

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)  
15 settembre 1998 \*

Nella causa T-95/96,

**Gestevisión Telecinco SA**, società di diritto spagnolo, con sede in Madrid, con l'avv. Santiago Muñoz Machado, del foro di Madrid, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Amo Quiñones, 2, rue Gabriel Lippmann,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata inizialmente dai signori Gérard Rozet, consigliere giuridico, e Fernando Castillo de la Torre, membro del servizio giuridico, poi dai signori Rozet e Juan Guerra Fernández, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

**Repubblica francese**, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Gauthier Mignot, segretario agli affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniente,

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto, in via principale, una domanda, fondata sull'art. 175 del Trattato CE, mirante a far dichiarare che la Commissione è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi di detto Trattato, in primo luogo, astenendosi dall'adottare una decisione sulle denunce presentate dalla ricorrente contro il Regno di Spagna per violazione dell'art. 92 di detto Trattato e, in secondo luogo, omettendo di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, di detto Trattato e, in subordine, una domanda fondata sull'art. 173 dello stesso Trattato diretta a far annullare la decisione della Commissione assertivamente contenuta in una lettera del 20 febbraio 1996,

**IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione ampliata),**

composto dalla signora V. Tiili, presidente, e dai signori C. P. Briët, K. Lenaerts, A. Potocki e J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Fatti all'origine della controversia**

- <sup>1</sup> In Spagna operano dieci imprese televisive, tre delle quali sono private e sette pubbliche.

- 2 Per le società televisive private, gli introiti pubblicitari costituiscono la fonte principale di finanziamento. Le imprese televisive pubbliche, dal canto loro, sono finanziate solo parzialmente dalla pubblicità. Esse sono gestite direttamente dallo Stato tramite l'ente pubblico RTVE, oppure amministrate con un regime di gestione indiretta che si ramifica in diverse stazioni regionali costituite ad hoc nelle varie comunità autonome spagnole.
  
- 3 Tutte le imprese televisive pubbliche hanno ricevuto, in misura diversa, dall'inizio della loro attività, dotazioni dalle amministrazioni dalle quali dipendono. La loro forma di finanziamento è perciò duplice, proventi della pubblicità e dotazioni statali.
  
- 4 La ricorrente, Gestovisión Telecinco SA, società di diritto spagnolo con sede in Madrid, è una delle tre reti commerciali private. Il 2 marzo 1992 ha presentato una denuncia alla Commissione (in prosieguo: la «prima denuncia») per far accertare l'incompatibilità con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92 del Trattato CE (in prosieguo: il «Trattato») delle dotazioni versate alle imprese televisive regionali dalle rispettive comunità autonome.
  
- 5 Con lettera 30 aprile 1992 la Commissione ha accusato ricevuta della denuncia e ha comunicato alla ricorrente che i suoi uffici competenti avevano «deciso di chiedere informazioni precise alle autorità spagnole per determinare (...) la compatibilità o meno delle pratiche denunciate con le norme comunitarie sugli aiuti di Stato». Una domanda di informazioni in questo senso è stata trasmessa alle autorità spagnole lo stesso giorno.
  
- 6 Il 25 novembre 1992 la ricorrente ha inviato una lettera alla Commissione per ottenere informazioni circa lo stato di trattazione della denuncia. Con lettera 3 dicembre 1992 la Commissione le ha comunicato che, con la lettera 28 ottobre

1992, aveva ricordato alle autorità spagnole il loro obbligo di rispondere alla richiesta di informazioni loro rivolta.

- 7 Il 12 novembre 1993 la ricorrente ha presentato una nuova denuncia mirante a far accertare che le dotazioni attribuite dallo Stato spagnolo all'ente pubblico RTVE erano incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato (in prosieguo: la «seconda denuncia»).
- 8 Il 24 novembre 1993 la ricorrente ha inviato una lettera al signor Van Miert, membro della Commissione competente per le questioni di concorrenza, per informarlo che erano pendenti le due denunce di cui sopra e che non erano stati notificati gli aiuti denunciati. Sottolineava inoltre le conseguenze irreparabili del ritardo con il quale la Commissione trattava dette denunce.
- 9 Nel dicembre 1993 la Commissione ha incaricato un ufficio di consulenza esterno di effettuare uno studio sul finanziamento delle imprese televisive pubbliche in tutta la Comunità.
- 10 Nel febbraio 1994 ha risposto a una richiesta telefonica di informazioni presentata dalla ricorrente, dichiarando che aveva deciso di attendere il completamento dello studio di cui sopra prima di dare ulteriore corso alle denunce in questione e, quindi, di decidere se instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.
- 11 Il 12 maggio 1995 essa ha comunicato, rispondendo a una nuova richiesta telefonica di informazioni, che la relazione dell'ufficio di consulenza esterno, modificata a seguito di vari ritardi verificatisi nel corso della sua redazione, le sarebbe stata comunicata prima della fine del mese. La relazione finale le è poi pervenuta nell'ottobre 1995.

12 Tuttavia, all'inizio del febbraio 1996 la Commissione non si era ancora pronunciata sulle denunce della ricorrente. Di conseguenza, con raccomandata 6 febbraio 1996, pervenuta l'8 febbraio successivo, ha chiesto alla Commissione, ai sensi dell'art. 175 del Trattato, di pronunciarsi sulle due denunce e di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

13 Con lettera 20 febbraio 1996 la Commissione ha così risposto:

«Dopo aver esaminato la Vostra denuncia alla luce degli artt. 92 e seguenti del Trattato e dopo il completamento di uno studio, ordinato nel dicembre 1993, sul finanziamento degli enti televisivi pubblici in altri Stati membri, la direzione generale Concorrenza ha chiesto alle autorità spagnole, con lettere 18 ottobre 1995 e 14 febbraio 1996, varie informazioni e chiarimenti ulteriori necessari per l'istruzione della pratica».

14 Dopo questa lettera la Commissione non ha adottato alcuna decisione sulle due denunce della ricorrente.

## **Procedimento**

15 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 17 giugno 1996, la ricorrente ha proposto il ricorso in oggetto.

16 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'8 novembre 1996, la Repubblica francese ha chiesto di intervenire in causa a sostegno della convenuta. Con ordinanza del presidente della Terza Sezione ampliata 4 febbraio 1997 la domanda è stata accolta.

- 17 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, le parti sono state invitate a rispondere, all'udienza, a taluni quesiti.
- 18 Le parti hanno presentato le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 10 marzo 1998.

### Conclusioni delle parti

- 19 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare che la Commissione è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato astenendosi dall'adottare una decisione sulle due denunce da essa presentate e dall'instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato;
  - in subordine, annullare la decisione della Commissione contenuta nella lettera 20 febbraio 1996;
  - condannare la convenuta alle spese;
  - condannare l'interveniente a sopportare le proprie spese e le spese cagionate alla ricorrente con il suo intervento.

- 20 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare irricevibile la domanda diretta a far dichiarare la carenza, o, in subordine, respingerla;
  - dichiarare irricevibile la domanda di annullamento;
  - condannare la ricorrente alle spese.
- 21 La Repubblica francese sostiene le conclusioni della Commissione.

### **Sulla domanda diretta a far dichiarare la carenza**

#### *Argomenti delle parti*

- 22 La Commissione osserva, in primo luogo, che la decisione che sarà adottata a conclusione del procedimento amministrativo conformemente agli artt. 92 e seguenti del Trattato sarà indirizzata al Regno di Spagna. Infatti, il procedimento di controllo degli aiuti di Stato si fonderebbe su un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato, all'opposto dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato che avverrebbe secondo norme di procedura diverse, in virtù delle quali il denunciante avrebbe una funzione determinante (sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 71). Poiché il

denunciante non ha alcuna veste ufficiale nel presente contesto, sarebbe inconcepibile indirizzargli direttamente una decisione (conclusioni dell'avvocato generale Tesouro per la sentenza della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487).

- 23 Inoltre, le disposizioni dell'art. 175, terzo comma, del Trattato non potrebbero interpretarsi estensivamente, per legittimare ad agire i terzi interessati. La convenuta ricorda a questo proposito che la capacità di stare in giudizio ai sensi dell'art. 175 del Trattato è più limitata della capacità di agire ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Solo il destinatario potenziale di un atto sarebbe legittimato a proporre ricorso ai sensi dell'art. 175 del Trattato, situazione che non si verificherebbe nella fattispecie (sentenza della Corte 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione, Racc. pag. 2277, punto 16, e sentenza AITEC/Commissione, citata, punto 62).
- 24 La Commissione ritiene, in secondo luogo, che l'irricevibilità del presente ricorso non implichi necessariamente un disconoscimento del diritto ad una tutela giuridica nel caso della ricorrente. Essa ricorda infatti di non aver competenza esclusiva per qualificare aiuto di Stato un provvedimento statale. Anche i giudici nazionali potrebbero pronunciarsi su questo punto per trarre le conseguenze dell'illegittimità delle misure in questione sotto il profilo del diritto nazionale (sentenze della Corte 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike e Weinlig, Racc. pag. 595, punto 14, 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Racc. pag. I-5505, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punti 31-53). Contesta pure la presunta mancanza di mezzi di impugnazione a disposizione della ricorrente nel diritto spagnolo.
- 25 Osserva infine che, in ogni modo, la tutela giurisdizionale conferita dal Tribunale non potrebbe mirare ad ovviare alle deficienze della tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento nazionale (conclusioni dell'avvocato generale Gulmann per la sentenza della Corte 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl e a./Commissione, Racc. pag. I-6061, punto 27, e sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, Kahn Scheepvaart/Commissione, Racc. pag. II-477, punto 50).



- 26 Dal canto suo la ricorrente sottolinea che, oltre quattro anni dopo la presentazione della prima denuncia, ed oltre due anni e mezzo dalla presentazione della seconda, la Commissione non si è ancora pronunciata su di esse e non ha instaurato alcun procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.
- 27 Ricorda che, con lettera 6 febbraio 1996, pervenuta l'8 febbraio successivo, ha intimato alla Commissione di agire ai sensi dell'art. 175, secondo comma, del Trattato. Ritiene che, tenuto conto del lungo lasso di tempo trascorso dalla presentazione delle due denunce, la Commissione doveva considerarsi in mora ed avrebbe dovuto prendere posizione in merito entro due mesi. Questo termine è scaduto senza reazioni da parte della Commissione.
- 28 Nella lettera 20 febbraio 1996 la Commissione non si sarebbe pronunciata, anzi avrebbe evitato di farlo adducendo di aver richiesto ulteriori informazioni al governo spagnolo e che l'esame delle denunce era ancora in corso. Orbene, la Corte avrebbe dichiarato a questo proposito che una lettera proveniente da un'istituzione diffidata, nella quale si dichiara che sono tuttora all'esame i problemi prospettati, non costituisce una pronuncia che ponga fine alla carenza dell'istituzione interessata (sentenza della Corte 22 marzo 1961, cause riunite 42/59 e 49/59, Snupat/Alta Autorità, Racc. pag. 97).
- 29 La ricorrente rileva inoltre che la Commissione giustifica detta passività con l'inaccettabile argomento secondo il quale l'esame preliminare delle misure statali oggetto delle denunce non è ancora terminato. Orbene, questo modo di agire sarebbe in contrasto con il diritto fondamentale a una tutela giuridica effettiva.
- 30 La ricorrente osserva d'altra parte che la Commissione, nella fattispecie, aveva l'obbligo di instaurare un procedimento contraddittorio ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato e, quindi, di pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti. Siffatte decisioni e, quindi, la loro mancata adozione la pregiudicherebbero direttamente e individualmente come denunciante e come concorrente delle imprese che fruiscono degli aiuti (sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e

a./Commissione, Racc. pag. 391; sentenze del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-49/93, SIDE/Commissione, Racc. pag. II-2501, e 28 settembre 1995, causa T-95/94, Sytraval e Brink's France/Commissione, Racc. pag. II-2651). La coerenza del sistema comunitario di tutela giurisdizionale esigerebbe che si riconosca anche la sua legittimazione ad agire nella fattispecie.

- 31 La ricorrente ricorda pure che le condizioni di ricevibilità di cui all'art. 175 del Trattato sono assimilabili a quelle poste nell'ambito dell'art. 173 del Trattato, come avrebbe precisato la Corte nella sentenza 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione (Racc. pag. 975).
- 32 Essa ritiene inoltre che la possibilità di proporre un ricorso dinanzi al giudice nazionale non sussista nella fattispecie, in quanto gli aiuti denunciati sarebbero concessi in virtù di leggi sul bilancio, non impugnabili dal singolo secondo il diritto spagnolo. Inoltre, l'indole di impresa pubblica dei destinatari degli aiuti implicherebbe che gli atti di esecuzione di dette leggi siano atti interni non pubblicati, altrettanto inoppugnabili. Anche se così non fosse, alcun giudice nazionale avrebbe l'ardire di considerare le dotazioni attribuite agli enti televisivi pubblici come aiuti di Stato, sapendo che la Commissione si occupa della pratica da quattro anni senza aver ancora instaurato un procedimento contraddittorio ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Infine, l'atteggiamento della Commissione in questo caso implicherebbe che un giudice nazionale non potrà più intimare la restituzione degli aiuti in questione dopo l'eventuale accertamento dell'incompatibilità dell'aiuto (sentenza della Corte 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione, Racc. pag. 4617).
- 33 La Repubblica francese, interveniente, si richiama al dispositivo della citata sentenza SFEI e. a. per contestare l'argomento della ricorrente secondo il quale nessun giudice nazionale sarebbe propenso a definire aiuto di Stato un provvedimento all'esame della Commissione da vari anni. In virtù di detto dispositivo, un giudice nazionale potrebbe pronunciarsi su questo genere di questioni anche quando queste siano parallelamente al vaglio della Commissione. Il giudice nazionale potrebbe d'altro canto chiedere chiarimenti alla Commissione o sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

## Nel merito

- 34 La ricorrente sottolinea che, secondo una costante giurisprudenza, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato è indispensabile se la Commissione incontra difficoltà gravi per stabilire se un aiuto sia compatibile con il mercato comune. La Commissione non potrebbe limitarsi alla fase preliminare dell'art. 93, n. 2, per pronunciarsi a favore di un aiuto, salvoché sia in grado di acquisire il convincimento, dopo un primo esame, che detto aiuto è compatibile con il Trattato (sentenze della Corte Cook/Commissione, citata, e 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451; sentenza SIDE/Commissione, citata).
- 35 Orbene, nella fattispecie, il tempo trascorso dalla presentazione delle denunce basterebbe a dimostrare che la Commissione incontra gravi difficoltà nello stabilire se gli aiuti in questione siano compatibili con il mercato comune. La richiesta di una relazione ad una società esterna circa il modo di finanziamento delle reti televisive pubbliche sarebbe una conferma di questa ipotesi. Infine, anche dopo la presentazione della relazione, la Commissione avrebbe continuato ad incontrare difficoltà nella valutazione degli aiuti in questione, in quanto, vari mesi dopo, non si era ancora espressa sui fatti denunciati e continuava a chiedere informazioni integrative alle autorità spagnole.
- 36 Nella sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz (Racc. pag. 1471), la Corte avrebbe d'altronde riconosciuto che, per valutare preliminarmente un aiuto notificato, la Commissione dispone di un termine ragionevole di due mesi. Dunque la Commissione avrebbe pure l'obbligo di operare detto esame preliminare entro un termine ragionevole allorché, in spregio dei suoi impegni comunitari, uno Stato membro non solo non ha notificato l'aiuto, ma per di più lo ha messo in atto.
- 37 Seguendo una condotta come quella tenuta nella fattispecie, la Commissione porrebbe inoltre in non cale i diritti procedurali che il Trattato le conferisce nell'ambito del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato. Infatti, i diritti della

ricorrente sarebbero salvaguardati solo se questa avesse la possibilità di impugnare le decisioni adottate dalla Commissione senza instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2 (sentenze della Corte Cook/Commissione, citata, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203). Orbene, detti diritti procedurali resterebbero altresì privi di senso se fosse consentito alla Commissione protrarre sine die l'esame preliminare di misure statali.

- 38 La ricorrente contesta inoltre che l'obbligo di instaurare un procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 93, n. 2, sia subordinato alla constatazione preliminare dell'esistenza di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Emergerebbe dalla prassi amministrativa della Commissione che questa ha già instaurato analoghi procedimenti allorché nutrive dubbi sulla possibilità di classificare come aiuti misure statali (sentenza Sytraval e Brink's France/Commissione, citata, punto 79). In ogni caso, nella sentenza 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione (Racc. pag. II-229), il Tribunale avrebbe osservato che l'assegnazione di fondi pubblici a un'impresa costituiva aiuto di Stato, anche se poi l'art. 92 risultava inapplicabile in virtù dell'art. 90, n. 2, del Trattato.
- 39 Infine, la ricorrente ritiene che si debba tener conto del fatto che, non essendo stato instaurato alcun procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, le autorità spagnole continuano a concedere le dotazioni contestate agli enti televisivi pubblici spagnoli, pur se questi sussidi sono stati denunciati vari anni fa. Conclude che, in queste circostanze, la Commissione era tenuta ad agire, sicché può venirle mosso un addebito di carenza ai sensi del Trattato.
- 40 La Commissione osserva che, anche se non ha preso alcuna decisione quanto alla sussistenza di un aiuto di Stato o quanto all'instaurazione del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, essa ha preso varie iniziative per analizzare, sotto tutti gli aspetti, un problema particolarmente complesso e comune a molti Stati membri.
- 41 Fa osservare di aver scambiato un carteggio con l'amministrazione spagnola tra il 30 aprile 1992 e l'8 febbraio 1993 e di aver poi commissionato, nel dicembre 1993, uno studio sulla gestione e sul funzionamento delle reti televisive pubbliche della Comunità. Ricevuto lo studio, avrebbe nuovamente ripreso il contatto epistolare

con l'amministrazione spagnola tra il 18 ottobre 1995 e il 5 luglio 1996. Durante il periodo necessario per portare a termine lo studio, essa si sarebbe limitata ad astenersi da iniziative che potevano sovrapporsi a tale operazione.

- 42 Il procedimento relativo ai provvedimenti in questione non potrebbe, in questi frangenti, considerarsi «sospeso». Infatti, il periodo di due anni e mezzo trascorso tra la presentazione della seconda denuncia e il sollecito della ricorrente a intervenire sarebbe prevalentemente stato sfruttato per la realizzazione dello studio esterno di cui si è detto.
- 43 La Commissione sottolinea inoltre che né il Trattato né il diritto derivato le prescrivono un termine entro il quale essa sia tenuta a reagire a una denuncia relativa ad aiuti di Stato non notificati.
- 44 Nella fattispecie si dovrebbe d'altronde tener conto della complessità della pratica, sotto l'aspetto tanto giuridico che politico. La questione va affrontata con particolare prudenza, data la recente apertura alla concorrenza dell'attività televisiva. La prima denuncia sarebbe stata una novità assoluta e avrebbe riguardato sette aiuti regionali diversi. Le denunce presentate dalla ricorrente inoltre farebbero insorgere delicati problemi, sotto il profilo delle loro ripercussioni sugli scambi commerciali intracomunitari, della compensazione degli obblighi di servizio pubblico e della qualificazione come aiuto, specie a motivo della contabilità talvolta poco trasparente delle pubbliche imprese coinvolte.
- 45 Il tempo dedicato all'espletamento di questa pratica non può perciò considerarsi costituire carenza contrastante con le norme del Trattato e, in particolare, con l'obbligo di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

- 46 La Commissione ricorda poi le gravi ripercussioni di un'eventuale decisione di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato per gli enti televisivi pubblici nel complesso della Comunità. In questo caso infatti dovrebbe essere sospesa la corresponsione di detti aiuti (sentenza della Corte 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4117), il che striderebbe con il principio della buona amministrazione.
- 47 La Commissione fa poi presente di dover anzitutto pronunciarsi sul se le dotazioni contestate possano qualificarsi aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, prima di potersi pronunciare sulla loro compatibilità con il mercato comune. A questo proposito contesta di aver instaurato una prassi consistente nel promuovere il procedimento dell'art. 93, n. 2, onde determinare se provvedimenti statali possano considerarsi «aiuti» ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato.
- 48 Da tutte queste circostanze essa deduce che non era in grado di definire una posizione, né di prendere le decisioni richieste dalla ricorrente al momento della diffida. A questo proposito cita le conclusioni dell'avvocato generale Edward per la sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223).

### *Giudizio del Tribunale*

#### Osservazioni preliminari

- 49 L'art. 93 del Trattato prevede un procedimento speciale per l'esame permanente e per il controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione. Per quanto riguarda i nuovi aiuti che gli Stati membri intendano istituire, è previsto un procedimento senza il quale nessun aiuto può considerarsi legittimamente istituito,

dovendo i progetti di istituzione o di modifica di aiuti essere obbligatoriamente notificati alla Commissione prima di essere attuati.

- 50 La Commissione procede quindi a un primo esame degli aiuti progettati. Se, a conclusione di detto esame, un progetto non le risulta compatibile con il mercato comune, essa inizia senza indugio il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato.
- 51 Nell'ambito di detto procedimento si deve pertanto distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita dall'art. 93, n. 3, del Trattato, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto, e, dall'altro, la fase di esame prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato, che è diretta a permettere alla Commissione di essere esaurientemente informata su tutti i dati della pratica (sentenze *Cook/Commissione*, citata, punto 22, e *Matra/Commissione*, citata, punto 16).
- 52 Il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, è indispensabile se la Commissione si trova in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato comune. La Commissione, quindi, può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, e adottare una decisione favorevole a una misura statale non notificata solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, dopo un primo esame, che detta misura non può qualificarsi aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, o che, pur costituendo un aiuto, è compatibile con il mercato comune. Invece, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della misura in questione, l'istituzione è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad instaurare a tale scopo il procedimento di cui all'art. 93, n. 2 (v., in questo senso, sentenze della Corte *Germania/Commissione*, citata, punto 13, *Cook/Commissione*, citata, punto 29, *Matra/Commissione*, citata, punto 33, e 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, *Commissione/Sytraval e Brink's France*, Racc. pag. I-1719, punto 39).

- 53 Se terzi interessati hanno presentato alla Commissione denunce relative a misure statali non notificate conformemente all'art. 93, n. 3, l'istituzione, nell'ambito della fase preliminare summenzionata, deve procedere a un esame diligente e imparziale di dette denunce, per applicare correttamente le norme fondamentali del Trattato sugli aiuti di Stato, il che può richiedere un esame di elementi non espressamente menzionati dai denunciatori (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 62).
- 54 Si deve infine ricordare che la Commissione dispone di una competenza esclusiva per quanto riguarda l'accertamento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato comune (sentenze Steinike e Weinlig, citata, punti 9 e 10, e Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, citata, punto 14).
- 55 Da tutte queste norme emerge che, al termine della fase preliminare di esame vertente su una misura statale, la Commissione deve adottare nei confronti dello Stato membro interessato una di queste tre decisioni: essa decide che la misura statale non costituisce un «aiuto» ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, o decide che questa misura, pur costituendo un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, è compatibile con il mercato comune in base all'art. 92, nn. 2 o 3, oppure decide di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2.
- 56 Alla luce di questi dati di diritto si deve stabilire anzitutto se le conclusioni relative alla carenza siano ricevibili, poi, se del caso, se siano fondate.

### Sulla ricevibilità

- 57 Ai sensi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato, ogni persona fisica o giuridica può adire il giudice comunitario per contestare a una delle istituzioni comunitarie di aver omesso di emanare nei suoi confronti un atto diverso da una raccomandazione o da un parere.



- 58 Nella sentenza 26 novembre 1996, causa C-68/95, T. Port (Racc. pag. I-6065, punto 59), la Corte ha precisato che, come l'art. 173, quarto comma, del Trattato, consente ai singoli di proporre ricorso di annullamento contro un atto delle istituzioni di cui non sono destinatari se questo atto li riguarda direttamente e individualmente, così l'art. 175, terzo comma, dev'essere interpretato nel senso che conferisce loro anche la facoltà di proporre ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di adottare un atto che li avrebbe riguardati allo stesso modo.
- 59 Erroneamente quindi la Commissione ritiene che la domanda diretta a far dichiarare la carenza sia irricevibile per il solo motivo che la ricorrente non è la destinataria potenziale degli atti che essa potrebbe adottare nella fattispecie (v. supra, punto 55).
- 60 Nella fattispecie si deve stabilire in quale misura la ricorrente possa considerarsi direttamente e individualmente riguardata dagli atti relativamente ai quali deduce la carenza della Commissione.
- 61 A questo proposito, emerge dalla sentenza del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-435/93, ASPEC e a./Commissione (Racc. pag. II-1281, punto 60), che un'impresa deve considerarsi direttamente riguardata da una decisione della Commissione relativa a un aiuto di Stato allorché l'intento delle autorità nazionali di attuare il loro progetto di aiuti non lasci adito a dubbi. Nella fattispecie è evidente che le varie dotazioni finanziarie in questione sono già state attribuite dalle autorità spagnole competenti e continuano a venir attribuite. Di conseguenza, deve considerarsi assodato che la ricorrente è riguardata direttamente.
- 62 Quanto al se essa sia riguardata individualmente, si deve osservare che, secondo una costante giurisprudenza, le persone fisiche o giuridiche sono individualmente riguardate da una decisione qualora questa le tocchi a motivo di determinate qualità personali o di una situazione di fatto che le contraddistingue rispetto a qualsiasi altra persona (sentenza della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, in particolare pag. 220; sentenze del

Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e 484/93, *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, Racc. pag. II-2941, punto 51, e 22 ottobre 1996, causa T-266/94, *Skibsværftsforeningen e a./Commissione*, Racc. pag. II-1399, punto 44).

- 63 Nella fattispecie si deve dunque accertare se la ricorrente sarebbe individualmente riguardata dalla decisione che la Commissione potrebbe adottare nei confronti dello Stato membro interessato al termine della fase preliminare di esame e che potrebbe dichiarare che la misura statale in questione non costituisce aiuto, o che costituisce aiuto, ma è compatibile con il mercato comune, oppure che richiede l'instaurazione di un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.
- 64 Secondo una giurisprudenza consolidata, qualora, senza aver instaurato il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, la Commissione constati, sulla base del n. 3 dello stesso articolo, che una misura statale non costituisce aiuto o, pur costituendo un aiuto, è compatibile con il mercato comune, gli interessati, beneficiari delle garanzie procedurali previste dal n. 2 di detto articolo, possono ottenerne il rispetto solo se hanno la possibilità di impugnare dinanzi al giudice comunitario tale decisione della Commissione (v., da ultimo, sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 47, e, in precedenza, sentenze Cook/Commissione, citata, punto 23, e Matra/Commissione, citata, punto 17). Nella fattispecie, lo stesso avverrebbe se la Commissione ritenesse che le dotazioni attribuite agli enti televisivi pubblici spagnoli costituiscono aiuti, ma esulano dal divieto sancito dall'art. 92 del Trattato in base all'art. 90, n. 2, dello stesso Trattato (sentenza FFSA e a./Commissione, citata, punti 172 e 178, confermata in secondo grado con ordinanza della Corte 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. I-1303).
- 65 Gli interessati ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, che vanno perciò considerati direttamente ed individualmente riguardati, sono le persone, imprese o associazioni eventualmente toccate nei loro interessi dall'erogazione di un aiuto, vale a dire in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni di categoria (sentenza della Corte 14 novembre 1984, causa 323/82, *Intermills/Commissione*, Racc. pag. 3809, punto 16).

- 66 Nella presente fattispecie la Commissione non ha contestato che la ricorrente è una parte interessata ai sensi dell'art. 93, n. 2, qualità che scaturisce dal suo status di gestore di una delle tre reti televisive private concorrenti degli enti pubblici che hanno ottenuto le dotazioni finanziarie contestate e dal fatto che le due denunce presentate sono all'origine dell'esame preliminare effettuato dalla Commissione circa dette dotazioni.
- 67 D'altro canto, la ricorrente ha ritualmente adito il giudice comunitario, unico competente, data l'incompetenza di quello nazionale a dichiarare eventualmente che la Commissione, in violazione del Trattato, si è astenuta dall'instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, preliminare necessario per l'adozione di una decisione definitiva riguardante direttamente e individualmente la ricorrente, come una decisione che dichiara compatibile con il mercato comune un aiuto la cui qualifica aveva sollevato fino a quel momento gravi difficoltà.
- 68 A questo proposito, l'eventuale esperibilità di un ricorso sul piano nazionale, che consenta alla ricorrente di opporsi all'attribuzione delle dotazioni controverse alle reti pubbliche, non può influire sulla ricevibilità della subietta domanda diretta a far dichiarare la carenza (v., in questo senso, sentenza Kahn Scheepvaart/Commissione, citata, punto 50).
- 69 Di conseguenza, la ricorrente va considerata direttamente e individualmente riguardata dall'insussistenza di una decisione della Commissione, dopo l'instaurazione, da parte della stessa, del procedimento preliminare di esame delle dotazioni attribuite dalle varie autorità statali spagnole agli enti televisivi pubblici.
- 70 Ne consegue che la subietta domanda diretta a far dichiarare la carenza è ricevibile.

## Nel merito

- 71 Per pronunciarsi nel merito della domanda di declaratoria di carenza, si deve accertare se, al momento della diffida rivolta alla Commissione ai sensi dell'art. 175 del Trattato, l'istituzione fosse tenuta ad agire (ordinanze del Tribunale 13 novembre 1995, causa T-126/95, Dumez/Commissione, Racc. pag. II-2863, punto 44, e 6 luglio 1998, causa T-286/97, Goldstein/Commissione, Racc. pag. II-2629, punto 24).
- 72 Essendo l'unica competente a valutare la compatibilità con il mercato comune di un aiuto di Stato, la Commissione, nell'interesse della corretta applicazione delle norme fondamentali del Trattato sugli aiuti di Stato, deve procedere a un esame diligente ed imparziale di una denuncia che lamenta l'esistenza di un aiuto incompatibile con il mercato comune (v., in questo senso, sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, citata, punto 62).
- 73 Quanto al termine entro il quale la Commissione deve pronunciarsi su una siffatta denuncia, si deve osservare che, a proposito dell'art. 85 del Trattato, il Tribunale ha già dichiarato che la Commissione non può procrastinare sine die una pronuncia su una domanda di esenzione ai sensi del n. 3 di detta disposizione (sentenza 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SCK e FNK/Commissione, Racc. pag. II-1739, punto 55), materia nella quale è esclusivamente competente. In tale occasione ha ricordato che il rispetto, da parte della Commissione, di un termine ragionevole nell'adozione di decisioni a conclusione di procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza costituisce un principio generale del diritto comunitario (stessa sentenza, punto 56, e giurisprudenza citata).
- 74 Ne consegue che la Commissione non può nemmeno protrarre all'infinito l'esame preliminare di misure statali denunciate ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato se — come nella fattispecie — ha consentito ad iniziare siffatto esame.

- 75 La durata ragionevole del procedimento amministrativo si valuta sulla scorta delle circostanze specifiche di ciascuna pratica e, in particolare, del contesto della stessa, delle varie fasi procedurali espletate dalla Commissione, della condotta delle parti nel corso del procedimento, della complessità della pratica e degli interessi delle parti nella contesa (sentenze del Tribunale 19 marzo 1997, causa T-73/95, Oliveira/Commissione, Racc. pag. II-381, punto 45, e SCK e FNK/Commissione, citata, punto 57).
- 76 Nella fattispecie si deve accertare anzitutto se la Commissione dovesse, come sostiene la ricorrente, effettuare un esame preliminare delle dotazioni contestate attribuite agli enti televisivi pubblici entro un «termine ragionevole» di due mesi, come quello precisato nella summenzionata sentenza Lorenz (punto 4).
- 77 Per determinare la durata del termine, detta sentenza si è basata sulla necessità di tener conto del legittimo interesse dello Stato membro di conoscere al più presto il punto di vista della Commissione sulla legittimità dei provvedimenti notificati.
- 78 Questa considerazione non è più pertinente qualora lo Stato membro abbia attuato delle misure senza notificarle previamente alla Commissione. Se detto Stato avesse nutrito dubbi sulla natura di aiuto di Stato delle misure che progettava, avrebbe potuto salvaguardare i propri interessi notificando il progetto alla Commissione e obbligandola così a prendere posizione entro due mesi (sentenza SFEI e a., citata, punto 48).
- 79 Di conseguenza, il termine di due mesi cui si riferisce la sentenza Lorenz non può applicarsi, in quanto tale, in un'ipotesi come la fattispecie, nella quale le misure statali controverse non sono state notificate alla Commissione.

- 80 Si deve poi osservare che la prima denuncia della ricorrente è stata presentata il 2 marzo 1992 e la seconda il 12 novembre 1993. Ne consegue che, al momento in cui la Commissione è stata invitata ad agire ai sensi dell'art. 175 del Trattato, cioè l'8 febbraio 1996, data di ricezione della lettera della ricorrente del 6 febbraio 1996, l'esame preliminare della Commissione era in corso da 47 mesi per la prima denuncia e da 26 mesi per la seconda.
- 81 Orbene, questi periodi di tempo sono talmente lunghi che avrebbero dovuto consentire alla Commissione di chiudere la fase preliminare di esame delle misure in questione. Di conseguenza, l'istituzione avrebbe dovuto esser in grado di adottare nel frattempo una decisione in merito (v. supra, punto 55), salvo provare che circostanze eccezionali giustificavano indugi di questa entità.
- 82 A questo proposito la Commissione ha sostenuto che la prima denuncia non aveva precedenti, che nel settore televisivo gli Stati membri potevano legittimamente perseguire finalità non commerciali e che si ponevano delicati problemi sotto il profilo delle ripercussioni sugli scambi commerciali intracomunitari e delle compensazioni degli addebiti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato. All'udienza, ha ricordato il protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al Trattato CE dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (GU C 340, pag. 109).
- 83 Tuttavia emerge dalle conclusioni e dalle difese orali delle parti che l'unica difficoltà reale che deve affrontare la Commissione nella fattispecie verte sulla misura nella quale le dotazioni contestate attribuite agli enti televisivi pubblici spagnoli hanno la funzione di compensare compiti di servizio pubblico particolari ad essi assegnati dalla legge nazionale. Nella valutazione di questa difficoltà non si può tener conto del protocollo suddetto, in quanto esso è stato adottato circa 19 mesi dopo l'invito della ricorrente ad agire, che a sua volta era addirittura anteriore all'apertura della conferenza intergovernativa, avvenuta il 29 marzo 1996, sfociata nella stipulazione del Trattato di Amsterdam.

- 84 D'altro canto, la Commissione tenta di giustificare la lunghezza dei periodi di tempo suddetti richiamandosi alle iniziative da essa adottate dopo le denunce della ricorrente.
- 85 Su questo punto si deve osservare che, prima dell'invito ad agire della ricorrente, per due volte, il 30 aprile 1992 e il 18 ottobre 1995, essa ha formalmente chiesto informazioni alle autorità spagnole circa le dotazioni contestate. Ha pure incaricato un ufficio di consulenza, nel dicembre 1993, di eseguire uno studio approfondito sul finanziamento delle imprese televisive pubbliche in tutta la Comunità.
- 86 Tuttavia, queste iniziative non giustificano affatto tale protrazione dell'esame preliminare delle misure di cui trattasi molto al di là del tempo di riflessione ragionevolmente richiesto da una valutazione di dette misure alla luce dell'art. 90, n. 2, del Trattato. Di conseguenza, e pur se si dovesse ammettere che il summenzionato protocollo, allegato al Trattato CE dal Trattato di Amsterdam, mette in luce la sensibilità politica della materia trattata agli occhi degli Stati membri, la Commissione, al momento dell'invito ad agire, avrebbe dovuto essere in grado di adottare una decisione che dichiarasse o che le dotazioni contestate non costituivano aiuti, o che, pur costituendo aiuti, esse erano compatibili con il mercato comune, oppure che gravi difficoltà la costringevano ad instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, il che avrebbe consentito a tutti gli interessati, e specie agli Stati membri, di presentare le loro osservazioni. D'altro canto, essa avrebbe anche potuto adottare, entro i termini predetti, una decisione ibrida che combinasse, in funzione delle circostanze, per varie parti delle misure statali di cui trattasi, una delle tre decisioni di massima sopra menzionate (v., in questo senso, sentenza della Corte 22 marzo 1977, causa 74/76, Iannelli & Volpi, Racc. pag. 557, punti 14-17, e sentenza del Tribunale 17 febbraio 1998, causa T-107/96, Pantochim/Commissione, Racc. pag. II-311, punto 51).
- 87 A questo punto del ragionamento, si deve ancora esaminare in che misura la Commissione ha preso posizione sull'invito ad agire della ricorrente nella lettera 20 febbraio 1996.

- 88 Giustamente la ricorrente ha osservato che detta lettera non definisce affatto una presa di posizione della Commissione sulle denunce, in quanto l'istituzione si limita a precisare che, dopo aver esaminato le denunce e dopo il completamento di uno studio esterno, ha chiesto varie informazioni ulteriori alle autorità spagnole. In realtà, una lettera di un'istituzione diffidata ai sensi dell'art. 175 del Trattato, secondo la quale l'analisi dei problemi prospettati continua, non costituisce una presa di posizione che metta fine a una carenza (sentenze della Corte Snupat/Alta Autorità, citata, e 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 1513, punto 25).
- 89 D'altronde è pacifico che la Commissione non aveva ancora adottato nessuna delle decisioni summenzionate allorché è iniziato l'esame del subietto ricorso.
- 90 Da quanto precede emerge che la Commissione era in situazione di carenza l'8 aprile 1996, alla scadenza del termine di due mesi dalla ricezione da parte sua, l'8 febbraio 1996, dell'invito ad agire astenendosi dall'adottare una decisione che dichiarasse che le misure statali in discussione non costituiscono aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, oppure che esse vanno qualificate aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, ma sono compatibili con il mercato comune in base all'art. 92, nn. 2 e 3, oppure che si doveva instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, o astenendosi dall'adottare, in funzione delle circostanze, una combinazione di queste varie decisioni possibili.
- 91 Di conseguenza, si deve dichiarare fondata la domanda diretta a far dichiarare la carenza.
- 92 Non vi è dunque motivo di pronunciarsi sulla domanda di annullamento, presentata solo in subordine.



## Sulle spese

- 93 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 94 La Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata a sopportare le spese della ricorrente, secondo la domanda di quest'ultima in tal senso, eccezion fatta per le spese causate dall'intervento della Repubblica francese.
- 95 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, la Repubblica francese sopporterà le proprie spese. Inoltre sopporterà le spese sostenute dalla ricorrente a causa dell'intervento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La Commissione è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato CE astenendosi dall'adottare una decisione a seguito dei due reclami presentati dalla ricorrente il 2 marzo 1992 e il 12 novembre 1993.

- 2) La Commissione è condannata a sopportare le spese sostenute dalla ricorrente, eccezion fatta per le spese causate dall'intervento della Repubblica francese.
- 3) La Repubblica francese supporterà le proprie spese nonché le spese sostenute dalla ricorrente a causa dell'intervento.

Tiili

Briët

Lenaerts

Potocki

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 settembre 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

V. Tiili