SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
15 aprile 1997 *

Nella causa C-292/95,

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 giuridico dello Stato, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Gérard Rozet, consigliere giuridico, e Francisco Enrique González Díaz, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione, comunicata con lettera 6 luglio 1995 e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1995, C 284, pag. 3), con cui è stata disposta la proroga, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1995, della decisione della Commissione medesima 23 dicembre 1992 che a sua volta aveva prorogato la validità della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G. F. Mancini, presidente di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch e R. Schintgen (relatore), 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 7 gennaio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 1° settembre 1995 il Regno di Spagna ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento della decisione della Commissione, comunicata con lettera 6 luglio 1995, con cui è stata disposta la proroga, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1995, della decisione della Commissione medesima 23 dicembre 1992 che a sua volta aveva prorogato la validità della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico. La decisione impugnata è stata oggetto della comunicazione 95/C 284/03, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1995, C 284, pag. 3).

2 Con lettera 31 dicembre 1988 la Commissione rendeva noto al governo spagnolo che, nel corso della riunione del 22 dicembre 1988, essa aveva fissato i criteri di attuazione della disciplina generale comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico, disciplina istituita con la decisione della Commissione medesima

19 luglio 1988 e basata sull'art. 93, n. 1, del Trattato CEE. Tali criteri erano indicati in un documento allegato alla lettera che, a parere della Commissione, 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 informarla dell'accettazione di tale disciplina entro il termine di un mese.

3 La disciplina era oggetto della comunicazione 89/C 123/03, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1989, C 123, pag. 3). Essa prevedeva, al punto 2.2, l'obbligo per gli Stati membri di notificare le singole categorie di aiuti nonché di comunicare alla Commissione una relazione annuale contenente informazioni su tutti gli aiuti concessi, ivi compresi quelli non soggetti all'obbligo di notificazione preventiva.

4 Il punto 2.5 della comunicazione stabiliva che la disciplina sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 1989, che la sua validità sarebbe stata di due anni e che, al termine di tale periodo, la Commissione ne avrebbe riesaminato l'utilità e la portata.

5 Nelle more dell'accettazione da parte di tutti gli Stati membri, l'attuazione della disciplina veniva differita sino alla fine del primo semestre del 1989 per quanto riguarda dieci Stati, sino al gennaio del 1990 per il Regno di Spagna e sino al maggio dello stesso anno per la Germania. Con lettera 5 febbraio 1990 il governo spagnolo aveva infatti accettato l'applicazione della disciplina nel Regno di Spagna solamente a decorrere dal 1° gennaio 1990.

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

7 La decisione della Commissione di prorogare la disciplina era oggetto della comunicazione 91/C 81/05, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1991, C 81, pag. 4).

8 Il quinto comma della detta decisione 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 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 nel corso della quale la stragrande 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 Tale decisione della Commissione era oggetto della comunicazione 93/C 36/06, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1993, C 36, pag. 17).

11 Considerato che, con decisione 23 dicembre 1992, la Commissione aveva prorogato sine die la validità della disciplina, modificandone quindi la natura, senza consultare gli Stati membri né tanto meno ottenere il loro consenso, in violazione in particolare dell'art. 93, n. 1, del Trattato, il Regno di Spagna chiedeva, con atto depositato dinanzi alla Corte il 5 aprile 1993, l'annullamento della decisione medesima.

12 Nella sentenza 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1651), la Corte dichiarava anzitutto che l'art. 93, n. 1, del Trattato, sulla base del quale era stata emanata la disciplina, pone 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 (punto 24).

13 Nella stessa sentenza la Corte affermava inoltre 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 teneva pienamente conto dell'obbligo di cooperazione regolare e periodico imposto dall'art. 93, n. 1, del Trattato alla Commissione ed agli Stati membri (punto 26);

— prevedendo che un nuovo riesame avrebbe avuto luogo dopo due anni di applicazione della decisione di proroga del 1990, la Commissione aveva 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 (punto 27);

— la decisione 23 dicembre 1992 doveva essere interpretata nel senso che essa aveva 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 (punto 39).

14 Considerato che i motivi dedotti dal Regno di Spagna avverso la decisione della Commissione 23 dicembre 1992 di prorogare la validità della disciplina sino a quando tale istituzione avesse proceduto alla sua revisione erano pertanto fondati sulla premessa erronea secondo cui tale decisione avrebbe modificato la durata della disciplina medesima prorogandone la durata per un periodo indefinito, la Corte respingeva il ricorso. Atteso, tuttavia, che la tesi giuridica difesa dal Regno di Spagna era stata sostanzialmente accolta in parte, la Corte disponeva la compensazione delle spese.

15 Il giorno successivo alla pronuncia della detta sentenza, vale a dire il 30 giugno 1995, la Commissione inviava agli Stati membri una lettera in cui rilevava come dalla decisione medesima emergesse che, con la decisione 23 dicembre 1992, essa aveva prorogato la validità della disciplina solamente sino al suo successivo riesame, vale a dire al 31 dicembre 1994. La Commissione esprimeva, inoltre, il proprio intendimento di sottoporre alla successiva riunione multilaterale degli Stati membri, convocata per il 4 luglio seguente, una serie di provvedimenti diretti, da un lato, a disciplinare per il futuro gli aiuti nel settore automobilistico e, dall'altro, a regolamentare in via transitoria la situazione a decorrere dal 31 dicembre 1994. Il 3 luglio 1995 la Commissione faceva pervenire agli Stati membri una comunicazione, redatta in lingua inglese, destinata ad essere oggetto delle consultazioni nell'ambito della riunione multilaterale e intitolata «Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgment of the Court of Justice of 29 June 1995». Le altre versioni linguistiche del documento medesimo, in particolare la versione spagnola, venivano trasmesse alle delegazioni all'inizio della riunione multilaterale del 4 luglio 1995.

16 In tale comunicazione la Commissione rilevava, in limine, come dalla menzionata sentenza Spagna/Commissione emergesse che la validità della disciplina era cessata il 1° gennaio 1995 e che la lacuna giuridica conseguentemente creatasi aveva implicazioni gravi, sia sul piano politico sia giuridico, con riguardo all'applicazione da parte della Commissione delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato nel settore, particolarmente delicato, dell'industria automobilistica. Al fine di porre rimedio a tale situazione la Commissione proponeva la reintroduzione della disciplina in conformità dell'art. 93, n. 1, del Trattato, adottando inoltre provvedimenti transitori diretti a garantire l'applicazione effettiva ed ininterrotta del controllo degli aiuti di Stato previsto dalla disciplina stessa.

17 Con lettera 6 luglio 1995 la Commissione informava il governo spagnolo di aver deciso, nell'interesse comunitario, di prorogare la decisione 23 dicembre 1992, con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 1995, in modo da non produrre soluzione di continuità nell'applicazione della disciplina. La Commissione precisava che tale proroga presentava carattere provvisorio e che avrebbe trovato applicazione solamente sino all'esaurimento della procedura di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato, che essa aveva deciso di avviare simultaneamente (seguita, eventualmente, dalle procedure ai sensi dell'art. 93, n. 2) e, al massimo, per la durata di un anno, vale a dire sino al 31 dicembre 1995. La Commissione faceva presente che la propria decisione era giustificata da un interesse comunitario inderogabile, vale a dire il mantenimento di una concorrenza non falsata nel settore dell'automobile, ed era diretta ad evitare effetti contrari all'interesse comune e irreversibili per la struttura del mercato nel settore di cui trattasi.

18 La Commissione precisava, poi, che il provvedimento da essa adottato costituiva una semplice proroga, in applicazione dell'art. 93, n. 1, del Trattato, per una durata limitata, della disciplina iniziale già accettata dagli Stati membri. Essa ricordava che tale provvedimento era stato presentato agli Stati membri in occasione della riunione multilaterale del 4 luglio 1995 e che, conseguentemente, in base agli obblighi di cooperazione risultanti dal Trattato, in particolare dall'art. 5 di quest'ultimo, la

decisione vincolava gli Stati membri ad astenersi dal concedere aiuti nel settore automobilistico senza notificarli preventivamente alla Commissione ovvero senza attendere la decisione finale della stessa ai sensi delle norme fissate nella disciplina.

19 Nella stessa lettera 6 luglio 1995 la Commissione precisava infine i motivi per i quali essa riteneva che l'applicazione retroattiva della propria decisione al 1° gennaio 1995 fosse legittima. Anzitutto, il fatto che la menzionata sentenza Commissione/Spagna fosse stata pronunciata successivamente alla data in cui avrebbe dovuto aver luogo il riesame della disciplina costituirebbe una circostanza eccezionale che, secondo la giurisprudenza della Corte, può giustificare, in presenza di talune condizioni, la fissazione dell'entrata in vigore di un atto comunitario ad una data anteriore rispetto a quella della sua emanazione. Inoltre, l'obiettivo del mantenimento di una concorrenza non falsata nel settore automobilistico avrebbe potuto essere raggiunto unicamente mediante il mantenimento, senza soluzione di continuità, delle norme in materia di notificazione contenute nella disciplina, le sole, a suo dire, in grado di impedire gli effetti irreversibili che deriverebbero dalla concessione di aiuti senza previa valutazione del loro impatto settoriale in un mercato particolarmente sensibile in cui sussisterebbe un'estrema necessità di investimenti, malgrado l'attuale eccesso di capacità di produzione. Infine, la presunzione di validità di cui avrebbe goduto la decisione della Commissione 23 dicembre 1992 avrebbe impedito il sorgere di un legittimo affidamento in capo agli interessati; gli Stati membri e le imprese avrebbero peraltro ritenuto che la disciplina fosse applicabile.

20 A sostegno del ricorso proposto avverso tale decisione, il Regno di Spagna fa valere, in primo luogo, l'impossibilità giuridica di prorogare un atto giuridico avente un termine di validità già scaduto.

21 In secondo luogo, viene dedotto un motivo, articolato in due capi, relativo alla violazione dell'art. 93, n. 1, del Trattato.

22 Anzitutto, le consultazioni che la Commissione sostiene di aver avviato nell'ambito della riunione multilaterale del 4 luglio 1995 si sarebbero svolte in condizioni tali da non poter soddisfare l'obbligo di cooperazione regolare e periodico risultante dalla detta disposizione a termini della menzionata sentenza Spagna/Commissione.

23 D'altro canto, in considerazione del fatto che il termine di validità della disciplina fissato dalla decisione 23 dicembre 1992 era scaduto, così come confermato dalla detta sentenza, la sua reintroduzione avrebbe presentato carattere novativo e avrebbe dovuto essere deliberata secondo la procedura prevista per l'emanazione di una disciplina quale «opportuna misura» ai sensi dell'art. 93, n. 1, che presuppone il consenso degli Stati membri.

24 Il Regno di Spagna contesta, in terzo luogo, che le circostanze eccezionali risultanti dalla menzionata sentenza Spagna/Commissione, fatta valere dalla Commissione, siano tali da giustificare l'efficacia retroattiva attribuita da quest'ultima alla decisione impugnata.

25 A fronte di tali motivi, la Commissione fa valere che l'obiettivo della decisione impugnata consisteva unicamente nel colmare, con urgenza ed a titolo provvisorio, sempre nel rispetto dello spirito dell'art. 93, n. 1, del Trattato, la lacuna giuridica creatasi a seguito della citata sentenza Spagna/Commissione. La Commissione ritiene che, in considerazione della necessità imperativa di colmare tale lacuna, essa potesse legittimamente emanare la decisione impugnata senza ricorrere alla normale procedura di emanazione di una disciplina, che prevede una proposta da parte sua, una riunione multilaterale con gli Stati membri ed il consenso dei medesimi.

26 La Commissione ricorda, infine, le considerazioni già richiamate nella decisione impugnata a giustificazione dell'efficacia retroattiva da essa attribuita a quest'ultima.

27 Al fine di potersi pronunciare sulla fondatezza dei motivi dedotti dal Regno di Spagna, occorre operare una distinzione tra quelli relativi alla procedura seguita dalla Commissione nell'emanazione della decisione impugnata e quelli dedotti per contestare l'efficacia retroattiva della decisione stessa.

28 Nell'ambito dei motivi relativi alla procedura, occorre esaminare congiuntamente il primo motivo ed il secondo capo del secondo motivo, con i quali il Regno di Spagna sostiene sostanzialmente che la proroga retroattiva della disciplina equivale alla sua reintroduzione, vale a dire all'emanazione di una nuova disciplina avente il medesimo contenuto di quella già giunta a scadenza e che avrebbe dovuto essere quindi decisa con il consenso degli Stati membri.

29 Tale argomento merita di essere accolto.

30 Infatti, in assenza di proroga, la disciplina cessa di esistere alla data di scadenza prevista, di modo che una decisione di proroga emanata, come nella specie, dopo la scadenza della durata di validità della decisione che essa provvede a prorogare rappresenta una modifica della situazione giuridica esistente e deve essere, quindi, emanata secondo la stessa procedura prevista per l'emanazione della decisione istitutiva della disciplina iniziale o di una decisione che vi apporti modifiche.

31 Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione stessa ha peraltro riconosciuto che la propria decisione avrebbe dovuto essere normalmente emanata secondo la procedura di adozione di una nuova disciplina, che implica il consenso degli Stati membri.

32 Vero è che la Commissione sostiene che, in considerazione delle circostanze eccezionali determinate dalla menzionata sentenza Spagna/Commissione e alla luce della necessità inderogabile, da un lato, di mantenere una concorrenza non falsata nel settore automobilistico e, dall'altro, di evitare effetti contrari all'interesse comune e irreversibili per la struttura del mercato nel settore interessato, essa poteva esimersi, nella specie, dall'ottenere il consenso degli Stati membri.

33 Tuttavia, sono proprio considerazioni del genere che la Commissione è parimenti obbligata a prendere in considerazione qualora decida di istituire una disciplina secondo la procedura normalmente applicabile, che implica, come essa riconosce, il consenso degli Stati membri.

34 Di conseguenza, si deve ritenere, in conclusione, che le circostanze eccezionali invocate dalla Commissione, quand'anche consentissero di giustificare l'efficacia retroattiva della decisione impugnata, non potevano esimere la Commissione stessa dall'ottenere il consenso degli Stati membri ai fini dell'emanazione di tale decisione.

35 Dalle considerazioni che precedono risulta che i motivi relativi all'obbligo, per la Commissione, di ottenere il consenso degli Stati membri ai fini dell'emanazione della decisione impugnata sono fondati. La decisione dev'essere quindi annullata senza che occorra procedere all'esame degli altri motivi di ricorso.

Sulle spese

36 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è rimasta soccombente, essa deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione, comunicata con lettera 6 luglio 1995, di prorogare, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1995, la decisione della Commissione 23 dicembre 1992 che a sua volta aveva prorogato la validità della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico è annullata.**

2) **La Commissione è condannata alle spese.**

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 aprile 1997.

Il cancelliere Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass G. F. Mancini