SENTENZA DELLA CORTE

27 giugno 2000 *

Nella causa C-404/97,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor D. Triantafyllou e dalla signora A.M. Alves Vieira, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dal prof. J. Mota de Campos, dal signor L. Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale delle Comunità europee presso il Ministero degli Affari esteri, e dalla signora M.L. Duarte, consigliere giuridico presso la stessa direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

avente ad oggetto la domanda diretta a far dichiarare che la Repubblica portoghese, avendo omesso di sopprimere e di esigere, nei termini impartiti, il recupero degli aiuti di cui aveva indebitamente fruito l'EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA, è venuta meno agli obblighi incombentile ai sensi del Trattato CE e della decisione della Commissione 9 luglio 1997, 97/762/CE, relativa alle misure adottate dal Portogallo in favore dell'impresa EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA (GU L 311, pag. 25),

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón (relatore) e R. Schintgen, presidenti di sezione, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet e V. Skouris, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 21 settembre 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 ottobre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 2 dicembre 1997, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 2, secondo comma, CE), un ricorso avente ad oggetto la domanda diretta a far dichiarare che la Repubblica portoghese, avendo omesso di sopprimere e di esigere, nei termini impartiti, il recupero degli aiuti di cui aveva indebitamente fruito l'EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (in prosieguo: l'«EPAC»), è venuta meno agli obblighi incombentile ai sensi del Trattato CE e della decisione della Commissione 9 luglio 1997, 97/762/CE, relativa alle misure adottate dal Portogallo in favore dell'impresa EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (GU L 311, pag. 25; in prosieguo: la «decisione controversa»).

2 Come risulta dal preambolo della decisione controversa, prima dell'adesione della Repubblica portoghese alle Comunità europee l'immissione in commercio dei cereali in tale Stato faceva capo ad un monopolio pubblico gestito dall'EPAC. Il monopolio pubblico è stato progressivamente eliminato dopo l'adesione. A partire dal 1991 il mercato dei cereali è stato liberalizzato e l'EPAC è stata trasformata in società per azioni a capitale pubblico. L'EPAC ha continuato però ad essere tenuta a garantire l'approvvigionamento di cereali del paese.

3 L'EPAC presentava una situazione patrimoniale di squilibrio, con un eccesso di attivi fissi ed un'insufficienza di capitali propri da destinare al finanziamento dell'attività corrente. Inoltre, il personale era troppo rilevante e la situazione finanziaria aggravata dal mancato pagamento da parte della Silopor, una società

di capitali esclusivamente pubblici costituita dal decreto legge n. 293-A/86 mediante scorporo di parte dell'attivo, del passivo e del capitale dell'EPAC, dell'importo corrispondente alla cessione di sili portuari.

4 A partire dall'aprile 1996 l'EPAC ha rinunciato al pagamento della maggior parte dei propri oneri finanziari, in quanto il livello d'indebitamento e l'importanza degli stessi erano tali che era divenuto impossibile farvi fronte con i propri mezzi.

5 Con decisione interministeriale 26 luglio 1996 è stato adottato un piano di ripristino della redditività economica e di stabilizzazione finanziaria dell'EPAC, nel cui contesto si è autorizzato l'EPAC a negoziare un prestito sino alla concorrenza di 50 miliardi di PTE di cui 30 miliardi avrebbero fruito della garanzia dello Stato.

6 Con decisione 30 settembre 1996, n. 430/96-XIII, il Ministro delle Finanze ha concesso tale garanzia nell'ambito di un prestito ottenuto dall'EPAC presso un gruppo di banche private allo scopo di ristrutturare la passività bancaria a breve termine dell'EPAC. Tale prestito è stato autorizzato per una durata di sette anni ad un tasso d'interesse Lisbor a 6 mesi per la parte garantita e Lisbor a 6 mesi + 1,2% per la parte non garantita.

7 La Commissione, messa al corrente di tale operazione attraverso una denuncia, ha deciso, con lettera 27 febbraio 1997 trasmessa alle autorità portoghesi, di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato. Essa ha infatti considerato che la garanzia di Stato non rispettava le disposizioni della lettera della Commissione agli Stati membri 5 aprile 1989, SG (89) D 4328, relativa alla subordinazione delle garanzie ad obblighi specifici. Essa ha inoltre ritenuto che i tassi di interesse sui prestiti, notevolmente inferiori al tasso di riferimento, comportassero un elemento di aiuto, dato che un'impresa in difficoltà finanziarie come l'EPAC non avrebbe potuto ottenere prestiti a condizioni più favorevoli di quelle normalmente offerte dal mercato per gli operatori con una situazione finanziaria equilibrata. Essa ha peraltro indicato che il meccanismo di consoli-

damento del passivo dell'EPAC avrebbe potuto costituire un aiuto estremamente favorevole alla Silopor. La Commissione ha infine ritenuto che la garanzia di Stato a favore dell'EPAC non presentava i requisiti per essere considerata compatibile col mercato comune alla luce dei criteri comunitari per gli aiuti alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Date l'incidenza sugli scambi e la distorsione della concorrenza che ne risultavano, la Commissione ha considerato che l'aiuto rientrava nel divieto di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE), senza poter beneficiare di alcuna delle deroghe previste ai nn. 2 e 3 di tale articolo.

8 Nella stessa lettera la Commissione ha intimato alla Repubblica portoghese di presentare le sue osservazioni e le ha chiesto di adottare tutte le misure necessarie al fine di sospendere, con effetto immediato, la garanzia concessa all'EPAC per ogni sua nuova attività commerciale sul mercato dei cereali.

9 Con lettera 21 marzo 1997 la Repubblica portoghese ha fatto presente che non vi sarebbe stato nessun intervento dell'amministrazione pubblica nella negoziazione dei prestiti accordati dalle banche all'EPAC. Con lettera 8 aprile 1997, essa ha presentato alcune osservazioni, riassunte ai punti 6-8 della decisione controversa, con riguardo alle misure impugnate.

10 Il 30 aprile 1997 la Commissione ha adottato la decisione 97/433/CE, chiedendo al governo portoghese di sospendere l'aiuto sotto forma di garanzia di Stato concessa all'impresa EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (GU L 186, pag. 25). Il 7 luglio 1997 due ricorsi di annullamento sono stati proposti avverso tale decisione dalla Repubblica portoghese (causa C-246/97) e dall'EPAC (causa T-204/97).

11 Con lettera 21 maggio 1997 le autorità portoghesi, senza fare menzione di alcuna misura presa ai fini di tale sospensione, hanno contestato la natura di aiuto della

garanzia concessa che non costituirebbe, dal loro punto di vista, un aiuto finanziario al funzionamento dell'impresa e non avrebbe quindi falsato le condizioni di concorrenza. Non si sarebbe peraltro dimostrato come ed in che misura la concessione di tale garanzia sarebbe di natura tale da incidere sugli scambi commerciali tra gli Stati membri. Esse hanno nuovamente indicato che lo Stato non aveva avuto alcun ruolo nella negoziazione di prestiti bancari contratti dall'EPAC presso alcune istituzioni finanziarie nell'ambito della propria attività corrente.

12 In seguito alle risposte delle autorità portoghesi, la Commissione ha deciso di chiudere il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato ed ha adottato la decisione controversa in cui ha constatato che la garanzia dello Stato a favore dell'EPAC costituiva un aiuto a vantaggio di tale impresa, poiché essa le aveva permesso di ottenere condizioni di prestito più favorevoli di quelle che avrebbe potuto ottenere senza tale garanzia, tenuto conto della sua difficile situazione finanziaria [punto 13, lett. d), della decisione controversa]. Essa ha anche ritenuto che la garanzia di Stato a favore dell'EPAC costituisse un aiuto indiretto a vantaggio della Silopor, poiché permetteva all'EPAC di non esigere il pagamento dei propri crediti verso quest'ultima [punto 13, lett. c), della decisione controversa].

13 Avendo rilevato, da un lato, che il valore monetario degli scambi di cereali, per quanto concerne il Portogallo, ammontava nel 1996 a circa 5,8 milioni di ECU per le esportazioni e a 310 milioni di ECU per le importazioni e che, peraltro, l'EPAC era un operatore attivo nel commercio sia intracomunitario sia extracomunitario di cereali, la Commissione ne ha inferito che la garanzia concessa era in grado di incidere sugli scambi tra gli Stati membri e ch'essa falsava o poteva falsare la concorrenza (punto 11 della decisione controversa).

14 Essa ha in seguito constatato che le deroghe previste all'art. 92, n. 2, del Trattato non si applicavano manifestamente nel caso di specie e non sussisteva alcuna giustificazione atta a dimostrare che gli aiuti in causa soddisfacessero le condizioni richieste per l'applicazione di una delle deroghe previste all'art. 92, n. 3, del Trattato (punto 12 della decisione controversa).

15 La Commissione ha considerato, in particolare, che la garanzia non soddisfaceva i criteri definiti negli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1994, C 368, pag. 12) per il motivo che il «tasso d'interesse sui prestiti ottenuti dall'EPAC è agevolato a motivo della garanzia», che «la durata prevista per l'operazione di credito è di sette anni (quindi di gran lunga superiore ai sei mesi generalmente previsti)», che, «inoltre, è difficile dimostrare che una garanzia di Stato di tali proporzioni finanziarie corrisponda all'importo strettamente necessario alla gestione corrente dell'impresa», e che, «infine, nessuna grave ragione sociale che giustificasse il mantenimento dell'attività dell'impresa è stata invocata dal governo portoghese o identificata dalla Commissione ai fini della concessione dell'aiuto» [punto 13, lett. b)].

16 Alla luce di quanto precede, gli artt. 1, 2 e 3 della decisione controversa dispongono:

«*Articolo 1*

Gli aiuti concessi dal Portogallo a favore dell'EPAC sono illegali, in quanto concessi in violazione delle norme di procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 3 del Trattato. Essi sono inoltre incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1 del Trattato e non rispondono alle condizioni di deroga previste ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo.

Articolo 2

1. Il Portogallo è tenuto ad abolire gli aiuti di cui all'articolo 1 entro quindici giorni dalla notificazione della presente decisione.

2. Entro due mesi dalla data di notificazione della presente decisione, il Portogallo adotta le misure necessarie al fine di recuperare gli aiuti di cui all'articolo 1.

3. Il recupero viene eseguito conformemente alle procedure previste dalla legislazione portoghese e comprende gli interessi calcolati a decorrere dalla data di versamento degli aiuti. Il tasso di interesse è il tasso di riferimento utilizzato per determinare l'equivalente-sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 3

1. Il Portogallo informa regolarmente la Commissione circa le misure adottate per conformarsi alla presente decisione. La prima comunicazione dovrà aver luogo entro un mese dalla notificazione della presente decisione.

2. Entro due mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 2, paragrafo 2, il Portogallo comunica alla Commissione le informazioni che consentano a quest'ultima di verificare, senza ulteriori indagini, che l'obbligo di recupero è stato assolto».

17 La Repubblica portoghese e l'EPAC, con atti introduttivi rispettivamente depositati nella cancelleria della Corte il 23 settembre 1997 (causa C-330/97) e nella cancelleria del Tribunale il 14 ottobre 1997 (causa T-270/97), hanno presentato due ricorsi di annullamento avverso la decisione controversa.

18 Con due ordinanze 15 dicembre 1998 la Corte ha deciso di sospendere il procedimento nelle cause C-246/97 e C-330/97 sino alla pronuncia del Tribunale nelle cause T-204/97 e T-270/97.

19 Ritenendo che, malgrado il decorso dei termini prescritti, la Repubblica portoghese non si fosse conformata alla decisione di cui trattasi e non avesse fatto valere un'impossibilità assoluta di conformarvisi né altre difficoltà relative alla sua esecuzione, la Commissione ha presentato il presente ricorso.

20 La Commissione indica anzitutto che la Repubblica portoghese, anche se avesse ritenuto illegittima la decisione controversa ed avesse presentato un ricorso di annullamento avverso la medesima, sarebbe tenuta a conformarvisi nei termini impartiti. Infatti, in conformità dell'art. 189, quarto comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, quarto comma, CE), una decisione della Commissione rimane obbligatoria in tutti i suoi elementi sino alla decisione contraria della Corte.

21 Essa ritiene in secondo luogo che l'unico argomento che uno Stato membro può far valere per non eseguire una decisione della Commissione che ordina la soppressione ed il recupero di aiuti di Stato è quello fondato sull'impossibilità assoluta di esecuzione. Orbene, la Repubblica portoghese non avrebbe, nel caso di specie, invocato alcuna impossibilità di tale tipo.

22 In risposta all'argomento sollevato dal governo portoghese, relativo alla necessità di una decisione del Supremo Tribunal Administrativo che dichiari la nullità della citata decisione n. 430/96-XIII, la Commissione sottolinea ancora che, secondo una costante giurisprudenza, uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico per giustificare l'inosservanza degli obblighi che gli incombono in virtù del diritto comunitario (sentenza

21 febbraio 1990, causa C-74/89, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-491, pubblicazione sommaria).

23 Essa ricorda peraltro che, in caso di difficoltà impreviste, essa stessa e lo Stato membro interessato devono, conformemente all'obbligo di collaborazione leale risultante dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), collaborare in buona fede per superare le difficoltà incontrate. Orbene, nel caso di specie, la Repubblica portoghese non ha, secondo la Commissione, né tentato di eseguire la decisione controversa, né tentato di provare l'esistenza di difficoltà impreviste o imprevedibili connesse alla sua esecuzione, né discusso in merito alle modalità della sua esecuzione, ma si è limitata a proporre due ricorsi di annullamento avverso la decisione 97/433 e la decisione controversa.

24 Il governo portoghese sottolinea anzitutto che, tenuto conto delle condizioni alle quali la garanzia è stata concessa ai creditori dell'EPAC, quest'ultima non poteva costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato.

25 Esso, pur ammettendo che, quando un ricorso è pendente avverso una decisione impugnata, il mancato rispetto di quest'ultima potrebbe costituire una violazione del diritto comunitario, in pari tempo sostiene che ciò non si verifica nel caso di specie, in quanto si trovava nell'impossibilità assoluta di eseguire la decisione controversa.

26 In proposito esso afferma, in primo luogo, che la decisione controversa comporta talune contraddizioni rendendo la sua esecuzione materialmente impossibile.

27 Il governo portoghese rileva anzitutto che, mentre nel preambolo della decisione controversa la Commissione si riferisce ad una sola misura costitutiva di un aiuto

di Stato, cioè la garanzia data dalla Repubblica portoghese ai creditori dell'EPAC, gli artt. 1 e 2 fanno riferimento ad aiuti, impiegando la forma plurale.

28 Esso fa in seguito valere che la portata delle ingiunzioni indicate all'art. 2 della decisione in parola, diretta ad abolire e recuperare gli aiuti, è incomprensibile, tenuto conto della motivazione di tale decisione e del fatto che la Commissione ammette che la garanzia autorizzata a vantaggio dell'EPAC non implicava alcun versamento né alcun trasferimento diretto o indiretto all'EPAC di risorse statali. Pertanto, la Repubblica portoghese asserisce non comprendere in che cosa potrebbe consistere il recupero della garanzia.

29 Il governo portoghese sostiene, in secondo luogo, che l'esecuzione della decisione controversa è impossibile anche giuridicamente.

30 Esso sottolinea al riguardo, in primo luogo, che non può revocare unilateralmente la garanzia accordata per via contrattuale. Infatti, la revoca unilaterale di tale garanzia condurrebbe le banche creditrici non solo ad esigere il pagamento immediato da parte dell'EPAC dell'integralità del suo debito, il che implicherebbe il fallimento dell'EPAC, ma anche a far sorgere la responsabilità dello Stato.

31 Tale governo ritiene ancora che la revoca unilaterale voluta dalla Commissione costituirebbe una violazione del principio di proporzionalità per il motivo che la soppressione della garanzia lederebbe gravemente la concorrenza eliminando dal mercato il principale operatore portoghese che controlla circa il 30% di quote di mercato.

32 Esso afferma anche che la soppressione della garanzia può essere solo la conseguenza di un accordo con le banche creditrici dell'EPAC, il che sarebbe manifestamente escluso poiché tali banche non consentirebbero, in assenza di una

sufficiente garanzia, a rinunciare ad una garanzia che è all'origine della loro volontà di stipulare il contratto, oppure il risultato di una decisione giudiziaria che annulla l'atto di concessione da parte dello Stato. La Repubblica portoghese indica in proposito che ha presentato un ricorso dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo diretto ad ottenere l'annullamento della citata decisione n. 430/96-XIII. Essa precisa che, se quest'ultimo non ha ancora statuito, ciò è dovuto all'esistenza di un ricorso di annullamento pendente dinanzi alla Corte nella causa C-330/97.

33 Infine, il governo portoghese sostiene di aver tentato di trovare con la Commissione una soluzione accettabile per ognuna delle parti, ciò in conformità dell'obbligo di collaborazione leale gravante sulle stesse ai sensi dell'art. 5 del Trattato. Esso indica, segnatamente, di aver informato la Commissione, con lettera 10 dicembre 1997, del ritiro dell'EPAC dai bandi di gara relativi alle importazioni di cereali.

34 Si deve ricordare anzitutto che il sistema delle impugnazioni predisposto dal Trattato distingue i ricorsi di cui agli artt. 169 e 170 del Trattato CE (divenuti artt. 226 e 227 CE), che mirano a far accertare che uno Stato membro non ha adempiuto agli obblighi che gli incombono, ed i ricorsi di cui agli artt. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) e 175 del Trattato CE (divenuto art. 232 CE), che mirano a far controllare la legittimità degli atti o delle omissioni delle istituzioni comunitarie. Questi mezzi d'impugnazione perseguono scopi distinti e sono soggetti a modalità diverse. Uno Stato membro, quindi, in mancanza di una disposizione del Trattato che lo autorizzi espressamente, non può eccepire l'illegittimità di una decisione di cui sia destinatario come argomento difensivo nei confronti del ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale decisione (sentenze 30 giugno 1988, causa 226/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. 3611, punto 14, e 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5437, punto 10).

35 Una soluzione diversa potrebbe valere solo se l'atto di cui è causa fosse inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da potersi considerare un atto inesistente (sentenze 30 giugno 1988, Commissione/Grecia, citata, punto 16, e 27 ottobre 1992, Commissione/Germania, citata, punto 11).

36 Tale accertamento è d'obbligo anche nel contesto di un ricorso per inadempimento fondato sull'art. 93, n. 2, secondo comma, del Trattato.

37 Va constatato in proposito che il governo portoghese, se ha impugnato la definizione di aiuto della garanzia concessa all'EPAC fondandosi su un certo numero di dati di fatto, non ha invece invocato alcun vizio idoneo a mettere in questione l'esistenza stessa dell'atto.

38 Va poi ricordato che risulta dalla giurisprudenza costante che la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità e che tale conseguenza non può dipendere dalla forma in cui l'aiuto è stato concesso (v., segnatamente, sentenza 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3131, punto 16).

39 La Corte ha anche dichiarato che il solo mezzo di difesa che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione sulla base dell'art. 93, n. 2, del Trattato è quello dell'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione (sentenza 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-673, punto 16).

40 Tuttavia, uno Stato membro il quale, al momento dell'esecuzione di siffatta decisione, incontri difficoltà impreviste ed imprevedibili o si renda conto di problemi non considerati dalla Commissione deve sottoporre questi problemi alla valutazione della stessa, proponendo opportune modifiche della decisione di cui trattasi. In questo caso la Commissione e lo Stato membro, in ossequio alla norma che prescrive agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione, norma che informa in particolare l'art. 5 del Trattato, devono collaborare in buona fede onde superare le difficoltà osservando scrupolosamente le disposizioni del Trattato, in particolare quelle relative agli

aiuti (v., segnatamente, sentenza 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/ Germania, Racc. pag. 175, punto 9).

41 Quanto all'asserita impossibilità materiale di eseguire la decisione a causa dell'incomprensibilità del suo dispositivo, sollevata dal governo portoghese, occorre ricordare che il dispositivo di un atto è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione (sentenza 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, TWD/Commissione, Racc. pag. I-2549, punto 21).

42 Va quindi verificato prima di tutto se, come asserisce il governo portoghese, l'utilizzazione del plurale al posto del singolare nel dispositivo della decisione in causa fosse, tenuto conto della motivazione accolta, incomprensibile e quindi tale da rendere impossibile l'esecuzione della detta decisione.

43 Va rilevato al riguardo che la decisione controversa concerne effettivamente la garanzia accordata dalla Repubblica portoghese per effetto della citata decisione n. 430/96-XIII. Certo, il dispositivo della decisione controversa fa riferimento agli aiuti concessi all'EPAC; tuttavia, tale imprecisione terminologica non è tale da rendere la decisione controversa incomprensibile e da impedirne l'esecuzione, dal momento che la misura nazionale contestata è chiaramente individuata nella detta decisione. Peraltro il governo portoghese aveva la possibilità, se ciò si fosse rivelato necessario, di chiedere ragguagli sul punto alla Commissione a partire dal ricevimento della decisione in parola.

44 Trattandosi del carattere assertivamente incomprensibile delle ingiunzioni di cui all'art. 2 della decisione controversa per il motivo che non vi sarebbe stato trasferimento di risorse, va anzitutto ricordato che il concetto di aiuto è più generale di quello di sovvenzione, perché comprende non soltanto prestazioni positive come le sovvenzioni stesse, ma anche interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa e che di

conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti (v., in tal senso, sentenze 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc. pag. I-877, punto 13, e 19 maggio 1999, causa C-6/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2981, punto 16).

45 Ne consegue che, senza anticipare alcun giudizio sulla legittimità dell'aiuto che sarà esaminata nel contesto del ricorso di annullamento, è sufficiente ricordare che, perché una misura costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, non è necessario che vi sia trasferimento di risorse da parte dello Stato al beneficiario.

46 Peraltro, come la Corte ha ricordato al punto 38 della presente sentenza, l'obbligo di sopprimere un aiuto illegittimo mediante il recupero non può dipendere dalla forma in cui esso è stato concesso.

47 Va rilevato in secondo luogo che la motivazione della decisione controversa permette di individuare con precisione gli aiuti considerati illegittimi e che devono essere soppressi, cioè la garanzia dello Stato concessa dalla citata decisione n. 430/96-XIII.

48 Il vantaggio finanziario da recuperare è definito al punto 15, quinto comma, della decisione in quanto «corrisponde alla differenza tra il costo finanziario di mercato dei prestiti bancari (rappresentato dal tasso di riferimento) e il costo finanziario effettivamente sostenuto dall'EPAC nel quadro dell'operazione (tenuto conto del costo della garanzia)», calcolato con periodicità semestrale.

49 La decisione controversa precisa ancora, al punto 15, sesto comma, che gli interessi devono calcolarsi a decorrere dalla data di concessione degli aiuti illegali

in causa e che il tasso di interesse applicabile è il tasso di riferimento utilizzato per determinare l'equivalente-sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale.

50 Risulta da tale esame che i termini della decisione controversa sono chiari, facilmente comprensibili, e che la Repubblica portoghese non poteva essere indotta in errore né quanto al loro senso né quanto alla loro portata.

51 Trattandosi dell'asserita impossibilità giuridica di eseguire la decisione controversa, il governo portoghese ha affermato, a proposito della soppressione della garanzia, che un accordo con le banche creditrici dell'EPAC era manifestamente escluso poiché queste ultime non vi acconsentirebbero in assenza di garanzia, senza tuttavia menzionare alcun tentativo di negoziazione con queste ultime.

52 Ora, emerge da una costante giurisprudenza che il timore di difficoltà interne, anche insormontabili, non può giustificare il fatto che uno Stato membro non osservi gli obblighi incombentigli ai sensi del diritto comunitario (v., in tal senso, sentenze 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4443, punto 38; 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 55, e 29 gennaio 1998, causa C-280/95, Commissione/Italia, Racc. pag. I-259, punto 16).

53 Circa le ragioni che renderebbero impossibile la revoca unilaterale della garanzia, occorre ricordare che le difficoltà finanziarie cui potrebbero andare incontro imprese beneficiarie di un aiuto illegittimo in seguito alla sua soppressione non costituiscono un caso di impossibilità assoluta di esecuzione della decisione della Commissione che constata l'incompatibilità dell'aiuto stesso col mercato comune e ne ordina la restituzione (sentenza 7 giugno 1988, causa 63/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. 2875, punto 14). Tale constatazione s'impone anche quanto al rischio in cui è assertivamente incorsa la Repubblica portoghese di veder sorgere la propria responsabilità, il che deriva dai motivi di cui al punto 52 della presente sentenza.

54 Nella misura in cui esso mette in questione il principio stesso della soppressione della garanzia posto dalla decisione controversa, l'argomento fondato sulla violazione del principio di proporzionalità va del pari disatteso nel contesto del presente ricorso per inadempimento.

55 Quanto alla necessità di attendere la decisione del Supremo Tribunal Administrativo che annulla la citata decisione n. 430/96-XIII, quando tale giudice attenderebbe esso stesso l'esito del ricorso di annullamento pendente dinanzi alla Corte avverso la decisione controversa, va ricordato che, se, in assenza di disposizioni comunitarie relative al procedimento di recupero degli aiuti illegittimamente accordati, tale recupero deve effettuarsi, in linea di principio, secondo le pertinenti disposizioni del diritto nazionale, queste ultime vanno però applicate in modo da non rendere praticamente impossibile la ripetizione prescritta dal diritto comunitario e tenendo ben presente l'interesse della Comunità (v., segnatamente, sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, citata, punto 12).

56 In ogni caso, rispondendo ai quesiti scritti che gli erano stati posti, il governo portoghese ha ammesso che, per ripetere il vantaggio finanziario di cui alla decisione controversa, non occorreva una sentenza del Supremo Tribunal Administrativo che dichiarasse la nullità della citata decisione n. 430/96-XIII.

57 Occorre peraltro ricordare al riguardo che la decisione controversa fruisce di una presunzione di legittimità e che, a dispetto dell'esistenza di un ricorso di annullamento, essa rimane obbligatoria in tutti i suoi elementi nei confronti della Repubblica portoghese.

58 Infine, per quanto riguarda il ritiro dell'EPAC dai bandi di gara relativi ai cereali, va constatato che la Commissione ne è stata informata solo nel dicembre 1997, cioè dopo che erano scaduti i termini previsti all'art. 2 della decisione controversa e dopo che era stato introdotto il presente ricorso per inadempimento.

59 Alla luce di quanto precede, va dichiarato che la Repubblica portoghese, non essendosi conformata alla decisione controversa, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato.

Sulle spese

60 Ai sensi 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 ha concluso per la condanna della Repubblica portoghese alle spese e quest'ultima è rimasta soccombente nei suoi motivi, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica portoghese, non essendosi conformata alla decisione della Commissione 9 luglio 1997, 97/762/CE, relativa alle misure adottate dal Portogallo in favore dell'impresa EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CE.

2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Edward

Sevón Schintgen Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Wathelet Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 giugno 2000.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias