

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED

presentate il 7 marzo 2002¹

1. Nella presente causa, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo adottato nel termine impartito le misure necessarie per dare attuazione alla decisione 2000/131/CEE della Commissione 26 ottobre 1999 in merito agli aiuti di Stato concessi dalla Spagna a favore dei cantieri navali pubblici² (in prosieguo: la «decisione del 1999»), con la sono stati dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune taluni aiuti concessi al gruppo dei cantieri navali pubblici di Spagna, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 249, quarto comma, CE, e degli artt. 2 e 3 di tale decisione.

3. La Commissione, dopo essere giunta alla conclusione che il Regno di Spagna aveva concesso illegittimamente talune agevolazioni fiscali straordinarie per la ristrutturazione dei cantieri navali pubblici, ha adottato la decisione del 1999. Il dispositivo di detta decisione, per quanto rileva nella presente causa, è del seguente tenore:

«*Articolo 1*

Gli aiuti di Stato concessi dalla Spagna a favore dei cantieri pubblici spagnoli, pari a un importo di 110 892 743,38 EUR (18,451 miliardi di ESP), sono incompatibili col mercato comune.

I — Fatti e procedimento

2. Ho illustrato dettagliatamente i fatti all'origine della presente causa nei paragrafi 2-12 delle conclusioni che ho presentato l'11 ottobre 2001 nella causa C-36/00, Spagna/Commissione, cui rinvio per ragioni di brevità.

Articolo 2

1. La Spagna adotta tutte le misure necessarie perché gli aiuti di cui all'articolo 1 siano restituiti dai beneficiari.

¹ — Lingua originale: Polonese.

² — GU 2000, L 37, pag. 22.

2. Tale restituzione è effettuata in base alle procedure previste dalla legislazione nazionale. Agli aiuti da restituire si applicano interessi, che decorrono dal momento della loro erogazione fino al momento della restituzione, calcolati al tasso di riferimento applicabile per il calcolo dell'equivalente sovvenzione dei regimi degli aiuti regionali.

5. Con lettera del 24 marzo 2000, la Commissione chiedeva al governo spagnolo di comunicarle quali misure fossero state adottate per dare esecuzione alla decisione del 1999. Con lettera del 25 aprile 2000 il governo spagnolo rispondeva che nel frattempo l'Abogacia del Estado aveva presentato la propria relazione e che esso era ancora in attesa delle relazioni richieste al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Consiglio di Stato.

Articolo 3

La Spagna informa la Commissione delle misure adottate per conformarsi alla presente decisione, entro due mesi dalla sua notifica».

6. Con lettera del 23 maggio 2000 la Commissione chiedeva nuovamente al governo spagnolo chiarimenti in merito alle azioni intraprese nel frattempo per conformarsi alla decisione del 1999. Nella sua lettera del 14 giugno 2000 il governo spagnolo si limitava a chiedere un nuovo termine per la notifica dell'esecuzione della decisione, imputando il ritardo nella risposta all'allora «recente ristrutturazione degli enti pubblici». Con lettera del 22 giugno 2000 la Commissione respingeva tale richiesta. Con ricorso del 25 ottobre 2000, depositato in cancelleria il 7 dicembre 2000, la Commissione ha quindi convenuto il Regno di Spagna dinanzi alla Corte.

4. La decisione del 1999 veniva notificata al governo spagnolo con lettera del 2 dicembre 1999. Con lettera del 31 gennaio 2000, il governo spagnolo confermava la ricezione della decisione, comunicando inoltre di essersi consultato con l'Abogacia del Estado (Avvocatura dello Stato) e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per procedere al rimborso degli aiuti dichiarati incompatibili. Esso annunciava infine l'intenzione di proporre un ricorso di annullamento contro la decisione del 1999. Detto ricorso è all'origine della summenzionata causa C-36/00.

II — Analisi

7. Gli argomenti su cui la Commissione fonda il proprio ricorso sono sintetici. Essa rileva che il governo spagnolo si è effetti-

vamente attivato per dare esecuzione alla decisione del 1999 chiedendo un parere in merito al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Abogacia del Estado, ma non ha poi adottato ulteriori provvedimenti volti a garantire il rimborso degli aiuti dichiarati incompatibili, né prima della lettera della Commissione del 22 giugno 2000 ad esso indirizzata, né in seguito.

8. La Commissione ritiene che, alla luce della giurisprudenza della Corte in materia, il governo spagnolo non possa far valere un'«impossibilità assoluta di eseguire la decisione». La motivazione addotta nella lettera del 25 aprile 2000, ossia l'incertezza giuridica in merito alla detraibilità delle imposte versate sugli importi che i cantieri navali interessati avrebbero dovuto rimborsare in forza della decisione del 1999, a parere della Commissione non è sufficiente a determinare un'impossibilità assoluta dell'esecuzione. Nulla vieta di procedere al rimborso degli importi in oggetto, al netto delle imposte versate sugli stessi, con riserva di annullare successivamente detta rettifica alla luce del parere che il Consiglio di Stato deve ancora esprimere in proposito.

9. La Commissione non ritiene neppure che la ristrutturazione dell'amministrazione pubblica costituisca un argomento valido per differire il rimborso degli aiuti concessi illegittimamente. Le modifiche organizzative di per sé non determinano un'«impossibilità assoluta» nel senso attribuito a tale espressione dalla giurisprudenza della Cor-

te. Nella sua lettera del 14 giugno 2000 il governo spagnolo omette di precisare in quale modo tale ristrutturazione rallenterebbe il rimborso degli aiuti.

10. La Commissione osserva infine che, incontestabilmente, il governo spagnolo non aveva ancora adottato alcuna misura di attuazione al momento in cui avrebbe dovuto conformarsi alla decisione, ossia due mesi dopo la notifica al governo spagnolo del 2 dicembre 1999. Il governo spagnolo non ha neppure provveduto all'esecuzione della decisione neanche entro il termine suppletivo di 20 giorni lavorativi concesso dalla Commissione con lettera del 24 marzo 2000.

11. Il governo spagnolo deduce due argomenti che a suo parere dovrebbero determinare il rigetto del ricorso della Commissione.

12. In primo luogo, il governo spagnolo ritiene che la Commissione non abbia lasciato trascorrere un termine ragionevole prima di dichiarare, con tutte le conseguenze del caso, che la Spagna è venuta meno all'obbligo di esecuzione della decisione del 1999. A tale proposito il governo spagnolo si richiama ai ricorsi proposti dalla Commissione contro l'Italia nelle cause oggetto delle sentenze della Corte 4 aprile 1995, causa C-350/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-699), e 29 gennaio 1998, causa C-280/95, Commissione/Italia (Racc. pag. I-259). In quei casi erano

trascorsi, rispettivamente, quattro e due anni dalla notifica delle relative decisioni con cui si ingiungeva il rimborso degli aiuti concessi illegittimamente.

13. Viceversa, nella fattispecie la Commissione ha lasciato trascorrere solo alcuni mesi prima di proporre ricorso per inadempimento. A parere del governo spagnolo, tale disparità di trattamento risulta ancora più evidente in quanto la Commissione — a differenza di quanto avvenuto nel procedimento che ha dato origine alla causa C-280/95 — durante la concessione degli aiuti, non aveva formulato alcun avvertimento in merito alla possibilità che le agevolazioni fiscali, dichiarate illegittime con la decisione del 1999, potessero essere oggetto di obiezioni da parte sua. La Commissione ha invece sollevato le proprie obiezioni subito dopo la conclusione dell'intera operazione di concessione degli aiuti e della relativa ristrutturazione dei cantieri. A tale proposito, il governo spagnolo si richiama all'argomento da esso dedotto nel contesto della causa C-36/00 e conclude che la Commissione ha proposto il presente ricorso per inadempimento entro un termine insolitamente e irragionevolmente breve. Le autorità spagnole non avrebbero avuto neanche il tempo di ottenere i necessari pareri giuridici in merito all'esecuzione della decisione, né di valutarne le conseguenze sotto il profilo sociale.

14. In secondo luogo, il governo spagnolo contesta di essere stato inadempiente al momento della presentazione del ricorso, in

quanto aveva adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla decisione in conformità del diritto nazionale. Illustra tale argomento sottolineando che la natura giuridica degli aiuti da rimborsare non era ancora chiaro ai sensi del diritto nazionale. A tal proposito il Ministero dell'Economia e delle Finanze doveva esprimere un parere. Si doveva poi stabilire se gli aiuti concessi in eccedenza dovessero essere restituiti mediante una procedura di diritto amministrativo ovvero di diritto privato. Su tale questione, secondo la relazione dell'Abogacia del Estado, occorre chiedere il parere del Consiglio di Stato, come comunicato dal governo spagnolo alla Commissione con lettera del 25 aprile 2000. La Commissione non si è espressa in merito alla richiesta avanzata dalle autorità spagnole di attenersi alle corrette procedure previste dal diritto nazionale, limitandosi a concedere alla Spagna un termine supplementare di 20 giorni prima di proporre un ricorso per inadempimento.

15. Nell'esaminare il presente ricorso della Commissione vorrei limitarmi esclusivamente all'oggetto dello stesso, ossia il fatto che il governo spagnolo è venuto meno al proprio obbligo di dare esecuzione alla decisione del 1999 non adottando, o non adottando entro il termine prescritto, le misure necessarie per procedere al rimborso degli aiuti concessi illegittimamente ai cantieri navali interessati. Non tratterò qui espressamente le questioni correlate al ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione del 1999 proposto dal governo spagnolo nella causa C-36/00, per le quali rinvio alle mie conclusioni che ho presentato l'11 ottobre 2001 in detta causa.

16. In limine rilevo che, ai sensi dell'art. 242 CE, il ricorso di annullamento di cui alla causa C-36/00 non ha effetto sospensivo. Vero è che la Corte, ai sensi di detto articolo e qualora ritenga che le circostanze lo richiedano, può ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto controverso, tuttavia, il Regno di Spagna non ha avanzato alcuna richiesta in tal senso, né nell'ambito della causa C-36/00, né nella presente causa. Di conseguenza, si presume che la decisione del 1999 sia vincolante per la Spagna in tutti i suoi elementi.

17. L'imposizione dell'obbligo di rimborso di aiuti concessi illegittimamente comporta, secondo la giurisprudenza costante della Corte e del Tribunale di primo grado, il ripristino della situazione preesistente l'erogazione degli aiuti illegittimi. In termini economici, ciò significa porre rimedio alla distorsione della concorrenza determinatasi in seguito all'intervento illegittimo del governo. Tale interesse sta anche alla base dei rigorosi requisiti cui la Corte ricollega l'obbligo di adempimento degli Stati membri al momento del rimborso degli aiuti concessi illegittimamente. Solo l'«impossibilità assoluta» di eseguire correttamente la decisione viene ammessa dalla Corte come mezzo difensivo³.

3 — Sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 14), 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania (Racc. pag. 175, punto 8), 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 10), nonché sentenza nella causa C-280/95, Commissione/Italia (punto 13, citata al paragrafo 12 delle presenti conclusioni).

18. Per corretta esecuzione si intende anche l'esecuzione della decisione entro il termine prescritto. Il termine entro cui si deve rimediare alla distorsione della concorrenza determinatasi viene stabilito anche in base a criteri di carattere economico. Nei mercati sensibili le imprese che traggono vantaggio da aiuti di Stato concessi illegittimamente possono sicuramente determinare una distorsione della concorrenza tale da intaccarne in modo duraturo la stessa struttura. Per tale motivo, l'obbligo di rispettare i termini prescritti per il rimborso di aiuti concessi illegittimamente riguarda anche l'interesse giuridico tutelato dall'art. 87 CE, relativo ad una concorrenza non falsata nel mercato comunitario. Ne deduco che i rigorosi requisiti cui la Corte subordina la giustificazione dell'inadempimento o dell'adempimento non corretto dell'obbligo di rimborso si applicano anche all'adempimento tardivo di tale obbligo. Pertanto anche in questo caso vale il criterio dell'«impossibilità assoluta».

19. In base a tale criterio, risulta infondato il primo mezzo difensivo dedotto dal governo spagnolo, ossia il fatto che nella presente causa la Commissione, discostandosi dall'impostazione seguita in altri casi, ha proposto ricorso per inadempimento in tempi insolitamente ed irragionevolmente brevi. Tale argomento non è atto a dimostrare che l'esecuzione della decisione del 1999 entro il termine stabilito si scontra con un'«impossibilità assoluta». Pertanto, tale argomento è totalmente infondato.

20. Ad abundantiam, rilevo inoltre quanto segue. Ai sensi dell'art. 88, n. 2, secondo comma, CE, la Commissione può adire direttamente la Corte qualora uno Stato membro non dia esecuzione entro il termine prescritto a una decisione ad esso diretta. Tale disposizione non vieta in alcun modo alla Commissione di attenersi in modo rigoroso al termine stabilito nella decisione che impone agli Stati membri il rimborso di aiuti concessi illegittimamente. Come ho già detto al paragrafo 18, possono esservi motivi particolarmente urgenti che giustificano un'osservanza rigorosa del termine prescritto. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, il fatto che la Commissione in altri casi abbia «ammesso» un termine più lungo per conformarsi ad una decisione non giustifica in alcun caso l'inadempimento dei propri obblighi⁴.

vanza della decisione di cui trattasi per legittimare l'inadempimento del governo spagnolo.

22. Con il suo secondo mezzo difensivo, il governo spagnolo afferma in sostanza che non era possibile eseguire correttamente la decisione entro il termine prescritto di due mesi a causa delle incertezze e delle difficoltà giuridiche connesse nel diritto nazionale alla materia di rimborso di aiuti concessi illegittimamente. A sostegno di tale affermazione, il governo spagnolo si richiama alla necessità di ottenere preventivamente il parere in merito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Abogacia del Estado e del Consiglio di Stato.

23. A mio parere, anche tale argomento è infondato.

21. Infine il governo spagnolo deduce in propria difesa altri argomenti tratti dai comportamenti adottati o non adottati dalla Commissione nell'ambito del controllo sulla ristrutturazione dei cantieri navali pubblici spagnoli e sul relativo finanziamento pubblico. Tali argomenti vengono addotti nella causa C-36/00 per contestare la validità della decisione del 1999. Essi non possono essere dedotti nella presente causa in cui si tratta dell'inosser-

24. La Corte ha sistematicamente respinto gli argomenti relativi alla presunta impossibilità assoluta laddove gli Stati membri interessati si limitavano a comunicare alla Commissione le difficoltà politiche e giuridiche provocate dall'esecuzione della decisione senza adottare alcun provvedimento concreto, di qualsivoglia natura, nei confronti delle imprese interessate al fine di recuperare gli aiuti erogati e senza neppure formulare alcuna proposta alla Commissione in merito all'approccio da adottare per poter risolvere i problemi insorti. Pertanto, il richiamo all'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla decisione entro il termine impartito non può fondarsi su

⁴ — Già nella sentenza 26 febbraio 1976, causa 52/75, Commissione/Italia (Racc. pag. 277), in seguito citata; tra l'altro, nella sentenza 14 febbraio 1984, causa 325/82, Commissione/Germania (Racc. pag. 777).

problemi semplicemente presunti, ma deve anzi essere avvalorato dal fallimento comprovabile dei tentativi compiuti in buona fede per recuperare gli aiuti, tutto ciò in stretta collaborazione con la Commissione, in conformità dell'art. 10 CE, e per superare eventuali ostacoli.

25. Il secondo mezzo difensivo dedotto dal governo spagnolo dev'essere valutato in base a tali criteri rigorosi, che l'avvocato generale Fennelly ha tratto dalla giurisprudenza della Corte nelle sue conclusioni relative alla causa C-280/95⁵.

26. Dallo scambio di corrispondenza che ha avuto luogo a partire dal 2 dicembre 1999 tra il governo spagnolo e la Commissione emerge solo che il primo si è limitato a chiedere pareri a tre organismi in merito ad eventuali problemi giuridici che avrebbero potuto presentarsi nell'esecuzione della decisione. A tal fine il governo spagnolo, dopo che il termine prescritto per l'esecuzione del 2 febbraio 2000 era ampiamente scaduto, ha chiesto due volte un rinvio, con lettere del 25 aprile 2000 e del 14 aprile 2000.

27. Dalle lettere del governo spagnolo emerge che esso non ha compiuto alcun tentativo concreto per chiedere in via extragiudiziale ai cantieri navali pubblici

interessati o alle holding pubbliche cui essi appartengono il rimborso degli aiuti concessi illegittimamente. Poiché i cantieri in questione sono aziende statali operanti nell'ambito di una holding pubblica, tale operazione non sarebbe risultata complessa. Dalla corrispondenza non emerge neppure una particolare tempestività nel chiedere i pareri; ad esempio, non è stata attribuita alcuna urgenza alle richieste di parere e non è stato posto alcun termine.

28. Dall'argomento del governo spagnolo, riguardante un ritardo imputabile ad una riorganizzazione amministrativa, avanzato circa sei mesi dopo la notifica della decisione avvenuta il 2 dicembre 1999, non emerge una particolare tempestività nell'attivarsi. Se un normale commerciante può chiudere il proprio esercizio «per ristrutturazione», viceversa l'amministrazione pubblica dovrà tenere fede ai propri obblighi anche in caso di riorganizzazione interna. Tale considerazione vale anche per gli obblighi posti a carico dell'amministrazione nazionale dal diritto comunitario.

29. Già in base a quanto precede si deve concludere che neanche questo argomento dedotto dal governo spagnolo può essere accolto e che è fondato il ricorso della Commissione volto a far dichiarare che il Regno di Spagna ha omesso di dare esecuzione alla decisione del 1999.

30. Osservo inoltre che dal fascicolo non emerge che il governo spagnolo abbia

⁵ — Al paragrafo 13 delle conclusioni relative alla causa citata al paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

intrapreso altre azioni per conformarsi alla decisione prima della presentazione del presente ricorso da parte della Commissione con atto 25 ottobre 2000. Gli argomenti dedotti dal governo spagnolo consistono in un elenco di problemi e difficoltà di natura giuridica che conseguirebbero all'esecuzione della decisione determinati dal diritto nazionale. Non risulta che sia stata intrapresa alcuna azione in via giudiziale o extragiudiziale nei confronti delle aziende interessate. Non risulta neanche che il governo spagnolo, dopo il giugno 2000, abbia compiuto alcun tentativo per giungere, di concerto e in collaborazione

con la Commissione, ad una soluzione accettabile per porre effettivamente rimedio al vantaggio concorrenziale di cui i cantieri interessati beneficiano ancora per effetto degli aiuti concessi illegittimamente.

31. Nel ricorso la Commissione chiede inoltre di condannare la Spagna alle spese. Poiché il ricorso della Commissione è fondato, esistono i presupposti, ai sensi dell'art. 69 del regolamento di procedura, per accogliere tale richiesta.

III — Conclusione

Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

«1) dichiarare che, non avendo adottato nel termine impartito le misure necessarie per dare attuazione alla decisione della Commissione 26 ottobre 1999, con la quale taluni aiuti concessi al gruppo dei cantieri navali pubblici di Spagna sono stati dichiarati illegittimi e incompatibili con il mercato comune, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'art. 249, quarto comma, CE e degli artt. 2 e 3 della detta decisione;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese».