SENTENZA DELLA CORTE
16 giugno 1993 *

Nella causa C-325/91,

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Géraud de Bergues, segretario aggiunto principale degli Affari esteri presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Antonino Abate, consigliere giuridico principale, e Michel Nolin, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Nicola Annecchino, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della comunicazione della Commissione agli Stati membri relativa all'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE e dell'art. 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU C 273, pag. 2) — Trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche — Sistema di comunicazione di informazioni,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, M. Zuleeg e J. L. Murray, presidenti di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, giudici,

* Lingua processuale: il francese.

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: J.-G. Giraud

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 24 novembre 1992, nella quale il governo francese è stato rappresentato dal signor Philippe Pouzoulet, vicedirettore nella direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, assistito dalla signora Catherine de Salins, consigliere agli affari esteri nello stesso ministero, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 1991, la Repubblica francese, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, ha chiesto l'annullamento di un atto adottato dalla Commissione e intitolato «Comunicazione della Commissione agli Stati membri — Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera (GU 1991, C 273, pag. 2, in prosieguo: la «comunicazione»).

2 Il 25 giugno 1980 la Commissione adottava sul fondamento dell'art. 90, n. 3, del Trattato, la direttiva 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195, pag. 35, in prosieguo: la «direttiva»).

3 L'art. 5 della direttiva recita:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i dati relativi alle relazioni finanziarie di cui all'art. 1 restino a disposizione della Commissione per un periodo di cinque anni a decorrere dalla fine dell'esercizio annuale nel corso del quale le risorse pubbliche sono state assegnate alle imprese pubbliche interessate.

Tuttavia, se le risorse pubbliche sono utilizzate nel corso di un esercizio ulteriore, il termine di cinque anni decorre dalla fine di questo stesso esercizio.

2. Su richiesta della Commissione, e ove lo ritenga necessario, gli Stati membri comunicano i dati di cui al paragrafo 1 nonché i relativi elementi di valutazione eventualmente necessari e, in particolare, gli obiettivi perseguiti».

4 La comunicazione litigiosa consta di due parti. Nella prima parte (punti 1-44), la Commissione sostanzialmente espone la propria interpretazione della giurisprudenza della Corte riguardante le imprese pubbliche nonché il modo nel quale essa intende applicare le regole relative agli aiuti di Stato in caso d'intervento pubblico, in particolare per quanto riguarda i conferimenti di capitali, le garanzie, i prestiti e il rendimento del capitale investito.

5 Nella seconda parte (punti 45 e seguenti), i punti 46-49 recitano come segue:

«46. L'art. 5 della direttiva sulla trasparenza fa obbligo agli Stati membri di fornire tutte le informazioni che la Commissione consideri necessarie al fine di assicurare la trasparenza. Attualmente la Commissione ritiene necessario, per i motivi suesposti, che gli Stati membri forniscano una relazione su base annua dei loro interventi a favore delle imprese pubbliche nel settore manifatturiero. Pertanto, fermo restando il suo diritto di richiedere informazioni più dettagliate su casi specifici, e conformemente alle disposizioni degli articoli 1 e 5 della summenzionata direttiva sulla trasparenza, la Commissione chiede con la presente comunicazione agli Stati membri di presentarle una relazione annuale contenente tutti i dati particolareggiati relativi alle forme di intervento statale sottoelencate, in ogni singola impresa pubblica interessata dalla presente comunicazione:

a) il bilancio di esercizio (stato patrimoniale, conto dei profitti e delle perdite) di ogni impresa interessata dalla presente comunicazione;

b) conferimenti/aumenti di capitale sociale (specificando le condizioni dell'operazione: ad esempio, emissione di azioni ordinarie, privilegiate);

c) sovvenzioni a fondo perduto o restituibili solo in determinate circostanze;

d) erogazione di qualsiasi forma di credito all'impresa (specificare il tasso d'interesse, le scadenze del prestito e le garanzie);

e) garanzie prestate dall'impresa in relazione a prestiti (specificare le condizioni e gli oneri eventuali prestati dall'impresa per tali garanzie);

f) dividendi pagati e profitti trattenuti;

g) modifiche delle condizioni di precedenti interventi statali, in particolare: rinuncia a crediti dello Stato nei confronti di un'impresa pubblica (in particolare, la rinuncia al rimborso di prestiti o altri finanziamenti, ecc., a versamenti dovuti a titolo dell'imposta sulle società o di contributi sociali o a qualsiasi debito analogo nei confronti dello Stato);

h) in conformità con le definizioni di cui alla quarta direttiva del Consiglio, del 25 luglio 1978, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società (78/660/CEE, GU n. L 222 del 14.8.1978, pag. 11), i seguenti dati:

— utili o perdite provenienti dalle attività ordinarie, prima del pagamento delle imposte (articolo 23, voci 14 e 15);

— interessi ed oneri assimilati (articolo 23, voce 13);

— debiti la cui durata residua è superiore a un anno (articolo 10. I, voci 1, 2, 6 e 7);

— patrimonio netto (articolo 10. L, punti da I a IV).

Nota: Nei dati di cui alle lettere c), d), o e) non sono da comprendere le sovvenzioni, i prestiti e le garanzie erogati in base a regimi di aiuto approvati dalla Commissione (e finalizzati a progetti di investimento specifici).

47. Le informazioni suddette devono essere fornite separatamente per ogni impresa pubblica, comprese quelle situate in altri Stati membri, e comprenderanno, se del caso, indicazioni particolareggiate su tutte le operazioni all'interno di un gruppo o con altri gruppi di imprese pubbliche, oltre alle operazioni dirette tra le imprese pubbliche e lo Stato. Così, ad esempio, gli apporti di capitale di cui al punto 46, lettera b) devono includere non solo le partecipazioni dirette dello Stato, ma anche ogni altra partecipazione da parte di holding pubbliche o di ogni altra impresa pubblica (compresi gli enti finanziari), appartenenti o meno allo stesso gruppo. La relazione tra il soggetto erogatore del finanziamento e il destinatario deve sempre essere specificata. Allo stesso modo, le relazioni e le informazioni richieste al paragrafo 46, lettere a) e h) devono essere fornite distintamente tanto per le singole imprese pubbliche quanto per la società holding, capogruppo o meno, che controlli più imprese pubbliche.

48. Tutte le informazioni sopra richieste rientrano nel campo di applicazione e nelle finalità della direttiva sulla trasparenza sopra citata (articolo 1) e riguardano più specificamente le relazioni finanziarie di cui gli Stati membri sono tenuti in particolare ad assicurare la trasparenza, mettendo i relativi dati a disposizione della Commissione (articolo 3).

49. Le informazioni devono essere fornite per tutte le imprese pubbliche:

— il cui fatturato dell'ultimo esercizio finanziario sia superiore a 250 milioni di ecu, e

— la cui attività principale (o, nel caso di holding, l'attività principale delle società controllate) rientri nel settore manifatturiero (...).

Le informazioni di cui al punto 46, lettere da b) a g) per le imprese pubbliche devono pervenire alla Commissione entro sei mesi dalla fine di ogni anno. Quelle richieste al punto 46, lettere a) e h) devono essere fornite al momento della pubblicazione dei conti annuali e, in ogni caso, entro e non oltre dieci mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario dell'impresa interessata».

6 È pacifico che le imprese francesi interessate dalla comunicazione sono quattordici e i loro nomi erano stati comunicati dalle autorità francesi alla Commissione il 25 giugno 1991.

7 Per una più ampia esposizione degli antefatti e dei fatti di causa, dell'origine della comunicazione, dello svolgimento del procedimento nonché dei motivi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Tali elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria al ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità del ricorso

8 La Commissione chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile perché, al contrario di quanto afferma la ricorrente, l'atto impugnato non aggiungerebbe alcun obbligo nuovo a quelli previsti dall'art. 5 della direttiva e non produrrebbe pertanto alcun effetto giuridico nuovo, distinto da quelli di tale disposizione.

9 Occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza, l'azione di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263, punto 42 della motivazione).

10 Trattasi nel caso di specie di una comunicazione che, stando al suo titolo, mira a precisare le modalità di applicazione in particolare dell'art. 5 della direttiva, priva di base giuridica, pubblicata integralmente nella serie C della Gazzetta ufficiale e che, come risulta dagli atti, è stata notificata a ciascuno Stato membro con lettera del commissario competente in data 8 ottobre 1991.

11 Ne discende che, per valutare la fondatezza dell'eccezione di irricevibilità occorre prima esaminare le censure dedotte dalla Repubblica francese contro l'atto litigioso e che l'eccezione di irricevibilità deve quindi essere esaminata insieme alle questioni di merito sollevate nella controversia.

Nel merito

12 A sostegno del proprio ricorso la Repubblica francese invoca in primo luogo la violazione dell'art. 190 del Trattato e del principio della certezza del diritto in quanto la comunicazione aggiungerebbe nuovi obblighi a quelli imposti agli Stati membri dall'art. 5, n. 2, della direttiva. Essa deduce poi che la Commissione con tale comunicazione ha ecceduto i limiti del potere discrezionale conferitole dall'art. 90, n. 3, del Trattato, a causa della mancanza di necessità di tale comunicazione, del carattere sproporzionato degli obblighi che essa impone e della discriminazione che essa pratica tra le imprese pubbliche e le imprese private.

13 La Commissione replica che la comunicazione costituisce un semplice provvedimento di applicazione e di esecuzione degli obblighi previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva, rispondente alla necessità di applicare tale disposizione in modo coerente, tenendo conto dell'evoluzione della vita economica e della giurisprudenza della Corte in materia di aiuti di Stato.

14 Occorre quindi esaminare in primo luogo se la comunicazione si limita a rendere esplicito l'obbligo di informare la Commissione derivante per gli Stati membri dall'art. 5, n. 2, della direttiva, o se pone obblighi nuovi rispetto a tale disposizione.

15 Al riguardo occorre prima di tutto sottolineare che l'art. 5 della direttiva prevede solo l'obbligo per gli Stati membri di tenere a disposizione della Commissione i dati relativi alle relazioni finanziarie per un periodo di cinque anni e di comunicarli a sua richiesta.

16 Rinviando per una più dettagliata analisi delle disposizioni pertinenti della comunicazione al punto 7 delle conclusioni dell'avvocato generale, è sufficiente rilevare che la comunicazione prevede, per quanto riguarda le imprese del settore manifatturiero il cui fatturato è superiore a 250 milioni di ECU, la trasmissione annuale dei dati relativi alle relazioni finanziarie specificati al punto 46 della stessa.

17 Occorre constatare che l'obbligo per gli Stati membri di comunicare in modo sistematico e generalizzato tali dati, anche se riguarda solo una data categoria di imprese che superano un determinato fatturato, non può essere considerato insito negli obblighi previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva.

18 Tuttavia la Commissione contesta il carattere generale e sistematico dell'obbligo imposto agli Stati membri e sostiene che la comunicazione è costituita da un fascio di atti individuali, che hanno di mira in modo specifico ciascuna impresa o gruppo di imprese interessate nei vari Stati membri.

19 Tale tesi non può essere accolta.

20 Infatti la comunicazione prende in considerazione delle categorie di imprese in una maniera generale ed astratta secondo criteri oggettivi poiché indica le imprese attraverso i criteri che attengono alla loro appartenenza ad un determinato settore e al livello del loro fatturato.

21 Tale constatazione non può essere messa in dubbio dall'esistenza di una lista di imprese alle quali si applica la comunicazione in causa, perché le quattordici imprese francesi interessate sono proprio quelle del settore manifatturiero con un fatturato superiore a 250 milioni di ECU. Tale fatto è stato peraltro ammesso dalla

Commissione stessa che ha confermato che l'elenco in questione era suscettibile di modifiche qualora altre imprese superassero i 250 milioni di ECU di fatturato annuale.

22 Dalle considerazioni sopra esposte risulta che la Commissione, imponendo agli Stati membri di comunicarle annualmente e in modo generale e sistematico i dati relativi alle relazioni finanziarie di una data categoria di imprese che realizzano un determinato fatturato, ha aggiunto nuovi obblighi a quelli previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva.

23 Occorre pertanto considerare la comunicazione un atto destinato a produrre effetti giuridici propri, distinti da quelli dell'art. 5, n. 2, della direttiva sulla trasparenza, e che quindi essa può essere oggetto di un ricorso d'annullamento.

24 In secondo luogo occorre esaminare se la Commissione, adottando un atto che impone agli Stati membri obblighi non previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva, senza indicarne la base giuridica, ha violato, come sostiene il governo francese, il principio della certezza del diritto.

25 Al riguardo occorre osservare che l'art. 90, n. 3, del Trattato, attribuisce alla Commissione la competenza per adottare le direttive o decisioni opportune per l'applicazione di tale norma.

26 Come la Corte ha più volte dichiarato, la legislazione comunitaria dev'essere chiara e la sua applicazione dev'essere prevedibile per tutti gli interessati. Tale esigenza di certezza del diritto fa sì che qualsiasi atto che miri a produrre degli effetti giuridici debba trarre la propria forza vincolante da una disposizione del diritto comunitario che dev'essere espressamente indicata come base giuridica e che prescrive la forma giuridica di cui l'atto dev'essere rivestito.

27 Da ciò risulta che degli atti destinati a modificare gli obblighi previsti dall'art. 5, n. 2, della direttiva, o a formularne di diversi, possono essere adottati solo sulla esplicita base dell'art. 90, n. 3, del Trattato.

28 Per quanto concerne l'argomento della Commissione fondato sul fatto che l'elenco delle quattordici imprese francesi interessate dalla comunicazione è stato inviato dalle competenti autorità francesi e che, per questo motivo, essa costituirebbe un atto negoziato tra la Commissione e il governo francese, basta notare, senza bisogno di esaminare se l'atto litigioso costituisce effettivamente un atto negoziato, che l'art. 5, n. 2, della direttiva non prevede la possibilità di adottare un atto del genere.

29 Per quanto concerne infine l'argomento della Commissione, avanzato in udienza, secondo il quale la comunicazione sarebbe in realtà una circolare destinata ai servizi della Commissione perché questi chiedano agli Stati membri i dati relativi alle relazioni finanziarie delle imprese interessate conformemente all'art. 5, n. 2, della direttiva, basta notare che la comunicazione è rivolta esplicitamente agli Stati membri ed è stata a questi notificata.

30 Dal complesso delle considerazioni che precedono, e senza bisogno di pronunciarsi sugli altri motivi dedotti dalla Repubblica francese, risulta che la Commissione, emanando un atto che mira a produrre effetti giuridici senza indicare esplicitamente la disposizione del diritto comunitario dalla quale deriva la sua forza vincolante, ha violato il principio della certezza del diritto che fa parte dei principi generali del diritto comunitario dei quali la Corte deve garantire il rispetto.

31 Pertanto, senza bisogno di pronunciarsi sugli altri motivi dedotti dalla Repubblica francese, occorre annullare la comunicazione della Commissione.

Sulle spese

32 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Commissione è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La comunicazione della Commissione agli Stati membri — Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723/CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera è annullata.**

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

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 giugno 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due