

HOTĂRÂREA CURȚII
30 iunie 1992*

Republica Italiană
împotriva
Comisiei Comunităților Europene

„Acțiune în anulare — Ajutoare de stat — Scrisoare de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) — Act atacabil”

Cauza C-47/91

În cauza C-47/91,

Republica Italiană, reprezentată de domnul profesor Luigi Ferrari Bravo, șef al serviciului de contencios diplomatic din Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de domnul P. G. Ferri, avvocato dello Stato, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Italiei, 5, rue Marie-Adélaïde,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul A. Abate, consilier juridic principal, în calitate de agent, cu domiciliul ales la biroul domnului Roberto Hayder, reprezentant al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

pârâtă,

având ca obiect anularea scrisorii din 23 noiembrie 1990, în care Comisia Comunităților Europene a anunțat guvernul italian cu privire la decizia sa de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat împotriva deciziei autorităților italiene din 12 aprilie 1990 de acordare de ajutoare societății Italgrani,

CURTEA,

* Limba de procedură: italiana.

compusă din domnii O. Due, președinte, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse și P. J. G. Kapteyn, președinți de cameră, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul W. Van Gerven,

grefier: domnul J. A. Pompe, grefier adjunct

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 4 februarie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 18 martie 1992,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 31 ianuarie 1991, Republica Italiană a solicitat, în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE, anularea deciziei Comisiei de inițiere a procedurii de examinare prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat, care i-a fost comunicată printr-o scrisoare din 23 noiembrie 1990.

2 Din dosar reiese că Legea italiană nr. 64/86 din 1 martie 1986 de reglementare a ajutoarelor către Mezzogiorno a instituit un regim general de ajutoare în favoarea regiunii Mezzogiorno pentru o perioadă de nouă ani. Conform articolului 93 alineatul (3) din tratat, acest regim a fost prezentat Comisiei, care, cel puțin în ceea ce privește dispozițiile în temeiul cărora ajutoarele au fost ulterior acordate societății Italgrani, l-a aprobat prin Decizia 88/318/CEE a Comisiei din 2 martie 1988 referitoare la Legea nr. 64/86 din 1 martie 1986 de reglementare a ajutoarelor către Mezzogiorno (denumită în continuare „decizia de aprobare a regimului general italian”, JO L 143, p. 37). Cu toate acestea, articolul 9 din decizia menționată i-a cerut Republicii Italiene să respecte dispozițiile și reglementările în vigoare la data respectivă sau care urmau să fie adoptate de instituțiile comunitare în materie de coordonare a diferitelor tipuri de ajutoare în sectoarele industriei, agriculturii și pescuitului.

3 În urma acestei decizii, autoritățile italiene au acordat ajutoare individuale societății Italgrani, al cărei sediu este în Napoli și a cărei activitate constă în prelucrarea cerealelor. Aceste ajutoare au făcut obiectul unui „contract program” în sensul Legii nr. 64/86 din 1 martie 1986, care a fost încheiat între ministrul responsabil cu ajutoarele în Mezzogiorno și societatea Italgrani și care a fost ratificat la 12 aprilie 1990 de Comitetul interministerial pentru coordonarea politicii industriale (denumit în continuare „CIP”).

4 Acest contract, care consta într-un program integrat de producție pe bază de cereale, fructe, soia și sfeclă, cuprindea mai multe secțiuni: construcția de instalații industriale, de centre de cercetare, realizarea de proiecte de cercetare, precum și formarea personalului din industrie. Mecanismele de intervenție instituite de acesta variau în funcție de sectorul vizat: subvenții de capital, subvenții la dobândă sau finanțări cu rată redusă. Ajutoarele prevăzute în favoarea societății Italgrani se ridicau la suma totală de 522,3 miliarde LIT și erau destinate finanțării de investiții în valoare de 964,5 miliarde LIT.

5 La 26 iulie 1990, în urma unei plângeri depuse de Casillo Grani, o societate concurentă a societății Italgrani, Comisia a solicitat autorităților italiene să îi transmită informații referitoare la aceste ajutoare.

6 La 7 septembrie 1990, autoritățile italiene au comunicat decizia CIPI din 12 aprilie 1990. Au fost furnizate informații suplimentare în cursul unei reuniuni din 28 septembrie 1990 și prin scrisorile din 4 și 14 octombrie 1990.

7 În scrisoarea din 23 noiembrie 1990, Comisia a comunicat guvernului italian decizia sa de a iniția procedura prevăzută la articolul 93 alineatul (2) din tratat în ceea ce privește toate ajutoarele acordate societății Italgrani, cu excepția celor pentru alcoolul agricol și creșterea de porcine și a somat acest guvern să își prezinte observațiile. În fapt, Comisia considera că, după o primă examinare a documentelor trimise, aceste ajutoare nu păreau să poată beneficia de vreo derogare prevăzută la articolul 92 alineatul (3) literele (a) și (c) din tratat. În motivarea deciziei sale, aceasta afirma, pe de altă parte, că avea îndoieli cu privire la respectarea de către guvernul italian a două rezerve pe care ea i le impusese în decizia de aprobare a regimului general italian. Prima se referea la „nivelurile de intensitate” ale ajutoarelor, a doua la excluderile și limitele care fac obiectul articolului 9 din decizia menționată și care ar trebui aplicate atunci când ajutoarele se referă la produsele menționate în anexa II la tratat. În scrisoarea din 23 noiembrie 1990 „i se reamintea” printre altele guvernului italian că „în temeiul articolului 93 alineatul (3) din Tratatul CEE, măsurile propuse nu pot fi executate înainte ca procedura prevăzută la alineatul (2) din articolul menționat să fi ajuns la o decizie finală”.

8 Statele membre și celelalte părți interesate au fost informate cu privire la inițierea procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat prin publicarea deciziei în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JO 1990, C 315, p. 7 și JO 1991, C 11, p. 32). Acestea au fost invitate să-și prezinte observațiile în termen de patru luni.

9 Prezenta acțiune a fost introdusă tocmai împotriva acestei scrisori din 23 noiembrie 1990. În fapt, guvernul italian consideră că respectivul „contract program” încheiat cu societatea Italgrani și ratificat la 12 aprilie 1990 de CIPI constituia doar punerea în aplicare a regimului de ajutoare care fusese instituit de Legea italiană nr. 64/86 și aprobat de Comisie prin Decizia nr. 88/318, citată anterior. Prin urmare, Comisia ar fi trebuit să se limiteze la verificarea respectării condițiilor stabilite în decizia de aprobare a regimului general italian și nu avea dreptul să procedeze la o nouă examinare completă a ajutorului în temeiul normelor tratatului. Decizia în litigiu, prin faptul că are efect de revocare a Deciziei 88/318, trebuie, prin urmare, anulată. Guvernul italian precizează că recursul nu a fost îndreptat împotriva aprecierilor

făcute de Comisie cu privire la compatibilitatea ajutorului cu tratatul. În opinia acestuia, aprecierile au, în fapt, numai un conținut și un scop de pregătire a deciziei finale.

10 În sprijinul acțiunii sale, guvernul italian invocă diferite motive, printre care încălcarea unor norme fundamentale de procedură, încălcarea principiilor încrederii legitime și securității juridice și abuzul de putere, care trebuie apreciat atât în raport cu articolul 175 din tratat, cât și în raport cu articolul 93.

11 În ceea ce privește primul motiv, guvernul italian consideră că o măsură de retragere trebuie să fie explicită, motivată și semnată de aceeași autoritate care a adoptat-o. Aceste cerințe nu sunt îndeplinite în speță. Cu privire la cel de-al doilea motiv, guvernul italian consideră că în urma deciziei de aprobare a regimului general, se putea considera autorizat să ia măsurile puse în discuție de Comisie. Prin inițierea unei noi proceduri care implică revizuirea unui ajutor autorizat și, prin urmare, retragerea autorizației, Comisia ar fi încălcat, în consecință, principiile încrederii legitime și securității juridice, fără un motiv valabil. În ceea ce privește abuzul de putere, guvernul italian susține, mai întâi, că articolul 175 nu obliga Comisia să reacționeze la plângerea societății Casillo Grani. Această instituție ar fi profitat, în realitate, de invitația de acțiune pe care această societate i-o adresase pentru a iniția o procedură pe care aceasta nu avea nici puterea și nici datoria să o inițieze. Motivele invocate de Comisie nu ar permite justificarea inițierii unei noi proceduri în temeiul articolului 93 din tratat. Pentru a face acest lucru, nu ar fi fost suficiente simplele îndoieli avute de Comisie în ceea ce privește respectarea de către guvernul italian a primei rezerve impuse de Comisie în decizia de aprobare a regimului general. În ceea ce privește cea de-a doua rezervă, aceasta nu ar avea niciun fundament în această decizie.

12 Printr-un document din 9 aprilie 1991, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 91 primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curții. Curtea a hotărât să se pronunțe asupra acestei excepții fără a intra în dezbateră fondului.

13 În ceea ce privește admisibilitatea acțiunii, Comisia susține că decizia atacată este o măsură premergătoare care nu poate fi atacată în temeiul articolului 173 din tratat. Ca răspuns la adresa guvernului italian, care afirmă că măsura contestată are un efect de revocare și, prin urmare, valoare de decizie, Comisia susține că procedura pe care măsura respectivă o inițiază este îndreptată împotriva unui ajutor neautorizat sau, mai exact, împotriva unui ajutor acordat în mod abuziv în sensul articolului 93 alineatul (2).

14 Pe de altă parte, Comisia susține că obligația de a suspenda plata ajutorului planificat nu trebuie luată în considerare pentru a decide cu privire la admisibilitatea acțiunii, întrucât acest efect ar constitui o consecință inevitabilă atașată de tratat inițierii procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat.

15 În cele din urmă, Comisa arată că, dacă acțiunea ar fi admisă, sistemul de control instituit prin articolul 93 din tratat ar fi denaturat. Înainte de toate, Comisiei îi lipsesc mijloacele de investigație și de intervenție în cazul statelor membre care acordă ajutoare individuale în cadrul unui regim general care, în prealabil, face obiectul unei decizii de autorizare din partea

sa. În continuare, Comisia ar trebui să se pronunțe dacă un ajutor care nu ar fi făcut încă obiectul unei examinări complete și definitive din partea Comisiei este compatibil cu tratatul. În final, Comisia se teme ca o hotărâre favorabilă admisibilității să nu provoace multiplicarea acțiunilor în anulare împotriva deciziilor de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat.

16 În sprijinul admisibilității acțiunii, guvernul italian susține că măsura contestată constituie, dimpotrivă, o decizie atacabilă în temeiul articolului 173 din tratat. În afara faptului că ar fi revocat Decizia 88/318, acesta ar fi împiedicat plata ajutoarelor către societatea Italgrani, ceea ce ar fi avut ca efect crearea de obstacole serioase în calea punerii în aplicare a politicii economice și sociale a guvernului italian în favoarea Mezzogiorno. Contrar argumentului Comisiei, acest efect de suspendare nu ar fi o consecință inevitabilă a aplicării tratatului, întrucât Comisia ar fi revenit în mod deliberat asupra Deciziei 88/318, care ar fi aprobat regimul general de ajutoare instituit de guvernul italian.

17 Pentru o expunere mai amplă a legislației în cauză, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

18 Din argumentele prezentate de guvernul italian reiese clar că acțiunea în anulare se referă numai la decizia Comisiei de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat împotriva ajutoarelor acordate societății Italgrani, prin faptul că revocă decizia anterioară de aprobare a regimului general italian și nu prin faptul că include aprecieri cu privire la compatibilitatea ajutorului cu tratatul. Prin urmare, examinarea de către Curte se va limita la acest aspect al deciziei.

19 Pentru a se pronunța cu privire la admisibilitatea acțiunii, este necesar, în primul rând, să se reamintească faptul că o măsură nu poate fi contestată în temeiul articolului 173 din tratat decât dacă acesta produce efecte juridice (a se vedea Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul denumită „AETR”, 22/70, Rec. p. 263).

20 În speță, este necesar să se arate, mai întâi, că decizia de a iniția procedura de examinare prevăzută la articolul 93 alineatul (2) din tratat, care a fost comunicată guvernului italian prin scrisoarea din 23 noiembrie 1990, includea o interdicție la adresa acestuia de a plăti societății Italgrani ajutoarele planificate înainte de pronunțarea unei decizii finale în respectiva procedură.

21 Contrar argumentelor Comisiei, această interdicție este rezultatul unei decizii deliberate luate de aceasta. Acest lucru reiese clar dacă măsura contestată este plasată în contextul unui întreg sistem de control al ajutoarelor, instituit prin articolul 93.

22 Normele de procedură stabilite de tratat variază în funcție de cazul în care ajutoarele reprezintă ajutoare existente sau ajutoare noi. În timp ce primele intră sub incidența articolului 93 alineatele (1) și (2), celelalte sunt reglementate de alineatele (2) și (3) din același articol.

23 În ceea ce privește ajutoarele existente, articolul 93 alineatul (1), menționat anterior, atribuie Comisiei competența de a proceda la o examinare permanentă a acestora împreună cu statele membre. În cadrul acestei examinări, Comisia le propune acestora măsurile corespunzătoare cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței comune. Articolul 93 alineatul (2) prevede, în continuare, că, dacă după somarea părților interesate să-și prezinte observațiile, Comisia constată că un ajutor nu este compatibil cu piața comună în temeiul articolului 92 sau că acest ajutor este acordat în mod abuziv, aceasta trebuie să decidă că statul în cauză trebuie să îl elimine sau să îl modifice în termenul stabilit de aceasta.

24 În ceea ce privește noile ajutoare, articolul 93 alineatul (3) prevede informarea Comisiei, în timp util pentru ca aceasta să-și prezinte observațiile, cu privire la proiectele destinate acordării sau modificării ajutoarelor planificate. În acest caz, aceasta procedează la o primă examinare a ajutoarelor planificate. Dacă, la finalul acestei examinări, aceasta consideră că un proiect nu este compatibil cu piața comună, în temeiul articolului 92, aceasta inițiază fără întârziere procedura de examinare contradictorie, prevăzută la articolul 93 alineatul (2). Într-o astfel de ipoteză, ultima teză de la articolul 93 alineatul (3) interzice statului membru în cauză să pună în aplicare măsurile planificate înainte de pronunțarea unei decizii finale în respectiva procedură. Ajutoarele noi sunt, prin urmare, supuse unui control preventiv exercitat de Comisie și, în principiu, nu pot fi acordate atâta timp cât această instituție nu le-a declarat compatibile cu tratatul.

25 Din considerentele anterioare rezultă că decizia care constă în punerea în întârziere a părților interesate și care marchează începutul procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat produce efecte diferite în funcție de care ajutorul în cauză reprezintă un ajutor nou sau unul deja existent. În timp ce, în primul caz, statului îi este interzis să pună în aplicare proiectul de ajutoare prezentat Comisiei, o astfel de interdicție nu se aplică în ipoteza unui ajutor deja existent.

26 În speță, Comisia a decis să trateze drept ajutoare noi ajutoarele pe care guvernul le consideră existente prin faptul că au fost acordate în temeiul Legii italiene nr. 64/86 care a făcut obiectul unei decizii de aprobare a Comisiei. Prin urmare, nu se poate considera că, în prezentul caz, suspendarea plății ajutorului decurge automat din tratat. Întrucât implică o alegere din partea Comisiei cu privire la regulamentul de procedură care trebuie aplicat, decizia atacată de inițiere a procedurii de la articolul 93 alineatul (2) din tratat produce, prin urmare, efecte juridice.

27 În al doilea rând, este necesar să se stabilească dacă decizia contestată nu constituie o simplă măsură premergătoare, și dacă acțiunea referitoare la decizia care pune capăt acestei proceduri ar asigura o protecție suficientă împotriva ilegalității acestei măsuri (a se vedea Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO/Comisia, punctul 20, 53/85, Rec. p. 1965).

28 În această privință, ar trebui să se observe că o decizie care constată compatibilitatea ajutorului cu tratatul sau o acțiune inițiată împotriva unei decizii a Comisiei care constată incompatibilitatea acesteia nu ar putea duce la eradicarea consecințelor ireversibile care ar rezulta din întârzierea plății ajutorului datorat în conformitate cu interdicția prevăzută la articolul 93 alineatul (3) ultima teză.

29 Pe de altă parte, este necesar să se constate că, în cazul în care măsurile calificate de Comisie drept ajutoare noi au fost executate, efectele juridice atașate respectivei calificări sunt definitive. Astfel, rezultă din Hotărârea din 21 noiembrie 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires/Franța* (C-354/90, Rec. p. I-5505) că până și o decizie finală a Comisiei care declară aceste ajutoare compatibile cu piața comună nu ar putea reglementa *ex post facto* măsurile de execuție care ar trebui considerate adoptate prin încălcarea interdicției prevăzute de articolul 93 alineatul (3) ultima teză.

30 Prin urmare, ar trebui să se concluzioneze că decizia în litigiu, prin faptul că implică alegerea de către o instituție competentă a unei proceduri de control care are drept caracteristică suspendarea plății ajutorului planificat, constituie o decizie atacabilă în sensul articolului 173 din tratat.

31 Ca răspuns la obiecția Comisiei, conform căreia există riscul de a prejudicia argumentele cu privire la compatibilitatea ajutorului cu tratatul, este necesar să se precizeze, de asemenea, că, în cadrul examinării fondului prezentei cauze, numai Curtea are dreptul să decidă dacă un ajutor acordat în cadrul unui regim general deja aprobat de către Comisie constituie un ajutor nou, suspus interdicției prevăzute la articolul 93 alineatul (3) din tratat, în cazul în care Comisia consideră că ajutorul respectiv a fost acordat contrar condițiilor impuse de decizia de aprobare.

32 Având în vedere considerațiile precedente, ar trebui respinsă excepția de inadmisibilitate ridicată în temeiul articolului 91 primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curții, iar acțiunea trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 Este necesar să se amâne pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Se respinge excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisia Comunităților Europene.

2) Procedura va fi continuată cu privire la fond.

3) Se amână pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse
Kapteyn	Mancini	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg	Murray

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, 30 iunie 1992.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due