

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

12 dicembre 2006*

Nella causa T-95/03,

Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, con sede in Madrid (Spagna),

Federación Catalana de Estaciones de Servicio, con sede in Barcellona (Spagna),

rappresentate dagli avv.ti J. Jiménez Laiglesia, M. Delgado Echevarría e R. Ortega Bueno,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Buendía Sierra, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti J. Rivas Andrés e J. Gutiérrez Gisbert,

convenuta,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato inizialmente dal sig. E. Braquehais Conesa, successivamente dal sig. M. Muñoz Pérez, in qualità di agenti,

e

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), con sede in Madrid, rappresentata dagli avv.ti J. Pérez-Bustamante Köster e J. Passás Ogallar,

intervenant,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 13 novembre 2002, C(2002) 4355 def., relativa alla legislazione spagnola concernente l'apertura di stazioni di servizio da parte di ipermercati,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione ampliata),

composto dal sig. J. Pirrung, presidente, dai sigg. A.W.H. Meij, N.J. Forwood, dalla sig.ra I. Pelikánová e dal sig. S. Papasavvas, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 ottobre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Antefatti della controversia

1. Normativa spagnola

- 1 L'art. 47, n. 2, della Costituzione spagnola prevede che «la comunità parteciperà alle plusvalenze generate dall'attività urbanistica degli enti pubblici».
- 2 Gli artt. 3, 7, 8, 14 e 18 della Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (legge sul regime del suolo e sulle valorizzazioni; in prosieguo: la «LRSV») prevedono:

«Articolo 3

La partecipazione della comunità alle plusvalenze risultanti dall'attività urbanistica degli enti pubblici avrà luogo nei termini stabiliti dalla presente legge e dalle altre leggi applicabili.

(...)

Articolo 7

Agli effetti della presente legge, il suolo si classifica in urbano, urbanizzabile e non urbanizzabile o in classi equivalenti regolate dalla legislazione urbanistica.

Articolo 8

Agli effetti della presente legge, sono considerati come suolo urbano:

- a) il suolo già trasformato poiché dispone, almeno, di un accesso stradale, di una connessione idrica, di uno scarico idrico e della somministrazione di energia elettrica o perché è consolidato in vista dell'edificazione con la forma e le caratteristiche stabilite dalla legislazione urbanistica.
- b) i terreni che sono stati edificati in esecuzione del piano regolatore e in conformità ad esso.

(...)

Articolo 14

1. I proprietari di terreni urbani consolidati per l'urbanizzazione devono completare, a loro spese, l'urbanizzazione necessaria affinché tali terreni acquisiscano — nel caso

in cui non la abbiano ancora acquisita — la qualità di area edificabile, ed edificare nel termine richiesto, nel caso in cui i terreni siano situati in zone per le quali il piano regolatore abbia così stabilito ed in conformità ad esso.

2. I proprietari di terreni urbani non consolidati devono assumersi i seguenti oneri:

(...)

- c) cedere obbligatoriamente e gratuitamente all'amministrazione competente la parte di terreno corrispondente al 10% del profitto tratto dalla corrispondente area; tale percentuale, che costituisce una soglia massima, potrà essere ridotta dalla legislazione urbanistica. Allo stesso modo, tale legislazione potrà ridurre la partecipazione dell'amministrazione competente alle spese di urbanizzazione che riguardano tale suolo.

(...)

Articolo 18

La trasformazione del suolo classificato come urbanizzabile comporterà per i proprietari dello stesso i seguenti obblighi:

(...)

4) cedere obbligatoriamente e gratuitamente all'amministrazione competente il suolo corrispondente al 10% del profitto tratto dal settore o dall'area corrispondente; tale percentuale, che costituisce una soglia massima, potrà essere ridotta dalla legislazione urbanistica. Allo stesso modo, tale legislazione potrà ridurre la partecipazione dell'amministrazione competente alle spese di urbanizzazione che riguardano tale suolo.

(...».

3 La prima disposizione transitoria (in prosieguo: la «DT 1») del Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (regio decreto legge sulle misure urgenti per il rafforzamento della concorrenza nei mercati dei beni e dei servizi; in prosieguo: il «decreto legge») prevede:

«Gli [ipermercati] che sono in attività al momento dell'entrata in vigore del [decreto legge], e che dispongono a tale effetto della propria licenza municipale di apertura, potranno includere nella propria attrezzatura, conformemente a quanto disposto all'art. 3 del [decreto legge], un impianto per la somministrazione di prodotti petroliferi per il quale si terrà conto delle seguenti regole:

- a) Lo spazio occupato dagli impianti e dalle attrezzature che risultano imprescindibili per la somministrazione [dei prodotti in questione] non sarà computato agli effetti del volume edificabile, né della superficie occupabile.
- b) Le licenze municipali necessarie per la costruzione di installazioni e la loro messa in funzionamento si intenderanno concesse per silenzio assenso amministrativo, se non viene notificata una deliberazione espressa entro quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda.

- c) In ogni caso, lo stabilimento commerciale dovrà finanziare e costruire le infrastrutture di connessione dell'impianto per la somministrazione di prodotti petroliferi con i sistemi generali esterni in conformità con i requisiti e le condizioni stabiliti dal piano regolatore [urbano]».
- 4 L'art. 19, n. 1, della Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (legge sulla protezione della concorrenza) prevede che «[l]e disposizioni del presente articolo si intendono senza pregiudizio agli articoli 87-89 [CE] (...) e al regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo [1999], recante modalità di applicazione dell'[art. 88 CE (GU L 83, pag. 1)]».

2. Decreto legge e DT 1

- 5 Il 23 giugno 2000, il governo spagnolo ha adottato il decreto legge, il cui obiettivo era il rafforzamento della concorrenza sui mercati dei beni e dei servizi spagnoli ed in particolare sul mercato della distribuzione al dettaglio di prodotti petroliferi. Il decreto legge, che conteneva la DT 1, non è stato oggetto di una notifica preventiva presso la Commissione, ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE.

3. Procedimento dinanzi alla Commissione

- 6 Il 20 luglio 2000, l'Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (Associazione dei gestori di stazioni di servizio della Comunità autonoma di Madrid), la Federación Catalana de Estaciones de Servicio (Federazione catalana delle stazioni di servizio) e la Confederación Española

de Estaciones de Servicio (Confederazione spagnola delle stazioni di servizio) hanno adito la Commissione con una denuncia, ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 659/1999. Le denunciati sostenevano che l'adozione della DT 1 comportava la concessione di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE a favore dei proprietari degli ipermercati e domandavano alla Commissione di ingiungere la sospensione di tali aiuti e di avviare un procedimento d'indagine formale, ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999.

- 7 Le denunciati comunicavano informazioni e argomenti supplementari alla Commissione a più riprese durante gli anni 2000 e 2001. Durante tale periodo avevano pure luogo conversazioni telefoniche e incontri tra i rappresentanti legali delle denunciati e funzionari della Commissione.
- 8 Il 28 dicembre 2000, la Commissione invitava il Regno di Spagna a pronunciarsi sull'oggetto della denuncia e a fornirle informazioni complementari. Il Regno di Spagna trasmetteva la sua risposta con lettera 13 febbraio 2001.
- 9 Con lettera 8 febbraio 2002, la Commissione informava le denunciati che, dopo aver proceduto ad un'analisi preliminare sulla base delle informazioni disponibili, essa riteneva che la DT1 non fosse finanziata per mezzo di risorse pubbliche e che, pertanto, non vi fossero motivi sufficienti per proseguire l'esame.
- 10 Con lettera 8 marzo 2002, le denunciati formulavano osservazioni supplementari. Il 18 settembre 2002, fondandosi sull'art. 232 CE, esse chiedevano alla Commissione di adottare una decisione ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 659/1999.

4. *Decisione impugnata*

- 11 Il 13 novembre 2002, la Commissione adottava la decisione C(2002) 4335 def., nella quale constatava l'inesistenza di aiuti di Stato (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 12 Per ciò che riguarda la DT 1, lett. a), la Commissione considera, in primo luogo, che tale disposizione costituisca una modifica delle caratteristiche del suolo, stabilite dal piano generale di urbanizzazione, poiché permette agli ipermercati che abbiano esaurito la superficie massima edificabile stabilita nello stesso piano di costruire una stazione di servizio senza dover demolire una costruzione preesistente. Così i beneficiari della DT 1 non devono più negoziare con le amministrazioni comunali l'ottenimento di una modifica delle caratteristiche del suolo sul quale hanno intenzione di impiantare la stazione di servizio. Orbene, la Commissione ritiene, fondandosi sugli artt. 8 e 14 della LRSV, che, poiché gli ipermercati sono situati su terreni urbani consolidati, i loro proprietari non hanno l'obbligo, secondo il diritto spagnolo, di cedere all'amministrazione locale una parte delle plusvalenze risultanti dalla possibilità di costruzione supplementare. Quindi, la DT 1 non esenterebbe i proprietari degli ipermercati da un obbligo di cessione a favore dello Stato. Tale posizione sarebbe confermata dalla sentenza del Tribunal Constitucional (Corte Costituzionale spagnola) n. 54/2002 (in prosieguo: la «sentenza 54/2002»), secondo cui la legislazione nazionale vieta ogni cessione obbligatoria, da parte dei proprietari di terreni urbani consolidati, delle plusvalenze risultanti dall'estensione del diritto di edificare.
- 13 In secondo luogo, la Commissione ritiene che la DT 1, lett. a), non modifichi la destinazione del suolo sul quale sono stabiliti gli ipermercati secondo il rilevante piano municipale. In effetti, a parere della Commissione, tale disposizione si riferisce unicamente alla superficie edificabile e ai limiti all'occupazione. Quindi, se la destinazione del suolo non permette di installare una stazione di servizio, il proprietario sarebbe obbligato a richiederne la modifica mediante l'apposito procedimento amministrativo.

- 14 La Commissione ritiene inoltre che la DT 1, lett. b), riduca solo la durata del silenzio assenso dell'amministrazione e non deroghi all'obbligo del titolare di un permesso di costruzione di versare le imposte relative al rilascio di questo.
- 15 Infine, la Commissione sostiene che i proprietari degli ipermercati sono obbligati ad ottenere le autorizzazioni necessarie per la costruzione e il funzionamento di impianti di vendita al dettaglio di prodotti petroliferi e che tali installazioni devono rispettare le norme tecniche in vigore. La Commissione ne deduce che, su tale punto, i proprietari degli ipermercati non beneficiano di un trattamento più favorevole rispetto agli altri operatori del settore.
- 16 In conclusione, la Commissione ritiene, fondandosi sull'art. 14 della LRSV e sulla sua interpretazione da parte del Tribunal Constitucional, che la legislazione spagnola vieti l'imposizione di qualunque obbligo di cessione di una parte delle plusvalenze ai proprietari di terreni urbani consolidati, quali i proprietari degli ipermercati, cui fa riferimento la DT 1. La Commissione ne deduce che la DT 1 non comporta alcuna perdita di risorse pubbliche o rinuncia alla riscossione di queste e che, pertanto, si tratta di una decisione statale di natura regolamentare che non implica alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse dello Stato. Per questa ragione, essa conclude che la DT 1 non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE.

Procedura e conclusioni delle parti

- 17 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 marzo 2003, l'Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid e la Federación Catalana de Estaciones de Servicio proponevano il presente ricorso.

- 18 Il 19 giugno 2003, il Regno di Spagna chiedeva di intervenire a sostegno della convenuta. Il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale accoglieva la sua domanda, con ordinanza 22 settembre 2003. Il Regno di Spagna depositava la sua memoria di intervento il 5 dicembre 2003. Le altre parti hanno rinunciato a presentare osservazioni su di essa.
- 19 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 4 settembre 2003, le ricorrenti rinunciavano alla presentazione di una memoria di replica.
- 20 L'11 marzo 2004, l'Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (Associazione nazionale delle grandi imprese di distribuzione, in prosieguo: l'«ANGED»), chiedeva di intervenire a sostegno della convenuta. La convenuta e le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni in merito a tale domanda rispettivamente il 25 e il 31 marzo 2004. Poiché la domanda era stata presentata dopo la scadenza del termine di sei settimane previsto dall'art. 115, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, il presidente della Seconda Sezione ampliata ammetteva l'ANGED, con ordinanza 17 maggio 2004, a presentare le sue osservazioni nel corso della fase orale ai sensi dell'art. 116, n. 6, del regolamento di procedura.
- 21 Con lettera 13 giugno 2005, il Tribunale invitava le ricorrenti, la Commissione e il Regno di Spagna a comunicarle un documento e a rispondere ad alcuni quesiti. Le parti si conformavano a tale invito nel termine impartito.
- 22 Il 5 ottobre 2005, la Commissione comunicava al Tribunale due sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Corte Suprema di Giustizia di Madrid) datate maggio e luglio 2005 che sarebbero, a suo avviso, rilevanti per la soluzione della controversia. La Commissione indicava che essa aveva avuto conoscenza di tali sentenze alla fine del mese di settembre del 2005.

23 Il 14 ottobre 2005, le ricorrenti presentavano le loro osservazioni in merito alle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dedotte dalla Commissione. In allegato alle loro osservazioni, le ricorrenti producevano, da un lato, estratti del fascicolo amministrativo relativo ad una delle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, e dall'altro lato, una serie di convenzioni urbanistiche concluse da privati con autorità locali spagnole.

24 Le difese delle parti e le loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza che ha avuto luogo il 18 ottobre 2005.

25 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;

- condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso;

- respingere il ricorso in quanto infondato;

- condannare le ricorrenti alle spese.

27 Il Regno di Spagna e l'ANGED chiedono che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare le ricorrenti alle spese.

Sulla ricevibilità

1. Sulla ricevibilità di certi allegati alle osservazioni delle ricorrenti del 14 ottobre 2005

- 28 In allegato alle loro osservazioni del 14 ottobre 2005 relative alle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dedotte dalla Commissione, le ricorrenti hanno comunicato una serie di estratti dalle gazzette ufficiali delle comunità autonome spagnole, datate 9 maggio 2003, 17 febbraio 2004, 28 marzo e 1° luglio 2005, concernenti alcune convenzioni urbanistiche concluse tra privati e autorità locali.
- 29 Occorre osservare, in primo luogo, che, contrariamente alle affermazioni delle ricorrenti, tali documenti non si riferiscono alle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dedotte dalla Commissione e, perciò, non possono essere considerate come una reazione alla comunicazione, da parte della Commissione, di tali sentenze.

- 30 In secondo luogo, è giocoforza constatare che l'esistenza di convenzioni urbanistiche, quali quelle cui si riferiscono gli estratti comunicati, è stata dedotta dalle ricorrenti nel loro ricorso, come già lo era stata, del resto, nella loro denuncia alla Commissione. Pertanto, le ricorrenti non possono sostenere che, producendo tali estratti dinanzi al Tribunale, esse abbiano risposto ad un argomento nuovo che sarebbe stato sollevato dalla Commissione nelle sue osservazioni del 5 ottobre 2005.
- 31 In terzo luogo, occorre rilevare che le ricorrenti non indicano i motivi per i quali esse non hanno potuto produrre gli estratti in questione ad una data anteriore.
- 32 Considerato quanto precede, occorre escludere dal fascicolo, ai sensi dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura, gli estratti delle gazzette ufficiali delle comunità autonome spagnole, depositati in allegato alle osservazioni delle ricorrenti del 14 ottobre 2005, a causa della loro produzione tardiva.

2. *Sulla ricevibilità del ricorso*

Argomenti delle parti

- 33 Senza dedurre un'eccezione di irricevibilità con atto separato, la Commissione considera che il ricorso sia irricevibile.

- 34 Fondandosi sulla giurisprudenza, la Commissione ritiene che il ricorso presentato dalle ricorrenti, che sono associazioni d'impresе, possa essere ricevibile solo in due ipotesi. La prima ipotesi è quella in cui anche i membri delle ricorrenti possano proporre un ricorso a titolo individuale. Nella seconda ipotesi, la decisione impugnata dovrebbe concernere la posizione di negoziatrici delle ricorrenti. Secondo la Commissione, il ricorso proposto dalle ricorrenti non soddisfa nessuna di queste esigenze.
- 35 La Commissione è dell'avviso, in primo luogo, che i membri delle ricorrenti non siano direttamente e individualmente interessati dalla decisione impugnata. Infatti, la decisione impugnata influirebbe sulla posizione concorrenziale dei membri delle ricorrenti solo indirettamente e potenzialmente. Pertanto, questi non sarebbero legittimati a proporre un ricorso di annullamento contro la decisione impugnata. In secondo luogo, la Commissione ritiene che la decisione impugnata non abbia inciso né sulla posizione di negoziatrici delle ricorrenti, né sul loro ruolo di importante interlocutore. All'udienza la Commissione ha aggiunto che le ricorrenti non hanno presentato dati precisi relativi all'incidenza sensibile della DT 1 sulla posizione dei loro membri.
- 36 In risposta all'argomento relativo all'inesistenza di rimedi giurisdizionali nazionali, la Commissione fa osservare che il meccanismo previsto all'art. 19 della Ley de Defensa de la Competencia, la cui efficacia è messa in dubbio dalle ricorrenti, concerne solo l'applicazione delle disposizioni nazionali relative agli aiuti di Stato. Orbene, secondo la Commissione, le ricorrenti avrebbero potuto avvalersi dinanzi ai giudici spagnoli dell'effetto diretto dell'art. 88, n. 3, CE, deducendo l'esistenza di aiuti illegittimi. Pertanto, le ricorrenti non sarebbero private di protezione giurisdizionale effettiva.
- 37 Il Regno di Spagna aderisce agli argomenti della Commissione. Esso evidenzia che la Confederación Española de Estaciones de Servicio, associazione avente carattere nazionale, non ha partecipato al presente ricorso mentre essa aveva partecipato al procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione. Ciò confermerebbe la

manca della legittimazione ad agire delle ricorrenti. All'udienza, il Regno di Spagna ha affermato, da un lato, che le ricorrenti dispongono di rimedi giurisdizionali nazionali efficaci, e dall'altro lato, che la presente causa non poteva dar luogo all'applicazione della giurisprudenza generata dalle sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione (Racc. pag. I-2487) e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203) a causa del fatto che, nella fattispecie, le ricorrenti non deducevano una violazione dei loro diritti procedurali.

38 Le ricorrenti considerano che il loro ricorso è ricevibile. Esse ritengono, in primo luogo, di essere legittimate ad agire, poiché la decisione impugnata ha un'incidenza diretta sui loro diritti. Infatti, poiché la DT 1 non è stata notificata dal Regno di Spagna, la Commissione avrebbe proceduto al suo esame sulla base della loro denuncia. Inoltre, le ricorrenti sarebbero restatesi costantemente in contatto con i funzionari della Commissione che indagavano sul caso, avrebbero presentato le loro osservazioni alla Commissione e avrebbero orientato la Commissione nella sua analisi della DT 1. Le ricorrenti sostengono anche che la lettera della Commissione 8 febbraio 2002 che contiene la posizione preliminare della Commissione (v. punto 9 supra) sarebbe stata indirizzata esclusivamente a loro e che la decisione impugnata, nella quale esse sono state menzionate a più riprese, sarebbe stata loro recapitata dopo essere stata inviata al Regno di Spagna. Infine, le ricorrenti avrebbero agito dinanzi alla Commissione, in passato, per difendere gli interessi professionali dei loro membri, conformemente al loro statuto.

39 In secondo luogo, le ricorrenti sostengono che i loro membri, che sono concorrenti diretti dei beneficiari della DT 1, sarebbero interessati dalla decisione impugnata. Infatti, l'applicazione della DT 1 comporterebbe un pregiudizio grave per i proprietari delle stazioni di servizio già installate o in corso di installazione nelle zone di influenza degli ipermercati. Il fatto che i beneficiari della DT 1 non sarebbero obbligati ad effettuare una cessione a favore dello Stato al fine di aprire una stazione di servizio rappresenterebbe per loro un vantaggio concorrenziale rispetto agli altri operatori.

- 40 In ultimo luogo, le ricorrenti sostengono che esse non hanno alcun mezzo d'azione in Spagna per denunciare la concessione di aiuti di Stato. Infatti, il solo rimedio possibile, ossia il meccanismo previsto all'art. 19 della Ley de Defensa de la Competencia, sarebbe privo di ogni efficacia nella pratica, poiché non permetterebbe ai privati di denunciare gli aiuti concessi o di partecipare al procedimento in qualità di intervenienti. Inoltre, il Tribunal de Defensa de la Competencia (Tribunale della concorrenza) avrebbe il potere discrezionale di adottare una decisione in materia di aiuti di Stato e di pubblicare un rapporto che, tuttavia, non vincolerebbe il governo spagnolo per ciò che riguarda la modifica o la soppressione delle misure contestate.

Giudizio del Tribunale

- 41 Secondo la giurisprudenza, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220; Cook/Commissione, cit., punto 20; Matra/Commissione, cit., punto 14, e 13 dicembre 2005, causa C-78/03 P, Commissione/Aktiongemeinschaft Recht und Eigentum, Racc. pag. I-10737, punto 33).
- 42 Allo stesso modo, un ricorso di annullamento avverso una decisione definitiva della Commissione in materia di aiuti di Stato proposto da un'associazione incaricata di difendere gli interessi collettivi di imprese è in linea di principio ricevibile solo se è ricevibile il ricorso proposto dalle imprese di cui trattasi a titolo individuale o se tale associazione può avvalersi di un interesse proprio al perseguimento dell'azione, in particolare perché la sua posizione di negoziatrice è stata lesa dall'atto di cui viene

chiesto l'annullamento (sentenza del Tribunale 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM/Commissione, Racc. pag. II-3207, punto 23).

43 Spetta pertanto al Tribunale, in un primo momento, verificare se, nel caso di specie, i membri della ricorrente, o almeno alcuni di loro, possono essere considerati come individualmente interessati dalla decisione impugnata.

44 A questo riguardo, occorre ricordare che, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato previsto dall'art. 88 CE, devono essere distinte, da una parte, la fase preliminare di esame degli aiuti, istituita dal n. 3 di tale articolo, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi e, dall'altra, la fase di esame prevista dal n. 2 dello stesso articolo. Solamente nell'ambito di quest'ultima, diretta a consentire alla Commissione di avere una visione completa sull'insieme dei dati della causa, il Trattato CE pone a carico della Commissione l'obbligo di invitare gli interessati a presentare le loro osservazioni (sentenze della Corte Cook/Commissione, cit., punto 22; Matra/Commissione, cit., punto 16; 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 38, e Commissione /Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 34).

45 Qualora, senza avviare il procedimento d'indagine formale di cui all'art. 88, n. 2, CE, la Commissione rilevi, con una decisione adottata sulla base del n. 3 dello stesso articolo, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, i beneficiari delle garanzie procedurali previste dal n. 2 di tale articolo ne possono ottenere il rispetto solamente ove abbiano la possibilità di contestare la decisione fondata sul n. 3 dinanzi al giudice comunitario (sentenze Cook/Commissione, cit., punto 23; Matra/Commissione, cit., punto 17; Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 40, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 35).

- 46 Per questi motivi, il giudice comunitario dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una decisione basata sull'art. 88, n. 3, CE, proposto da un interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, qualora l'autore di tale ricorso tenda, proponendo il ricorso stesso, a far salvaguardare i diritti procedurali che esso trae da quest'ultima disposizione (sentenza Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 35; v. anche, in tal senso, le sentenze Cook/Commissione, cit., punto 23-26, e Matra/Commissione, cit., punti 17-20).
- 47 Orbene, gli interessati ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, che possono quindi, conformemente all'art. 230, quarto comma, CE, proporre ricorsi d'annullamento, sono le persone, imprese o associazioni eventualmente toccate nei loro interessi dall'erogazione dell'aiuto, vale a dire in particolare le imprese concorrenti dei beneficiari di tale aiuto e le organizzazioni di categoria (sentenze Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punto 41, e Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 36).
- 48 Al contrario, se il ricorrente mette in discussione la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto in quanto tale, il semplice fatto che egli possa essere considerato come interessato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE non può bastare a far ammettere la ricevibilità del ricorso. Quindi egli deve provare di avere una qualità particolare ai sensi della citata giurisprudenza Plaumann/Commissione. Questo accadrebbe in particolare nel caso in cui la posizione del ricorrente sul mercato fosse sostanzialmente danneggiata dal provvedimento d'aiuto che costituisce oggetto della decisione di cui si tratta (sentenza Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, cit., punto 37).
- 49 Con il presente ricorso le ricorrenti contestano la fondatezza della decisione impugnata. Occorre quindi esaminare se esse hanno indicato in modo pertinente le

ragioni per le quali la DT 1 è atta a incidere in maniera sostanziale sulla posizione di alcuni, almeno, dei loro membri nel mercato spagnolo della distribuzione al dettaglio di prodotti petroliferi.

50 A tale riguardo, occorre osservare che, contrariamente alle affermazioni della Commissione, le precisazioni fornite dalle ricorrenti all'udienza per quanto riguarda più specificamente la situazione di alcuni dei loro membri non possono essere considerate tardive in applicazione dell'art. 48, n. 1, del regolamento di procedura. Esse si collocano, infatti, nel solco del dibattito tra le parti (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 26 settembre 2002, causa T-199/99, Sgaravatti Mediterranea/Commissione, Racc. pag. II-3731, punti 67 e 70), poiché esse si limitano a completare, in risposta ai motivi di irricevibilità sollevati dalla Commissione, l'argomento dedotto nel ricorso, secondo cui la DT 1 avrebbe un impatto negativo sulla posizione concorrenziale delle imprese che gestiscono stazioni di servizio, quali i membri delle ricorrenti. Comunque, poiché le condizioni di ricevibilità del ricorso possono essere verificate in ogni momento d'ufficio dal giudice comunitario, nulla si oppone a che esso tenga conto delle indicazioni complementari fornite nella replica.

51 Quanto ai membri delle ricorrenti, questi rappresentano, secondo la loro risposta scritta ai quesiti del Tribunale, la cui esattezza non è stata contestata, più di un quarto di tutte le stazioni di servizio esistenti in Spagna e, più in particolare, l'85 % delle stazioni di servizio della Comunità Autonoma di Madrid e il 70 % delle stazioni di servizio in Catalogna.

52 Occorre, inoltre, constatare, così come indicato dal Regno di Spagna, che la ratio della DT 1 consisteva nel facilitare l'ingresso degli ipermercati nel mercato spagnolo della distribuzione al dettaglio di prodotti petroliferi al fine di intensificare la concorrenza su tale ultimo mercato. Orbene, una tale intensificazione è atta a modificare sostanzialmente la situazione concorrenziale nel mercato in modo sfavorevole per alcuni degli altri gestori di stazioni di servizio.

- 53 Inoltre, risulta dalle informazioni presentate al Tribunale dalla Commissione che il numero di stazioni di servizio integrate negli ipermercati sarebbe passato da 80 a 157 tra il 2001 e il 2003. Se, così come ha sostenuto la Commissione all'udienza, quest'ultima cifra rappresenta solo una piccola percentuale in relazione al numero totale di stazioni di servizio in Spagna, che era dell'ordine di 8 600, ciò non toglie che l'aumento considerevole del numero di stazioni di servizio aperte negli ipermercati non corrisponde all'evoluzione del numero totale di stazioni di servizio, che ha conosciuto solo un leggero aumento dell'ordine dell'1% durante il periodo interessato. Orbene, conformemente alle indicazioni fornite dal Regno di Spagna all'udienza, tale evoluzione sproporzionata del numero di stazioni di servizio integrate negli ipermercati è dovuta, almeno in parte, agli effetti della DT 1.
- 54 Infine, all'udienza, le ricorrenti hanno dedotto, senza essere contestate dalle altre parti, la situazione di diverse stazioni di servizio gestite da loro membri che hanno subito una caduta importante del volume delle loro vendite, che ha condotto, in alcuni casi, alla cessazione della loro attività a seguito dell'apertura di una stazione di servizio da parte di un vicino ipermercato. Le ricorrenti hanno anche fatto osservare che il volume dei prodotti petroliferi venduti dalle stazioni di servizio integrate negli ipermercati è aumentato considerevolmente.
- 55 Alla luce di tali elementi, occorre constatare che è stato provato che la misura statale controversa era atta ad incidere in modo sostanziale sulla situazione concorrenziale di alcuni membri delle ricorrenti, le quali detengono pertanto la legittimazione ad agire contro la decisione impugnata.
- 56 Per tali motivi, il ricorso deve essere dichiarato ricevibile, senza che sia necessario per il Tribunale pronunciarsi sulla legittimazione ad agire propria delle associazioni ricorrenti, la quale si sostiene che risulti dal fatto che la decisione impugnata avrebbe inciso sulla loro posizione di negoziatrici o, ancora, sulla asserita mancanza di rimedi giurisdizionali nel diritto nazionale spagnolo.

Nel merito

1. *Sul primo motivo, relativo ad una valutazione manifestamente erronea della legislazione spagnola*

Sulla prima parte, relativa alla valutazione manifestamente erronea dell'obbligo di cessione delle plusvalenze

Argomenti delle parti

57 Le ricorrenti affermano che nella decisione impugnata, quando questa conclude che la DT 1 non esentava i proprietari degli ipermercati da un obbligo di cessione a favore dello Stato, la Commissione ha ommesso di prendere in considerazione l'obbligo generale di cessione delle plusvalenze derivante dai provvedimenti in materia urbanistica, riconosciuto dalla Costituzione spagnola, dalla legislazione nazionale, dalla legislazione delle comunità autonome così come dalla prassi amministrativa. In effetti, i proprietari degli ipermercati verrebbero esentati da tale obbligo dalla DT 1 e sarebbero quindi in grado di accedere al mercato della distribuzione al dettaglio dei prodotti petroliferi senza dover sopportare i costi che gravano sugli altri operatori economici.

58 Secondo le ricorrenti, in virtù del citato obbligo, i proprietari dei terreni di ogni tipo, compresi quelli dei terreni urbani consolidati, sarebbero tenuti a cedere all'amministrazione locale una parte delle plusvalenze risultanti per i loro terreni dai provvedimenti in materia urbanistica adottati dalla stessa amministrazione, indipendentemente dalla precisa forma assunta da tali provvedimenti. Tale obbligo, sancito dall'art. 47, n. 2, della Costituzione spagnola, non verrebbe attuato dai

semplici obblighi di cessione previsti all'art. 14 della LRSV, l'unico articolo esaminato nella decisione impugnata, il quale concernerebbe solo la cessione obbligatoria di una parte dei terreni nell'ambito dell'urbanizzazione.

59 A questo riguardo, le ricorrenti si oppongono all'interpretazione della sentenza 54/2002 fornita dalla Commissione, al punto 34 della decisione impugnata, secondo cui, in virtù di tale sentenza, la legislazione nazionale proibisce ogni cessione obbligatoria delle plusvalenze relative a un terreno urbano consolidato, e non esiste pertanto alcun obbligo generale di cessione. Esse sostengono che, da un lato, tale sentenza non intendeva definire la portata dell'art. 14 della LRSV, e che, dall'altro lato, essa concerneva solo l'obbligo di cessione del terreno previsto da questo stesso articolo. Pertanto, tale sentenza non riguardava l'obbligo di cessione più generale da esse dedotto.

60 Le ricorrenti continuano facendo osservare che la Costituzione spagnola riconosce allo Stato un diritto di pretendere cessioni delle plusvalenze e, in fin dei conti, un obbligo di pretenderle. Le ricorrenti ritengono che l'art. 47, n. 2, della Costituzione spagnola crei per lo Stato un obbligo irrecusabile che deve essere attuato dalla legislazione, dalla giurisprudenza e dall'azione dei poteri pubblici. Esse precisano che la rinuncia a pretendere il rispetto di tale obbligo in un caso specifico potrebbe costituire un trattamento favorevole discriminatorio e, per tale ragione, essere considerata illegittima.

61 Per corroborare la loro tesi, le ricorrenti citano provvedimenti legislativi delle comunità autonome che riflettono, a loro avviso, tale obbligo generale e, allo stesso tempo, precisano le modalità del suo esercizio, in particolare, determinando le diverse forme che la cessione delle plusvalenze può rivestire.

62 Inoltre, le ricorrenti affermano che in Spagna esiste una prassi amministrativa generale di conclusione di convenzioni urbanistiche tra i privati e le amministrazioni locali. Una tale convenzione, che ha natura amministrativa, e la cui conclusione e il

cui regime sono definiti dalle legislazioni delle comunità autonome, sarebbe conclusa allorquando un privato desidera ottenere dall'amministrazione locale un certo provvedimento urbanistico consistente in una modifica del piano regolatore in vigore. Come corrispettivo dell'impegno dell'amministrazione locale interessata ad adottare il provvedimento richiesto, il contraente si obbligherebbe ad una prestazione, pecuniaria o di altra natura, corrispondente ad una parte delle plusvalenze risultanti dalla misura in questione, a favore dell'amministrazione locale.

63 Le ricorrenti aggiungono che l'assenza di una normativa che preveda per ciascun caso le modalità precise e l'importo dell'obbligo di cessione in capo al proprietario del terreno interessato non può essere interpretata come prova dell'inesistenza di un tale obbligo. Infatti, tale assenza sarebbe dovuta alla natura eterogenea delle misure urbanistiche che possono condurre alla nascita di un simile obbligo e al fatto che la legislazione non può prevedere tutti i possibili casi di specie. Quindi, le autorità locali stabilirebbero e negozierebbero le modalità e gli importi corrispondenti, caso per caso, per successivamente fissarli attraverso la conclusione di una convenzione urbanistica con i privati interessati. Le ricorrenti evidenziano che la DT 1 sottrarrebbe ormai i proprietari degli ipermercati che desiderino aprire una stazione di servizio a tale procedura, ossia alla negoziazione con l'amministrazione locale delle condizioni del provvedimento urbanistico richiesto, alla conclusione di una convenzione urbanistica e, infine, alla cessione all'amministrazione delle plusvalenze, nella forma prevista dalla convenzione.

64 La legittimità e la validità di tali convenzioni urbanistiche, così come dell'obbligo di cessione generale di cui queste sono espressione, sarebbe stata confermata in diverse occasioni dai giudici spagnoli. Il carattere corrente di tale prassi sarebbe inoltre attestato dall'esistenza di modelli standard di convenzioni urbanistiche, così come da numerosi scritti dottrinali dedicati a tale soggetto.

65 Il Tribunal de Defensa de la Competencia avrebbe anche riconosciuto tale prassi amministrativa come meccanismo di negoziazione per ottenere una modifica del piano regolatore urbanistico da parte dell'amministrazione. Infine, l'esistenza di tale prassi così come i suoi effetti negativi sarebbero stati constatati anche dagli imprenditori spagnoli.

- 66 Le ricorrenti ritengono inoltre che l'esistenza stessa della DT 1 sia già una prova dell'esistenza dell'asserito obbligo generale di cessione. Infatti, a loro avviso, se l'estensione del diritto di edificare non presupponesse alcun onere, il provvedimento controverso sarebbe privo di ogni rilevanza. Esse aggiungono che, se la legislazione prevede l'obbligo dell'amministrazione di indennizzare i privati qualora un provvedimento urbanistico causi loro un pregiudizio, deve esistere anche un corrispondente diritto, quello di esigere dai privati una parte delle plusvalenze che derivano dal provvedimento urbanistico.
- 67 Le ricorrenti concludono facendo osservare che, se l'interpretazione della sentenza 54/2002 sostenuta dalla Commissione fosse corretta, l'imposta sull'aumento del valore dei terreni di natura urbana sarebbe illegittima nei confronti dei proprietari di terreni urbani consolidati. Orbene, tale non sarebbe il caso.
- 68 La Commissione nega l'esistenza di un obbligo di cessione delle plusvalenze urbanistiche, come quello affermato dalle ricorrenti, che si applicherebbe ai proprietari di terreni urbani consolidati, e quindi ai proprietari degli ipermercati. Essa osserva che un tale obbligo, da un lato, non sarebbe previsto dalla legislazione spagnola in vigore, e dall'altro, non potrebbe essere imposto attraverso una legge di una comunità autonoma o da una prassi amministrativa.
- 69 Il Regno di Spagna nega l'esistenza di forme di partecipazione dello Stato a plusvalenze diverse da quella prevista dall'art. 14 della LRSV. Esso afferma che la prassi delle convenzioni urbanistiche non è né generalizzata né obbligatoria, poiché rientra nella libertà di azione riconosciuta alle amministrazioni locali dall'ordinamento giuridico spagnolo. Pertanto, secondo il Regno di Spagna, tale prassi non può essere invocata per giustificare il fatto che lo Stato non partecipi alle plusvalenze.

Giudizio del Tribunale

70 Occorre esaminare la tesi sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui l'obbligo generale di cessione delle plusvalenze urbanistiche, applicabile ai proprietari di ogni tipo di terreno, da un lato, è riconosciuto dall'art. 47, n. 2, della Costituzione spagnola, dalla legislazione nazionale e da quella delle comunità autonome e, dall'altro, risulta da una prassi amministrativa concernente la conclusione di convenzioni urbanistiche.

— Sull'esistenza di una normativa che prevede un obbligo di cessione delle plusvalenze

71 In primo luogo, occorre osservare che l'art. 47, n. 2, della Costituzione spagnola, secondo cui «[l]a comunità parteciperà alle plusvalenze generate dall'attività urbanistica degli enti pubblici», è formulato in maniera generale ed astratta. Sembra quindi, così come sostenuto dalla Commissione e dal Regno di Spagna, che tale disposizione debba essere attuata attraverso la legislazione. Alla luce degli elementi del fascicolo, occorre concludere che tale attuazione è costituita dalla LRSV. Infatti, l'art. 3 della LRSV riprende il testo costituzionale disponendo che «[l]a partecipazione della comunità alle plusvalenze risultanti dall'attività urbanistica degli enti pubblici avrà luogo nei termini stabiliti dalla presente legge e dalle altre leggi applicabili».

72 Così l'art. 3 della LRSV prevede che gli obblighi di cessione delle plusvalenze sono regolati dalle disposizioni di tale legge o, all'occorrenza, da un'altra legge nazionale. Poiché le ricorrenti non hanno dedotto altre leggi nazionali che prevedano obblighi di cessione delle plusvalenze, occorre esaminare soltanto le disposizioni rilevanti della LRSV.

73 La LRSV dedica i suoi artt. 14 e 18 agli obblighi dei proprietari dei differenti tipi di terreni. Obblighi di cessione delle plusvalenze sono previsti all'art. 14, n. 2, lett. c), così come all'art. 18. Tali obblighi si applicano rispettivamente ai proprietari di terreni urbani non consolidati e ai proprietari di terreni urbanizzabili. Al contrario, nessun obbligo di cessione delle plusvalenze è previsto all'art. 14, n. 1, il quale enumera gli obblighi dei proprietari di terreni urbani consolidati. Poiché non è contestato nella fattispecie che gli ipermercati sono situati su terreni urbani consolidati, occorre concludere che la LRSV non impone ai proprietari di questi ultimi alcun obbligo di cessione delle plusvalenze.

74 In secondo luogo, risulta dall'analisi dell'art. 3 della LSRV, effettuata al precedente punto 72, che obblighi supplementari di cessione delle plusvalenze, applicabili ai proprietari di terreni urbani consolidati, non possono essere previsti dalle comunità autonome. Tale constatazione è corroborata dalla sentenza 54/2002, secondo cui l'esclusione di ogni cessione obbligatoria di plusvalenze urbanistiche relative ai terreni urbani consolidati operata dall'art. 14, n. 1, della LRSV non è suscettibile di alcuna modifica da parte delle comunità autonome. In ogni caso, occorre osservare che l'esame delle legislazioni delle comunità autonome dedotte dalle ricorrenti non rivela l'esistenza di obblighi di cessione di plusvalenze urbanistiche imposti ai proprietari di terreni urbani consolidati. Risulta quindi che tali legislazioni mirano a fissare le modalità di esecuzione degli obblighi previsti dalla LRSV, piuttosto che ad imporre un obbligo supplementare di cessione delle plusvalenze, applicabile ad ogni tipo di terreni.

75 Ne consegue che le ricorrenti non hanno provato l'esistenza, nella legislazione spagnola, di un obbligo generale di cessione delle plusvalenze urbanistiche applicabile ai proprietari di terreni urbani consolidati, quali i proprietari degli ipermercati.

76 A questo riguardo, occorre respingere la tesi delle ricorrenti secondo cui l'assenza di una normativa che preveda le modalità precise e l'importo dell'obbligo di cessione

non può essere intesa come prova dell'inesistenza dell'asserito obbligo di cessione generale. Infatti, come è già stato spiegato sopra, il legislatore ha omesso di prevedere l'obbligo stesso, e non solo le modalità del suo esercizio e la determinazione del suo importo. Per di più, se si legge la sentenza 54/2002, l'omissione del legislatore sembra essere deliberata. Infatti, il Tribunal Constitucional ha osservato che lo Stato disponeva di un ampio margine discrezionale per ciò che riguarda la partecipazione della comunità alle plusvalenze urbanistiche e che, nell'ambito di tale margine discrezionale, poteva legittimamente limitare tale partecipazione a certi tipi di terreni.

Allo stesso modo, non si può accogliere l'argomento delle ricorrenti relativo alla diversità delle forme che può rivestire il corrispettivo preteso dal proprietario di un terreno a titolo della cessione delle plusvalenze. Infatti, se è vero che gli articoli pertinenti della LRSV prevedono che l'obbligo rivestirà la forma della cessione di una parte di terreno, ciò non toglie che talune normative delle comunità autonome citate dalla ricorrente prevedano la possibilità di sostituire la cessione di una parte di terreno con altre forme di corrispettivo. Inoltre, è stato constatato al precedente punto 74 che le comunità autonome non possono creare obblighi supplementari di cessione delle plusvalenze. Risulta quindi che le diverse forme di corrispettivo sono solo espressioni degli obblighi di cessione previsti dalla LRSV e che tale circostanza non è perciò atta a provare l'esistenza di un obbligo generale di cessione, come quello affermato dalle ricorrenti.

Occorre anche respingere l'argomento relativo al fatto che la legislazione prevedrebbe l'obbligo per l'amministrazione di indennizzare i privati nel caso in cui una misura urbanistica causi loro un pregiudizio. Infatti tale circostanza non ha come conseguenza inevitabile l'esistenza di un diritto o addirittura di un obbligo dello Stato di esigere dai privati una parte delle plusvalenze risultanti dal provvedimento urbanistico. Si deve ricordare, in proposito, che come già esposto al precedente punto 76, risulta dalla sentenza 54/2002 che lo Stato spagnolo può legittimamente rinunciare alla riscossione delle plusvalenze connesse ad un certo tipo di terreno e, di conseguenza, non prevedere un corrispondente obbligo di cessione.

79 Va respinto, da ultimo, anche l'argomento delle ricorrenti relativo all'imposta sull'aumento del valore dei terreni di natura urbana. Infatti, è pacifico che la DT 1 non ha esentato i proprietari degli ipermercati dal suo pagamento, in qualunque misura. Allo stesso modo, occorre osservare che tale imposta non grava specificamente sulle plusvalenze urbanistiche, bensì su qualsiasi aumento di valore di un terreno urbano indipendentemente dalla sua causa. Quindi, non sembra che tale imposta possa essere interpretata come una cessione delle plusvalenze urbanistiche. Infine, le modalità generali della riscossione di tale imposta sono previste dalla legislazione nazionale e nella fattispecie dalla Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (legge di regolamentazione delle finanze locali). Così, anche nell'ipotesi in cui tale imposta fosse analizzata nella prospettiva di una cessione di plusvalenze urbanistiche, la sua riscossione non sarebbe incompatibile con le disposizioni della LRSV e con l'interpretazione fornita dalla sentenza 54/2002, espone ai precedenti punti 72-74, che non escludono che la legislazione nazionale possa prevedere obblighi supplementari.

— Sull'esistenza di una prassi amministrativa che autorizza lo Stato a pretendere la cessione delle plusvalenze

80 Per ciò che riguarda la prassi amministrativa adottata dalle ricorrenti, risulta dagli elementi del fascicolo, così come dalle memorie delle parti, che le autorità locali possono modificare il piano regolatore per mezzo di convenzioni urbanistiche concluse con i privati. Tuttavia, l'interpretazione fatta dal Tribunal Constitucional delle disposizioni pertinenti della LRSV, esposta al precedente punto 74, suggerisce che, quando una tale convenzione concerne un terreno urbano consolidato, l'autorità locale non può esigere un corrispettivo dal privato.

81 In ogni caso, gli elementi presentati dalle ricorrenti non permettono di provare l'esistenza di una prassi amministrativa generalizzata, in virtù della quale le autorità locali si impegnerebbero sistematicamente a modificare il piano regolatore applicabile a favore del proprietario di un terreno urbano consolidato, come corrispettivo del trasferimento di una parte delle plusvalenze risultanti dalla modifica.

- 82 Infatti, in primo luogo, le legislazioni delle comunità autonome prodotte dalle ricorrenti si limitano a prevedere, in modo generale, le modalità della conclusione e dell'esecuzione di ogni tipo di convenzione urbanistica. Orbene, il semplice fatto che tale cornice giuridica esista, non permette di concludere che essa sia utilizzata in maniera generalizzata dalle autorità locali o ancora che essa sia utilizzata per esigere la cessione delle plusvalenze urbanistiche dai proprietari di terreni urbani consolidati. A tale riguardo, è giocoforza constatare che le normative citate dalle ricorrenti non prevedono che l'autorità locale sia tenuta a concludere una convenzione urbanistica o ancora che tale convenzione debba imperativamente prevedere un corrispettivo da parte del privato.
- 83 Le stesse osservazioni si applicano, in secondo luogo, alla dottrina e ai modelli di convenzioni urbanistiche. Infatti, gli scritti dottrinali prodotti confermano in generale che le autorità locali possono concludere convenzioni urbanistiche per modificare il piano regolatore vigente, mentre i modelli mostrano la forma che tali convenzioni possono assumere. Tali elementi non consentono tuttavia di verificare in quale misura la facoltà accordata alle amministrazioni locali venga utilizzata, né le modalità della sua applicazione.
- 84 In terzo luogo, per ciò che riguarda gli esempi di convenzioni urbanistiche e la giurisprudenza dei tribunali spagnoli che sono stati prodotti in allegato al ricorso, occorre osservare che una parte importante di tali elementi è fondata sulla legislazione nazionale anteriore alla LRSV. Quindi, in quanto tali, essi non possono essere dedotti contro la motivazione della decisione impugnata, la quale è fondata principalmente su quest'ultima legge e sulla sua interpretazione da parte del Tribunal Constitucional. Inoltre, le convenzioni e le sentenze prodotte concernono generalmente tipi di terreni diversi dai terreni urbani consolidati o, ancora, non permettono di determinare il tipo di terreno interessato, cosicché non sono atti a provare l'esistenza di una prassi amministrativa concernente i terreni urbani consolidati.
- 85 In quarto ed ultimo luogo, le relazioni del Tribunal de Defensa de la Competencia, così come le osservazioni degli imprenditori, riguardano problemi generali relativi al sistema urbanistico spagnolo in vigore e alla sua applicazione da parte delle autorità

locali. Peraltro, i punti di tali documenti citati dalle ricorrenti, da un lato, si concentrano sul processo di urbanizzazione piuttosto che sulle modifiche delle condizioni di utilizzazione dei terreni già urbanizzati e, dall'altro, non presentano la problematica della conclusione delle convenzioni urbanistiche in maniera sufficientemente dettagliata.

86 Ne consegue che le ricorrenti non hanno provato l'esistenza di una prassi amministrativa generalizzata in virtù della quale le autorità locali, per mezzo di una convenzione urbanistica, esigerebbero dai proprietari di terreni urbani consolidati, quali i proprietari degli ipermercati, una cessione delle plusvalenze urbanistiche risultanti da una modifica delle condizioni di utilizzazione di tali terreni.

87 Per concludere, occorre osservare che la DT 1 mira a facilitare l'ingresso degli ipermercati nel mercato della distribuzione di prodotti petroliferi sopprimendo alcune limitazioni di ordine urbanistico e alleggerendo i procedimenti amministrativi connessi all'installazione di una stazione di servizio. Tuttavia, le ricorrenti non hanno provato che, grazie a tali misure, i proprietari degli ipermercati fossero esentati da un qualunque obbligo di cessione a favore dello Stato, previsto dalla legislazione spagnola applicabile o risultante da una prassi amministrativa generalizzata delle autorità locali. Ne consegue che la Commissione non ha commesso errori manifesti nel ritenere che la DT 1 non comportasse il trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche e che, quindi, non potesse essere considerata come un aiuto di Stato. Occorre dunque respingere la prima parte del primo motivo.

Sulla seconda parte, relativa ad una valutazione manifestamente erronea della modifica della destinazione del suolo

Argomenti delle parti

88 Le ricorrenti sostengono che, contrariamente a ciò che ha indicato la Commissione al punto 37 della decisione impugnata, la DT 1 modifica la destinazione del suolo.

Esse affermano, a tal riguardo, che, in virtù della DT 1, i proprietari degli ipermercati saranno in grado di installare una stazione di servizio su un terreno precedentemente classificato come zona verde o parcheggio. Quindi, la destinazione del terreno in questione verrebbe modificata. Esse aggiungono che tale circostanza è stata accertata dalle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid prodotte dalla Commissione il 5 ottobre 2005. Infatti, tali sentenze confermerebbero che gli ipermercati possono essere attrezzati con stazioni di servizio indipendentemente dalla destinazione del suolo interessato e senza pagamento di un corrispettivo allo Stato.

89 La Commissione contesta la tesi delle ricorrenti. Essa ritiene che, non essendo la destinazione del suolo menzionata nella DT 1, quest'ultima non possa modificarla. Inoltre, tale questione non sarebbe rilevante nella fattispecie, poiché l'obbligo previsto all'art. 14 della LRSV non si applicherebbe comunque ai terreni urbani consolidati.

90 La Commissione, sostenuta dalle parti intervenienti, aggiunge che la sua tesi, secondo cui la DT 1 non incide sulla destinazione del suolo, è corroborata dalle sentenze del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, da essa comunicate in data 5 ottobre 2005. A tale riguardo, essa afferma che, secondo tali sentenze, la DT 1 non costituisce una riqualificazione della destinazione del suolo interessato e, perciò, non modifica né viola i piani regolatori.

Giudizio del Tribunale

91 La questione se la DT 1 modifichi la destinazione del suolo potrebbe essere rilevante solo se fosse accertato che, in presenza di una simile modifica, i proprietari degli ipermercati sarebbero tenuti a cedere una parte delle plusvalenze risultanti da tale modifica per i terreni corrispondenti. Orbene, così come constatato al precedente punto 87, le ricorrenti non hanno provato l'esistenza di un qualsivoglia obbligo di cessione applicabile ai proprietari degli ipermercati. Quindi, la DT 1 non è atta ad

esentare i proprietari degli ipermercati da un obbligo di cessione a favore dello Stato e non comporta perciò un trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche, indipendentemente dalla modifica della destinazione del suolo che essa possa eventualmente prevedere.

- 92 Di conseguenza, occorre respingere la seconda parte del primo motivo come irrilevante. Poiché entrambe le parti del primo motivo sono state rigettate, occorre respingere integralmente il primo motivo.

2. Sul secondo motivo, relativo ad un'interpretazione e ad un'applicazione erronea degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato

Argomenti delle parti

- 93 In primo luogo, le ricorrenti affermano che, al punto 49 della decisione impugnata, la Commissione considera erroneamente che, affinché possa essere constatato un trasferimento indiretto di risorse dello Stato, consistente nella mancata riscossione di entrate da parte di quest'ultimo, l'obbligo di cessione in questione deve essere previsto da una legge. A tal riguardo, esse sostengono che né il Trattato CE, né la giurisprudenza della Corte in materia prevedono che un trasferimento indiretto di risorse pubbliche possa risultare unicamente dalla rinuncia dello Stato alle entrate dovute in virtù di una legge. Al contrario, sia la Corte, sia la Commissione nella sua prassi corrente riconoscerebbero che un trasferimento indiretto di questo genere può esistere anche in altre ipotesi, ad esempio quella della mancata riscossione da parte dello Stato di un credito contrattuale o, come nella presente fattispecie, quella dell'esenzione da un obbligo previsto da una prassi amministrativa costante e lecita.

- 94 In secondo luogo, le ricorrenti affermano che, nel caso di specie, a differenza delle cause nelle quali sono state rese le sentenze della Corte 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Sloman Neptun* (Racc. pag. I-887), 7 maggio 1998, cause riunite da C-52/97 a C-54/97, *Viscido e a.* (Racc. pag. I-2629), e 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra* (Racc. pag. I-2099), i costi derivanti per lo Stato dalla concessione di un vantaggio non sono puramente accessori al provvedimento, poiché questo ha un oggetto sostanzialmente differente. Al contrario, la DT 1 mirerebbe specificamente a dispensare gli ipermercati dagli obblighi che essi dovrebbero sopportare ai sensi del diritto spagnolo applicabile.
- 95 In ultimo luogo, secondo le ricorrenti, l'elemento determinante che permette di constatare l'esistenza di un aiuto di Stato è la concessione di un vantaggio da parte dello Stato. Per questa ragione, l'esigenza di un trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche sarebbe subordinata a tale criterio essenziale. Le ricorrenti ne deducono che occorre analizzare le misure che possono costituire aiuti con riferimento ai loro effetti sulla concorrenza. Pertanto, tali misure dovrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE in quanto esse comportino una distorsione della concorrenza. La questione di un esborso attivo o passivo da parte dello Stato, previsto da una legge, sarebbe allora privo di rilevanza nella fattispecie.
- 96 La Commissione ritiene che le ricorrenti partano da una lettura erranea del punto 49 della decisione impugnata. Infatti, da tale punto, letto nel suo contesto, non risulterebbe che il trasferimento indiretto di risorse dello Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, sia subordinato all'esistenza di un obbligo di riscossione previsto dalla legislazione nazionale, o ancora che un tale trasferimento non possa fondarsi esclusivamente su una prassi amministrativa di riscossione. Tale punto si limiterebbe semplicemente ad indicare che, nella fattispecie, non si può esigere dallo Stato spagnolo che esso percepisca una somma o un bene al quale non ha diritto.
- 97 Il Regno di Spagna sostiene che la DT 1 non favorisce certe imprese, non incide sugli scambi tra Stati membri e, in fin dei conti, non fa altro che rinforzare la concorrenza sul mercato della distribuzione al dettaglio di prodotti petroliferi.

Giudizio del Tribunale

- 98 Per ciò che riguarda la prima censura, occorre ricordare, a titolo preliminare, la formulazione esatta del punto 49 della decisione impugnata, secondo cui, «affinché lo Stato rinunci alla riscossione di risorse finanziarie, la legislazione deve prevedere un obbligo di pagamento delle stesse».
- 99 Occorre osservare inoltre che, secondo un'interpretazione letterale, tale formulazione sembrerebbe confortare la tesi delle ricorrenti. Ciò nondimeno il contesto della decisione impugnata si oppone all'accoglimento di tale interpretazione.
- 100 Infatti, a parte la formulazione del punto 49, nulla nella decisione impugnata induce a ritenere che la Commissione avrebbe negato la rilevanza di una prassi amministrativa nell'esame dell'esistenza di un trasferimento indiretto di risorse statali.
- 101 Allo stesso modo, il rifiuto della Commissione di tenere in conto la prassi amministrativa allegata dalle denuncianti è motivato al punto 52 della decisione impugnata, secondo cui «la Commissione non può considerare che esista una perdita di risorse finanziarie o una rinuncia alla riscossione delle stesse, in quanto la normativa spagnola attualmente in vigore ([la LRSV]) proibisce espressamente l'imposizione sul suolo urbano consolidato di qualunque cessione delle plusvalenze». Così, secondo la Commissione «[i] proprietari degli ipermercati (...) non possono essere obbligati a pagare una somma a titolo di plusvalenza sul terreno». Pertanto, la Commissione non si è fondata sul fatto che le prassi amministrative sarebbero, a priori, prive di rilevanza riguardo alla questione dell'esistenza di un trasferimento indiretto di risorse statali, ma sul fatto che una prassi amministrativa come quella dedotta dalle denuncianti sarebbe contraria alla legislazione nazionale applicabile.

102 Quindi, considerato l'insieme della motivazione della decisione impugnata, non risulta che la Commissione abbia fondato la decisione di non sollevare obiezioni nei confronti della DT 1 sulla tesi secondo cui, affinché si possa constatare un trasferimento indiretto di risorse statali consistente nella mancata riscossione di entrate da parte di quest'ultimo, l'obbligo di cessione in questione deve essere previsto dalla legge. La prima censura non è pertanto fondata.

103 Inoltre, occorre osservare che la conclusione della Commissione riguardo all'assenza di trasferimento diretto o indiretto di risorse statali non è fondata sulla natura puramente accessoria delle spese derivanti per lo Stato dall'adozione della DT 1. La seconda censura delle ricorrenti, volta a contestare tale natura, è perciò irrilevante.

104 Per quanto riguarda, infine, la terza censura, relativa al ruolo, che si pretende marginale, dell'esistenza di un trasferimento diretto o indiretto di risorse nell'analisi degli aiuti di Stato, è sufficiente osservare che, secondo una giurisprudenza costante, solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (sentenze Slogan Neptun, cit., punto 19; Viscido e a., cit., punto 13, e Preussen Elektra, cit., punto 58). Quindi, una misura statale che non comporti un trasferimento diretto o indiretto di risorse statali non può essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE anche se essa soddisfa le altre condizioni previste da tale disposizione (v., in tal senso, sentenza Viscido e a., cit., punti 14-16).

105 Poiché nessuna delle censure delle ricorrenti può essere accolta, occorre respingere il secondo motivo.

3. *Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione*

- 106 Le ricorrenti ricordano che la Commissione era tenuta a spiegare per quali ragioni gli elementi di fatto e di diritto dedotti nella loro denuncia non sono stati sufficienti a dimostrare l'esistenza di un aiuto di Stato. Esse osservano che la Commissione tralascia di pronunciarsi su questioni da esse sollevate, si fonda su argomenti incompleti, enuncia affermazioni non fondate e non corroborate, interpreta la giurisprudenza nazionale in modo erroneo e presenta una argomentazione non lineare, che contiene delle lacune. Esse aggiungono che il solo motivo chiaro avanzato nella decisione impugnata, ossia il fatto che l'art. 14 della LRSV non è applicabile ai proprietari degli ipermercati interessati dalla DT 1, è errato. Le ricorrenti ne traggono la conclusione che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata.
- 107 A tal riguardo occorre ricordare, a titolo preliminare, che l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente, quest'ultima, alla legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenza della Corte 22 marzo 2001, causa C-17/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-2481, punto 35). Ne consegue che le censure delle ricorrenti relative alla fondatezza della decisione impugnata, che sono inoltre già state esaminate nell'ambito del primo e del secondo motivo di ricorso, sono prive di pertinenza nell'ambito del presente motivo.
- 108 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Il requisito della motivazione dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso. L'accertamento se la motivazione di un atto soddisfa i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Per quanto riguarda, più particolarmente, una decisione della Commissione che dichiari insussistente un aiuto di Stato segnalato da un denunciante, la Commissione è

tenuta ad esporre adeguatamente al denunciante le ragioni per le quali gli elementi di fatto e di diritto esposti nella denuncia non sono stati sufficienti per dimostrare la sussistenza di un aiuto di Stato. Tuttavia, la Commissione non è tenuta a prendere posizione su elementi che sono manifestamente non pertinenti, privi di senso o chiaramente secondari (v. sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punti 63-64 e giurisprudenza ivi citata).

109 È alla luce di tali regole che occorre esaminare la fondatezza del presente motivo.

110 La decisione impugnata dichiara l'inesistenza di un aiuto di Stato per il motivo che una delle condizioni previste all'art. 87, n. 1, CE non è soddisfatta. Infatti, secondo la Commissione, la DT 1 non comporta un trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche poiché, contrariamente alle affermazioni delle denuncianti, essa non esenta i proprietari degli ipermercati da un qualsiasi obbligo di cessione delle plusvalenze a favore dello Stato (punti 43-53 della decisione impugnata).

111 Per ciò che riguarda la deroga ai limiti della superficie edificabile e della superficie d'occupazione, prevista dalla DT 1, lett. a), la Commissione si è fondata sui seguenti motivi, esposti ai punti 30-35 e 50-52 della decisione impugnata, per giungere alla conclusione che la detta disposizione non esenta i proprietari degli ipermercati da un qualsiasi obbligo di cessione delle plusvalenze a favore dello Stato:

— gli obblighi di cessione delle plusvalenze previsti dalla LRSV non si applicano agli ipermercati, i quali sono tutti situati su terreni urbani consolidati;

- la legislazione spagnola nazionale non prevede altri obblighi di cessione delle plusvalenze che sarebbero applicabili ai proprietari degli ipermercati nell'ipotesi di un'esenzione come quella prevista dalla DT 1, lett. a);

- perciò, indipendentemente dall'esistenza della DT 1, i proprietari degli ipermercati non hanno l'obbligo di cessione delle plusvalenze a favore dello Stato;

- in mancanza di modifica della legislazione nazionale applicabile, l'imposizione di un tale obbligo ai proprietari degli ipermercati sarebbe inoltre anti-costituzionale.

112 Per rispondere alle altre censure delle denuncianti, la decisione impugnata espone che la DT 1 non modifica la destinazione del suolo, che la riduzione della durata del silenzio assenso dell'amministrazione non esenta i proprietari degli ipermercati dal pagamento delle tasse amministrative e che tali proprietari sono tenuti ad ottenere tutte le autorizzazioni necessarie per l'apertura e la gestione delle stazioni di servizio (punti 36-42 della decisione impugnata).

113 Occorre constatare che tale motivazione permette agli interessati di comprendere il fondamento della decisione impugnata in quanto essa espone in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento che ha condotto la Commissione a concludere che la condizione del trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche non era soddisfatta e pertanto a decidere di non sollevare obiezioni. A tal riguardo, occorre sottolineare che, considerata l'articolazione del ricorso, le ricorrenti sembrano essere state in grado di comprendere le ragioni espresse in tale decisione. Infatti, con il loro primo motivo, esse rimettono in questione i differenti argomenti esposti al

precedente punto 111, così come l'affermazione secondo cui la DT 1 non modifica la destinazione del suolo. Quanto al loro secondo motivo, esso è diretto contro l'esame generale della DT 1 riguardo al diritto comunitario, intrapreso dalla Commissione nella decisione impugnata e riassunto al precedente punto 110.

- 114 Allo stesso modo, la motivazione della decisione impugnata permette al Tribunale di esercitare il controllo di legittimità su quest'ultima. La decisione impugnata è perciò sufficientemente motivata e, di conseguenza, occorre respingere il terzo motivo.

4. Sul quarto motivo relativo alla violazione del principio di buona amministrazione, dell'art. 88, n. 2, CE e dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999

Argomenti delle parti

- 115 Le ricorrenti sostengono, in primo luogo, che la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione, poiché non avrebbe proceduto ad un esame diligente e imparziale della loro denuncia.

- 116 A tale riguardo, esse affermano che la lunga durata dell'indagine svolta dalla Commissione ha arrecato pregiudizio sia alle ricorrenti stesse, sia ai loro membri. Infatti, nel corso dell'indagine, che è durata circa due anni e mezzo, la DT1 avrebbe prodotto pienamente i suoi effetti, permettendo agli ipermercati di aprire numerose stazioni di servizio. In tale contesto, le ricorrenti ricordano che, secondo la giurisprudenza comunitaria, la Commissione non può prolungare la fase preliminare d'esame oltre il termine che le è necessario per farsi una prima opinione sulla qualificazione delle misure controverse e sulla loro compatibilità con il mercato comune. Orbene, a loro parere, nel presente caso, l'esame dettagliato della questione

da parte della Commissione non giustificava il lasso di tempo trascorso, che è di più di 27 mesi. In particolare, le ricorrenti si interrogano sul periodo di nove mesi trascorso tra la lettera 8 febbraio 2002, la quale conteneva la presa di posizione provvisoria della Commissione, e la data della decisione impugnata, emanata il 13 novembre 2002.

- 117 In secondo luogo, le ricorrenti ritengono che la Commissione sia stata carente nel metodo e che abbia espresso opinioni contrastanti, nella maggior parte dei casi non giustificate. A loro parere, la Commissione non ha neanche risposto ai documenti prodotti dalle ricorrenti concernenti le questioni che hanno suscitato dubbi.
- 118 In terzo luogo, le ricorrenti sostengono che, rifiutandosi di avviare il procedimento di indagine formale, malgrado l'esistenza di seri dubbi riguardo alla compatibilità della DT 1 con il mercato comune, la Commissione ha violato l'art. 88, n. 2, CE e l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999.
- 119 Esse sostengono, a tale riguardo, che, nella presente fattispecie, un primo esame non ha permesso alla Commissione di superare tutte le difficoltà concernenti la qualificazione della DT 1 come aiuto di Stato. Oltre alla durata dell'indagine preliminare, che si pretende essere stata eccessiva, l'esistenza di difficoltà sarebbe dimostrata dai significativi cambiamenti di opinione da parte della Commissione. Infatti, durante tutta l'indagine, la Commissione avrebbe affermato che la DT 1 costituiva un aiuto ed essa avrebbe in seguito riconosciuto che si trattava di una misura di effetto equivalente ad un aiuto di Stato. Essa avrebbe espresso riserve solo a proposito dell'esistenza di un trasferimento diretto o indiretto di risorse statali. Infine, prima della decisione impugnata, la Commissione non avrebbe mai fatto riferimento all'art. 14 della LRSV, anche se era a conoscenza di tale disposizione.
- 120 La Commissione ritiene di aver proceduto ad un esame diligente ed imparziale della denuncia e sostiene che le ricorrenti non hanno indicato fatti che possano

contraddire tale conclusione. Essa aggiunge, da un lato, che le ricorrenti non hanno spiegato come sarebbero state danneggiate, né quale pregiudizio avrebbero subito a causa dell'indagine, e, dall'altro lato, che la DT 1 può legittimamente produrre i suoi effetti in quanto non presenta gli elementi costitutivi di un aiuto di Stato. La Commissione sostiene anche che la durata dell'indagine non è dovuta tanto ai dubbi che essa provava, quanto piuttosto allo studio, all'analisi e all'attenzione che essa ha dedicato a ciascuna delle affermazioni e delle informazioni supplementari presentate dalle ricorrenti.

Giudizio del Tribunale

Sulla durata dell'indagine

- ¹²¹ Secondo la giurisprudenza, quando le misure statali controverse non sono state notificate dallo Stato membro interessato, la Commissione non è tenuta a svolgere un esame preliminare di tali provvedimenti entro un preciso termine. Tuttavia, se terzi interessati hanno presentato alla Commissione denunce relative a misure statali non notificate, l'istituzione, nell'ambito della fase preliminare prevista dall'art. 88, n. 3, CE, deve procedere a un esame diligente e imparziale delle denunce, per applicare correttamente le norme fondamentali del Trattato sugli aiuti di Stato. Ne consegue, in particolare, che la Commissione non può protrarre all'infinito l'esame preliminare di misure statali denunciate, il quale ha il solo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla qualificazione dei provvedimenti sottoposti al suo esame e sulla loro compatibilità con il mercato comune (v. sentenza del Tribunale 10 maggio 2000, causa T-46/97, SIC/Commissione, Racc. pag. II-2125, punti 103, 105 e 107 e giurisprudenza ivi citata).

- 122 La durata ragionevole di un procedimento di esame preliminare si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della complessità della pratica nonché della sua rilevanza per le varie parti interessate (sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Gestevisión Telecinco/Commissione*, Racc. pag. II-3407, punto 75).
- 123 Nella fattispecie, occorre osservare che, nella loro denuncia e nelle loro ulteriori osservazioni, le denuncianti hanno presentato alla Commissione un certo numero di argomenti concernenti i differenti aspetti della DT 1, corroborati da analisi giuridiche, da riferimenti alla legislazione e alla giurisprudenza spagnola, così come da numerosi documenti. In tale contesto, la Commissione ricorda a buon diritto che essa era obbligata ad esaminare l'insieme degli elementi di fatto e di diritto che le denuncianti avevano portato a sua conoscenza.
- 124 Tuttavia, tali circostanze non giustificano la durata dell'esame preliminare condotto dalla Commissione, che è stata di quasi 28 mesi.
- 125 Infatti, in primo luogo, benché gli elementi comunicati dalle denuncianti fossero relativamente numerosi, il loro volume totale non era tuttavia così rilevante da poter spiegare il lasso di tempo impiegato per l'indagine. A tale riguardo, occorre aggiungere che le osservazioni presentate dalle denuncianti successivamente alla denuncia erano per lo più destinate a sviluppare, a precisare o ad illustrare certe questioni dibattute nell'ambito del procedimento amministrativo, anziché a sollevare nuovi argomenti contro la DT 1. La comunicazione successiva di tali osservazioni non può dunque essere all'origine di un importante prolungamento dell'esame preliminare.
- 126 Quanto al periodo trascorso tra la lettera 8 febbraio 2002, che conteneva la posizione preliminare della Commissione, e la decisione finale 13 novembre 2002, se è vero

che, per reagire alla presa di posizione preliminare della Commissione, le ricorrenti hanno inviato a quest'ultima, in data 8 marzo 2002, osservazioni di una ventina di pagine accompagnate da diversi allegati, ciò non toglie che tali osservazioni rappresentassero una sintesi degli elementi essenziali che le denuncianti avevano sostenuto in tutto il corso del procedimento amministrativo. Per esaminare con diligenza tali elementi la Commissione non aveva quindi bisogno di un periodo di più di nove mesi.

127 In secondo luogo, per quanto riguarda le iniziative procedurali intraprese dalla Commissione, occorre rilevare che, oltre alle riunioni, e alle conversazioni telefoniche con i rappresentanti delle denuncianti, questa si è limitata a indirizzare, nel dicembre 2000, una domanda di informazioni al Regno di Spagna, il quale ha risposto, nel febbraio 2001, con osservazioni sommarie, fondate esclusivamente sull'interpretazione della legislazione spagnola applicabile. Nemmeno le attività intraprese dalla Commissione giustificano dunque la durata dell'indagine.

128 In terzo luogo, nulla permette di considerare che la questione in esame fosse così complessa da richiedere un esame preliminare di più di due anni. Non sembra infatti che la Commissione, avendo fondato la sua conclusione quanto all'assenza di trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche essenzialmente sull'esame della legislazione spagnola applicabile, sia stata costretta a intraprendere verifiche estensive dei fatti o ad adottare altre misure che necessitassero un importante lasso di tempo. Del pari, la relativa brevità sia della lettera che conteneva la posizione preliminare, sia della decisione impugnata, sembra ostacolare il riconoscimento di una particolare complessità alla questione in esame.

129 Ne consegue che, avendo condotto un esame preliminare della denuncia per circa ventotto mesi, la Commissione non ha adottato la decisione in un termine ragionevole e ha perciò violato il suo obbligo di procedere ad un esame diligente.

- 130 Tuttavia, se l'osservanza di un termine ragionevole nello svolgimento dei procedimenti amministrativi costituisce un principio generale di diritto comunitario, che si applica nel contesto di un procedimento d'indagine in ordine ad un aiuto di Stato e di cui il giudice comunitario garantisce il rispetto, il solo fatto di aver adottato una decisione oltre tale termine non basta a rendere illegittima una decisione adottata dalla Commissione in esito ad un esame preliminare condotto a norma dell'art. 88, n. 3, CE (v., in tal senso, ordinanza del presidente del Tribunale 1° agosto 2003, causa T-378/02 R, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, Racc. pag. II-2921, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).
- 131 In tale contesto, le ricorrenti invocano due circostanze che pretendono essere eccezionali. Da un lato, esse osservano che l'applicazione della DT 1 nel periodo di tempo in cui si è svolta l'indagine le ha danneggiate ed ha arrecato pregiudizio ai loro membri. Dall'altro lato, la durata eccessiva dell'esame preliminare condotto dalla Commissione indicherebbe che quest'ultima ha incontrato gravi difficoltà, che avrebbero richiesto l'apertura del procedimento d'indagine formale in virtù dell'art. 88, n. 2, CE.
- 132 L'argomento relativo al pregiudizio causato alle ricorrenti e ai loro membri non ha conseguenze nell'ambito della presente causa, la quale concerne esclusivamente l'annullamento della decisione impugnata e dunque il solo controllo della sua legittimità. Quanto al superamento del termine ragionevole nel contesto dell'eventuale obbligo della Commissione di aprire un procedimento d'indagine formale, la pertinenza di questo argomento sarà analizzata nell'ambito della corrispondente censura, esaminata qui di seguito.

Sul mancato avvio del procedimento d'indagine formale

- 133 Occorre osservare che, come si è già ricordato al precedente punto 44, nell'ambito dell'art. 88 CE, devono essere distinte, da un lato, la fase preliminare d'esame degli aiuti, istituita dal n. 3, che ha solo per oggetto di permettere alla Commissione di

formarsi una prima opinione, tanto sul carattere di aiuto di Stato della misura in questione, quanto sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto in questione con il mercato comune, e, dall'altro lato, la fase formale d'esame, prevista dal n. 2. È solo nell'ambito di quest'ultima, la quale è destinata a permettere alla Commissione di avere un'informazione completa sull'insieme dei dati del caso, che il Trattato CE prevede l'obbligo della Commissione di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni.

- 1.34 Risulta dall'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999, nonché dalla giurisprudenza, che la Commissione è obbligata ad avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE, qualora un primo esame non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà poste dalla questione se un provvedimento statale sottoposto al suo controllo costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, o quanto meno allorquando, nel corso di tale primo esame, non sia stata in grado di acquisire la convinzione che il provvedimento di cui trattasi, ammesso che costituisca un aiuto, è in ogni modo compatibile con il mercato comune (sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione, Racc. p. II-3235, punto 166).
- 1.35 Orbene, il fatto che sia trascorso un lasso di tempo di gran lunga superiore al tempo normalmente necessario per un primo esame operato in base all'art. 88, n. 3, CE può, assieme ad altri elementi, indurre ad ammettere che la Commissione abbia incontrato gravi difficoltà di valutazione che imponevano l'avvio del procedimento ex art. 88, n. 2, CE (sentenza SIC/Commissione, cit., punto 102).
- 1.36 Come è stato spiegato ai precedenti punti 121-129, il lasso di tempo trascorso ha largamente superato quanto è normalmente necessario per un primo esame operato in base all'art. 88, n. 3, CE. È, tuttavia, giocoforza constatare che nella fattispecie non è stata provata l'esistenza di elementi diversi dal superamento del termine ragionevole.

- 137 Infatti, per ciò che riguarda i dubbi che avrebbe avuto la Commissione quanto alla qualificazione di aiuto, risulta, in primo luogo, che la tesi secondo cui la Commissione avrebbe affermato, durante tutto il procedimento, che la DT 1 costituiva un aiuto non è fondata in quanto è contraddetta sia da alcuni elementi del fascicolo, sia dalla cronologia del procedimento amministrativo, presentata dalle ricorrenti nel loro ricorso.
- 138 In secondo luogo, benché la Commissione abbia indicato, nella lettera 8 febbraio 2002, recante la sua presa di posizione provvisoria, che «le disposizioni della DT 1 potrebbero essere considerate come misure aventi effetto equivalente a quello degli aiuti di Stato», non è men vero che, proseguendo la frase, ha osservato che «esse non sono [tuttavia] finanziate da risorse dello Stato e, perciò, non sono sottoposte al (...) divieto [previsto all'art. 87, n. 1, CE]». Così, la posizione espressa nella lettera 8 febbraio 2002 corrisponde a quella espressa nella decisione impugnata, la cui fondatezza è stata esaminata nell'ambito del primo e del secondo motivo. Di conseguenza, la citata formulazione della lettera 8 febbraio 2002 non permette di riconoscere che la Commissione avrebbe incontrato gravi difficoltà durante l'esame preliminare.
- 139 In terzo luogo, riguardo ai pretesi cambiamenti di opinione della Commissione, la circostanza che questa esprima, sulla base degli elementi a sua disposizione, dubbi sul carattere di aiuto di Stato di una misura statale, e che non esprima più le stesse riserve dopo la comunicazione di elementi supplementari da parte delle denunciati, non permette di concludere che la Commissione abbia incontrato gravi difficoltà. Infatti, anche se essa non dispone di alcun potere discrezionale quanto alla decisione di avviare il procedimento d'indagine formale, allorquando constata l'esistenza di tali difficoltà, la Commissione fruisce tuttavia di una certa discrezionalità nella ricerca e nell'esame delle circostanze del caso di specie al fine di stabilire se queste sollevino gravi difficoltà. Conformemente allo scopo di cui all'art. 88, n. 3, CE e al dovere di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può, in particolare, avviare un dialogo con le denunciati onde superare, nel corso del procedimento preliminare, difficoltà eventualmente incontrate (v., in tale senso, sentenza del Tribunale 15 marzo 2001, causa T-73/98, Prayon-Rupel/Commissione, Racc. pag. II-

867, punto 45). Orbene, tale facoltà presuppone che la Commissione possa adattare la sua posizione in funzione dei risultati del dialogo avviato, senza che tale adattamento debba essere a priori interpretato come esistenza di gravi difficoltà.

140 In quarto e ultimo luogo, le ricorrenti, sebbene rimproverino alla Commissione di non essersi riferita esplicitamente, prima dell'adozione della decisione impugnata, all'art. 14 della LRSV, non hanno provato la rilevanza di tale circostanza nel contesto dell'esame dell'esistenza di gravi difficoltà. La Commissione, non avendo alcun obbligo di avviare un dibattito in contraddittorio con le denunciati (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, cit., punti 58 e 59), non è tenuta ad indicar loro la base giuridica sulla quale intende fondarsi nella sua decisione. Di conseguenza, la mera assenza di una simile indicazione non implica che la Commissione abbia incontrato difficoltà.

141 Inoltre, nella lettera 8 febbraio 2002, la Commissione indica che «le informazioni di cui dispone la Commissione mostrano che non vi è un obbligo legale che esiga il pagamento di una (...) compensazione da parte del [proprietario di un ipermercato che domanda una modifica delle condizioni di utilizzazione dei terreni sui quali questo è situato]». Tale formulazione implica che la Commissione si è basata su un esame del diritto spagnolo applicabile, di cui la LRSV rappresenta una parte essenziale. Risulta dunque che, benché la Commissione non abbia indicato espressamente alle ricorrenti che la sua analisi si fondava sulla LRSV, essa ha nondimeno preso tale testo in considerazione ancor prima di adottare la decisione impugnata.

142 Alla luce di quanto precede, occorre constatare che, anche se il procedimento amministrativo è durato molto più a lungo del tempo normalmente necessario per un primo esame operato in base all'art. 88, n. 3, CE, non è stato provato che la Commissione avrebbe incontrato gravi difficoltà che avrebbero giustificato l'avvio del procedimento d'indagine formale previsto dall'art. 88, n. 2, CE.

Sugli altri vizi dell'esame operato dalla Commissione

- ¹⁴³ Infine, occorre osservare che, per quanto esse deducano che la Commissione ha mancato di metodo, che ha espresso opinioni contrastanti non giustificate e che non ha risposto ai documenti presentati dalle denunciante riguardo alle questioni che hanno suscitato dubbi, le ricorrenti si sono limitate a formulare allegazioni sommarie non corroborate da informazioni più ampie o da elementi di prova. Occorre quindi respingere tali allegazioni, in quanto infondate.
- ¹⁴⁴ Poiché nessuna delle censure proposte nell'ambito del quarto motivo è stata accolta, occorre respingere tale motivo.

5. Sulla domanda di produzione di prove

- ¹⁴⁵ Le ricorrenti chiedono la produzione da parte della Commissione del suo fascicolo amministrativo, ivi inclusi la risposta del Regno di Spagna alla richiesta di informazioni della Commissione e gli argomenti ulteriormente formulati dal Regno di Spagna o da terzi.
- ¹⁴⁶ A tal riguardo, occorre ricordare che la Commissione ha prodotto in allegato al suo controricorso la risposta del Regno di Spagna alla richiesta di informazioni. Poiché il Tribunale ha potuto esaminare l'insieme dei motivi delle ricorrenti sulla base dei documenti versati agli atti, non occorre richiedere la produzione di documenti supplementari alla Commissione. La domanda di produzione di prove presentata dalle ricorrenti deve quindi essere respinta.

147 Da tutto quanto precede risulta che il ricorso deve essere respinto per intero.

Sulle spese

148 A norma dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie per motivi eccezionali. Nel caso di specie, occorre osservare che, benché le ricorrenti siano rimaste soccombenti sul capo diretto all'annullamento della decisione impugnata, l'esame condotto dal Tribunale ha nondimeno rivelato che la Commissione ha violato il suo obbligo di procedere ad un esame diligente delle denunce che le sono sottoposte. Alla luce di ciò, occorre decidere che le ricorrenti supporteranno tre quarti delle proprie spese, tre quarti delle spese della Commissione e la totalità delle spese della ANGED. La Commissione supporterà un quarto delle proprie spese e un quarto delle spese delle ricorrenti.

149 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, il Regno di Spagna supporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

- 2) **Le ricorrenti sopporteranno tre quarti delle proprie spese, tre quarti delle spese della Commissione e la totalità delle spese dell'Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución.**

- 3) **La Commissione sopporterà un quarto delle proprie spese e un quarto delle spese delle ricorrenti.**

- 4) **Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 dicembre 2006.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

J. Pirrung

Indice

Antefatti della controversia	II - 4746
1. Normativa spagnola	II - 4746
2. Decreto legge e DT 1	II - 4750
3. Procedimento dinanzi alla Commissione	II - 4750
4. Decisione impugnata	II - 4752
Procedura e conclusioni delle parti	II - 4753
Sulla ricevibilità	II - 4756
1. Sulla ricevibilità di certi allegati alle osservazioni delle ricorrenti del 14 ottobre 2005	II - 4756
2. Sulla ricevibilità del ricorso	II - 4757
Argomenti delle parti	II - 4757
Giudizio del Tribunale	II - 4760
Nel merito	II - 4765
1. Sul primo motivo, relativo ad una valutazione manifestamente erronea della legislazione spagnola	II - 4765
Sulla prima parte, relativa alla valutazione manifestamente erronea dell'obbligo di cessione delle plusvalenze	II - 4765
Argomenti delle parti	II - 4765
Giudizio del Tribunale	II - 4769
— Sull'esistenza di una normativa che prevede un obbligo di cessione delle plusvalenze	II - 4769
— Sull'esistenza di una prassi amministrativa che autorizza lo Stato a pretendere la cessione delle plusvalenze	II - 4772
	II - 4795

Sulla seconda parte, relativa ad una valutazione manifestamente erronea della modifica della destinazione del suolo	II - 4774
Argomenti delle parti	II - 4774
Giudizio del Tribunale	II - 4775
2. Sul secondo motivo, relativo ad un'interpretazione e ad un'applicazione erronea degli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato	II - 4776
Argomenti delle parti	II - 4776
Giudizio del Tribunale	II - 4778
3. Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione	II - 4780
4. Sul quarto motivo relativo alla violazione del principio di buona amministrazione, dell'art. 88, n. 2, CE e dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 659/1999	II - 4783
Argomenti delle parti	II - 4783
Giudizio del Tribunale	II - 4785
Sulla durata dell'indagine	II - 4785
Sul mancato avvio del procedimento d'indagine formale	II - 4788
Sugli altri vizi dell'esame operato dalla Commissione	II - 4792
5. Sulla domanda di produzione di prove	II - 4792
Sulle spese	II - 4793