

SENTENZA DELLA CORTE

29 giugno 1995 *

Nella causa C-135/93,

Regno di Spagna, rappresentato dai signori Alberto Navarro González, direttore generale per il coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado presso il servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Francisco Enrique González Díaz e Michel Nolin, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremliis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere, da un lato, la declaratoria di inesistenza o, eventualmente, l'annullamento della decisione della Commissione

* Lingua processuale: lo spagnolo.

23 dicembre 1992 con cui è stato stabilito di non modificare la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico e di prorogarne la validità sino a quando la Commissione abbia provveduto alla sua revisione e, dall'altro, l'annullamento della proroga di tale disciplina, disposta con la decisione 91/C 81/05 (GU 1991, C 81, pag. 4), nella parte in cui tale decisione costituisce la base della decisione 23 dicembre 1992,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, F.A. Schockweiler (relatore) e P.J.G. Kapteyn, presidenti di sezione, G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: C.O. Lenz
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 marzo 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 5 aprile 1993, il Regno di Spagna ha proposto dinanzi alla Corte un ricorso, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, diretto ad ottenere, da un lato, la declaratoria di inesistenza o, eventualmente, l'annullamento della decisione della Commissione 23 dicembre 1992 con cui è stato stabilito di non modificare la disciplina comunitaria degli aiuti

di Stato nel settore automobilistico e di prorogarne la validità sino a quando la Commissione abbia provveduto alla sua revisione e, dall'altro, l'annullamento della proroga di tale disciplina, disposta con la decisione 91/C 81/05 (GU 1991, C 81, pag. 4), nella parte in cui tale decisione costituisce la base della decisione 23 dicembre 1992.

- 2 Con lettera 31 dicembre 1988, la Commissione informava il governo spagnolo che, nel corso della riunione del 22 dicembre 1988, ed a seguito della propria decisione 19 luglio 1988 di istituire una disciplina generale comunitaria degli aiuti di Stato nel settore dell'automobile sulla base dell'art. 93, n. 1, del Trattato, essa aveva fissato i criteri di attuazione di tale disciplina, indicati in un documento allegato alla lettera stessa. La Commissione precisava che tale documento teneva conto delle principali osservazioni formulate dai rappresentanti degli Stati membri nel corso di una riunione multilaterale svoltasi il 27 ottobre 1988. La Commissione chiedeva al governo spagnolo di comunicare l'accettazione di tale disciplina entro il termine di un mese.
- 3 La disciplina era oggetto di una comunicazione (89/C 123/03) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1989, C 123, pag. 3). Essa prevede, al punto 2.2, l'obbligo di notifica delle singole categorie di aiuti, nonché la comunicazione, da parte degli Stati membri alla Commissione, di una relazione annuale in cui siano indicati tutti gli aiuti concessi, ivi compresi quelli non soggetti all'obbligo di notificazione preventiva.
- 4 Il punto 2.5 stabilisce che le misure d'inquadramento «entreranno in vigore il 1° gennaio 1989», «avranno una validità di due anni», e che «al termine di questo periodo la Commissione riesaminerà l'utilità e la portata della disciplina degli aiuti in causa».
- 5 Nelle more dell'accettazione da parte di tutti gli Stati membri, l'attuazione della disciplina veniva differita, per quanto riguarda dieci Stati, sino alla fine del primo

semestre del 1989, per la Spagna sino al gennaio del 1990 e per la Germania sino al maggio dello stesso anno. Con lettera 5 febbraio 1990, il governo spagnolo aveva infatti accettato l'applicazione della disciplina in Spagna solamente a partire dal 1° gennaio 1990.

6 Con lettera 31 dicembre 1990 la Commissione informava il governo spagnolo di aver proceduto al riesame dell'utilità e della portata della disciplina e che, in considerazione della situazione dell'industria automobilistica comunitaria, riteneva necessario disporre la proroga.

7 Anche la decisione della Commissione di prorogare la disciplina era oggetto di una comunicazione (91/C 81/05) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1991, C 81, pag. 4). In tale comunicazione si afferma, al quarto comma, che «l'unica modifica che la Commissione ha deciso estende l'obbligo di notifica preventiva per la Repubblica federale di Germania a Berlino (Est) (rectius: Ovest. Ndt) e al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca».

8 Il quinto comma così recita:

«Trascorsi due anni, la disciplina sarà riesaminata dalla Commissione. Le eventuali modifiche (o l'eventuale revoca della disciplina) sono competenza della Commissione, che decide previa consultazione degli Stati membri».

9 Con lettera 27 gennaio 1993 del direttore generale della direzione generale della concorrenza la Commissione ricordava, anzitutto, al governo spagnolo di aver deciso, nel dicembre 1990, di prorogare la validità della disciplina senza limiti di durata, ancorché si fosse impegnata a procedere, dopo due anni, al suo riesame e,

eventualmente, alla sua modifica o abrogazione, previa consultazione degli Stati membri. La Commissione faceva inoltre presente che, conformemente all'impegno assunto nella lettera 31 dicembre 1990, aveva proceduto a tale esame con gli Stati membri nel corso di una riunione multilaterale svoltasi l'8 dicembre 1992 e che, nel corso di tale riunione, la grande maggioranza degli Stati membri aveva espresso la propria soddisfazione in merito all'attuazione della disciplina nonché il desiderio che la stessa fosse mantenuta nel corso degli anni successivi. La Commissione informava, infine, il governo spagnolo di aver conseguentemente deciso, in data 23 dicembre 1992, di non procedere alla modifica della disciplina, aggiungendo che essa sarebbe rimasta valida «sino alla prossima revisione attuata dalla Commissione».

- 10 Anche tale decisione della Commissione è stata oggetto di comunicazione (93/C 36/06) pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1993, C 36, pag. 17).
- 11 Il Regno di Spagna, ritenendo che la detta decisione fosse illegittima, anzi inesistente, in quanto emanata in violazione di forme sostanziali, dell'art. 190 del Trattato nonché del principio della certezza del diritto, e che tale illegittimità viziasse anche la proroga della disciplina decisa alla fine del 1990, nella parte in cui essa è stata assunta a base della decisione 23 dicembre 1992, proponeva il presente ricorso.
- 12 Con separato atto depositato nella cancelleria della Corte il 17 maggio 1993, la Commissione sollevava avverso il ricorso eccezione d'irricevibilità, ai sensi dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura. Con decisione 14 dicembre 1993 la Corte, sentito l'avvocato generale, decideva di pronunciarsi sull'eccezione unitamente al merito.

Sulla ricevibilità

- 13 La Commissione sostiene che la decisione 23 dicembre 1992, laddove proroga la validità della disciplina per una durata indeterminata, costituisce solo un atto

meramente confermativo di una decisione precedente, vale a dire della decisione di proroga del 1990. Essa afferma inoltre che la decisione del 1992, non modificando il contenuto della disciplina, non riveste che un carattere puramente interno e non modifica la situazione giuridica della ricorrente derivante dalla decisione di proroga del 1990. Infine, per quanto attiene a quest'ultima decisione, la Commissione ritiene che il ricorso non sia stato presentato nel termine all'uopo previsto dall'art. 173 del Trattato.

- 14 Il Regno di Spagna contesta che la decisione di proroga del 1990 abbia potuto di per sé determinare una proroga della validità della disciplina per una durata indeterminata, atteso che una modifica di carattere così sostanziale della natura della disciplina medesima avrebbe richiesto il consenso espresso degli Stati membri. Esso ritiene che la decisione 23 dicembre 1992 sia necessariamente produttiva di effetti giuridici, laddove obbligherebbe gli Stati membri a conformarsi al regime istituito dalla disciplina per tutto il periodo di vigenza della medesima e costituirebbe espressione di una scelta tra varie possibilità che sarebbero offerte alla Commissione.
- 15 Il Regno di Spagna afferma inoltre di aver contestato la decisione di proroga del 1990, ai sensi dell'art. 184 del Trattato, solamente in modo indiretto, essendone stata dedotta l'illegittimità a sostegno del ricorso diretto contro la decisione 23 dicembre 1992. Il Regno di Spagna osserva, inoltre, che contestando, nel contenuto del ricorso, l'esistenza stessa della decisione di proroga del 1990, sono stati dedotti vizi di ordine pubblico di cui il giudice dovrebbe poter conoscere in qualsiasi momento, indipendentemente dal contesto procedurale in cui siano invocati.
- 16 Per quanto attiene al ricorso avverso la decisione di proroga del 1990, si deve rilevare che il Regno di Spagna non deduce, nel ricorso, l'illegittimità di tale decisione quale motivo di annullamento della decisione 23 dicembre 1992, bensì ne chiede

formalmente l'annullamento. Una siffatta domanda avrebbe dovuto essere proposta, per poter essere ricevibile, entro il termine di due mesi previsto dall'art. 173, terzo comma, del Trattato.

- 17 In ogni caso, ammettere che un ricorrente possa dedurre quale eccezione, nell'ambito di un ricorso d'annullamento avverso una decisione, l'illegittimità di un atto anteriore di uguale natura di cui avrebbe potuto chiedere direttamente l'annullamento, consentirebbe di contestare indirettamente decisioni anteriori non impugnate entro i termini di ricorso previsti dall'art. 173 del Trattato, eludendo, in tal modo, i termini medesimi.
- 18 Infine, per quanto attiene all'argomento secondo cui vizi gravi ed evidenti tali da pregiudicare l'esistenza stessa di un atto giuridico potrebbero essere sottoposti al sindacato della Corte indipendentemente dal momento in cui siano invocati, si deve sottolineare che il Regno di Spagna non chiede alla Corte di accertare l'inesistenza della decisione di proroga del 1990. Non risulta, peraltro, né dalla lettera 31 dicembre 1990, con cui la Commissione ha informato il governo spagnolo della propria decisione di prorogare la disciplina, né dalla relativa comunicazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* che la decisione stessa sia viziata da un'irregolarità di gravità talmente evidente da non poter essere tollerata dall'ordinamento giuridico comunitario.
- 19 Il ricorso, nella parte in cui è diretto contro la decisione di proroga del 1990, deve essere quindi respinto in quanto irricevibile.
- 20 Per quanto attiene al ricorso avverso la decisione 23 dicembre 1992, si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'azione d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle

istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42).

- 21 La ricevibilità del ricorso avverso la decisione 23 dicembre 1992 dipende, quindi, dalla questione se tale decisione abbia determinato modifiche della situazione giuridica derivante dalla decisione di proroga del 1990.
- 22 Al fine di valutare se tale ipotesi ricorra nella specie, deve procedersi ad un'analisi del contenuto di tale ultima decisione alla luce non solo del suo tenore letterale, bensì anche del suo contesto e dell'ambito giuridico in cui si colloca.
- 23 Dal punto 1, quarto comma, della comunicazione relativa alla disciplina iniziale emerge che questa è stata emanata sulla base dell'art. 93, n. 1, del Trattato.
- 24 A termini di tale disposizione, la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in tali Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune. Tale disposizione pone, quindi, a carico della Commissione e degli Stati membri un obbligo di cooperazione regolare e periodico, al quale né la Commissione né uno Stato membro possono sottrarsi per un periodo indefinito in base all'unilaterale volontà dell'uno o dell'altro.
- 25 Alla luce di tale obbligo deve essere esaminata la portata della decisione di proroga della disciplina del 1990.

- 26 A tal riguardo, si deve anzitutto rilevare che, subordinando l'attuazione della disciplina all'accettazione degli Stati membri e prevedendo un periodo di validità di due anni, alla scadenza del quale la Commissione doveva procedere al riesame della sua utilità e della sua portata, la disciplina iniziale tiene pienamente conto dell'obbligo di cooperazione regolare e periodico imposto dall'art. 93, n. 1, del Trattato alla Commissione ed agli Stati membri.
- 27 Alla luce di tale obbligo, si deve poi riconoscere che, prevedendo che un nuovo riesame avrebbe avuto luogo dopo due anni di applicazione della disciplina, la decisione di proroga del 1990 ha inteso rinnovare la disciplina stessa, malgrado una formulazione leggermente diversa, per un nuovo periodo di due anni, alla scadenza del quale avrebbe dovuto essere emanata una nuova decisione in ordine al suo mantenimento ovvero alla sua modifica o abrogazione.
- 28 Tale intento di rinnovare la clausola di cui al punto 2.5 della disciplina iniziale relativa al periodo di validità trova peraltro conferma nel quarto comma della corrispondente comunicazione, secondo cui l'unica modifica apportata dalla decisione di proroga del 1990 alla disciplina iniziale è quella relativa all'estensione della sua sfera d'applicazione a Berlino (Ovest) e al territorio della ex Repubblica democratica tedesca.
- 29 Conseguentemente, in assenza di una nuova proroga, la disciplina, prorogata per effetto della decisione del 1990 per un nuovo periodo di due anni decorrente dal 1° gennaio 1991, sarebbe scaduta il 31 dicembre 1992. Ne consegue che la decisione della Commissione 23 dicembre 1992 di prorogare la validità della disciplina al di là di tale termine è produttiva di propri effetti giuridici.
- 30 Ciò premesso, il ricorso deve essere ritenuto ricevibile nella parte in cui è diretto contro la decisione della Commissione 23 dicembre 1992.

Nel merito

- 31 Il Regno di Spagna deduce, a sostegno del ricorso, una serie di motivi relativi, rispettivamente, alla mancanza di trasparenza della decisione 23 dicembre 1992, all'incompetenza della Commissione, all'omesso rispetto della procedura prevista dall'art. 93, n. 1, del Trattato nonché alla violazione dell'art. 190 del Trattato per mancanza di base giuridica.
- 32 Il Regno di Spagna sostiene, in primo luogo, che il tenore della lettera 27 gennaio 1993, con cui la Commissione lo informava di avere deciso, il 23 dicembre 1992, di prorogare la disciplina, non consente di verificare se tale pretesa «decisione» della Commissione risponda ai requisiti minimi per potersi considerare giuridicamente esistente.
- 33 In secondo luogo, esso ritiene che la Commissione, decidendo di prorogare la validità della disciplina sino al momento in cui avrebbe provveduto ad una successiva revisione, avrebbe modificato la natura stessa della disciplina, in quanto le avrebbe attribuito una validità di durata indeterminata. Orbene, secondo il Regno di Spagna, la Commissione, disponendo unilateralmente una siffatta trasformazione della natura della disciplina, senza consultare preliminarmente gli Stati membri ed ottenere il loro consenso, avrebbe travalicato i limiti dei propri poteri previsti dall'art. 93, n. 1, del Trattato, violando in tal modo la detta disposizione.
- 34 Il Regno di Spagna rileva, infine, che la Commissione, rinviando, nella lettera 27 gennaio 1993, come peraltro nella comunicazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, all'art. 93, n. 1, del Trattato, quale base della disciplina che essa aveva deciso di prorogare, non avrebbe indicato la base giuridica assunta ai fini dell'emanazione della decisione di proroga stessa.

- 35 Va rilevato che tali motivi della ricorrente appaiono diretti a contestare il potere della Commissione di prorogare la validità della disciplina per una durata indeterminata senza consultare gli Stati membri né ottenere il loro consenso.
- 36 Non sembra, tuttavia, che la Commissione abbia effettivamente proceduto, con la decisione 23 dicembre 1992, alla proroga per una durata indeterminata della disciplina inizialmente concertata con gli Stati membri.
- 37 È infatti giurisprudenza costante che, quando una norma di diritto derivato comunitario ammetta più di un'interpretazione, si debba dare la preferenza a quella che rende la norma stessa conforme al Trattato rispetto a quella che conduca ad una conclusione incompatibile col Trattato stesso (sentenza 13 dicembre 1983, causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063, punto 15). Conseguentemente, la disposizione che prevede che la disciplina resterà valida sino alla successiva revisione attuata dalla Commissione, ancorché possa apparire ambigua, deve essere interpretata in un senso conforme alla disposizione del Trattato di cui essa intende dare attuazione (v., ad esempio, per quanto attiene all'applicazione di tale principio, la sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 21).
- 38 Orbene, come ricordato al precedente punto 24, l'obbligo di cooperazione regolare e periodica previsto dall'art. 93, n. 1, del Trattato non consente che regimi di aiuti esistenti vengano esaminati secondo criteri stabiliti o concordati per un periodo indefinito, dipendente dalla volontà unilaterale della Commissione ovvero degli Stati membri.

39 Ciò premesso, la decisione 23 dicembre 1992 deve essere interpretata nel senso che essa ha prorogato la disciplina solamente sino al suo successivo riesame che, al pari di quelli precedenti, doveva aver luogo alla scadenza di un nuovo periodo di vigenza di due anni.

40 I motivi dedotti dal Regno di Spagna avverso la decisione 23 dicembre 1992 di prorogare la validità della disciplina sino alla sua successiva revisione da parte della Commissione, essendo fondati sulla premessa erronea secondo cui la decisione medesima avrebbe modificato la durata della disciplina medesima prorogandone la durata per un periodo indefinito, devono essere quindi respinti.

41 Il ricorso deve essere, pertanto, interamente respinto.

Sulle spese

42 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 3, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, la Corte può tuttavia ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Motivi eccezionali sussistono nella specie, atteso che la tesi giuridica difesa dal Regno di Spagna è stata sostanzialmente accolta in parte, malgrado la reiezione del ricorso. Appare quindi equo disporre la compensazione delle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Kapteyn	Mancini
Kakouris	Moitinho de Almeida	Murray	Edward
Hirsch	Ragnemalm	Sevón	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 giugno 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias