

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

F. G. JACOBS

presentate il 4 ottobre 1989*

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

del personale occupato in quest'industria, sono stati soppressi tra il 1975 ed il 1985.

1. In questa causa la Repubblica francese chiede l'annullamento della decisione della Commissione 15 luglio 1987 n. 87/585/CEE (GU L 352, pag. 42). La Commissione ha deciso che il governo francese, avendo concesso aiuti alla Compagnie Boussac Saint Frères, aveva violato l'art. 93, n. 3, del trattato CEE, che gli aiuti erano incompatibili con l'art. 92 del trattato CEE e dovevano essere in parte restituiti. Il Regno Unito è intervenuto a sostegno delle conclusioni della Commissione, convenuta.

Antefatti

2. Il settore dell'industria tessile nella Comunità europea è un settore delicato e difficile. Esso è eccezionalmente frammentato giacché comporta un gran numero di piccole imprese ed una gran quantità di svariati prodotti. Negli anni '60 e '70, l'accresciuta concorrenza dei paesi con bassi costi di produzione e l'apertura del mercato dei prodotti tessili e dell'abbigliamento hanno causato gravi difficoltà all'industria comunitaria. La Commissione sottolinea nella decisione oggetto della lite che un milione di posti di lavoro, rappresentanti circa il 40%

3. Il gruppo Boussac è stato costituito in larga parte prima della seconda guerra mondiale ed è divenuto nel dopoguerra la più importante impresa francese del settore tessile. Tuttavia non si è ben adeguato all'evolversi della situazione richiamato più sopra e, il 30 maggio 1978, è stato posto in amministrazione controllata. Tramite la sua consociata Saint Frères il gruppo Willot ha rilevato la società Boussac allo scopo di costituire la Boussac Saint Frères. Ma, malgrado gli sforzi di ristrutturazione e la chiusura di settori non redditizi, nel 1981, quasi tutte le società del gruppo sono state poste in amministrazione controllata. Alla fine del 1981 è divenuto chiaro che nessun gruppo industriale o finanziario era disposto a rilevare il gruppo nel suo complesso. Non ritenendosi appropriato lo smantellamento per differenti ragioni, ivi compreso il relativo costo sociale, è entrato in gioco il denaro pubblico. Lo studio Arthur D. Little è stato incaricato di procedere ad un'analisi approfondita ed ha proposto una ristrutturazione. L'istituto per lo sviluppo industriale (in prosieguo: « IDI ») e certi creditori privilegiati (alcune banche) hanno contribuito alla formazione del capitale di una nuova società di gestione, con il compito di sorvegliare le operazioni di quella che sarebbe ormai divenuta la Compagnie Boussac Saint Frères o CBSF (in prosieguo: « Boussac »). Non sono contestati altri considerevoli conferimenti di capitale alla società, in una fase successiva, da parte della società di partecipazione e ristrutturazione industriale (in prosieguo:

* Lingua originale: l'inglese.

« Sopari »), una consociata dell'IDI. Questi due organi sono stati considerati, ai fini della presente causa, come enti statali.

Procedimento

4. Devo riferire le fasi del procedimento in modo alquanto dettagliato poiché tali precisazioni sono essenziali al fine di valutare parecchi aspetti procedurali invocati dalla Francia per chiedere l'annullamento della decisione della Commissione.

5. Sulla scorta di notizie provenienti da fonti diverse dalle autorità francesi, con telex 12 luglio 1983 la Commissione invitava le autorità francesi a fornire informazioni sull'importo e sulla forma degli aiuti previsti per la Boussac nel settore dei prodotti per l'igiene a base di carta. In mancanza di risposta la Commissione inviava un nuovo telex il 22 febbraio 1984. Il 22 marzo 1984 le autorità francesi rispondevano succintamente nel senso che la Boussac prevedeva una nuova unità di produzione per la consociata Peaudouce a Roanne nell'ambito del piano di sviluppo della Boussac, piano globalmente finanziato dalla Sopari, indicata come azionista di maggioranza della Boussac. La risposta concludeva affermando che non era previsto alcun tipo particolare d'intervento dei pubblici poteri per l'investimento di Roanne, il cui costo era dell'ordine di 120 milioni di FF.

6. Con nuovo telex 12 luglio 1984 la Commissione chiedeva che le venisse comunicato un elenco di tutti gli interventi dell'IDI a favore della Boussac dal dicembre 1981, data alla quale, affermava la Commissione, il

Primo ministro francese aveva dato all'IDI istruzioni particolari per il risanamento della Boussac. La Commissione dichiarava altresì di aver appreso che l'IDI aveva deciso di concedere alla Boussac un prestito di 180 milioni di FF a tasso d'interesse ridotto e che tale prestito costituiva un aiuto da notificare alla Commissione sotto forma di progetto, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del trattato. La Commissione rammentava al governo francese che poteva essere richiesta la restituzione di ogni aiuto concesso in violazione del trattato.

7. Con una nuova lettera alquanto laconica 22 agosto 1984 il governo francese informava la Commissione che l'IDI aveva partecipato per un importo di 100,1 milioni di FF (50,1%) alla costituzione del capitale della nuova società Boussac e che tale partecipazione era stata in seguito trasferita alla Sopari, aggiungendo che la Sopari aveva conferito, all'inizio del 1984, 180 milioni di FF e che un nuovo conferimento di 200 milioni di FF era in corso di versamento. Con lettera 3 dicembre 1984 la Commissione informava il governo francese che essa avviava il procedimento previsto all'art. 93, n. 2 del trattato e gli intimava di presentare le sue osservazioni. Nella sua lettera la Commissione sottolineava che, benché il governo avesse fornito certe informazioni con lettera 22 agosto 1984 in risposta a tre telex della Commissione, quest'ultima non aveva ancora ricevuto la notificazione prevista all'art. 93, n. 3, del trattato. Il 4 febbraio 1985 il governo francese rispondeva, di nuovo molto brevemente, menzionando gli interventi precitati, rispettivamente di 100,1, 180 e 200 milioni di FF e segnalando come essi rientrassero nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del trattato.

8. La Commissione chiedeva ulteriori informazioni il 14 marzo 1985 e, non avendo ot-

tenuto risposta, inviava un sollecito il 14 maggio 1985. Il 4 giugno 1985 il governo francese forniva informazioni supplementari che venivano in seguito integrate con lettere 11 ottobre 1985, 5 febbraio e 19 giugno 1986. Tali informazioni consistevano in larga parte di diverse note tecniche intese a dimostrare che gli interventi finanziari facevano parte di un piano di ristrutturazione e sviluppo dell'impresa comportante una riduzione al tempo stesso delle capacità e del personale. Si svolgevano altresì tre riunioni tra i rappresentanti della Commissione ed il governo francese il 18 ottobre 1985, il 14 maggio e il 4 luglio 1986, ed altre informazioni venivano trasmesse alla Commissione con lettera 21 luglio 1986.

9. Dopo che la Commissione aveva presumibilmente fatto sapere con chiarezza che gli argomenti del governo francese non la persuadevano, il ministro francese per l'industria, le poste, le telecomunicazioni ed il turismo scriveva il 10 novembre 1986 al sig. Sutherland, allora commissario in carica per la concorrenza, manifestandogli la propria preoccupazione al riguardo di articoli di stampa secondo i quali una somma importante avrebbe dovuto essere restituita e chiedendogli di riconsiderare il suo punto di vista. Il Sutherland rispondeva con lettera 4 dicembre 1986 dichiarando di non potere accogliere gli argomenti del ministro e che avrebbe raccomandato alla Commissione di adottare una decisione negativa.

10. L'8 dicembre 1986 il primo ministro francese, Chirac, scriveva al presidente della Commissione, Delors, per far notare come persistessero fra le due parti malintesi e divergenze circa gli importi esatti e le finalità degli aiuti versati e per contemplare la possibilità di un nuovo esame che consentisse di

risolvere i problemi. Il 17 dicembre 1986 la Commissione decideva che gli aiuti non erano compatibili col mercato comune, ma decideva anche di proseguire la discussione sull'importo degli aiuti versati, su quello che avrebbe dovuto essere recuperato e sulle modalità di recupero. Diversi nuovi interventi della Commissione, compresa una risposta di Delors a Chirac, non suscitavano un'immediata reazione.

11. Con lettera 19 febbraio 1987 il primo ministro francese designava un « interlocutore », nella persona del sig. Gadonneix, incaricato di esaminare con la Commissione in quale misura le sovvenzioni concesse alla Boussac potevano contenere elementi di aiuto incompatibili con le norme comunitarie. Il 27 marzo ed il 21 maggio 1987 due memorandum redatti dal Gadonneix venivano comunicati alla Commissione. In una lettera d'accompagnamento al primo di tali documenti l'interlocutore attirava in modo particolare l'attenzione su tre elementi di cui la Commissione era invitata a tener conto. Questi elementi erano, in primo luogo, il fatto che occorreva prendere in considerazione l'ampiezza della ristrutturazione e l'entità delle riduzioni di capacità da parte della Boussac, in secondo luogo, che gli interventi dello Stato erano stati accompagnati da investimenti privati considerevoli e, in terzo luogo, che l'impresa versava in una delicata situazione finanziaria che non doveva essere ulteriormente aggravata.

Decisione

12. La Commissione non ne era convinta ed il 15 luglio 1987 emanava la decisione impugnata, rilevando che le misure di cui trattasi

costituivano in effetti aiuti illegittimi. La decisione è complessa ma, partendo dal dispositivo, si può osservare che essa s'incentra su tre provvedimenti o serie di provvedimenti. Si trattava, in primo luogo, dei conferimenti di capitale per 333,1 milioni di FF versati dalla Sopari nel luglio 1982 per ricostituire ed aumentare il capitale della società ed analoghi conferimenti per un importo di 110 milioni di FF nel giugno 1984 e di 190 milioni di FF nel gennaio 1985, vale a dire un totale di 633,1 milioni di FF. In secondo luogo vi erano anticipi della Sopari per un importo di 36,8 milioni di FF concessi nel giugno 1984 e prestiti agevolati per un ammontare di 295 milioni di FF, concessi in più occasioni tra il dicembre 1982 ed il gennaio 1985 cioè un nuovo totale di 331,8 milioni di FF. In terzo luogo la somma di 35 milioni di FF era stata versata all'impresa nel giugno 1983 sotto forma di riduzione degli oneri sociali, in violazione di una precedente decisione della Commissione, la decisione 12 gennaio 1983 n. 83/245/CEE (GU L 137, pag. 24), a proposito della quale la Corte ha dichiarato, nella causa 52/83, Commissione/Repubblica francese (Racc. 1983, pag. 3707), che la Francia aveva omesso di conformarvisi. La Commissione calcolava che, sul totale di 999,9 milioni di FF, il vantaggio economico reale concesso alla Boussac ammontava a 685,86 milioni di FF. Per le ragioni esposte al punto X della decisione la Commissione detraeva dall'importo complessivo degli aiuti le somme versate dalla Boussac per coprire il costo del trasferimento di certi impianti di produzione e delle relative maestranze a società indipendenti che avevano, in seguito, cessato la produzione; tali somme ammontavano a 347,3 milioni di FF. Rimanevano 338,56 milioni di FF che la Boussac avrebbe dovuto restituire.

13. Riflettendo tali constatazioni l'art. 1 della decisione della Commissione è formulato come segue:

« I conferimenti di capitale per 633,1 milioni di FF effettuati dalla Sopari, in seguito a trasferimento da IDI, i prestiti agevolati per 331,8 milioni di FF e le riduzioni degli oneri sociali per 35 milioni di FF concessi in base ai rispettivi regimi di aiuti per il settore tessile e dell'abbigliamento a Boussac Saint Frères, uno dei più importanti fabbricanti nei settori del tessile, dell'abbigliamento e della carta nel periodo 1982-1985, dei quali il governo francese ha informato tardivamente la Commissione con telex del 22 marzo e lettera del 23 agosto 1984, nonché, nel quadro della procedura dell'art. 93, paragrafo 2 del trattato CEE, con lettere del 4 febbraio, 4 giugno, 11 ottobre 1985, 5 febbraio, 19 giugno e 21 luglio 1986, 27 marzo e 21 maggio 1987, sono illegali in quanto sono stati concessi in violazione delle disposizioni dell'art. 93, paragrafo 3, del trattato CEE. Essi sono inoltre incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato. »

L'art. 2 della decisione esige che, dei 685,86 milioni di FF versati, venga restituita una somma totale di 338,56 milioni di FF.

Mezzi dedotti

14. Con ricorso presentato alla Corte il 4 ottobre 1987 la Repubblica francese chiede l'annullamento di questa decisione. Essa deduce quattro serie di mezzi:

in primo luogo invoca un certo numero di argomenti attinenti al procedimento; in secondo luogo ritiene che la decisione abbia trasgredito l'art. 190 del trattato in quanto è fondata, per diversi aspetti, su una motivazione insufficiente; in terzo luogo sostiene che la decisione è, sotto diversi profili, in contrasto con l'art. 92 del trattato; reputa,

infine, che la decisione contravenga al principio di proporzionalità.

15. La Commissione, sostenuta dal Regno Unito, respinge tutti questi mezzi. Li esaminerò uno dopo l'altro, riprendendo ogni volta l'ordine seguito dalla Repubblica francese nell'atto introduttivo.

I — Questioni attinenti al procedimento

16. Inizio allora dai mezzi relativi al procedimento invocati dal governo francese.

La notificazione

17. In effetti il governo francese sostiene innanzitutto che, anche qualora le misure di cui trattasi costituissero aiuti che era tenuto a notificare, ciò che contesta, esso si è comunque conformato agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 93, n. 3. Quest'articolo dispone:

« Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale. »

18. L'art. 93, n. 3, esige dunque che i progetti di aiuto siano comunicati alla Commissione prima di essere realizzati. L'idea avanzata dal governo francese, cioè che si è conformato agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 93, n. 3, non può essere accolta giacché è evidente che la Commissione non è stata previamente informata dagli aiuti concessi. Gli aiuti sono stati erogati tra il 1982 ed il 1985 e la prima indicazione da parte della Francia quanto al fatto stesso della concessione di aiuti compariva nella lettera 22 marzo 1984. Come già indicato questa lettera riguardava l'intervento a favore della consociata Peaudouce della Bous-sac che non è presa in considerazione nella presente causa e non comportava alcun riferimento ai diversi provvedimenti dedotti in lite. La prima indicazione relativa a detti provvedimenti è stata fornita con la lettera 22 agosto 1984, ma nessuna notificazione propriamente detta è stata effettuata a tale data o in seguito e solo grazie alla nota trasmessa alla Commissione il 21 luglio 1986, vale a dire più di diciotto mesi dopo che quest'ultima aveva avviato il procedimento ex art. 93, n. 2, tutti gli aiuti sono stati ricapitolati in un unico promemoria dettagliato. Stando così le cose ritengo che la Repubblica francese sia manifestamente venuta meno al suo obbligo di informare in anticipo la Commissione della concessione degli aiuti.

19. Quanto all'argomento del governo francese, secondo il quale non spetta alla Commissione stabilire le condizioni di forma della notificazione, poiché queste condizioni possono essere decise solo dal Consiglio in conformità all'art. 94 del trattato, tale argomento non gli è di alcun aiuto, dal momento che ha ommesso, come nella fattispecie, di procedere alla notificazione sotto qualsiasi forma. L'affermazione del governo francese, secondo cui gli orientamenti contenuti nella lettera della Commissione 2 ottobre 1981 sulla forma della notificazione sono da considerarsi indicativi e non precettivi, non è dunque pertinente. In ogni caso,

l'obbligo di comunicare i progetti di aiuto ha un'importanza talmente manifesta per il funzionamento del mercato comune che, in mancanza di qualsiasi regolamento del Consiglio in materia, è evidente che dev'essere rigorosamente rispettato sul piano al tempo stesso del contenuto e della forma, e che è essenziale, come risulta chiaramente dall'istituto della notificazione, che essa mira a porre la Commissione in grado di presentare le sue osservazioni ai sensi dell'art. 93, n. 3, e, all'occorrenza, di avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, prima che sia data attuazione alle misure progettate. Ritengo del pari che, come ha sostenuto il Regno Unito, indicazioni come quelle fornite dalla Commissione nella lettera 2 ottobre 1981 sulle informazioni che le occorrono per poter adempiere il suo compito in forza dell'art. 93, n. 3, costituiscano un elemento di cui occorre tener conto al fine di determinare se uno Stato abbia soddisfatto agli obblighi incombentigli in forza del trattato, avuto riguardo pure all'art. 5.

20. Il governo francese lamenta, in secondo luogo, le lentezze della Commissione. Esso afferma anzitutto che la Commissione non ha rispettato le condizioni poste dalla Corte nella causa 120/73, Lorenz/RF di Germania (Racc. 1973, pag. 1471) e nella causa 84/82, RF di Germania/Commissione (Racc. 1984, pag. 1451). La Corte ha ritenuto che la Commissione è tenuta ad agire per tempo durante la fase preliminare del procedimento previsto all'art. 93, n. 3, e di prendere posizione in un termine ragionevole che la Corte ha valutato in due mesi, alla scadenza del quale lo Stato membro interessato può attuare i progetti di aiuto dandone preavviso alla Commissione. Qualora ritenga, in esito all'esame preliminare, che gli aiuti non sono compatibili col mercato comune, essa è te-

nuta ad avviare senza indugio il procedimento ex art. 93, n. 2. Il governo francese sostiene, nel caso di specie, che la Commissione è stata informata circa le misure di cui è causa sin dal 22 marzo 1984, ma che ha dato avvio al procedimento ex art. 93, n. 2, solo il 3 dicembre 1984. Ciononostante, la lettera 22 marzo 1984 si riferiva, come ho già ricordato, a provvedimenti che non sono in discussione nella fattispecie e le informazioni ulteriori sono state fornite solo dopo che l'aiuto era già stato concesso. Di conseguenza, il governo francese non ha fondati motivi per invocare principi stabiliti dalla Corte riguardo a progetti di aiuto debitamente notificati in via preliminare.

21. La Francia sostiene anche che la decisione della Commissione è viziata dal lungo periodo di tempo che essa ha impiegato, dando origine al legittimo affidamento circa la sua mancanza di opposizione, in via definitiva, agli aiuti. Un lungo periodo di tempo da parte della Commissione può effettivamente far sorgere tale legittimo affidamento (vedasi sentenza 24 novembre 1987, causa 223/85, Rijn-Schelde-Verolme Machinefabrieken en Scheepswerven NV/Commissione, Racc. 1987, pag. 4617). Benché il lasso di tempo intercorso nel caso di specie fosse effettivamente lungo, la ragione è senz'altro imputabile al comportamento delle autorità francesi. Come ho già ricordato la Commissione ha ricevuto alcune informazioni sugli interventi dell'IDI e della Sopari presso la Boussac non prima del 22 agosto 1984. Nel corso del 1985 e di una gran parte del 1986, la Commissione ha incontrato difficoltà per ottenere dati coerenti da parte delle autorità francesi e, come ho rilevato in precedenza, l'importo totale degli aiuti è apparso con chiarezza solo il 21 lu-

glio 1986. La lettera del Sutherland 4 dicembre 1986 che risponde al ministro francese dell'Industria indica chiaramente che, nella sua qualità di membro della Commissione incaricato della concorrenza, aveva l'intenzione di raccomandare alla Commissione d'adottare una decisione negativa in occasione della riunione del 17 dicembre 1986. Risulta dai fatti suesposti che il termine supplementare è risultato dall'insistenza delle stesse autorità francesi e, a mio parere, il governo francese non ha validi motivi per criticare tale termine. Inoltre, persino quando il ministro francese dell'Industria, e poi il Primo ministro, hanno insistito sulla necessità di nuove discussioni e chiarimenti, il presidente della Commissione ha esplicitamente indicato nella lettera 20 gennaio 1987 al Primo ministro che, per quel che riguardava la Commissione, tali discussioni si sarebbero limitate a determinare l'ammontare preciso degli aiuti concessi e le modalità della loro restituzione, piuttosto che a stabilire se gli aiuti fossero o meno illegittimi. In seguito ai due nuovi memorandum dell'interlocutore francese (che hanno necessitato essi stessi una certa insistenza da parte della Commissione), la Commissione ha infine emesso la sua decisione il 15 luglio 1987.

22. Stando così le cose non mi sembra che le lungaggini possano essere imputate alla Commissione quanto alla prima parte del periodo di cui trattasi fino al luglio 1986, poiché essa non era in grado di ottenere informazioni complete e certe sulle operazioni di cui è causa. E quand'anche avesse potuto, dopo questa data, agire più rapidamente e forse pure più energicamente in seguito all'insistenza manifestata dal governo francese, quest'ultimo non ha fondati motivi per criticare a tal riguardo il termine trascorso, e ancor meno per invocare il legittimo affidamento.

Il diritto ad essere sentiti

23. Il governo francese ritiene che i « diritti della difesa » non siano stati rispettati dalla Commissione in quanto essa non ha divulgato le osservazioni ricevute da parte di terzi interessati nell'ambito del procedimento di cui all'art. 93, n. 2. Risulta che la Commissione ha ricevuto osservazioni di quattro Stati membri, sei federazioni ed un'impresa singola. È certo che il diritto ad essere sentiti costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e nella causa 259/85, Repubblica francese/Commissione (Racc. 1987, pag. 4393), la Corte ha affermato, seguendo le precedenti sentenze pronunciate nelle cause 234/84 e 40/85, Regno del Belgio/Commissione (Racc. 1986, pagg. 2263 e 2321), che tale principio esige che lo Stato membro sia posto in grado di far conoscere il suo punto di vista sulle osservazioni presentate da terzi interessati ai sensi dell'art. 93, n. 2, e sulle quali la Commissione intenda fondare la sua decisione. La Corte ha precisato d'altra parte che, qualora lo Stato membro non sia stato posto in grado di commentare tali osservazioni, la Commissione non può prenderle in considerazione nella sua decisione contro tale Stato. Dato che la Corte si è riferita, nella causa 259/85, Repubblica francese/Commissione, a osservazioni « sulle quali la Commissione intenda fondare la sua decisione » (una formulazione leggermente diversa da quella utilizzata nelle citate cause avviate dal Belgio), può esserci spazio per divergenze sulla portata precisa del principio e sulla sua applicazione ai fatti. Difficoltà pratiche come quelle cui la Commissione ha fatto cenno in udienza possono anche sorgere in certi casi se ai terzi fosse impedito di

presentare osservazioni. A mio parere spetta alla Commissione risolvere tali difficoltà giacché ha l'obbligo di rispettare scrupolosamente il procedimento regolare previsto all'art. 93, n. 2, ivi compreso il rispetto dei diritti dello Stato membro interessato; alla stessa stregua gli Stati membri devono attenersi scrupolosamente agli obblighi che loro incombono in forza dell'art. 93, n. 3.

24. Ritengo che, nel caso di specie, la Commissione non abbia osservato il procedimento regolare. Non è tuttavia necessario approfondire tale aspetto, poiché l'irregolarità non comporta a questo punto l'annullamento della decisione della Commissione. La Corte ha chiaramente dichiarato nella citata sentenza Repubblica francese/Commissione, causa 259/85, che, perché siffatta violazione dei diritti della difesa comporti un annullamento, dev'essere accertato che, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento avrebbe potuto portare ad un risultato differente. Nel caso di specie la Commissione ha offerto, a uno stadio avanzato del procedimento, di produrre le osservazioni in questione ed essa le ha effettivamente prodotte in risposta ad una richiesta della Corte. Benché ciò non rimedi evidentemente all'irregolarità, risulta chiaramente dalla lettura di tali osservazioni ch'esse nulla hanno aggiunto a quanto era già a conoscenza della Commissione; per di più, dopo che, finalmente, le osservazioni le erano state trasmesse, il governo francese non ha affatto suggerito ch'esse avrebbero potuto modificare il risultato del procedimento. Sarebbe stato comunque difficile difendere tale tesi tenuto conto delle consultazioni assai frequenti e prolungate che sono intercorse tra la Commissione e le autorità francesi nelle fasi più avanzate del procedimento. Non mi sembra dunque che la decisione della Commissione debba essere annullata per questo motivo.

Le conseguenze del difetto di notificazione

25. L'ultimo motivo relativo al procedimento invocato dal governo francese riguarda le conseguenze della mancata notificazione di un progetto di aiuti. Il problema sollevato è quello dell'estensione dei poteri di cui la Commissione dispone allorché uno Stato membro venga meno al suo obbligo di notificare un progetto di aiuti conformemente all'art. 93, n. 3, del trattato. Quest'argomento è stato evocato in modo esauriente nelle conclusioni che l'avvocato generale Tesouro ha presentato nella causa 142/87, Regno del Belgio/Commissione. Limiterò la discussione alla soluzione necessaria nella presente fattispecie. Il problema è il seguente. La Commissione ha affermato, nel dispositivo della decisione, che le misure di cui è causa « sono illegali in quanto sono state concesse in violazione delle disposizioni dell'art. 93, paragrafo 3, del trattato CEE ». La Commissione ha proseguito rilevando, apparentemente in via subordinata, che tali procedimenti sono del pari incompatibili col mercato comune ai sensi dell'art. 92. Nella motivazione della decisione (punto III) la Commissione ha dichiarato quanto segue:

« Tutti i suddetti aiuti avrebbero pertanto dovuto essere notificati alla Commissione conformemente all'art. 93, paragrafo 3. Poiché il governo francese aveva ommesso di notificare in precedenza gli aiuti in parola, la Commissione non è stata in grado di adottare la sua decisione prima che fosse data esecuzione alle misure in questione. In base al diritto comunitario gli aiuti erano pertanto illeciti sin dal momento della loro erogazione. La situazione causata dal mancato rispetto di tali obblighi è particolarmente grave in quanto gli aiuti sono già stati versati al beneficiario. Inoltre, come confer-

mato dal governo francese, 290 milioni di FF sono stati versati addirittura dopo che il 21 novembre 1984 la Commissione aveva iniziato la procedura formale di esame a norma dell'art. 93, paragrafo 2, del trattato. Nel caso di specie tutti gli aiuti vanno considerati illegali in base al diritto comunitario. A questo proposito va ricordato che, in considerazione del carattere imperativo e di ordine pubblico delle norme di procedura stabilite all'art. 93, paragrafo 3, di cui la Corte ha riconosciuto la diretta applicabilità nella sentenza emessa il 19 giugno 1973 (causa 77/72), non è possibile sanare *a posteriori* l'illegalità degli aiuti in questione. Di più, tali aiuti sono incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del trattato.

Inoltre nei casi di incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, la Commissione può avvalersi di una possibilità offertagli da una sentenza della Corte di giustizia emessa il 12 luglio 1973 nella causa 70/72, confermata dalla sentenza del 24 febbraio 1987 nella causa 310/85, e imporre agli Stati membri di chiedere la restituzione dell'importo degli aiuti concessi illegalmente. »

26. Nell'atto introduttivo il governo francese comprende la motivazione della Commissione come segue. L'inosservanza delle norme del procedimento previsto all'art. 93, n. 3, del trattato rende gli interventi di cui è causa illegittimi « per se » ed in maniera definitiva, di modo che essi non possano più essere regolarizzati. L'illegittimità per vizio di forma rende, di conseguenza, privo di oggetto ogni esame sul merito e giustifica in quanto tale la sanzione della restituzione.

27. Il governo francese contesta che le misure di cui trattasi possano essere conside-

rate illegittime per l'inosservanza delle norme procedurali. Sostiene altresì che la motivazione della Commissione è illogica: benché essa abbia affermato che un esame del merito non era necessario in ragione dell'illegittimità « per se » degli aiuti, la Commissione ha, di fatto, effettuato detto esame. La Commissione viola, inoltre, i principi della parità di trattamento e della tutela del legittimo affidamento sollevando il problema dell'illegittimità « per se » rispetto ad una violazione delle norme del procedimento che ha avuto luogo quattro o cinque anni prima. Secondo il governo francese risulta dall'economia dell'art. 92, nn. 2 e 3, nonché dalla giurisprudenza della Corte, che la Commissione ha il dovere di procedere a un esame del merito prima di dichiarare che determinati aiuti sono illegittimi. Aggiunge nella replica che il fatto di non procedere ad un tale esame potrebbe condurre al rigetto per semplici motivi di forma di aiuti perfettamente ammissibili.

28. Occorre osservare che il punto di vista del governo francese sulla motivazione della Commissione non corrisponde esattamente a quanto effettivamente esposto nella decisione: in particolare, dal paragrafo finale del brano, citato più sopra, della decisione risulta che la Commissione non invoca a fondamento della restituzione la violazione dell'art. 93, n. 3, bensì l'asserita incompatibilità degli aiuti col mercato comune.

29. Nondimeno la motivazione della Commissione, come risulta dalle sue difese orali nella presente causa, si avvicina molto alla versione fornita dal governo francese. Nel controricorso la Commissione sostiene che la violazione delle norme procedurali è totalmente distinta da quella delle norme so-

stanziali e costituisce un motivo autonomo d'illegittimità, una forma d'illegittimità « per se » che, come ha ugualmente affermato motivando la sua decisione, non può essere regolarizzata a posteriori. Nel caso di specie la Commissione sembra considerare che in un caso del genere essa, e di conseguenza la Corte, *non può* esaminare la compatibilità degli aiuti. Infatti la Commissione sottolinea di ritenere importante che la Corte tragga tutte le conseguenze della violazione delle norme del procedimento senza passare all'esame del merito. Questa impostazione (di cui la Commissione ammette la novità) si tradurrebbe, a suo parere, in notevoli economie di lavoro e di tempo a livello del procedimento d'indagine sugli aiuti a norma dell'art. 93, n. 2. Essa dissuaderebbe altresì gli Stati membri dal sottrarsi all'obbligo di notificare i progetti d'aiuto e di « contribuer a résoudre i problemi connessi al recupero degli aiuti ».

30. Col suo intervento il Regno Unito contesta il punto di vista della Commissione secondo il quale una violazione delle norme del procedimento di cui all'art. 93, n. 3, comporterebbe l'illegittimità « per se » degli aiuti. Esso sostiene che la giurisprudenza della Corte relativa all'efficacia diretta dell'art. 93, n. 3, ultima frase, è perfettamente compatibile con la tesi secondo cui la mancata notificazione di aiuti da parte di uno Stato membro non libera la Commissione dall'obbligo di dichiarare che essi sono vietati dall'art. 92. Inoltre la tesi secondo cui determinati aiuti sono illegittimi semplicemente a causa d'un difetto di notificazione è contraria alla lettera ed alla finalità dell'art. 93 e potrebbe condurre alla condanna di uno Stato membro ogni qualvolta non abbia proceduto alla notificazione, quale che sia la natura degli asseriti aiuti e persino allorché la mancanza di notificazione sia il risultato di un'omissione in buona fede. Il Regno Unito ritiene parimenti irrilevante che la

Corte risolve tale problema nel caso di specie, poiché i pagamenti sono di entità tali che la Corte può facilmente determinare se siano atti ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed accertare al tempo stesso se la Commissione disponesse d'informazioni sufficienti per concludere che i conferimenti di capitali costituivano aiuti incompatibili col mercato comune.

31. Per seducente che sia, l'affermazione del Regno Unito secondo cui non è necessario che la Corte risolva il problema sollevato dalla Repubblica francese non mi sembra accettabile. La decisione della Commissione impugnata nel caso di specie era fondata in via principale, stando all'art. 1, sulla violazione delle disposizioni di cui all'art. 93, n. 3 del trattato. Se gli argomenti dedotti su questo punto dal governo francese sono pertinenti, la decisione della Commissione dev'essere annullata perlomeno a tal riguardo. Inoltre, tenuto conto dell'importanza che il problema dell'illegittimità « per se » e le sue implicazioni ha avuto nei dibattiti innanzi alla Corte e segnatamente in udienza, devo, in ogni caso prender posizione.

32. Prima di farlo vorrei ricordare che, sebbene l'art. 93 non autorizzi, prima facie, la Commissione ad avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, allorché determinati aiuti non siano stati notificati, la Corte ha dichiarato nella causa 173/73, Italia/Commissione (Racc. 1974, pag. 709), che la Commissione disponeva di tale potere. Tuttavia la Corte ha anche dichiarato che, in tal caso, la Commissione non era tenuta a seguire in ogni punto il procedimento di cui all'art. 93, n. 2: in particolare l'imposizione di un termine per conformarsi alla decisione adottata

è superflua. La Corte ha ritenuto (punto 14 della motivazione) che un'interpretazione dell'art. 93 nel senso che un nuovo aiuto istituito in violazione dell'art. 93, n. 2, ivi compresa la fissazione obbligatoria di un termine era

della sentenza si possono trarre ugualmente utili informazioni quanto all'esame del problema di cui qui si tratta, cioè se una declaratoria d'illegittimità in forza dell'art. 93, n. 2, possa essere fondata su una violazione dell'art. 93, n. 3.

« inammissibile, in quanto essa giunge a negare la forza vincolante delle disposizioni contenute nel n. 3 e addirittura a favorire l'inosservanza di questa norma ».

La Corte ha aggiunto (punto 16 della motivazione):

« La ratio » dell'articolo in esame implica invece che la Commissione, qualora constati che un aiuto è stato istituito o modificato senza tener conto di quanto prescritto dal n. 3, può decidere — fra l'altro, se ritenga che l'aiuto non è compatibile col mercato comune ai sensi dell'art. 92 — che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo, senza essere tenuta ad impartire alcun termine, e fatta salva la facoltà di adire la Corte, se lo Stato di cui trattasi non ottempererà alla decisione con la dovuta diligenza.

Nell'ipotesi considerata i mezzi d'azione della Commissione non possono essere limitati al ricorso al più complesso procedimento di cui all'art. 169 ».

33. La questione risolta nella causa 173/73 era se la Commissione potesse, di fatto, servirsi del procedimento previsto all'art. 93, n. 2 e, in caso affermativo, con quali modificazioni, quando determinati aiuti non sono stati notificati. Ma dai brani citati più sopra

34. È evidente che l'art. 93, n. 2, non attribuisce esplicitamente tale potere. Secondo il suo dettato esso consente alla Commissione di sanzionare aiuti a causa della loro incompatibilità col mercato comune, ma non per violazione dell'art. 93, n. 3. Il problema dev'essere tuttavia esaminato, come la Corte ha fatto notare nella citata causa 173/73, alla luce dell'economia e delle finalità dell'art. 93 e specialmente dei nn. 2 e 3. L'art. 93, n. 2, istituisce un procedimento di esame preliminare da parte della Commissione dei progetti di aiuto allo scopo di preavvisare l'istituzione circa aiuti incompatibili col mercato comune. A tal fine l'art. 93, n. 3, esige che gli Stati membri notifichino alla Commissione i progetti di nuovi aiuti e non passino alla loro realizzazione finché la Commissione non li abbia approvati. Sarebbe incompatibile con questo sistema e queste finalità che uno Stato membro possa ignorare gli obblighi indicati all'art. 93, n. 3, senza esporsi ad una sanzione.

35. Inoltre è già evidente che i poteri della Commissione in forza dell'art. 93, n. 2, non possono essere ricondotti alla formulazione letterale di tale articolo. Per esempio, le disposizioni dell'art. 93, n. 2, che autorizzano la Commissione a decidere in merito alla soppressione o modifica degli aiuti, paiono riguardare unicamente gli aiuti esistenti, ma i poteri della Commissione di agire in forza di tale disposizione riguardo ai progetti di aiuto non sono in discussione. Come la Corte l'ha espressamente riconosciuto nella causa 173/73, Italia/Commissione, il dettato dell'art. 93, n. 2 non deve più intendersi letteralmente per quanto riguarda gli aiuti

attuati senza notifica, giacché, come affermato dalla Corte, la Commissione non è tenuta a fissare un termine per l'esecuzione della sua decisione. Inoltre la lettera dell'art. 93, n. 2, non attribuisce, evidentemente, alla Commissione il potere di ordinare la restituzione di aiuti, potere che la Corte ha nondimeno riconosciuto. Tutte le considerazioni precedenti fanno pensare, perlomeno, che i poteri della Commissione, in forza dell'art. 93, n. 2, non possano essere interpretati restrittivamente.

chiarato al punto 8 della motivazione della citata sentenza 120/73, Lorenz:

« essa perciò investe qualsiasi regime di aiuti posto in essere senza preventiva notifica alla Commissione, e, in caso di avvenuta notifica, tale efficacia esercita i suoi effetti durante la fase preliminare e, se la Commissione promuove il procedimento contraddittorio, non viene meno finché non sia emanata la decisione finale ».

36. L'argomento che gli obblighi imposti agli Stati membri dell'art. 93, n. 3, sono solo d'indole procedurale, e che nessun divieto di ordine sostanziale può esserne dedotto, dev'essere parimenti respinto. In via preliminare si può ricordare che l'art. 92, n. 1, si applica ad ogni aiuto rientrante nella categoria alla quale tale disposizione si riferisce, « salvo deroghe contemplate dal presente trattato ». Si può altresì affermare che aiuti erogati in violazione dell'art. 93, n. 3, non sono stati concessi « come previsto dal trattato » e sono dunque vietati dall'art. 92, n. 1, in quanto incompatibili col mercato comune per questa sola ragione.

Ne consegue, a mio parere, che nell'ipotesi di trasgressione del divieto, sia perché nuovi aiuti sono erogati senza essere stati notificati, sia perché gli aiuti notificati sono erogati prima di essere stati approvati dalla Commissione, i giudici nazionali hanno l'obbligo, qualora aditi da una parte interessata, di applicare il divieto. Mi par chiaro che, applicandolo, essi non sono ridotti nello spazio proprio a decisioni di procedura, consistenti nel blocco provvisorio dell'erogazione degli aiuti. Al contrario, essi hanno l'obbligo di decidere che ogni intervento già effettuato in violazione dell'ultima frase dell'art. 93 è illegittimo e di adottare tutti i provvedimenti di regolarizzazione appropriati e possibili, ivi compreso il rimborso dei conferimenti già versati. Solo in questo modo essi possono soddisfare all'esigenza di fornire un mezzo d'impugnazione efficace, esigenza inerente alla nozione di diritto che può essere invocato direttamente.

37. Ma altre considerazioni di portata più ampia soccorrono a rafforzare la conclusione secondo la quale l'inadempimento di uno Stato membro agli obblighi incombentigli in forza dell'art. 93, n. 3, può avere conseguenze autonome. A mio parere ciò discende implicitamente, in effetti, dalla giurisprudenza della Corte sull'efficacia diretta dell'ultima frase dell'art. 93, n. 3, che, sebbene non entri direttamente in considerazione nella fattispecie, è giustamente invocato dalla Commissione, anche se non ne ha chiarito il significato. Come la Corte ha di-

38. Se è consentito ai giudici nazionali dichiarare che aiuti erogati senza notifica sono illegittimi a causa della mancanza di notifica, dev'essere, a mio parere, altresì consentito alla Commissione, che assume la responsabilità principale del controllo degli aiuti di stato, decidere che detti aiuti sono illegittimi per questo solo motivo.

39. L'elemento di riflessione essenziale al fine di determinare l'estensione dei poteri della Commissione mi sembra tuttavia risiedere nel principio dell'effetto utile. Questo principio esige un'interpretazione estensiva di tali poteri, vista l'importanza fondamentale delle disposizioni dell'art. 93 per garantire il buon funzionamento del mercato comune, importanza che la Corte ha sottolineato più volte (vedasi per esempio cause riunite 91 e 127/83, Heineken Brouwerijen BV/Inspecteur der Vennootschapsbelasting, punto 20 della motivazione, Racc. 1984, pag. 3435). In udienza, l'agente della Commissione ha sottolineato le difficoltà causate dalle ripetute infrazioni, da parte di certi Stati membri, degli obblighi loro incombenti in forza dell'art. 93, n. 3, del trattato. È evidente che, in casi del genere, la Commissione non può esercitare i poteri conferitele dal trattato all'art. 93, n. 2. Il fatto stesso che il trattato obbliga gli Stati membri a non passare alla realizzazione dei progetti di aiuto finché non siano stati approvati dalla Commissione consente, a mio parere giustamente, di concludere che quando uno stato agisce in maniera illegittima la Commissione deve considerarsi investita dei più ampi poteri.

40. Occorre ricordare che la Corte si è fondata su considerazioni inerenti all'effetto utile nella causa 173/73, Italia/Commissione, dichiarando che la Commissione non è tenuta ad impartire alcun termine nell'ambito del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, relativamente agli aiuti erogati senza esser stati notificati. Un'interpretazione estensiva del trattato, considerata necessaria per garantire l'efficacia di tali disposizioni, è stata ugualmente accolta nel contesto delle norme di attuazione di aiuti statali, in cui la Corte ha ammesso che la Commissione può chiedere ed ottenere un provvedimento provvisorio contro uno Stato membro nell'ambito di procedimenti ex art. 93 o ex art. 169: ve-

dasi le cause 31/77 R e 53/77 R, Commissione/Regno Unito e Regno Unito/Commissione (Racc. 1977, pag. 921) e la causa 61/77 R, Commissione/Irlanda (Racc. 1977, pag. 1411). Nella causa 70/72, Commissione/RF di Germania, punto 20 della motivazione (Racc. 1973, pag. 813), la Corte ha dichiarato inoltre che l'art. 93, n. 3, « implica che la Commissione ha il potere di adottare, se necessario, provvedimenti urgenti e provvisori ». Occorre aggiungere che la Corte ha seguito un'impostazione simile quanto ai procedimenti avviati dalla Commissione ai fini dell'attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE, articoli che figurano nel medesimo capitolo del trattato, intitolato « Regole di concorrenza », al pari degli artt. da 92 a 94 relativi agli aiuti concessi dagli stati: vedasi per esempio causa 792/79 R, Camera Care Ltd/Commissione (Racc. 1980, pag. 119).

41. Benché nel caso di specie la Commissione abbia riunito in una stessa decisione l'accertamento degli atti illegittimi che hanno infranto l'art. 93, n. 3, e generato situazioni incompatibili col mercato comune, le è consentito a mio parere adottare una decisione provvisoria qualora rilevi una violazione dell'art. 93, n. 3, conservando con ciò la possibilità di esaminare in un secondo tempo nel merito il problema della compatibilità degli aiuti col mercato comune.

42. Per queste ragioni la Commissione mi sembra legittimata ad adottare, in forza dell'art. 93, n. 2, una decisione in cui rileva che aiuti erogati senza notifica sono, per questo stesso fatto, illegittimi. Non sono convinto dell'argomento dei governi francese e britannico, secondo cui tale impostazione potrebbe condurre alla condanna di aiuti che, in realtà, non sono incompatibili col mer-

cato comune: questo potenziale problema trova appunto una soluzione nel procedimento di notifica previsto all'art. 93, n. 3. In ogni caso, com'è stato ricordato più sopra, la sostanziale illegittimità di aiuti per inosservanza dei requisiti di cui all'art. 93, n. 3, può già essere invocata davanti ai giudici nazionali, senza che sia necessario stabilire se gli aiuti di cui è causa possano esser ritenuti compatibili col mercato comune in forza di una corretta interpretazione.

43. Quanto alla questione se una dichiarazione d'illegittimità per infrazione all'art. 93, n. 3, possa essa sola costituire il fondamento della restituzione, non pare necessario nel caso di specie che la Corte si pronunci sul punto. Questo perché nella decisione controversa la Commissione non ha invocato tale motivo a fondamento della restituzione. Come ho rilevato più sopra, benché l'argomentazione della Commissione in merito a questo problema non sia scevra d'ambiguità, la sua decisione fonda la necessità della restituzione non sull'illegittimità « per se » degli aiuti, ma sulla loro incompatibilità col mercato comune. Cionondimeno, se fosse necessario statuire su questo punto, condividerei il punto di vista dell'avvocato generale Tesauro nella causa 142/87, Belgio/Commissione, secondo cui la Commissione ha il potere di ordinare la restituzione di aiuti per il solo motivo della violazione dell'art. 93, n. 3.

44. Un'altra questione è se, dopo aver accertato che determinati aiuti sono illegittimi per inosservanza dei requisiti di notifica previsti all'art. 93, n. 3, la Commissione sia

autorizzata a procedere all'esame nel merito degli aiuti ovvero se sia tenuta a farlo. Contrariamente alla posizione adottata nel caso di specie dalla Commissione, ritengo che quest'ultima possa intraprendere l'esame della compatibilità degli aiuti non notificati. In mancanza di qualsiasi disposizione d'attuazione emanata conformemente all'art. 94, si deve ritenere che la Commissione dispone al tempo stesso di ampi poteri e di un massimo di flessibilità nel loro esercizio. La situazione concernente l'art. 93 è differente da quella che risulta dall'art. 85 del trattato, ove le disposizioni d'attuazione nella forma dell'art. 6 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'attuazione degli articoli 85 e 86 del trattato CEE (GU 13, pag. 104), vietano espressamente alla Commissione di concedere un'esenzione ad un accordo che non è stato notificato: vedasi causa 30/78, Distillers/Commissione (Racc. 1980, pag. 2229). A mio parere il trattato non esige che la Commissione intraprenda in ogni caso l'esame della compatibilità di aiuti — ed è il solo punto sul quale mi permetto di essere in disaccordo con le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa Regno del Belgio/Commissione — né le impedisce di farlo qualora ne ricorrano i presupposti. Quando decide se occorra esaminare la compatibilità col mercato comune di aiuti che non sono stati notificati, la Commissione ha la facoltà di prendere in considerazione fattori come la natura della mancanza di notifica, quella degli aiuti e qualsiasi conseguenza che detta mancanza possa già aver comportato, come ad esempio se gli aiuti siano già stati rimborsati. Come sottolineato dall'avvocato generale Tesauro nella causa 142/87, Regno del Belgio/Commissione (punto 12 della motivazione), può talvolta essere importante, nell'interesse generale, accertare se gli aiuti siano, quanto al merito, legittimi o meno. Per quel che riguarda, poi, la tesi della Commissione secondo cui né essa stessa né la Corte possono esaminare la compatibilità di aiuti non notificati, non occorre probabilmente ribadire che, qualora la

Commissione scelga di esaminare la compatibilità degli aiuti, la sua decisione sarà sottoposta al vaglio della Corte, anche se la Commissione ha altresì rilevato che gli aiuti sono illegittimi per violazione dell'art. 93, n. 3.

45. In sintesi, nel caso di specie, la Commissione ha fondato la decisione di illegittimità degli aiuti al tempo stesso sulla violazione dell'art. 93, n. 3, e sull'incompatibilità degli aiuti col mercato comune. Penso che aveva il diritto di farlo. La Commissione ha fondato l'ingiunzione di restituzione sull'ultimo motivo, e ne aveva chiaramente il diritto. Benché la motivazione e gli argomenti esposti dalla Commissione siano per certi aspetti criticabili, essa convince, a mio parere, sui punti essenziali. Sono dunque propenso a respingere la conclusione finale che la Repubblica francese ha presentato riguardo alle questioni di procedura sollevate nel caso di specie.

II — Motivazione della decisione della Commissione

46. Il governo francese sostiene che, sotto diversi profili, la decisione della Commissione è motivata in modo impreciso ed insufficiente.

Quota di mercato ed effetti sugli scambi

47. Il governo francese sostiene anzitutto che la decisione della Commissione comporta affermazioni inesatte sulla quota di mercato dell'impresa e sugli scambi. Critica, segnatamente, il fatto che la Commissione rilevi nella decisione che « tra il 1982 e la fine del 1984, periodo durante il quale gli

aiuti sono stati concessi, le esportazioni di tessili verso gli altri Stati membri sono aumentate del 32% ». Il governo francese si riferisce anche all'affermazione della Commissione secondo cui è esportato il 40% della produzione dell'industria tessile francese e osserva che il volume è solo del 16% per la Boussac, la cui quota sul mercato europeo è d'altronde inferiore allo 0,5%. A mio parere, tali punti concernono meno la pertinenza della motivazione della Commissione che la sua valutazione dell'impatto degli aiuti sugli scambi e sulla concorrenza, problema che è esaminato più avanti (ai punti da 57 a 63).

L'asserita omissione della Commissione d'indicare per quali ragioni la liquidazione dell'impresa sarebbe stata preferibile alla ristrutturazione

48. Il governo francese sostiene, fondandosi su un brano tratto dalla causa 323/82 Intermills/Commissione (Racc. 1984, pag. 3809, in particolare pag. 3832, punto 39 della motivazione), che la Commissione non ha « provato perché il comportamento della ricorrente sul mercato dopo che, grazie alla concessione dell'aiuto, essa aveva dato un nuovo orientamento alla sua produzione, potesse alterare le condizioni degli scambi a tal punto che la scomparsa dell'impresa sarebbe stata preferibile al suo salvataggio ».

49. Il brano della sentenza è tuttavia citato fuori dal suo contesto. Qualora sia letto nel contesto di tutta la parte della sentenza Intermills (punti da 34 a 39 della motivazione) presa in considerazione, appare con chiarezza che il brano riflette le circostanze particolari di quella causa e che non è lecito attribuirgli una portata più ampia. La Corte ha ritenuto nella causa Intermills che la Commissione aveva ommesso di dimostrare perché aiuti sotto forma di partecipazione al

capitale in un'impresa avevano inciso sulle condizioni di concorrenza in misura contraria all'interesse comune in circostanze nelle quali la decisione in lite aveva ammesso l'esistenza di un'operazione di ristrutturazione e ove la Commissione aveva, d'altra parte, ommesso di chiarire perché gli aiuti non potevano esser ritenuti far parte dell'operazione. Nel caso di specie la Commissione ha integralmente esposto ai punti V-VIII della decisione le ragioni per le quali essa ha constatato che non v'era stata una vera ristrutturazione della Boussac. A mio parere non può stabilirsi alcun parallelo con la causa Intermills e tale mezzo dev'essere respinto.

Altre pretese insufficienti della motivazione

50. Non mi sembra neppure che la Commissione abbia limitato la sua valutazione, come sostiene il governo francese, ad un esame automatico della compatibilità degli aiuti con gli orientamenti ch'essa stessa aveva fissato, né che abbia ommesso di tener conto delle riduzioni di organico e di capacità produttive di Boussac. Al contrario, la decisione dimostra che la Commissione ha tenuto presente in modo completo i suoi orientamenti e refutato con precisione le conclusioni del governo concernenti l'asserito calo di produzione.

III — Sul merito

51. La seguente serie di mezzi dedotti dal governo francese solleva questioni di merito.

Se i conferimenti costituissero aiuti

52. In primo luogo, il governo francese asserisce che le somme versate non rappresentavano aiuti ai sensi dell'art. 92 del trattato, sostenendo che il criterio appropriato è stato esposto nella sentenza 234/84, Regno del Belgio/Commissione (Racc. 1986, pag. 2263), in cui la Corte ha dichiarato:

« Nell'ipotesi dell'impresa di cui la quasi totalità del capitale sociale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere (...) »

(...) il socio privato può ragionevolmente conferire il capitale necessario per garantire la sopravvivenza dell'impresa che sia temporaneamente in difficoltà, ma che, eventualmente, previa riorganizzazione, sia in grado di ridivenire redditizia ».

53. Il governo francese sostiene che gli aiuti concessi alla Boussac soddisfacevano a questo criterio. Essi rispondevano ugualmente al criterio fissato dalla Commissione stessa in un documento relativo alla partecipazione in capitale da parte dei pubblici poteri [SG(84) D 11839] nel senso che quest'ultime dovevano reputarsi autorizzate « in presenza di circostanze che sarebbero accettabili per un investitore privato operante nelle condizioni normali di un'economia di mercato ». In tale contesto il governo francese si riferisce all'analisi effettuata dallo studio Arthur D. Little il quale ha concluso che l'impresa era economicamente vitale e poteva, mediante una ristrutturazione, rag-

giungere un livello di normale redditività entro un termine ragionevole. Esso fa parimenti notare che un programma di ristrutturazione è stato adottato, quindi riesaminato ed aggiornato regolarmente. Il governo francese sostiene inoltre che conferimenti sostanziali sono stati effettuati dal settore privato e che la Commissione li ha ignorati. Nel ricorso esso sostiene infatti, sulla base delle cifre indicate nel memorandum 21 maggio 1987 dell'« interlocutore » Gadonneix, che somme ammontanti a 1401 milioni di FF sono state impegnate sotto forma di conferimenti di capitale, prestiti e aperture di credito a breve termine, di modo che i contributi forniti dal settore privato hanno, di fatto, superato gli importi provenienti dalle risorse pubbliche. Infine il governo francese contesta la decisione della Commissione anche perché omette di menzionare che gli investitori privati, subentrati alla società per un franco simbolico, hanno altresì conferito in seguito, nell'ambito degli accordi di subentro, capitali per un ammontare di 400 milioni di FF.

54. Il governo francese ha evidentemente ragione di rilevare che il criterio pertinente è enunciato nella causa 234/84. Tuttavia, penso convenga anche richiamare l'attenzione sul fatto che, in quella causa, la Corte, dopo il brano già citato, ha proseguito dichiarando che la Commissione era in diritto di ritenere quanto fosse poco verosimile che l'impresa di cui trattavasi potesse procurarsi sul mercato dei capitali privati le somme necessarie per la sua sopravvivenza, tra l'altro perché aveva subito da parecchi anni notevoli perdite e perché i suoi prodotti dovevano essere smerciati su un mercato caratterizzato da capacità in eccedenza. Considerazioni analoghe si applicano evidentemente nel caso di specie.

55. Per quel che riguarda la questione dei conferimenti del settore privato e delle cifre

indicate in dettaglio dal governo francese, occorre riconoscere che questo punto non è stato specificamente richiamato nella decisione della Commissione e che non vi è stato integralmente risposto nel controricorso. All'udienza la questione se i conferimenti di cui è causa siano stati effettivamente finanziati dal settore privato, visti i legami che si suppone esistessero tra le autorità pubbliche francesi e le banche, è stata oggetto di qualche discussione. Tuttavia, ciò che mi sembra decisivo è che risulta chiaramente dallo stesso memorandum del Gadonneix, citato dal governo francese, che i conferimenti supplementari in questione rientrano in un complesso di interventi finanziari aventi per obiettivo il salvataggio della Boussac. È ragionevole, anzi inevitabile, concludere che tali conferimenti — richiamando alla mente la situazione finanziaria disastrosa dell'impresa e la situazione del mercato di cui trattasi — non sarebbero stati trovati in mancanza di una partecipazione diretta finanziata grazie a risorse pubbliche. Sarebbe stato più soddisfacente che la decisione controversa trattasse specificamente della natura e dell'estensione dei contributi del settore privato, ma penso che la decisione abbia validamente concluso che, in sostanza, la Boussac non sarebbe stata in grado di reperire sui mercati privati i capitali necessari alla sua sopravvivenza e che i conferimenti provenienti dalle risorse statali devono essere considerati aiuti.

56. Quanto ai conferimenti degli investitori privati che hanno rilevato la società, non sono stati realizzati, per ammissione dello stesso governo francese, prima della fine del 1985, vale a dire dopo il versamento integrale dei contributi finanziari pubblici oggetto della decisione della Commissione. I conferimenti degli investitori privati sono dunque irrilevanti ai fini della questione se i contributi provenienti dalle risorse statali costituissero aiuti.

Gli effetti sugli scambi e sulla concorrenza

57. Il governo francese sostiene, in secondo luogo, che gli aiuti concessi alla Boussac non rientravano nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 1, poiché non hanno alterato o minacciato di alterare la concorrenza o inciso sugli scambi fra Stati membri.

58. Quanto agli effetti sulla concorrenza, il governo francese sostiene che una soluzione diversa dalla concessione di aiuti alla Boussac avrebbe provocato una distorsione ancor più rilevante della concorrenza: se si fosse ammessa la liquidazione della società, il suo attivo sarebbe stato acquistato da imprese concorrenti a prezzi di gran lunga inferiori al loro valore reale, il che avrebbe contribuito a perpetuare il problema delle capacità eccedenti. Esso afferma altresì che la Commissione non ha dimostrato che la Boussac avesse adottato un comportamento anticoncorrenziale.

59. Non occorre dilungarsi su tali argomenti. Perché si applichi l'art. 92, n. 1, basta semplicemente che aiuti alterino o minaccino di alterare la concorrenza. La circostanza che le alternative, per esempio lasciar fallire l'impresa decotta, avrebbero potuto condurre a distorsioni di concorrenza più gravi della concessione degli aiuti, è sostanzialmente irrilevante. Il comportamento dell'impresa è altresì irrilevante rispetto all'art. 92, n. 1.

60. Per quanto riguarda gli effetti sugli scambi il governo francese sostiene che la Boussac detiene, con lo 0,3%, solo una

quota molto esigua del mercato tessile europeo. Esso sostiene anche che la Commissione ha affermato a torto nella decisione che le esportazioni della Boussac erano aumentate del 32% tra il 1982 ed il 1984: ciò misconosce la circostanza che la crescita del 1984 era dovuta ad un incremento congiunturale della domanda di lino. Il governo francese reputa che la Commissione avrebbe dovuto, invece, prendere in considerazione il periodo 1982-1986, nel corso del quale, afferma, le esportazioni della Boussac verso altri Stati membri sono calate del 33% in valore reale. Esso produce altresì dati da cui risulta, a suo parere, che, durante questo periodo, il mercato nazionale francese di un certo numero di prodotti tessili analoghi a quelli fabbricati dalla Boussac è stato progressivamente invaso dalle esportazioni provenienti da altri Stati membri.

61. La Commissione valuta la quota della Boussac sul mercato comunitario nello 0,38% e rileva che, in un mercato molto frammentato dove persino il produttore più grande possiede solo lo 0,8%, essa non è trascurabile. La Commissione fa parimenti osservare che la quota della Boussac è considerevolmente più alta in certi comparti.

62. Non mi pare che le divergenze tra le parti su questi problemi presentino un'importanza decisiva. Nella causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. 1980, pag. 2671), la Corte ha affermato (al punto 11 della motivazione):

« Allorché un aiuto finanziario concesso dallo stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto ».

63. Nel caso di specie non è contestato che la Boussac è un importante produttore comunitario, il terzo in Francia ed il quinto a livello comunitario. Neppure è in discussione che la Boussac partecipa agli scambi internazionali esportando circa il 16% della sua produzione verso altri Stati membri. D'altra parte non c'è alcun dubbio che l'ammontare degli aiuti concessi alla Boussac è stato di notevole entità e che essi le hanno consentito di ridurre i costi in un momento in cui tutti i produttori comunitari nel settore tessile facevano fronte ad una serie di difficoltà. Stando così le cose mi sembra che la Commissione potesse fondatamente concludere che gli aiuti incidevano sugli scambi fra gli Stati membri e alteravano o minacciavano di alterare la concorrenza. Propongo dunque di respingere il mezzo inerente all'art. 92, n. 1.

Se gli aiuti fossero compatibili col mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3

64. L'art. 92, n. 3, dispone:

« Possono considerarsi compatibili col mercato comune:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- b) (...)
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alte-

rino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse (...)

d) (...)».

65. Nella decisione controversa la Commissione ha rilevato che gli aiuti non rispondevano ai criteri di una deroga in forza dell'art. 92, n. 3, lett. a) o lett. c). Per quel che riguarda l'art. 92, n. 3, lett. a), la Commissione ha notato che il livello di sottoccupazione nelle regioni interessate dagli aiuti non era sufficientemente grave. In ogni caso essa ha sostenuto che gli aiuti erano destinati ad un'impresa determinata, indipendentemente dalla situazione geografica, e pertanto non potevano essere considerati aiuti a carattere regionale. Il governo francese ritiene, al contrario, che gli aiuti sono stati forniti a regioni ove il livello di disoccupazione è considerevolmente più elevato della media nazionale o comunitaria.

66. A tale riguardo la Commissione ha manifestamente ragione. Nella causa 248/84, RF di Germania/Commissione (Racc. 1987, pag. 4013), la Corte ha affermato, al punto 19 della motivazione della sentenza, che:

« (...) l'uso dei termini " anormalmente " e " grave " nella deroga contenuta nella lett. a) dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso ».

Il governo francese sottolinea che in tre delle quattro regioni interessate dagli aiuti, cioè il Nord, il Pas-de-Calais e la Picardie, il tasso di disoccupazione ammontava nel 1986 rispettivamente al 13,5%, al 14,85% e al 12,53%. Orbene, benché questi tassi fos-

sero in effetti un poco più elevati della media comunitaria dell'11,5%, non è possibile affermare che rivelano una situazione « estremamente sfavorevole » rispetto alla Comunità nel suo complesso.

67. Quanto all'art. 92, n. 3, lett. c), la Commissione ha affermato nella decisione che gli aiuti francesi erano conformi agli orientamenti della Commissione che disciplinano gli aiuti all'industria tessile comunitaria, fissati nel 1971 e 1977, nonché ai criteri speciali per gli aiuti all'industria tessile francese posti nel 1983 come condizione per far cadere le obiezioni della Commissione agli aiuti francesi concessi sotto forma di riduzione degli oneri sociali. Secondo la Commissione gli aiuti erogati alla Boussac non hanno rispettato né i criteri del regime comunitario, né quelli del regime speciale francese, segnatamente perché non hanno comportato una vera ristrutturazione dell'impresa. Il concetto di ristrutturazione è stato più ampiamente definito dalla Commissione nel controricorso, nel senso che consiste nella riorganizzazione dalle fondamenta di un'impresa allo scopo di mantenere o ristabilire la sua competitività: ciò si concretizza in trasformazioni di importanza fondamentale nella mano d'opera, nei mezzi e nel processo di produzione, nella capacità produttiva ed in altri aspetti delle attività dell'impresa. Benché la Commissione abbia ammesso che la Boussac aveva subito una riorganizzazione comportante, soprattutto, una riduzione sostanziale dell'organico, essa ha ritenuto che le modifiche non erano andate oltre una semplice modernizzazione o razionalizzazione delle attività dell'impresa.

68. Dal punto di vista della Commissione gli aiuti concessi alla Boussac rappresentano

una misura di salvataggio non rispondente, tuttavia, ai criteri di approvazione degli aiuti per il salvataggio di un'impresa, definiti dalla Commissione nella lettera agli Stati membri 24 gennaio 1979. Infatti gli aiuti non erano destinati a portare un sostegno a breve termine ad un'impresa malata ma potenzialmente competitiva attendendo l'adozione urgente di provvedimenti di ristrutturazione, ma sono stati erogati, al contrario, durante un lungo periodo allo scopo di preservare artificialmente l'esistenza della Boussac senza pretesa alcuna circa una sua fondamentale ristrutturazione. Inoltre la Commissione ha considerato che gli aiuti non ottemperavano alla condizione negativa enunciata all'art. 92, n. 3, lett. c), nel senso che essi hanno alterato le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. In tale contesto la Commissione ha sostenuto che il fatto di mantenere artificialmente la Boussac in attività in un mercato caratterizzato da sovraccapacità e da una concorrenza molto vivace deve aver indebolito la competitività di altri produttori nel settore tessile che erano stati indotti a porre in essere la necessaria riorganizzazione delle loro attività senza fruire di aiuti di stato.

69. Il governo francese, pur non contestando gli orientamenti definiti dalla Commissione, afferma che essi non hanno valore normativo: pertanto la Commissione non dovrebbe applicare gli orientamenti in modo rigido e meccanico, bensì procedere ad un esame concreto dei meriti degli aiuti. In ogni caso gli aiuti elargiti alla Boussac rispondevano ai criteri esposti negli orientamenti e la Commissione ha dunque commesso un errore manifesto omettendo di applicare la deroga. In particolare gli aiuti implicavano una vera ristrutturazione dell'impresa, come dimostrano le riduzioni sostanziali di organico delle capacità e delle linee di produzione. Il governo francese aggiunge che gli aiuti non possono essere considerati

semplicemente misura di salvataggio, poiché sono stati concessi nell'ambito di un piano di ristrutturazione durante un periodo che può ritenersi breve, tenuto conto dell'ampiezza della riorganizzazione.

70. Valutando tali opposti punti di vista conviene anzitutto osservare che, in quanto eccezione al divieto generale di cui all'art. 92, n. 1, la deroga prevista all'art. 92, n. 3, lett. c), dev'essere interpretata ed applicata restrittivamente. Inoltre, come la Corte ha sottolineato nella citata causa Philip Morris, nell'applicazione dell'art. 92, n. 3,

« (...) la Commissione è titolare di un potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario ».

71. Tanto la definizione di orientamenti per la concessione di aiuti a settori determinati dell'industria quanto la valutazione di aiuti individuali alla luce di tali orientamenti devono essere intese come implicanti l'esercizio di un potere discrezionale nel cui ambito la Corte non interverrà, a meno che non sia viziato da errore manifesto o ecceda i limiti di tale potere. La questione centrale dibattuta fra le parti nel contesto dell'art. 92, n. 3, lett. c), è se gli aiuti concessi alla Boussac comportassero una vera ristrutturazione dell'impresa. Trattasi della quintessenza di una questione che implica valutazioni di ordine economico e sociale. Benché esistano diver-

genze tra le parti quanto agli elementi probatori da prendere in considerazione ed al peso che bisogna loro attribuire, non sembra che il governo francese sia pervenuto a dimostrare che la valutazione della Commissione quanto all'ampiezza della riorganizzazione della Boussac fosse viziata da errore manifesto. In ogni caso la precisa definizione del grado di riorganizzazione sembra un poco accademica. Il fatto è che, nel 1980, l'industria tessile comunitaria era contrassegnata da sovraccapacità considerevoli e tutte le imprese del settore tessile sono state indotte ad interrogarsi sul loro avvenire. Nel 1981 la Boussac Saint Frères si trovava in amministrazione controllata con debiti enormi. Nel 1986 la società che le è subentrata, la Boussac, presentava un leggero utile, e risultati migliori erano attesi per il 1987. Nel frattempo somme considerevoli di denaro pubblico erano state messe a disposizione della Boussac. Stando così le cose il governo francese ha il pesante onere di provare che gli aiuti concessi non costituivano principalmente aiuti di salvataggio, ancorché, beninteso, fossero stati erogati a condizione che il gruppo si ammodernasse. A mio parere tale prova non è stata prodotta.

72. Inoltre, come la Commissione ha dichiarato nella decisione, la concessione alla Boussac di aiuti per un importo considerevole ha permesso all'impresa di ridurre i costi e rafforzare in tale modo la sua posizione rispetto ai concorrenti nella Comunità. Dato che la Boussac era un importante produttore nel settore tessile, esportatore di una quota rilevante della sua produzione verso altri Stati membri e poiché il mercato comunitario era caratterizzato, in quel momento, da capacità in eccedenza e da una vivace concorrenza, mi sembra chiaro che la Commissione non ha oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale rilevando che gli aiuti concessi alla Boussac hanno alterato le

condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

73. Aggiungo che, esaminando il modo in cui la Commissione ha esercitato il suo potere discrezionale, la Corte può prendere in considerazione solo le informazioni di cui disponeva la Commissione allorché ha emesso la decisione controversa. Gli Stati membri hanno dunque interesse ad assicurarsi che tutte le informazioni appropriate siano comunicate alla Commissione in questa fase del procedimento. E, in ogni caso, non è consentito ad uno Stato membro di cercar di produrre alla Corte mezzi di prova sostanzialmente nuovi, come ha fatto il governo francese nel corso del processo.

IV — Principio di proporzionalità

74. Infine la Francia sostiene che la decisione viola il principio generale di proporzionalità. A suo parere la decisione non tiene conto dei costi della ristrutturazione. Inoltre la decisione è sproporzionata rispetto agli obiettivi di razionalizzazione del settore tessile poiché, se il risanamento della Boussac non fosse stato garantito, l'impresa sarebbe fallita con gravi conseguenze non solo per i creditori, ma anche sul piano sociale e regionale, come pure per il mercato del settore tessile in generale. L'iter seguito dal governo francese ha portato a sopprimere capacità eccedenti invece di venderle a vil prezzo, così contribuendo a sovraccapacità.

75. Sono convinto che non vi sia stata nel caso di specie violazione del principio di proporzionalità. La questione se si sia avuta o meno una vera ristrutturazione è già stata esaminata in precedenza. Calcolando l'importo degli aiuti di stato ovvero dell'« equivalente sovvenzione netta », la Commissione ha preso in considerazione le considerevoli somme sborsate per il trasferimento di impianti di produzione che sono ormai chiusi. Inoltre, alla luce specialmente delle osservazioni presentate all'udienza dal Regno Unito, è plausibile che la Commissione abbia sottostimato l'importo reale dell'equivalente sovvenzione a vantaggio del governo francese. In ogni caso non può esservi a mio parere violazione del principio di proporzionalità da parte di una decisione come quella dedotta in lite nel caso di specie, la quale si limita ad esigere la restituzione di aiuti concessi in violazione del trattato e comunque dopo che la Commissione aveva avvertito più volte che ogni aiuto concesso in violazione del trattato avrebbe dovuto essere restituito.

Le spese

76. La Repubblica francese è rimasta soccombente e va pertanto condannata a sostenere le spese della Commissione. Per quel che riguarda le spese del Regno Unito in qualità di interveniente è pacifico che l'interveniente che non rimanga soccombente ha diritto alla rifusione delle sue spese se ne ha fatto domanda. Il Regno Unito ha concluso che la Corte voglia condannare la ricorrente alle spese. Ciò può ragionevolmente essere interpretato nel senso che è stato chiesto alla Corte di condannare la ricorrente alle spese dell'interveniente.

77. Conclusioni

Pertanto, a mio parere, il ricorso va respinto e la Repubblica francese condannata alle spese, comprese quelle del Regno Unito.