1. Gli autori del trattato, disponendo che la Commissione deve essere informata dei progetti diretti a istituire o modificare aiuti «in tempo utile perché possa presentare le sue osservazioni», hanno inteso far sì che l'istituzione potesse disporre di un periodo adeguato per studiare i progetti e documentarsi, onde poter dare un primo giudizio circa la conformità parziale o totale dei progetti stessi al trattato.

2. Pur se nessun regolamento fissa la durata del periodo di «studio» dei progetti, non è lecito agli Stati membri interrompere unilateralmente la fase preliminare del procedimento di esame degli stessi; un indugio che si protraesse oltre i limiti del ragionevole potrebbe però esporre la Commissione alla censura d'insufficiente diligenza. In proposito, si possono richiamare, per analogia, gli artt. 173 e 175 del trattato, che stabiliscono un termine di due mesi.

3. Allo scadere del periodo destinato all' esame preliminare del progetto, lo Stato membro interessato può dare attuazione al regime di aiuti proposto; esso è però tenuto, in ossequio al principio della certezza del diritto, ad informarne previamente la Commissione. L'aiuto così istituito sarà allora sottoposto al regime degli aiuti già esistenti.

4. Lo scopo perseguito dall'art. 93, n. 3, che è quello di impedire l'istituzione di aiuti che siano in contrasto col trattato, implica che tale divieto produce già i suoi effetti durante l'intera fase preliminare del procedimento di esame dei progetti.

5. L'art. 93, n. 3, terza frase, del trattato deve interpretarsi nel senso che la Commissione, qualora in seguito all' esame preliminare del progetto notificatole, decida di non promuovere il procedimento contraddittorio, non è tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 189.

6. Il divieto, imposto dallo Stato membro interessato, di dare attuazione ai progetti d'aiuto non notificati alla Commissione, ha carattere generale; in caso di avvenuta notifica, la sua efficacia si esplica durante la fase preliminare del procedimento d'esame dei progetti e, qualora la Commissione instauri il contraddittorio, finché non sia stata adottata la decisione finale. Durante l'intero periodo in cui produce i suoi effetti, detto divieto attribuisce ai singoli dei diritti che il giudice nazionale deve tutelare.

7. L'efficacia diretta dell'art. 93, ultima frase, obbliga il giudice nazionale a far rispettare il divieto ivi contenuto, e nessuna norma interna può farvi ostacolo. L'ordinamento giuridico nazionale stabilisce le modalità da seguire per garantire tale rispetto.

Nel procedimento 121-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

MARKMANN KG, 23 Kiel 14, Schönbergerstraße 32/34,

e

REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA, rappresentata dall'Ufficio federale per l'industria e i servizi, 6 Francoforte sul Meno, Bockenheimer Landstraße 38,

con l'intervento del LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN, nella persona del ministro dell'agricoltura e dei trasporti, 23 Kiel 1,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 93, n. 3, del trattato,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (relatore), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: G. Reischl,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che hanno dato origine alla causa, l'oggetto della domanda pregiudiziale e le osservazioni delle parti sono stati così riassunti nella relazione d'udienza.

Nel corso del 1968, il governo della Repubblica federale tedesca elaborava, nell'ambito di un programma di aiuti destinato a promuovere l'espansione economica regionale, un progetto di legge che prevedeva la concessione di sovvenzioni agli investimenti che sarebbero stati effettuati in talune regioni.

In conformità all'art. 93, n. 3, 1° capoverso, del trattato tale progetto veniva comunicato alla Commissione con nota scritta 22 aprile 1969. Già in precedenza, un simile progetto era stato notificato alla Commissione (20 febbraio 1969) ed altri ancora le sarebbero stati comunicati nei mesi seguenti (9 giugno e 19 settembre 1969). Nel corso dell'iter parlamentare venivano fornite alla Commissione — durante una riunione multilaterale disposta dalla stessa — ulteriori informazioni sul progetto sopra citato, specie in merito a talune modifiche adottate in sede di riesame. Approvata in sede di progetto, sia dal Bundestag che dal Bundesrat, la legge veniva promulgata il 18 agosto 1969 e intitolata disposizioni sugli aiuti agli investimenti (Investitionszulagegesetz BGBl I, 1211); essa entrava in vigore il 22 agosto 1969.

Solo il 18 dicembre dello stesso anno, la Commissione fu in grado di iniziare l'esame globale dei progetti notificatile tra il febbraio e il settembre 1969, sulla base della relazione elaborata dai suoi servizi. Il 13 gennaio 1970, essa, ritenendo che il programma d'aiuti fosse incompatibile col mercato comune, promuove-

va una procedura ai sensi dell'art. 93, n. 2, del trattato.

Il 15 dicembre 1969, l'attrice nella causa di merito, che gestisce un grande magazzino a Kiel-Wellingdorf, chiedeva alla convenuta il rilascio di un certificato attestante l'interesse economico del progetto di costruzione di un magazzino centrale, che comportava un investimento globale di 568 208 DM.

Nonostante il parere favorevole del Land Schleswig-Holstein, la domanda veniva respinta; l'opposizione dell'attrice a tale provvedimento non aveva miglior sorte. La ditta Markmann adiva allora il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, chiedendo che la convenuta fosse condannata a rilasciarle il certificato.

Questo tribunale, ravvisando la necessità di interpretare le norme comunitarie in materia, con ordinanza 19 marzo 1973, deferiva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

a) Se l'art. 93, n. 3, 3° capoverso del trattato CEE vada interpretato nel senso che la Commissione debba adottare una decisione finale, anche se l'emananda legge interna è giudicata dalla Commissione compatibile con l'art. 92 del trattato.

b) Se il non aver promosso «senza indugio» una procedura a norma dell'art. 93, n. 3, 2° capoverso, allorché la Commissione è stata informata dallo Stato interessato a norma dell'art. 93, n. 3, 1° capoverso, abbia l'effetto di dispensare dal sindacato di cui all'art. 93, n. 3, 3° capoverso, e quindi lo Stato membro abbia facoltà di istituire una disciplina degli aiuti.

c) Se il sindacato di cui sopra va esercitato anche nel caso in cui la Commissione sia stata tempestivamente informata, ma la procedura di cui all'art. 93, n, 3, 2° capoverso, sia stata promossa dopo l'entrata in vigore della legge sugli aiuti.

d) Nel caso di soluzione negativa del punto b) e di soluzione positiva del punto c), se l'emanazione della decisione finale debba considerarsi un presupposto per la validità della promulganda legge interna e se la legge promulgata in spregio di tale di sposizione si debba considerare inefficace o non applicabile finché non sia stata adottata tale decisione.

e) Se la nozione di «Stato membro» ai sensi dell'art. 93, n. 3, 3° capoverso del trattato CEE vada interpretata nel senso che il singolo ha un diritto soggettivo sul quale si basa una eventuale azione mirante a far osservare questa disposizione oppure il tribunale nazionale, nel caso previsto sub d), può rilevare d'ufficio l'invalidità della legge.

Quanto alla prima questione, il giudice nazionale propende per una risposta affermativa, in ossequio, soprattutto, alle esigenze della certezza del diritto ed al principio secondo cui ogni procedimento deve concludersi con una decisione.

Circa la seconda questione, il Verwaltungsgericht dubita che dal silenzio o dalla inattività della Commissione possa desumersi una manifestazione di volontà. In simili casi spetta agli Stati membri presentare un reclamo e proporre un ricorso per carenza, a norma dell'art. 175, 1° e 2° comma. Una diversa soluzione implicherebbe che il termine «senza indugio» è lasciato all'interpretazione degli Stati con il rischio di avere tante versioni quanti sono gli orientamenti nazionali.

Circa la terza e la quarta questione, il giudice proponente ritiene che il legislatore nazionale che decide di promulgare la legge senza attendere il provvedimento della Commissione accetta implicitamente l'eventualità di un'abrogazione forzata o di un annullamento da parte della magistratura, in caso contrario il terzo capoverso del n. 3 dell'art. 93, non avrebbe alcuna reale efficacia. L'ostacolo posto da tale disposizione costituisce infatti, specie quando il sistema di aiuti è istituito mediante legge, un presupposto di validità di carattere procedurale.

Circa l'ultima questione, il Verwaltungsgericht di Francoforte assume che, quand'anche si dovesse negare all'art. 93,

n. 3, 3° capoverso un'efficacia immediata, il giudice nazionale sarebbe competente a stigmatizzare le violazioni del trattato e a dichiarare quindi l'invalidità della legge, proprio in ragione della natura di presupposto formale per la validità della legge nazionale, assunta da quella norma comunitaria.

L'ordinanza di rinvio è stata registrata in cancelleria il 12 aprile 1973.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

L'attrice nella causa di merito, la Commissione, il governo della Repubblica federale tedesca e il governo del Regno Unito hanno presentato osservazioni scritte.

L'attrice nella causa di merito, rappresentata dal sig. Markmann, la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Karpenstein, il governo tedesco, rappresentato dal sig. Seidel, Regierungsdirektor, il governo del Regno Unito rappresentato dal sig. G. Slynn, Junior Counsel to the Treasury, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 10 ottobre 1973.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 7 novembre 1973.

II — Osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia

A — Osservazioni dell'attrice nella causa di merito

La ditta Markmann sostiene che il silenzio della Commissione sul progetto di legge comunicatole il 22 aprile 1969 va interpretato come un'approvazione implicita.

Se, infatti, alla Commissione fosse consentito promuovere un procedimento a norma dell'art. 93, n. 2, ancora otto mesi dopo la notifica del progetto di aiuti e, per di più, con effetto ex tunc, si violerebbe il principio della certezza del diritto, sul quale devono fondarsi i rapporti tra Stati membri ed istituzioni comunitarie. Inoltre, per poter valutare la legittimità del programma di aiuti di cui alla fattispecie, occorre considerare fino a che punto, in realtà, esso è suscettibile di falsare il gioco della concorrenza, senza trascurare il fatto che gli aiuti alla zona di Kiel sono compatibili col mercato comune, come richiesto dall'art. 92, n. 2, lettera c).

B — Osservazioni della Commissione

La Commissione osserva che, nel campo degli aiuti concessi dagli Stati membri, il trattato fa una distinzione tra i regimi di aiuti già in vigore e quelli di nuova istituzione. Nel primo caso, la procedura promossa dalla Commissione a norma dell'art. 93, n. 2, non può, di per sé stessa, inficiare l'efficacia del provvedimento nell'ambito dell'ordinamento interno. Lo stesso vale anche per il caso in cui la Corte di giustizia, a norma degli artt. 169 e 170, del trattato, si limiti a constatare l'illecito commesso dallo Stato membro interessato che, a norma dell'art. 171, è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta.

Per quanto riguarda i regimi di aiuti di nuova istituzione, invece, il disposto dell'art. 93, n. 3, è più efficace, giacché in questo caso non si deve tener conto dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Gli Stati membri sono soggetti a un duplice obbligo: comunicare alla Commissione, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti relativi all'istituzione o alla modifica dei programmi di aiuti ed astenersi dal dare esecuzione ai progetti in attesa del parere della Commisione. Per il secondo obbligo si devono stabilire il momento in cui esso sorge, la sua durata e le conseguenze di un'eventuale inosservanza sulla validità e sull'efficacia di un sistema nazionale di aiuti.

In risposta al primo di questi interrogativi, la Commissione osserva che l'obbligo

di astensione non sorge solo nel momento in cui si inizia la procedura prevista all'art. 93, n. 2, tale obbligo costituisce un riflesso della notifica, quindi il vincolo di astensione sorge fin dalla fase iniziale dell'esame del progetto. L'ultimo capoverso dell'art. 93, n. 3, dispone semplicemente un'estensione di tale obbligo.

Quanto alla sua durata, la Commissione afferma di essersi attenuta, nella prassi, alla teoria prevalente nella dottrina, cioè il principio secondo cui l'obbligo di astensione previsto — dopo la notifica — per un certo periodo, nel quale la Commissione dovrebbe normalmente studiare la situazione, ma non altro. D'altra parte, un progetto di regolamento sull'applicazione dell'art. 93, trasmesso al Consiglio il 18 aprile 1966 dalla stessa Commissione, prevedeva che la durata di tale periodo dovesse essere normalmente di otto settimane e non potesse comunque superare le sedici settimane; se entro questo periodo non fosse stata adottata nessuna decisione esplicita, gli Stati membri avrebbero potuto mettere in esecuzione il sistema di aiuti previsto.

Poiché la proposta non è stata approvata dal Consiglio, la Commissione riconosce che una teoria così vaga presta il fianco alla critica mossale dal giudice di rinvio, che la ritiene incompatibile con la certezza del diritto. Per questa ragione è evidente che la prassi costantemente seguita dalla Commissione — che ha emanato in ogni caso un parere sul progetto a lei sottoposto, anche nel caso in cui non vi erano rilievi da fare — può venir configurata come un obbligo giuridico. Tale obbligo potrebbe venir sancito in esito ad un ricorso per carenza. La pronuncia della Commissione tuttavia, non deve sempre costituire una decisione formale ai sensi dell'art. 189, e non può, inoltre, escludere successivi controlli, a norma dell'art. 93, nn. 1 e 2. D'altra parte, la Commissione ammette che, dopo un certo tempo, l'obbligo dello Stato membro viene meno, anche se non sono stati adottati provvedimenti espliciti. Il terzo capoverso del n. 3 dell'art. 93 si richiama unicamente alla procedura prevista dal n. 2 dello stesso articolo.

L'obbligo di astensione imposto allo Stato membro, quindi, che scatta al momento della notifica, viene meno o all'atto della decisione favorevole della Commissione, oppure allorché è trascorso un ragionevole periodo di tempo. Esso tuttavia viene prorogato qualora sia dato inizio alla procedura di cui all'art. 93, n. 2, prima della scadenza del summenzionato periodo. Se però questa procedura si inizia allorchè il cosiddetto «periodo ragionevole» è terminato, il regime di aiuti contro cui si rivolge l'azione comunitaria deve considerarsi già esistente, quindi gli unici effetti possibili sono quelli ex nunc.

Quanto alla conseguenza dell'inosservanza del divieto di dare esecuzione ai progetti, la Commissione osserva che le sentenze della Corte 15 luglio 1964 (causa 6-64 Costa-Enel, Raccolta 1964, pag. 1135) e 19 giugno 1973 (causa 77-72 — Capolongo, tuttora inedita) hanno riconosciuto l'efficacia immediata dell'ultimo capoverso del n. 3 dell'art. 93.

Questa efficacia non può, tuttavia, essere limitata alla sola ipotesi in cui la Commissione abbia instaurato una procedura ai sensi dell'art. 93, n. 3, 2° capoverso, ma investe anche l'obbligo di astensione incombente durante il «ragionevole» periodo di tempo che segue la notifica del progetto di aiuti. L'inosservanza di tale obbligo non vizia irrimediabilmente i provvedimenti adottati, sarebbe sufficiente che le autorità nazionali si limitassero a disapplicarli durante il periodo cosiddetto «di studio».

La Commissione propone di rispondere come segue alle questioni proposte dal giudice di rinvio.

Quanto alla prima questione, essa ritiene di doversi pronunciare in ogni caso sui progetti di aiuto ad essa notificati. Quest'obbligo, cui non fa rigorosamente riscontro una decisione formale, scaturisce piuttosto dai principi generali della certezza del diritto, che non dal disposto dell'art. 93, n. 3, 3° capoverso.

Alla seconda questione va data una risposta affermativa. Se la Commissione, trascorso un ragionevole periodo di tempo non instaura una procedura ai sensi dell'art. 93, n. 3, 2° capoverso, lo Stato membro può mettere in esecuzione il provvedimento.

Nella fattispecie, la Commissione ritiene che gli obiettivi della legge 18 agosto 1969, tutto sommato, non siano illeciti. Essa si è limitata a correggere alcuni punti della disciplina ed a limitarne la portata. Per questo motivo la Commissione aveva comunicato al governo federale che avrebbe considerato l'aiuto all'economia regionale come dato di fatto positivo, il che implicava che il procedimento iniziatosi il 13 gennaio 1970 non era incompatibile con l'applicazione della legge istituente gli aiuti, in attesa del provvedimento finale.

La risposta alla terza questione dipende al momento in cui è stata iniziata la procedura. Se ciò è avvenuto allorché il progetto era ancora allo studio, l'obbligo di astensione deve permanere, a norma del 3° capoverso dell'art. 93, n. 3. Trascorso il periodo di cui sopra, l'obbligo di astensione viene meno e la procedura deve considerarsi diretta contro una disciplina di aiuti già operante ed avrà efficacia esclusivamente ex nunc.

Riguardo alla quinta questione, la Commissione sostiene che, sia l'obbligo generale di astensione vigente per tutto il periodo di studio, sia la proroga dell'obbligo a norma dell'art. 93, n. 3, 3° capoverso, hanno un'efficacia immediata. Comunque l'inosservanza di tale obbligo non inficia la validità dei provvedimenti. Il giudice nazionale può dichiararli inapplicabili sino alla decisione finale della Commissione.

C — *Osservazioni del governo del Regno Unito*

Il governo del Regno Unito sostiene che l'obbligo di astensione scaturente dall'art. 93, n. 3, vige solo se la Commissione, informata in tempo utile, dichiara esplicitamente di ritenere il progetto incompatibile col mercato comune, e promuove senza indugio una procedura, a norma dell'art. 93, n. 2.

Dalla struttura dell'art. 93 si desume che gli Stati membri hanno piena facoltà di adottare ed applicare i loro sistemi d'aiuto, purché compatibili con il mercato comune, come contemplato dall'art. 92 e sottoposti al sindacato della Commissione a norma dell'art. 93, n. 2.

Quanto al controllo sui progetti di aiuto, prima della loro attuazione pratica, come contemplato all'art. 93, n. 3, non esiste — secondo il governo del Regno Unito — alcuna apposita disposizione che richieda l'esplicita approvazione o autorizzazione della Commissione. Pur se non vi è stata esplicita autorizzazione, nulla vieta l'istituzione o la modifica di un regime di aiuti. Né, d'altra parte, la Commissione è tenuta a pronunciarsi durante la fase descritta al primo capoverso del n. 3 dell'art. 93. In base a quanto disposto dall'art. 93, n. 3, 2° capoverso, infatti, essa può promuovere una procedura solo qualora giudichi il progetto incompatibile col mercato comune. È unicamente ad una simile iniziativa, prevista dal n. 2 dell'art. 93, che fa riferimento il 3° capoverso del n. 3 dello stesso articolo.

I soli obblighi incombenti sugli Stati membri, quindi, sono quelli della notifica dei progetti di aiuto e della sospensione della loro attuazione, qualora la Commissione li giudichi incompatibili col mercato comune e promuova senza indugio la procedura di cui all'art. 93, n. 2.

Il governo del Regno Unito contesta la tesi del giudice proponente, secondo la quale l'art. 93, n. 3, farebbe implicitamente obbligo alla Commissione di promuovere una procedura non solo quando si tratti di constatare l'incompatibilità dell'aiuto progettato col mercato comune, ma anche per constatarne semplicemente la compatibilità. Se allo Stato membro si imponesse l'obbligo di astensione fino alla pronuncia della Commis-

sione, la libertà dello Stato verrebbe gratuitamente e illegittimamente soffocata, giacché sarebbe posta alla mercé della solerzia della Commissione. Anche un ricorso per carenza nei confronti della Commissione non costituirebbe un valido baluardo contro l'assurdità di una siffatta restrizione. Nell'ipotesi, quindi, in cui la Commissione, a causa della complessità del progetto su cui si deve pronunciare, procrastinasse l'adozione del provvedimento, sarebbe soltanto logico che lo Stato possa procedere all'attuazione del progetto stesso, pur restando soggetto al controllo permanente disposto dall'art. 93, nn. 1 e 2.

Anche ammettendo — in contrasto con la tesi del governo del Regno Unito — che la Commissione debba esprimere comunque il proprio parere — negativo o positivo — il fatto che l'art. 93, n. 3, non contenga alcun divieto generale d'aiuti fa pensare che il silenzio osservato per un certo tempo o comunque l'impassibilità fino alla data prevista per l'attuazione delle misure d'aiuto, vanno interpretati come un'approvazione tacita o come una dispensa dall'obbligo di attendere una decisione formale. Questo orientamento è pure quello dell'avvocato generale Lagrange nelle conclusioni concernenti l'art. 102 (causa 6-64, Costa-Enel, Raccolta 1964, pag. 1155). La possibilità di promuovere un ricorso per carenza non infirma questa tesi.

Rispondendo alla prima questione, il governo del Regno Unito afferma che l'art. 93, n. 3, non obbliga in alcun modo la Commissione a pronunciarsi, anche nel caso in cui essa ritenga il progetto compatibile con il mercato comune.

Alla seconda questione va data soluzione affermativa. Se dopo la notifica del progetto trascorre un ragionevole periodo di tempo senza che vi siano ragioni da parte della Commissione, diviene inoperante il divieto posto dal n. 3 dell'art. 93. Qualsiasi ulteriore iniziativa della Commissione sarà fondata sul n. 2 dello stesso articolo.

La soluzione alla terza questione è negativa, poiché una procedura promossa dalla Commissione, trascorso il ragionevole periodo di tempo, risulta tardiva.

Quanto alla quarta ed alla quinta questione, se si condivide il punto di vista del governo del Regno Unito sulle prime tre, vengono svuotate di contenuto.

D — Osservazioni del governo tedesco

Analizzando il complesso delle norme del trattato che disciplinano gli aiuti concessi dagli Stati, il governo tedesco osserva che il divieto posto dall'art. 92, n. 1, non si estende a tutti i regimi di aiuto, ma interessa solo quelle misure che incidano negativamente sugli scambi tra gli Stati membri e che falsino la concorrenza. Ciò spiega il fatto che tale divieto valga nei confronti dei soli Stati membri e non abbia efficacia diretta. La rilevanza accordata alla protezione degli interessi di questi Stati risulta ugualmente dalla facoltà, accordata al Consiglio dall'art. 93, n. 2, 3° capoverso, di concedere speciali esenzioni.

Secondo il governo tedesco, alla prima questione va data soluzione negativa. Il controllo degli aiuti avviene, a norma dell'art. 93, n. 3, mediante una duplice procedura. La notifica dei progetti di aiuto, tassativamente prescritta, consente alla Commissione di vagliare i progetti e di pronunciarsi, sia nell'ipotesi in cui il progetto non presti il fianco a critiche e possa esser messo in esecuzione, sia nel caso che i dubbi sorti dopo la notifica suggeriscano di procedere ad un esame formale. La comunicazione allo stato interessato dell'inizio del procedimento d'inchiesta dà inizio ufficiale al sistema inquisitorio, che si sostituisce alla semplice fase di «documentazione». Finché la comunicazione ha semplice carattere informativo, non si può passare all'esecuzione dei progetti d'aiuti, dal momento che il primo capoverso del n. 3 dell'art. 93 precisa che dopo la notifica si deve concedere alla Commissione il tempo necessario per presentare le proprie osservazioni. D'altra parte, sarebbe illogico e contrario alla natura del sistema di con-

trollo preventivo concedere allo Stato la possibilità di mettere in esecuzione immediatamente progetti che potrebbero anche venir bocciati al termine dell'inchiesta. Né la lettera, né la ratio dell'art. 93, n. 3, impongono alla Commissione di pronunciarsi al termine del periodo ritenuto ragionevole affinché la Commissione si documenti. Dal momento che il divieto posto dall'art. 92 non ha efficacia diretta, la Commissione può comunicare il proprio placet senza particolari formalità. D'altronde, però, anche nel caso in cui la fase di documentazione si concludesse con l'inizio dell'inchiesta ai sensi dell'art. 93, n. 3, 2° capoverso, una decisione formale sarebbe superflua. Un eventuale ricorso avverso tale decisione, infatti, sarebbe incompatibile con il carattere informativo della prima procedura.

Questa interpretazione, confermata dalla prassi costante della Commissione, trova eco nel progetto di regolamento sull'applicazione di talune disposizioni dell'art. 93, che la stessa Commissione ha presentato al Consiglio nel 1966. Nell'art. 1, infatti, si consentiva agli Stati membri di dare attuazione al progetto di aiuti dopo la notifica non appena la Commissione, tramite un silenzio eloquente o una dichiarazione esplicita, avesse reso noto di non ritenere necessario formulare alcuna obiezione.

Il principio della certezza del diritto, di cui si preoccupa il giudice proponente allorché auspica in ogni caso una decisione formale, sarebbe parimenti tutelato — trattandosi di rapporti limitati agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie — sia mediante l'emanazione di un nulla osta esplicito, sia mediante la notifica di apertura di una procedura formale d'inchiesta.

Riguardo alle conseguenze della carenza della Commissione fino allo scadere del periodo entro il quale si dovrebbe pronunciare sul progetto di aiuti dopo la notifica (seconda questione), il governo tedesco sostiene che l'obbligo dell'astensione, imposto dall'art. 93, n. 3, 1° capoverso, vige solo per un certo tempo ed il termine può variare caso per caso e che, trascorso tale periodo, nulla impedisce allo Stato membro di dare esecuzione ad un progetto, purché debitamente notificato. Alla stessa conclusione è pervenuta anche la Commissione nel progetto di regolamento sopra citato. Pure l'avvocato generale Mayras nella causa 70-72 (Commissione contro Repubblica federale tedesca) ha concluso in questo senso. Nello scegliere il criterio per stabilire il termine entro il quale la Commissione può formulare eventuali obiezioni, non si dovrà mai trascurare né l'urgenza degli aiuti né l'esauriente informazione di cui necessita la Commissione.

Se questa, dopo aver concesso il nulla osta, assalita da resipiscenze, decidesse di ritornare sui propri passi, potrebbe farlo solo ricorrendo alla procedura di cui all' art. 93, n. 2, che però non ha effetto sospensivo. Lo stesso vale anche per l'ipotesi in cui la Commissione abbia lasciato trascorrere il periodo «di documentazione». Altra è la situazione se la procedura d'inchiesta è promossa posteriormente alla scadenza di tale periodo, ma prima dell'esecuzione delle misure progettate. La Corte non verrebbe però chiamata a pronunciarsi in una simile eventualità.

In risposta alla terza questione, il governo tedesco sostiene che se una procedura è promossa nei confronti di un regime di aiuti attuato dopo la scadenza del periodo di documentazione non può essere che quella di cui all'art. 93, n. 2, i cui effetti si esercitano esclusivamente ex nunc.

Riguardo alla quarta questione, il governo tedesco afferma che la violazione dell'obbligo sancito nell'art. 93, n. 3, ultimo capoverso, non comporta la nullità della legge nazionale, ma può paralizzarne l'efficacia finchè la Commissione non si pronunci. Infatti, dalle considerazioni della Corte nella causa 34-67 (sentenza 4 aprile 1968, Lück, Raccolta 1968, pag. 326) risulta che, in materia di applicazione di norme comunitarie aventi efficacia immediata, il giudice nazionale può prendere i provvedimenti atti a salvaguardare la preminenza del diritto comu-

nitario, senza dover necessariamente dichiarare la nullità della norma interna.

D'altronde, l'inefficacia della legge nazionale, promulgata in spregio del divieto posto dall'art. 93, n. 3, ultimo capoverso, non è definitiva, ma dipende dalla pronuncia della Commissione.

Rispondendo alla quinta questione, il governo tedesco si dichiara pienamente d'accordo con quanto sancito nella sentenza della Corte 15 luglio 1964 (causa 6-64, Costa-Enel, Raccolta 1964, pag. 1135): il terzo capoverso del n. 3 all'art. 93 conferisce ai singoli diritti soggettivi. L'inefficacia della legge nazionale deve essere rilevata d'ufficio, data la preminenza del diritto comunitario.

Preso atto del rapporto d'udienza riprodotto nelle pagine precedenti si è iniziata la fase orale.

In diritto

1 Con ordinanza 19 marzo 1973, registrata in cancelleria il 12 aprile 1973, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato, un certo numero di questioni in merito all'interpretazione dell'art. 93, n. 3, del trattato CEE.

Tali questioni concernono le modalità del controllo preventivo sugli aiuti concessi dagli Stati e, in particolare, le conseguenze derivanti sia dal ritardo della Commissione nel prendere posizione riguardo ai progetti notificatile, o nel promuovere la procedura per constatare la loro incompatibilità col mercato comune, sia dal suo comportamento omissivo.

2 L'art. 93 descrive la procedura con la quale la Commissione accerta se un aiuto concesso da uno degli Stati membri sia incompatibile col mercato comune, a norma dell'art. 93, e provvede eventualmente a disporne la soppressione o ne impedisce l'esecuzione.

In particolare, per quanto riguarda i sistemi di aiuto già in vigore, il n. 1 dello stesso articolo conferisce alla Commissione la facoltà di obbligare lo Stato membro interessato, a conclusione di una procedura d'esame in contraddittorio descritta al n. 2, a sopprimerli o a modificarli nel termine da essa fissato.

Il n. 3 istituisce un controllo preventivo sui regimi di aiuto di nuova istituzione o sui progetti di modifica degli aiuti già in vigore, disponendo che «alla Commissione sono comunicati in tempo utile perchè presenti le sue osservazioni i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 92,

la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.»

3 Gli autori del trattato, disponendo che la Commissione deve essere informata dei progetti diretti a istituire o modificare aiuti «in tempo utile perchè possa presentare le sue osservazioni», hanno inteso far sì che questa istituzione potesse disporre di un periodo adeguato per studiare i progetti e documentarsi onde poter dare un primo giudizio circa la compatibilità parziale o totale dei progetti stessi col trattato.

Solo dopo aver avuto tale possibilità di esprimere il proprio giudizio la Commissione, ove ritenga un progetto incompatibile con il mercato comune, è tenuta a promuovere, senza indugio, il procedimento contraddittorio, di cui al n. 2 dell'art. 93, intimando allo Stato membro di presentare le sue osservazioni.

4 A norma dell'ultimo capoverso dell'art. 93, lo Stato membro interessato non può dar attuazione alle misure progettate finchè detto procedimento non si sia concluso con una decisione finale.

Lo scopo perseguito dall'art. 93, n. 3 — quello, cioè, di impedire la realizzazione di progetti di aiuto contrari al trattato — implica che il divieto deve produrre già i suoi effetti durante tutta la fase preliminare.

È pacifico che dopo la comunicazione si deve concedere alla Commissione un adeguato periodo per «documentarsi»; dal canto suo però la Commissione è tenuta ad agire con sollecitudine tenendo conto della esigenza dello Stato membro di conoscere al più presto l'atteggiamento dell'organo comunitario in materia, specie poi se si tratta di settori in cui solo un intervento tempestivo può consentire di raggiungere appieno gli scopi ai quali tendono le misure di aiuto progettate.

Pur se nessun regolamento fissa la durata del periodo di «studio», non è lecito agli Stati membri interrompere unilateralmente questa fase preliminare, indispensabile alla Commissione per svolgere il compito affidatole. Un indugio che si protraesse oltre i limiti del ragionevole potrebbe però esporre la Commissione alla censura di insufficiente diligenza.

A questo proposito è opportuno richiamarsi agli artt. 173 e 175 del trattato, che si riferiscono a situazioni comparabili, per le quali è stabilito un termine di due mesi.

Trascorso questo periodo, lo Stato membro interessato è libero di attuare le misure progettate; esso è però tenuto, in ossequio al principio della certezza del diritto, ad informarne preventivamente la Commissione.

5 Per attenersi a criteri di buona amministrazione, la Commissione, se al termine dell'esame preliminare è giunta alla conclusione che il programma d'aiuti è conforme al trattato, dovrebbe darne comunicazione espressa allo Stato interessato; non è però tenuta a concludere il procedimento con una decisione, ai sensi dell'art. 189 del trattato. Tale obbligo, infatti, in forza dell'art. 93, sussiste solo in caso di procedimento contraddittorio. Non si può presumere conforme al trattato un programma d'aiuti per il solo fatto che la Commissione non ha ritenuto opportuno promuovere un procedimento contraddittorio entro il termine «ragionevole» di cui sopra.

In effetti, il n. 1 dell'art. 93 fa obbligo alla Commissione di procedere, congiuntamente con gli Stati membri, all'esame permanente dei regimi di aiuti già in vigore.

Un progetto di aiuti posto in atto nel silenzio della Commissione, dopo la scadenza del periodo destinato all'esame preliminare, si deve considerare regime vigente e come tale soggetto alla disciplina dell'art. 93, nn. 1 e 2.

6 Alle questioni proposte va dunque risposto in primo luogo che l'art. 93, n. 3 del trattato deve interpretarsi nel senso che se la Commissione, nel corso della fase preliminare, decide di non promuovere il procedimento contraddittorio, non è tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 189.

Dalla stessa norma si desume inoltre che, se la Commissione, cui uno Stato membro ha reso nota l'elaborazione di un progetto diretto a istituire o modificare un aiuto, non provvede a promuovere il procedimento contraddittorio, lo Stato interessato può, allo scadere del periodo destinato all'esame preliminare del progetto, dare attuazione al regime di aiuti proposto, avvisandone preventivamente la Commissione. Il regime così attuato va allora considerato come regime già in vigore.

La soluzione data alle questioni sub a), b) e c) svuota di contenuto la questione sub d).

7 Con l'ultima questione, si chiede se la nozione di «Stato membro» ai sensi dell'art. 93, n. 3, del trattato vada interpretata nel senso che il singolo dispone di un diritto soggettivo per tutelarsi contro l'inosservanza di questa disposizione, oppure se, quanto meno, il giudice nazionale deve rilevare d'ufficio la nullità di una legge che istituisca un regime di aiuti in spregio del divieto posto dall'art. 93, n. 3.

8 Come è già stato affermato nella sentenza 15 luglio 1964 (causa 6-64, Raccolta 1964, pag. 1135), il divieto di attuazione posto dall'ultimo capoverso dell'art. 93, n. 3, ha un'efficacia immediata ed attribuisce al singolo dei diritti che il giudice nazionale è tenuto a salvaguardare.

L'efficacia immediata di tale divieto si estende a tutto il periodo durante il quale il divieto stesso resta in vigore.

Essa perciò investe qualsiasi regime di aiuti posto in essere senza preventiva notifica alla Commissione, e, in caso di avvenuta notifica, tale efficacia esercita i suoi effetti durante la fase preliminare e, se la Commissione promuove il procedimento contraddittorio, non viene meno finchè non sia emanata la decisione finale.

9 L'efficacia immediata del divieto vincola il giudice nazionale a farlo rispettare e nessuna norma interna può farvi ostacolo. L'ordinamento giuridico nazionale stabilisce la procedura da seguire per garantire tale rispetto.

Sulle spese

10 Le spese sostenute dai governi della Repubblica federale tedesca e del Regno Unito, e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di statuire sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,

sentite le osservazioni orali dei governi della Repubblica federale tedesca e del Regno Unito, e della Commissione,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 92, 93, 173, 175 e 177,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 19 marzo 1973,
afferma per diritto:

1° L'art. 93, n. 3, 3° capoverso, del trattato deve interpretarsi nel senso che la Commissione, se nel corso dell'esame preliminare del regime di aiuti notificatole, decide di non promuovere il procedimento contraddittorio, non è tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell' art. 189.

2° Se la Commissione, cui uno Stato membro ha reso nota l'elaborazione di un progetto diretto a istituire o modificare un aiuto, non provvede a promuovere il procedimento contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, e non intima allo Stato interessato di presentare le proprie osservazioni, quest'ultimo può, allo scadere del periodo destinato all' esame del progetto, dare attuazione al regime di aiuti proposto, avvisandone preventivamente la Commissione. Il regime così attuato va allora considerato come regime in vigore.

3° L'efficacia immediata del divieto, imposto allo Stato membro interessato, di dare attuazione ai programmi di aiuto progettati investe qualsiasi programma posto in essere senza preventiva notifica alla Commissione. In caso di avvenuta notifica, tale efficacia esercita i suoi effetti durante la fase preliminare, e, se la Commissione promuove il procedimento contraddittorio, non viene meno finché non sia emanata la decisione finale. Il divieto di cui trattasi, durante tutto il periodo di tempo in cui resta in vigore, attribuisce ai singoli dei diritti che il giudice nazionale è tenuto a salvaguardare.

4° L'efficacia immediata del divieto vincola il giudice nazionale a farlo rispettare e nessuna norma interna può farvi ostacolo. L'ordinamento giuridico nazionale stabilisce la procedura da seguire per garantire tale rispetto.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 dicembre 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL

(vedasi causa 120-73, pag. 1485)