

regime di sovvenzioni con norme comunitarie diverse da quelle contenute nell'art. 92 sia valutata mediante il procedimento contemplato dall'art. 169, è tuttavia indispensabile che la Commissione se-

gua il procedimento dell'art. 93, n. 2, qualora desideri accertare l'incompatibilità di detto regime, in quanto sovvenzione, col mercato comune.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 5 dicembre 1984

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Siete chiamati a pronunciarsi su un ricorso ex articolo 169 trattato CEE proposto dalla Commissione contro la Repubblica francese. L'addebito che a questa si muove presenta aspetti di indubbia novità: aver « incitato » un ente pubblico (la Caisse nationale de crédit agricole: di seguito CNCA) a corrispondere un sussidio agli agricoltori in disagiate condizioni economiche e, pertanto, aver disatteso gli obblighi imposti dall'articolo 5 del trattato CEE, tenuto conto degli obiettivi che il trattato persegue in materia di concorrenza e particolarmente degli articoli 92 e seguenti.

I fatti. Con lettera del 29 dicembre 1981 il governo francese notificò alla Commissione, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, trattato CEE, una serie di provvedimenti a favore dell'agricoltura adottati in esito alla conferenza agricola del 1981. Tra essi figurava la concessione agli imprenditori agricoli di un « sussidio di solidarietà », a cui era destinato un miliardo e mezzo di franchi. Per il suo finanziamento si sarebbe fatto ricorso alle eccedenze di bilancio accumulate dalla CNCA durante più esercizi finanziari.

Alla luce di queste informazioni, la Commissione ritenne il sussidio incompatibile col

mercato comune e in ispecie con la disciplina degli aiuti statali. Con lettera 10 marzo 1982, pertanto, essa iniziò la procedura prevista dall'articolo 93, paragrafo 2, del trattato intimando al governo di presentare le proprie osservazioni.

Nelle sue risposte e in particolare nella nota 26 marzo 1982, il governo osservò che il sussidio di solidarietà non poteva essere considerato un aiuto statale ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1. Ciò per due ragioni: a) le eccedenze di bilancio della CNCA erano il risultato di una gestione bancaria privata di risparmio; b) la decisione di destinare tali attivi al finanziamento del sussidio era stata adottata dal consiglio di amministrazione della cassa, e cioè da un organo nel quale la presenza dello Stato è minoritaria.

Questi argomenti indussero la Commissione a qualificare diversamente l'ausilio *de quo*: non più aiuto di Stato in senso stretto, ma « misura di effetto equivalente ad aiuto di Stato ». Per una simile configurazione — essa ritenne — militavano infatti due elementi: 1) a finanziare il sussidio con le proprie eccedenze la CNCA era stata manife-

stamente sospinta dai pubblici poteri; 2) il sussidio è parificabile ad aiuto di Stato perché i suoi obiettivi e il suo effetto consistono nel favorire imprese e produzioni francesi a detrimento della concorrenza nel mercato comune. « Incitando » la CNCA a corrispondere il sussidio, il governo francese aveva dunque violato l'obbligo di cooperazione contenuto nell'articolo 5 del trattato, con riguardo ai fini che quest'ultimo ha di mira in materia di concorrenza e soprattutto agli articoli 92 e seguenti.

Dalla qualificazione del sussidio come « misura d'effetto equivalente ad un aiuto » la Commissione trasse un'importante conseguenza anche sul terreno procedurale. Abbandonò cioè la procedura di contestazione dell'aiuto ex articolo 93 e, con lettera di messa in mora del 14 settembre 1982, iniziò il procedimento d'inadempimento previsto dall'articolo 169.

Nella propria risposta del 15 ottobre 1982 il governo francese contestò il nuovo addebito affermando che: a) la nozione di « misura d'effetto equivalente ad aiuto di Stato » è ignota all'ordinamento giuridico comunitario; b) le autorità francesi non avevano avuto alcun ruolo nella decisione della CNCA; c) l'obiettivo della misura era unicamente sociale.

Tali rilievi non persuasero la Commissione che formulò il parere motivato (25 maggio 1983) e concesse al governo francese due mesi per conformarsi. A quest'ultimo essa chiese altresì di garantire che in futuro non avrebbe esercitato pressioni sulla CNCA perché accordasse aiuti agli agricoltori. Essendosi la Francia limitata a dichiarare che avrebbe fatto conoscere alla CNCA il punto di vista comunitario, la Commis-

sione adì la nostra Corte ai sensi dell'articolo 169, secondo comma, con ricorso depositato il 23 dicembre 1983.

2. Il dato saliente della vicenda così riassunta è senza dubbio il mutamento d'opinione che la Commissione ha manifestato nel corso della procedura ex articolo 93 sulla natura del sussidio francese. Evidentemente scossa dalle obiezioni del governo convenuto e ciononostante convinta che l'ausilio contestatogli fosse illegittimo, essa ha creduto di cavarsi d'impaccio coniando per questo ausilio una definizione originale: misura di effetto equivalente a un aiuto di Stato incompatibile col mercato comune. L'itinerario seguito dalla ricorrente per giungere a tale risultato è chiaro. *Expressis verbis* — così mi pare di poterlo ricostruire — gli articoli 92 e seguenti vietano i soli aiuti di Stato; non per questo, tuttavia, si potrà ritenere che il trattato autorizzi i comportamenti statali formalmente irriducibili al concetto di aiuto, ma produttivi di conseguenze eguali per efficacia a quelle dell'aiuto. La loro proibizione andrà allora cercata tra le norme di principio; né trovarla sarà troppo difficile. Basterà fermarsi all'articolo 5, là dove impone agli Stati di astenersi da « qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del ... trattato ».

Rendo omaggio all'ardimento intellettuale della Commissione, ma trovo la sua tesi alquanto fragile. Le si oppongono anzitutto i motivi che indussero gli autori del trattato a costruire il concetto di « misura d'effetto equivalente ». Come si è visto, la ricorrente lo ritiene utilizzabile al di là del quadro normativo (gli articoli 30-34) nel quale è esplicitamente previsto. Ma in questo quadro esso svolge una funzione — attuare una libertà degli scambi più completa di quella a cui si sarebbe giunti con la sola abolizione dei tipici strumenti protezionistici: dazi do-

ganali e contingentamenti — che non ha ragion d'essere in altri contesti. Così, in particolare, sul piano degli aiuti. La formula dell'articolo 92 (« ... sono incompatibili con il mercato comune ... gli aiuti concessi dagli Stati, *ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma ...* ») è infatti molto più ampia e flessibile di quella che vieta le restrizioni quantitative all'importazione. Non v'era quindi bisogno di integrarla con una norma « acchiappatutto »; atta cioè a colpire le misure residuali e non giustificabili in base ad altri disposti del trattato che ostacolano gli scambi tra gli Stati membri.

Né questa norma acchiappatutto può scorgersi nell'articolo 5. Come la Corte insegna da sempre, infatti, tale articolo prevede bensì un obbligo generale in capo agli Stati membri; ma un obbligo il cui concreto contenuto è individuato, settore per settore, da altri e più specifici precetti (cfr., in termini, sentenza 8 giugno 1971, causa 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, Racc. 1971, pag. 487, punto 5 della motivazione). Utile ad interpretare il trattato, esso non è dunque identificabile come fonte di doveri puntuali per gli Stati; a meno — mi sia consentita questa personale precisazione — che una fonte del genere manchi o sia inidonea a sanzionare atti o pratiche contrastanti con gli scopi del trattato.

3. Le osservazioni fin qui svolte portano logicamente a concludere che il ricorso depositato lo scorso 23 dicembre 1983 è privo di fondamento. Formulo tuttavia un'ipotesi: che per ragioni di economia processuale la Corte riqualifichi il comportamento contestato nel ricorso configurandolo come un aiuto in senso stretto. Io credo che l'operazione sia possibile: al giudice, infatti, è vietato andar *ultra petita*, ma non dare al fatto un *nomen iuris* diverso da quello che egli attribuisce al ricorrente. Vale in ogni caso la pena esplorare i risultati a cui essa mette capo.

Può darsi dunque che il sussidio *de quo* rientri nella nozione di aiuto ex articolo 92? La norma, come s'è già visto, ha di mira non solo gli aiuti diretti concessi dagli Stati, ma anche quelli finanziati ricorrendo a « risorse statali ». Domandiamoci se questo è il caso nostro. Fin dall'inizio della procedura il governo francese tenne a precisare che le eccedenze di bilancio della CNCA erano il risultato di una gestione bancaria privata e che alla loro formazione non avevano in alcun modo concorso i fondi pubblici. Ora, questa affermazione non sembra corrispondere ai fatti quali risultano dalla nota che lo stesso governo indirizzò alla Commissione in data 13 marzo 1982.

Si desume da tale documento che le eccedenze si formarono nel corso di sei anni, e cioè tra il 1975 e il 1980, seguendo una curva che ebbe il suo apice nel 1978 (più di un miliardo di franchi), per poi discendere progressivamente. Ebbene, sta di fatto che fino al 1978 la CNCA beneficiò di agevolazioni fiscali; e che all'imposta sulle società (articolo 23 legge finanziaria n. 78-1240 del 29 dicembre 1978, articolo 4 legge finanziaria n. 81-1180 del 31 dicembre 1981) fu assoggettata — si badi, in misura progressiva — solo a partire dal 1979. Come non vedere il filo che lega i due ordini di dati? Si legga, del resto, il processo verbale della riunione che il consiglio di amministrazione della CNCA tenne il 7 dicembre 1981: le eccedenze — vi si afferma a tutte lettere — furono realizzate « au cours des exercices non fiscalisés ou fiscalisés partiellement ».

Mi sembra dunque assodato che alle radici del sussidio di solidarietà vi siano « risorse statali ». Ma questo non è tutto. Rileva an-

cora il governo francese che la CNCA è autonoma rispetto ai pubblici poteri e, in particolare, che la presenza dello Stato nel suo consiglio di amministrazione è minoritaria. Tale affermazione è però eccessiva, se non addirittura inesatta. Secondo il disposto che disciplina la composizione del detto collegio (articolo 2 decreto n. 74-732 del 19 agosto 1974), quest'ultimo è costituito da undici membri: quattro di diritto, come rappresentanti dello Stato, e sette eletti dalla commissione plenaria della CNCA fra i propri componenti. Ora, poiché tra costoro (trenta in tutto) dodici sono nominati per decreto, è ben possibile che nel consiglio d'amministrazione finiscano per sedere, accanto ai quattro di cui s'è detto, altri rappresentanti dello Stato: fino — chi può escluderlo? — a costituire con essi la maggioranza.

Si aggiunga che la CNCA è tecnicamente un « établissement public à caractère industriel et commercial ». Ora, secondo l'articolo 1 del decreto 9 agosto 1953, n. 53-707, nelle imprese di questo genere le delibere del consiglio d'amministrazione relative alle « affectations des bénéfiques » non divengono definitive se non dopo essere state congiuntamente approvate dal Ministero delle finanze e dagli altri ministri interessati (nel caso CNCA quello dell'agricoltura). Risulta infine — e l'elemento non è certo di poco conto — che, ottemperando al decreto 60-223 del 7 marzo 1960, il ministro delle finanze ha delegato il controllo economico e finanziario dell'ente ad un commissario di governo nominato presso quest'ultimo.

Ve n'è abbastanza, mi sembra, per ritenere che la CNCA non gode dell'autonomia su cui fa leva il governo convenuto; o, per lo meno, che di tale autonomia non godette nel caso soggetto ad esame. In questo caso, al contrario, la funzione che essa svolse fu solo quella di un *relais* dello Stato o, se si preferisce, di un veicolo a cui lo Stato ri-

corse per intervenire a sostegno dell'agricoltura francese.

4. Che il sussidio di solidarietà sia un aiuto nel senso fatto proprio dall'articolo 92 non è insomma possibile dubitare. Ne desumeremo che esso è contestabile alla Francia nel quadro del presente ricorso? La domanda suppone che si accerti anzitutto se, fondando il ricorso sull'articolo 169, la Commissione ha rispettato le regole procedurali sancite dal trattato in materia di aiuti; e questo esame non può mettere capo che a una risposta negativa.

La Corte, giova ricordarlo, si è a più riprese occupata del rapporto che corre fra gli articoli 92 e seguenti e la violazione di altre norme primarie o derivate, traendone importanti conseguenze anche per quanto concerne le vie di ricorso. In particolare, nella sentenza 22 marzo 1977 (causa 74/76, Iannelli/Meroni, Racc. 1977, pag. 557) essa ha distinto due ipotesi. Si ha l'una quando un aspetto o elemento dell'aiuto, che si assume contrario a norme diverse dagli articoli 92 e 93, è legato all'aiuto o, meglio, al suo oggetto in modo così intimo da rendere impossibile un autonomo esame. Si ha l'altra quando nel sistema di aiuti è lecito isolare condizioni o caratteristiche che, pur facendo parte del sistema stesso, non appaiono necessarie alla sua realizzazione. Nel primo caso, la violazione non può essere valutata che all'interno della procedura ex articolo 93; nel secondo, essa è accertabile anche in un procedimento ex articolo 169 (o — ma questo profilo non ci interessa oggi — addirittura in via pregiudiziale se la norma violata ha efficacia diretta).

A tale distinzione vi siete attenuti in una serie di pronuncie. Un esempio per tutti: ap-

prezzando un provvedimento attuato mediante un'imposizione fiscale discriminatoria e al contempo configurabile come aiuto, avete ritenuto esperibile la via dell'articolo 169 per addebitare a uno Stato pratiche costituenti violazione dell'articolo 95 (sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione / Repubblica italiana, Racc. 1980, pag. 1533).

È questo anche il nostro caso? Mi sembra di poterlo escludere. Mi sembra evidente, cioè, che la situazione del sussidio *de quo* sia persino più nitida di quella definita nella prima ipotesi della sentenza Iannelli; poiché, per quanto si cerchi, in esso non v'è nulla che appaia scorporabile e assumibile come confliggente con una diversa e specifica norma del trattato. Se è esatto quanto ho detto *sub* n. 3, il sussidio è *un aiuto e nient'altro che un aiuto*. Per usare le parole della detta sentenza, dunque, la sua compatibilità col mercato comune dev'essere « necessariamente valutata mediante il procedimento ex articolo 93 »; e ciò importa che il ricorso proposto dalla Commissione sulla base dell'articolo 169 debba essere dichiarato irricevibile.

A sostegno di tale conclusione milita, del resto, un altro elemento su cui la vostra giurisprudenza (cfr. sentenze 25 giugno 1970,

causa 47/69, Francia/Commissione, Racc. 1970, pag. 487; 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz / Germania, Racc. 1973, pag. 1471; 2 luglio 1974, causa 173/73, Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1974, pag. 709) ha frequentemente fatto luce. Alludo al carattere di specialità che l'articolo 93 riveste rispetto all'articolo 169. La prima norma, cioè, istituisce una procedura particolare nel cui ambito gli Stati sono tutelati in modo più penetrante che nel comune procedimento previsto dalla seconda. Così, essi fruiscono di un diritto alla valutazione economica della misura d'ausilio; hanno la facoltà di ottenere dal Consiglio una deroga eccezionale per gli aiuti che non presentino le condizioni dell'articolo 92, paragrafi 2 e 3; possono impugnare la decisione della Commissione che — si noti — è a sua volta un presupposto del ricorso ex articolo 93.

In definitiva, consentire alla Commissione di contestare sulla base dell'articolo 169 una misura contraria al divieto dell'articolo 92 equivarrebbe, da un canto, ad attribuirle un potere di scelta tra le diverse vie del ricorso che la vostra giurisprudenza esclude; dall'altro, a privare gli Stati di garanzie sostanziali e processuali su cui è giusto che essi facciano affidamento.

5. Per le considerazioni sin qui esposte propongo che la Corte dichiari irricevibile il ricorso introdotto il 23 dicembre 1983 dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica francese. In base al criterio della soccombenza le spese della causa vanno poste a carico della ricorrente.