SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

26 settembre 2002 *

Nella causa C-351/98,

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. J. Guerra Fernández e D. Triantafyllou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/693/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali «Plan Renove Industrial» (agosto 1994 - dicembre 1996) (GU L 329, pag. 23),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra F. Macken, presidente di sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet (relatore), V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 31 gennaio 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 25 settembre 1998, il Regno di Spagna ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento degli artt. 3 e 4 della decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/693/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali «Plan Renove Industrial» (agosto 1994 - dicembre 1996) (GU L 329, pag. 23; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti e decisione impugnata

2 In base ad una convenzione stipulata il 27 settembre 1994 tra il Ministero spagnolo dell'Industria e dell'Energia e l'Instituto de Crédito Oficial, le autorità spagnole hanno istituito un programma, applicabile a partire dal mese di agosto 1994 fino al dicembre 1996 nella forma controversa nella presente causa e denominato «Plan Renove Industrial» (in prosieguo: il «Plan»), inteso ad agevolare la sostituzione dei veicoli industriali delle persone fisiche, delle piccole e medie imprese (in prosieguo: le «PMI»), degli enti pubblici territoriali e degli enti incaricati di pubblici servizi locali.

3 Il meccanismo consisteva in un abbuono di interessi applicabile ai mutui contratti per l'acquisto o il leasing di un nuovo veicolo ammissibile al finanziamento. I finanziamenti concessi nell'ambito del Plan potevano ammontare fino al 70% del prezzo d'acquisto, al netto dell'IVA, del veicolo, e la sovvenzione veniva concessa a condizione che, in compenso, venisse ritirato dalla circolazione un veicolo industriale di più di dieci anni (o di più di sette anni per i trattori stradali) che soddisfacesse determinate condizioni definite in relazione al tipo di veicolo acquistato. Tenuto conto della durata dei finanziamenti utilizzati, l'equivalente-

sovvenzione della misura di abbuono era al massimo pari al 6,5% del prezzo d'acquisto al netto dell'IVA del veicolo nuovo.

4 Ritenendo che il provvedimento controverso non costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE), le autorità spagnole non lo hanno notificato alla Commissione in base alle disposizioni dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE).

5 La Commissione ne è venuta a conoscenza attraverso la stampa. Dopo aver inviato una prima richiesta di informazioni alle autorità spagnole il 9 febbraio 1995 e dopo vari scambi di corrispondenza con queste ultime, la Commissione ha avviato il procedimento previsto all'art. 93, n. 2, del Trattato. Essa ne ha informato le autorità spagnole con lettera 26 giugno 1996 e ha pubblicato tale lettera nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1996, C 266, pag. 10), invitando tutti gli interessati a presentare le loro osservazioni.

6 Le autorità spagnole hanno presentato le loro osservazioni con lettera 26 luglio 1996. Nessun altro Stato membro né alcun altro terzo interessato ha presentato osservazioni. Dopo ulteriori richieste di informazioni e ulteriori scambi di corrispondenza, nonché dopo una riunione bilaterale tra i servizi della Commissione e quelli del governo spagnolo, la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

7 Nella parte II della motivazione di quest'ultima, la Commissione ricorda innanzi tutto che i trasporti internazionali su strada di passeggeri e di merci sono stati totalmente liberalizzati nella Comunità a far data, rispettivamente, dal 1° giugno 1992 e dal 1° gennaio 1993. Per quanto riguarda il cabotaggio, la Commissione

ricorda che la sua liberalizzazione è effettiva dal 30 agosto 1992 per quanto riguarda i trasporti di passeggeri su strada (tranne i servizi regolari) e che essa è stata progressivamente realizzata tra il 1990 ed il 1° luglio 1998 per i trasporti di merci.

8 Nella parte IV della motivazione della decisione impugnata, la Commissione sostiene poi che le agevolazioni concesse agli enti pubblici territoriali o agli enti prestatori di pubblici servizi locali e quelle concesse, ai fini dell'acquisto di piccoli veicoli industriali, a persone fisiche o a PMI, quando esse non sono imprese di trasporto a livello professionale (in prosieguo: i «non professionisti del trasporto») ed esercitano la loro attività a livello esclusivamente locale o regionale, non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Secondo la Commissione, infatti, tali aiuti non incidono sugli scambi tra gli Stati membri. In particolare, per quanto riguarda i non professionisti del trasporto che esercitano la propria attività sul piano esclusivamente locale o regionale, la Commissione ritiene che il tipo di tragitto effettuato dai piccoli veicoli industriali, nonché l'assenza di un'alternativa economicamente valida che permetta di affidare i corrispondenti trasporti ad imprese di trasporto a livello professionale, implichino l'assenza di incidenza sugli scambi tra gli Stati membri e sul mercato dei trasporti. Tale valutazione è ribadita agli artt. 1 e 2 del dispositivo della decisione impugnata.

9 Per contro, la Commissione ritiene che tutti gli altri aiuti concessi, nell'ambito del Plan, a persone fisiche o a PMI (in prosieguo: gli «aiuti controversi») costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, che sono illegittimi ed incompatibili con il mercato comune. Tale valutazione è ribadita all'art. 3 del dispositivo della decisione impugnata.

10 Da una parte, la Commissione considera che gli aiuti controversi sono finanziati mediante risorse statali, che essi falsano la concorrenza riducendo i costi di gestione normali dei beneficiari e che essi incidono sugli scambi nel settore dei trasporti su strada in via di completa liberalizzazione. A tal riguardo, la

Commissione sottolinea che i beneficiari di tali aiuti sono in concorrenza con le imprese di trasporto, stabilite in Spagna o in altri Stati membri, che non possono beneficiarne. Essa afferma che, per lo meno in pratica, il Plan discrimina i vettori non stabiliti in Spagna, i quali, se vogliono beneficiarne, devono concludere un accordo preventivo con un operatore spagnolo disposto a ritirare dalla circolazione un veicolo idoneo immatricolato nel detto Stato membro.

11 D'altra parte, la Commissione ritiene che gli aiuti controversi non possano beneficiare di alcuna deroga e che, in particolare, essi non possano rientrare in quella prevista all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato a favore degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche.

12 Infatti, la regola detta «de minimis», secondo la quale gli aiuti di importo esiguo non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 92 del Trattato, ricavata dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle PMI adottata dalla Commissione (v., rispettivamente, GU 1992, C 213, pag. 2, e GU 1996, C 213, pag. 4, nonché GU 1996, C 68, pag. 9), non si applicherebbe al settore dei trasporti, che includerebbe anche i trasporti effettuati dai non professionisti del trasporto per «conto proprio». Tali trasporti e quelli effettuati da imprese specializzate sarebbero infatti intercambiabili.

13 La giustificazione connessa agli obiettivi di tutela dell'ambiente del Plan, fatta valere dalle autorità spagnole, non potrebbe peraltro essere accolta perché, salvo eccezioni che nella fattispecie non sono pertinenti, la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (GU 1994, C 72, pag. 3; in prosieguo: la «disciplina "ambiente"»), prevedrebbe la possibilità di concedere aiuti solo per favorire azioni che vanno oltre quanto imposto dalle disposizioni di legge in materia ambientale, il che non si verificherebbe nel caso degli aiuti controversi. Le sovvenzioni sarebbero infatti calcolate sulla base del prezzo del veicolo nuovo, a

prescindere da qualsiasi considerazione di carattere ecologico. Inoltre, il trasporto su strada sarebbe caratterizzato da un eccesso di capacità che sarebbe accentuato dal Plan, poiché questo consente lo scambio di veicoli vecchi con veicoli nuovi di capacità maggiore. La Commissione aggiunge che, secondo la sua prassi generale in tema di aiuti, essa autorizza aiuti per investimenti nuovi che altrimenti non potrebbero essere realizzati, ma non aiuti per investimenti esclusivamente destinati ad una sostituzione.

14 La Commissione ritiene inoltre che sussista un pericolo di cumulo con altri aiuti da essa altrimenti autorizzati.

15 Infine, la Commissione ha deciso che le misure di sostegno che costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, devono essere recuperate presso i beneficiari per ristabilire le condizioni di concorrenza esistenti prima della loro concessione. Essa rileva che gli aiuti controversi sono stati concessi illegittimamente, che essi non possono essere diventati legittimi grazie al tempo trascorso da quando il Plan è entrato in vigore ed essa respinge l'argomento delle autorità spagnole secondo cui, considerata la modesta intensità dei detti aiuti, il loro recupero sarebbe contrario al principio di proporzionalità. L'obbligo di recupero forma oggetto dell'art. 4 della decisione impugnata.

Procedimento e conclusioni delle parti

16 Successivamente al deposito del ricorso del Regno di Spagna, la Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) ha depositato, dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, un ricorso parallelo, diretto anch'esso all'annullamento degli artt. 3 e 4 della decisione impugnata. Tale ricorso è stato iscritto a ruolo con il numero T-55/99. Il procedimento dinanzi al Tribunale è proseguito normalmente.

17 Con ordinanza 25 gennaio 2000, sentite le parti, la Corte ha disposto, ai sensi dell'art. 47, terzo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia e dell'art. 82 bis, n. 1, lett. a), del regolamento di procedura, la sospensione del procedimento sino alla pronuncia della decisione del Tribunale che ponga fine al procedimento nella causa T-55/99. Con sentenza 29 settembre 2000, causa T-55/99, CETM/Commissione (Racc. pag. II-3207), il Tribunale ha respinto il ricorso della CETM.

18 Interpellato al riguardo, il governo spagnolo ha comunicato alla Corte che il procedimento dinanzi ad essa doveva proseguire nonostante la pronuncia della citata sentenza del Tribunale CETM/Commissione.

19 Il Regno di Spagna conclude che la Corte voglia:

— annullare gli artt. 3 e 4 della decisione impugnata,

— condannare la Commissione alle spese.

20 La Commissione conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso,

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

Sul ricorso

21 A sostegno del suo ricorso il governo spagnolo deduce cinque motivi d'annullamento. In primo luogo, gli aiuti controversi non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato. In secondo luogo, anche se costituissero aiuti rientranti nell'ambito di applicazione di tale disposizione, essi avrebbero dovuto essere autorizzati sul fondamento dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. In terzo luogo, la Commissione avrebbe violato il principio della tutela del legittimo affidamento. In quarto luogo, l'obbligo di restituire gli aiuti controversi violerebbe il principio di proporzionalità. In quinto ed ultimo luogo, la decisione non sarebbe motivata per quanto riguarda il detto obbligo di restituzione.

Sul motivo relativo alla violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato

Argomenti delle parti

22 Secondo il governo spagnolo, i provvedimenti di cui all'art. 3 della decisione impugnata non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

23 In primo luogo, gli aiuti controversi non favorirebbero talune imprese o talune produzioni. Essi sarebbero infatti destinati ad un insieme indefinito di potenziali beneficiari. Inoltre essi non avrebbero carattere discriminatorio dato che i vettori non stabiliti in Spagna potrebbero beneficiarne indirettamente vuoi concludendo un accordo con il proprietario di un veicolo immatricolato in Spagna, disposto a farlo rottamare, vuoi immatricolando i loro veicoli in Spagna prima di farli rottamare. Il governo spagnolo aggiunge che l'esclusione delle grandi imprese dal

Plan sarebbe coerente con la natura e con la struttura del sistema, che mirerebbe a promuovere la tutela dell'ambiente, la sicurezza della circolazione ed il rinnovo del parco macchine: le grandi imprese, infatti, rinnoverebbero il loro parco macchine più in fretta rispetto alle imprese di dimensioni più modeste e non avrebbero bisogno di aiuti a tal fine.

24 A tal riguardo, il governo spagnolo fa riferimento alla definizione di «sovvenzione specifica» contenuta nell'art. 2, punto 2.1, lett. b), dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative riportato all'allegato 1 A dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale per il Commercio (in prosieguo: l'«accordo sulle sovvenzioni»), approvato a nome della Comunità europea con la decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336, pag. 1). Secondo il detto governo, tale definizione, come precisata dalla nota a fondo pagina n. 2 della detta disposizione dell'accordo sulle sovvenzioni, escluderebbe le sovvenzioni concesse secondo criteri o condizioni «neutri, che non favoriscono determinate imprese rispetto ad altre, e che siano di natura economica e di applicazione orizzontale, quali il numero di dipendenti o la dimensione dell'impresa». Esso ne deduce che l'ambito di applicazione del Plan soddisfa il criterio di conformità alla natura e all'economia del sistema, che consentirebbe di sfuggire alla qualificazione di «aiuti» ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

25 In secondo luogo, gli aiuti controversi non falserebbero la concorrenza e non inciderebbero sugli scambi tra Stati membri.

26 Il governo spagnolo si riferisce innanzi tutto alla citata disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle PMI adottata dalla Commissione e, in particolare, alla regola de minimis da essa stabilita. La Commissione avrebbe quantificato in ECU 100 000 per impresa per un periodo di tre anni l'importo

dell'aiuto rispetto al quale l'art. 92, n. 1, del Trattato non si applica. Ora, secondo tale governo, anche se la disciplina sugli aiuti di Stato alle PMI non si applica al settore dei trasporti, le ragioni per le quali è stata adottata la regola de minimis dovrebbero portare ad applicare tale regola nel caso di specie.

27 Il governo spagnolo fa valere poi una serie di elementi di fatto volti a dimostrare la modesta incidenza degli aiuti controversi sul mercato comune. Esso afferma, in particolare, che tali aiuti sarebbero essenzialmente destinati solo ad imprese che effettuano trasporti per conto proprio, a livello locale, nonché a vettori professionisti che, per la maggior parte, disporrebbero solo di pochi veicoli. In tal modo il Plan riguarderebbe sostanzialmente veicoli che non sono in concorrenza con quelli di altri Stati membri.

28 Per quanto riguarda più in particolare i non professionisti del trasporto che effettuano esclusivamente trasporti per conto proprio, il governo spagnolo afferma che la Commissione avrebbe essa stessa riconosciuto che tali trasporti non sono in concorrenza con quelli effettuati per conto terzi dai vettori professionisti nella sua relazione 4 febbraio 1998, COM(1998) 47 def., sull'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 25 ottobre 1993, n. 3118, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro (GU L 279, pag. 1), la quale traccia un bilancio delle attività di cabotaggio tra il 1990 ed il 1995 e nel contesto della quale il cabotaggio per conto proprio in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento non sarebbe stato preso in considerazione, tanto sarebbe stato trascurabile.

29 Il governo spagnolo sviluppa altresì vari argomenti per dimostrare che il trasporto professionale per conto di terzi ed il trasporto per conto proprio non costituiscono uno stesso mercato.

30 A suo parere, la giustificazione data dalla Commissione per dimostrare l'incidenza sulla concorrenza e sugli scambi, vale a dire la liberalizzazione dei trasporti di passeggeri e di merci su strada, è in ogni caso insufficiente a provare una simile incidenza. Facendo riferimento alle sentenze della Corte 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809), e 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione (Racc. pag. I-5151), il governo spagnolo sostiene che l'accertamento dell'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri deve essere motivato in particolare facendo riferimento alla situazione reale del mercato considerato, alla quota di mercato delle imprese beneficiarie dell'aiuto, alla situazione delle imprese in concorrenza e ai flussi di scambi dei servizi o prodotti di cui trattasi tra gli Stati membri. Ora, nessuno di tali elementi di motivazione figurerebbe nella decisione impugnata.

31 In definitiva, secondo il governo spagnolo, i beneficiari degli aiuti controversi che potevano effettivamente entrare in concorrenza con i vettori di altri Stati membri si limiterebbero a quelli che hanno acquistato i veicoli di maggiori dimensioni ed i veicoli sovvenzionati di tale categoria rappresenterebbero solo lo 0,1% del parco dei veicoli industriali.

32 La Commissione contesta l'affermazione secondo la quale il Plan non favorirebbe determinate imprese o determinate produzioni e costituirebbe quindi una misura generale non configurante un regime d'aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. In primo luogo, il Plan favorirebbe solo le imprese che hanno bisogno di veicoli industriali e quelle che non hanno tali esigenze non trarrebbero quindi vantaggio dagli aiuti controversi. In secondo luogo, tra le imprese, solo le PMI sarebbero ammissibili al meccanismo. In terzo luogo, il fatto che le categorie di beneficiari siano definite in maniera impersonale non rimetterebbe in discussione il carattere selettivo dei detti aiuti. In quarto luogo, l'esclusione delle grandi imprese non sarebbe assolutamente giustificata dalla «natura e dalla struttura del sistema» ai sensi della giurisprudenza della Corte. In quinto luogo, le norme dell'accordo sulle sovvenzioni non sarebbero pertinenti ai fini della valutazione di una misura alla luce dell'art. 92, n. 1, del Trattato, in particolare per quanto riguarda la selettività della stessa.

33 La Commissione respinge inoltre l'affermazione che il Plan non falserebbe la concorrenza e non avrebbe incidenza sugli scambi tra Stati membri.

34 La Commissione sottolinea che il Regno di Spagna fa valere la regola de minimis senza dimostrare che le imprese beneficiarie non ricevono aiuti superiori al limite massimo applicabile. Essa ricorda che l'applicazione della detta regola è in ogni caso esclusa dal settore dei trasporti, in quanto quest'ultimo è caratterizzato, da una parte, da una sovraccapacità che implica che qualsiasi aiuto, per quanto modesto, aggrava tale problema e, dall'altra, da un elevatissimo numero di operatori, in particolare in Spagna, situazione che fa sì che un aiuto, anche modesto, concesso a ciascun operatore, ha una impatto significativo sull'intero settore. La Commissione fa valere che la capacità di volume totale del parco spagnolo di veicoli industriali è aumentata in seguito all'adozione del Plan.

35 La Commissione sostiene peraltro che il trasporto professionale per conto terzi ed il trasporto per conto proprio sono due segmenti dello stesso mercato, dato che le prestazioni fornite sarebbero largamente intercambiabili. Il fatto che la relazione sul cabotaggio del 4 febbraio 1998 accerti che le imprese che effettuano trasporti per conto proprio hanno scarsamente utilizzato le possibilità di cabotaggio in altri Stati membri tra il 1990 ed il 1995 sarebbe del tutto normale, in quanto è solo a partire dall'entrata in vigore del regolamento (CE) della Commissione 8 aprile 1994, n. 792, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 3118/83 del Consiglio ai vettori che effettuano trasporti di merci su strada per conto proprio (GU L 92, pag. 13), che tali imprese avrebbero avuto libero accesso al cabotaggio.

36 Per quanto riguarda l'incidenza sulla concorrenza, la Commissione sostiene altresì che, anche se gli aiuti controversi non hanno incidenza sulle tariffe dei beneficiari, tenuto conto della durata di ammortamento dei veicoli, essa rafforza in ogni caso la loro situazione finanziaria. Il fatto che solo lo 0,5% del parco

veicoli industriali spagnolo sia stato rinnovato per mezzo del Plan non sarebbe pertinente. Da una parte, la Commissione non poteva prevedere l'effetto reale dei detti aiuti adottando la decisione impugnata e, dall'altra, il riferimento da prendere in considerazione sarebbe il parco dei veicoli di più di dieci anni in grado di beneficiare degli aiuti stessi e non l'insieme del parco veicoli industriali.

37 Per quanto riguarda più specificamente l'incidenza sugli scambi tra Stati membri, la Commissione adduce vari argomenti per dimostrare la sua esistenza e sostiene che, in ogni caso, un'analisi degli effetti concreti degli aiuti controversi sugli scambi intracomunitari non era necessaria dato che le circostanze che rendono evidente il pregiudizio agli scambi (settore aperto alla concorrenza, sovraccapacità, rafforzamento della capacità finanziaria e delle possibilità di azione delle imprese beneficiarie rispetto ai concorrenti stranieri) sarebbero menzionate nella decisione impugnata e che la giurisprudenza non richiederebbe un'analisi economica dettagliata, in particolare per quanto riguarda un aiuto non notificato. La Commissione fa riferimento a tal riguardo alla sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaams Gewest/Commissione (Racc. pag. II-717).

Giudizio della Corte

38 L'art. 92, n. 1, del Trattato definisce gli aiuti che sono disciplinati dal Trattato come gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, in quanto incidano sugli scambi tra gli Stati membri.

39 Occorre esaminare in primo luogo l'argomento del governo spagnolo secondo cui gli aiuti controversi non favorirebbero determinate imprese o determinate produzioni.

40 Si deve in primo luogo constatare, indipendentemente dalla questione se il Plan presenti o meno carattere discriminatorio, che i vantaggi di tale meccanismo non sono concessi alle imprese che non sono PMI e che, di conseguenza, esso riguarda in particolare determinate imprese, anche se il loro numero non è limitato.

41 È poi importante rilevare che l'esclusione delle imprese che non sono PMI dai vantaggi del Plan non potrebbe essere giustificata dalla natura e dall'economia del sistema in cui esso si inserisce, il che avrebbe consentito di sottrarre il detto Plan alla qualificazione come aiuto rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

42 Vero è che la nozione di aiuto di Stato è stata interpretata dalla Corte nel senso che non riguarda misure che introducono una distinzione tra imprese in materia di oneri quando tale distinzione risulta dalla natura o dalla struttura del sistema di oneri in questione (v., in questo senso, sentenze 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 33; 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun, Racc. pag. I-887, punto 21, e 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks, Racc. pag. I-6117, punto 33).

43 Tuttavia, nel caso di specie, gli oneri in questione sono quelli risultanti dalla necessità per le imprese di rinnovare i loro veicoli industriali, oneri che di regola gravano sul loro bilancio. Pertanto, il sostegno fornito a determinate imprese per provvedere ad una parte di tali oneri non rientra nella natura e nella struttura del sistema di oneri in questione e deve essere considerato tale da favorire dette imprese. Di conseguenza, le ragioni fatte valere dal governo spagnolo per spiegare l'esclusione delle grandi imprese dai vantaggi del Plan possono solo apparire come giustificazioni del carattere mirato della misura, ma non come elementi che consentano di escludere la qualifica di aiuto di quest'ultima.

44 Infine, il fatto che, nell'ambito dell'accordo sulle sovvenzioni, gli aiuti controversi non sarebbero considerati come una «sovvenzione specifica» non può ridurre la portata della definizione degli aiuti di cui all'art. 92, n. 1, del Trattato.

45 Di conseguenza, il primo argomento addotto dal governo spagnolo per sostenere che gli aiuti controversi non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato dev'essere respinto.

46 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento secondo il quale gli aiuti controversi non falserebbero la concorrenza e non inciderebbero sugli scambi tra Stati membri, occorre esaminare innanzi tutto gli elementi fatti valere dal governo spagnolo per quanto riguarda i non professionisti del trasporto che effettuano solo trasporti per conto proprio. A tal riguardo, il governo spagnolo sostiene in sostanza che questi ultimi non sono in concorrenza con i vettori professionisti e che la Commissione avrebbe dovuto applicare nei loro confronti la regola de minimis.

47 Le scelte di gestione di tali imprese relativamente all'affidamento all'esterno o all'esecuzione interna delle loro esigenze in materia di trasporti hanno sicuramente un impatto sul mercato dei trasporti. Infatti, quando un non professionista del trasporto investe in mezzi di trasporto per effettuare direttamente, in tutto o in parte, i trasporti resi necessari dalle sue attività, egli limita, in linea di principio per un certo tempo, il mercato accessibile ai vettori professionisti. Ciò si verifica d'altronde in tutti i mercati di servizi o di prodotti che un'impresa può fornire o fabbricare direttamente per le proprie esigenze, oppure chiedere a fornitori esterni.

48 Tuttavia, le differenze tra la situazione dei vettori professionisti e quella delle imprese che effettuano trasporti unicamente per le proprie esigenze sono tali che è

impossibile ritenere che queste ultime partecipino al mercato dei trasporti e appartengano al settore dei trasporti. In particolare, tali imprese non hanno e non sollecitano clienti per fornire loro servizi di trasporto e ciascuna di esse effettua servizi di trasporto che possono sostituirsi a quelli proposti dai vettori professionisti solo nei limiti delle proprie esigenze. La situazione dei vettori professionisti e quella delle imprese che effettuano unicamente trasporti per conto proprio non sono quindi sufficientemente omogenee per configurare l'appartenenza delle due categorie allo stesso settore ed il loro intervento su uno stesso mercato.

49 Pertanto, se la Commissione aveva il diritto di esaminare l'incidenza, sul settore dei trasporti, della concessione degli aiuti controversi ai non professionisti del trasporto, essa non poteva puramente e semplicemente trattare questi ultimi come se fossero operatori del settore dei trasporti.

50 La Commissione non poteva quindi rifiutare di esaminare se, come sostenevano le autorità spagnole, i sostegni forniti ai non professionisti del trasporto potessero beneficiare della regola de minimis, la cui applicazione è esclusa, in base alla formulazione stessa della comunicazioni della Commissione, solo in taluni settori e per gli aiuti all'esportazione.

51 Occorre rilevare a tal riguardo che, se la Corte ha dichiarato che l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri (v., in particolare, sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, detta «Tubemeuse», Racc. pag. I-959, punto 43), l'esiguità degli aiuti concessi ad un'impresa nel corso di un dato periodo esclude, in un certo numero di settori economici, che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri.

52 La Commissione ha quindi potuto considerare, nell'ambito del potere discrezionale di cui essa dispone per valutare i possibili effetti economici delle misure d'aiuto, che, tranne che in determinati settori caratterizzati da particolari condizioni di concorrenza e salvo per quanto riguarda gli aiuti all'esportazione, gli aiuti inferiori agli importi definiti dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle PMI, poi dalla comunicazione relativa agli aiuti de minimis (GU 1996, C 68, pag. 9), non incidono sugli scambi e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato. Gli importi presi in considerazione dalla Commissione finora non sono stati contestati.

53 Ora, la Commissione è vincolata dalle discipline o dalle comunicazioni da essa emanate in materia di controllo degli aiuti di Stato, nei limiti in cui queste ultime non derogano a norme del Trattato e vengono accettate dagli Stati membri (sentenze 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, Racc. pag. 901, punto 22, 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punto 36, e 15 ottobre 1996, causa C-311/94, Ijssel-Vliet, Racc. pag. I-5023, punto 43). La Commissione non può quindi rifiutare l'applicazione della regola de minimis agli aiuti concessi ad imprese rientranti in settori che non sono esclusi dall'applicazione di tale regola dalle varie discipline applicabili.

54 Di conseguenza, gli artt. 3 e 4 della decisione impugnata devono essere annullati nei limiti in cui riguardano gli aiuti concessi a persone fisiche o a PMI che esercitano attività diverse dalle attività di trasporto ed il cui importo è inferiore alla soglia de minimis stabilita dalle discipline e dalle comunicazioni della Commissione in vigore alla data della concessione di tali aiuti.

55 Per quanto riguarda gli aiuti superiori alla detta soglia de minimis concessi ai non professionisti del trasporto, è importante constatare che la decisione impugnata motiva la loro incidenza sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri unicamente in relazione al settore dei trasporti.

56 A tal riguardo, nella decisione impugnata, la Commissione afferma che gli aiuti controversi hanno un impatto sulla concorrenza con le imprese di trasporto stabilite tanto in Spagna quanto negli altri Stati membri, poiché la liberalizzazione dei trasporti su strada ha aperto la concorrenza alle imprese degli altri Stati membri nel settore del trasporto internazionale o in quello del cabotaggio. In pratica, queste ultime sarebbero vittime di una discriminazione, in quanto avrebbero un accesso più difficoltoso al meccanismo attuato dal Plan.

57 Occorre innanzi tutto precisare che l'argomento della Commissione secondo cui il Plan sarebbe discriminatorio è privo di fondamento. Secondo una costante giurisprudenza, una discriminazione consiste in particolare nel trattare in modo diverso situazioni analoghe, causando con ciò un danno per taluni operatori rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato dall'esistenza di differenze obiettive di un certo rilievo (v., in particolare, sentenze 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, Klöckner-Werke e Hoesch/Alta Autorità, Racc. pagg. 615, 652; 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione, Racc. pag. 131, punto 8, e Banks, citata, punto 35). Ora, una misura di sostegno agli investimenti adottata da un'autorità pubblica si applica, per definizione, solo al territorio del quale quest'ultima è responsabile e non può esserle contestato il fatto di non farne beneficiare imprese non stabilite su tale territorio, in quanto queste ultime, nei suoi confronti, si trovano in una situazione del tutto differente rispetto a quelle stabilite sul detto territorio. Tuttavia, tale precisazione non osta alla qualificazione come «aiuto», ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, di una simile misura di sostegno, qualora essa sia conforme ai criteri sanciti da tale disposizione.

58 A tal riguardo, in taluni casi, può evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza. In casi del genere, la Commissione è tenuta ad evocare queste circostanze nella motivazione della sua decisione (v. citate sentenze Paesi Bassi e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione, punto 24, e Germania e a./Commissione, punto 52, nonché sentenza 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione,

Racc. pag. I-8855, punto 66). Ora, contrariamente a quanto sostiene il governo spagnolo, la motivazione della decisione impugnata, come riportata alla prima frase del punto 56 della presente sentenza, è sufficiente a configurare l'incidenza del Plan sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri, in quanto esso si applica ad un numero indeterminato di beneficiari oltre la soglia de minimis e riguarda servizi la cui prestazione è liberalizzata tra gli Stati membri, e in quanto tali servizi per loro natura possono formare oggetto di prestazioni tra questi ultimi. A tal riguardo, il fatto che, in realtà, solo un numero esiguo di vettori professionisti di altri Stati membri pratichi il cabotaggio in Spagna è privo di rilevanza, nei limiti in cui proprio il detto Plan potrebbe tendere a frenare lo sviluppo di tali prestazioni di servizi.

59 Da quanto precede risulta che la Commissione ha sufficientemente provato l'incidenza degli aiuti controversi sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri per quanto riguarda quelli che superano la soglia de minimis concessi ai non professionisti del trasporto.

60 La stessa motivazione vale a maggior ragione per gli aiuti che superano la soglia de minimis concessi ai vettori professionisti.

61 Occorre ancora esaminare la questione se, per quanto riguarda gli aiuti di importo inferiore alla soglia de minimis concessi ai vettori professionisti, la Commissione abbia sufficientemente giustificato la loro incidenza sulla concorrenza e sugli scambi. Quest'ultima ha precisato a tal riguardo, nella decisione impugnata, che la regola de minimis esclude espressamente il settore dei trasporti dal suo ambito di applicazione in quanto, in tale settore, caratterizzato da un elevato numero di piccole imprese, somme relativamente esigue possono avere ripercussioni sulla concorrenza e sugli scambi commerciali tra Stati membri. Essa ha peraltro ricordato che il settore dei trasporti su strada è caratterizzato da un eccesso di capacità e che il Plan, secondo le indicazioni delle autorità spagnole, aveva determinato un lieve aumento della capacità di trasporto in volume.

62 Da parte sua, il governo spagnolo sostiene che i vettori professionisti beneficiari degli aiuti controversi dispongono, nella loro stragrande maggioranza, solo di un ristretto numero di veicoli. In particolare, l'81% dei detti beneficiari che hanno acquistato i veicoli delle categorie superiori disporrebbe di un solo veicolo, e tra loro il 97% disporrebbe di meno di cinque veicoli. Solo la metà circa dei veicoli delle categorie inferiori che appartengono ai vettori professionisti disporrebbe di un'autorizzazione al trasporto a livello «nazionale». Tra i veicoli che dispongono di un'autorizzazione al trasporto «nazionale», che sono considerati dal governo spagnolo gli unici che possono entrare in concorrenza con i vettori degli altri Stati membri, solo il 10% avrebbe potuto essere oggetto di sostituzione nell'ambito del Plan poiché aveva più di dieci anni. Complessivamente, le sostituzioni avrebbero riguardato solo lo 0,5% del parco veicoli industriali spagnolo (i veicoli sostituiti delle categorie superiori rappresentano, come precisato al punto 31 di questa sentenza, solo lo 0,1% del detto parco). Infine, un aiuto massimo del 6,5% del prezzo di acquisto al netto dell'IVA per veicolo non potrebbe comportare un significativo vantaggio concorrenziale in materia di tariffe sulla durata dell'utilizzazione del veicolo interessato.

63 Si deve ricordare che un aiuto di rilevanza relativamente esigua è idoneo a ripercuotersi sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri quando il settore in cui operano le imprese che ne beneficiano sia caratterizzato da forte concorrenza (sentenze 11 novembre 1987, causa 259/85, Francia/Commissione, Racc. pag. 4393, punto 24, e 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1433, punto 27).

64 Ora, ad eccezione dell'ipotesi in cui gli operatori del mercato controverso adottino comportamenti anticoncorrenziali, un settore che si trova in situazione di eccesso di capacità, come la Commissione ha qualificato il settore dei trasporti su strada senza che il governo spagnolo contestasse tale affermazione, è necessariamente caratterizzato da una situazione di forte concorrenza. Inoltre è vero che, come rileva la Commissione nella parte V della motivazione della decisione impugnata, quando un settore è caratterizzato da un elevato numero di piccole imprese, un aiuto, anche modesto sul piano individuale, potenzialmente a

disposizione di tutte le imprese del settore, o di una loro amplissima parte, può avere ripercussioni sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. A tal riguardo, le cifre comunicate dal governo spagnolo confermano che la grande maggioranza dei beneficiari degli aiuti controversi è costituita da piccole imprese.

65 Di conseguenza, la Commissione ha sufficientemente dimostrato che gli aiuti concessi ai vettori professionisti per un importo inferiore alla soglia de minimis rientrano nell'ambito di applicazione dell'art 92 del Trattato.

66 Gli argomenti addotti dal governo spagnolo, come riassunti al punto 62 di questa sentenza, non sono tali da rimettere in discussione questa valutazione. Così, il fatto che circa la metà dei veicoli sostituiti delle categorie inferiori disponga solo di un'autorizzazione al trasporto locale o regionale non è tale da dimostrare che questi veicoli non possono entrare in concorrenza con vettori di altri Stati membri che effettuano o potrebbero effettuare cabotaggio in Spagna. Allo stesso modo, il fatto che solamente il 10% dei veicoli che dispongono di un'autorizzazione al trasporto «nazionale» avrebbero potuto essere oggetto di sostituzione nell'ambito del Plan non impedisce che tale sostituzione, resa possibile dal detto Plan, abbia un'impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Infine, neppure il fatto che sia stato accertato a posteriori che solo una quota esigua del parco veicoli industriali spagnolo è stata sostituita in seguito all'attuazione del Plan può essere preso in considerazione contro la decisione impugnata.

67 Infatti, da una parte, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, i regimi di aiuti devono essere notificati e autorizzati dalla Commissione prima della loro entrata in vigore e, di conseguenza, essi possono essere esaminati solo con riguardo alle loro caratteristiche generali fissate a priori e non riguardo a risultati accertati a posteriori. Se così non fosse, gli Stati membri che applicassero un regime di aiuti prima di avere ottenuto l'autorizzazione della Commissione a tal fine si troverebbero incontestabilmente in una situazione più favorevole rispetto a quelli che osservano l'obbligo di non dare esecuzione alle misure progettate prima della decisione finale della detta istituzione. D'altra parte, anche se venissero presi

in considerazione gli accertamenti operati a posteriori nel caso di specie, rimarrebbe il fatto che varie migliaia di veicoli industriali sono stati sostituiti nell'ambito del Plan, fatto che, nel contesto di un settore in condizioni di eccesso di capacità in cui vige una forte concorrenza, è sufficiente a configurare l'incidenza del detto Plan sugli scambi e sulla concorrenza, come ricordato al punto 64 di questa sentenza. Lo stesso tipo di considerazioni porta ad escludere l'argomento secondo il quale l'importo degli aiuti controversi sarebbe troppo esiguo per procurare ai beneficiari di questi ultimi un significativo vantaggio concorrenziale.

68 Da quanto precede deriva che il motivo vertente sulla violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato può essere accolto soltanto per quanto riguarda gli aiuti inferiori alla soglia de minimis concessi a persone fisiche o a PMI dedite ad attività diverse dalle attività di trasporto e che per il resto il detto motivo dev'essere respinto.

Sul motivo vertente sulla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato

Argomenti delle parti

69 Il governo spagnolo sostiene che, in ogni caso, la Commissione avrebbe dovuto autorizzare il Plan sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, tenuto conto degli obiettivi di miglioramento della sicurezza stradale e della tutela dell'ambiente perseguiti da tale Plan.

70 L'impatto del Plan su tali obiettivi sarebbe incontestabile. Se il vantaggio derivante dagli aiuti controversi non è connesso al fatto che i veicoli nuovi acquistati rispondono a norme ancora più rigorose di quelle applicabili in

generale ai veicoli nuovi, ciò avviene perché queste ultime sarebbero già di livello elevato e perché così la sostituzione anticipata di un vecchio veicolo con uno nuovo si tradurrebbe in un sensibile miglioramento della situazione per quanto riguarda i due suddetti obiettivi. In ogni caso, il Plan perseguirebbe un obiettivo di miglioramento rispetto alle vigenti norme generali di circolazione dei veicoli poiché favorirebbe il ritiro di veicoli vecchi meno efficienti che tuttavia avrebbero ancora il diritto di circolare. Nella fattispecie, il costo del miglioramento perseguito sarebbe necessariamente pari al prezzo di acquisto del veicolo nuovo e su tale base dovrebbe appunto essere calcolato il livello d'aiuto della sovvenzione concessa (il 6,5% al massimo). La detta sovvenzione non costituirebbe un aiuto al funzionamento perché essa si limiterebbe a compensare gli elevati tassi di interesse cui dovrebbero fare fronte le imprese stabilite in Spagna, tassi che sarebbero superiori a quelli in vigore negli altri Stati membri. Il governo spagnolo aggiunge che la mancanza di interesse dei vettori stabiliti negli altri Stati membri a richiedere di beneficiare del Plan sarebbe proprio dovuta al livello dei tassi di interesse, che sarebbero più convenienti in altri Stati membri, e assolutamente non ad una qualche discriminazione a loro danno. Quanto all'aumento della capacità di trasporto in volume a seguito della sostituzione di un veicolo di più di dieci anni con un veicolo nuovo di categoria superiore, esso si sarebbe verificato solo nel 12,3% dei casi. Infine, le autorità spagnole avrebbero adottato disposizioni per evitare cumuli di aiuti in capo ai beneficiari.

71 Secondo la Commissione, il governo spagnolo non dimostrerebbe le ripercussioni positive del Plan sull'ambiente e sulla sicurezza stradale. Gli aiuti controversi si limiterebbero a compensare una parte del costo del veicolo nuovo, senza che venga tenuto conto di alcun fattore ambientale o di sicurezza. Potrebbero essere ammissibili agli aiuti modelli in commercio da anni, poco efficienti sotto questi due aspetti. Le norme ambientali e di sicurezza si applicherebbero ad ogni modo all'insieme dei veicoli in circolazione, compresi quelli di cui si agevola il ritiro. Nell'ipotesi in cui le norme fossero più rigorose per i veicoli recentemente messi in circolazione rispetto a quelli più vecchi, occorrerebbe non trascurare la possibilità per alcuni di questi di raggiungere, di fatto, un livello di rigorosità analogo a quello dei veicoli nuovi. In ogni caso, il Plan potrebbe solo favorire l'applicazione delle norme esistenti.

72 Ora, la politica della Commissione in tema di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, come definita nella disciplina «ambiente», prenderebbe in considerazione il principio secondo cui sono necessari solo gli aiuti diretti ad obiettivi che vanno al di là del livello di rigorosità delle norme obbligatorie. Dalla detta disciplina risulterebbe che una deroga avrebbe potuto essere concessa a favore del Plan solo se gli aiuti controversi avessero unicamente riguardato la parte dell'investimento destinata a raggiungere gli obiettivi ambientali, e non l'insieme dell'investimento, e se, riguardo ai «costi ammissibili», fosse stato preso a carico al massimo solo il 15% di essi. Ora, nella fattispecie, la base di calcolo dei detti aiuti sarebbe il costo del veicolo nuovo nel suo complesso e non solamente il costo dei miglioramenti rispetto ai veicoli vecchi. Si tratterebbe quindi di un mero aiuto al funzionamento, che sgraverebbe le imprese da costi che esse devono normalmente sostenere, e che, per la sua stessa natura, altererebbe gli scambi in misura contraria all'interesse comune.

73 Inoltre, l'incompatibilità del Plan con il mercato comune sarebbe rafforzata da una serie di circostanze, in particolare dall'eccesso di capacità del settore dei trasporti, che il Plan accentuerebbe anziché ridurre, e dal reale pericolo di cumulo degli aiuti concessi in applicazione di esso con aiuti precedentemente autorizzati dalla Commissione. A tal riguardo, le assicurazioni che, secondo la Commissione, sono state fornite dal governo spagnolo per la prima volta nella replica sarebbero imprecise ed insufficienti ad evitare tale pericolo e, in ogni caso, esse non sarebbero state portate a conoscenza della Commissione prima dell'adozione della decisione impugnata.

Giudizio della Corte

74 La Commissione, in applicazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato, dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuare in un contesto comunitario (v., ad esempio, sentenza Deufil/Commissione, citata, punto 18). Il controllo giurisdizionale

applicato all'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errore di diritto, di errore manifesto nella valutazione dei fatti o di sviamento di potere.

75 Dalla formulazione stessa degli artt. 92, n. 3, lett. c), e 93 del Trattato risulta che la Commissione «può» considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti di cui alla prima di queste due disposizioni. Pertanto, anche se la Commissione deve sempre pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato sui quali essa esercita il suo controllo, quand'anche essi non le siano stati notificati (v. sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, detta «Boussac Saint Fréres», Racc. pag. I-307, punti 15-24), la Commissione non è tenuta a dichiarare tali aiuti compatibili con il mercato comune.

76 Tuttavia, da una parte, come ricordato al punto 53 di questa sentenza, la Commissione è vincolata dalle discipline o dalle comunicazioni da essa emanate in materia di controllo degli aiuti di Stato, nei limiti in cui esse non derogano a norme del Trattato e vengono accettate dagli Stati membri. D'altra parte, ai sensi dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art 253 CE), essa deve motivare le proprie decisioni, comprese quelle recanti rifiuto di dichiarare taluni aiuti compatibili con il mercato comune sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. La violazione dell'art. 190 del Trattato può essere rilevata d'ufficio.

77 Ora, dalla disciplina «ambiente» risulta che la qualificazione di un aiuto come aiuto agli investimenti o come aiuto al funzionamento è essenziale per sapere se esso possa essere autorizzato in base alla detta disciplina.

78 Infatti, al punto 3.2 di quest'ultima disciplina, relativo agli aiuti agli investimenti, viene innanzi tutto affermato, al punto 3.2.1, che tali aiuti, in particolare quelli relativi ai beni strumentali destinati a ridurre l'inquinamento e le nocività

ambientali, possono essere autorizzati nei limiti stabiliti dalla disciplina stessa. Viene precisato che i costi ammissibili devono limitarsi strettamente ai costi d'investimento aggiuntivi necessari per conseguire gli obiettivi di protezione ambientale e che sono esclusi i costi non ascrivibili a tali obiettivi. Pertanto, nel caso di investimenti di sostituzione, non saranno ritenute ammissibili le spese di investimento sostenute unicamente per sostituire la capacità produttiva, senza migliorarne la compatibilità ambientale. In ogni caso, gli aiuti apparentemente destinati a misure di tutela ambientale ma che, in realtà, sono destinati agli investimenti in generale non rientrano nell'ambito di applicazione di detta disciplina.

79 Il punto 3.2.3 della disciplina «ambiente» precisa poi che gli aiuti agli investimenti a favore dell'ambiente possono essere autorizzati entro determinati livelli d'intensità. Esso distingue (A) gli aiuti per l'adeguamento a nuove norme obbligatorie, categoria all'interno della quale sono ulteriormente distinti (A1) gli aiuti volti all'adeguamento di impianti o di beni strumentali esistenti e (A2) quelli volti alla sostituzione di impianti, e (B) gli aiuti diretti ad incoraggiare l'osservanza di criteri più rigorosi di quelli previsti dalle norme ambientali vigenti.

80 Per contro, dal punto 3.4 della detta disciplina emerge che la Commissione non autorizzerà gli aiuti al funzionamento, anche motivati da obiettivi di tutela ambientale, salvo che in casi ben determinati relativi alla gestione dei rifiuti e all'esenzione temporanea dal pagamento di imposte e tasse ambientali.

81 Nella fattispecie, l'esame della decisione impugnata non consente tuttavia di stabilire chiaramente se la Commissione abbia considerato gli aiuti controversi come aiuti al funzionamento o come aiuti agli investimenti nonostante il fatto che nella disciplina «ambiente» siano previsti regimi diversi per le due categorie. Così, nella parte V della motivazione della decisione impugnata, i paragrafi dodicesimo, tredicesimo e quindicesimo inducono a ritenere che si tratti di aiuti agli investimenti, mentre il diciassettesimo lascia al contrario intendere che si tratta di aiuti al funzionamento.

82 Ora, la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria dalla quale promana l'atto controverso, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ai fini della difesa dei loro diritti, e al giudice di esercitare il proprio controllo.

83 In mancanza di una chiara qualificazione degli aiuti controversi come aiuti agli investimenti o come aiuti al funzionamento, il Regno di Spagna non è stato pienamente in condizione di difendere i propri diritti.

84 Certamente, dinanzi alla Corte, la Commissione ha sostenuto che si trattasse di aiuti al funzionamento. Tuttavia la motivazione, salvo casi eccezionali, deve essere comunicata all'interessato contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio e la violazione dell'art. 190 del Trattato non può essere sanata dinanzi alla Corte (v., in particolare, sentenza 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, Racc. pagg. 2861, 2876).

85 La decisione impugnata è quindi viziata da carenza di motivazione quanto all'incompatibilità del Plan con i criteri della disciplina «ambiente».

86 Occorre altresì constatare che le circostanze particolari che, a detta della Commissione, ostano ad una dichiarazione di compatibilità degli aiuti controversi con le regole sancite nella disciplina «ambiente» non sono peraltro decisive.

87 Per quanto riguarda, in primo luogo, il fatto che il Plan favorirebbe la sovraccapacità del settore dei trasporti, occorre rilevare che la disciplina «ambiente», al punto 2.1, dispone che essa si applica agli aiuti concessi in tutti

i settori contemplati dal Trattato CE (ad eccezione di un particolare settore dell'ambito agricolo), inclusi quelli assoggettati a norme comunitarie specifiche in materia di aiuti di Stato (il settore dei trasporti vi è esplicitamente citato), quando queste ultime non dispongano diversamente. A tal riguardo, senza che sia necessario pronunciarsi sulla questione se le norme specifiche per il settore dei trasporti vietino ogni aiuto comportante un aumento di capacità di trasporto in volume, è sufficiente constatare che, nella decisione impugnata, la Commissione avrebbe potuto limitare la dichiarazione di incompatibilità agli aiuti che hanno consentito l'acquisto di un veicolo appartenente ad una categoria superiore a quella del veicolo ritirato dalla circolazione.

88 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il rischio di cumulo degli aiuti controversi con aiuti precedentemente autorizzati dalla Commissione, occorre constatare che solo le disposizioni della disciplina «ambiente» relative al cumulo di aiuti, figuranti al punto 3.8 di quest'ultima, si limitano a precisare che i limiti stabiliti riguardo all'intensità degli aiuti che possono essere concessi per i diversi scopi di tutela dell'ambiente di cui alla detta disciplina si applicano agli aiuti di qualsiasi origine. Una simile precisazione non riguarda affatto la questione, fatta valere dalla Commissione a sostegno delle sua argomentazione, di eventuali cumuli di aiuti con finalità differenti in capo alla stessa impresa.

89 Tale questione forma invece oggetto della comunicazione della Commissione sul cumulo degli aiuti a finalità plurima (GU 1985, C 3, pag. 2), che definisce meccanismi di notifica dei casi significativi di cumulo d'aiuti a finalità plurima concessi ad un determinato progetto d'investimento. Ora, da tale comunicazione non risulta affatto che un regime d'aiuti non possa essere dichiarato compatibile con il mercato comune per il fatto che alcuni dei suoi beneficiari hanno già ottenuto aiuti autorizzati ad altro titolo.

90 Di conseguenza, se soddisfa i criteri definiti dalla disciplina ad esso applicabile e, se del caso, da determinate norme settoriali, un regime di aiuti avente finalità di riduzione dell'inquinamento e delle nocività ambientali non può essere dichiarato

interamente incompatibile con il mercato comune per il fatto che alcuni dei suoi beneficiari avrebbero già ricevuto aiuti di Stato autorizzati ad altro titolo. Spetta unicamente, se del caso, allo Stato membro interessato procedere alla notifica alla Commissione dei casi significativi di cumulo di aiuti a finalità in capo ad una stessa impresa, alle condizioni definite nella comunicazione relativa a siffatti cumuli.

91 Da quanto precede risulta che, per quanto riguarda gli aiuti concessi in forza del Plan ai vettori professionisti e, per quanto concerne gli aiuti che vanno oltre la soglia de minimis, ai non professionisti del trasporto, la Commissione ha violato gli artt. 92, n. 3, lett. c), e 190 del Trattato dichiarando, sulla base della motivazione adottata nella decisione impugnata, incompatibili con il mercato comune tutti tali aiuti.

92 Occorre quindi, tenuto conto altresì di quanto dichiarato al punto 68 di questa sentenza e senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti dal governo spagnolo, accogliere il ricorso e annullare gli artt. 3 e 4 della decisione impugnata.

Sulle spese

93 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno di Spagna ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Gli artt. 3 e 4 della decisione della Commissione 1° luglio 1998, 98/683/CE, relativa al regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali «Plan Renove Industrial» (agosto 1994 - dicembre 1996), sono annullati.**

2) **La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 settembre 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

F. Macken