CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 14 marzo 1995 *

Indice

A — Fatti ..... I - 1654

B — Parere ..... I - 1657

I — Ricevibilità ..... I - 1657

1. Ricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto avverso la decisione della Commissione del 1992 ..... I - 1657

a) Le conseguenze della prima proroga della disciplina comunitaria sugli effetti giuridici della decisione ..... I - 1658

b) Gli effetti giuridici della decisione del 1992 alla luce della presunzione di validità degli atti comunitari ..... I - 1661

c) La domanda diretta ad ottenere la declaratoria di inesistenza della decisione ..... I - 1663

d) Effetti giuridici della decisione derivanti da una scelta operata tra più possibilità ..... I - 1663

2. Ricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto avverso la prima proroga della disciplina comunitaria ..... I - 1664

a) Art. 184 del Trattato CEE ..... I - 1665

b) Inesistenza della decisione ..... I - 1665

c) Osservazioni in ordine alla domanda dedotta nel ricorso ..... I - 1665

II — Sulla fondatezza ..... I - 1666

1. Incompetenza della Commissione ..... I - 1666

2. Violazione di forme sostanziali ..... I - 1668

a) Art. 93, n. 1, del Trattato CEE ..... I - 1668

b) Art. 190 del Trattato CEE ..... I - 1669

c) Art. 12, n. 1, del regolamento interno della Commissione ..... I - 1670

Sulle spese ..... I - 1671

C — Conclusioni ..... I - 1672

* Lingua originale: il tedesco.

A — Fatti

1. Il 22 dicembre 1988 la Commissione emanava una disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato per il settore automobilistico. Tale disciplina prevede la preventiva notificazione di tutti gli aiuti significativi, indipendentemente dalla loro finalità, nonché la presentazione di relazioni annuali relativamente a tutti gli aiuti concessi. Con lettera 31 dicembre 1988 la Commissione ne informava il ministro spagnolo degli Affari esteri, al quale chiedeva di comunicarle l'accettazione della disciplina medesima entro il termine di un mese. La detta disciplina veniva, inoltre, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* 18 maggio 1989 [1]. Nel punto 1, recante il titolo «Necessità e portata», la Commissione indica espressamente di aver deciso l'emanazione di «opportune misure» «(...) conformemente al disposto dell'art. 93, paragrafo 1, del Trattato CEE». Essa fa inoltre presente che le dette misure sono state già oggetto di esame da parte dei rappresentanti degli Stati membri nell'ambito di una riunione.

2. L'entrata in vigore della disciplina comunitaria era prevista per il 1° gennaio 1989 (punto 2.5). Come successivamente fatto presente dalla Commissione nella nota 2 della decisione di proroga della disciplina comunitaria [2], l'attuazione della disciplina stessa è stata ritardata, in un primo momento, di sei mesi. Il Regno di Spagna e la Repubblica federale di Germania ne hanno espresso accettazione solamente, per quanto riguarda la prima, nel gennaio 1990 e, per quanto attiene alla seconda, nel maggio dello stesso anno.

3. Il punto 2.5 stabilisce anche il periodo di vigenza della disciplina comunitaria. Ai sensi di tale disposizione, essa resterà in vigore per un periodo di due anni. Successivamente, «la Commissione ne riesaminerà l'utilità e la portata».

4. Scaduto il periodo di due anni, vale a dire alla fine dell'anno 1990, la Commissione ha proceduto al riesame previsto comunicandone il risultato agli Stati membri — anche in tal caso, per lettera. In considerazione della positiva esperienza raccolta dalla disciplina comunitaria, la Commissione ha ritenuto opportuno operarne la proroga.

1 — N. 89/C 123/03 (GU C 123, pag. 3).

2 — N. 91/C 81/05 (GU C 81 del 26 marzo 1991, pag. 4).

5. La prima proroga della disciplina comunitaria è stata oggetto di una comunicazione nella Gazzetta ufficiale [3]. In tale comunicazione, la Commissione sottolinea nuovamente che la disciplina comunitaria è stata emanata sulla base dell'art. 93, n. 1, del Trattato CEE.

6. Al quarto comma, la Commissione indica il risultato del riesame della disciplina comunitaria: «La Commissione ritiene necessario mantenere in vigore la disciplina degli aiuti di Stato a favore dell'industria automobilistica [4] nella sua attuale forma». Per il resto viene segnalata solamente una modifica: la sfera d'applicazione della disciplina comunitaria si estenderà a Berlino Ovest e al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca, ormai parte integrante della Comunità. Anche tale prima proroga prevede un riesame alla scadenza del periodo di due anni: «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» (quinto comma).

7. In considerazione di tale nuovo riesame la Commissione invitava gli Stati membri ad una riunione, prevista per il mese di dicembre 1992. Ai fini della preparazione della riunione stessa, essa distribuiva un documento di lavoro destinato a servire da base di discussione. In tale documento veniva sinteticamente esposto lo sviluppo storico della disciplina comunitaria e veniva descritta la situazione del settore automobilistico nel 1992. Il documento conteneva inoltre alcune considerazioni relative, tra l'altro, alle questioni se la disciplina comunitaria dovesse essere prorogata o abrogata, se la definizione del settore automobilistico dovesse essere ampliata e se i criteri di valutazione dovessero essere riesaminati ai fini di una maggiore certezza del diritto.

8. Nell'ambito della riunione, il direttore generale della concorrenza dichiarava, su richiesta della delegazione spagnola, che la disciplina comunitaria non spirava alla fine del 1992, essendo stata prorogata, per effetto della prima proroga, per una durata indeterminata. La delegazione spagnola esprimeva perplessità in merito.

9. La Commissione faceva inoltre presente che la riunione non costituiva la consultazione degli Stati membri prevista dall'art. 93, n. 1, del Trattato CEE. A tale consultazione si sarebbe proceduto nel caso in cui fosse apparsa utile una modifica della disciplina comunitaria.

10. Nel febbraio 1993, il direttore generale della concorrenza comunicava, per lettera, che la Commissione aveva deciso, nel dicembre 1992, di non procedere ad alcuna modifica della disciplina. Egli faceva inoltre nuo-

3 — V. nota 2.

4 — Le versioni francese e spagnola non contengono il passo «(...) nella sua attuale forma».

vamente presente che non vi era nemmeno stata una proroga della disciplina comunitaria, essendo stata questa già prorogata per una durata indeterminata per effetto della prima proroga.

11. Anche tale decisione della Commissione era oggetto di comunicazione sulla Gazzetta ufficiale [5]. Anche in tal caso la Commissione dichiarava che la disciplina era stata emanata sulla base dell'art. 93, n. 1, del Trattato CEE. Nel prosieguo del testo si afferma espressamente: «Nel dicembre 1990, la Commissione ha deciso di prorogare la validità della disciplina lasciandola praticamente immutata». Traendo le conseguenze della riunione diretta al riesame della disciplina comunitaria, in occasione della quale la maggioranza degli Stati membri si era dichiarata soddisfatta, la Commissione dichiarava di aver deciso «di non far luogo a modifiche della disciplina esistente». Quanto al futuro, si prevedeva: la disciplina comunitaria «(...) resterà in vigore fino ad un nuovo esercizio di revisione da organizzarsi da parte della Commissione».

12. Il 5 aprile 1993 il Regno di Spagna proponeva ricorso, chiedendo alla Corte:

1) di dichiarare l'inesistenza o, nell'eventualità, di annullare la decisione della Commissione 23 dicembre 1992, comunicata con lettera del direttore generale della concorrenza 3 febbraio 1993, di non modificare la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore automobilistico e di prorogarne la validità sino a che la Commissione avesse proceduto alla sua revisione e, dall'altro, annullare la proroga della detta disciplina, disposta con la decisione 91/C 81/05 [6], nella parte in cui essa costituisce la base della decisione 23 dicembre 1992 [7],

2) di condannare la Commissione alle spese.

13. Il 12 maggio 1993 la Commissione sollevava eccezione d'irricevibilità e chiedeva alla Corte:

1) di dichiarare l'irricevibilità del ricorso d'annullamento proposto dal Regno di Spagna nella causa in esame,

2) di condannare il Regno di Spagna alle spese del giudizio.

La Corte decideva di pronunciarsi su tale eccezione unitamente al merito.

5 — N. 93/C 36/06 (GU C 36 del 10 febbraio 1993, pag. 17).

6 — GU C 81 del 26 marzo 1991, pag. 4.

7 — La traduzione qui riportata differisce da quella pubblicata nella Gazzetta ufficiale (GU C 139, pag. 11).

B — Parere

I — *Ricevibilità*

14. La convenuta sostiene l'irricevibilità del ricorso.

1. *Ricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto avverso la decisione della Commissione del 1992*

15. Con riguardo alla parte in cui il ricorso è diretto avverso la decisione del 1992 di prorogare la disciplina comunitaria per una durata indeterminata, la convenuta sostiene che tale decisione non costituisce altro che un atto puramente confermativo di una decisione precedente. A suo parere, la disciplina comunitaria sarebbe stata già prorogata per una durata indeterminata per effetto della prima decisione di proroga e resterebbe quindi in vigore senza necessità di una sua nuova decisione. Essa ritiene che la decisione del 1992 costituisca solo conferma di tale situazione giuridica preesistente e che, pertanto, non trattandosi di una decisione produttiva di effetti giuridici, non sia impugnabile ex art. 173 del Trattato CEE.

16. Come già affermato dalla Corte nella sentenza 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio [8], l'azione d'annullamento è esperibile nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni che miri a produrre effetti giuridici. È dubbio se la decisione della Commissione del 1992 risponda a tali requisiti, in quanto, secondo quanto sostiene la convenuta, solamente la prima proroga della disciplina comunitaria sarebbe produttiva di effetti giuridici.

17. È parimenti dubbio se esista un interesse ad agire del ricorrente. La decisione del 1992, ove costituisse effettivamente solo conferma della prima proroga della disciplina comunitaria, non modificherebbe la posizione giuridica del ricorrente. Pertanto, anche nell'ipotesi in cui la decisione del 1992 dovesse essere dichiarata nulla, la posizione giuridica del ricorrente non verrebbe ad essere modificata.

18. Occorre quindi esaminare anzitutto se la detta decisione del 1992 sia stata produttiva di effetti giuridici e, in tal caso, quali effetti abbia prodotto. La soluzione di tale questione dipende, da un lato, dalle conseguenze derivanti dalla prima decisione di proroga relativa alla durata della disciplina comunitaria. Il ricorrente suggerisce di esaminare la questione unitamente al merito, ritenendo che la decisione del 1992 sia indubbiamente produttiva di effetti giuridici. A suo parere, la Commissione avrebbe operato una scelta tra le varie possibilità a sua disposizione, adottando in tal modo una decisione con conseguenti effetti giuridici. Anche questa affermazione del ricorrente dev'essere tutta-

8 — Causa 22/70 (Racc. pag. 263, punti 38-42).

via oggetto di esame. Tale analisi, essendo decisiva ai fini della ricevibilità del ricorso, non può essere compiuta unitamente all'esame del merito.

a) Le conseguenze della prima proroga della disciplina comunitaria sugli effetti giuridici della decisione

19. Gli argomenti dedotti dalla convenuta si fondano essenzialmente sul tenore della prima proroga rispetto al testo iniziale della disciplina comunitaria.

Mentre nel testo iniziale della disciplina comunitaria si afferma espressamente, al punto 2.5, che «(...) le misure avranno una validità di due anni», la prima proroga prevede unicamente, al quinto comma, quanto segue: «Trascorsi due anni, la disciplina sarà riesaminata dalla Commissione». Una decisione della Commissione, con intervento degli Stati membri, è prevista solamente in caso di necessità di «eventuali modifiche». La Commissione interpreta tale passo nel senso che, laddove l'esame da essa compiuto non riveli la necessità di procedere a modifiche della disciplina comunitaria, essa non dovrà intervenire e quindi non interverrà. Tale affermazione ha peraltro senso solamente laddove la disciplina comunitaria possa restare in vigore anche in assenza di ulteriori misure da parte della Commissione. Diversamente la Commissione sarebbe comunque costretta ad agire.

20. Ove si consideri semplicemente il tenore del quinto comma della prima proroga, alcuni elementi sembrano deporre a favore della tesi della durata illimitata della disciplina comunitaria.

21. Non può essere condivisa l'affermazione del Regno di Spagna secondo cui il testo iniziale della disciplina comunitaria obbligherebbe la Commissione a fissare un nuovo termine. Dal testo non si desume peraltro alcun elemento che avvalori tale interpretazione. Si dice, infatti, unicamente che la Commissione riesaminerà la portata della disciplina comunitaria. Ciò non esclude che la portata possa essere esaminata anche sotto il profilo temporale. Non si dice, invece, che, in esito a tale esame, debba essere fissato un nuovo termine.

22. Il ricorrente sostiene inoltre che il tenore della prima proroga non presenterebbe la chiarezza affermata ex adverso. In particolare, non sarebbe perfettamente chiara la durata della validità. Ciò si desumerebbe anche dal fatto che gli Stati membri devono essere consultati prima di poter procedersi a modifiche — nella quali, secondo il ricorrente, rientrerebbero anche modifiche della durata. Il ricorrente ritiene, in ogni caso, indispensabile che la Commissione si esprima in merito alla proroga della validità. In difetto di una siffatta presa di posizione ovvero decisione da parte della Commissione, la disciplina comunitaria non potrebbe continuare a restare valida.

23. I dubbi del ricorrente in ordine alla chiarezza del tenore della prima proroga della disciplina comunitaria appaiono giustificati. Il quinto comma non può essere considerato isolatamente, bensì in combinazione con quello precedente, che così recita:

«Tenuto conto di queste considerazioni, la Commissione ritiene necessario mantenere in vigore la disciplina degli aiuti di Stato a favore dell'industria automobilistica (*nella sua attuale forma* [9]). *L'unica modifica* [10] che la Commissione ha deciso estende l'obbligo di notifica preventiva per la Repubblica federale di Germania a Berlino (Est) [10bis] e al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca [11]».

Tale passo può essere interpretato unicamente nel senso che il testo della disciplina comunitaria non ha subito alcuna modifica. Tutte le sue norme restano in vigore e quindi anche la disposizione secondo cui le relative misure resteranno valide per un periodo di due anni, salvo che non si presuma che tale norma sia stata sostituita dalle disposizioni contenute nel testo della prima proroga. Una modifica o abrogazione di tale disposizione avrebbe però dovuto essere accompagnata da ulteriori precisazioni.

24. È pur vero che dal tenore del punto 2.5 della disciplina comunitaria originaria emerge che nuove norme dovevano essere emanate entro i due anni successivi all'entrata in vigore della disciplina medesima. Tuttavia, se le nuove norme non contengono previsioni espresse in ordine alla durata della validità della disciplina ovvero in ordine ad un'eventuale abrogazione del vecchio termine di due anni, bensì prevedono, al contrario, la proroga della disciplina nella forma vigente con l'unica modifica consistente nell'estensione della sfera d'applicazione territoriale, deve ritenersi che il termine di due anni resti in vigore.

25. È possibile che gli Stati membri abbiano deciso diversamente nell'ambito di una riunione preparatoria relativa alla proroga della disciplina. Tuttavia, tale circostanza nulla modificherebbe per quanto attiene al mantenimento del limite di validità dei due anni, atteso che ciò che è determinante [12] è l'interpretazione oggettiva del tenore della norma.

26. La convenuta sostiene inoltre che la prima proroga, malgrado tutto, ha attribuito alla disciplina comunitaria una durata di validità illimitata, essendo stata accettata da tutti gli Stati membri — ivi compreso il Regno di Spagna. A suo parere, il Regno di Spagna ha inoltre continuato, come disposto dalla disciplina comunitaria, a notificare gli aiuti previsti e a inviare la relazione annuale.

9 — Il corsivo è mio. (Le parole indicate fra parentesi mancano nelle versioni francese e spagnola della prima proroga).

10 — Il corsivo è mio.

10bis — Rectius. Ovest (Ndt).

11 — V. nota 2.

12 — Sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a. (Racc. pag. I-1125).

27. Il Regno di Spagna non contesta tale affermazione, ma sostiene di aver consentito alla prima proroga come proroga per due anni, e non per una durata illimitata. Esso afferma che gli Stati membri non potevano prevedere una modifica di importanza così decisiva. Ciò costituirebbe infatti violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento degli Stati membri. In ogni caso, il Regno di Spagna ritiene che il fatto di aver continuato a notificare gli aiuti previsti non possa essere considerato quale consenso per una proroga di durata superiore a due anni.

28. Il Regno di Spagna si richiama, al riguardo, alle conclusioni dello scrivente relative alla causa CIRFS e a. [13]. In tale causa si discuteva se una disciplina in materia di aiuti istituita dalla Commissione potesse essere limitata da una decisione emanata dalla Commissione stessa. La detta decisione era stata comunicata a tutti gli Stati membri e non era stata censurata da alcuno di essi. Nella fattispecie oggetto della causa CIRFS tale silenzio non poteva essere interpretato, a mio parere, quale consenso, atteso che gli Stati membri non sapevano della rilevanza del silenzio; conseguentemente, doveva essere negata la possibilità di procedere ad una modifica della disciplina mediante atto unilaterale della Commissione.

29. Nella specie, il comportamento degli Stati membri non può essere proprio qualificato come silenzio, in quanto essi hanno accettato la proroga della disciplina comunitaria. Tuttavia, essi non sapevano del significato attribuito al riguardo dalla Commissione al loro comportamento. Considerato che né dal testo della proroga né dalla lettera della Commissione 31 dicembre 1990 emerge che la disciplina comunitaria dovesse essere prorogata per una durata indeterminata, gli Stati membri non potevano prendere posizione in merito. Per quanto attiene alla proroga della disciplina comunitaria per una durata indeterminata, vi è stato quindi il silenzio degli Stati membri. Tale silenzio può essere peraltro ancor meno considerato quale consenso rispetto alla causa CIRFS, precedentemente menzionata. Infatti, nella detta causa gli Stati membri non avevano presentato osservazioni, pur essendo a conoscenza di tutti gli elementi. Ciò significa che la dichiarazione di consenso di tutti gli Stati membri nel caso di specie non può essere considerata quale consenso per una proroga sine die.

30. Occorre esaminare inoltre se la Commissione potesse eventualmente prorogare la disciplina comunitaria per una durata indeterminata mediante un atto unilaterale. A tal fine appare necessario esaminare in termini più precisi la natura della disciplina comunitaria.

31. Nel testo iniziale della disciplina, la Commissione afferma di aver emanato «(...) un inquadramento (comunitario) (...) stabilendo opportune misure conformemente al disposto dell'art. 93, paragrafo 1, del Trattato CEE». Le norme di inquadramento comunitario rappresentano quindi le «opportune misure» di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato CEE. In un primo momento, la Commis-

13 — Conclusioni del 17 settembre 1992, relative alla causa CIRFS (Racc. 1993, pag. I-1148, paragrafo 130).

sione le propone solamente. Esse devono essere intese quali raccomandazioni ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE, prive di qualsiasi natura vincolante [14]. Tali misure divengono vincolanti per gli Stati membri solamente dal momento in cui questi le abbiano approvate [15].

32. L'esigenza del consenso degli Stati membri è peraltro pacifica tra le parti. La Commissione stessa fa presente, in più riprese, che la disciplina comunitaria è entrata in vigore solamente a seguito dell'approvazione da parte degli Stati membri.

33. Le stesse considerazioni devono valere anche per quanto attiene alla prima proroga, per effetto della quale la vigenza della disciplina comunitaria è stata estesa per un periodo determinato (due anni, come precedentemente sottolineato). Per quanto attiene al periodo di validità, le disposizioni della prima proroga della disciplina comunitaria appaiono del tutto identiche a quelle iniziali. Né diversa era l'intenzione del legislatore, in quanto dal tenore della prima proroga risulta che la disciplina comunitaria era diretta ad essere prorogata nella forma allora esistente. Ne deriva che anche la prima proroga necessitava, per poter acquisire efficacia obbligatoria, dell'approvazione degli Stati membri. A favore di tale tesi depone il fatto che nel testo della disposizione si riscontra un nuovo rinvio all'art. 93, n. 1, del Trattato CEE, ai sensi del quale gli Stati membri devono approvare le misure proposte dalla Commissione. Inoltre, nel quarto comma si afferma espressamente che la Commissione «ritiene» necessario prorogare la disciplina comunitaria. Si tratta di una proposta, e non di una disposizione che ne prescrive la proroga. Al pari della decisione iniziale, la prima proroga della disciplina comunitaria non poteva quindi divenire obbligatoria se non per effetto del consenso degli Stati membri. La sola Commissione non poteva né voleva emanare una misura vincolante.

34. È pertanto pacifico che la prima proroga ha prorogato la disciplina comunitaria solamente per un periodo di due anni. La seconda proroga non poteva quindi — contrariamente a quanto affermato dalla convenuta — costituire semplice conferma della prima, la durata della cui vigenza spirava, infatti, con la scadenza del secondo anno. La seconda proroga potrebbe essere quindi ben diretta a produrre effetti giuridici, atteso che essa afferma che la disciplina comunitaria sarebbe rimasta valida sino alla successiva revisione, il che è in contrasto con la situazione giuridica effettiva, come precedentemente descritta.

b) Gli effetti giuridici della decisione del 1992 alla luce della presunzione di validità degli atti comunitari

35. Secondo il ricorrente, la Commissione, con la decisione del 1992, avrebbe prorogato

14 — Von Wallenberg, in Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, volume 1 (settembre 1974), art. 93, nota 8.

15 — V., anche, le mie citate conclusioni nella causa CIRFS e a. (nota 13), paragrafo 30.

sine die la disciplina comunitaria per effetto di un atto unilaterale — e quindi illegittimamente. Appare difficile attribuire tale rilevanza alla decisione, laddove si consideri ciò che la Commissione intendeva effettivamente ottenere con la sua adozione. Essa non voleva affatto emanare un atto vincolante, in quanto, a suo parere, la disciplina comunitaria possedeva già, dopo la prima proroga, vigenza illimitata nel tempo. Con la propria decisione essa intendeva nuovamente confermare tale situazione giuridica già esistente. Un siffatto risultato può essere ottenuto mediante una decisione di carattere dichiarativo che confermi nuovamente il carattere vincolante della situazione giuridica esistente, senza peraltro determinare modificazione giuridica [16].

36. Per motivi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, la valutazione di un atto giuridico non può fondarsi sull'intenzione presente nei membri dell'istituzione interessata al momento dell'emanazione dell'atto stesso. Occorre piuttosto verificare la sussistenza di un intento decisorio obiettivamente accertabile [17].

37. Occorre quindi ora esaminare se la seconda proroga della disciplina comunitaria, pubblicata nella Gazzetta ufficiale, facesse emergere, obiettivamente considerata, la volontà della Commissione di attribuire alla disciplina comunitaria una validità illimitata. Dal primo comma emerge che la disciplina comunitaria ha già acquisito, per effetto della prima proroga, una validità di durata illimitata. Si potrebbe dedurne che la seconda proroga non sia affatto diretta a prorogare la disciplina comunitaria, risultando ciò inutile. La Commissione, dichiarando infine di aver deciso di non procedere a modifiche della disciplina comunitaria, esprime al tempo stesso la propria decisione di mantenerla in vigore immutata. Anche se ciò non produrrebbe, a suo parere, effetti giuridici, se ne ricava tuttavia l'impressione che la disciplina comunitaria continui a restare in vigore. Nel testo della seconda proroga non si rinviene alcun elemento dal quale desumere l'erroneità della tesi della Commissione secondo cui la disciplina comunitaria avrebbe acquisito validità di durata illimitata già per effetto della prima proroga. Atteso che gli atti delle istituzioni comunitarie godono, in linea di principio, della presunzione di validità, essi producono effetti giuridici anche laddove siano viziati da irregolarità [18]. Nella specie, ciò significa che gli Stati membri continuano ad essere soggetti all'obbligo di notificare previamente alla Commissione gli aiuti che essi intendono concedere nonché a quello di redigere una relazione annuale su tutti gli aiuti concessi. L'atto giuridico della Commissione in esame nella specie produce quindi gli stessi effetti giuridici di una proroga espressa della disciplina comunitaria per una durata indeterminata. Ai fini del ricorso d'annullamento, esso deve essere quindi considerato quale decisione di proroga, in quanto, per motivi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, gli Stati membri devono disporre della possibilità di

16 — Grabitz, in Grabitz, ibidem, art. 189, nota 65.

17 — V. nota 16.

18 — Sentenza 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, Commissione/BASF e a. (Racc. pag. I-2555, in particolare pagg. I-2629, I-2646, punto 48).

eliminare un atto giuridico della Commissione il cui contenuto sia contrario alla situazione giuridica reale.

38. La Commissione non contesta del resto espressamente che l'atto giuridico da esaminare nella specie possa essere considerato come una sua decisione di proroga. A suo parere, gli Stati membri dovrebbero peraltro acconsentire alla proroga.

39. Come si è dimostrato sopra, la decisione di proroga del dicembre 1992 può quindi essere impugnata mediante ricorso d'annullamento ex art. 173 del Trattato CEE.

c) La domanda diretta ad ottenere la declaratoria di inesistenza della decisione

40. Il ricorrente sostiene che la decisione della Commissione deve essere considerata inesistente. Ciò presuppone che si tratti di un atto giuridico caratterizzato da vizi particolarmente gravi ed evidenti. Un atto di tal genere non può essere tollerato dall'ordinamento giuridico comunitario, né produrre effetti giuridici — nemmeno provvisori [19]. In un caso siffatto è consentito qualificare l'atto giuridico di cui trattasi come inesistente. L'inesistenza può essere anche dedotta nell'ambito di una controversia [20]. È ciò che il Regno di Spagna ha fatto chiedendo la declaratoria di inesistenza della decisione ovvero il suo annullamento.

41. Un'irregolarità di tale particolare gravità ed evidenza deve risultare ictu oculi dall'atto giuridico de quo [21]. Nella decisione del dicembre 1992, ora in esame, non è dato peraltro riscontrare una tale irregolarità. Il suo tenore non evidenzia elementi dai quali possa desumersi che la prima proroga non abbia esteso la disciplina comunitaria per una durata indeterminata. La decisione contestata nella specie non è quindi caratterizzata da vizi gravi ed evidenti e non può pertanto considerarsi inesistente. L'inesistenza degli atti giuridici deve essere limitata a casi del tutto eccezionali.

d) Effetti giuridici della decisione derivanti da una scelta operata tra più possibilità

42. Occorre ancora esaminare, infine, la questione se, come sostiene il ricorrente, la decisione del 1992 produca, in ogni caso, effetti giuridici, in quanto implicherebbe una scelta

19 — Citata sentenza Commissione/BASF e a. (ibidem, punto 49).

20 — Sentenza 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio cooperative d'Abruzzo/Commissione (Racc. pag. 1005, punto 10).

21 — Citata sentenza Consorzio cooperative d'Abruzzo/Commissione (nota 20), punti 10 e seguenti.

tra più misure che erano a disposizione della Commissione. Il ricorrente sottolinea che quest'ultima poteva procedere all'abrogazione della disciplina comunitaria, alla sua modificazione, alla proroga per una durata indeterminata ovvero alla fissazione di un nuovo periodo di vigenza. Anche la decisione di mantenere in vigore la disciplina comunitaria senza procedere ad alcuna sua modifica rappresenterebbe dunque, secondo il ricorrente, una scelta operata dalla Commissione tra più soluzioni e, in tal modo, l'adozione di una misura produttiva di effetti giuridici [22].

43. Nella specie, la Commissione non poteva realmente scegliere tra più soluzioni. In un primo momento, il suo compito consisteva unicamente nel verificare la necessità di procedere ad una modifica della disciplina comunitaria, con obbligo di comunicare il risultato di tale esame. Una comunicazione di questo genere non è peraltro affatto diretta a produrre effetti giuridici. Effetti giuridici si verificano infatti solamente laddove sia stata concretamente decisa una modifica della disciplina comunitaria. Se, ad esempio, la Commissione, in esito alle proprie verifiche, concludesse nel senso della necessità di una modifica della disciplina comunitaria e comunicasse altresì tale conclusione, non vi sarebbe ancora una modifica della situazione giuridica esistente. Neppure la comunicazione, da parte della Commissione, dell'intenzione di procedere a una modifica della disciplina comunitaria non implicherebbe ancora una modifica della situazione giuridica, non avendo ancora la Commissione comunicato le modalità con cui procedere alla modifica medesima. Alla luce delle norme contenute nella prima proroga, la Commissione sarebbe tenuta a tal fine a consultare anzitutto gli Stati membri. Non può quindi essere accolta l'opinione del ricorrente secondo cui la decisione del dicembre 1992 produrrebbe, in ogni caso, effetti giuridici in quanto costituirebbe una scelta tra più soluzioni possibili.

44. Tuttavia, considerato che la decisione è produttiva di effetti giuridici — come precedentemente evidenziato — per effetto della presunzione di validità degli atti giuridici delle istituzioni comunitarie, essa è impugnabile ex art. 173 del Trattato CEE. Il ricorso è quindi ricevibile nella parte in cui il ricorrente chiede la declaratoria di nullità della decisione della Commissione del 1992.

2. Ricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto avverso la prima proroga della disciplina comunitaria

45. La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile anche nella parte in cui è diretto avverso la prima decisione di proroga, essendo scaduti i termini di impugnazione previsti dall'art. 173, terzo comma, del Trattato CEE.

22 — Sentenza 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117).

a) Art. 184 del Trattato CEE

46. Il ricorrente sostiene la ricevibilità della propria domanda avverso la prima proroga, anche dopo la scadenza dei termini di impugnazione. A suo parere, atteso che la controversia in esame riguarda la validità della prima proroga, la nullità di quest'ultima potrebbe essere eccepita ex art. 184.

47. L'art. 184 indica in realtà tale possibilità unicamente per quanto attiene ai regolamenti. La ratio della disposizione è quella di tutelare dall'applicazione di norme illegittime coloro che non siano autorizzati a proporre ricorso giurisdizionale avverso un regolamento ex art. 173 [23]. L'art. 184 consente l'impugnazione non solo dei regolamenti, bensì anche degli atti giuridici delle istituzioni comunitarie che producano effetti analoghi a quelli dei regolamenti [24]. L'art. 184, non potendo essere in alcun caso utilizzato al fine di eludere i termini di impugnazione fissati dall'art. 173, offre ai soggetti di diritto solamente la possibilità di agire nei confronti di quegli atti giuridici altrimenti non impugnabili ex art. 173.

48. Orbene, tale ipotesi non ricorre nella specie, atteso che il ricorrente ben poteva agire contro la prima proroga della disciplina comunitaria.

49. Al ricorrente è stata anzi anche richiesta l'approvazione della prima proroga ed esso, negando tale approvazione, avrebbe potuto impedire che la decisione divenisse vincolante. Non sussiste quindi alcuna necessità di consentire l'impugnazione della proroga anche al di là dei termini di ricorso [25]. Il ricorso, nella parte in cui è diretto avverso la prima decisione di proroga, è quindi irricevibile in quanto proposto fuori termine.

b) Inesistenza della decisione

50. Il ricorrente deduce inoltre nuovamente l'inesistenza dell'atto giuridico. Tuttavia, atteso che nemmeno la prima decisione di proroga evidenzia vizi gravi ed evidenti, non può parlarsi di inesistenza dell'atto giuridico.

c) Osservazioni in ordine alla domanda dedotta nel ricorso

51. Occorre esaminare infine l'argomento del ricorrente secondo cui esso intende

23 — Sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 31/62 e 33/62, Wöhrmann/Commissione (Racc. pag. 937).

24 — Grabitz, in Grabitz, ibidem, art. 184, nota 15.

25 — Grabitz, in Grabitz, art. 184, nota 15 e seguenti.

impugnare la prima proroga solamente nella parte in cui questa autorizzerebbe la Commissione a prorogare la disciplina comunitaria mediante atto unilaterale per una durata indeterminata. Ciò non risulta peraltro dalla domanda enunciata nel ricorso. Nelle relative conclusioni si dice infatti solamente che la prima proroga viene impugnata nella parte in cui essa costituisce la base della decisione del 1992. Orbene, la prima proroga costituisce la base della decisione del 1992. Dalla formulazione della domanda non si desume quindi che la decisione del 1990 sarebbe impugnata solamente a determinate condizioni.

52. L'analisi della ricevibilità del ricorso può essere quindi conclusa affermando quanto segue: il ricorso del Regno di Spagna è irricevibile nella parte in cui è diretto ad ottenere la declaratoria di inesistenza della decisione della Commissione del dicembre 1992 nonché nella parte in cui è diretto avverso la prima proroga della disciplina comunitaria. Il ricorso è ricevibile unicamente nella parte in cui è diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione del 1992.

II — *Sulla fondatezza*

53. L'esame della fondatezza si limiterà all'analisi del ricorso nella parte in cui è diretto ad ottenere l'annullamento della decisione del 1992.

54. Come già visto nell'ambito dell'esame della ricevibilità, la decisione del dicembre 1992 deve considerarsi quale proroga per una durata indeterminata. Appare dubbio il potere della Commissione di emanare una siffatta decisione mediante atto unilaterale. In ogni caso, gli Stati membri non hanno espresso il loro consenso. Atteso che la decisione non era peraltro diretta che a confermare la prima proroga, non era prevista una conferma da parte degli Stati membri. Ne consegue che la proroga può essere considerata valida solamente nell'ipotesi in cui la Commissione potesse legittimamente disporre la proroga stessa senza il consenso degli Stati membri. Per quanto attiene alla forma giuridica di tale atto occorre fare riferimento alla decisione prevista dall'art. 155 del Trattato CEE.

1. *Incompetenza della Commissione*

55. Secondo il ricorrente, la Commissione non avrebbe potuto prorogare sine die la disciplina comunitaria sulla base di una propria decisione unilaterale. Esso deduce quindi un motivo di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE.

56. Come già chiarito nell'ambito dell'esame della questione della ricevibilità, il consenso degli Stati membri era necessario ai fini sia dell'istituzione della disciplina comunitaria sia della sua prima proroga. Occorre nuovamente sottolineare, in proposito, che il testo

iniziale della disciplina comunitaria menziona espressamente l'art. 93, n. 1, del Trattato CEE e che dal testo della prima proroga emerge come la Commissione intendesse solamente elaborare una proposta che necessitava del consenso degli Stati membri. Esamineremo, quindi se ciò valga anche per quanto riguarda la decisione del 1992.

approvata dagli Stati membri e, quindi, anche dal Regno di Spagna, in cui si afferma:

«Le eventuali modifiche (...) sono competenza della Commissione, che decide previa consultazione degli Stati membri».

57. Il tenore di quest'ultima non osta a che essa sia considerata, in ogni caso, quale decisione ai sensi dell'art. 155 del Trattato CEE. All'ultimo comma la Commissione afferma di aver «deciso» di non apportare modifiche. Non si discute più del consenso o della consultazione degli Stati membri come premessa alla decisione. La base di tale atto giuridico è costituita dalla prima proroga della disciplina comunitaria. Quest'ultima prevede che, in un primo momento, la Commissione proceda al riesame della disciplina comunitaria. Laddove nessuna modifica risulti necessaria, non vi è nemmeno necessità del consenso degli Stati membri. Spetta alla Commissione esaminare la necessità di introdurre modifiche. Nel caso in cui essa ritenga che una modifica debba essere apportata, è prevista la previa consultazione degli Stati membri. In caso contrario, essa può decidere di non procedere ad alcuna modifica. Con la decisione contestata del 1992 la Commissione ha peraltro deciso ben di più. Essa ha prorogato la disciplina comunitaria per una durata indeterminata. È legittimo chiedersi se l'emanazione di una decisione di portata così ampia rientrasse nei poteri della Commissione. Per poter rispondere a tale interrogativo, occorre considerare le formulazioni utilizzate nella prima proroga della disciplina comunitaria,

58. Il termine «modifiche» dev'essere inteso come comprensivo anche delle modifiche ratione temporis e, a maggior ragione, della proroga sine die di una disciplina comunitaria inizialmente istituita per un periodo determinato.

59. Secondo la Commissione, non può escludersi che la decisione relativa alla durata della validità della disciplina comunitaria le sia stata delegata. Una siffatta decisione acquisirebbe tuttavia efficacia solamente con il consenso degli Stati membri.

60. Ci si chiede come debba essere qualificata la previa consultazione degli Stati membri, prevista nella norma: quale richiesta di un semplice parere preliminare oppure di un necessario preventivo consenso?

61. Il tenore della disposizione non appare perfettamente chiaro. Gli Stati membri vengono sentiti, ciò significa consultati. Ciò può significare che venga loro data semplicemente la possibilità di esprimere il loro parere. Siamo tuttavia sempre in presenza di una disciplina comunitaria basata sull'art. 93, n. 1, del Trattato CEE. Ciò potrebbe indurre a ritenere che tutti i provvedimenti connessi con la disciplina comunitaria necessitino il consenso degli Stati membri. Anche sotto il profilo procedurale pratico non si riscontrano differenze rispetto al testo iniziale. Spetta alla Commissione esaminare la disciplina comunitaria. Laddove essa ravvisi la necessità di procedere a modifiche, procede alla consultazione degli Stati membri. Anche in questo caso il presupposto è che la Commissione proponga una determinata modifica. Tale procedura non si distingue da quella prevista nel testo iniziale della disciplina comunitaria. Anche in tal caso il consenso degli Stati membri, pur non essendo menzionato, era tuttavia necessario. Occorre soprattutto sottolineare che la necessità del consenso degli Stati membri è pacifica tra le parti. Si deve quindi trarre la conclusione che la decisione del 1992 poteva divenire vincolante solamente per effetto del consenso degli Stati membri.

62. Tale consenso potrebbe essere stato certamente espresso nell'ambito della riunione preliminare degli Stati membri. Non ci si può tuttavia basare su tale rilievo, in quanto entrambe le parti ritengono che fosse indispensabile un successivo consenso. È quindi pacifico che nessuna dichiarazione rilasciata nel corso della riunione preliminare fosse diretta ad esprimere il consenso alla proroga della disciplina comunitaria e potesse essere considerata come tale. Peraltro, già in occasione di tale incontro il Regno di Spagna aveva espresso dubbi in ordine al mantenimento in vigore della disciplina comunitaria. Come già rilevato nell'ambito dell'esame della questione della ricevibilità, sarebbe stato necessario richiamare l'attenzione degli Stati membri già nell'ambito di tale riunione preliminare sulla necessità di prorogare la disciplina comunitaria per una durata indeterminata.

63. Conseguentemente, non vi è stato consenso degli Stati membri. Ciò significa che la Commissione non poteva procedere ad una proroga sine die della disciplina in oggetto.

2. *Violazione di forme sostanziali*

a) Art. 93, n. 1, del Trattato CEE

64. Pertanto — come sostenuto dal ricorrente — nemmeno la procedura di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato CEE, che doveva trovare applicazione nella specie, è stata rispettata. Contrariamente a quanto affermato dal Regno di Spagna, non ne consegue tuttavia l'inesistenza dell'atto. Come già constatato con riguardo alla ricevibilità, non si ravvisano vizi evidenti e particolarmente gravi a

carico dell'atto giuridico di cui trattasi. Nondimeno, ci troviamo di fronte ad un altro motivo contemplato dall'art. 173, vale a dire la violazione di forme sostanziali.

b) Art. 190 del Trattato CEE

65. Il ricorrente deduce inoltre la violazione dell'art. 190. A suo parere, non sarebbe indicata la base della decisione del dicembre 1992. La decisione stessa indica, quali basi, l'art. 93, n. 1, del Trattato CEE, e la prima proroga della disciplina comunitaria. Il ricorrente ritiene però che l'art. 93, n. 1, del Trattato CEE non possa costituire una valida base giuridica, in quanto non ne sussisterebbero i presupposti.

66. Ciò che rileva, tuttavia, è che la decisione indichi una base, ciò che è avvenuto nel caso di specie. Essa appare quindi «motivata» [26] e risponde ai requisiti enunciati dall'art. 190 per quanto riguarda l'indicazione della base giuridica. Resta irrilevante al riguardo che ciò sia derivato da un'erronea tesi giuridica della Commissione [27].

26 — Art. 190 del Trattato CEE.

27 — Grabitz, in Grabitz, ibidem, art. 190, nota 6; sentenza 20 marzo 1957, causa 2/56, Geitling (Racc. pag. 9, in particolare pag. 38).

67. Il ricorrente sostiene inoltre la sussistenza di una violazione dell'art. 190 del Trattato CEE derivante da *insufficiente motivazione* della decisione della Commissione.

68. Secondo la Commissione, una motivazione non sarebbe necessaria, trattandosi di atto giuridico privo di effetti vincolanti e soggetto al consenso degli Stati membri. Essa ritiene, tuttavia, che la lettera con cui il Regno di Spagna venne informato della decisione della Commissione nonché il documento di lavoro distribuito ai fini della preparazione della riunione del dicembre 1992 contenessero una motivazione sufficiente.

69. Occorre considerare, al riguardo, la circostanza che la decisione della Commissione fu oggetto di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

70. Il testo della decisione pubblicata nella Gazzetta ufficiale espone in modo molto succinto lo sviluppo storico della disciplina comunitaria e ricorda le disposizioni della prima proroga. Si fa inoltre menzione della riunione del dicembre 1992, indetta al fine di esaminare la disciplina comunitaria, della quale illustra i risultati. È chiaro inoltre che la decisione della Commissione è scaturita da tale esame. La Corte ritiene che l'obbligo di motivazione può dirsi soddisfatto laddove siano state esposte le principali considerazioni, in punto di fatto ed in linea di dirit-

to [28]. Deve essere quindi comprensibile l'iter logico che ha condotto all'emanazione dell'atto giuridico.

71. Tale ipotesi ricorre nella specie. Le principali considerazioni che hanno condotto alla decisione della Commissione sono state infatti illustrate. Si desume che la decisione si fonda sulla riunione degli Stati membri indetta ai fini dell'esame della disciplina comunitaria, riunione nel corso della quale gli Stati membri hanno espresso la propria soddisfazione in rapporto a tale disciplina.

72. Va inoltre osservato, al riguardo, che alla suddetta riunione del dicembre 1992 hanno partecipato anche rappresentanti spagnoli. Si può quindi presumere che gli argomenti e i motivi da cui è scaturita la decisione della Commissione fossero noti al Regno di Spagna. Nell'ambito della preparazione di tale riunione fu inoltre distribuito un documento di lavoro contenente una serie di informazioni. Non vi è quindi alcun dubbio quanto al fatto che il Regno di Spagna disponesse di informazioni complete. La circostanza che la Spagna fosse stata già informata in una fase preliminare riduce ancor più la portata dell'obbligo di motivazione della Commissione [29].

c) Art. 12, n. 1, del regolamento interno della Commissione

73. Nell'ambito dei motivi relativi all'insufficienza della motivazione, il ricorrente contesta soprattutto alla Commissione di non avergli comunicato la decisione nelle forme dovute. Esso ne sarebbe stato infatti informato solamente con una lettera della Commissione. Orbene, secondo il ricorrente, la sola lettera non gli consentirebbe di verificare il rispetto di quei requisiti di forma minimi necessari affinché l'atto possa essere considerato giuridicamente esistente. Il ricorrente ritiene, in particolare, di non essere in grado di accertare se siano state rispettate o meno le norme previste all'art. 12 del regolamento interno della Commissione. Esso fa valere che la lettera stessa non indicherebbe altro che la data e il contenuto della decisione, il che non consentirebbe di verificare se il detto contenuto corrispondesse a quello stabilito dalla Commissione.

74. La Commissione replica affermando che il ricorrente non avrebbe fornito elementi sufficienti e sufficientemente concreti per poter affermare la sussistenza di una violazione, da parte della Commissione, dell'art. 12 del detto regolamento interno.

75. L'art. 12, n. 1, del regolamento interno della Commissione, al quale si richiama il ricorrente, prevede l'autenticazione degli atti giuridici. Nel testo all'epoca vigente, la

28 — Sentenza 4 luglio 1963, causa 24/62, Germania/Commissione (Racc. pag. 127).

29 — Schmidt, in Von der Groeben, Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG Vertrag*, 4ª edizione 1991, volume 4, art. 190, nota 12, nonché sentenza 11 gennaio 1973, causa 13/72, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 27, punti 11 e 12).

disposizione prevedeva che gli atti formali emanati dalla Commissione, in seduta o mediante procedimento scritto, dovessero essere muniti delle firme del presidente e del segretario esecutivo nella lingua o nelle lingue facenti fede. Tale norma costituisce una forma sostanziale ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE [30]. L'autenticazione ivi prevista è diretta a consentire di verificare, in caso di contestazione, se il testo notificato o pubblicato corrisponda a quello realmente emanato dalla Commissione. Nella specie, il ricorrente non contesta il fatto che non vi sia stata autenticazione, bensì che la lettera con cui la Commissione gli comunicò la decisione non contiene alcun elemento da cui desumere se l'autenticazione abbia avuto luogo e se il contenuto della lettera corrisponda alla decisione della Commissione, ovvero se vi sia possibilità di procedere a tale verifica (per mezzo di un atto autenticato). Una siffatta possibilità non sussiste peraltro nemmeno di norma. La decisione viene notificata al destinatario, che deve presumere che il testo corrisponda a quello stabilito dalla Commissione. Il testo notificato non consente di accertarne l'effettiva rispondenza.

76. Nella specie, né la lettera della Commissione né la pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale contengono alcun elemento dal quale possa presumersi che il testo della comunicazione non corrisponda a quello stabilito dalla Commissione. Orbene, perché possa invocarsi una violazione dell'art. 12, occorrerebbe che il ricorrente fosse in grado di indicare siffatti elementi. Una violazione del genere fu esaminata e accertata dalla Corte in una causa in cui dalla sola presentazione tipografica del testo notificato emergeva la successiva aggiunta di taluni passi [31].

77. Indizi di tal genere non sussistono nella specie, né il ricorrente ne afferma l'esistenza. Esso non ha quindi dedotto elementi sufficienti per poter invocare una violazione di forme sostanziali ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE.

78. Tuttavia, attesa la fondatezza di altri mezzi basati sull'art. 173, la decisione della Commissione non può ritenersi legittima. Essa deve essere quindi dichiarata nulla ai sensi dell'art. 174 del Trattato CEE.

Sulle spese

Considerata la sostanziale soccombenza della convenuta, essa deve essere condannata alle spese ai sensi dell'art. 69, n. 2, prima frase, del regolamento di procedura della Corte.

30 — Citata sentenza Commissione/BASF e a. (nota 18), punti 74 e 76.

31 — Sentenza citata alla nota 18, punti 57, 77 e seguenti.

C — Conclusioni

79. Suggerisco quindi alla Corte di:

1) dichiarare nulla la decisione della Commissione del dicembre 1992, relativa alla proroga della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nel settore dell'automobile,

2) quanto al resto, respingere il ricorso perché irricevibile,

3) condannare la Commissione alle spese.