

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MARCO DARMON

del 10 dicembre 1986 \*

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

1. L'aiuto che con il presente ricorso la società Deufil intende far dichiarare compatibile con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92 del Trattato CEE, le ha permesso di finanziare una parte delle spese di investimento conseguenti all'acquisto di un impianto che consentiva la fabbricazione alternativa di fili e fibre poliammidici e polipropilenici.

La ricevibilità dell'azione, alla luce delle condizioni stabilite dall'art. 173, 2° comma, non è stata contestata. In quanto beneficiaria dell'aiuto controverso, la ricorrente è direttamente ed individualmente interessata dalla decisione impugnata, sebbene la Repubblica federale di Germania ne sia stata la destinataria.

A sostegno del ricorso, la Deufil ha presentato tre ordini di mezzi. In primo luogo, per escludere l'applicazione dell'art. 92, n. 1, essa ha invocato la natura dell'aiuto, quindi ha addotto l'assenza di effetto restrittivo della concorrenza e di pregiudizio degli scambi intracomunitari (I). In secondo luogo, essa ha fatto valere che tale aiuto, avendo la finalità di riconvertire la produzione, era destinato a favorire lo sviluppo economico della regione in cui l'investimento è stato realizzato, e che dovrebbero, pertanto, esserle applicate le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. a) e c) (II). In ultima istanza, essa si è valse del principio di tutela del legittimo affidamento, che conferirebbe

carattere definitivo alla decisione nazionale di concessione (III).

2. Prima di prendere in esame ognuno di questi mezzi, l'aiuto di cui è causa va collocato nel suo contesto reale, in quanto le caratteristiche precise del mercato su cui esso è intervenuto rivestono importanza determinante per la risoluzione della controversia.

Secondo la ricorrente, l'investimento realizzato doveva permetterle di ridurre la sua produzione di poliammide per sostituirla progressivamente quella di polipropilene. La situazione del mercato, la sua struttura e la posizione che la ricorrente vi occupa vanno quindi definite in rapporto alla produzione comunitaria di questi due tipi di tessuti sintetici.

L'industria comunitaria subisce una crisi di sovrapproduzione strutturale, connessa all'interazione tra, in primo luogo, gli sbocchi limitati, tenuto conto della contrazione delle esportazioni e dello sviluppo della concorrenza esercitata dai prodotti fabbricati in paesi terzi, e in secondo luogo, l'esistenza di capacità produttive in eccedenza.

Per farvi fronte, la Commissione si è adoperata, con comunicazioni rivolte agli Stati membri (« orientamenti » del 1971 e 1977 per l'industria tessile, « codice degli aiuti » del 1977 per i tessuti sintetici), per coordinare le politiche nazionali di aiuto alle imprese del settore tessile. Relativamente ai fili e fibre *sintetici*, essa ha sollecitato gli Stati

\* Traduzione dal francese.

stessi ad astenersi da ogni aiuto, di qualsiasi tipo, ove esso comporti un aumento delle capacità produttive in questo settore. In una simile ipotesi, essa ha precisato nel « codice » citato che la deroga di cui all'art. 92, n. 3, fondata sull'esistenza di situazioni sociali o regionali gravi, potrebbe valere solo « in relazione a vantaggi specifici per l'interesse comune », in particolare alla condizione che l'attribuzione dell'aiuto non comprometta gli obiettivi della sua politica nel settore. Salvo tale caso, solo gli aiuti al fine di una riconversione fuori dal settore delle fibre sintetiche potrebbero esser accolti favorevolmente. Una comunicazione in data 4 luglio 1985 ha ribadito tali principi e li ha estesi alle fibre e fili polipropilenici che, fino a quel momento, erano soggetti solo ai due precitati « orientamenti ».

Questo meccanismo di orientamento richiede un'osservazione. Se esso risponde alla concezione dell'interesse comunitario che la Commissione si forma e definisce la linea di condotta che essa intende veder seguita dagli Stati membri, non può in alcun modo dispensarla, in occasione dell'esame di un determinato aiuto, dalla stretta osservanza degli artt. 92 e 93. In altre parole, gli « orientamenti » ed il « codice degli aiuti » costituiscono un ambito di riferimento, che rafforza in particolare l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 93, n. 3, ma non possono, di per sé, vedersi riconosciuto un carattere normativo tale da fondare una decisione negativa dell'istituzione.

Da parte loro, dieci produttori comunitari hanno concluso nel 1978, sotto il controllo della Commissione, un accordo diretto a ridurre le capacità esistenti nel settore delle fibre sintetiche, in particolare quelle poliammidiche. Le riduzioni intraprese hanno rag-

giunto quasi il 18% delle capacità del 1977. Essendo ridotte le prospettive di un incremento della domanda, un nuovo accordo di smantellamento progressivo è stato adottato nel 1982. Con la decisione 4 luglio 1984, la Commissione ha considerato tale intesa, da applicarsi fino al 31 dicembre 1985, conforme all'art. 85 CEE<sup>1</sup>.

Come dimostra tuttavia il proseguimento dell'azione condotta sia dalla Commissione sia da alcuni operatori economici, l'industria comunitaria dei tessili sintetici, non ha, ciononostante, ritrovato l'equilibrio che sarebbe indispensabile per la sua redditività. Le tabelle statistiche prodotte dalla Commissione su richiesta della Corte mostrano infatti che il settore della produzione di poliammide e di polipropilene presenta sempre eccedenze di capacità. Anche se il tasso di utilizzazione, che esprime il rapporto quantità prodotte/capacità produttive, è migliorato fino a raggiungere, nel 1985, l'82% per il poliammide e l'86% per il polipropilene, esso rivela tuttavia la persistenza di eccedenze di capacità. Ma, soprattutto, bisogna sottolineare che, all'epoca in cui la ricorrente ha ottenuto l'aiuto controverso, lo squilibrio era ancora maggiore, in quanto negli anni 1982 e 1983 il tasso di utilizzazione era rispettivamente del 52% e del 72% per il poliammide e del 56% e del 64% per il polipropilene.

Contrariamente alla ricorrente, bisogna quindi constatare che la situazione dell'offerta e della domanda dei due tipi di prodotti di cui trattasi era e rimane in disequilibrio. Il miglioramento dei tassi di utilizzazione del poliammide non corrisponde ad uno sviluppo degli sbocchi, ma è il risultato delle ristrutturazioni intraprese dai produttori parti dell'accordo del 1978, rinnovato

1 — GU L 207 del 2. 8. 1984, pag. 17.

nel 1982. La situazione per il polipropilene è, anch'essa, preoccupante. Di fabbricazione recente, i suoi sbocchi si sono certamente accresciuti, ma le capacità produttive create a tal fine sono aumentate più rapidamente della produzione reale, cosicché anche questo settore è in una situazione di eccedenza di capacità. In realtà, se si sono potute constatare delle « schiarite », esse sono connesse a fenomeni congiunturali, quali l'andamento del corso del dollaro dal 1982.

Due fattori decisivi vanno ancora sottolineati per completare lo schema del quadro economico così tracciato.

Il mercato del poliammide e del polipropilene tende ad essere « atomistico », in quanto è suddiviso fra numerose imprese, ciascuna delle quali ne detiene una quota parte ridotta. In questo senso, senza sollevare contestazioni, la Commissione ha precisato in udienza che trentatré produttori si spartiscono il mercato del propilene mentre la Deufil è in terza posizione, precedendo di gran lunga tutti gli altri concorrenti. Insieme alla crisi di eccedenza di capacità, la struttura di tale mercato chiarisce quindi la forte concorrenza praticata dai produttori comunitari ed il relativo ristagno dei prezzi.

I dati prodotti dalla Deufil su richiesta della Corte rivelano, in secondo luogo, che nel 1985 l'impresa ha indirizzato quasi tre quarti della sua produzione totale alla fabbricazione di *poliammide*, le cui quantità sono più che raddoppiate da un anno all'altro.

In questo contesto vanno appunto valutati gli argomenti addotti dalla ricorrente per escludere l'applicazione del divieto sancito dall'art. 92, n. 1.

### I — Sull'applicazione dell'art. 92, n. 1

3. La Deufil tenta, in primo luogo, di sostenere che l'aiuto di cui trattasi va considerato come una misura economica *generale* derivante dalla « politica di congiuntura », ai sensi dell'art. 103 del Trattato CEE.

Ora, risulta chiaramente dal fascicolo che la sovvenzione federale ed il premio regionale accordati costituiscono, complessivamente, un aiuto *regionale* all'investimento, a vantaggio, *in maniera particolare*, dell'impresa Deufil. Proprio ciò ha consentito di ritenerla direttamente ed individualmente interessata dalla decisione della Commissione. Le condizioni di concessione della sovvenzione federale rivelano del resto il suo carattere regionale, in quanto l'investimento progettato dall'impresa doveva in particolare esser « realizzato in una zona bisognosa di aiuto ». Inoltre, il premio concesso dal Land Renania settentrionale — Westfalia lo è stato conformemente alle « direttive per l'attribuzione di aiuti all'investimento destinati al miglioramento delle strutture economiche regionali » di tale Land.

Si pone la questione se l'aiuto controverso, così esattamente qualificato, che favorisce certamente l'impresa beneficiaria in quanto rappresenta quasi il 15% del costo totale dell'investimento realizzato, abbia l'effetto di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi tra Stati membri, così da doversi considerare incompatibile con il mercato comune.

4. La ricorrente propone di risolvere tale questione in senso negativo, facendo valere che, per esser vietato, l'aiuto dovrebbe comportare un'alterazione « sensibile » della concorrenza e degli scambi intracomunitari.

Ora, la sua quota-parte nella produzione comunitaria di poliammide sarebbe stata pari soltanto allo 0,18% nel 1984. Per quanto riguarda la sua produzione di polipropilene, essa avrebbe rappresentato solo lo 0,65% della produzione totale di fili sintetici continui nella Repubblica federale di Germania. Tali proporzioni sarebbero troppo trascurabili perché l'aiuto accordato, che costituisce solo una parte ridotta dell'investimento, possa avere, « su scala comunitaria », l'effetto contestato.

Tale tesi è contraddetta dai fatti. I dati precitati sono, *in primo luogo*, privi di significato. Essi prescindono, fra l'altro, dai quantitativi esportati nei paesi terzi, in quanto essi non avrebbero influenza sul mercato comunitario. Orbene, qualunque sia la loro destinazione, essi vanno presi in considerazione alla luce dei criteri posti all'art. 92, n. 1. Infatti, la depressione del mercato comunitario dei prodotti interessati non può mancare di intensificare la concorrenza dei produttori e di indurli a ricercare ulteriori sbocchi sul mercato mondiale, anch'esso saturo. In un tale contesto, un aiuto all'investimento, che allevia i costi di produzione, non può mancare di riflettersi sulla capacità concorrenziale di tutti gli altri, *tanto all'esterno quanto all'interno del mercato comune*, e, pertanto, sugli scambi intracomunitari.

La Deufil ha precisato, *in secondo luogo*, che una parte della sua produzione di poliammide smaltita all'interno della Comunità era stata consegnata ad altre società del gruppo italiano Radici, di cui essa è una filiale, ed era quindi stata oggetto di un semplice « scambio circolare ». Nella replica, la ricorrente asserisce che questo gruppo ha cessato ogni produzione di poliammide per delegarla ad essa. La relativa produzione sarebbe quindi stata neutra dal punto di vista

della concorrenza e degli scambi intracomunitari.

Si deve necessariamente constatare che queste costituiscono solo mere asserzioni, che non possono esser considerate probanti. Per giunta, esse sono parzialmente irricevibili tenuto conto del loro carattere tardivo. In ogni caso, i quantitativi in più prodotti dalla Deufil, grazie all'aiuto pubblico, anche se forniti ad altre imprese del gruppo, sono necessariamente venuti a gravare sul mercato comunitario del poliammide.

5. Le obiezioni della ricorrente dirette a minimizzare la sua posizione sul mercato vanno quindi respinte. Del resto, i fatti vengono a confermare questa analisi. I dati relativi all'evoluzione *reale* della quota della Deufil nelle capacità produttive e nella produzione globale di poliammide e di polipropilene della Comunità, quali sintetizzati dalla Commissione in udienza senza incontrare contestazioni, consentono di valutare nel suo intero tutta la portata delle distorsioni di concorrenza e del pregiudizio agli scambi cui l'aiuto ha potuto contribuire, nell'ambito di un mercato depresso.

Ne risulta, infatti, che dal 1983, anno in cui l'aiuto è stato accordato, al 1985, la Deufil ha *raddoppiato* tanto la sua capacità produttiva (da tremila a seimila tonnellate) quanto la sua quota nelle capacità produttive della Comunità. L'investimento realizzato le ha permesso così, nello stesso periodo, di *raddoppiare*, in media, la sua quota di mercato, che è passata, per il poliammide, dall'1,3% al 2,89% e, per il polipropilene, dall'1,09% al 2,03% della produzione comunitaria di tali prodotti. Su un mercato con una struttura di tipo atomistico, un aumento del 100% della quota detenuta dalla Deufil rap-

presenta un rafforzamento incontestabile della sua posizione concorrenziale.

Questo miglioramento non deriva dal funzionamento normale del mercato, il cui carattere strutturalmente depresso ha, al contrario, indotto alcuni produttori a prendere l'iniziativa di ridurre le proprie capacità produttive. Infatti, lungi dal sostenere un tentativo di adeguamento dell'impresa, l'aiuto controverso, riducendo i suoi costi di investimento, le ha permesso di sottrarsi artificialmente alle condizioni economiche del mercato interessato.

La Deufil ha fatto sì riferimento ai contributi pubblici di cui avrebbero beneficiato alcune delle sue concorrenti. Tuttavia, non è stata fornita la prova della loro esistenza. Inoltre, anche a volerne supporre l'esattezza, questo argomento non può dimostrare la compatibilità con il mercato comune dell'aiuto che le è stato attribuito. Infine, va osservato che, contrariamente alle asserzioni della Deufil, tali interventi non sarebbero al riparo dall'azione della Commissione, come dimostra la fattispecie che ha dato luogo alla vostra decisione Belgio/Commissione<sup>2</sup>.

Falsando il libero gioco della concorrenza tra produttori distribuiti nei vari Stati della Comunità, l'aiuto accettato dalla Deufil non ha potuto mancare di incidere sugli scambi comunitari dei prodotti interessati, in quanto essi rappresentano, come ha sottolineato la Commissione nella decisione impugnata, il 66% della produzione comunitaria di poliammide ed il 39% di quella di poli-propilene.

In quanto rafforza artificialmente la posizione della Deufil rispetto agli altri produttori, concorrenti negli scambi intracomuni-

tari, l'aiuto controverso va quindi ritenuto incompatibile con il mercato comune<sup>3</sup>.

## II — Sul beneficio delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3

6. Secondo la ricorrente, l'aiuto di cui è causa, conformemente all'art. 92, n. 3, lett. a) e c), va considerato compatibile con il mercato comune in quanto esso è destinato a favorire lo sviluppo economico dell'area occupazionale di Bergkamen, dove essa è stabilita.

Tale bacino minerario sarebbe, infatti, caratterizzato da un livello di vita nettamente più basso e da un tasso di disoccupazione più elevato della media nazionale, e non sarebbe prevedibile a medio termine alcuna prospettiva di sensibile miglioramento. Ora, la creazione di un nuovo impianto avrebbe permesso non solo di stabilizzare i posti di lavoro esistenti, ma anche e soprattutto di crearne dei nuovi e, con ciò stesso, di immettere nuovi redditi nell'economia regionale.

I motivi che conducono la Commissione a confutare questa analisi non sembrano seriamente contestabili.

7. Per l'applicazione di ognuna delle deroghe contemplate all'art. 92, n. 3, la Commissione deve vedersi riconosciuto un potere di valutazione particolarmente ampio.

Sulla base dei dati economici o sociali, sia comunitari che nazionali o regionali, ad essa spetta infatti non soltanto determinare se l'aiuto, rispetto all'obiettivo che esso persegue, sia di natura tale da produrre l'effetto voluto, nella fattispecie quello di favorire lo sviluppo economico regionale, ma anche verificare se tale finalità può venir perseguita,

2 — Sentenza 10 luglio 1986, causa 40/85, Racc. 1986, pag. 2321.

3 — Causa 730/79, Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 della motivazione.

tenuto conto delle esigenze proprie dell'interesse comune<sup>4</sup>.

La Commissione è dunque indotta a procedere, nell'esercizio del suo potere discrezionale, a

« valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi *in un contesto comunitario* »<sup>5</sup>.

Così, per l'applicazione della deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. a), il tenore di vita anormalmente basso e la grave sottoccupazione di una regione sono determinanti

« non in riferimento al livello medio nazionale (...), bensì in relazione al livello comunitario »<sup>6</sup>.

Tale è precisamente l'iter seguito nella fattispecie dalla Commissione. Pur constatando la precarietà della situazione economica del bacino di Bergkamen in rapporto alla media nazionale, essa ha ritenuto che questa non potesse giustificare l'attribuzione dell'aiuto controverso in quanto il tenore di vita ed il tasso di disoccupazione erano più favorevoli della media comunitaria, fatto non contestato dalla ricorrente. Pur potendosi deplorare che la Commissione non abbia fornito alcun dato numerico in proposito, non si può ritenere ch'essa abbia ecceduto la sua ampia discrezionalità giudicando che la situazione economica locale non rivestisse un carattere di eccezionale gravità, tale che l'aiuto potesse qualificarsi compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a).

4 — Causa 730/79, già citata, punti 17 e 18 della motivazione.

5 — Causa 730/79, già citata, punto 24 della motivazione (il corsivo è mio).

6 — Causa 730/79, già citata, punto 25 della motivazione.

Così come la precedente, non pare possa applicarsi la deroga contemplata alla lett. a) della stessa disposizione. Risulta dai dati sulla produzione forniti dalla Deufil che l'investimento realizzato si è tradotto in un raddoppio della sua capacità produttiva, utilizzata essenzialmente per la fabbricazione di poliammide, che ha costituito più del 70% della sua produzione del 1985. Contrariamente alle reiterate asserzioni della ricorrente, non si è quindi avuta né riconversione reale né ristrutturazione tale da condurre ad una diminuzione delle capacità produttive. In realtà, l'investimento ha permesso semplicemente, come ha esattamente rilevato la Commissione, l'ammodernamento delle attrezzature dell'impresa, con l'acquisto di un nuovo impianto capace di produrre, alternativamente, i due tipi di fibre, secondo l'andamento della domanda sul mercato. Ora, questa decisione di investimento dev'essere valutata alla luce della ristrutturazione intrapresa da produttori concorrenti, che è stata accompagnata da una riduzione massiccia dei posti di lavoro. Ne ho già sottolineato gli effetti anticoncorrenziali. Con la Commissione, ritengo che tale congiuntura ha svolto un ruolo determinante nella politica di ristrutturazione della Deufil.

Così ridefinita, l'operazione di investimento appare, tenuto conto delle condizioni del mercato, in contraddizione diretta con l'interesse comune. Esso, come risulta sia dalla politica condotta dalla Commissione sia dall'azione intrapresa da alcuni produttori al fine di consentire il riequilibrio della produzione e del consumo di fibre sintetiche nella Comunità, impone, se non la riduzione, almeno la stabilizzazione delle capacità produttive, ma certamente non il loro incremento. In un contesto di eccedenza di pro-

duzione strutturale, un tale investimento riveste carattere eminentemente congiunturale. Esso non pare assolutamente in grado di garantire in modo durevole la redditività dell'impresa. La regione ricaverebbe quindi da un provvedimento che si pone controcorrente rispetto all'interesse comunitario un vantaggio meramente aleatorio per il suo sviluppo, anche per quanto concerne i posti di lavoro creati.

Rifiutando il beneficio delle deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. a) e c), alla ricorrente, la Commissione non ha quindi ecceduto i limiti del potere discrezionale da essa esercitato per la sua applicazione.

### III — Sul legittimo affidamento

8. La Deufil sostiene che, se dovesse esser mantenuta in essere la decisione impugnata, la sua applicazione, obbligando lo Stato membro ad ottenere il rimborso dell'aiuto indebito, si porrebbe in contrasto col principio del legittimo affidamento. Infatti, le autorità tedesche, in base alle norme della legge di procedura amministrativa del Land Renania settentrionale — Westfalia che disciplinano la procedura di ripetizione dell'indebito, si vedrebbero impossibilitate a procedere al recupero della somma versata, in quanto la ricorrente avrebbe potuto far pieno affidamento sul carattere definitivo della decisione nazionale di concessione.

Come si vede, questo mezzo è diretto, non contro la decisione della Commissione stessa, ma contro il provvedimento che le autorità tedesche sarebbero indotte a prendere in applicazione della sentenza della Corte che ne confermasse la legittimità. Di per se stesso, quest'ultimo mezzo non mira quindi a dimostrare la fondatezza dell'aiuto concesso. Nell'ambito del presente ricorso, esso è dunque inoperante.

Le mie osservazioni potrebbero concludersi qui. Ad ogni buon conto, ritengo tuttavia di dover ricordare che

« il diritto comunitario non osta a che una legislazione nazionale prenda in considerazione, per escludere la ripetizione d'aiuti indebitamente versati, criteri del tipo della tutela del legittimo affidamento (...) »

qualora le stesse norme procedurali siano applicate alla ripetizione delle prestazioni economiche prettamente nazionali e

« l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione »<sup>7</sup>.

Stando così le cose, spetterebbe, eventualmente, al giudice nazionale conciliare l'interesse della Comunità con il principio di legittimo affidamento.

In ogni caso e senza voler anticipare il giudizio al riguardo, nulla, a prima vista, consente di ritenere che la ricorrente abbia potuto legittimamente attendersi che l'aiuto accordato, tenuto conto dell'interesse generale della Comunità, potesse avere carattere definitivo. Infatti, le autorità tedesche non lo hanno assoggettato alla comunicazione preventiva contemplata all'art. 93, n. 3. Ora (occorre sottolinearlo?) tale formalità essenziale è diretta proprio a prevenire l'erogazione di aiuti illegittimi, in quanto

« lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate »

prima che la Commissione, informata « in tempo utile », si sia definitivamente pronunciata sulla loro compatibilità con l'art. 92.

<sup>7</sup> — Cause riunite da 205 a 215/82, Deutsche Milchkontor, Racc. 1983, pag. 2633, punto 33 della motivazione.

Del resto, in quanto produttrice di fibre sintetiche, la Deufil potrebbe difficilmente sostenere di aver ignorato che l'investimento intrapreso, che, come essa sapeva, avrebbe consentito di aumentare la sua capacità produttiva non soltanto per la fabbricazione di polipropilene, prodotto rispetto a cui il « co-

dice degli aiuti » è stato esteso effettivamente solo nel 1985, ma anche di poliammide, contrastava necessariamente con l'interesse comune nel settore delle fibre sintetiche e, più in generale, dell'industria tessile, quale definito dalla Commissione già nel 1977.

Concludo, pertanto, per il rigetto del ricorso con la condanna della ricorrente al pagamento delle spese giudiziali.