CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 18 maggio 2000 [1]

I — Introduzione

1. Il presente ricorso d'annullamento proposto dalla Repubblica portoghese ha per oggetto una decisione della Commissione con cui essa, precisando di non sollevare obiezioni al riguardo, autorizzava un nuovo aiuto istituito dalla Repubblica francese a favore dei vini liquorosi e delle acquaviti. I motivi di ricorso — la violazione di forme sostanziali e la violazione del Trattato — si basano in particolare sulle censure secondo cui nella valutazione dell'aiuto la Commissione non avrebbe tenuto sufficientemente conto del regime francese di imposizione differenziata dei vini liquorosi e dei vini dolci naturali. Infatti, i vini liquorosi sono gravati da un'imposta di FRF 1400 per ettolitro, vale a dire FRF 9 o circa EUR 1,37 a bottiglia, mentre i vini dolci naturali sono soggetti ad un'imposta di FRF 350 per ettolitro, vale a dire FRF 2,25 o circa EUR 0,34 a bottiglia. Inoltre non sarebbero enunciate in modo chiaro le condizioni di concessione degli aiuti.

1 — Lingua originale: il tedesco.

II — Il contesto normativo

2. L'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) stabilisce tra l'altro:

«1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. (...).

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

(...)

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

(...)».

3. L'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) dispone tra l'altro:

«(...).

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. (...)».

4. Ai sensi dell'art. 95 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 90 CE):

«Nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari.

Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni».

III — Fatti

1. *Antefatti della controversia*

5. Nel 1993 e nel primo semestre del 1994, per protestare contro l'elevata tassazione dei loro prodotti, i produttori dei vini liquorosi pineau des Charentes, floc de Gascogne e macvin du Jura si rifiutavano di pagare la parte delle accise che eccedeva l'aliquota d'imposta applicata ai vini dolci naturali. Contemporaneamente l'associazione nazionale dei produttori di vini liquorosi a denominazione di origine controllata presentava alla Commissione una denuncia riguardante il regime fiscale applicato in Francia ai vini liquorosi. A metà del 1994 i produttori di vini liquorosi ponevano fine al rifiuto di effettuare versamenti di imposta. Nel corso di un'intervista rilasciata ad un giornale il presidente dell'associazione motivava tale posizione con il fatto che il governo francese avrebbe previsto indennizzi annuali e rimborsi per il periodo 1994-1997 al fine di compensare l'imposizione differenziata.

2. *L'aiuto controverso*

6. Il 24 marzo 1995 l'associazione degli esportatori portoghesi di vino di Porto, Associaçao de Empresas de Vinho do Porto (in prosieguo: l'«AEVP»), presentava alla Commissione due denunce. La prima denuncia si riferiva alla violazione dell'art. 95 del Trattato ad opera del regime francese di imposizione sui vini liquorosi. L'altra denuncia riguardava l'inosservanza degli artt. 92 e 93 del Trattato da parte del governo francese alla luce delle misure compensative previste a favore dei produttori francesi. Quest'ultima denuncia è all'origine del presente procedimento.

7. A seguito della denuncia presentata dall'AEVP, il 12 aprile 1995 la Commissione invitava le autorità francesi a notificare l'aiuto progettato. La rappresentanza permanente della Repubblica francese ottemperava a tale invito con lettera del 17 luglio 1995, in cui precisava che il governo francese prevedeva un aiuto a favore dei vini liquorosi e delle acquaviti («eaux de vie») a denominazione di origine controllata. In risposta alle succesive richieste della Commissione del 10 agosto 1995, del 31 ottobre 1995, del 30 gennaio 1996, del 3 giugno 1996 e del 12 agosto 1996, la rappresentanza permanente della Repubblica francese comunicava alla Commissione, il 6 ottobre 1995, il 12 dicembre 1995, il 14 febbraio 1996, il 26 aprile 1996, il 10 luglio 1996 nonché il 30 settembre 1996, ulteriori informazioni relative all'aiuto progettato. La lettera della Commissione del 30 gennaio 1996 conteneva il seguente passaggio:

«Après un examen préliminaire, il s'avère que ces dernières (informations) ne sont pas complètes e que des informations complémentaires sont donc nécessaires à un examen approfondi de ce projet». [Dopo un esame preliminare, risulta che queste ultime (informazioni) non sono complete e che sono quindi necessarie informazioni integrative per un esame approfondito di tale progetto].

In seguito ad un invito della Commissione formulato nella lettera del 3 giugno 1996, punto 6, le autorità francesi acconsentivano, tra l'altro, nella lettera del 10 luglio 1996, punto 6, ad eliminare dal progetto di aiuto l'aiuto a favore degli investimenti per il magazzinaggio.

8. Nel febbraio 1996 l'AEVP riceveva una comunicazione ufficiosa secondo cui la Commissione intendeva avviare contro la Repubblica francese il formale procedimento amministrativo previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. Tuttavia, non essendosi ciò verificato, il 29 maggio 1996 l'AEVP invitava la Commissione ad avviare immediatamente un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato e ad informarla sulla situazione dell'esame in corso in merito all'aiuto progettato. Il 19 luglio e il 2 settembre 1996 l'AEVP ribadiva tale invito. Con lettera del 25 settembre 1996 essa chiedeva infine alla Commissione di agire ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE (divenuto art. 232 CE).

3. *La decisione della Commissione*

9. Il 6 novembre 1996 la Commissione decideva di non sollevare obiezioni contro

l'aiuto, che veniva pertanto autorizzato. Con lettera SG(96) D/9957 del 21 novembre 1996 la Commissione comunicava al governo francese la propria decisione, il cui sunto è stato pubblicato il 6 marzo 1997 nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* [2].

10. Nella lettera del 21 novembre 1996 l'aiuto progettato viene suddiviso in due parti, l'una concernente le azioni di promozione e l'altra di natura tecnica. Quest'ultima è finalizzata all'assistenza tecnica, alla promozione della ricerca e agli aiuti a favore degli investimenti [3]. In tale lettera la Commissione ha osservato innanzi tutto che l'aiuto è conforme a tutte le norme e pratiche comunitarie nonché agli orientamenti in materia di aiuti.

11. Per quanto riguarda il modo di finanziamento degli aiuti a favore della pubblicità, la Commissione ha sottolineato che i tributi parafiscali o volontari riscossi a scopo di finanziamento non potrebbero gravare su prodotti importati. Nell'esecuzione andrebbero osservate soprattutto la «Comunicazione della Commissione relativa alla partecipazione dello Stato ad azioni di promozione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca» [4] nonché la «Regolamentazione degli aiuti nazionali a favore della pubblicità dei prodotti agricoli e di taluni prodotti non compresi nell'allegato II del trattato CEE, esclusi i prodotti della pesca» [5]. Entrambi i provvedimenti contengono criteri sostanziali relativi all'organizzazione di azioni pubblicitarie che beneficiano di aiuti statali. La regolamentazione vieta inoltre la concessione di aiuti a favore della pubblicità orientata in funzione di imprese, mentre consente gli aiuti a favore della pubblicità fino ad un intervento massimo del 50%, se l'aiuto è stato correttamente notificato, nei seguenti casi:

— per prodotti eccendentari;

— per prodotti sostitutivi;

— per determinati prodotti provenienti da regioni svantaggiate;

— per prodotti la cui produzione è tipicamente propria di piccole e medie imprese o

— per prodotti di qualità pregiata o che favoriscono un'alimentazione sana.

12. Per quanto riguarda gli aiuti alla ricerca, la Commissione rinvia in partico-

2 — GU C 70, pag. 14.

3 — Progetti relativi alla preparazione («conditionnement») e alla commercializzazione di vino.

4 — GU 1986, C 272, pag. 3.

5 — GU 1987, C 302, pag. 6.

lare alla «Disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo» [6] che, nella parte applicabile al caso di specie, menziona una possibilità di compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, ma per il resto richiede una valutazione generale tenuto conto della concorrenza e degli scambi [7], nonché alla «Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese» [8], che definisce tali tipi di imprese e stabilisce i massimali entro cui la Commissione può autorizzare aiuti.

13. Quanto agli aiuti a favore degli investimenti, la Commissione esige infine in particolare il rispetto delle condizioni previste dagli «Orientamenti per gli aiuti di Stato relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli» che figurano nella lettera del 20 ottobre 1995 [9]. Essi prevedono l'applicazione per analogia dei criteri della decisione della Commissione 22 marzo 1994, 94/173/CE, che fissa i criteri di scelta relativamente agli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli [10], che, da parte sua, traspone il regolamento (CEE) del Consiglio 29 marzo 1990, n. 866, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli [11]. I due provvedimenti riguardano direttamente il finanziamento di corrispondenti progetti attraverso i Fondi europei agricoli.

14. Poiché la Repubblica francese ha garantito il rispetto di tali disposizioni, la Commissione è pervenuta alla conclusione che tutte le componenti dell'aiuto rientravano nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato e ha quindi deciso di non sollevare obiezioni.

15. Contro tale decisione la Repubblica portoghese ha proposto ricorso il 29 maggio 1997.

16. In tale causa il Regno di Spagna è intervenuto a sostegno della ricorrente, mentre la Repubblica francese è intervenuta a sostegno della convenuta.

17. Sulla base di un'ordinanza emessa dalla Corte il 21 settembre 1999, che ingiunge tale produzione, la Commissione ha prodotto la corrispondenza relativa all'aiuto intercorsa con il governo francese.

6 — GU 1996, C 45, pag. 5.
7 — Punto 5.1.
8 — GU 1996, C 213, pag. 4.
9 — GU 1996, C 29, pag. 4.
10 — GU L 79, pag. 29.
11 — GU L 91, pag. 1.

4. *Conclusioni delle parti*

18. La ricorrente chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione della Commissione 6 novembre 1996, relativa all'aiuto di Stato n. N 703/95 — Francia, e

— condannare la convenuta alle spese.

19. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo, nei limiti in cui la ricorrente si basa sull'art. 92 in combinato disposto con l'art. 95 del Trattato;

— per il resto, respingere il ricorso e

— condannare la ricorrente alle spese.

20. Passo ad esaminare dettagliatamente, di seguito, gli argomenti delle parti.

IV — Valutazione giuridica

1. *Sulla ricevibilità*

Argomenti delle parti

21. La Commissione sostiene che il ricorso è parzialmente irricevibile. Vero è che secondo la ricorrente l'illegittimità della decisione della Commissione deriva dal fatto che l'aiuto in questione rafforza il preteso effetto discriminatorio del regime francese di tassazione dei vini dolci naturali e dei vini liquorosi. Le imposizioni discriminatorie vanno però valutate alla luce dell'art. 95 del Trattato. La Commissione potrebbe contestare tali imposizioni unicamente mediante un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), ma non nel contesto di una decisione in materia di aiuti ai sensi dell'art. 93 del Trattato. La decisione di avviare un procedimento per inadempimento spetta esclusivamente alla Commissione e non sarebbe soggetta a controllo giurisdizionale. Con questo motivo di ricorso la Repubblica portoghese cercherebbe pertanto di forzare i limiti del sistema comunitario di tutela giurisdizionale.

22. Sostenuta dal Regno di Spagna, la Repubblica portoghese contesta tale argomento facendo valere che il ricorso sarebbe volto non a far applicare l'art. 95 del Trattato, bensì ad ottenere unicamente che applicando l'art. 92 del Trattato vengano prese in considerazione circostanze indubbiamente riguardanti l'art. 95 del Trattato.

Presa di posizione

23. Come sostengono la Repubblica portoghese e il Regno di Spagna, tale motivo va inteso nel senso che l'asserita violazione dell'art. 95 del Trattato costituisce unicamente un argomento per dimostrare la violazione dell'art. 92 del Trattato. La questione se da una siffatta violazione possa derivare tale effetto deve essere valutata nell'ambito dell'interpretazione dell'art. 92 del Trattato ed è quindi una questione di merito. Relativamente a questo motivo, il ricorso è pertanto ricevibile.

2. *Merito*

24. La ricorrente basa il proprio ricorso sulla violazione di forme sostanziali nonché sulla violazione del Trattato e delle norme giuridiche da applicare per la sua esecuzione.

a) La violazione di forme sostanziali

25. Nell'ambito di tale motivo di ricorso la ricorrente contesta, da un lato, la mancata apertura del formale procedimento amministrativo previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. D'altro lato, essa fa valere una violazione dell'obbligo di motivazione nell'emanazione di atti giuridici sancito dall'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

aa) La mancata apertura del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato

— L'obbligo di avviare il procedimento

Argomenti delle parti

26. La ricorrente ritiene che nel caso di specie la Commissione fosse obbligata ad avviare il procedimento amministrativo in contraddittorio. Richiamandosi alla sentenza della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz [12], essa osserva che la Corte ha fissato in due mesi la durata massima della fase di esame preliminare ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato. Inoltre, l'apertura del procedimento amministra-

12 — Racc. pag. 1471.

tivo sarebbe sempre inevitabile nel caso in cui la Commissione incontri gravi difficoltà nel corso dell'esame di un progetto di aiuto.

27. Anticipando l'esame approfondito del progetto di aiuto dal procedimento amministrativo alla fase di esame preliminare, la Commissione avrebbe falsato le norme di procedura di cui all'art. 93 del Trattato e non avrebbe inoltre rispettato le garanzie procedurali delle altre parti interessate che avrebbero potuto presentare osservazioni.

28. Secondo la ricorrente è evidente che nell'ambito dell'esame preliminare la Commissione non ha potuto valutare immediatamente in maniera positiva la conformità degli aiuti progettati al Trattato e che essa ha pertanto incontrato gravi difficoltà nell'esame dell'aiuto. È stata necessaria una fase d'esame durata quasi 19 mesi, compreso un esteso scambio di corrispondenza tra la Commissione e il governo francese, prima che la Commissione adottasse la decisione impugnata.

29. Secondo quanto sostiene la ricorrente, l'obbligo di avviare il procedimento amministrativo emerge in particolare dalle seguenti circostanze:

— Le misure adottate dal governo francese sarebbero molto discutibili. Esse formerebbero oggetto di denunce presentate alla Commissione da altri produttori di due Stati membri.

— Secondo le dichiarazioni rese alla stampa dalle associazioni di produttori che beneficiano degli aiuti, questi ultimi sarebbero diretti a compensare la tassazione discriminatoria dei vini liquorosi.

— Il governo francese non avrebbe notificato l'aiuto progettato spontaneamente, bensì solo su richiesta della Commissione.

— La Commissione avrebbe richiesto al governo francese garanzie e ulteriori chiarimenti, il che avrebbe comportato modifiche e adeguamenti del progetto di aiuto originario.

30. La ricorrente osserva inoltre che la Commissione avrebbe informato uno dei denuncianti, precisamente l'AEVP, della sua intenzione di avviare il formale procedimento amministrativo. La Commissione non avrebbe però mai spiegato i motivi della sua rinuncia a procedere in tal senso.

31. Anche il governo spagnolo, che interviene a sostegno della ricorrente, fa valere

che la Commissione ha violato l'art. 93 del Trattato. Poiché la fase dell'esame preliminare ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità degli aiuti progettati con il mercato comune, la Commissione stessa non avrebbe dovuto approvare questi ultimi sulla sola base dell'esame preliminare effettuato. Dato che la Commissione ha rinunciato ad aprire il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, le altre parti interessate non hanno potuto esprimere il proprio punto di vista e di conseguenza la Commissione non poteva essere informata in maniera esauriente al momento dell'adozione della decisione. Infine,già alla luce dell'andamento e della durata dell'esame preliminare avrebbe dovuto essere avviato il procedimento amministrativo.

32. All'udienza, l'agente del governo spagnolo ha evidenziato che era del tutto insufficiente che le autorità francesi si fossero limitate ad assicurare che gli aiuti non compensavano i produttori francesi di vini liquorosi per lo svantaggio fiscale rispetto ai vini dolci naturali. La Commissione sarebbe invece stata obbligata ad esaminare approfonditamente tale contestazione. Considerate le indicazioni insoddisfacenti fornite dalle autorità francesi, ciò sarebbe stato possibile solo attraverso un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

33. La Commissione sostiene che il formale procedimento amministrativo dev'essere sempre avviato se nell'ambito dell'esame della compatibilità di un aiuto con il Trattato sorgono gravi difficoltà o se tali difficoltà non possono essere superate prima che termini la fase dell'esame preliminare.Tuttavia, la Commissione ritiene che tale ipotesi non si configurasse nel caso di specie.

34. Le informazioni fornite dagli Stati membri sugli aiuti progettati sarebbero spesso incomplete e imprecise su punti secondari. Al riguardo non si tratterebbe assolutamente di notifiche in senso stretto ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, bensì di un orientamento della Commissione relativo alle misure che uno Stato membro intende adottare. La Commissione dovrebbe pertanto richiedere ulteriori informazioni e conferme nella fase dell'esame preliminare, al fine di adeguare nei dettagli l'aiuto progettato alle prescrizioni comunitarie. Come nel caso di specie, tale affinamento riguarderebbe però solo aspetti secondari e modalità di esecuzione di un aiuto. Si deve pertanto concedere alla Commissione un certo margine discrezionale nel valutare se le difficoltà incontrate nell'ambito dell'esame di un progetto di aiuto notificato siano superabili. Tali difficoltà potrebbero in definitiva essere di importanza secondaria.

35. La Commissione ritiene inoltre che il termine di due mesi per l'apertura del procedimento amministrativo decorra solo dal momento in cui la Commissione viene in possesso di tutti i documenti necessari per poter esaminare la compatibilità di un aiuto con il Trattato. A tale proposito la Commissione si richiama alla sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione [13].

13 — Cosiddetta sentenza «Boussac» (Racc. pag. I-307, punti 27 e s.).

36. Per quanto riguarda eventuali difficoltà di valutazione dell'ammissibilità del progetto di aiuto, la Commissione osserva che il progetto controverso è manifestamente conforme agli orientamenti in materia. All'udienza la rappresentante della Commissione ha riconosciuto che la Commissione non è obbligatoriamente vincolata a tali orientamenti, ma ha rilevato che per scostarsi da essi sarebbe necessaria, come si è espressa la rappresentante della Commissione, una giustificazione in «cemento armato», che non sussiste nella fattispecie.

37. Il governo francese ritiene anzitutto che dalla sentenza nella causa Lorenz [14] non possa desumersi che la fase dell'esame preliminare sia limitata in maniera generale e assoluta a due mesi. L'obbligo della Commissione di avviare il procedimento amministrativo dipenderebbe unicamente dal fatto che essa incontri gravi difficoltà nell'esame della compatibilità dell'aiuto progettato con il Trattato.

38. Il governo francese ritiene che la lunga fase dell'esame preliminare non costituisca una violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato, tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto del caso di specie. Tra le autorità francesi e la Commissione sarebbe intercorso un dialogo che è iniziato non, come di consueto, con la notifica di un progetto di aiuto compiutamente elaborato, bensì già nella fase di pianificazione del successivo aiuto. Il termine di due mesi, che decorre solo dal momento della notifica, dovrebbe essere pertanto calcolato a partire dalla lettera del governo francese del 23 settembre 1996.

39. Il governo francese osserva infine che la ricorrente non ha fornito elementi sulla natura delle gravi difficoltà affrontate dalla Commissione. Il progetto di aiuto non avrebbe infatti subito modifiche sostanziali nel corso dell'esame effettuato dalla Commissione. All'udienza il rappresentante del governo francese ha inoltre asserito che la Commissione sarebbe stata a conoscenza della situazione del mercato europeo dei vini liquorosi. Infine, poco prima dell'inizio del procedimento di aiuto essa avrebbe deciso aiuti comunitari a favore di Madera [15], sui quali non sarebbero state sollevate obiezioni.

Presa di posizione

40. La questione delle condizioni alle quali la Commissione ha l'obbligo di avviare il formale procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato verte, da un lato, sull'aspetto temporale, vale a dire sul problema del rispetto del termine di due mesi per la chiusura della fase dell'esame preliminare. D'altro lato, occorre esaminare le condizioni sostanziali per l'obbligo di avviare il procedimento amministrativo, come hanno trovato finora espressione nella giurisprudenza della Corte.

41. La mera scadenza del termine di due mesi non comporta automaticamente l'ob-

14 — Citata alla nota 12.

15 — Regolamento (CEE) della Commissione 5 novembre 1992, n. 3233 (GU L 321, pag. 11).

bligo della Commissione di avviare il procedimento amministrativo in contraddittorio. Nella sentenza Lorenz [16] la Corte esige che la Commissione concluda la fase dell'esame preliminare con la dovuta sollecitudine, entro un termine adeguato. In base agli artt. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE) e 175 del Trattato la Corte reputa adeguato un periodo di due mesi [17]. Tuttavia, tale termine di due mesi è soprattutto volto a tutelare lo Stato membro che progetta di istituire un aiuto e che, a causa dell'inattività della Commissione, non sa chiaramente se l'aiuto progettato sia compatibile con il diritto comunitario. Trascorso il termine di due mesi, lo Stato membro interessato può infatti notificare alla Commissione l'esecuzione dell'aiuto. Se la Commissione non intende accettare tale situazione, essa è tenuta ad avviare il formale procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 93, n. 2. Il termine di due mesi non è pertanto principalmente inteso a tutelare i diritti processuali di terzi interessati a partecipare al procedimento amministrativo.

42. Questo spiega la sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione [18], in relazione alla decisione della Commissione di non sollevare obiezioni contro un aiuto belga. Anche in tale causa veniva in considerazione la garanzia dei diritti di altre parti, in particolare lo Stato membro ricorrente, la Germania. La Corte non ha semplicemente motivato l'obbligo della Commissione di avviare il formale procedimento amministrativo con il fatto che l'esame aveva avuto una durata di oltre 16 mesi, bensì ha operato una distinzione tra progetti che non causano difficoltà o che, semplicemente, fanno sorgere difficoltà che la Commissione può superare nella fase dell'esame preliminare e progetti il cui esame dà luogo a «gravi difficoltà» che fanno apparire necessario concedere agli altri Stati membri e agli interessati la possibilità di presentare le loro osservazioni.

43. Occorre pertanto esaminare la questione se il presente progetto di aiuto abbia fatto sorgere «gravi difficoltà». Finora la Corte non ha definito in modo tassativo quali circostanze comportino siffatte difficoltà. Nella sentenza Germania/Commissione [19] la Corte ha considerato sufficiente il fatto che tra la Commissione e il Regno del Belgio siano intercorse trattative, durate oltre 16 mesi, al fine di apportare al progetto di aiuto modifiche sostanziali.

44. Nel caso di specie i contatti sono durati quasi 19 mesi. Nell'ambito di tale dialogo la Repubblica francese ha rinunciato, su richiesta della Commissione, a concedere aiuti agli investimenti per il magazzinaggio [20]. Per il resto, lo scambio di corrispondenza tra la Repubblica francese e la Commissione si limitava a precisazioni su informazioni relative al progetto. Nella sentenza nella causa C-225/91, Matra/Commissione [21] la Corte ha escluso che

16 — Sentenza citata alla nota 12.

17 — Sentenza citata alla nota 11 (punto 4).

18 — Racc. pag. 1451, punto 13 e ss.; v. analogamente sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203) e, in maniera implicita, anche sentenza del Tribunale di primo grado 28 settembre 1995, causa T-95/94, Sytraval/Commissione (Racc. pag. II-2651), e sentenza 2 aprile 1998 sulla relativa impugnazione, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France (Racc. pag. I-1719), in cui la trattazione era durata per un periodo di 51 mesi.

19 — Sentenza nella causa 84/82, citata alla nota 18 (punti 14 e ss.).

20 — Richiesta espressa dalla Commissione nella lettera del 3 giugno 1996, punto 6; consenso accordato dalle autorità francesi nella lettera del 10 luglio 1996, punto 6.

21 — Citata alla nota 18 (punto 38).

semplici precisazioni su informazioni relative al progetto di aiuto costituiscano già gravi difficoltà, ma ha ritenuto necessarie modifiche sostanziali del progetto apportate sulla base delle condizioni della Commissione. Poiché la Commissione ha riconosciuto solo all'udienza, con ritardo, che lo scambio di corrispondenza aveva condotto a generiche modifiche, si deve ritenere che essa considerasse tali modifiche quanto meno non essenziali. È praticamente impossibile verificare questa valutazione, in quanto nel caso di specie mancano dati precisi sulla rilevanza di tale modifica nel quadro complessivo dell'aiuto. Dallo scambio di corrispondenza intercorso tra la Repubblica francese e la Commissione emerge tuttavia che per tale componente dell'aiuto era prevista solo una quota degli aiuti agli investimenti pari a FRF 5,7 milioni, su un ammontare globale degli aiuti di circa FRF 24,6 milioni, vale a dire, presumibilmente, meno del 10% del totale degli aiuti. Appare sostenibile che tale unica modifica rilevabile non avrebbe ancora indotto la Commissione ad avviare il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

45. Invece, vi sarebbe stato motivo per avviare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato ove — come nella sentenza 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione — «le valutazioni sulle quali si è fondata la Commissione (...) presentassero difficoltà tali da giustificare l'avvio di tale procedimento» [22]. L'aiuto controverso in tale causa riguardava i mercati di particolari prodotti siderurgici, mentre la Commissione aveva unicamente a disposizione dati generali relativi al subsettore degli stabilimenti siderurgici che facevano inoltre apparire difficile la situazione di tale mercato. L'esame approfondito dei mercati interessati, che la Corte riteneva necessario, poteva essere effettuato solo nell'ambito del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

46. Anche nel caso di specie la Commissione, nell'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, doveva procedere a valutazioni dell'interesse comune con cui gli aiuti non possono essere in contrasto. Essa si richiama al fatto che gli orientamenti citati [23] definiscono in maniera tassativa le condizioni di ammissibilità degli aiuti in questione già in riferimento a tale deroga. Tuttavia, in tali provvedimenti la Commissione si è perlopiù riservata un margine discrezionale nel cui ambito essa può tenere conto delle circostanze particolari dell'aiuto interessato. Vero è che la regolamentazione degli aiuti nazionali a favore della pubblicità dei prodotti agricoli e gli orientamenti per gli aiuti di Stato relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli non sembrano ammettere un margine discrezionale. Tuttavia, a tale riguardo è quanto meno possibile chiedersi se, per quanto riguarda l'aiuto in esame, tali orientamenti non si rivelino meno rigorosi di quanto stabilito dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, di modo che si debba ricorrere direttamente al Trattato. Infatti, come ha dichiarato la Corte nella sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione, i provvedimenti di tale tipo potrebbero contenere «le linee di condotta che la Commissione

22 — Racc. pag. I-2487, punto 31.

23 — V. supra, paragrafi 12 e ss.

intende seguire», ma «non (...) deroga[no] agli artt. 92 e 93 del Trattato» [24]. Inoltre, gli orientamenti per gli aiuti relativi agli investimenti sembrano, anche in base al loro tenore, stabilire solo un livello minimo assoluto.

47. Nel contempo occorreva valutare con particolare attenzione se tale margine discrezionale non fosse esaurito. Nel procedimento per inadempimento all'origine della sentenza 7 aprile 1987, causa 196/85, Commissione/Francia [25] la Commissione riteneva ancora che, applicando una tassazione differenziata ai vini dolci naturali e ai vini liquorosi, la Francia operasse una discriminazione nei confronti dei prodotti importati. Tale disparità di trattamento è stata sì considerata giustificata dalla Corte nel quadro dell'art. 95 del Trattato, ma occorre rilevare che sulla base di tale tassazione la posizione concorrenziale dei vini liquorosi è già penalizzata all'interno del mercato francese [26]. Lo sciopero fiscale dei produttori francesi di pineau des Charentes, floc de Gascogne e macvin du Jura, nonché la denuncia presso la Commissione da parte dell'associazione dei produttori francesi di vini liquorosi a denominazione di origine controllata confermano tale valutazione. La sospensione dello sciopero fiscale in seguito alla promessa dell'aiuto controverso costringe a supporre che con l'aiuto tali produttori abbiano ottenuto vantaggi concorrenziali nei confronti dei produttori esteri. Ciò viene confermato anche dalle denunce contro l'aiuto e contro il regime fiscale presentate alla Commissione dall'AEVP e dall'associazione spagnola dei produttori di sherry. Del resto, evidentemente, la Commissione stessa ha nel frattempo ritenuto che fosse necessario un esame approfondito dell'aiuto progettato. In ogni caso, essa ha motivato la richiesta di ulteriori informazioni nei confronti del governo francese proprio con la necessità di un «examen approfondi». Poco dopo, un funzionario della Commissione avrebbe persino annunciato, almeno verbalmente, all'AEVP l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Infine, in tale contesto anche la lunga durata del procedimento dev'essere considerata come un'ulteriore indizio di gravi difficoltà nella valutazione della situazione del mercato.

48. Tutto ciò non imporrebbe ancora di avviare il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato se la Commissione avesse potuto ricorrere a studi relativi al mercato francese dei vini liquorosi dai quali emergesse che l'aiuto non è contrario al comune interesse ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. Tuttavia, nel presente procedimento non risulta nulla in tal senso. La Commissione afferma unicamente che le misure generali da essa citate sarebbero basate su studi corrispondenti e osserva del resto che essa non avrebbe capacità sufficienti per effettuare siffatte analisi di casi singoli.

49. Tuttavia, elementi che facciano ritenere compiuti studi specifici di mercato emergono unicamente dagli «orientamenti per gli aiuti di Stato relativi agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli»

24 — Racc. pag. 901, punto 22; v. anche sentenza del Tribunale di primo grado 5 novembre 1997, causa T-149/95, Ducros/Commissione (Racc. pag. II-2031, punto 61, con ulteriori citazioni).

25 — Racc. pag. 1597.

26 — Sulla presa in considerazione di tale regime v. infra, paragrafo 87 e ss.

nella lettera del 20 ottobre 1995 [27]. Essi si riferiscono a studi generali relativi ai mercati interessati, che hanno preceduto la decisione della Commissione 94/173 [28] che fissa i criteri di scelta relativamente agli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, applicabile per analogia al controllo degli aiuti. La detta decisione contiene unicamente, al punto 2.11 del suo allegato, regole generali per la limitazione del finanziamento comunitario di progetti nel settore dei vini e degli alcoli. Tale documento non menziona in modo particolare il mercato francese dei vini liquorosi e dei vini dolci naturali.

50. Anche nei limiti in cui il governo francese si richiama agli aiuti comunitari a favore di Madera, questi ultimi non si basano in maniera manifesta su studi del mercato francese. Il regolamento n. 3233/92 contiene unicamente disposizioni di esecuzione del regolamento (CEE) n. 1600/92 [29], le cui considerazioni economiche riguardano dal canto loro soprattutto la particolare situazione periferica di Madera.

51. Allo stato attuale non esistono pertanto elementi che comprovino che la Commissione ha preso la decisione di non sollevare obiezioni sulla base di una conoscenza sufficiente dei fatti. Di conseguenza, essa avrebbe dovuto avviare il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato per effettuare le necessarie indagini con la partecipazione delle parti interessate.

27 — Citata alla nota 9, punto 2.

28 — Citata alla nota 10.

29 — Regolamento del Consiglio 15 giugno 1992 relativo a misure specifiche in favore delle Azzorre e di Madera per taluni prodotti agricoli (GU L 173 del 27 giugno 1992, pag. 1).

— Sulla violazione di forme sostanziali

Argomenti delle parti

52. Facendo riferimento alla sentenza nella sentenza 21 marzo 1990, causa 142/87, Belgio/Commissione [30], la Commissione rileva, in via subordinata, che neanche l'apertura del procedimento amministrativo avrebbe condotto o avrebbe potuto condurre ad altro risultato. La decisione adottata al termine del procedimento amministrativo avrebbe comunque contenuto gli elementi già presenti nella decisione impugnata e volti a garantire l'osservanza delle disposizioni cogenti della disciplina applicabile agli aiuti. La ricorrente non avrebbe fornito elementi che indichino come le osservazioni di altre parti interessate avrebbero potuto influire sulla decisione della Commissione. La mancata apertura del procedimento amministrativo non costituirebbe pertanto la violazione di una forma sostanziale.

53. La ricorrente contesta tale tesi sulla base della stessa giurisprudenza sostenendo che non spetta a lei dimostrare che lo svolgimento del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato avrebbe condotto ad un altro risultato, ma che al contrario è la Commissione a dover provare che tale procedimento non avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso. Tuttavia, poiché nel caso di specie le parti non hanno potuto esprimersi proprio a causa della violazione delle regole proce-

30 — «Tubemeuse», (Racc. pag. 959, punto 48).

durali, sarebbe impossibile accertare se la decisione avrebbe potuto essere diversa in caso di osservanza di tali regole.

Presa di posizione

54. Una violazione di regole procedurali comporta la nullità della decisione solo se si tratta di una violazione sostanziale.

55. La tesi della Commissione è fondata su un'analogia tra la mancata apertura del procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato e l'omissione di un'audizione. A tale riguardo essa si basa sulla circostanza che solo il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato consente la partecipazione, nonché l'audizione, di terzi interessati nell'ambito di un'indagine in materia di aiuti effettuata dalla Commissione. Ora, si deve di regola ammettere una violazione sostanziale del diritto ad essere sentiti solo se l'esercizio di tale diritto può influire sull'esito della causa. La Corte esclude tale possibile influenza sull'esito della causa (ad esempio, nella sentenza, relativa ad una decisione in materia di aiuti, citata dalla Commissione) nel caso in cui l'omessa audizione avrebbe riguardato solo documenti non contenenti alcuna informazione supplementare rispetto a quelle già a disposizione della Commissione o delle parti che avrebbero dovuto essere sentite [31].

31 — Sentenze nella causa 301/87, citata alla nota 13 (punto 31), e nella causa 142/87, citata alla nota 30 (punto 48).

56. Il caso di specie dimostra però che non può configurarsi una siffatta analogia quando la Commissione è tenuta ad avviare il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Se si trattasse unicamente di un'audizione su fatti noti verrebbero a mancare le «gravi difficoltà» che sono il presupposto per l'instaurazione del procedimento. Nella fattispecie la Commissione ha invece omesso di richiedere informazioni che solo allora avrebbero potuto formare oggetto di un'audizione. Pertanto sussiste sempre una violazione procedurale di carattere sostanziale quando la Commissione omette di avviare il procedimento che risulti necessario ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Di conseguenza, la decisione della Commissione va annullata in quanto essa non ha avviato il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, nonostante siano sorte gravi difficoltà nell'ambito dell'esame.

57. Sulla base di tale conclusione le seguenti considerazioni sugli altri motivi di ricorso sono di natura meramente integrativa.

bb) La questione se la decisione della Commissione sia sufficientemente motivata

Argomenti delle parti

58. La ricorrente ritiene che la decisione della Commissione5 del 6 novembre 1996,

così come pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, non sia sufficientemente motivata. Essa sarebbe priva di un'analisi del mercato di cui trattasi e delle condizioni della concorrenza relative a tale mercato. Nella decisione pubblicata la Commissione non avrebbe neppure valutato i flussi commerciali all'interno della Comunità né le conseguenze che l'aiuto progettato potrebbe avere sul mercato. Mancherebbero infine anche indicazioni relative alle basi giuridiche della decisione.

59. La ricorrente sostiene che il proprio ricorso è diretto solo contro la decisione quale pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, poiché la pubblicazione comporta conseguenze giuridiche sul piano procedurale, in particolare la decorrenza del termine previsto per proporre ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 173, quinto comma, del Trattato. Tuttavia la ricorrente osserva altresì che neanche nella lettera della Commissione del 21 novembre viene effettuata un'analisi del mercato di cui trattasi. Inoltre il semplice rinvio alla regolamentazione in materia di aiuti nel settore dell'agricoltura non esonererebbe la Commissione dall'obbligo di valutare quanto meno in maniera sommaria gli effetti delle misure da essa autorizzate per il mercato di cui trattasi.

60. Nel contesto del motivo di ricorso della violazione del Trattato la ricorrente fa infine valere che la decisione non contiene indicazioni sui criteri e sulle modalità dell'applicazione pratica dell'aiuto. Non sarebbe chiaro né quale forma giuridica presenti l'aiuto, né quali autorità statali siano competenti per l'attuazione di questo, né quali siano le modalità di controllo del rispetto delle disposizioni comunitarie. Non risulterebbe in particolare come vengano ripartiti gli aiuti a favore della pubblicità e quali progetti di ricerca beneficino dell'aiuto e secondo quali criteri. Non sarebbe dato conoscere la portata dell'assistenza tecnica né le condizioni per la concessione di aiuti agli investimenti.

61. La Commissione rileva che solo il testo integrale, quale comunicato al governo francese, sarebbe determinante per stabilire se la decisione sia sufficientemente motivata ai sensi dell'art. 190 del Trattato. La pubblicazione di un sunto nella Gazzetta Ufficiale sarebbe facoltativa e servirebbe unicamente ad informare i terzi interessati i quali, sulla base di tale informazione, potrebbero richiedere il testo completo della decisione alla Commissione.

62. Tuttavia, la Commissione osserva inoltre che il sunto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale contiene tutti gli elementi essenziali della decisione. Per quanto riguarda la questione delle analisi di mercato, esse sarebbero già state effettuate precedentemente all'adozione degli orientamenti e della regolamentazione degli aiuti applicati dalla Commissione nel caso di specie. Non sarebbe pertanto indispensabile effettuare analisi di mercato nell'ambito dell'esame di un singolo aiuto.

63. In relazione al motivo di ricorso relativo alla violazione del Trattato la Commissione sostiene che, al momento della notifica di un aiuto, non possono chiedersi indicazioni più precise ad uno Stato membro, poiché è compito esclusivo di quest'ul-

timo quello di determinare la competenza nazionale e i procedimenti di esecuzione degli aiuti in conformità del diritto comunitario.

64. A tale proposito la Repubblica francese rammenta che l'11 ottobre 1990 la Commissione avrebbe spedito una lettera agli Stati membri, precisando a titolo informativo la procedura di pubblicazione di una descrizione nella Gazzetta Ufficiale. Da tale lettera risulta che l'estratto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non riproduce interamente il testo della decisione impugnata.

Presa di posizione

65. Nella sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France la Corte ha così riassunto l'obbligo di motivazione che incombe alla Commissione ai sensi dell'art. 190 del Trattato CE nei procedimenti in materia di aiuti:

«Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione che incombe alla Commissione, si deve rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (...)» [32].

66. Nella sentenza Matra/Commissione [33] la Corte ha dichiarato, in maniera ancora più concreta, «che la decisione di non iniziare il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, "la quale è adottata in tempi brevi", deve esporre unicamente i motivi per i quali la Commissione ritiene che non sussistano gravi difficoltà per la valutazione della compatibilità dell'aiuto litigioso con il mercato comune. Occorre aggiungere che la motivazione della decisione litigiosa dev'essere esaminata in base al SIBR [34] ed ai criteri fissati dalla 'disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica'».

32 — Sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, citata alla nota 18 (punto 63).

33 — Sentenza citata alla nota 18 (punto 48).

34 — Si trattava di un programma di aiuti regionale già approvato che interessava una parte dell'aiuto controverso in tale causa.

67. Tuttavia nella sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France [35] la Corte ha anche affermato che nell'ambito di una censura relativa all'obbligo di motivazione non può essere fatta valere l'insufficienza delle indagini effettuate dalla Commissione, mentre se ne può senz'altro censurare la totale assenza, nella misura in cui queste siano necessarie per rispondere ad una denuncia relativa all'indagine della Commissione.

68. La questione se la Commissione abbia soddisfatto tali condizioni in ordine all'obbligo di motivazione va esaminata alla luce della decisione originale che è stata emanata nei confronti del destinatario della decisione, vale a dire la Repubblica francese. Come ha affermato la Corte nella sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, solo tale documento presenta carattere di decisione [36]. Il sunto della decisione pubblicato nella Gazzetta Ufficiale ha invece carattere unicamente informativo ed è irrilevante — indipendentemente dalla questione di eventuali conseguenze giuridiche connesse alla pubblicazione — ai fini dell'obbligo di motivazione.

69. Tuttavia, nell'esame della motivazione si deve anche considerare, indipendentemente dal suo inserimento nel motivo di ricorso relativo alla violazione del Trattato, la censura fatta valere dalla Repubblica portoghese per quanto riguarda la mancanza di chiarezza della decisione relativa all'aiuto [37].

70. Se si prendessero alla lettera le condizioni fissate nella sentenza Matra/Commissione, la motivazione soddisferebbe in linea di principio le condizioni minime ivi stabilite. La controversa decisione della Commissione permette di riconoscere in maniera sufficientemente chiara che per la Commissione il rispetto delle norme generali, delle prassi e della disciplina comunitaria in materia di controllo degli aiuti è sufficiente a escludere ogni obiezione.

71. Analizzando la decisione della Commissione emerge però che essa contiene sì indicazioni frammentarie sulle modalità di esecuzione dell'aiuto, ma non menziona neppure in maniera concreta i beneficiari o l'importo degli aiuti. La Commissione nomina i prodotti interessati solo per la parte degli aiuti riguardante la pubblicità del cognac, dell'armagnac e del calvados. Informazioni un po' più precise risultano unicamente dalla corrispondenza tra la Commissione e le autorità francesi, che tuttavia la Commissione tratta come riservata. Tali informazioni non possono pertanto essere considerate elementi costitutivi della motivazione. La rilevanza di tale carenza di motivazione risulta evidente per esempio dal fatto che nel caso di specie la Repubblica portoghese, fino all'intervento della Repubblica francese e del Regno di Spagna, riteneva che l'aiuto

35 — Sentenza nella causa C-367/95 P, citata alla nota 18 (punti 68 e ss.).

36 — Sentenza nella causa C-367/95 P, citata alla nota 18 (punto 45).

37 — Sull'interpretazione delle affermazioni della parte ricorrente v. sentenza 17 maggio 1984, causa 338/82, Albertini e Montagnani (Racc. pag. 2123, punti 5 e ss.).

controverso fosse concesso anche per i vini dolci naturali [38]. Ciò dimostra che le condizioni stabilite nella sentenza Matra/Commissione possono riguardare soltanto il rifiuto di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, ma non comprendono insieme tutti gli elementi della motivazione necessari per autorizzare nel contempo un aiuto. Si deve in linea di principio rilevare una carenza di motivazione già dal fatto che né la Corte né le parti interessate possono valutare, sulla sola base della decisione, nei confronti di quali aiuti la Commissione non abbia sollevato obiezioni.

72. Tuttavia, anche per quanto riguarda il rifiuto di aprire un procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, non si devono prendere esclusivamente in considerazione le condizioni formulate nella sentenza Matra/Commissione, bensì nel contempo le condizioni stabilite nella sentenza Sytraval e Brink's France/Commissione riguardo alle contestazioni dei denuncianti. L'AEVP ha ripetutamente espresso riserve nei confronti della combinazione dell'aiuto e del regime fiscale esistente nel settore dei vini liquorosi e dei vini dolci naturali. La Commissione non si esprime in alcun modo su tale elemento basilare della denuncia. Pertanto, anche al riguardo si configura una carenza di motivazione.

73. Di conseguenza, la decisione della Commissione deve essere annullata anche per carenza di motivazione.

38 — Causa di tale circostanza potrebbe essere anche la comunicazione dell'autorizzazione di tale aiuto (citata alla nota 2), secondo cui anche i «vini dolci naturali» beneficerebbero dell'aiuto.

b) L'asserita violazione del Trattato o di una regola di diritto relativa alla sua applicazione

74. Come secondo motivo di annullamento la ricorrente fa valere la violazione del Trattato o di una regola di diritto relatia alla sua applicazione. All'interno di tale motivo di ricorso essa menziona due diversi aspetti. Da un lato, la ricorrente lamenta la violazione del combinato disposto degli artt. 92 e 95 del Trattato, in base ad un esame giuridico dell'aiuto sotto il profilo sostanziale. D'altro lato, essa sostiene che il progetto di aiuto non è trasparente e che la Commissione non ha fissato le condizioni necessarie.

aa) Sull'asserita violazione dell'art. 92 in combinato disposto con l'art. 95 del Trattato

Argomenti delle parti

75. La ricorrente ritiene che, dal punto di vista sostanziale, la decisione della Commissione violi l'art. 92 in combinato disposto con l'art. 95 del Trattato. Al riguardo, la ricorrente sottolinea che l'esame degli aiuti in questione non può limitarsi ad una valùtazione giuridica sulla base della disciplina comunitaria e degli orientamenti fissati dalla Commissione. Occorrerebbe invece un esame alla luce dell'art. 92 del Trattato stesso.

76. La violazione dell'art. 92 in combinato disposto con l'art. 95 del Trattato CE deriverebbe dall'interazione del regime fiscale francese dei vini liquorosi con gli aiuti concessi. Considerato l'effetto discriminatorio del regime fiscale dei vini liquorosi, gli aiuti autorizzati condurrebbero ad un aggravamento della distorsione della concorrenza esistente e pregiudicherebbero gli scambi intracomunitari.

77. Il regime fiscale francese dei vini liquorosi sarebbe effettivamente discriminatorio. Come emergerebbe dai dati statistici relativi al 1993, il 92% dei vini dolci naturali venduti in Francia sarebbe di produzione francese e sarebbe gravato da un'imposta di FRF 350 per ettolitro. Per contro, l'81% dei vini liquorosi venduti in Francia verrebbe importato da altri Stati membri (in particolare dal Portogallo) e assoggettato ad un'imposta di FRF 1400 per ettolitro. Risulterebbe una situazione analoga per gli anni successivi.

78. Con l'introduzione del regime di aiuti di cui trattasi le autorità francesi hanno fatto in modo che i vini liquorosi francesi ottenessero una compensazione quanto meno parziale dello svantaggio fiscale di tali vini rispetto ai vini dolci naturali.

79. La ricorrente adduce quattro argomenti per provare che il regime di aiuti concesso dalla Commissione eccede i limiti stabiliti all'art. 92:

— Anche se la direttiva 92/83/CEE [39] ammette aliquote d'imposta differenti, ciò non dovrebbe condurre a distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Ora, se l'aliquota ridotta corrisponde solo ad un quarto dell'aliquota normale, si configura una siffatta distorsione della concorrenza.

— Anche se nella sentenza 7 aprile 1987 [40] la Corte ha respinto il ricorso proposto dalla Commissione contro il regime fiscale francese dei vini liquorosi e dei vini dolci naturali, tale sentenza della Corte riguarderebbe solo circostanze di fatto relative, in particolare, alle analisi di mercato riguardanti un periodo anteriore al 1986, vale a dire precedente all'adesione della Repubblica portoghese e del Regno di Spagna.

— In terzo luogo, la decisione impugnata non avrebbe tenuto conto dell'importanza presentata dal vino di Porto e dallo sherry nel mercato di cui trattasi a partire dal 1986. La produzione di vino di Porto sarebbe soggetta a criteri qualitativi estremamente rigorosi e le regioni di origine si troverebbero in una situazione economica equiparabile a quella delle regioni di produzione di vini dolci naturali in Francia.

39 — Direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/83/CEE, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche (GU L 316, pag. 21).

40 — Sentenza nella causa 196/85, citata alla nota 25.

— Infine, l'esportazione di vino di Porto e di sherry in Francia, dopo l'aumento di vendite registrato nel 1994 e 1995, avrebbe subito una forte riduzione. L'esportazione di vino di Porto in Francia sarebbe diminuita del 12,4% nel 1996.

80. La ricorrente sottolinea al tempo stesso che essa non mira ad ottenere per vie traverse una sentenza della Corte sulla compatibilità di disposizioni nazionali con l'art. 95 del Trattato. Essa non intende eludere le diverse norme procedurali applicabili alle questioni concernenti, da un lato, il diritto degli aiuti e, dall'altro, il diritto fiscale. Si tratterebbe piuttosto di stabilire se la Commissione, nell'ambito dell'esame di un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato, possa del tutto ignorare l'esistenza di una discriminazione fiscale e delle sue conseguenze sui prodotti importati.

81. Senza richiamarsi all'art. 95 del Trattato, il Regno di Spagna ritiene che gli aiuti non siano giustificabili sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. Il regime di tassazione francese modificherebbe le condizioni dei mercati interessati in misura contraria al comune interesse, cosa che la Commissione, nell'esercizio della propria discrezionalità, non avrebbe riconosciuto. Gli aiuti rafforzerebbero la posizione dei produttori francesi di vini liquorosi, compensando lo svantaggio loro derivante dal regime fiscale, mentre i concorrenti stranieri non beneficerebbero di tale compensazione.

82. La Commissione osserva che nell'ambito dell'esame degli aiuti le questioni fiscali sarebbero di regola rilevanti solo se l'aiuto consistesse di per sé in un vantaggio fiscale o se determinate entrate fiscali servissero in maniera specifica al finanziamento di un aiuto. Ora, le misure fiscali menzionate dalla ricorrente non avrebbero alcun nesso giuridico o finanziario con l'aiuto controverso. Il fatto che i beneficiari dell'aiuto non corrispondano esattamente ai soggetti passivi su cui grava l'accisa sull'alcole confermerebbe che il regime fiscale e l'aiuto non sono collegati. Secondo la giurisprudenza della Corte [41] gli elementi di un regime di aiuti non necessari alla sua attuazione o al suo funzionamento non sarebbero infatti soggetti all'esame nell'ambito del procedimento relativo agli aiuti, bensì alle norme generali, ad esempio all'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE).

83. Inoltre l'impostazione seguita dalla ricorrente altererebbe la portata degli artt. 92 e 93 del Trattato. Ora, secondo una costante giurisprudenza della Corte [42] si parte dal presupposto che gli artt. 92 e 93 del Trattato, da un lato, e l'art. 95 del Trattato, dall'altro, abbiano sempre una rilevanza autonoma. Vi sarebbe una sovrapposizione unicamente nei casi in cui determinate entrate fiscali siano indissolubilmente connesse ad un regime di aiuti. Una discriminazione ai sensi dell'art. 95 del Trattato non configurerebbe comunque un aiuto. A tale proposito la Commissione si richiama alla sentenza 27 maggio 1981, cause riunite 142/80 e 143/80, Essevi e Salengo [43].

41 — Sentenza 22 marzo 1977, causa 74/76, Ianelli e Volpi (Racc. pag. 557).

42 — Sentenza 3 luglio 1985, causa 277/83, Commissione/Italia (Racc. pag. 2049).

43 — Racc. pag. 1413, punto 28.

84. Per il resto, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte [44], la Commissione osserva che sulla base delle circostanze del caso di specie il regime francese di tassazione dei vini liquorosi e dei vini dolci naturali non viola l'art. 95 del Trattato.

85. Anche la Repubblica francese sostiene in larga parte le posizioni della Commissione. In subordine essa sostiene inoltre che il vantaggio fiscale a favore dei vini dolci naturali sarebbe conforme alle disposizioni comunitarie in materia, in particolare l'art. 18 della direttiva 92/83 [45], e sarebbe stato convalidato dalla giurisprudenza della Corte [46].

86. Gli aiuti a favore dei produttori di vini liquorosi e di acquaviti non avrebbero alcuna relazione con il regime fiscale. Essi rappresenterebbero invece una reazione alla crisi registrata nel settore della produzione di vini bianchi. Del resto, il regime fiscale francese non avrebbe alcun effetto restrittivo della concorrenza, come si desume dall'aumento delle vendite di vino di Porto sul mercato francese.

Presa di posizione

87. Occorre anzitutto rilevare che la compatibilità di un regime fiscale nazionale con l'art. 95 del Trattato non va accertata né nell'ambito del ricorso diretto contro la decisione della Commissione di non sollevare obiezioni nei confronti di un aiuto, né nell'ambito del procedimento della Commissione per giungere a tale decisione. Al riguardo la Commissione e gli Stati membri devono avvalersi del procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE ovvero dell'art. 170 del Trattato CE (divenuto art. 227 CE), mentre il singolo deve ricorrere alla tutela giurisdizionale nazionale nei confronti di tale regime di tassazione. I giudici nazionali possono eventualmente chiedere che la Corte si pronunci su tale questione in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato (divenuto art. 234 CE). Ciò vale persino se una determinata forma di tassazione è indissolubilmente connessa ad un aiuto [47]. Ai fini della compatibilità di un aiuto con l'art. 92 del Trattato è perciò irrilevante il fatto che si configuri contemporaneamente un regime fiscale discriminatorio ai sensi dell'art. 95 del Trattato.

88. D'altro lato non è possibile valutare se un aiuto sia contrario al comune interesse ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato senza prendere in considerazione al riguardo le condizioni della concorrenza e degli scambi commerciali in tale mercato. Le dette condizioni vengono ovviamente influenzate da un regime fiscale discriminatorio ai sensi dell'art. 95 del Trattato, sia esso giustificato o meno. Un regime di disparità di trattamento fiscale potrebbe essere giustificato per motivi obiettivi e un determinato aiuto, considerato isolata-

44 — Sentenza nella causa 196/85, citata alla nota 25.

45 — Citata alla nota 38.

46 — Sentenza nella causa 196/85, citata alla nota 25.

47 — Sentenza Essevi e Salengo, citata alla nota 43 (punto 28).

mente, potrebbe anche essere compatibile in linea di principio con il diritto comunitario. Tuttavia, molti elementi fanno ritenere che l'influenza congiunta delle due misure su un determinato mercato non sia più compatibile con il comune interesse ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. In una siffatta situazione uno Stato membro come minimo non potrebbe attuare il progetto di aiuto fino all'eliminazione o all'attenuazione delle differenze di tassazione in modo tale che l'effetto supplementare dell'aiuto sul mercato interessato non contrasti più con il comune interesse [48].

89. È impossibile valutare se ciò si verifichi nella fattispecie, poiché la Commissione finora non ha effettuato le indagini necessarie.

90. Si rileva tuttavia che gli aiuti a favore della pubblicità delle acquaviti cognac, armagnac e calvados — il solo aiuto che non riguarda i prodotti soggetti al regime fiscale considerato — costituiscono un elemento estraneo nella struttura del progetto autorizzato. Essi promuovono quasi esclusivamente la pubblicità in Stati che non fanno parte dell'Unione europea, salvo il calvados che viene pubblicizzato anche in Germania. I vini liquorosi vengono pubblicizzati in Francia. Nel caso di queste tre acquaviti il finanziamento si basa inoltre sui cosiddetti contributi volontari obbligatori («cotisations volontaires obligatoires»), il che avviene altrimenti unicamente per il floc de Gascogne, uno dei vini liquorosi francesi. Gli aiuti a favore della pubblicità dei vini liquorosi vengono per contro finanziati da contributi volontari, non obbligatori. Se si distinguono su tale base gli aiuti a favore delle acquaviti dagli altri aiuti, questa rimanente parte sostanziale dell'aiuto sembra favorire una categoria che corrisponde in larga misura alla categoria dei produttori francesi fiscalmente svantaggiati. Se le indagini necessarie confermassero questa impressione, si dovrebbe effettivamente concludere, come sostiene il governo portoghese, che l'aiuto ha come finalità una compensazione. Molti elementi inducono a ritenere una siffatta compensazione incompatibile con il comune interesse ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

91. In definitiva, tuttavia, la valutazione di tali aspetti nel caso di un progetto di aiuto concreto spetta alla Commissione a cui è attribuito un ampio margine discrezionale nel prendere la decisione dopo aver espletato gli adempimenti procedurali necessari [49].

bb) Sulla violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato

92. La ricorrente fa infine valere altri due motivi sotto il titolo di «violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato». Essa censura, da un lato, la mancanza di chiarezza del progetto di aiuto e, dall'altro, l'assenza di

48 — V., mutatis mutandis, sentenza 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)/Commissione (Racc. pag. I-2549, punto 26).

49 — Sentenza del Tribunale nella causa T-149/95, citata alla nota 24 (punto 63, con ulteriori citazioni).

condizioni che la Commissione avrebbe dovuto imporre.

— Sulla mancanza di chiarezza del progetto

Argomenti delle parti

93. Come già esposto nell'ambito del motivo di ricorso della violazione di forme sostanziali, con la censura di carenza di motivazione la ricorrente fa valere la mancanza di chiarezza del presente progetto di aiuto come violazione del Trattato [50]. All'udienza essa ha inoltre osservato che la Commissione avrebbe omesso di richiedere le relative informazioni, anche se richieste in tal senso sono contenute in un formulario recante indicazioni sulla notifica degli aiuti, formulario inviato dalla Commissione alle autorità francesi unitamente all'invito a notificare l'aiuto.

94. La Commissione obietta che lo scambio di corrispondenza precedente alla decisione sarebbe stato volto a chiarire le circostanze in cui l'aiuto veniva concesso. Considerato che in tale ambito le autorità francesi avevano concretamente garantito il rispetto degli orientamenti in materia, sarebbe assicurata la compatibilità dell'aiuto con l'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

95. Al momento della notifica di un aiuto non sarebbe possibile richiedere indicazioni più precise ad uno Stato membro, poiché solo ad esso spetta determinare la competenza nazionale e le modalità di esecuzione dell'aiuto in conformità del diritto comunitario. Del resto, risulta dalla giurisprudenza che agli Stati membri incombe l'obbligo di controllare il rispetto delle condizioni per la concessione di un aiuto, mentre, nel caso di violazione di tali condizioni, la Commissione potrebbe eventualmente disporre che si proceda alla restituzione dell'aiuto.

Presa di posizione

96. La censura relativa alla mancanza di chiarezza del presente progetto di aiuto è rilevante nell'ambito del motivo di ricorso di violazione del Trattato solo nei limiti in cui si riferisce alla circostanza che la Commissione non avrebbe neppure accertato i relativi elementi di fatto.

97. Nella misura in cui la ricorrente fa valere il rischio dell'inosservanza delle condizioni di autorizzazione dell'aiuto, occorre anzitutto richiamare le affermazioni del Tribunale di primo grado nella sentenza nella sentenza 12 dicembre 1996, causa T-380/94, AIUFFASS e AKT/Commissione, a cui si riferisce la Commissione, secondo le quali «[l]a mera asserzione che non sarà rispettata una delle condizioni che sono alla base di una decisione di autorizzazione di un aiuto non può mettere in discussione la legittimità di detta decisione. Se l'impresa beneficiaria non dovesse conformarsi alle condizioni dell'autorizza-

50 — V. supra, paragrafi 58 e ss.

zione, toccherebbe allo Stato membro vigilare sulla corretta attuazione della decisione e alla Commissione valutare se occorra chiedere il rimborso dell'aiuto» [51].

98. Tale considerazione si riferisce al rischio dell'impiego di aiuti a fini contrari a quelli autorizzati dalla Commissione. Tale rischio non può mai essere completamente escluso a priori [52]. La censura della ricorrente è diretta tuttavia contro il fatto che la Commissione non avrebbe richiesto informazioni sufficienti sull'aiuto al fine di garantire la sua compatibilità, nella forma autorizzata, con l'art. 92, n. 2, lett. c), del Trattato. Si deve concordare con la ricorrente quando sostiene che dichiarare che un aiuto in linea di principio non dà adito a riserve presuppone un minimo di informazioni su tale aiuto e in particolare sulle misure volte ad impedire un impiego di quest'ultimo contrario al suo scopo.

99. L'ampiezza delle informazioni che devono essere assunte va in linea di principio desunta dalla prassi della Commissione, come risulta dal questionario relativo alle informazioni che devono essere contenute nella notifica di aiuti ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato [53]. Secondo i documenti agli atti e le dichiarazioni rese dalla Commissione all'udienza, al momento di prendere la decisione non erano disponibili tutti i dati citati in tale questionario. Mancano soprattutto indicazioni relative alle autorità francesi competenti per la ripartizione dell'aiuto, nonché ai criteri di ripartizione dei fondi ai singoli beneficiari. Solo i limiti per la concessione dell'aiuto, desumibili dai provvedimenti menzionati nella decisione, forniscono orientamenti al riguardo. Appare quindi come minimo difficile controllare nei singoli casi il rispetto degli impegni assunti dalla Repubblica francese, poiché la Commissione non sa dove poter effettuare tale controllo. Del resto, è impossibile valutare in quale misura le disposizioni ed i criteri nazionali impediscano che gli aiuti vengano utilizzati in modo abusivo.

100. Nel caso di specie non occorre stabilire se tale mancanza di chiarezza sia sufficiente per far annullare la decisione, poiché la Commissione può tenerne conto avviando il procedimento ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

— Sulla censura relativa all'assenza di condizioni

Argomenti delle parti

101. A tale proposito la ricorrente fa valere che la Commissione avrebbe autorizzato misure applicabili a tempo indeterminato e tali da modificare le condizioni sul mercato

51 — Racc. pag. II-2169, punto 128; il riferimento contenuto in tale punto alla sentenza della Corte 4 febbraio 1992, causa C-294/90, British Aerospace e Rover (Racc. pag. I-493, punto 11), citata dalla Commissione, riguarda unicamente la possibilità di chiedere il rimborso come sanzione per l'inosservanza delle condizioni di autorizzazione, ma non la competenza per il controllo dell'esecuzione di un aiuto.

52 — V. art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

53 — Allegato all'invito a notificare l'aiuto inviato dalla Commissione al governo francese il 12 aprile 1995.

interessato. Se si trattasse di aiuti alla ristrutturazione, come sostiene la Commissione, essi sarebbero ammissibili solo se limitati nel tempo e di entità progressivamente ridotta.

102. La Commissione obietta che, riferendosi alle disposizioni in materia di aiuti alla ristrutturazione, la ricorrente tiene in non cale il fatto che gli «orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà» [54] non sarebbero applicabili agli aiuti controversi che si riferiscono tra l'altro alla ristrutturazione di un settore dell'agricoltura francese. Le norme applicabili nel caso di specie non imporrebbero né limitazioni nel tempo né una progressiva riduzione degli aiuti.

103. La Repubblica francese osserva inoltre che la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale nel valutare se gli aiuti siano giustificati ai sensi dell'art. 92, n. 3. A tale riguardo la ricorrente non avrebbe dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore nell'accertamento dei fatti o un grave errore di valutazione, unici elementi che potrebbero portare ad accogliere il motivo in esame.

104. Per quanto riguarda la validità temporale dell'aiuto, la Repubblica francese ritiene che l'autorizzazione si estenda unicamente agli stanziamenti iscritti a bilancio per il 1995.

Presa di posizione

105. Al riguardo si deve concordare con la Commissione nel considerare che nessun provvedimento da essa citato nella decisione prevede una limitazione nel tempo o una progressiva riduzione degli aiuti per l'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato. Una siffatta conformazione degli aiuti risulta sì dagli orientamenti menzionati dalla Commissione, ma — come essa sostiene — il presente aiuto non è volto alla ristrutturazione o al salvataggio di singole imprese. Non si può neanche contestare alla Commissione un eccesso di potere per non aver applicato le condizioni richieste in materia di imprese anche ad aiuti a carattere regionale e settoriale. Anche se tali aiuti sono destinati a ristrutturazioni, essi si distinguono in maniera così netta dagli aiuti destinati alle imprese che non si può esigere una parità di trattamento automatica. Del resto, come sostiene la Repubblica francese, la Commissione ha autorizzato gli aiuti progettati solo per il 1995 [55]. Il motivo in esame va pertanto respinto.

54 — GU 1994, C 368, pag. 12.

55 — Ciò dimostra nuovamente che nella motivazione della decisione la Commissione non ha presentato in maniera sufficientemente dettagliata il progetto di aiuto autorizzato. Secondo la comunicazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, citata alla nota 2, l'aiuto è autorizzato a tempo indeterminato.

V — Sulle spese

106. A norma dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. In conformità del n. 4, primo comma, le parti intervenute nella causa sopportano le proprie spese.

VI — Conclusione

107. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di decidere come segue:

«1. La decisione 21 novembre 1996, SG(96) D/9957, diretta al governo francese, con cui la Commissione "non solleva obiezioni" nei confronti dell'aiuto di Stato n. N 703/95, è annullata.

2. La Commissione è condannata alle spese.

3. Il Regno di Spagna e la Repubblica francese sopportano le rispettive spese».