

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 102/87*

I — Antefatti e procedimento

1. *Antefatti della controversia*

a) *Il sistema di prestiti del Fonds industriel de modernisation*

Il Fonds industriel de modernisation (Fondo industriale di ammodernamento, nel prosieguo: « FIM ») veniva istituito dal governo francese con decreto del 28 luglio 1983 al fine di contribuire alla modernizzazione dell'industria francese. A tal fine, il FIM concedeva prestiti destinati a sostenere programmi finanziari idonei a contribuire all'innovazione tecnica nell'industria francese. In particolare, erano prese in considerazione le seguenti attività: l'installazione nelle imprese di macchine ed attrezzature a tecnologia avanzata, lo sviluppo dell'automazione negli uffici e delle schede a memoria, la dotazione degli istituti di educazione e di formazione di microordinatori, la messa a punto di autoveicoli con bassissimo consumo di carburante.

La procedura per la concessione dei prestiti del FIM era la seguente: l'impresa trasmetteva un progetto di ammodernamento sia alla banca sia direttamente all'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (Agenzia nazionale per la valorizzazione della ricerca) che dipendeva dal Ministero dell'industria (Anvar). L'Anvar procedeva allo studio tecnico e la banca a quello finanziario. In seguito, il progetto era trasmesso al comitato esecutivo del FIM per l'approva-

zione. In caso di accordo, il FIM trasmetteva il fascicolo alla Caisse de modernisation industrielle (Cassa di ammodernamento industriale: Cami), che registrava a bilancio il prestito da concedere. La Cami avvisava la Caisse des dépôts et consignation (Cassa depositi e prestiti: CDC) che accreditava i fondi presso la banca dell'impresa interessata ed emetteva l'ordine di pagamento. Infine, i fondi erano messi a disposizione del cliente.

I prestiti del FIM erano finanziati con il ricavato dei conti di sviluppo industriale (Codevi), conti privati di risparmio a brevissimo termine che avevano l'obiettivo di consentire alle famiglie francesi di partecipare, per mezzo del loro risparmio, alla progettata ripresa industriale. Gli interessi percepiti dai possessori di Codevi erano fissati dallo Stato ad un livello sensibilmente più basso rispetto a quello di mercato, ma erano esenti dall'imposta sul reddito.

Ai sensi della legge che istituiva i Codevi, le banche attribuivano una parte dei fondi in tal modo raccolti alla CDC. Tale cassa ne trasformava la metà in buoni del tesoro e conservava il resto per trasformarlo in prestiti del FIM. In cambio assegnava alle banche dei titoli di sviluppo industriale al tasso dell'8% e della durata da 5 a 7 anni.

Il tasso dei prestiti del FIM risultava dalla somma del costo dei fondi provenienti dai Codevi, pari all'interesse corrisposto al risparmiatore, di un utile bancario, della copertura delle spese di gestione della Cami, e di un contributo al fondo di garanzia gestito dalla Sofaris.

* Lingua processuale: il francese.

Il FIM veniva soppresso il 1° agosto 1986.

b) *La decisione della Commissione 19 dicembre 1984*

Nel dicembre 1984 la Commissione indirizzava al governo francese una decisione relativa al sistema francese di aiuti alle industrie consistenti in prestiti speciali per gli investimenti, prestiti agevolati alle imprese, prestiti complementari di rifinanziamento e prestiti del FIM (Fonds industriel de modernisation) (GU 1985, L 216, pag. 12).

Per quanto riguarda i prestiti del FIM, la Commissione riteneva che il loro tasso fosse fissato sistematicamente ad un livello inferiore a quello del mercato. Il basso livello di questo tasso d'interesse era possibile in quanto i fondi necessari ai prestiti, provenienti dai Codevi, erano raccolti ad un tasso molto basso, grazie all'esonero fiscale ad essi accordato. Secondo la Commissione, dalla combinazione delle due operazioni risultava in realtà la concessione di una riduzione di interessi a detrimento delle risorse fiscali dello Stato. Conseguentemente, i prestiti del FIM avevano carattere di aiuto statale ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato. Inoltre, un ulteriore elemento di aiuto risultava dal fatto che lo Stato assumeva a proprio carico il margine di rischio per le banche inerente ai prestiti del FIM.

Pur constatando che il sistema di prestiti del FIM costituiva, in quanto tale, un sistema di aiuti, la Commissione riteneva che la compatibilità di questi aiuti con il trattato potesse essere valutata soltanto in casi concreti.

Pertanto, stabiliva che il governo francese le comunicasse i casi concreti « significativi » di aiuti già concessi o da concedere sotto forma di prestiti FIM. La decisione fissava i criteri per determinare quali casi fossero da considerare significativi. Inoltre, nel preambolo della decisione, la Commissione comunicava al governo francese che riteneva illegali gli aiuti già concessi sotto forma di prestiti FIM, prima che essa avesse adottato una decisione finale, e che di essi poteva essere chiesto il rimborso nei casi individuali significativi.

In una nota del 25 febbraio 1985, il governo francese contestava il carattere di aiuto dei prestiti FIM, ma non presentava ricorso contro la decisione. Al contrario, nell'aprile 1985, conformemente alla decisione, indirizzava alla Commissione numerosi fascicoli relativi a imprese che avevano beneficiato dei prestiti FIM, fra cui quello relativo alla Société européenne de brasserie (nel prosieguo: « SEB »).

c) *L'aiuto di cui trattasi*

Nel 1984 la SEB otteneva un prestito FIM di 40 milioni di FF, destinato a finanziare parzialmente un investimento di 181,05 milioni di FF, a un tasso del 9,25%, per una durata di sette anni. Gli investimenti avevano lo scopo di introdurre tecniche innovative nel processo di produzione dell'impresa. Si trattava, in particolare, dell'ammodernamento della sala di mescolamento e dell'installazione di cisterne « out door ».

Il fascicolo della SEB dava luogo alla procedura di cui all'art. 93, n. 2, del trattato, che conduceva alla decisione della Commissione del 14 gennaio 1987, oggetto della presente controversia.

2. *La decisione controversa*

Secondo l'art. 1 della decisione, visti gli elementi di aiuto che essa comporta — per effetto dell'agevolazione in conto interessi di 4,75 punti — ai sensi dell'art. 92, n. 1, del trattato, il prestito FIM è incompatibile con il mercato comune. Inoltre, il prestito è stato concesso in violazione delle disposizioni di cui all'art. 93, n. 3, del trattato. Ai sensi dell'art. 2 della decisione, l'aiuto in questione deve essere oggetto di recupero.

Nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ha chiarito che il prestito era concesso ad un tasso del 9,25%, mentre il tasso di mercato, per un prestito analogo, era del 14%. In tal modo il prestito del FIM consentiva alla SEB di essere sollevata, tramite risorse dello Stato, da una parte del costo dell'investimento che normalmente avrebbe dovuto sostenere.

Secondo il preambolo della decisione, il consumo di birra è in ristagno o in diminuzione nei paesi della Comunità. Il commercio estero tra Stati membri rappresenta circa il 4% di tutte le vendite di birra nella Comunità. In Francia, le vendite rappresentano il 9% circa del totale delle vendite negli Stati membri. La Francia importa dagli Stati membri poco più del 10% del suo fabbisogno; esporta circa l'1,5% della sua produzione verso questi Stati membri. La SEB detiene il 20% circa del mercato francese; inoltre essa è controllata nella misura del 100% da un gruppo francese la cui produzione di birra supera il 50% della produzione francese.

Alla luce della situazione del mercato della birra e della posizione della SEB sul mercato medesimo, la Commissione riteneva che gli aiuti di cui trattasi potessero pregiudicare gli scambi tra Stati membri e falsare la concorrenza. Inoltre, gli aiuti non rientrano in una delle categorie di deroghe di cui all'art. 92, n. 3, del trattato.

3. *Il procedimento*

Il ricorso del governo francese è stato registrato nella cancelleria della Corte il 6 aprile 1987.

La fase scritta del procedimento ha normalmente seguito il suo corso.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La Corte ha tuttavia invitato la Commissione ed il governo francese a rispondere per iscritto ad alcuni quesiti.

II — Conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

- annullare la decisione della Commissione 14 gennaio 1987, relativa ad un prestito FIM a favore di un'impresa produttrice di birra;

— condannare la convenuta alle spese.

tanto il 3% della sua produzione, l'aiuto di cui trattasi non può incidere sugli scambi tra Stati membri.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

La *Commissione* ritiene che la ricorrente confonda la nozione di rilevanza di un aiuto con quella del valore del « mancato lucro fiscale ». I calcoli del governo sono scorretti ed irrilevanti. Bisogna tener conto del vantaggio economico per il beneficiario, piuttosto che dell'impatto del provvedimento sul bilancio statale. Orbene, nella fattispecie, il vantaggio economico che l'impresa trae dalle condizioni vantaggiose del prestito è considerevole, dato che l'agevolazione in conto interessi di cui essa beneficia ammonta a 4,75 punti. La Commissione ricorda che, secondo la sua decisione del 19 dicembre 1984, tutti i casi in cui gli investimenti superano i 9 milioni di ecu (approssimativamente 62 100 000 FF) vanno considerati come casi significativi.

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

1. *Violazione dell'art. 92, n. 1, del trattato*

Il *governo francese* ritiene che non siano realizzate le condizioni di cui all'art. 92, n. 1: il prestito di cui trattasi non può essere considerato come un aiuto incompatibile con il mercato comune. A tal proposito, il governo presenta due argomenti.

Per quanto riguarda l'incidenza sugli scambi tra Stati membri, la *Commissione* osserva che vi è concorrenza tra i prodotti della SEB e quelli analoghi provenienti da altri Stati membri. A tal proposito, essa ricorda che la Francia importa poco più del 10% del suo fabbisogno di birra e che la SEB detiene il 20% circa del mercato francese.

In primo luogo, il ruolo dello Stato nel meccanismo del FIM è molto limitato; il moderato tasso dei prestiti va ricercato in elementi diversi dall'intervento statale. Quest'ultimo consiste soltanto nella rinuncia a proventi fiscali. Se questa rinuncia rappresenta un aiuto, esso è del tutto trascurabile e di rilievo minimo. Il governo francese corrobora questa tesi con numerosi calcoli; in particolare esso ripercuote il « mancato lucro fiscale » sugli importi dell'investimento e del prestito.

Nella replica, la *ricorrente* fa anche valere che, se la SEB avesse utilizzato mezzi di finanziamento commerciale, il tasso d'interesse sarebbe stato al massimo del 13%. Pertanto, la tesi della *Commissione*, che si fonda su un'agevolazione in conto interessi di 4,75 punti, è in ogni caso erronea.

In secondo luogo, il governo francese osserva che, alla luce della rilevanza minima dell'aiuto e del fatto che la SEB esporta sol-

2. *Violazione dell'art. 190 del trattato*

Il *governo francese* ritiene che la decisione contestata non sia sufficientemente motivata. La Commissione non ha menzionato la rilevanza quantitativa delle esportazioni della SEB rispetto ad altri Stati membri, essa non ha fatto riferimento ad una eventuale sovrapproduzione comunitaria di birra; nel preambolo della decisione, essa non ha fornito alcun chiarimento sulla pretesa agevolazione di 4,75 punti. In tal modo, essa non ha consentito alle autorità francesi di comprendere la logica da essa seguita; in particolare, la mancanza di chiarimenti sul tasso dell'agevolazione rende la decisione difficilmente comprensibile.

La *Commissione* sostiene che la motivazione della decisione contestata risponde perfettamente alle esigenze formulate dalla giurisprudenza della Corte. In particolare, dalla motivazione risulta che vi è un importante commercio intracomunitario nel settore della birra, che vi è concorrenza tra i produttori, che il 10% dei prodotti venduti in Francia proviene da altri Stati membri, che le vendite in Francia rappresentano il 9% del totale del consumo nella Comunità (Grecia esclusa), che la SEB detiene il 20% circa del mercato francese e che il consumo era in ristagno o in diminuzione.

Per quanto riguarda l'agevolazione in conto interessi, la Commissione chiarisce che il tasso di cui essa si è servita per il calcolo è quello applicato dal *Crédit national* ai prestiti per impianti, tasso fissato di comune accordo con le autorità francesi come tasso di riferimento nella comunicazione della Commissione relativa ai « principi di coordinamento dei regimi di aiuti a finalità regionale » (GU 1979, C 31, pag. 9). Essa ha quindi utilizzato dati ben conosciuti dalle autorità francesi.

3. *Violazione del principio generale di certezza del diritto*

Il *governo francese* fa valere che il dispositivo della decisione, in particolare l'obbligo di recuperare « l'aiuto in questione », manca di chiarezza. Ciò non gli consente di determinare l'importo effettivo dell'aiuto dichiarato illegittimo che va recuperato. In tal modo, la Commissione ha creato una situazione ambigua incompatibile con il principio di certezza del diritto.

Secondo la *Commissione*, l'obbligo del governo francese è perfettamente chiaro: recuperare l'agevolazione in conto interessi di 4,75 punti. Inoltre, la Commissione fa riferimento ad una lettera del governo francese da cui risulta che esso aveva perfettamente compreso qual era l'elemento di aiuto nel prestito FIM. Infine, la Commissione ricorda la sua decisione del 19 dicembre 1984, in cui essa aveva precisato che il carattere di aiuto statale di un prestito FIM risulta dal fatto che il tasso dei prestiti è fissato sistematicamente ad un livello inferiore a quello del mercato. Essa aggiunge che la decisione controversa richiama espressamente la decisione 19 dicembre 1984.

IV — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

1. *Primo quesito*

Dato che la decisione impugnata nella presente causa potrebbe essere considerata conseguente alla decisione della Commissione del 19 dicembre 1984, la Corte ha invitato le parti ad analizzare i rapporti giuridici tra le due decisioni. Inoltre, la Corte ha domandato se il governo francese abbia o meno accettato i criteri posti dalla decisione

del 1984 non proponendo ricorso contro di essa.

Il *governo francese* ha risposto che risultava dalla decisione del 19 dicembre 1984 che anche gli aiuti che costituiscono casi individuali « significativi » ai sensi di questa decisione non sono necessariamente illegittimi. A tal proposito, fa riferimento in particolare al penultimo considerando della decisione, secondo cui « per consentire alla Commissione di valutare la compatibilità di questi casi individuali con l'art. 92, il governo francese deve comunicarle tali casi entro il 20 febbraio 1985 ». Pertanto, la definizione di casi individuali « significativi » in questa decisione potrebbe avere solo interesse procedurale, al fine della notifica, e non di merito.

Per quanto riguarda la seconda parte del quesito, il governo francese ha osservato che non può contestare la legittimità della decisione del 19 dicembre nella presente controversia, ma che non esclude di far valere altre considerazioni a tal proposito, se la questione fosse validamente posta alla Corte nell'ambito di un'altra causa.

La *Commissione* ha risposto che la decisione del 19 dicembre 1984 costituiva la base giuridica della decisione impugnata ma che, dal punto di vista del diritto procedurale e dei motivi di impugnazione, i due atti sono del tutto autonomi.

La decisione del 1984 fissa in modo definitivo la natura di aiuto di Stato delle agevolazioni in conto interessi dei prestiti FIM e ne determina le modalità di calcolo rispetto ai tassi di mercato; indica che sono compatibili con il trattato gli aiuti di cui trattasi se

non sono importanti e, per quanto riguarda i casi concreti significativi, stabilisce che l'aiuto non può essere concesso senza previa notifica alla Commissione e senza autorizzazione esplicita da parte di quest'ultima. La decisione impugnata concerne un siffatto caso concreto significativo. In particolare, essa ha lo scopo di quantificare l'elemento di aiuto nella fattispecie, di accertare l'illegittimità dell'aiuto per violazione dell'art. 93, n. 3, e dell'art. 92, n. 3, del trattato, e di imporre il recupero dell'aiuto di cui trattasi.

La Commissione ritiene che risulti da queste relazioni tra le due decisioni che il governo francese non può mettere in causa nel presente procedimento gli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano il regime generale dei prestiti FIM. Non essendo stato proposto ricorso contro la decisione del 1984, quello attuale può unicamente mettere in causa gli eventuali errori di valutazione della Commissione in merito all'importo degli interessi agevolati a favore della SEB, alla violazione delle norme procedurali di cui all'art. 93, n. 3, del trattato ed all'analisi del mercato della birra.

2. Secondo quesito

Col secondo quesito, la Corte ha invitato il governo francese a chiarire quali siano esattamente le funzioni e la natura giuridica della CDC, della Cami e della Sofaris.

La risposta del governo francese può essere sintetizzata nel modo seguente:

La CDC, in particolare, ha il compito di raccogliere e di collocare una gran parte del

risparmio defiscalizzato. Essa gestisce questi fondi « in regime di fede pubblica » e sotto la sorveglianza e la garanzia dell'autorità legislativa. Il passivo della CDC è costituito essenzialmente da risorse di risparmio a breve termine, in particolare dai fondi raccolti nelle due reti di casse di risparmio, ossia la Caisse nationale d'épargne e la Caisse d'épargne et de prévoyance. La CDC garantisce la trasformazione di tale risparmio a breve termine in prestiti a lungo termine, destinati principalmente alle collettività locali e al settore degli alloggi sociali. Inoltre, la CDC gestisce importanti compagnie di assicurazione sulla vita, casse pensionistiche, il Crédit local de France e di diversi organismi di recente creazione. Infine, essa costituisce la casa madre di un gruppo di filiali diversificate.

La *Cami* è un istituto di credito specializzato, creato da una convenzione tra lo Stato e la CDC, il cui oggetto sociale è di collocare, gestire e coprire i prestiti del FIM.

La *Sofaris* è stata creata nel 1982 al fine di promuovere una mutualizzazione dei rischi del sistema finanziario per le piccole e medie imprese, per meglio consentire l'accesso di queste ultime alle risorse costituite da fondi propri e da crediti. A tal fine, la *Sofaris* gestisce talune procedure di garanzia, fra cui, sino al 1986, la procedura di garanzia dei prestiti FIM.

T. Koopmans
giudice relatore