CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 1° luglio 1999 *

A — Introduzione

1. Le ricorrenti, in quanto società di produzione e di distribuzione cinematografica, avevano chiesto un contributo finanziario per la distribuzione di due film. Tale finanziamento veniva negato dalla Commissione e dall'European Film Distribution Office — Europäisches Filmbüro e. V. (in prosieguo: l'«EFDO»). Le ricorrenti adivano quindi il Tribunale di primo grado (in prosieguo: il «Tribunale»), proponendo contro tale decisione un ricorso che veniva respinto con sentenza 19 febbraio 1998 [1]. Nel presente procedimento le ricorrenti impugnano la suddetta sentenza.

2. Il finanziamento era stato rifiutato per due motivi. Da un lato, per quanto riguarda la prima produzione cinematografica delle società di distribuzione, non erano individuabili almeno tre diversi distributori, poiché le società di cui trattasi erano semplicemente consociate della medesima società di distribuzione. Dall'altro lato, la Commissione non aveva ancora posto termine al procedimento di esenzione [2], avviato ai sensi dell'art. 85, n. 3 del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 3 CE), e non aveva intenzione di interferire con il suddetto procedimento adottando una decisione relativa all'attribuzione di un contributo finanziario. Nel procedimento svoltosi dinanzi al Tribunale, le ricorrenti hanno sostenuto che la decisione di rifiuto era stata adottata in violazione dei criteri di attribuzione di un contributo finanziario, e che essa conteneva svariati errori di motivazione. Le ricorrenti fanno valere, contro la sentenza di rigetto del loro ricorso, che il Tribunale ha commesso un errore in diritto ritenendo che la Commissione disponga di un potere discrezionale nell'ambito dell'attribuzione di un contributo finanziario, che esso sostituisce la sua propria motivazione a quella della Commissione e che afferma, erroneamente, che esiste una relazione tra l'attribuzione di un contributo finanziario e un procedimento di esenzione.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Sentenza DIR International Film e a./Commissione (cause riunite T-369/94 e T-85/95, Racc. pag. II-357).

2 — Per quanto riguarda la quarta ricorrente, il rinnovo dell'esenzione preesistente era ancora incerto al momento dell'adozione della decisione di diniego. Era però certo che il futuro delle consociate della UIP — vale a dire le ricorrenti dalla quinta alla decima — dipendeva dalla società madre, la cui sopravvivenza sarebbe stata posta a repentaglio in caso di mancato rinnovo dell'esenzione sulla base dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE. Di conseguenza, era chiaro che tali consociate non sarebbero state in grado di proseguire la loro attività se la Commissione non avesse rinnovato l'esenzione dell'UIP.

B — Sfondo normativo

3. Le ricorrenti avevano formulato domande di finanziamento nell'ambito del programma MEDIA. Ai punti 1-12 della sentenza, il Tribunale ha esposto i seguenti aspetti di tale programma:

«1. Il 21 dicembre 1990, il Consiglio ha adottato la decisione 90/685/CEE concernente l'attuazione di un programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea (MEDIA) (1991-1995) [GU L 380, pag. 37; (...) MEDIA è in francese l'acronimo di "misure volte a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva"]. Esso vi constata innanzi tutto che il potenziamento della capacità audiovisiva dell'Europa è stato ritenuto di estrema importanza dal Consiglio europeo (primo 'considerando'). (...) Il Consiglio sottolinea inoltre che l'industria audiovisiva europea dovrebbe superare la frammentazione dei mercati e adeguare le proprie strutture di produzione e di distribuzione, troppo ristrette ed insufficientemente redditizie (quattordicesimo 'considerando') e che, in questo contesto, occorre prestare particolare attenzione alle piccole e medie imprese (quindicesimo 'considerando').

2. L'art. 2 della decisione 90/685 elenca i seguenti obiettivi del programma MEDIA:

(...)

— stimolare e potenziare la capacità di offerta competitiva dei prodotti audiovisivi europei tenendo conto in particolare del ruolo e delle esigenze delle piccole e medie imprese, degli interessi legittimi di tutti i professionisti che prendono parte alla creazione originale di tali prodotti e della situazione dei paesi aventi minor capacità di produzione audiovisiva e un'area geografica e linguistica ristretta in Europa;

— moltiplicare gli scambi intra-europei di film e di programmi audiovisivi e sfruttare al massimo i vari mezzi di distribuzione esistenti o da creare in Europa (...);

— migliorare la posizione occupata dalle imprese europee di produzione e di distribuzione sui mercati mondiali;

— favorire l'accesso alle nuove tecnologie della comunicazione, in particolare europee, e il loro impiego nella produzione e nella distribuzione di opere audiovisive;

(...)

3. La Commissione ha peraltro dichiarato nella comunicazione sulla politica audiovisiva (pag. 9) che (...) l'"EFDO", associazione registrata ad Amburgo (Germania), "contribuisce a creare circuiti di codistribuzione favorendo la cooperazione tra società che in precedenza operavano ciascuna isolatamente sul rispettivo territorio nazionale".

4. L'art. 7, n. 1, della decisione 90/685 dispone che la Commissione è responsabile dell'attuazione del programma MEDIA. Secondo il punto 1.1. dell'allegato I alla decisione 90/685, uno dei meccanismi da utilizzare nell'attuazione del programma MEDIA consiste nello sviluppare in maniera considerevole l'azione intrapresa dall'EFDO nel quadro del sostegno alla distribuzione transnazionale dei film europei nelle sale cinematografiche.

5. In tale contesto, la Commissione ha concluso accordi con l'EFDO, relativi all'attuazione finanziaria del programma MEDIA. (...)

6. L'art. 3, n. 2, del detto accordo rinvia alle modalità di collaborazione descritte nell'allegato 3, che sono parte integrante dell'accordo. (...) Esse prevedono in particolare la necessità di ottenere il previo accordo dei rappresentanti della Commissione quando si tratti di qualsiasi questione relativa all'attuazione del programma MEDIA e segnatamente quando si tratti "generalmente di qualunque trattativa idonea ad avere riflessi sui rapporti tra la Commissione e pubblici poteri e/o organizzazioni professionali" [n. 1, lett. g)].

7. Il funzionamento dell'EFDO è inoltre soggetto alle linee-guida da esso stesso adottate e (...) approvate dalla Commissione. (...) Secondo tali linee-guida, l'EFDO amministra un fondo che accorda a distributori di film prestiti dell'ordine del 50% dei costi preventivati di distribuzione, senza interessi e rimborsabili solo se il film ammortizza i costi preventivati nel paese per cui il prestito è concesso. Il prestito serve a ridurre il rischio relativo alla distribuzione di film ed aiuta a garantire la rappresentazione di film che, in assenza di un finanziamento siffatto, avrebbero poche opportunità di essere proiettati

nelle sale cinematografiche. Le decisioni sulle domande di prestito sono adottate dal comitato di selezione dell'EFDO.

8. Il punto VI.2 delle linee-guida in parola prevede che il comitato di selezione dell'EFDO esamina le domande (...) e accorda prestiti ai progetti rispondenti ai criteri stabiliti sino ad esaurimento dei fondi.

...

10. Il punto III.1, lett. a), delle linee-guida impone, in particolare, a coloro che richiedono il concorso finanziario dell'EFDO le seguenti condizioni:

"Almeno tre diversi distributori in rappresentanza di almeno tre diversi paesi dell'Unione [europea], o paesi con cui sono stati conclusi contratti di cooperazione, devono mettersi d'accordo per proiettare un film nelle sale cinematografiche. Tutti i distributori interessati devono far pervenire le loro domande entro lo stesso termine".

11. Le linee-guida prevedono poi un ordine di precedenza nella selezione di progetti di distribuzione (punto VI.1):

"1ª opzione

I progetti di distribuzione (film) che riuniscono il maggior numero di distributori, cioè che garantiscono una distribuzione nel maggior numero di paesi, hanno la precedenza sui progetti che riuniscono meno distributori/paesi.

2ª opzione

I progetti (film) dei paesi considerati 'difficili' al livello dell'esportazione hanno la precedenza sui progetti di qualsiasi altro paese. In seguito alla valutazione del periodo-pilota dell'EFDO e conformemente alla decisione del comitato direttivo, vengono considerati 'difficili' al livello dell'esportazione tutti i paesi dell'Unione europea (...) ad eccezione della Francia, della Gran Bretagna e della Germania (...).

3ª opzione

Nel caso di progetti parimenti meritevoli di scelta con riguardo ai precedenti criteri, la preferenza sarà accordata ai film di paesi che non abbiano ancora fruito del fondo di sostegno o ai film di paesi che ne hanno fruito meno spesso.

4ª opzione

Se occorrono criteri supplementari, la preferenza sarà accordata ai progetti che a causa della loro strategia di distribuzione sembrano offrire maggiori possibilità di successo in occasione della loro uscita nelle sale".

12. Il punto VI.3 delle linee-guida permette infine di respingere una domanda di concorso senza motivazione se l'EFDO ha conoscenza, direttamente o indirettamente, di qualsiasi fatto che dia a credere che il prestito non sarà o non potrà essere debitamente rimborsato».

C — Fatti

4. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale ha illustrato i seguenti elementi nei punti 13-22 della sentenza impugnata:

«13. La prima e la terza delle ricorrenti, la DIR International Film Srl e l'Union PN Srl, sono i produttori del film italiano "Maniaci sentimentali" e la seconda, la Nostradamus Enterprises Ltd, è il produttore del film "Nostradamus", una coproduzione anglo-tedesca. L'attività principale della quarta ricorrente, la United International Pictures BV (in prosieguo: l'"UIP"), il cui capitale era detenuto in parti uguali (...) dalle società Paramount Communications Inc. (americana), MCA Inc. (giapponese) e Metro-Goldwyn-Mayer Inc. (francese), consiste nella distribuzione di lungometraggi in tutto il mondo, ad eccezione degli Stati Uniti, di Porto Rico e del Canada. La quinta, sesta, settima, ottava, nona e decima delle ricorrenti, (...) sono consociate dell'UIP e operano come distributori locali nei rispettivi paesi (in prosieguo: le "consociate").

14. Il 28 luglio 1994, su domanda dei produttori del film "Maniaci sentimentali", l'UIP ha inviato all'EFDO domande di finanziamento per la distribuzione del detto film in Norvegia, Finlandia, Svezia, Danimarca, Grecia e Spagna da parte delle rispettive conso-

ciate (e, quanto al Portogallo, per conto della Filmes Lusomundo SARL, una società senza collegamenti con l'UIP).

15. Alla stessa data, su domanda del produttore del film "Nostradamus", l'UIP ha inviato all'EFDO una domanda di finanziamento per la distribuzione del detto film in Norvegia, Finlandia, Svezia e Danimarca da parte delle rispettive consociate.

16. Dalla corrispondenza tra l'EFDO e la Commissione, (...) risulta che la Commissione con telecopia 7 settembre 1994, si opponeva a che l'EFDO adottasse una decisione sulle domande di finanziamento presentate dalle consociate dell'UIP prima che essa stessa si fosse pronunciata in ordine alla domanda di rinnovo dell'esenzione proposta dall'UIP. Con un'altra telecopia in pari data, la Commissione richiedeva di nuovo all'EFDO "di non pronunciarsi (quello stesso giorno) su tali domande e di lasciarle in sospeso attendendo che la Commissione prendesse una decisione definitiva sul fascicolo UIP la cui istruzione era all'epoca [in corso]".

17. Il 12 settembre 1994, le consociate ricevevano dall'UIP per telecopia lettere dell'EFDO segnalanti che "il Comitato dell'EFDO aveva rinviato la decisione relativa alla [loro] domanda concernente i film 'Nostradamus' e 'Maniaci sentimentali' (...) fintantoché la Commissione europea non avesse adottato la propria decisione generale sullo statuto dell'[UIP] in Europa" (in prosieguo: le "lettere in questione"). La decisione generale in questione era, secondo le parti, quella che la Commissione doveva adottare circa la domanda dell'UIP di rinnovo dell'esenzione, sulla base dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE, per l'accordo che prevede la creazione di una società affiliata comune alle sue tre società madri e per gli accordi connessi, concernenti soprattutto la produzione e la distribuzione di lungometraggi di invenzione ("fiction"). L'esenzione accordata con decisione della Commissione 12 luglio 1989, 89/467/CEE, relativa ad una procedura a norma dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/30.566 — UIP), era valida sino al 26 luglio 1993 (GU L 226, pag. 25).

18. Dopo aver ricevuto le lettere in questione, le prime quattro ricorrenti prendevano contatto con rappresentanti dell'EFDO e della Commissione al fine di sottolineare il loro disaccordo e di ottenere determinate informazioni e documenti, nonché allo scopo di ottenere il riesame delle domande. I rappresentanti dell'UIP prendevano contatto anche col membro della Commissione competente, tra l'altro, per le questioni culturali, il signor J. de Deus Pinheiro, allo scopo di chiedergli di intervenire affinché fossero riconsiderate le domande. Avendo appreso che il fascicolo era stato trasmesso alla direzione generale Concorrenza, l'avvocato dell'UIP scriveva al membro della Commissione competente per le questioni della concorrenza, il signor Karel Van Miert, per chiedergli talune infor-

mazioni. Quest'ultimo ha sottolineato nella sua risposta che non sussisteva alcun nesso tra il procedimento relativo alla domanda dell'UIP di rinnovare la sua esenzione ex art. 85, n. 3, del Trattato ed il procedimento relativo alla concessione di sovvenzioni da parte dell'EFDO. (...)

(...)

20. Il 5 dicembre 1994, il comitato dell'EFDO [3], "in seguito alle rimostranze dell'UIP" ha esaminato le domande di finanziamento summenzionate ed ha deciso di respingerle. Tale decisione è stata comunicata all'UIP con lettera dell'EFDO 10 gennaio 1995 (in prosieguo: la "decisione controversa").

21. Risulta dalla corrispondenza intercorsa tra l'EFDO e la Commissione (...) che la Commissione, ad una data non precisata, aveva proposto all'EFDO di respingere le domande delle ricorrenti come irricevibili in quanto più consociate di una medesima società di distribuzione non costituivano "distributori diversi" ai sensi delle linee-guida dell'EFDO.

22. Secondo la decisione controversa, redatta dai servizi dell'EFDO, le domande sono state respinte perché la Commissione dell'Unione europea non aveva ancora preso una decisione sullo status futuro dell'UIP in Europa. Poiché i contratti di prestito dell'EFDO prevedono un periodo di cinque anni di distribuzione nelle sale cinematografico dei film che fruiscono dell'aiuto, era impossibile adottare una diversa decisione al fine di non interferire col procedimento contenzioso avviato dall'UIP avverso la Commissione dell'Unione europea. Inoltre il comitato dell'EFDO [4] ritiene che l'UIP non rispondesse integralmente agli obiettivi del programma MEDIA: "(...) creare circuiti di codistribuzione favorendo la cooperazione fra società che operavano in precedenza, ciascuna, isolatamente sul rispettivo territorio nazionale" (...)».

5. In seguito al rigetto della loro domanda di finanziamento, avvenuto con decisione 10 gennaio 1995, le ricorrenti avevano proposto dinanzi al Tribunale un ricorso contro la decisione controversa e/o contro l'atto col quale la Commissione aveva dato istruzioni all'EFDO di adottare tali decisioni [5]. Le ricorrenti avevano concluso che il Tribunale volesse

— annullare le lettere in questione e/o l'atto con cui la Commissione ha dato

3 — Nella versione originale inglese si parla di «Committee», il che si riferisce probabilmente al comitato di selezione di cui al punto 8 della sentenza.

4 — Nella versione originale inglese si parla di «Committee», il che si riferisce probabilmente al comitato di selezione di cui la punto 8 della sentenza.

5 — I motivi dedotti erano la violazione, a causa del comportamento della Commissione, dei criteri di selezione prescritti nelle linee-guida dell'EFDO, l'incompatibilità della decisione impugnata col contenuto e con la finalità del programma MEDIA, nonché una carenza di motivazione.

istruzione all'EFDO di adottare tali decisioni;

— condannare la Commissione alle spese.

6. La Commissione aveva concluso che il Tribunale volesse:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare le ricorrenti alle spese.

7. Dopo il rigetto del ricorso da parte del Tribunale, avvenuto con sentenza 19 febbraio 1998, le ricorrenti hanno impugnato la detta sentenza in data 28 aprile 1998. Esse concludono che la Corte voglia:

1) annullare la sentenza impugnata, e pertanto statuire definitivamente sulla controversia, accogliere la domanda presentata dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale e condannare la Commissione alle spese del procedimento sia dinanzi al Tribunale che dinanzi alla Corte di giustizia;

2) in via subordinata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale perché esso statuisca, e riservare le spese.

8. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso avverso la sentenza del Tribunale di primo grado;

2) condannare le ricorrenti alle spese.

9. Il ricorso si fonda su tre motivi. Così, il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che la Commissione, nella sua decisione circa l'opportunità di un finanziamento dell'EFDO, disponga di un potere discrezionale; inoltre, il Tribunale avrebbe indebitamente sostituito la propria valutazione ad uno dei due motivi addotti nella decisione contestata ed esso interpreterebbe erroneamente il significato dell'art. 81 CE, letto congiuntamente al regolamento n. 17[6], in quanto esso farebbe dipendere la concessione di un finanziamento sulla base del programma MEDIA dal rilascio di un'esenzione.

6 — Regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, L 13, pag. 204)

10. Tornerò sugli argomenti delle parti relativi ai singoli motivi nell'ambito della mia presa di posizione.

D — Presa di posizione

a) *Potere discrezionale*

Argomenti delle parti

11. Col primo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che la Commissione disponesse di un margine discrezionale nell'esame delle domande di finanziamento dell'EFDO. Il Tribunale avrebbe ammesso, da un lato, l'esistenza di tale potere discrezionale nell'ambito dell'analisi dei criteri di attribuzione di un contributo finanziario (punti 91 e 93 della sentenza impugnata), e, dall'altro, per quanto riguarda i motivi del rigetto (punto 105 della medesima sentenza).

12. L'attribuzione di un contributo finanziario dovrebbe però rispondere a regole chiare, uniformi e oggettive, che siano idonee a definire in anticipo l'ambito dei beneficiari al fine di escludere ogni provvedimento arbitrario. Pertanto, i criteri attribuzione di un finanziamento sarebbero elencati in modo tassativo, nella fattispecie, nell'ambito delle linee-guida dell'EFDO. Non potrebbe quindi più esistere un potere discrezionale in merito alla valutazione dell'ammissibilità al finanziamento. Poiché le istituzioni sono vincolate da disposizioni e norme giuridiche da esse stesse emanate, la Commissione non può neppure scostarsi, per negare un contributo finanziario, dalle obiettive caratteristiche di fatto prescritte dalle linee-guida dell'EFDO, e far valere il proprio potere discrezionale per escludere taluni richiedenti dall'ambito dei beneficiari. Anche se le suddette linee-guida dell'EFDO dovessero in linea di principio interpretarsi sulla base della decisione 90/685, tale interpretazione non potrebbe condurre a individuarvi nuovi criteri che la Commissione, a seconda dei casi, debba ritenere necessari per conseguire le finalità della suddetta decisione. Così il Tribunale, pur avendo in un primo momento ammesso la possibilità di interpretare le suddette linee-guida alla luce della finalità della decisione 90/685, avrebbe poi, commettendo così un errore di diritto, riconosciuto l'esistenza di un potere discrezionale della Commissione, e avrebbero violato quindi i principi generali di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

13. A parere della Commissione, l'esame delle domande di finanziamento da parte dell'EFDO presuppone un potere discrezionale, come giustamente ha rilevato il Tribunale. Per quanto riguarda l'interpretazione dei criteri di ammissibilità al finanziamento accolta dalla Commissione e confermata dal Tribunale, le ricorrenti non avrebbero avanzato alcun argomento tale da inficiare il metodo seguito dalla Commissione. Quest'ultima avrebbe quindi giustamente ritenuto che solo le domande provenienti da almeno tre distributori che

in precedenza non cooperassero tra loro in modo sostanziale e permanente potessero essere idonee ad ottenere un contributo finanziario.

14. Per quanto riguarda i motivi di diniego, il Tribunale avrebbe giustamente affermato che la Commissione, nell'attribuzione di un contributo finanziario, poteva vegliare a che quest'ultimo fosse finalizzato all'attuazione delle finalità del programma MEDIA, anche se ciò non era espressamente menzionato come motivo di diniego nelle linee-guida dell'EFDO. Inoltre, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la Commissione, applicando una norma di diritto comunitario, non può violare un'altra norma comunitaria in vigore. Quand'anche la decisione relativa all'attribuzione di un contributo finanziario non abbia alcuna influenza sul procedimento di esenzione ex art. 85, n. 3, del Trattato CE, la Commissione dovrebbe garantire un'applicazione uniforme di tutte le disposizioni di diritto comunitario. Ne consegue che essa era in diritto di tener conto dell'incertezza dello status giuridico delle ricorrenti nel decidere il rifiuto di un contributo finanziario.

Valutazione

15. La questione se la Commissione disponesse di un potere discrezionale si pone sotto un duplice aspetto. Il Tribunale le ha riconosciuto un potere discrezionale, da un lato, nell'esame dei criteri di ammissibilità al contributo, e, dall'altro, nell'esame dei motivi di rifiuto.

16. Per quanto riguarda il primo aspetto, si tratta dell'interpretazione della condizione di ammissibilità al finanziamento prevista dalle linee-guida dell'EFDO [7], secondo la quale almeno «(...) tre diversi distributori, in rappresentanza di almeno tre diversi paesi dell'Unione [europea], o paesi con cui sono stati conclusi contratti di cooperazione, devono mettersi d'accordo per proiettare un film nelle sale cinematografiche (...)».

17. Il Tribunale ha affermato al riguardo che la Commissione e l'EFDO disponevano di un potere discrezionale, dato che tale elemento andava interpretato alla luce delle finalità del programma MEDIA.

18. Il tenore stesso della detta disposizione non consente ancora di dedurne l'esistenza di un potere discrezionale, tale da suffragare l'interpretazione adottata dalla Commissione — almeno tre distributori che non abbiano cooperato tra loro in modo sostanziale e permanente. Tuttavia, poiché tanto le linee-guida dell'EFDO, quanto la decisione 90/685, sono norme di diritto comu-

7 — Citata al paragrafo 3, punto 10 della sentenza impugnata.

nitario, esse vanno interpretate conformemente alle regole interpretative vigenti.

19. Gli obiettivi essenziali del programma MEDIA sono menzionati all'art. 2 della decisione 90/685 [8]. Si tratta al riguardo, in sintesi, di potenziare la capacità audiovisiva dell'Europa mediante la libera circolazione dei programmi, la promozione del sistema europeo di televisione ad alta definizione, nonché una politica di incentivazione della creatività, della produzione e della diffusione in modo da rispecchiare la ricchezza della cultura europea nella sua diversità [9]. Inoltre, nell'adottare la decisione 90/685, il Consiglio si è altresì ispirato alla comunicazione della Commissione sulla politica audiovisiva. In tale comunicazione, la Commissione rilevava, segnatamente, che l'EFDO stava attuando un primo progetto pilota, volto a promuovere la cooperazione tra i distributori europei. Ciò poteva consentire di creare una distribuzione internazionale di film, al fine di tentare di realizzare un grande mercato interno delle produzioni cinematografiche. Inoltre, l'EFDO contribuiva a creare reti di codistribuzione, favorendo la cooperazione tra società, operanti ciascuna isolatamente sul rispettivo territorio nazionale. Se si esaminano ancora, al riguardo, il quattordicesimo e il quindicesimo 'considerando' della decisione 90/685, secondo i quali l'industria audiovisiva europea dovrebbe superare la frammentazione dei mercati, e, nell'organizzare le strutture del mercato, occorrerebbe prestare particolare attenzione alle piccole e medie imprese nonché ai paesi aventi minor capacità audiovisiva in Europa, la creazione di reti di codistribuzione appare come un elemento di primaria importanza.

20. Emerge dai detti 'considerando' — conformemente a quanto rilevato dal Tribunale — che uno degli obiettivi essenziali del programma MEDIA è quello di promuovere i contatti e la cooperazione tra i distributori dei diversi paesi europei. Se ne può del pari dedurre che il programma MEDIA doveva favorire nuovi sviluppi del mercato europeo delle produzioni cinematografiche, e segnatamente la creazione di nuove forme di cooperazione tra gli operatori di tale mercato europeo.

21. Tale obiettivo emerge del pari dalle linee-guida dell'EFDO, quando esse precisano che almeno tre diversi distributori, in rappresentanza di almeno tre diversi paesi dell'Unione, o paesi con cui sono stati conclusi contratti di cooperazione, devono mettersi d'accordo per proiettare un film nelle sale cinematografiche.

22. La creazione di reti di codistribuzione mediante la promozione della cooperazione tra società che in precedenza operavano ciascuna isolatamente sul rispettivo territorio nazionale s'impone quindi come uno degli obiettivi essenziali del programma MEDIA.

23. Tuttavia, quando è necessario, come nella fattispecie, interpretare i criteri di

8 — V. precedente paragrafo 3, punto 2 della sentenza impugnata.

9 — V. primo 'considerando' della decisione 90/685.

ammissibilità al finanziamento e i motivi di rifiuto previsti dalle linee-guida dell'EFDO alla luce degli obiettivi del programma MEDIA, è a buon diritto che il Tribunale ha ritenuto che la Commissione disponga di un potere discrezionale al riguardo. Ciò risulta, segnatamente, dalla responsabilità della Commissione, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della decisione 90/685, per l'attuazione del programma di azione. Tale responsabilità implica del pari che la Commissione debba sempre aver presenti gli obiettivi del programma quando adotta le sue decisioni. In merito, non può disconoscersi, nei suoi confronti, la facoltà di scegliere una conformazione del programma idonea a garantire l'attuazione di tali obiettivi.

24. Occorre pertanto constatare che la Commissione e l'EFDO, nell'ambito delle finalità loro assegnate, dispongono di un potere discrezionale in merito all'interpretazione di taluni elementi di fatto. Al fine di garantire l'efficacia del programma di sostegno finanziario, tale potere discrezionale deve vertere, segnatamente, sull'interpretazione dei criteri di ammissibilità al finanziamento e sulla lista delle priorità, nonché sui motivi di rifiuto, al fine di garantire una ripartizione ragionevole e appropriata delle limitate risorse finanziarie a disposizione.

25. Ne consegue che il Tribunale, giustamente, ha considerato, ai punti 91 e 93 della sentenza impugnata, che la Commissione e l'EFDO dispongono di un potere discrezionale in ordine all'interpretazione dei criteri di ammissibilità al finanziamento e ai motivi di rifiuto.

b) *Sostituzione di motivazione*

26. Con questo motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale, nella decisione impugnata, ha sostituito la propria motivazione a quella della Commissione, commettendo in tal modo un errore di diritto. Tale motivo riguarda il rifiuto di finanziamento per il film Nostradamus. La motivazione addotta al riguardo era che la Commissione non aveva ancora deciso sullo status futuro dell'UIP in Europa, e che non era possibile adottare un'altra decisione senza interferire con il procedimento contenzioso relativo all'esenzione.

Argomenti delle parti

27. Le ricorrenti sostengono che il Tribunale, al punto 100 della sentenza impugnata, ha dichiarato che i criteri a cui era subordinata la concessione del finanziamento per la distribuzione del film Nostradamus erano soddisfatti. Nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, la Commissione avrebbe ammesso, in proposito, che, in definitiva, il motivo di rifiuto verteva sulla situazione finanziaria incerta in cui si trovava l'UIP. Il procedimento di esenzione di cui all'art. 85, n. 3, del Trattato CE, in quel momento ancora pendente, non sarebbe stata la causa diretta del rigetto delle domande. Il Tribunale avrebbe riportato tale argomento al punto 101 della sentenza impugnata. In contrasto con tali affermazioni, il Tribunale avrebbe però in seguito affermato, al punto 119 della sentenza impugnata, che un soggetto quale l'UIP, parte in un procedimento di applicazione delle regole di

concorrenza, non poteva, né direttamente né indirettamente, mediante le sue consociate, beneficiare di un prestito nell'ambito del programma MEDIA.

28. Le ricorrenti vedono in tale circostanza una violazione, da parte del Tribunale, dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), nonché dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, il Tribunale deve controllare la legittimità degli atti della Commissione, e, se del caso, annullarli. Esso non è però competente, secondo le ricorrenti, a sostituire la motivazione di una decisione. Conformemente all'art. 190 del Trattato CE, spetta alla Commissione motivare le decisioni da essa adottate. Tale competenza non può attribuirsi al giudice comunitario, in quanto, altrimenti, il destinatario di una tale decisione non potrebbe beneficiare di una effettiva tutela giurisdizionale.

29. La Commissione sostiene che l'interpretazione, da parte del Tribunale, dei passaggi controversi della decisione di rifiuto non corrisponde esattamente a quella da essa propugnata nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale. Essa avrebbe menzionato il procedimento di esenzione unicamente in quanto esso faceva sorgere dubbi in merito alla capacità delle consociate dell'UIP di rimborsare il prestito. Il Tribunale si sarebbe però essenzialmente basato sull'incertezza dello status giuridico, il che però non comporterebbe una modifica della motivazione addotta dalla Commissione. Il ragionamento del Tribunale non può considerarsi come una violazione dell'art. 173 del Trattato CE, in quanto l'interpretazione da esso adottata sarebbe del tutto sostenibile. Inoltre, non verrebbe nemmeno in considerazione una violazione del principio del legittimo fidamento, in quanto le ricorrenti avrebbero contestato l'interpretazione fornita dalla Commissione e non avrebbero quindi fatto affidamento su una interpretazione precisa che si sarebbe poi rivelata erronea.

Valutazione

30. Al punto 101 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che il motivo essenziale del rigetto delle domande era che la Commissione non aveva ancora preso una decisione in ordine al futuro status dell'UIP in Europa e che era impossibile prendere un'altra decisione senza interferire con la procedura di esenzione. In relazione a ciò, il Tribunale espone il suo punto di vista, secondo il quale è in realtà l'incerto status dell'UIP e delle sue consociate che ha determinato il rigetto delle domande di prestito. Come emerge dai punti 105 e seguenti dalla sentenza impugnata, il Tribunale procede in questo modo ad una interpretazione della motivazione della decisione della Commissione. Esso esamina innanzi tutto la tesi, da quest'ultima esposta nel procedimento dinanzi al Tribunale, secondo cui la partecipazione dell'UIP ad un procedimento di rinnovo di un'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE non avrebbe portato l'EFDO a respingere le domande, e che, al contrario, è l'incertezza in merito alla capacità delle consociate dell'UIP di procedere ai necessari rimborsi che avrebbe in definitiva giustificato il rigetto.

31. La lettera di risposta del commissario competente in materia di concorrenza, signor Van Miert, è interpretata al Tribunale nel senso che, sotto la specifica prospettiva del diritto comunitario della concorrenza, l'assenza, dal canto suo, di una decisione sulla domanda di rinnovo dell'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE, presentata dall'UIP, non ostava all'eventuale concessione della sovvenzione richiesta, dato che essa non avrebbe avuto alcuna incidenza sul procedimento di esenzione.

32. Per il Tribunale, le circostanze di fatto su cui ci si deve basare nell'ambito di tale problema sono le seguenti. Al momento dell'adozione della decisione di rifiuto, l'eventuale rinnovo dell'esenzione nei confronti dell'UIP era incerto. Era invece certo che l'avvenire delle consociate dell'UIP dipendeva dalla loro società madre, la cui esistenza stessa si sarebbe trovata minacciata in caso di mancato rinnovo dell'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE. Era pertanto chiaro che tali consociate non sarebbero state più in grado di proseguire la propria attività se la Commissione non avesse proceduto al rinnovo dell'esenzione dell'UIP [10]. Il Tribunale ne ha dedotto che la situazione dell'UIP e delle sue consociate era, in quel periodo, del tutto incerta, in quanto era necessaria un'esenzione per autorizzare un accordo eventualmente in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato CE.

10 — V. punto 103 della sentenza impugnata.

33. Sulla base dell'interpretazione da esso così operata, il Tribunale non poteva accertare alcun errore di valutazione della Commissione o dell'EFDO nel rifiuto di concedere un contributo finanziario.

34. Innanzi tutto occorre rilevare che il Tribunale, nell'ambito delle competenze ad esso conferite, deve esaminare la legittimità degli atti delle istituzioni. Nell'ambito di tale esame, è però inevitabile, nella fattispecie, che esso proceda ad un'interpretazione della decisione controversa. Nel fare ciò, — come ho già esposto al paragrafo 24 — esso ha giustamente considerato che la Commissione e l'EFDO disponessero, in linea di principio, di un potere discrezionale in ordine alla decisione di concessione di un contributo finanziario. Tale potere discrezionale è stato riconosciuto, esercitato e non è stato palesemente ecceduto. La questione se il Tribunale abbia correttamente interpretato il punto controverso estratto dalla decisione impugnata va valutata esaminando se esso abbia proceduto ad un semplice miglioramento della motivazione, cosa ineccepibile sul piano del diritto comunitario, o se esso introduca invece nuovi motivi sostanziali a sostegno della decisione.

35. A tal proposito occorre osservare che il Tribunale non deve limitarsi strettamente alla lettera del testo da interpretare, ma deve invece esaminare la reale volontà dell'autore della decisione. Ciò è però

esattamente quanto ha fatto il Tribunale nella sentenza impugnata, esaminando innanzi tutto gli obiettivi del programma MEDIA, per poi raffrontare le circostanze di fatto del caso di specie con tali obiettivi, e, infine, concludere che, sulla base delle incertezze sul piano giuridico, potevano sorgere problemi di natura finanziaria tali da mettere in dubbio il rimborso del prestito. Benché la Commissione, nella propria motivazione, avesse posto l'accento sulle difficoltà finanziarie, l'interpretazione adottata dal Tribunale riflette anche la sua volontà di negare la concessione del contributo finanziario a causa delle suddette difficoltà. Il motivo all'origine del rifiuto — la mancanza di una decisione di esenzione — risulta sia dall'interpretazione della Commissione che da quella del Tribunale. L'unica cosa che differisce è l'analisi giuridica delle constatazioni di fatto. Non si può però affermare che l'interpretazione operata dal Tribunale sia manifestamente erronea, arbitraria o in contrasto con la volontà della Commissione.

36. Pertanto, nella fattispecie, non può parlarsi di sostituzione di motivazione, in quanto il Tribunale, nell'ambito della sua competenza di controllo, ha semplicemente interpretato le decisione della Commissione e migliorato la motivazione di quest'ultima, senza aggiungere in nessun modo nuove considerazioni sostanziali a sostegno della stessa. Poiché non è stata quindi introdotta nessuna nuova motivazione, né è stato modificato il contenuto della decisione, le ricorrenti non possono far valere una violazione dei propri diritti della difesa o del principio del legittimo affidamento.

c) *L'art. 85 del Trattato CE, il regolamento n. 17 e gli obiettivi del programma MEDIA*

Argomenti delle parti

37. Con questo motivo viene censurato un errore di motivazione della sentenza impugnata. Quand'anche il Tribunale avesse ritenuto — contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti — che la Commissione disponesse di un potere discrezionale nell'adozione della sua decisione e avesse correttamente interpretato quest'ultima, la motivazione della sentenza sarebbe in ogni caso erronea. Le reti di codistribuzione potrebbero sempre ricadere nell'ambito d'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE, con la conseguenza che, fino all'emanazione di una decisione di esenzione, gli obiettivi del programma MEDIA non potrebbero essere attuati. Non è possibile trarre, dall'art. 85 del Trattato CE, letto congiuntamente al regolamento n. 17, la conclusione che strutture potenzialmente in contrasto con le regole di concorrenza e che non abbiano ancora goduto di alcuna esenzione si trovino in una situazione giuridica totalmente incerta e non possano beneficiare di un contributo finanziario. Da un lato, l'art. 85, n. 1, del Trattato CE non imporrebbe alle imprese interessate nessun obbligo di informazione e, dall'altro, il regolamento n. 17 prevederebbe semplicemente un controllo a posteriori. Se quanto affermato dal Tribunale fosse esatto, dei richiedenti, per poter beneficiare di un contributo finanziario, dovrebbero ottenere un'esenzione al riguardo già prima della creazione delle reti di codistribuzione. Ciò creerebbe però un nesso tra i due procedimenti che, in sé per sé, non potrebbe esistere. Il commissario responsabile per le questioni di concorrenza, signor Van Miert,

avrebbe dichiarato, in una lettera all'UIP, che il procedimento di esenzione non aveva alcun nesso con quello di attribuzione di un contributo finanziario da parte dell'EFDO. Ciò è anche quanto sostenuto dalla Commissione nel procedimento dinanzi al Tribunale.

38. La motivazione del Tribunale obbliga però i richiedenti a terminare il procedimento di esenzione per poter godere di un contributo finanziario. Inoltre, occorre rilevare che la Commissione non prende sistematicamente provvedimenti a seguito di ogni informazione comunicata ai sensi dell'art. 85, n.3, del Trattato CE, e che la durata media di un procedimento del genere può variare da diversi mesi a più di due anni. In definitiva, quello che il Tribunale ritiene sia il modo di procedura appropriato contrasta proprio con l'obiettivo essenziale del programma MEDIA, che è la creazione di reti di codistribuzione. Infatti, tali reti possono sempre rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE, con la conseguenza che, finché non è adottata una decisione di esenzione, non è possibile attuare gli obiettivi del detto programma.

39. Nell'ambito del suo ragionamento, la Commissione sottolinea innanzi tutto che gli accordi tra imprese che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE e che non sono stati esentati ai sensi del n. 3 di tale articolo, sono vietati e vanno quindi considerati nulli. Ne conseguirebbe che le imprese che stipulano tali accordi verrebbero a trovarsi in una situazione giuridicamente precaria. Giustamente il Tribunale ha ritenuto che anche tali elementi possano essere presi in considerazione dalla Commissione nell'attribuzione di un contributo finanziario, come nel caso di specie. Anche la lettera del commissario Van Miert potrebbe interpretarsi in tal senso. Da tale lettera emerge che l'esistenza di un procedimento di esenzione in corso non esclude, in linea di principio, l'attribuzione di un contributo finanziario. Qualora i richiedenti non ricevano, però, alcun finanziamento — sempre a parere della Commissione —, gli obiettivi del programma MEDIA non verrebbero ad esserne pregiudicati, in quanto essi possono essere garantiti anche favorendo altri richiedenti che si trovino in una situazione più chiara sotto il profilo giuridico. Del resto, una semplice cooperazione nell'ambito del programma MEDIA non implicherebbe neppure alcuna violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE, cosicché neppure l'argomento delle ricorrenti al riguardo può essere accolto. In definitiva, tale motivo andrebbe anch'esso respinto.

Valutazione

40. La questione che si deve qui esaminare consiste sostanzialmente nello stabilire se il Tribunale abbia giustamente ritenuto che la Commissione potesse respingere la domanda di contributo finanziario per il motivo che le richiedenti si trovavano in una situazione incerta sotto il profilo giuridico in mancanza di esenzione.

41. Al riguardo occorre innanzi tutto osservare che, nell'adottare una decisione di rifiuto la Commissione ha fatto uso del proprio potere discrezionale. A tal proposito, il Tribunale ha affermato, a buon diritto, che essa non aveva ecceduto i limiti di tale potere. Ciò significa che la Commissione non ha snaturato nessun dato di fatto, né ha commesso alcun errore manifesto di valutazione dei fatti, né alcuno sviamento di potere o di procedura [11]. Il sindacato giurisdizionale si limita, a tal proposito, alla questione se l'atto di un'autorità comunitaria scaturisca da errore manifesto o da sviamento di potere, ovvero se tale autorità abbia palesemente ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale [12].

42. Come ho già illustrato ai paragrafi da 30 a 36, in linea di principio era possibile rifiutare il contributo finanziario sulla base dell'incertezza dello status giuridico dell'UIP. Certo, si deve ammettere, con le ricorrenti, che il procedimento ai sensi dell'art. 85, n. 3, del Trattato CE (esenzione), nonché le linee-guida dell'EFDO relative alla concessione del contributo finanziario sono indipendenti fra loro. Ciò, però, non significa che la Commissione, nell'ambito di tale decisione, non debba tener conto delle disposizioni specifiche del Trattato, in particolare di quelle in materia di concorrenza. Sarebbe in contrasto con la lettera e con lo spirito del Trattato il fatto che la Commissione, nell'attribuire un prestito, favorisse strutture potenzialmente in contrasto con il mercato comune ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE. Secondo il ventiquattresimo e il venticinquesimo 'considerando' della decisione 90/685, il programma MEDIA aveva anche come obiettivo la realizzazione di un mercato comune delle produzioni cinematografiche. Anche tale mercato dev'essere basato su una concorrenza leale, tutelata dall'art. 85, n.1, del Trattato CE. Tale obiettivo non potrebbe però realizzarsi se la Commissione attribuisse un contributo finanziario che procuri vantaggi a imprese che abbiano stipulato accordi incompatibili con il mercato comune. Così, nella sua decisione di attribuzione dei finanziamenti, la Commissione non poteva non prendere in considerazione il rischio di ostacoli alla concorrenza all'interno del mercato comune provenienti da taluni operatori economici.

43. Il Tribunale, a questo proposito, ha affermato, al punto 105 della sentenza impugnata, che la concessione di tale prestito sarebbe stata difficilmente conciliabile col ragionevole presupposto che la Commissione non può sostenere strutture potenzialmente incompatibili con le regole di concorrenza. Il Tribunale fa del pari riferimento alla finalità essenziale del programma MEDIA, consistente nel promuovere lo sviluppo di un'industria audiovisiva europea potente ed in grado di vincere qualsiasi sfida. A causa della limitatezza delle disponibilità finanziarie [13], la concessione dei prestiti alle ricorrenti nel caso di specie avrebbe avuto come risultato quello di privare di qualsiasi finanziamento comunitario altre imprese la cui attività, fosse senz'altro compatibile con le regole di concorrenza e le quali avessero la volontà e la capacità di creare o sviluppare un circuito distributivo.

11 — Sulla nozione di errore di valutazione, v. anche sentenza della Corte 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punto 25).

12 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-120/97, Upjohn (Racc. pag. I-223, punto 34, con ulteriori riferimenti).

13 — V. precedente paragrafo 3, punto 8 della sentenza impugnata.

44. Occorre pertanto constatare che la motivazione formulata dal Tribunale nell'ambito della sentenza impugnata non comporta alcuna violazione dell'art. 85 del Trattato CE o del regolamento n. 17. Il Tribunale ha giustamente riconosciuto che la Commissione, anche nell'ambito delle sovvenzioni accordate al fine di promuovere l'industria cinematografica, deve in particolare tener conto delle norme del Trattato in materia di concorrenza. Nell'ambito della decisione da essa adottata nella fattispecie in base al proprio potere discrezionale, la Commissione poteva legittimamente negare la concessione di un contributo finanziario. Si deve pertanto respingere anche il terzo motivo.

45. In definitiva, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

46. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, da applicare al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha concluso per la condanna delle ricorrenti alle spese. Essendo rimaste soccombenti, le ricorrenti vanno condannate alle spese del presente procedimento.

E — Conclusione

47. Sulla base di quanto precedentemente esposto, propongo quindi alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

«1) Il ricorso è respinto.

2) Le ricorrenti sono condannate alle spese del presente procedimento».