cui il principio di proporzionalità richiede l'adozione di misure necessarie a ripristinare la concorrenza che pregiudichino il meno possibile la promozione di uno sviluppo armonioso delle attività economiche.

143. Nella replica il governo spagnolo ha inoltre fatto valere che l'ingiunzione della ripetizione, di cui all'art. 4 della decisione impugnata, dovrebbe essere in ogni caso revocata, al fine di tutelare il legittimo affidamento dei destinatari dell'aiuto.

144. La Commissione non contesta che l'ingiunzione della ripetizione rientri nel proprio potere discrezionale, ma si richiama alla costante giurisprudenza secondo cui il recupero dell'aiuto costituisce, di regola, la logica conseguenza dell'accertamento della sua incompatibilità con il mercato comune [60]. Il fatto che il recupero dell'aiuto produca gravi conseguenze per i beneficiari non costituirebbe valido motivo per derogare alla regola generale.

2) Analisi

145. Secondo costante giurisprudenza, «la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità. Pertanto, il recupero di un aiuto statale illegittimamente concesso, onde ripristinare lo status quo ante, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di stato» [61].

146. Ciò non esclude che, in presenza di circostanze eccezionali, la Commissione possa non ingiungere il recupero dell'aiuto. Nella menzionata giurisprudenza la Corte ha piuttosto solamente fornito alla Commissione una linea-guida per l'esercizio, di norma, del suo potere discrezionale.

58 — Il governo spagnolo si richiama alla sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901).

59 — Sentenza 30 aprile 1998, causa T-16/96, Cityflyer/Commissione (Racc. pag. II-757, punto 55).

60 — La Commissione si richiama al riguardo alla sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 66; cosiddetta: «Tubemeuse»).

61 — Sentenza «Tubemeuse» (citata alla nota 60), punto 66; v. anche la sentenza nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punto 98.

147. Il governo spagnolo non ha dedotto elementi validi che depongano nel senso che la Commissione avrebbe dovuto rinunciare ad ingiungere il recupero degli aiuti, ma si è limitato a riferirsi, senza indicazioni più precise, alle gravi conseguenze per i beneficiari degli aiuti. Non può pertanto ritenersi che la Commissione sia incorsa in un errore di valutazione laddove ha ordinato di procedere al recupero degli aiuti, dando priorità all'obiettivo del ripristino di un'equa concorrenza rispetto agli interessi dei beneficiari degli aiuti [62].

148. Dalla sentenza del Tribunale nella causa Cityflyer [63] non emerge che, in un caso come quello di specie, la Commissione avrebbe dovuto rinunciare in toto ad ordinare la ripetizione degli aiuti per motivi di proporzionalità. Nella detta sentenza il Tribunale si è piuttosto limitato a dichiarare che il recupero dev'essere limitato a quanto necessario per eliminare la distorsione della concorrenza. Nel caso di un finanziamento a condizioni agevolate, la ripetizione non dovrebbe quindi riguardare, di regola, l'intero capitale, bensì unicamente la differenza tra il tasso agevolato e quello di mercato.

149. Infine, la ripetizione degli aiuti non contrasta nemmeno con un legittimo affidamento, meritevole di tutela, dei beneficiari degli aiuti. Come già rilevato, il beneficiario di un aiuto non notificato non può, di regola, fare affidamento sulla sua legittimità [64]. Va aggiunto che la Commissione ha pubblicato la decisione di avvio del procedimento formale in data 13 settembre 1996 sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [65]. Si deve pertanto presumere che fossero conosciute le perplessità della Commissione ivi esposte in ordine alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune [66]. La circostanza che il procedimento sia poi durato per due anni non fa sorgere, per i motivi già esposti, un legittimo affidamento meritevole di tutela [67].

150. Il quarto motivo dovrebbe essere quindi respinto.

E — *Violazione dell'art. 190 del Trattato CE per carente motivazione dell'ingiunzione di procedere al recupero degli aiuti*

1) Tesi delle parti

151. Il governo spagnolo contesta l'insufficiente motivazione dell'ingiunzione di pro-

62 — V. sentenza nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla citata 17), punto 99.

63 — Citata alla nota 59, punti 55 e 56.

64 — V. la giurisprudenza citata alla nota 53.

65 — GU C 266, pag. 10.

66 — V. sentenza del Tribunale nella causa CETM (citata alla nota 3), punto 127.

67 — V. supra, paragrafo 139.

cedere al recupero degli aiuti. La Commissione si sarebbe limitata ad indicare che la ripetizione delle sovvenzioni sarebbe necessaria ai fini del ripristino di una corretta concorrenza.

152. La Commissione ritiene invece — a fronte della violazione del divieto di aiuti di Stato e alla luce della giurisprudenza, secondo cui il recupero costituirebbe la logica conseguenza di tale divieto — che non occorra alcuna ulteriore motivazione. La Commissione si richiama, inoltre, alla giurisprudenza secondo cui l'art. 190 non postulerebbe un esame approfondito di tutti i fatti e rileverebbe non solo il tenore letterale, bensì anche il contesto di fatto e di diritto della decisione.

2) Analisi

153. Secondo la giurisprudenza della Corte, qualora la Commissione ingiunga di procedere al recupero di un aiuto, concesso in violazione dell'art. 93, n. 3, non occorre alcuna ulteriore motivazione [68]. Ciò vale, a maggior ragione, quando l'aiuto si riveli, anche sotto il profilo sostanziale, incompatibile con il mercato comune.

154. Atteso che gli aiuti previsti dal PRI sono stati concessi senza previa notificazione alla Commissione, non occorreva pertanto una specifica motivazione dell'ingiunzione di procedere al loro recupero. In ogni caso, era sufficiente il richiamo da parte della Commissione nella decisione impugnata al fatto che la restituzione degli aiuti era necessaria a ripristinare eque condizioni di concorrenza esistenti prima della concessione degli aiuti medesimi. Tale censura dovrebbe essere quindi respinta.

V — Sulle spese

155. A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Atteso che il Regno di Spagna ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

68 — Sentenze nella causa C-310/99, Italia/Commissione (citata alla nota 17), punto 106, nonché nelle cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione (citata alla nota 40), punto 78.

VI — Conclusione

156. Atteso che il primo motivo è fondato e assorbente, suggerisco alla Corte di dichiarare quanto segue:

1) La decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/693/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali «Plan Renove Industrial» (agosto 1994 - dicembre 1996), è annullata.

2) La Commissione è condannata alle spese.