

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 5 giugno 1985

relativa ad un progetto di aiuti al settore del tessile e dell'abbigliamento in Francia, finanziato mediante tasse parafiscali

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(85/380/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni ai sensi dell'articolo 93, ed averne preso atto,

considerando quanto segue :

I

Il 5 luglio 1984, il governo francese ha notificato tardivamente alla Commissione tre decreti che modificavano e prorogavano esistenti regimi di aiuti a favore del settore tessile e dell'abbigliamento finanziati mediante due tasse parafiscali, riscosse secondo le stesse modalità dell'imposta sul valore aggiunto, e gravanti sulle vendite di prodotti tessili e dell'abbigliamento in Francia.

I decreti nn. 84/388, 84/389 e 84/390, pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica francese del 25 maggio 1984, hanno istituito il Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (CDPTH). Contemporaneamente, due tasse parafiscali vigenti, basate sui decreti nn. 82/1242 e 82/1243, sui quali la Commissione aveva emesso una decisione finale negativa il 20 luglio 1983, sono state fuse in un'unica tassa, per creare un unico regime di aiuti a

favore del settore tessile e dell'abbigliamento. I decreti sono entrati in vigore con effetto retroattivo il 1° gennaio 1984 ed in tal modo il governo francese è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato.

Questi decreti prevedevano un aiuto dell'importo annuo di circa 250 milioni di FF, una parte dei quali era destinata ad azioni collettive di ricerca, di sviluppo e di promozione. Il resto del gettito delle tasse parafiscali doveva essere devoluto a misure individuali di aiuto a favore di imprese del tessile e dell'abbigliamento per investimenti di ammodernamento e razionalizzazione.

I due regimi erano in vigore, con modifiche ed estensioni, dal 1965 nell'industria tessile e dal 1969 in quella dell'abbigliamento.

In seguito ad un primo esame, la Commissione è giunta alla conclusione che le misure in questione offrirebbero alle industrie beneficiarie un sostanziale aiuto finanziario, con una portata ed in forme tali da influire necessariamente sugli scambi e falsare le condizioni della concorrenza all'interno della Comunità. Tenendo conto dei loro obiettivi e della loro durata, la Commissione ha ritenuto che queste misure equivalevano ad un aiuto di funzionamento. Inoltre, esse potevano cumularsi con altri aiuti generali o specifici accessibili ad imprese dei settori tessili, dell'abbigliamento e della maglieria. I due decreti non contenevano disposizioni intese a prevenire un incre-

mento delle capacità produttive in settori già eccedentari, e non imponevano alle imprese beneficiarie di questi settori nessun obbligo compensativo, tale da soddisfare alle esigenze delle discipline comunitarie in materia di aiuti al settore tessile e dell'abbigliamento.

Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che gli aiuti in questione non sono idonei a promuovere uno sviluppo atto a compensare i loro effetti di distorsione sugli scambi comunitari, e che favorendo le imprese di un settore caratterizzato da un elevato volume di scambi e da una concorrenza vivace, tali aiuti sono suscettibili di influenzare gli scambi fra gli stati membri.

Avendo accertato che gli aiuti previsti non soddisfacevano ai requisiti necessari per beneficiare di una delle deroghe dell'articolo 92 del trattato CEE, la Commissione ha avviato la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, primo comma, del trattato CEE.

Con lettera del 30 luglio 1984 essa ha invitato il governo francese a presentare le proprie osservazioni.

II

Nel presentare le proprie osservazioni a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CEE, con lettera del 31 agosto 1984, il governo francese ha dichiarato, in primo luogo, che nessun aiuto era stato concesso né lo sarebbe stato prima di una decisione finale della Commissione.

Quanto agli aspetti sostanziali della questione, il governo francese ha precisato che il comitato di recente costituzione non era ancora operativo mentre non erano ancora state definitivamente fissate le modalità degli aiuti prospettati: esse sarebbero state trasmesse alla Commissione in data ulteriore.

Con lettera del 18 aprile 1985, il governo francese ha presentato il complemento di osservazioni annunciato, proponendo le seguenti modalità di applicazione del regime di aiuti:

- aiuto finanziario di 150 milioni di FF nel 1985, sotto forma di contributo in conto interessi di 6 punti percentuali sui mutui bancari contratti al tasso di mercato per investimenti in attrezzature di alta tecnologia, per un ammontare complessivo di un miliardo di FF;
- gli aiuti sono destinati a migliorare la produttività e la qualità dei prodotti allo scopo di permettere al settore di competere più efficacemente con le importazioni provenienti da paesi con bassi costi di manodopera.

Il governo francese sottolineava inoltre che il progetto di aiuti non mirava ad incrementare la capacità globale del settore tessile e dell'abbigliamento, e che l'impatto globale del regime sarebbe stato modesto, con un equi-

valente-sovvenzione netto compreso fra il 4 % ed il 7,5 %, con una media probabile del 5,5 %.

Infine, il governo francese ha rilevato che l'incidenza macroeconomica sulla concorrenza fra gli stati membri sarebbe stata praticamente nulla, dato che le tasse parafiscali sarebbero state riscosse unicamente presso imprese francesi.

Nelle osservazioni presentate nell'ambito della stessa procedura, tre altri stati membri ed una federazione di imprese di questi settori hanno condiviso il punto di vista della Commissione ed espresso vive preoccupazioni sugli aiuti proposti. Essi hanno rilevato che il settore del tessile e dell'abbigliamento francese aveva già beneficiato in precedenza di un aiuto finanziario estremamente cospicuo, tra l'altro grazie a riduzione degli oneri sociali, e che i nuovi aiuti potevano falsare la concorrenza nella Comunità conferendo ai beneficiari indebiti vantaggi di concorrenza rispetto ad altri produttori comunitari del tessile e dell'abbigliamento. Facendo infine presente il positivo andamento dell'industria francese del tessile e dell'abbigliamento nel corso degli ultimi due o tre anni, essi concludevano che gli aiuti sarebbero stati del tutto ingiustificati.

III

Il settore tessile e abbigliamento è caratterizzato dagli scambi fra gli stati membri, come ampiamente dimostrato dai dati statistici, e da una vivace concorrenza. L'industria francese del tessile e dell'abbigliamento, che produce circa il 20 % del valore aggiunto complessivo di questo settore nella CEE, partecipa attivamente all'interscambio comunitario, dato che esporta oltre il 30 % della produzione totale negli stati membri.

Nel comunicare alla Commissione le misure prospettate, il governo francese ha fatto espresso riferimento agli articoli 92, 93 e 94 del trattato CEE, riconoscendo ed ammettendo quindi che si trattava di un aiuto. Analogamente, nel calcolare l'equivalente-sovvenzione netto delle misure prospettate, lo stesso governo francese parla di una più che probabile riduzione del 5,5 % dei costi di investimento delle imprese francesi del tessile e dell'abbigliamento che esse avrebbero normalmente dovuto sostenere.

Inoltre, il fatto che un regime di sostegno finanziario sia alimentato da una tassa espressamente destinata a tal fine ed imposta alle imprese od ai produttori interessati non influisce affatto sulla sua natura di aiuto; ai sensi degli articoli 92, 93 e 94 del trattato CEE siffatte misure devono essere esaminate alla stessa stregua degli aiuti espressamente definiti tali. Ogni altra soluzione permetterebbe di eludere le disposizioni dell'articolo 92 del trattato CEE e sfocerebbe in un sistema di aiuti permanente, il cui importo sarebbe imprevedibile e difficilmente verificabile.

Nei settori interessati, caratterizzati da un notevole volume di scambi fra gli stati membri e da una concorrenza vivace, gli aiuti prospettati rischiano di incidere sugli scambi e di falsare, anche potenzialmente, la concorrenza fra stati membri, favorendo le industrie francesi del tessile e dell'abbigliamento ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CEE.

Quando il sostegno finanziario dello stato rafforza la posizione di determinate imprese rispetto ad altre imprese concorrenti nel commercio intracomunitario, si deve ritenere che quest'ultimo è influenzato dall'aiuto.

L'articolo 92, paragrafo 1, sancisce l'incompatibilità di massima con il mercato comune degli aiuti che presentano le caratteristiche ivi enunciate.

Le deroghe a questo principio, stabilite dall'articolo 92, paragrafo 2, del trattato CEE, sono inapplicabili nella fattispecie data la natura e gli obiettivi degli aiuti previsti.

L'articolo 92, paragrafo 3, enuncia quali aiuti possano essere ritenuti compatibili con il mercato comune. La compatibilità con il trattato deve essere considerata nel contesto comunitario e non in quello di un solo stato membro. Per preservare il corretto funzionamento del mercato comune e tener conto dei principi stabiliti dall'articolo 3, lettera f), del trattato, le deroghe al principio dell'articolo 92, paragrafo 1, quali sono definite nel paragrafo 3 dello stesso articolo, devono essere interpretate restrittivamente quando si esamini un qualsiasi regime o misura individuale di aiuto.

In particolare, tali deroghe sono applicabili soltanto se la Commissione ha potuto accertare che il solo gioco delle forze del mercato non basterebbe, in mancanza di aiuti, ad indurre i potenziali beneficiari ad operare in modo tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi perseguiti.

Applicare le deroghe a casi che non contribuiscano al perseguimento di un tale obiettivo o quando l'aiuto non sia a tal fine necessario, significherebbe conferire indebiti vantaggi alle industrie o alle imprese di determinati stati membri, la cui posizione finanziaria ne risulterebbe rafforzata, ed alterare le condizioni degli scambi fra stati membri e falsare la concorrenza senza nessuna giustificazione basata sull'interesse comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3.

Il governo francese non è stato in grado di fornire, né la Commissione di accertare, elementi in base ai quali

gli aiuti prospettati potrebbero beneficiare di una delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3.

Per quanto riguarda le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), relative agli aiuti destinati a promuovere o ad agevolare lo sviluppo di talune regioni, va osservato che in Francia il tenore di vita non è anormalmente basso né vi è una grave forma di sottoccupazione, ai sensi della lettera a); né, essendo destinato ad imprese di determinati settori economici, indipendentemente dalla loro localizzazione, l'aiuto è destinato allo sviluppo di talune regioni, come previsto dalla deroga di cui alla lettera c).

Quanto alle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), è evidente che il regime di aiuti non è destinato a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, né a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia francese. Un regime di aiuti settoriali a favore del settore tessile e dell'abbigliamento non è idoneo a porre rimedio al tipo di situazione descritto nell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b).

Per quanto concerne la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), a favore di aiuti « destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche », va precisato che le condizioni del mercato nei settori in questione sembrano atte ad assicurare uno sviluppo normale senza un intervento pubblico. Gli aiuti prospettati non possono quindi essere considerati come « agevolanti » lo sviluppo, quando si valuti la necessità dell'aiuto da un punto di vista comunitario e non da quello del singolo stato membro.

Dall'esame della recente evoluzione e dell'attuale situazione del settore emerge che le imprese comunitarie in questione sono oggi diventate più competitive. Dopo diversi anni in cui i danni causati ai settori comunitari del tessile e dell'abbigliamento dalla depressione generale del mercato e dall'aumento delle importazioni dai paesi con bassi costi di manodopera hanno provocato la chiusura di diverse fabbriche e sostanziali riduzioni del personale, il settore sembra attualmente decisamente avviato verso la ripresa. Nel corso del 1984 e agli inizi del 1985 è emerso sempre più chiaramente che grazie ad un rapido aumento della produttività, al miglioramento delle tecniche di commercializzazione e di gestione, ad una gamma di prodotti di qualità superiore e all'applicazione di una nuova generazione di attrezzature di alta tecnologia, la maggior parte delle imprese comunitarie di questi settori hanno realizzato gli obiettivi della ristrutturazione e largamente raggiunto il livello di competitività richiesto per garantire la loro riuscita economica e l'efficienza economico-finanziaria sul mercato tessile comunitario.

Di conseguenza, gli aiuti specifici alle industrie del tessile e dell'abbigliamento nella Comunità non sono più giustificati in linea di principio, e, in particolare ogni nuovo programma settoriale di aiuti a favore di queste industrie non sarebbe altro che una mera misura rispondente al solo interesse nazionale dello stato membro che tali programmi propone; esso si limiterebbe semplicemente a trasferire da uno stato membro all'altro gli esistenti problemi strutturali e di disoccupazione e in aggiunta non rispetterebbe le condizioni definite nelle discipline comunitarie in materia di aiuti al settore tessile.

Il progetto del governo francese non prova l'esistenza di problemi specifici delle industrie francesi del tessile e dell'abbigliamento.

Diversi indicatori comprovano invece la recente ristrutturazione ed i positivi sviluppi economici e finanziari dell'industria francese del tessile e dell'abbigliamento. Fra il 1981 ed il 1983, gli investimenti in questo settore sono cresciuti del 38 %, rispetto al 9 % in media dell'industria francese nel suo insieme. Anche espressi in percentuale del fatturato, gli investimenti sono passati dal 2,6 % al 4 %, valore che è del pari nettamente superiore a quello medio dell'industria in generale. Anche gli utili netti sono in netta ripresa e denotano un sostanziale miglioramento rispetto agli anni precedenti, consentendo in particolare un chiaro miglioramento dei margini di autofinanziamento. Malgrado la costante pressione delle importazioni dai paesi con bassi costi di fabbricazione, la produzione si mantiene stabile ed è anche in aumento nella maggior parte dei sottosectori. Nel complesso, le esportazioni di tessili sono cresciute del 18 % nel 1984, portando al 46 % la quota parte della produzione esportata. Dal 1981, il tasso di crescita delle esportazioni supera di diversi punti percentuali il ritmo di aumento delle importazioni.

Tutti questi indicatori concordano nel dimostrare la scomparsa delle precedenti depressioni ed il continuo miglioramento della situazione. L'attuale situazione dell'industria francese del tessile e dell'abbigliamento è pertanto tale da consentire alle imprese di investire utilizzando le loro risorse finanziarie interne senza bisogno di aiuti pubblici.

Inoltre, la radicale ristrutturazione, l'intenso ammodernamento delle attrezzature e l'applicazione delle più avanzate tecnologie hanno reso l'industria francese del tessile e dell'abbigliamento più produttiva e più efficiente e molto più capace di fabbricare prodotti di qualità elevata e pertanto di far fronte alla concorrenza sul piano internazionale.

Ancora, il ritmo delle perdite di posti di lavoro si è sensibilmente rallentato: fra il 1981 ed il 1983 esso è pari al 3,8 %, rispetto ad un media del 10,2 % per l'industria comunitaria del tessile e dell'abbigliamento.

Va osservato, inoltre, che le imprese francesi di questo settore hanno beneficiato durante numerosi anni di un sostanziale sostegno finanziario pubblico, nell'ambito di regimi generali e regionali ed anche specifici, il che ha largamente contribuito al positivo andamento illustrato più sopra. Nel periodo compreso fra il 1982 ed il 1984, il settore ha beneficiato di aiuti finanziari dell'ammontare complessivo di 3,5 miliardi di FF.

Inoltre, nella situazione descritta, il programma di aiuti proposto ridurrebbe artificialmente i costi di investimento delle imprese beneficiarie, indebolendo quindi la posizione concorrenziale di altri produttori della Comunità, e avrebbe di conseguenza l'effetto di falsare la concorrenza e di deprimere il livello dei prezzi a danno di produttori che sono riusciti a mantenersi sul mercato spesso soltanto grazie a ristrutturazioni ed a miglioramenti della produttività e della qualità intrapresi con le loro sole risorse, e che potrebbero essere costretti a ritirarsi dal mercato. Poiché il 30 % circa della produzione delle industrie tessili e dell'abbigliamento che beneficerebbe dell'aiuto è esportato verso gli altri stati membri, in una situazione in cui la domanda cresce soltanto lentamente, è alquanto improbabile che le condizioni degli scambi non vengano alterate.

Va inoltre osservato che il progetto francese di aiuti al settore tessile e dell'abbigliamento risulta essere molto simile ad un regime di aiuti a favore degli investimenti e dell'ammodernamento di attrezzature esistenti in questo settore, ossia ad una categoria di aiuti nei cui confronti la Commissione ha sempre formulato forti riserve, soprattutto nelle discipline da essa emanate nel 1971 e nel 1977 sugli aiuti al settore tessile. Nell'attuale proposta francese nessuna contropartita relativa alla ristrutturazione viene richiesta alle imprese e il sistema non garantisce una sufficiente selettività degli investimenti, che rischiano pertanto di essere utilizzati per sostituire attrezzature esistenti, se non addirittura per potenziare le attività di un'impresa.

Inoltre, la descrizione degli obiettivi generali del sistema di aiuti è poco chiara e non contiene obiettivi quantitativi in materia di capacità, occupazione e ristrutturazione, ciò che rende praticamente impossibile per la Commissione valutare a priori le distorsioni di concorrenza che potrebbero risultarne.

Nel progetto manca qualsiasi riferimento ad un approccio selettivo nei confronti dei diversi sottosectori, né vengono definiti criteri da utilizzare per verificare l'efficienza economico-finanziaria delle imprese.

Il progetto non contiene disposizioni per disciplinare i casi di eventuale simultanea applicazione di altri programmi di aiuti a favore dell'industria in questione, e la possibilità di sovvenzionare imprese che di norma non potrebbero beneficiare degli aiuti potrebbe neutralizzare la selettività del sistema, già di per sé modesta, accentuando quindi ancora gli effetti del programma.

Anche l'applicazione cumulativa di altri regimi di aiuti esistenti aumenterebbe, per un dato investimento, l'intensità dell'aiuto, il che accentuerebbe ulteriormente gli effetti negativi degli aiuti prospettati.

È di conseguenza evidente che il regime di aiuti in questione non è conforme agli obiettivi definiti nelle discipline comunitarie in materia di aiuti al settore del tessile e dell'abbigliamento.

Secondo il governo francese, l'equivalente-sovvenzione netto risultante dal progetto di aiuti sarà, con ogni probabilità, pari al 5,5 % circa dell'investimento complessivo in questo settore, e questa intensità avrebbe un impatto molto contenuto sulla concorrenza.

Se l'intensità degli aiuti previsti dall'attuale progetto può sembrare più limitata rispetto a quella degli aiuti concessi in precedenza dal governo francese al settore del tessile e dell'abbigliamento, resta comunque il fatto che gli aiuti previsti sono destinati ad agevolare investimenti che riducono i costi normalmente previsti dalle imprese interessate. In un mercato in cui il volume degli scambi fra stati membri è considerevole, ogni aiuto, di qualsiasi ammontare o intensità, soprattutto quando quest'ultima raggiunge il 5,5 % in equivalente-sovvenzione netto, falsa o minaccia di falsare la normale concorrenza, dato che le società beneficiarie ricevono un aiuto esterno che manca ai loro concorrenti. L'intensità specifica del 5,5 % può rappresentare una modesta parte dell'insieme delle risorse finanziarie di un'impresa, ma essa resta comunque apprezzabile se commisurata ai costi complessivi degli investimenti di una società beneficiaria del regime proposto.

Quanto all'argomento del governo francese che gli effetti macroeconomici del sistema sarebbero quasi nulli, va osservato che la competitività si misura al livello delle società e che gli aiuti prospettati permetterebbero ai beneficiari di ridurre sensibilmente il costo dei loro investimenti e di modificare conseguentemente i loro prezzi.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, emerge che gli aiuti prospettati nell'ambito del regime previsto a favore dei settori francesi del tessile e

dell'abbigliamento favorirebbero le imprese di questi settori la cui posizione sul mercato non risulterebbe più soltanto dalla loro efficienza, loro meriti e capacità; che essi risponderebbero unicamente all'interesse nazionale dello stato membro in questione e non contribuirebbero ad uno sviluppo idoneo a compensare la distorsione degli scambi che ne deriverebbe a livello comunitario.

Di conseguenza, il progetto di aiuti in questione non risponde ai requisiti per l'applicazione di una delle deroghe enunciate dall'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato CEE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli aiuti a favore delle imprese del settore tessile e abbigliamento, previsto dai decreti nn. 84/388, 84/389 e 84/390 pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica francese del 25 maggio 1984 e le cui modalità di applicazione sono state comunicate alla Commissione con la lettera del 18 aprile 1985, sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, del trattato CEE; la Francia deve astenersi dal dare esecuzione a tale progetto.

Articolo 2

La Francia informa la Commissione, nel termine di due mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, delle misure da essa adottate per conformarvisi.

Articolo 3

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 5 giugno 1985.

Per la Commissione

Peter SUTHERLAND

Membro della Commissione