RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-225/91 *

I — Antefatti

1. Nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica (GU 1989, C 123, pag. 3, in prosieguo: la «disciplina comunitaria») la Commissione ha definito le norme per la notificazione degli aiuti nel settore e gli orientamenti per la loro valutazione.

A partire da 1° gennaio 1989, tutti gli aiuti concessi dai pubblici poteri, nell'ambito di un regime di aiuti autorizzato, ad un'impresa operante nel settore dell'auto sono soggetti all'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CEE, se il loro costo supera i 12 milioni di ECU.

Gli aiuti di salvataggio e gli aiuti alla ristrutturazione sono autorizzati solo in casi eccezionali. La Commissione è invece favorevole agli aiuti alla formazione professionale connessa agli investimenti, a condizione che tali aiuti non servano solo ad alleggerire i costi che le imprese dovrebbero sopportare in condizioni normali. Gli aiuti al funzionamento sono vietati anche nelle regioni svantaggiate perché producono effetti distorsivi diretti e continuati.

La Commissione è favorevole agli aiuti agli investimenti diretti a colmare l'handicap strutturale delle regioni svantaggiate. Aiuti siffatti vengono in genere concessi automaticamente, secondo modalità approvate previamente, tuttavia la Commissione ne chiede la notifica per mettere a confronto i benefici sul piano dello sviluppo regionale con le conseguenze negative sul settore nel suo complesso.

2. La Repubblica portoghese, a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato, e della disciplina comunitaria, ha notificato alla Commissione con lettera 26 marzo 1991 un progetto di aiuto per il periodo 1991-1995 a favore dell'impresa Newco, fondata a quote uguali dalla Ford Motor Company Inc. (in prosieguo: la «Ford») e dalla Volkswagen AG (in prosieguo: la «VW») per impiantare una fabbrica di vetture monovolume a Setúbal. Tale notifica è stata seguita il 16 aprile da una seconda relativa ad elementi supplementari che «sostituiscono ed integrano il fascicolo».

3. Il costo totale del progetto ammonta a 454 miliardi di escudos (ESC) (2 550 milioni di ECU) di cui 297 miliardi di ESC sono stati considerati investimento che dà diritto ad un aiuto di Stato.

4. L'aiuto notificato, pari complessivamente a 97,44 miliardi di ESC comprende una sovvenzione regionale di 89,1 miliardi di ESC (500 milioni di ECU) erogati nell'ambito del «Sistema de Incentivos de Base Regional»

* Lingua processuale: il francese.

(SIBR), regime portoghesè di aiuti regionali approvato dalla Commissione, e sgravi fiscali per 8,34 miliardi di ESC (47 milioni di ECU), concessi a partire dal 1997.

5. Il progetto prevede inoltre un programma di formazione organizzato dal governo portoghese e dalla Newco, del costo di 36 miliardi di ESC (202 milioni di ECU) finanziato al 90% dal governo portoghese, con il contributo del Fondo sociale europeo, e taluni investimenti per infrastrutture che il governo si è accollato con il contributo dei fondi comunitari. Il governo portoghese ha comunicato alla Commissione alcune informazioni relative a tale programma con lettera 31 maggio 1991.

6. Risulta dagli atti di causa che la produzione dovrebbe cominciare alla fine del 1994 e raggiungere, a partire dal 1996, le 190 000 unità annue vendute dalla Ford e dalla VW in versioni differenziate ed attraverso reti commerciali distinte; il progetto dovrebbe creare direttamente 5 000 posti di lavoro e 7 000 nell'indotto.

7. La Matra, che produce la vettura monovolume «Espace» chiedeva alla Commissione, con lettere 17 giugno 1991 indirizzate ai commissari Bangemann e Millan, di vigilare per impedire le distorsioni alla concorrenza derivanti dal progetto e di aprire un'inchiesta ufficiale che consentisse a tutti gli interessati di manifestare la propria posizione.

8. In data 26 giugno 1991 la Matra depositava un reclamo alla Commissione per violazione degli artt. 92 e seguenti del Trattato da parte del governo portoghese e dell'art. 85 da parte della VW e della Ford.

9. Il 27 giugno 1991 si svolgeva un colloquio tra i responsabili della Commissione e della Matra, nel corso del quale quest'ultima manifestava le sue preoccupazioni e la Commissione spiegava le ragioni della non apertura del procedimento ex art. 93, n. 2.

10. Con decisione 16 luglio 1991 la Commissione informava il governo portoghese di non avere nulla in contrario al progetto di aiuti notificato.

La Commissione ha ritenuto che la realizzazione delle infrastrutture non costituisse un aiuto di Stato, e così pure il programma di formazione che sarebbe indipendente dall'impresa comune e risponderebbe anche ai bisogni di altri produttori di veicoli. L'intensità dell'aiuto sarebbe del 33,5% in termini di equivalente sovvenzione lorda (ESL) e del 27,1% in termini di equivalente sovvenzione netta (ESN) mentre approvando il SIBR la Commissione aveva ammesso per Setúbal aiuti regionali dell'intensità del 75% (ESL) con la possibilità di combinarli con altre provvidenze, come quelle fiscali, fino al 75% (SEN), indipendentemente dal rilievo del progetto.

La Commissione ha riconosciuto la rilevanza del progetto per lo sviluppo di Setúbal. Essa enumera gli handicap strutturali della regione che consisterebbero, in particolare, nella distanza geografica dai mercati principali e nel suo ritardo economico, fattori che provocherebbero costi elevati in materia di trasporti, di stoccaggio, di personale — spesso

espatriato — e di infrastrutture. Gli inconvenienti in termini di costi netti ed il bisogno di un ulteriore incentivo giustificherebbero il livello e l'intensità dell'aiuto proposto, nonostante i risparmi in materia di manodopera e di costruzione.

Per quanto riguarda l'impatto del progetto sul settore delle vetture monovolume, la Commissione rileva un continuo aumento della domanda che dovrebbe raggiungere verso il 1995 le 300 000-400 000 unità annue. Il progetto, pur assegnando alla Ford ed alla VW una porzione considerevole delle capacità comunitarie, non porterebbe, nel prossimo futuro, ad un esubero delle capacità, anche tenendo conto degli altri progetti in via di realizzazione o di studio.

11. In data 17 luglio 1991 la Commissione rispondeva alla lettera della Matra 17 giugno indicando che il progetto preliminare aveva subito sostanziali miglioramenti e che la notifica del governo portoghese, debitamente completata a seguito delle richieste della Commissione, assicurava un equilibrio tra gli interessi regionali delle Comunità e la preoccupazione di evitare distorsioni della concorrenza.

12. In data 30 agosto 1991 la Commissione comunicava alla Matra, per informazione, copia della propria decisione 16 luglio. Per quanto riguarda l'art. 85, la Commissione affermava di ritenere che la collaborazione tra la Ford e la VW potesse godere dell'esenzione di cui al n. 3, ma di avere deciso di iniziare il procedimento di cui all'art. 19, n. 3, del regolamento n. 17/62, per consentire ai terzi interessati di presentare le proprie osservazioni.

II — Fase scritta e conclusioni delle parti

1. Il ricorso della Matra veniva registrato nella cancelleria della Corte in data 6 settembre 1991.

2. Con ordinanza 4 dicembre 1991 il presidente della Corte ha respinto la domanda della Matra per la sospensione dell'esecuzione della decisione oggetto del ricorso d'annullamento (procedimento C-225/91 R, Racc. pag. I-5823).

3. Con ordinanze 8 aprile 1992 sono state ammesse ad intervenire a sostegno della Commissione: la Repubblica portoghese, la Ford of Europe Inc. e la Ford-Werke AG (in prosieguo: la «Ford»), nonché la VW AG.

4. La ricorrente *Matra* ha concluso affinché la Corte:

— dichiari ricevibile il ricorso;

— annulli la decisione 16 luglio 1991 della Commissione ed in generale adotti tutti i provvedimenti che la Corte riterrà utili per la cessazione dell'infrazione alle norme del Trattato di Roma criticata nel prosieguo;

— condanni la convenuta alle spese.

5. La convenuta *Commissione* ha concluso affinché la Corte:

— respinga per infondatezza il ricorso dell'impresa Matra SA avente ad oggetto l'annullamento della decisione 16 luglio 1991 della Commissione riguardante aiuti a favore dell'impresa comune Ford-Volkswagen per la costruzione di veicoli polivalenti a Setúbal;

— condanni la ricorrente alle spese.

6. La *Repubblica portoghese*, interveniente a sostegno della Commissione, ha concluso affinché la Corte:

— dichiari irricevibile il ricorso per carenza di legittimazione all'azione in capo alla ricorrente;

— respinga di conseguenza il presente ricorso;

— cautelativamente, dichiari infondati i motivi addotti dalla ricorrente a sostegno della propria domanda;

— in entrambi i casi, condanni la ricorrente alle spese.

7. La *Ford*, interveniente a sostegno della Commissione, ha concluso affinché la Corte:

— respinga la domanda della Matra di annullare la decisione 16 luglio 1991 della Commissione, relativa all'approvazione dell'aiuto concesso al progetto VUM Ford/VW in Portogallo;

— condanni la Matra alle spese processuali, comprese quelle sopportate delle intervenienti Ford of Europe Inc. e Ford Werke AG.

8. La *VW*, interveniente a sostegno della Commissione, ha concluso affinché la Corte:

— respinga le domande della ricorrente Matra SA;

— condanni la Matra SA a pagare le spese processuali, ed in particolare quelle sostenute dall'interveniente.

9. La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza previa istruzione.

III — Motivi ed argomenti delle parti

A — *Sulla ricevibilità*

1. La *Commissione* convenuta ritiene che la Matra non sia destinataria della decisione ma ammette che questa la riguardi direttamente ed individualmente a motivo della sua posizione sul mercato.

Non vi sarebbe bisogno di verificare se ricorrono tutte le condizioni indicate dalla sentenza 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz (Racc. pag. 391); infatti tale pronuncia riguarderebbe l'ipotesi in cui sia stato aperto il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, e la stretta applicazione di tali condizioni limiterebbe le vie di ricorso delle imprese concorrenti.

2. L'interveniente *Ford* sostiene che la decisione non riguarda direttamente la Matra perché questa si limita a produrre la vettura monovolume «Espace», mentre la sua distribuzione è effettuata dalla Renault, che sopporterebbe pertanto il rischio economico.

3. L'interveniente *Repubblica portoghese* contesta altresì la ricevibilità del ricorso.

La disciplina dell'intervento non vieterebbe ad un interveniente di sollevare un'eccezione di irricevibilità che non sia stata invocata dalla convenuta. La Repubblica portoghese rileva in proposito che l'interveniente dispone di un autonomo interesse, che l'eccezione non pregiudica le conclusioni della Commissione per il rigetto del ricorso, che lo «stato della controversia» dinanzi alla Corte non vieta di sollevare la questione, che l'interveniente non può essere assoggettato alle disposizioni rigorose dell'art. 91 del regolamento di procedura e che la ricorrente conserva la possibilità di replicare ai motivi addotti dall'interveniente. Ad ogni modo le questioni di ricevibilità sarebbero di ordine pubblico e la Corte dovrebbe esaminarle d'ufficio.

La Matra avrebbe torto a ritenersi destinataria della decisione. Le lettere del 17 giugno 1991, anche se non menzionano l'art. 175, costituirebbero un invito all'azione e la Matra avrebbe avuto conoscenza del rigetto della domanda dalla riunione del 27 giugno 1991; accettando tale data si porrebbe peraltro un problema di scadenza dei termini per il ricorso. Le lettere della Commissione del 17 luglio 1991 avrebbero avuto solo la funzione di confermare la decisione di rigetto e la comunicazione della decisione litigiosa alla Matra in data 30 luglio 1991 costituirebbe un semplice atto di cortesia.

La Matra non potrebbe nemmeno sostenere che la decisione la riguarda direttamente ed individualmente. La Repubblica portoghese, richiamandosi alla sentenza Cofaz del 28 gennaio 1986 (citata), sostiene che, nel caso in cui un'impresa non destinataria di una decisione non abbia partecipato al procedimento di cui all'art. 93, n. 3, in particolare perché tale procedimento non ha avuto luogo, non esisterebbe un mezzo giuridico a tutela dei suoi interessi legittimi. La decisione litigiosa riguarderebbe la Matra solo nella sua qualità oggettiva di costruttore di automobili (v. sentenza 2 febbraio 1988,

cause 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy, Racc. pag. 219). Tuttavia il mantenimento di determinate quote di mercato non darebbe luogo ad un interesse legittimo legalmente tutelato. Per valutare gli interessi dei vari interessati sarebbe necessaria la partecipazione al procedimento precontenzioso: anche se tutti gli interessati hanno diritto di essere sentiti nell'ambito di un procedimento e di opporsi alla decisione di non iniziarlo, non tutti potrebbero sostenere, anche se avessero partecipato al procedimento, sostenere che una decisione di approvazione degli aiuti li riguarda direttamente ed individualmente.

4. La ricorrente *Matra* sostiene, in via principale, che la questione della ricevibilità è stata già decisa con l'ordinanza incidentale 4 ottobre 1991.

In subordine, essa sostiene di essere la destinataria della decisione impugnata, in quanto questa respingerebbe il suo reclamo del 26 giugno 1991, la individuerebbe espressamente e le sarebbe stata specificamente indirizzata dalla Commissione.

In ulteriore subordine, la Matra sostiene che la decisione la riguarda individualmente e direttamente (v. sentenza 28 gennaio 1986, Cofaz, citata). Essa avrebbe svolto infatti un ruolo importante nel procedimento preliminare ex art. 93 e l'aiuto litigioso inciderebbe in misura sostanziale sulla sua posizione di mercato. La tesi della Ford, oltre ad essere giuridicamente infondata, si baserebbe su un errore di fatto, in quanto l'impresa comune Newco danneggerebbe la Matra e non la Renault.

B — *Sulla forma e la procedura*

1. La *Matra* adduce due motivi attinenti alla violazione delle forme sostanziali e dei principi generali del diritto comunitario.

2. La *Commissione* contesta la fondatezza di tali motivi.

Sul motivo attinente alla violazione delle forme sostanziali

— La censura dei vizi di forma

1. La *Matra* fa carico alla Commissione di avere commesso una prima irregolarità di procedura sostanziale col non iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, pur in presenza di serie difficoltà di valutazione della compatibilità degli aiuti con il Trattato, ed in particolare con l'art. 92, nonché con gli artt. 85 e 86 (v. sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451). Per quanto riguarda l'art. 92, la Matra sottolinea in particolare la rilevante entità dell'aiuto ed il pericolo di creazione di esuberi di capacità produttiva. La Commissione stessa si porrebbe il problema della compatibilità dell'accordo Ford/VW con gli artt. 85 e 86.

L'iter amministrativo della pratica evidenzierebbe l'esistenza di serie difficoltà: vi sarebbero state trattative bilaterali segrete tra le autorità portoghesi e la Commissione dal 1990; considerata la durata di tali trattative, la procedura di notifica formale sarebbe stata necessariamente semplificata. Le autorità portoghesi avrebbero introdotto rilevanti modifiche al progetto iniziale e l'autorizza-

zione sarebbe stata accompagnata da condizioni riguardanti in particolare l'apertura del programma di formazione ad altri costruttori e l'utilizzazione delle infrastrutture. La richiesta di relazioni annuali proverebbe che la Commissione era preoccupata delle possibili ripercussioni del progetto sul mercato.

La Matra adduce anche elementi fattuali che avrebbero richiesto l'instaurazione di un procedimento, ossia le misure sproporzionate del progetto e dell'aiuto, la sensibilità del settore automobilistico e le riserve della Commissione su altri progetti di minore portata.

La Matra fa carico alla Commissione di un secondo vizio formale, consistente nell'avere autorizzato l'aiuto senza attendere il risultato del procedimento di esenzione ex art. 85, n. 3, per l'accordo Ford/VW. Nella sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione/Italia (Racc. pag. 1533), la Corte avrebbe dichiarato che un procedimento ex artt. 92 e 93 non deve in alcun caso condurre ad un esito contrario ad altre disposizioni del Trattato, e, nel caso, all'art. 95. Tale affermazione sarebbe valida a fortiori per i rapporti tra gli artt. 92 e seguenti e 85 e seguenti. La Corte avrebbe a volte dichiarato che le modalità di un aiuto, in contrasto con disposizioni del Trattato diverse dagli artt. 92 e 93, sono indissolubilmente connesse con l'oggetto dell'aiuto ed avrebbe pertanto applicato solo il procedimento dell'art. 93 (v. sentenza 22 marzo 1977, causa 74/76, Iannelli e Volpi, Racc. pag. 557, e sentenza 25 giugno 1970, causa 47/69, Francia/Commissione, Racc. pag. 487), a volte ammesso il cumulo dei procedimenti (v. sentenza 21 maggio 1980, Commissione/Italia, citata). Quale che sia la linea seguita, la Commissione avrebbe dovuto esaminare tutti i problemi sollevati sotto il profilo del diritto di concorrenza prima di giungere ad una conclusione sia dal punto di vista degli artt. 92 e 93, sia da quello degli artt. 85 e 86. La Commissione avrebbe svuotato di significato il procedimento di esenzione ex art. 85, n. 3, ed in particolare la consultazione dei terzi. La separazione dei due procedimenti condurrebbe peraltro la Commissione ad adottare posizioni contrastanti: nell'ambito del procedimento di esenzione, essa dichiarerebbe che il progetto Newco porterà ad una sana struttura della concorrenza; ma, all'atto di approvare gli aiuti, la Commissione avrebbe affermato che la distorsione della concorrenza creata è conforme agli obiettivi del Trattato.

Condurrebbe a conseguenze false il sillogismo giuridico consistente nella premessa maggiore che l'aiuto può essere erogato solo se l'impresa è in esercizio, nella premessa minore che la messa in esercizio è subordinata all'esenzione, e nella conclusione che l'aiuto può quindi essere erogato solo in caso di esenzione. La premessa maggiore non corrisponderebbe alla realtà: infatti la prima rata di aiuti sarebbe stata versata alla firma del contratto, senza la condizione della realizzazione dell'investimento; gli aiuti in materia di infrastrutture e formazione dovrebbero del pari essere versati in ogni caso. Ad ogni modo il ricorso sarebbe diretto contro la decisione in sé, e non contro il concreto versamento dell'aiuto. Anche la premessa minore sarebbe fallace: infatti il procedimento ex art. 85, n. 3, non avrebbe effetto sospensivo, sarebbe sovente lungo e non si concluderebbe sempre con una decisione esplicita. Per di più le ripercussioni della nullità automatica delle clausole restrittive della concorrenza sulla validità dei contratti apparterrebbero al diritto nazionale e sarebbe improbabile che dinanzi ad un tribunale portoghese un terzo possa sostenere la nullità di un contratto a cui non è parte. La conclusione del sillogismo sarebbe perciò errata: la decisione che autorizza l'aiuto sarebbe giuri-

dicamente indipendente dal risultato del procedimento di esenzione.

2. Secondo la *Commissione*, tenuto conto della disciplina comunitaria e della mole degli investimenti nell'industria automobilistica, il ragionamento della Matra finirebbe per obbligare la Commissione ad iniziare il procedimento ex art. 93, n. 3, d'ufficio per ogni aiuto regionale. Nel caso in esame la Commissione non avrebbe trovato serie difficoltà nella valutazione degli aiuti.

I contatti preliminari con le autorità portoghesi si collocherebbero nell'ambito di una sana cooperazione tra autorità comunitarie e nazionali e non sarebbero stati né segreti, né troppo lunghi. La notifica del 16 aprile 1991 non conterrebbe alcuna sostanziale modifica alla notifica formale del 26 marzo 1991, ma avrebbe solo lo scopo di colmare talune omissioni ed errori di scarso rilievo. La decisione impugnata non indicherebbe alcuna condizione; le relazioni richieste dalla Commissione avrebbero lo scopo di verificare in via successiva se le infrastrutture vengono utilizzate per scopi comuni e se il pagamento degli aiuti è stato effettuato conformemente alla notifica.

Per quanto attiene alla censura di violazione del procedimento di esenzione ex art. 85, n. 3, la Commissione ricorda che tale procedimento non può impedire alla Commissione di esercitare le proprie competenze di cui agli artt. 92 e 93. Certamente la Commissione non potrebbe considerare compatibili con il mercato comune dei regimi di aiuto contrari ad altre disposizioni del Trattato. Peraltro, nel caso in esame la Commissione avrebbe adottato la sua decisione positiva solo dopo essere giunta ad una prima valutazione favorevole dell'accordo Ford/VW. Ad ogni modo, il governo portoghese potrebbe concedere gli aiuti solo se l'investimento si realizzasse; ed in caso di rifiuto dell'esenzione, le autorità portoghesi non possono concederli, dato che l'impresa comune e gli investimenti non potranno essere attuati.

3. La *Ford* sottolinea altresì la differenza tra gli artt. 85 e 92, il primo dei quali riguarderebbe le imprese mentre il secondo chiamerebbe in causa la Commissione e gli Stati. La Commissione avrebbe dovuto esaminare innanzi tutto se l'aiuto in questione non rientrasse nella deroga di cui all'art. 92, n. 3, prima di esaminare la possibilità di esenzione dell'accordo Ford/WV. Qualsiasi aiuto avrebbe dovuto essere restituito in caso di rifiuto dell'esenzione, secondo le disposizioni dell'accordo tra la Ford e la VW, da un lato, e il governo portoghese, dall'altro, oltre che in forza della legge portoghese.

4. La *Repubblica portoghese* precisa che l'obbligo di notifica degli aiuti nell'industria automobilistica, imposto agli Stati membri nell'ambito della disciplina comunitaria, esige dallo Stato una precisa cognizione dei dati da notificare. I contatti con la Commissione precedentemente alla notifica propriamente detta avrebbero avuto ad oggetto questioni tecniche e non costituirebbero una trattativa. La notifica stessa sarebbe stata effettuata nei termini previsti e completata relativamente ad alcune omissioni di scarso rilievo; i termini ed il tempo per la valutazione della notifica coinciderebbero con la prassi abituale della Commissione. I contatti verbali successivi alla notifica avrebbero avuto lo scopo di chiarire e confermare i dati notificati in precedenza.

Secondo la sentenza 20 marzo 1984, Germania/Commissione (citata), la decisione di iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, si fonderebbe sul convincimento raggiunto dalla Commissione dopo un esame preliminare. La posizione della ricorrente consistente nell'individuare serie difficoltà che richiederebbero l'instaurazione del procedimento snaturerebbe il potere discrezionale che il Trattato assegna alla Commissione ed obbligherebbe la Corte a sostituirsi ad essa nell'esercizio di tale potere.

La Repubblica portoghese condivide la posizione della Commissione riguardo al rapporto tra gli artt. 85 e 92.

— La censura di mancanza di motivazione

1. Secondo la *Matra,* la decisione è insufficientemente o per nulla motivata per quanto concerne la compatibilità del progetto di aiuto con l'art. 92, n. 3. Sarebbe carente l'analisi della situazione di fatto ed in particolare l'analisi del mercato interessato ove devono essere evitate distorsioni della concorrenza. La reale incidenza finanziaria della sovvenzione sarebbe misurata solo come percentuale dell'investimento totale delle società controllanti, e non confrontata con gli investimenti realizzati dai diretti concorrenti, con i diversi elementi d'investimento, con l'utile annuo netto di un impianto di capacità equivalente di una delle società controllanti, né analizzata in relazione al suo effetto sul punto di pareggio dell'impresa comune. La decisione mancherebbe del pari di una precisa analisi dell'investimento stesso, che per il suo importo si collocherebbe in modo evidente al di fuori delle norme del settore. Mancherebbe infine un'analisi finanziaria dell'effetto della sovvenzione, dal punto di vista dell'asserito svantaggio regionale, sugli altri operatori del mercato; si sarebbero dovuti precisare gli elementi del ritardo economico di Setúbal e vedere in quale misura gli investimenti in infrastrutture e la formazione professionale non vi rispondessero.

2. La *Commissione* replica che le censure della Matra relative alla motivazione si confondono con quelle sul merito della decisione e quindi rinvia alla propria esposizione in proposito.

La motivazione di una decisione positiva su aiuti regionali individuali sarebbe necessariamente diversa da quella di una decisione negativa; infatti la motivazione dovrebbe essere esaminata nell'ambito del regime generale di aiuti approvato dalla Commissione — il SIBR —, del metodo di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a) e b), del Trattato, adottato nel 1988, e della disciplina comunitaria. Vista in quest'ottica, l'analisi di mercato nella decisione litigiosa sarebbe sufficientemente sviluppata; per quanto concerne il ritardo strutturale, la Commissione avrebbe tenuto conto parimenti dei costi supplementari di trasporto, di stoccaggio, di personale e di infrastruttura.

3. La *Repubblica portoghese* adduce argomenti simili e produce una tabella dettagliata del regime nazionale di aiuti regionali cui appartiene l'aiuto litigioso.

Sulla violazione dei principi generali di diritto

— La censura di violazione dei diritti di difesa

1. La *Matra* critica la Commissione per avere violato il principio generale del diritto alla difesa, che varrebbe anche in materia di aiuti di Stato. Il procedimento preliminare di cui all'art. 93, n. 1, non offrirebbe agli interessati garanzie simili a quelle di cui al n. 2 (v. sentenza Germania/Commissione del 20 marzo 1984, citata).

Ammesso che si potesse rifiutare l'instaurazione di tale procedimento, la Commissione avrebbe ugualmente violato il diritto alla difesa della Matra effettuando una consultazione inadeguata. Infatti il colloquio del 27 giugno 1991 sarebbe restato puramente formale, in quanto la decisione litigiosa sarebbe stata formalmente adottata poco dopo. In tale decisione non sarebbe stato citato né confutato nessuno degli argomenti della Matra; la ricorrente non avrebbe mai avuto accesso al fascicolo né potuto presentare osservazioni sul progetto di decisione. Non sarebbe pertinente la distinzione tra reclamanti ed imprese interessate da un'inchiesta diretta contro di esse.

2. La *Commissione* replica che il procedimento ex art. 93, n. 2, non è stato eluso, ma piuttosto non si è rivelato necessario. La ricorrente avrebbe avuto la possibilità di comunicare le proprie osservazioni alla Commissione prima dell'adozione della decisione e non avrebbe ricevuto alcun vantaggio ulteriore dall'apertura di un procedimento formale. La Commissione avrebbe tenuto conto di tutte le osservazioni della Matra, ma non sarebbe tenuta ad inserire nelle proprie decisioni un'esposizione particolareggiata delle deduzioni e controdeduzioni sollevate dai reclami. Per quanto concerne l'ampiezza del diritto di difesa, la Corte distinguerebbe tra le persone contro le quali una decisione amministrativa viene adottata ed i reclamanti (v. sentenza 17 novembre 1987, cause 142/84 e 156/84, BAT, Racc. pag. 4487).

3. La *Repubblica portoghese* aggiunge che la ricorrente avrebbe potuto impugnare il rifiuto della Commissione di dare corso al procedimento.

— La censura di violazione del principio di buona amministrazione

1. La *Matra* sostiene che la Commissione ha violato il principio di buona amministrazione con il rifiuto di iniziare il procedimento ex art. 93, n. 4, che le avrebbe consentito di informarsi compiutamente, e con l'adozione della decisione anteriormente all'accertamento della valida costituzione dell'impresa beneficiaria alla luce del diritto della concorrenza.

2. La *Commissione* replica che essa disponeva di tutti gli elementi per prendere una decisione e che ha tenuto conto delle osservazioni della Matra.

C — *Sul merito*

1. La *Matra* deduce tre motivi per l'annullamento, relativi a errori manifesti di valutazione, errori di diritto e sviamento di potere.

2. La *Commissione* contesta la fondatezza di tali motivi.

Sul motivo relativo ad errori manifesti di valutazione

— La censura del disconoscimento di un pericolo di esuberi di capacità

1. La *Matra* rimprovera alla Commissione una valutazione dei fatti manifestamente errata: secondo periti indipendenti i progetti di investimento europei noti porterebbero alla fine del 1995 ad una capacità produttiva stimata a 500 000 vetture, per un mercato di 300 000 unità, ossia ad un esubero superiore al 50%. La Ford addurrebbe cifre incomplete e persino procedendo ad una estrapolazione delle previsioni per l'anno 2000 si arriverebbe ad un esubero tra il 40 ed il 50%.

La spiegazione della contraddizione tra un mercato ridotto, ma in espansione, e la produzione su larga scala del progetto Newco sta nell'accaparramento del mercato attraverso, da un lato, la creazione il più possibile rapida di una posizione dominante, e, dall'altro, un sovvenzionamento massiccio della produzione per i primi tempi, in attesa dello sviluppo delle vendite. Tutti gli operatori non sovvenzionati dovrebbero pertanto sopportare costi aggiuntivi, una redditività ridotta ed una concorrenza destabilizzata.

La Commissione non potrebbe negare il pericolo di una posizione dominante della Ford e della VW dietro il pretesto del mantenimento di modelli e circuiti di distribuzione differenziati. I vantaggi dell'aiuto, della neutralizzazione della concorrenza tra la Ford e la VW e delle economie di scala consentirebbero all'impresa comune di agire in maniera indipendente dai suoi concorrenti. La Commissione, valutando l'incidenza economica della sovvenzione, non avrebbe tenuto conto dell'esistenza della rendita economica derivante dalla posizione dominante comune.

2. La *Commissione* ricorda che nel quadro della disciplina comunitaria essa ha sottolineato che gli aiuti regionali non dovevano risolversi in rilevanti esuberi di capacità produttiva. L'impresa Newco non produrrebbe a pieno regime prima del 1966 e, per il 1995, le vendite complessive degli impianti attuali e futuri non dovrebbero superare la domanda, stimata in 325 000 unità; tale domanda dovrebbe crescere e collocarsi nel 1999 a 500 000 unità, all'incirca pari alle capacità di produzione. Persino tenendo conto delle importazioni giapponesi, il progetto Newco non dovrebbe portare a rilevanti esuberi di capacità produttiva.

La posizione dominante consisterebbe nell'indipendenza economica rispetto agli altri soggetti del mercato. Nonostante una quota di mercato del 35%, la Ford e la VW non potrebbero agire senza tenere conto degli altri costruttori europei di vetture monovolume: Chrysler/SPD, PSA/Fiat e Matra/Renault. Poiché la Ford e la VW metterebbero in commercio modelli differenziati attraverso reti indipendenti, non si potrebbero nemmeno sommare le loro quote di mercato per individuare una posizione dominante collettiva. Le economie di scala sarebbero parzialmente annullate dai costi aggiuntivi dovuti allo sviluppo del prodotto comune e alla differenziazione dei modelli; la Matra peraltro godrebbe di simili economie a causa della sua collaborazione con la Renault.

3. La *Ford* e la *VW* ricordano in primo luogo che la Commissione gode di un ampio potere discrezionale nell'applicazione dell'art. 92, n. 2 (sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philips Morris, Racc. pag. 2671; sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil, Racc. pag. 901; e sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307). La Corte dovrebbe pertanto circoscrivere il controllo di legittimità all'esistenza di un errore manifesto di valutazione dei fatti o di uno sviamento di potere.

Secondo la VW non vi sarebbe alcun principio da cui si ricavi che gli aiuti all'investimento ai sensi dell'art. 92, nn. 2 e 3, sono autorizzati solo quando non producono esuberi di capacità produttiva. Nella disciplina comunitaria la Commissione avrebbe solo evidenziato il pericolo di esuberi rilevanti. La VW si pone la questione dell'esistenza di un mercato proprio delle vetture monovolume tenuto conto delle possibilità di sostituzione con i veicoli «break» ed altri piccoli veicoli commerciali. Le previsioni di mercato effettuate dalla Matra sarebbero limitate al 1995, partirebbero dall'errata premessa che la Newco inizierebbe la produzione immediatamente a pieno regime e non terrebbero conto degli sbocchi al di fuori dell'Europa occidentale.

Secondo la *Ford*, un'estrapolazione per l'anno 2000 delle proiezioni sull'evoluzione del mercato presentate dalla Matra farebbe prevedere una domanda situata tra le 450 000 e le 980 000 unità, cui farebbe fronte una capacità produttiva di 536 000 unità. Occorrerebbe inoltre tenere conto delle esportazioni fuori dall'Europa occidentale e dei surplus di capacità produttiva dei quali il settore dell'auto avrà bisogno per cause strutturali.

L'esistenza di diversi modelli e reti di distribuzione farebbe sussistere la concorrenza tra la Ford e la VW in materia di prezzi, di marchio, di servizi e persino di qualità. Invece di creare una nuova posizione dominante, l'impresa comune contribuirebbe ad eliminare quella della Matra/Renault.

— La censura di valutazione manifestamente errata dello svantaggio regionale

1. La *Matra* fa carico alla Commissione di un errore di analisi dei fatti per quanto riguarda la valutazione del ritardo strutturale che giustificherebbe le dimensioni e l'intensità dell'aiuto. I costi aggiuntivi in materia di trasporto, di formazione, di spostamento di un certo numero di quadri e di investimento, avrebbero dovuto essere messi a confronto con alle economie realizzate a Setúbal; in proposito, la Matra fa cenno ai costi inferiori della manodopera, del suolo, della costruzione e della manutenzione, alle economie di scala e di dimensioni derivanti dall'accordo tra la Ford e la VW, nonché alle economie derivanti dalle infrastrutture realizzate e dalla presenza di altri costruttori di automobili. Secondo la Matra, a fronte di un costo aggiuntivo tra 170 e 220 ECU per veicolo vi sarebbe un aiuto diretto tra i 600 ed i 1 000 ECU, e tanto sulla base di un ammortamento della durata normale di sette anni.

Inoltre la Commissione compirebbe un evidente errore di diritto ammettendo, contrariamente alla propria comunicazione del 1979 sugli aiuti a finalità regionale ed alla disciplina comunitaria, che gli aiuti devono neutralizzare, oltre ai costi di investimento aggiuntivi, i costi di esercizio. Occorrerebbe distinguere tra le spese correnti di esercizio,

attestate dai conti di gestione delle imprese, e gli aiuti all'investimento corrispondenti alle voci di bilancio «immobilizzazioni materiali o immateriali».

La Commissione errerebbe nell'accettare che l'aiuto regionale possa provocare una delocalizzazione di imprese ed uno spostamento di posti di lavoro esistenti. La Matra mette in discussione peraltro la regionalità del progetto, in quanto i suoi effetti economici si esplicherebbero per una parte rilevante fuori del Portogallo; infatti l'aiuto consentirebbe alla Ford ed alla VW di ridurre degli investimenti che avrebbero normalmente dovuto essere effettuati; l'impianto progettato sarebbe uno stabilimento di assemblaggio a scarso valore aggiunto locale e senza rilevanti trasferimenti di tecnologia; le correnti commerciali indotte gioverebbero essenzialmente ai produttori di componenti «nobili», ed in particolare alla Ford ed alla VW, insediati nel centro dell'Europa; il 95% della produzione sarebbe riesportata, cosa che fa sembrare gli aiuti litigiosi sovvenzioni dirette all'esportazione; gli aiuti, costituendo aiuti all'esercizio, gioverebbero alla cassa dell'impresa comune e non alla regione cosiddetta sfavorita.

Il fatto che la sovvenzione rimanga al di sotto del 75% (SEN) non sarebbe una garanzia che la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione. La Matra offre dei conteggi che dimostrano un'intensità di aiuto del 67% per quanto riguarda gli investimenti materiali sovvenzionabili, i soli rilevanti.

Il dati relativi al ritardo strutturale forniti dalla Ford evidenzierebbero la mancanza di qualsiasi giustificazione contabile nella decisione. La Matra contesta peraltro tali dati e, mettendo a confronto lo svantaggio regionale netto con l'aiuto, perviene a ad un vantaggio netto per vettura da tredici a venti volte maggiore di quello calcolato dalla Ford.

2. La *Commissione* ricorda che il vantaggio concorrenziale è intrinseco in tutti gli aiuti ex art. 92, n. 1. Quello che conta sarebbe la compatibilità dell'aiuto con le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, lett. a).

La Commissione sottolinea, per quanto concerne lo svantaggio regionale, che gli aiuti devono compensare i costi aggiuntivi che derivano non solo dagli investimenti, ma anche dal funzionamento dei nuovi impianti. Inoltre gli aiuti dovrebbero incentivare le imprese a trasferirsi nelle regioni interessate. La Commissione avrebbe esaminato tutti i dati per garantire l'equilibrio tra le esigenze della concorrenza e quelle dello sviluppo regionale la cui importanza sarebbe evidenziata dalla disciplina comunitaria. La Commissione avrebbe quindi esaminato ogni voce dell'investimento, nonché i costi aggiuntivi di funzionamento (su un periodo di cinque anni) affrontati per l'installazione a Setúbal; tenendo conto delle eventuali economie derivanti dalla scelta del sito. L'intensità degli aiuti sarebbe stata valutata con i criteri scelti per altri investimenti a finalità regionale, ossia l'impatto dell'investimento e della relativa produzione sul segmento di mercato interessato, la natura delle spese rilevanti ai fini del calcolo dell'intensità degli aiuti, l'analisi dei costi e benefici dell'investimento, tenuto conto della componente geografica e dei vantaggi diretti e indiretti a livello regionale.

La determinazione dell'intensità degli aiuti allo sviluppo regionale rientrerebbe nella discrezionalità che l'art. 92 attribuisce alla Commissione in materia di politica economica. La sovvenzione regionale non sarebbe più di un terzo del tetto autorizzato dalla Commissione nell'ambito del SIBR portoghese e sarebbe giustificata dai costi aggiuntivi sopportati per l'impianto a Setúbal; gli sgravi fiscali, scaglionati su un periodo compreso tra il 1997 ed il 2001, costituirebbero un incentivo regionale propriamente detto. A tale riguardo, si tratterebbe di creazione e non di trasferimento di posti di lavoro.

La Commissione precisa che la notifica non parla di un impegno della Ford e della VW di rifornirsi presso imprese portoghesi per un determinato ammontare. Un tale impegno potrebbe rivelarsi contrario all'art. 30 del Trattato. Tuttavia questa sarebbe una condizione che non è intrinsecamente connessa con il regime di aiuti notificato e che non metterebbe in questione la decisione 16 luglio 1991 (vedi sentenza 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi, citata).

3. La *VW*, la *Ford* ed il *governo portoghese* sottolineano che lo sviluppo regionale fa parte degli obiettivi del Trattato e che l'art. 92, n. 3, pone un'eccezione al principio della libera concorrenza a favore dello sviluppo economico delle regioni meno favorite. Il Portogallo corrisponderebbe ai criteri sviluppati dalla Commissione nella sua comunicazione sul metodo di applicazione dell'art. 92, paragrafo 3, lettere a) e c), agli aiuti regionali (GU 1988, C 212, pag. 2). La Commissione avrebbe ammesso, nel metodo citato, un limite massimo, per le regioni interessate, del 75% (SEL) dell'investimento iniziale. L'aiuto contestato avrebbe avuto un'intensità di appena il 27%. Esso si integrerebbe peraltro nel programma SIBR, preventivamente approvato dalla Commissione, e risponderebbe alla disciplina comunitaria che metterebbe l'accento sull'importanza degli investimenti nell'industria automobilistica nelle regioni sfavorite. La Commissione, essendo vincolata nell'esercizio della propria discrezionalità, ai principi ricavati per l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a), avrebbe potuto autorizzare l'aiuto de quo solo se si fossero verificate le condizioni poste.

Il *governo portoghese* insiste sulle difficoltà strutturali della regione di Setúbal e ricorda i possibili effetti positivi dell'investimento sul trasferimento di tecnologia, sul valore aggiunto locale, sulla bilancia dei pagamenti e sull'occupazione; il governo sottolinea che la Ford e la VW si sono impegnate ad acquistare prodotti destinati alle vetture prodotte in altri impianti Ford e VW per un determinato ammontare presso imprese nazionali del settore degli accessori per autoveicoli.

La *VW* espone che l'aiuto all'investimento non ha per oggetto soltanto i costi aggiuntivi netti derivanti dall'insediamento di un'impresa in una regione sottosviluppata, ma altresì i costi aggiuntivi netti derivanti dall'esercizio ordinario dell'impresa in tale regione.

La *Ford* produce dei dati relativi ai costi aggiuntivi indotti dalla località di Setúbal rispetto ad un investimento nell'Europa del nord. Il confronto tra tali costi aggiuntivi e le economie dovute a tale località porterebbero ad un incentivo all'investimento pari a 53 ECU per vettura. La Ford sottolinea anche il

rilievo del progetto per lo sviluppo regionale di Setúbal.

— La censura di valutazione manifestamente errata degli aiuti all'infrastruttura e alla formazione

1. La *Matra* fa carico alla Commissione di non avere tenuto conto degli aiuti all'infrastruttura ed alla formazione nella valutazione dell'impatto sulla concorrenza.

Le nuove infrastrutture in campo viario, di approvvigionamento idrico ed elettrico e di smaltimento dei rifiuti, anche se in futuro potrebbero essere utili ad altre imprese, in realtà gioverebbero solo alla VW e alla Ford e quindi costituirebbero un aiuto di Stato.

Gli aiuti al programma di formazione sarebbero sproporzionati e mancherebbe la prova che tale programma sia accessibile ad altre imprese. Peraltro, una parte non trascurabile della formazione sarebbe svolta nell'impresa comune.

La Matra fa presente che il governo portoghese, riferendosi alla formazione ed alla produttività ridotta dei dipendenti, aveva indicato nelle notifiche iniziali costi di «prelancio» dell'ordine dei 200 milioni di ECU. Orbene, d'accordo con la Commissione, tali oneri non sovvenzionabili sarebbero stati trasformati con un semplice tratto di penna in spese di formazione di pari importo, sovvenzionate.

2. La *Commissione*, apertamente sostenuta in questo dalla *Ford*, replica che le infrastrutture viarie, di urbanizzazione dei suoli e per lo smaltimento dei rifiuti saranno di uso comune. Quanto agli altri lavori di infrastruttura, i servizi resi alla Ford/VW sarebbero addebitati a prezzi di mercato.

L'importo dell'aiuto alla formazione professionale non sarebbe sproporzionato per 4 000 operai interessati. Il programma di formazione sarebbe accessibile ad altri costruttori di autoveicoli e solo una parte ridotta della formazione sarebbe svolta nei nuovi stabilimenti.

3. La *Repubblica portoghese* aggiunge che è disciplinato dall'art. 92, n. 1, un aiuto relativo ad oneri che sono normalmente a carico delle imprese, cosa che non si verifica per degli investimenti in infrastrutture ed in formazione.

Sul motivo attinente ad un errore di diritto

1. La *Matra* fa carico alla Commissione di avere autorizzato l'aiuto sulla base del SIBR senza tenere conto dell'effetto distorsivo reale sul mercato e di avere ammesso la necessità di un incentivo ulteriore rispetto a quello che era giustificato sulla base dello svantaggio regionale. L'art. 92, n. 3, condizionerebbe la compatibilità di un aiuto con il mercato comune all'esistenza di una contropartita che la legge del mercato non offrirebbe, fermo restando che la distorsione della concorrenza non deve essere eccessiva

rispetto agli interessi della Comunità e che l'aiuto deve essere indispensabile per raggiungere l'obiettivo regionale, sociale o economico. La Commissione non potrebbe discostarsi da tali limiti con delle disposizioni amministrative o normative quali l'autorizzazione del SIBR.

Al riguardo la Matra ricorda il carattere eccessivo dell'investimento rispetto a progetti simili e l'intensità dell'aiuto. Le nuove cifre fornite dalla Ford evidenzierebbero che la Commissione ha statuito sulla base di dati sovrastimati. La Matra riprende altresì la censura del carattere eccessivo dell'aiuto rispetto allo svantaggio regionale. La Ford e la VW riconoscerebbero esse stesse che il progetto comune non sarebbe praticabile senza sovvenzioni ed ammetterebbero che l'aiuto non è tanto rivolto a superare un preteso svantaggio regionale, quanto a consentire a due multinazionali di realizzare un progetto attrattivo.

2. La *Commissione* espone che l'analisi degli aiuti litigiosi nel contesto dello sviluppo regionale costituisce il nocciolo della controversia e rinvia alle considerazioni già svolte sull'intensità dell'aiuto ed il vantaggio concorrenziale.

3. La *Ford* rimprovera alla Matra di paragonare gli investimenti del progetto Newco agli altri progetti aventi caratteristiche tecniche ed economiche diverse. Peraltro, la valutazione dei costi dell'investimento si sarebbe nel frattempo ridotta di circa 268 milioni di ECU, di modo che il progetto Newco si porrebbe ora sulla stessa linea di altri investimenti simili.

Secondo la *Ford* e la *VW*, aiuti che hanno provocato un investimento in una regione sfavorita sarebbero disciplinati solo dall'art. 92, n. 3, lett. a) (v. sentenza 17 settembre 1980, Philips Morris, citata). Se però l'aiuto si fosse limitato a compensare lo svantaggio regionale, esso non avrebbe adempiuto a tale requisito di causalità.

Sullo sviamento di potere

1. La *Matra* sostiene che, pronunciandosi in anticipo sull'esito del procedimento iniziato ai sensi dell'art. 85, n. 3, la Commissione ha violato la procedura.

2. La *Commissione* contesta tale critica e rinvia alla replica svolta sul motivo relativo ad una violazione delle forme sostanziali.

3. La *Repubblica portoghese* aggiunge che la Matra non ha provato che il mezzo utilizzato, ossia l'accettazione degli aiuti, permette di raggiungere l'asserito obiettivo di autorizzare l'accordo Ford/VW senza attendere l'esito del procedimento di esenzione.

F. A. Schockweiler
giudice relatore