COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 10 giugno 1998

relativa ad un aiuto di Stato a favore della Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

[notificata con il numero C(1998) 1728]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/133/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a trasmetterle le proprie osservazioni a norma dell'articolo 93,

considerando quanto segue:

I. ANNULLAMENTO DELLA DECISIONE CELF

Il 18 settembre 1995, il Tribunale di primo grado (in prosieguo: «il TPG» o «il tribunale») ha parzialmente annullato con la sua sentenza nella causa T49/93, SIDE/Commissione [1] la decisione della Commissione, del 18 maggio 1993, che autorizzava gli aiuti concessi dal governo francese agli esportatori di libri in lingua francese. La decisione della Commissione è annullata per quanto concerne gli aiuti concessi alla Coopérative d'exportation du livre français (CELF) per compensare i costi aggiuntivi legati alla gestione dei piccoli ordinativi effettuati dalle librerie con sede all'estero.

II. PROCEDIMENTO PRECONTENZIOSO

Con lettera del 20 marzo 1992, la ricorrente, Société internationale de diffusion et d'édition (in appresso denominata «la SIDE»), un concorrente della CELF, ha chiesto alla Commissione se gli aiuti concessi alla CELF e dalla CELF erano stati o meno notificati, come stabilito dall'articolo 93, paragrafo 3, del trattato.

Con lettere del 2 aprile 1992 e del 23 febbraio 1993, la Commissione ha invitato il governo francese a fornirle informazioni sulle misure di cui fruiva la CELF. Le autorità francesi hanno inviato tali informazioni con lettera del 29 giugno 1992 e fax del 29 aprile 1993.

Con lettera del 7 agosto 1992, la Commissione ha confermato per iscritto alla SIDE che gli aiuti in questione non erano stati notificati, invitandola ad inviarle tutte le informazioni supplementari ritenute utili. Con lettera del 7 settembre 1992, la SIDE ha inviato le informazioni in questione alla Commissione.

Il 18 maggio 1993, la Commissione ha deciso di non opporsi alla concessione degli aiuti in oggetto. La SIDE è stata informata di tale decisione con lettera del 27 maggio 1993. Il governo francese è stato informato con lettera del 10 giugno 1993 della decisione della Commissione di autorizzare gli aiuti di cui trattasi in virtù della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

III. PRINCIPALI CONCLUSIONI DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

Con istanza depositata presso la Cancelleria del tribunale di primo grado il 2 agosto 1993, la SIDE ha presentato un ricorso chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione. A tale scopo, la SIDE ha addotto tre motivazioni. Il tribunale ha tuttavia accolto soltanto quella relativa alla violazione dell'articolo 92, paragrafo 3, decidendo pertanto di annullare per vizio di forma le parti corrispondenti della decisione della Commissione.

[1] Racc. 1995, pag. II-2501.

Nella decisione contestata viene applicata la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE in virtù, da un lato, delle finalità culturali degli aiuti in questione, dall'altro, del carattere speciale che la concorrenza assume nel settore dei libri. Il tribunale ha quindi valutato innanzitutto se la Commissione disponeva di elementi sufficienti per verificare l'effettivo carattere culturale della finalità perseguita dalle autorità francesi e, in secondo luogo, se essa aveva condotto un'analisi economica del settore in base alla quale poter concludere che l'aiuto non incide sulle condizioni della concorrenza e sugli scambi in misura contraria all'interesse comune.

Per quanto riguarda le finalità degli aiuti, il Tribunale non ha espresso alcun dubbio sul fatto che la Commissione fosse legittimamente convinta del loro carattere culturale. In relazione al secondo punto, il Tribunale ha tuttavia ritenuto insufficienti le informazioni su cui la Commissione ha basato la sua analisi della compatibilità degli aiuti con il mercato comune.

Il tribunale è giunto pertanto alla conclusione che la Commissione avrebbe dovuto avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato per consentire a tutte le parti interessate di formulare le loro osservazioni sul caso e per entrare in possesso di tutti gli elementi necessari ad adottare una decisione che le consentisse di essere sicura della sua valutazione che, d'altra parte, non era priva di difficoltà.

IV. PROCEDURA DI CUI ALL'ARTICOLO 93, PARAGRAFO 2, DEL TRATTATO

Con lettera del 17 ottobre 1995, la Commissione ha invitato le autorità francesi a comunicarle le eventuali modifiche apportate agli aiuti concessi alla CELF alla luce della sentenza pronunciata dal tribunale, prima che essa decidesse se avviare o no la procedura d'indagine. Con lettera del 5 dicembre 1995, le autorità francesi hanno comunicato che gli aiuti in questione non erano stati modificati.

Il 7 giugno 1996 si è svolto un incontro fra la SIDE e la Commissione. Il 28 giugno 1996, la SIDE ha trasmesso alla Commissione ulteriori informazioni ritenute rilevanti ai fini del caso.

Il 30 luglio 1996, la Commissione ha deciso di avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato con riferimento agli aiuti in questione. Il governo francese è stato informato con lettera del 21 agosto 1996.

Su richiesta delle autorità francesi, inoltrata con lettera del 23 settembre 1996, la Commissione ha accordato loro, con lettera del 1° ottobre 1996, una proroga del termine stabilito per comunicare le loro osservazioni.

Nella sua lettera del 13 ottobre 1996, la SIDE ha fornito informazioni sul procedimento avviato a livello nazionale (presso il Tribunal administratif de Paris) al fine di ottenere la soppressione della sovvenzione compensativa concessa per i piccoli ordinativi, nonché il recupero delle somme già erogate.

La comunicazione della Commissione [2] con la quale si invitano i terzi interessati a presentarle le loro osservazioni in merito agli aiuti in oggetto è stata pubblicata il 5 dicembre 1996. Nel corso del dicembre 1996 e del gennaio 1997 sono pervenute numerose osservazioni (cfr. sezione VII) da parte di terzi che perlopiù contestano la concessione degli aiuti. La Commissione ha quindi trasmesso queste osservazioni al governo francese con lettera del 15 aprile 1997. A tale proposito è opportuno precisare che la SIDE, lamentando la lentezza del procedimento avviato a livello nazionale, ha chiesto alla Commissione, con lettera del 6 gennaio 1997, di adottare provvedimenti d'urgenza per ingiungere alle autorità francesi di «sospendere immediatamente l'erogazione di tutti gli aiuti all'esportazione del libro e di tutti gli aiuti suscettibili di falsare la concorrenza sul mercato degli agenti per l'esportazione, chiunque ne sia il beneficiario ufficiale, e di ordinare il recupero degli aiuti concessi illegalmente dal 1980.»

Con lettere del 2 luglio e del 25 luglio 1997, la SIDE ha attirato l'attenzione della Commissione sul fatto che le autorità francesi hanno continuato a concedere illegalmente aiuti alla CELF e ha deplorato la lentezza con la quale il governo francese aveva reagito davanti alle osservazioni dei terzi.

Il governo francese ha reagito alla decisione della Commissione di avviare la procedura d'indagine e alle osservazioni dei terzi con lunghe lettere rispettivamente del 12 dicembre 1996 e del 1° ottobre 1997. Il 29 ottobre 1997, si è tenuta una riunione tra la Commissione e le autorità francesi. In seguito a tali discussioni, il governo francese, con lettere del 30 ottobre e del 21 novembre 1997, ha trasmesso alla Commissione ulteriori informazioni ed osservazioni.

Con lettera del 19 dicembre 1997, la SIDE ha inviato alla Commissione copia dell'istanza presentata nel dicembre 1997 nell'ambito del procedimento, avviato a livello nazionale, contro lo Stato francese in merito agli aiuti concessi illegalmente alla CELF. Il 10 febbraio 1998, la Commissione ha ricevuto copia della controreplica presentata dal governo francese nella causa in oggetto.

Il 13 febbraio 1998, ha avuto luogo un incontro tra i rappresentanti della Commissione, da un lato, e le autorità francesi e i rappresentanti della CELF, dall'altro, per affrontare più dettagliatamente la questione della proporzionalità degli aiuti in questione.

Con lettera del 5 marzo 1998, le autorità francesi hanno comunicato alla Commissione informazioni supplementari relative in particolare alla natura compensativa dell'aiuto. Con fax del 26 marzo e del 10 aprile 1998, la

[2] GU C 366 del 5. 12. 1996, pag. 7.

CELF ha trasmesso alla Commissione informazioni aggiornate riguardanti i costi aggiuntivi legati alla gestione dei piccoli ordinativi e la natura compensativa degli aiuti. Con fax del 17 aprile 1998, anche il ministero della Cultura ha inviato alla Commissione informazioni supplementari. Altre informazioni sono state infine trasmesse alla Commissione dalle autorità francesi con fax del 19 maggio 1998.

V. COSTITUZIONE E COMPITI DELLA CELF IN QUANTO COOPERATIVA

La CELF è una società cooperativa per azioni il cui oggetto consiste, secondo l'ultima versione del suo statuto, nel «provvedere direttamente alla gestione degli ordinativi, diretti all'estero e ai territori e dipartimenti d'oltremare, di libri, opuscoli e qualsiasi altro supporto di comunicazione e, più in generale, nell'eseguire qualsiasi operazione diretta, in particolare, a promuovere la cultura francese nel mondo avvalendosi dei mezzi sopraindicati».

I 101 soci sono perlopiù editori con sede in Francia, sebbene la cooperativa sia aperta a tutti gli operatori del settore dell'editoria o di quello della diffusione dei libri in lingua francese, indipendentemente dal loro luogo di stabilimento. La CELF svolge un'attività commerciale di diffusione del libro rivolta principalmente verso i paesi e le zone non francofone, poiché nelle zone francofone, in particolare in Belgio, Canada e Svizzera, tale attività è assicurata dalla rete di distribuzione allestita dagli editori (cfr. lo studio di mercato della sezione X).

Secondo il governo francese, prima della costituzione della CELF, la gestione dei piccoli ordinativi veniva assicurata in parte nell'ambito delle attività internazionali di Hachette, la cui struttura era stata creata tra le due guerre, allorché non esisteva ancora la rete di distribuzione. Tuttavia, nel 1976, Hachette ha deciso di abbandonare queste attività in quanto non remunerative. Nel 1977 è stata quindi costituita la CELF. Nel 1979, quando la CELF si è trovata ad affrontare difficoltà finanziarie, gli operatori del settore, gli editori, il Syndicat national de l'édition e le autorità pubbliche si sono trovati d'accordo nel ritenere che la CELF dovesse essere mantenuta in attività, in particolare in quanto la gestione dei piccoli ordinativi era considerata come un servizio di interesse economico generale che nessun altro operatore economico era disposto a garantire. La concessione di sovvenzioni come compensazione per la gestione dei piccoli ordinativi non ha quindi avuto inizio, nella sua forma attuale, che nel 1980.

Attualmente le attività della CELF riguardano i seguenti settori:

— «distribuzione»: si tratta dell'attività principale della CELF. In qualità di grossista, la CELF rifornisce esclusivamente gli editori e le librerie che hanno effettuato ordini definitivi;

— «diffusione»: quest'attività, più recente, consente alla CELF di offrire agli editori l'equivalente di una struttura per l'esportazione. Gli editori possono in tal modo essere rappresentati in zone geografiche che essi considerano meno importanti senza correre i rischi normalmente legati all'esportazione;

— «gestione dei programmi pubblici» che beneficiano del sostegno finanziario dello Stato, come la gestione dei piccoli ordinativi e taluni regimi di aiuti; questi ultimi sono stati autorizzati dal TPG in quanto non incidono sugli scambi tra gli Stati membri;

— «CD-ROM Cézame»: si tratta di una nuova attività che non beneficia del sostegno economico dello Stato. Nel 1996 la CELF ha deciso di commercializzare un CD-ROM destinato alle librerie. Questo sistema consente loro di effettuare i loro ordini presso la CELF o altri fornitori per via telematica.

VI. L'AIUTO CONCESSO ALLA CELF PER LA GESTIONE DEI PICCOLI ORDINATIVI

L'aiuto al funzionamento concesso alla CELF ha per oggetto quello di compensare i costi supplementari legati alla gestione dei piccoli ordinativi effettuati dalle librerie stabilite all'estero. Esso consente alla CELF di soddisfare ordini ritenuti non remunerativi dagli editori o dai loro distributori associati a causa degli ingenti costi di trasporto che essi comportano rispetto al loro valore complessivo. Di conseguenza, questo aiuto contribuisce alla diffusione della lingua e della letteratura francesi.

Secondo il governo francese, le altre possibili soluzioni per raggiungere gli obiettivi perseguiti attraverso gli aiuti alla CELF, come la concessione di aiuti diretti alle numerose librerie interessate, ovvero agli editori e distributori disposti a gestire questi piccoli ordinativi, sono state considerate troppo onerose e tali da comportare possibili problemi di controllo. Le autorità hanno istituito la forma di aiuto che è loro apparsa come la più razionale sul piano economico, la più sicura sotto il profilo dell'utilizzazione dei fondi pubblici e quella con le minori ripercussioni sui canali di distribuzione. Le autorità francesi hanno quindi ritenuto che la soluzione migliore fosse quella consistente nel compensare i costi supplementari legati alla gestione dei piccoli ordinativi per mezzo di un aiuto speciale concesso dal ministero della Cultura agli agenti per l'esportazione.

Tra i vari soggetti che intervengono nel settore della distribuzione dei libri, gli agenti che trattano esclusivamente con i dettaglianti o le loro organizzazioni, ma non con i clienti finali, soddisfano ordini la cui gestione è ritenuta troppo onerosa da parte degli editori o dei loro distributori. L'agente riunisce gli ordini di diversi clienti, che sarebbero di per sé insignificanti, e si rivolge all'editore o al distributore interessato, che dovrà quindi inviare i volumi ordinati ad un unico indirizzo. Se i clienti sono librerie o strutture pubbliche che desiderano ordinare

opere presso vari editori, l'agente raggruppa gli ordini per ciascun editore evitando in tal modo ai suoi clienti di dover effettuare più ordini presso numerosi fornitori. Tenuto conto dei costi fissi legati alla gestione di ogni ordinativo, l'intervento di un agente permette sia ai distributori che ai clienti di ridurre i loro costi, rendendo l'ordine economicamente conveniente.

In pratica, l'aiuto viene erogato secondo le modalità seguenti: i rivenditori che necessitano di piccole quantità di libri di editori diversi si rivolgono per i loro ordini alla CELF, che in questo caso funge da agente per l'esportazione. La sovvenzione viene erogata in particolare al fine di poter soddisfare ordini inferiori ai 500 FRF — esclusi i costi di trasporto — che vengono generalmente considerati in perdita. Un quarto dell'importo della sovvenzione decisa l'anno precedente a quello in questione viene erogato all'inizio dell'anno di competenza mentre il saldo viene accordato in autunno, dopo che le autorità pubbliche hanno esaminato le stime operative della CELF e le fluttuazioni avvenute nel corso della prima parte dell'esercizio finanziario. Entro tre mesi dalla fine dell'esercizio finanziario deve essere inviato al ministero della Cultura e della Lingua francese un prospetto da cui risulti come è stata utilizzata la sovvenzione.

Per finanziare l'aiuto è prevista di regola l'iscrizione in bilancio di un importo di 2 milioni di FRF l'anno. Tuttavia, se questo importo non viene utilizzato interamente, il saldo non impiegato viene portato in detrazione della somma erogabile l'anno successivo. Nel 1990 la sovvenzione stanziata è stata di 2 milioni di FRF, nel 1991 di 2,4 milioni di FRF, nel 1992 di 2,7 milioni di FRF e nel 1993 di 2,5 milioni di FRF. Nel 1992 sono stati effettivamente impiegati solo 1,7 milioni di FRF (contro i previsti 2,7 milioni). Negli anni successivi è proseguita la stessa tendenza: nel 1994 e nel 1995, l'importo dell'aiuto è stato di circa 2 milioni di FRF, cosicché l'importo medio annuo per il periodo 1992-1995 è stato pari a 2,0675 milioni di FRF (l,77 milioni di FRF nel 1992 e 2,5 milioni di FRF nel 1993). Nel 1996, l'importo dell'aiuto è nuovamente ammontato a 2 milioni di FRF. Tuttavia, poiché quell'anno il volume dei piccoli ordinativi è stato un po' meno consistente, nel 1997 la CELF ha ricevuto soltanto 1,6 milioni di FRF.

Le autorità francesi fanno osservare che la gestione dei piccoli ordinativi comporta una serie di compiti e procedure manuali che la rendono più onerosa rispetto a quella dei grossi ordini. Poiché il valore medio dei piccoli ordinativi è modesto, questi costi supplementari fanno sì che la loro gestione sia decisamente in perdita. In particolare, le autorità francesi hanno presentato alla Commissione una stima di questi costi supplementari calcolata sulla base di un sistema di contabilizzazione dei costi, che permette di determinare il costo delle singole operazioni che intervengono nella gestione dei piccoli ordinativi. Queste operazioni sono descritte di seguito.

La gestione di un piccolo ordinativo inizia con il ricevimento di un buono d'ordine inviato da una libreria. Al momento del ricevimento del buono d'ordine, i dati relativi al cliente vengono verificati (in modo, ad esempio, da identificare la libreria, controllare la solvibilità del cliente e verificare se sia assicurato). La CELF esegue queste operazioni in modo sistematico, indipendentemente dal valore dell'ordine. Quando si tratta di piccoli clienti, queste operazioni vengono generalmente effettuate con maggior frequenza e richiedono pertanto più tempo.

Le attività di ricerca consistono nel trovare l'esatto codice ISBN dei libri ordinati, nel cercarli nei cataloghi degli editori e nelle basi dati (Électre, Cézame, Minitel), nonché nel verificare che siano disponibili. In queste condizioni, l'esattezza delle informazioni contenute nel buono d'ordine e la provenienza dei piccoli ordinativi sono elementi importanti. Le grandi librerie effettuano i loro ordini in modo automatizzato; in altri termini, esse sono dotate di apparecchiature moderne, il che consente alla CELF di individuare facilmente i volumi ordinati. Tuttavia, la maggior parte dei clienti della CELF sono piccole librerie che non sempre dispongono di apparecchiature moderne, determinando in tal modo un aggravio del suo carico di lavoro, sebbene il fatturato corrispondente ai piccoli ordinativi non rappresenti che il 4,8 % del fatturato complessivo della CELF. Le attività di ricerca e il fatto che i libri ordinati non siano di stock comportano inoltre per la CELF costi supplementari.

L'ordine viene trasmesso a un editore per via telematica [Édilectre o Allegro ([3])], ovvero su supporto cartaceo. Gli ordini trasmessi ai grandi editori, come Point Seuil, Folio Gallimard o Hachette, non comportano problemi particolari. Di fatto, tuttavia, la maggior parte degli ordini vengono inviati ai piccoli editori e in questi casi non è possibile ricorrere all'invio telematico. Date le circostanze, secondo la CELF, i costi supplementari risultano particolarmente evidenti, considerando che i piccoli ordinativi riguardano spesso libri pubblicati da editori operanti all'interno di una struttura che richiede una gestione speciale. Il 67 % dei piccoli ordinativi sono gestiti dalla CELF senza ricorrere alla trasmissione per via telematica. Inoltre, le diverse modalità di pagamento dipendono in buona parte dalle dimensioni degli editori. I piccoli editori, ad esempio, tendono a richiedere il pagamento immediato.

Per quanto concerne i costi di trasporto, è opportuno rilevare che le grandi case editrici fatturano attualmente 0,75 FRF al kg (prezzo stabilito dagli operatori del settore) per le forniture destinate a Parigi. Le tariffe praticate dai servizi di posta celere e dai servizi postali per la spedizione dei libri dei piccoli distributori sono pari rispettivamente a 6,5 FRF e 24 FRF al kg. Poiché alle librerie con sede all'estero viene fatturato un importo stabilito in maniera globale, la gestione dei loro ordini comporta, secondo il governo francese, una riduzione dei margini.

Per ciascuna fornitura i libri devono essere imballati con cura e deve essere redatta una fattura in triplice copia, la prima da allegare al pacco, la seconda da inviare per posta al cliente e la terza da utilizzare a fini contabili.

([3]) I libri pubblicati dalle grandi case editrici possono essere individuati automaticamente tramite lettore ottico grazie al codice EAN.

Infine, il reparto contabilità della CELF deve registrare tutte le operazioni già citate. A questo proposito, il governo francese sottolinea che la registrazione di una fattura di 100 FRF comporta la stessa quantità di lavoro che quella di una fattura di importo pari o superiore a 10 000 FRF.

In termini di statistiche, il governo francese sostiene che il numero di piccoli ordinativi gestiti nel 1994 corrisponde ad un livello normale. Nell'anno considerato, la CELF ha emesso 9 725 fatture relative a piccoli ordinativi (corrispondenti al 47 % delle 20 672 fatture complessivamente emesse). Questi piccoli ordinativi provenivano da 1 848 clienti e corrispondevano a 19 761 linee d'ordine e a 24 933 libri ordinati. Il fatturato corrispondente alle fatture d'importo inferiore o uguale a 500 FRF è stato pari a 2,28 milioni di FRF, il che non ha tuttavia rappresentato che il 4,83 % del fatturato complessivo realizzato dalla CELF ([4]).

Per quanto concerne la redditività dei piccoli ordinativi, il governo francese ammette che alcuni ordini di valore inferiore a 500 FRF possono talvolta, al contrario di altri, risultare redditizi. La redditività di un ordine dipende dal tipo e dal numero dei libri ordinati, nonché dall'esattezza delle informazioni contenute nel buono d'ordine. Le autorità francesi sostengono tuttavia che gli ordini di valore inferiore o pari a 500 FRF che la CELF è tenuta, senza eccezioni, ad onorare non sono in generale redditizi. Questa soglia di 500 FRF è stata fissata dalle autorità francesi sulla base di criteri oggettivi: secondo criteri puramente economici, gli ordini di valore compreso tra 0 e 500 FRF non sono nel complesso redditizi per un operatore privato; inoltre, gli ordini di valore inferiore a 500 FRF riguardano nella maggior parte dei casi (67 %) case editrici artigianali; infine, la gestione di questi piccoli ordinativi comporta la gestione di piccoli conti. Sulla base di criteri puramente economici, un operatore non tratterebbe questi ordini. Le autorità francesi basano questa argomentazione sulla loro analisi contabile dei costi.

Tipo di ordinativi	Numero di libri	Costo complessivo ([1])	Costo unitario ([1])
Altri ordinativi	442 740	53 666 275	121,21
Piccoli ordinativi	24 933	4 485 354	179,90
Totale	467 673	58 151 629	124,34

([1]) Prima della ripartizione degli elementi di costo legati ai piccoli ordinativi e non direttamente imputabili.

Nel 1994, il numero di libri venduti nell'ambito di piccoli ordinativi è stato pari a 24 933. I proventi dei piccoli ordinativi sono ammontati a 2,5 milioni di FRF, vale a dire 100,2 FRF per libro venduto. Parallelamente, il costo complessivo della gestione dei piccoli ordinativi è ammontato a 4,48 milioni di FRF, vale a dire 180 FRF per libro. Raffrontando questi due valori, è possibile calcolare l'importo delle perdite per libro determinato dalla gestione di piccoli ordinativi: 100,2 − 179,6 = 79,4 FRF. In media, un piccolo ordinativo è costituito da 2,56 libri, il che significa una perdita media per ordinativo pari a 203,2 FRF (79,4 × 2,56). A questo proposito, il governo francese precisa che questi dati sono gli stessi comunicati al TPG dalle autorità francesi nel mese di aprile 1995.

La tabella seguente riporta un'analisi globale della copertura dei costi aggiuntivi attraverso l'aiuto concesso alla CELF. Sulla base della contabilità analitica, il risultato è un avanzo stimato pari a circa 50 000 FRF. È opportuno precisare, tuttavia, che sono comprese entrate pari a circa 44 000 FRF che non provengono direttamente dai piccoli ordinativi gestiti dalla CELF, ma sono state comunque inserite per ragioni di trasparenza ([5]). Di conseguenza, tale importo è stato detratto dal risultato totale, cosicché il risultato al lordo delle imposte è pari a circa 5 600 FRF, direttamente imputabili ai piccoli ordinativi.

([4]) La CELF ha trasmesso alla Commissione un elenco di informazioni relative all'insieme degli ordini gestiti nel 1994 (nome della libreria, paese, numero di fatture di importo inferiore o uguale a 500 FRF, numero di linee d'ordine, numero di libri ordinati, valore in FRF, numero di linee d'ordine eseguite, ecc.).

([5]) Secondo la CELF, queste entrate provengono da altre attività, in particolare dal «Programme Plus».

Secondo il governo francese, questo risultato indica che l'importo della sovvenzione volta a controbilanciare i costi aggiuntivi della gestione dei piccoli ordinativi è stato valutato correttamente. A tale proposito, le autorità francesi sottolineano che se, in seguito al controllo a posteriori dell'attività della CELF, risulta che la sovvenzione versata è stata troppo elevata, l'eccedenza è portata in detrazione dell'importo della sovvenzione prevista per l'anno successivo, ovvero rimborsata. Le autorità francesi richiamano altresì l'attenzione sul fatto che questa sovvenzione è concessa conformemente a regole rigorose e di modo tale da garantire una perfetta trasparenza.

(in FRF)

Analisi globale della copertura dei costi aggiuntivi attraverso l'aiuto	Importi
Fatturato corrispondente ai piccoli ordinativi di valore inferiore a 500 FRF (1)	2 419 455
Altri prodotti	55 247
Aiuto	2 000 000
Fatturato totale (I)	**4 474 702**
Acquisto di libri, compreso il trasporto	2 106 939
Spese per personale	1 670 963
Spese generali	660 719
Spese complessive (II)	**4 438 621**
Risultato d'esercizio (III) = (I) − (II)	**36 082**
Ricavi straordinari netti (IV)	**14 383**
Risultato (contabilità analitica) al lordo delle imposte dell'attività relativa ai piccoli ordinativi (III) + (IV)	**50 465**
compresi i ricavi non direttamente legati ai piccoli ordinativi	44 822
Risultato al lordo delle imposte direttamente imputabile ai piccoli ordinativi	*5 643*

(1) Inclusi imballaggio, assicurazione e trasporto.

VII. OSSERVAZIONI RICEVUTE DALLA COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA AVVIATA IN APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 93, PARAGRAFO 2

Nell'ambito della procedura avviata in applicazione dell'articolo 93, paragrafo 2, la Commissione ha ricevuto da parte di diversi operatori economici numerose osservazioni che vengono sviluppate nelle sezioni XI e XIII.

Il Syndicat national des importateurs et exportateurs de livres (in appresso denominato lo «SNIEL») ritiene che la CELF non abbia altro oggetto che la gestione dei piccoli ordinativi che beneficiano della sovvenzione compensativa e fornisce stime secondo le quali questi piccoli ordinativi avrebbero un valore medio di 300 FRF e rappresenterebbero circa il 6 % del fatturato della CELF, il che significherebbe quindi — a suo avviso — che il 94 % del fatturato della CELF corrisponde ad attività che quest'ultima non dovrebbe esercitare.

Lo SNIEL considera troppo elevata la sovvenzione compensativa, da un lato in quanto il suo importo sarebbe molto vicino a quello del fatturato corrispondente ai piccoli ordinativi e «sembra impossibile che le spese riconducibili a queste fatture di importo modesto possano raggiungere i 3 milioni di FRF (importo degli aiuti al funzionamento più margine stimato)», e dall'altro in quanto la soglia di 500 FRF utilizzata per definire i piccoli ordinativi sarebbe troppo elevata, tenuto conto del fatto che solo il 50 % degli ordini di taluni operatori hanno un valore superiore a tale importo. Anche se lo SNIEL non mette in discussione il principio di un aiuto a favore degli ordini non redditizi, ritiene tuttavia che la CELF utilizzi attualmente la sovvenzione per promuovere varie attività a finalità commerciale.

«Aux Amateurs de livres international», rivenditore ed esportatore di libri la cui clientela è costituita da biblioteche universitarie, fa osservare che il suo contributo alla diffusione della cultura e della lingua francese avviene senza sostegno da parte dello Stato. Il rivenditore in questione sostiene che questa sovvenzione compensativa, che rappresenterebbe a suo avviso il 3 % del fatturato della CELF, permette a quest'ultima di concedere tre punti percentuali di sconto supplementare ai propri clienti. Si sottolinea inoltre che la CELF rifornisce ormai direttamente le biblioteche e si afferma che non dovrebbe più pertanto ricevere sovvenzioni per gestire i piccoli ordinativi dei rivenditori di libri.

Aux Amateurs de livres international dichiara inoltre che «l'aiuto è una misura ipocrita ed è sorpreso del fatto che l'aiuto possa corrispondere a più del 60 % dell'importo degli ordinativi in oggetto». Il rivenditore ritiene che l'aiuto serva alla promozione delle attività commerciali della CELF. Aux Amateurs de livres international conclude sostenendo che l'erogazione dell'aiuto in questione deve cessare, che le somme già versate devono essere restituite, che gli aiuti devono essere ripartiti «tra le librerie interessate in misura proporzionale al loro fatturato relativo alle vendite ai paesi terzi» e che si dovrebbe proibire alla CELF di rifornire clienti diversi dalle librerie con sede all'estero.

Hexalivre, anch'esso rivenditore di libri la cui clientela è costituita da «organismi istituzionali» con sede all'estero, ritiene che l'attività della CELF, il cui obiettivo primario sarebbe quello di rifornire le librerie con sede all'estero, non dovrebbe in linea di principio interferire con le proprie attività. Hexalivre sostiene che la sovvenzione di cui trattasi va a vantaggio di una «società privata sostenuta dalla pubblica amministrazione e tendente per quanto possibile ad operare in condizioni di monopolio». Ora, secondo Hexalivre, la realtà sarebbe diversa «da un lato a causa di un'intesa palese raggiunta dai vari organismi sovvenzionati per diffondere e distribuire il libro francese all'estero e dall'altra a causa di interventi diretti dell'amministrazione pubblica nelle nostre attività».

L'intervento del dirigente di Hexalivre, sig. Van Ginneken, per conto di una seconda società che porta il suo nome e che opera, in linea generale, come grossista all'esportazione, consiste innanzitutto in una ricostruzione «storica» delle sue relazioni con la CELF, di cui è stato un tempo un rappresentante. Il sig. Van Ginneken manifesta sorpresa in particolare per il fatto di aver potuto all'epoca essere cointeressato (ricevendo una commissione) per le vendite corrispondenti a piccoli ordinativi, mentre la CELF riceveva una sovvenzione.

Il sig. Van Ginneken contesta «l'ambiguità permanente» della CELF. Egli critica le partecipazioni degli editori nella CELF e ritiene che questa situazione li induca a riservare alla società un trattamento privilegiato, in particolare attraverso l'organizzazione dei suoi uffici permanenti. Egli ritiene che la sua veste di gestore di programmi pubblici conferisca alla CELF un vantaggio, sebbene alcuni di questi programmi siano stati affidati ad altri operatori.

Lavoisier/Tec et Doc, editore e rivenditore-esportatore specializzato nelle opere scientifiche e tecniche, il cui direttore è del resto anche presidente dello SNIEL e che è uno degli azionisti della CELF, ritiene che quest'ultima debba intervenire, in quanto agente per l'esportazione, solo per la gestione degli ordini delle librerie con sede all'estero, e non debba invece rifornire i clienti istituzionali. Sottolineando che gli editori sono stati invitati ad accordare alla CELF le loro migliori condizioni, Tec et Doc presenta informazioni secondo le quali le condizioni offerte dalla CELF alle librerie straniere non sarebbero tuttavia particolarmente interessanti. Tec et Doc ritiene che la CELF approfitti della sua immagine di «partner privilegiato degli editori e delle autorità pubbliche», che utilizza nell'ambito delle sue attività commerciali, oltre a trarre vantaggio dalle condizioni preferenziali offerte dagli editori per rifornire i clienti istituzionali.

Senza rimettere in discussione l'obiettivo della sovvenzione, Tec et Doc non ritiene giustificato fissare la soglia per i piccoli ordinativi a 500 FRF. Basandosi su stime secondo le quali le vendite corrispondenti rappresenterebbero tra il 3 e il 6 % del fatturato, vale a dire tra 1,5 e 3 milioni di FRF, Tec et Doc fa osservare che un aiuto compreso tra i 2 e i 2,4 milioni di FRF è sproporzionato, a meno che la produttività non sia particolarmente bassa. A tale proposito, Tec et Doc ritiene che una percentuale compresa tra il 3 e il 6 % ([6]) di piccoli ordinativi non costituisce affatto un onere insormontabile. Tec et Doc sostiene che circa il 50 % degli ordini che riceve sono «piccoli ordinativi». Basandosi sugli ordini trasmessigli dalla CELF nel corso di un periodo di due mesi, Tec et Doc conclude che la CELF riceve pochi piccoli ordinativi.

Tec et Doc invita «al ripristino delle condizioni di una normale concorrenza nel campo dell'esportazione, in particolare attraverso la soppressione degli aiuti non giustificati da un vero servizio di pubblico interesse o da un obiettivo culturale indiscutibile che non può essere realizzato attraverso gli strumenti esistenti».

La SIDE ritiene innanzitutto che esista all'interno del mercato del libro destinato all'esportazione un sottomercato costituito dall'agenzia per l'esportazione, sul quale essa si trova in concorrenza con la CELF. Pur riconoscendo che gli agenti trattano in genere libri pubblicati nel proprio paese, essa ritiene che questo mercato abbia tuttavia una dimensione comunitaria. La SIDE sottolinea che la CELF ha sviluppato una classica attività di agenzia per l'esportazione, dove i piccoli ordinativi non rappresentano che il 3 % del suo fatturato e fa osservare che il suo compito di offrire un servizio di pubblico interesse non è chiaramente individuato da nessuna parte.

La SIDE sostiene che la Commissione non deve tenere conto nella sua valutazione soltanto della sovvenzione compensativa concessa per i piccoli ordinativi, ma anche «dell'intero complesso di aiuti di cui beneficiano non soltanto la CELF, ma anche altri organismi che riuniscono, come la CELF, gli editori e le autorità pubbliche nella più grande opacità». Per quanto riguarda gli altri organismi, la SIDE ritiene che l'insieme degli interventi statali a favore delle esportazioni di libri in lingua francese falsi la concorrenza sul mercato dell'agenzia per l'esportazione.

La SIDE contesta anche il fatto che l'aiuto in oggetto sia destinato a promuovere la cultura. Innanzitutto, il concetto di piccolo ordinativo non avrebbe, secondo lei, alcun senso per un agente per l'esportazione, che gestisce per definizione piccoli ordinativi senza aver bisogno di

([6]) A tale proposito, il governo francese precisa che si tratta di fatto del 3-6 % del fatturato, e non del 3-6 % di piccoli ordinativi. Circa il 50 % degli ordini della CELF è costituito da piccoli ordinativi.

alcuna sovvenzione. La redditività dell'attività andrebbe vista in termini globali, indipendentemente dal valore individuale di ogni singolo ordinativo. Essa sostiene che la soglia di 500 FRF applicata dalle autorità francesi è arbitraria. Di conseguenza, fa osservare che l'aiuto in oggetto costituisce semplicemente un aiuto al funzionamento. Inoltre, il governo francese non avrebbe mai precisato la base giuridica sulla quale è fondato l'aiuto, né tanto meno i criteri di attribuzione applicabili. La SIDE ritiene che l'aiuto accordato alla CELF non sia compatibile con il mercato comune. Inoltre essa sostiene che gli aiuti concessi agli altri operatori menzionati dal governo francese nel corso del procedimento non sono affatto comparabili.

La CELF, da parte sua, cita diverse lettere di editori che esprimono la loro soddisfazione a proposito dei suoi servizi e del regime di aiuto in oggetto.

VIII. ARGOMENTI AVANZATI DALLE AUTORITÀ FRANCESI

Nella lettera con la quale informa il governo francese dell'avvio della procedura, la Commissione rileva che l'obiettivo dell'aiuto figura tra quelli che possono giustificare una deroga al principio del divieto di concessione di aiuti di cui all'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. La Commissione sottolinea che l'aiuto ha evidentemente un obiettivo culturale ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), in quanto la sua finalità è quella di diffondere la lingua francese e contribuire alla diffusione della letteratura francese.

La Commissione si domanda tuttavia se l'incidenza di questo aiuto sulla concorrenza sia di natura tale da alterarla in misura contraria all'interesse comune nonostante l'obiettivo perseguito; a tale proposito, la Commissione prende in considerazione sia gli effetti sul settore dell'editoria propriamente detta che quelli sui diversi operatori che assicurano la distribuzione e l'esportazione dei libri. La Commissione ha tuttavia sottolineato che la concorrenza nel settore del libro poteva essere comunque limitata da talune barriere di ordine linguistico e culturale e che, di conseguenza, gli effetti sugli scambi intracomunitari dovrebbero essere limitati.

Per quanto concerne il primo punto, il governo francese afferma che è opportuno tenere presente che il settore del libro è caratterizzato da una sostituibilità dei prodotti estremamente bassa, considerato che ogni opera ha un contenuto peculiare. La sostituibilità dei prodotti esiste solo in misura limitata, in poche sottocategorie di libri, in genere di carattere tecnico, ma molto raramente nel campo delle opere letterarie. A livello comunitario e a livello internazionale, questa sostituibilità è ancora più ridotta per via delle barriere linguistiche. La concorrenza non si esercita quindi effettivamente che tra i libri per i quali le qualità redazionali tipiche dell'autore hanno scarsa importanza e che sono pubblicati nella stessa lingua.

Tenuto conto del suo obiettivo, l'aiuto non potrebbe incidere sulla concorrenza che per quanto concerne i libri pubblicati in francese. Tuttavia, a quanto consta alla Commissione, il meccanismo di aiuti utilizzato dalla CELF è aperto a qualsiasi libro di lingua francese, indipendentemente dal paese nel quale è pubblicato e dal fatto che l'editore sia o meno un azionista della CELF. Inoltre, date le sue caratteristiche, questo regime di aiuti non entra in gioco nei quattro paesi nei quali la concorrenza tra opere in lingua francese è maggiore e che rappresentano la parte sostanziale del mercato, vale a dire Francia, Belgio, Svizzera e Canada. L'incidenza sulla concorrenza nel settore dell'editoria è quindi molto marginale.

Per quanto riguarda il secondo punto, il governo francese sottolinea innanzitutto che il regime di aiuti non è in alcun caso tale da incidere sull'attività degli editori che assicurano essi stessi la distribuzione delle loro opere o su quella dei distributori tradizionali. Da un lato, questi operatori non gestiscono mai gli ordini interessati dall'aiuto, in quanto ritengono il loro volume insufficiente e, d'altro canto, essi beneficiano indirettamente dell'aiuto in quanto è presso di loro che la CELF si rifornisce. L'aiuto non può quindi avere un'eventuale incidenza sulla concorrenza se non al livello degli operatori che esercitano un'attività di agenti per l'esportazione.

Gli ordini di cui il regime di aiuti consente la gestione non rientrano nel mercato normale, anche se taluni operatori possono occasionalmente accettarli. Essi non rappresentano che una percentuale estremamente bassa del fatturato degli agenti per l'esportazione (per quanto concerne la CELF, meno del 5 % nel 1994, nonostante beneficiasse del regime di aiuti). L'aiuto non riduce dunque in modo significativo il livello delle vendite degli operatori che agiscono nella nicchia di cui trattasi. Inoltre, è opportuno ricordare che per la maggior parte dei concorrenti della CELF l'agenzia per l'esportazione di libri in lingua francese non è che una delle attività svolte, in quanto tali operatori hanno un altro tipo di clientela (gli organismi istituzionali), vendono altri libri (la SIDE, ad esempio, riconosce che la vendita di opere in lingua francese rappresenta solo il 50 % del suo fatturato) o esercitano un'altra attività (quella di librerie tradizionali). Soprattutto, il regime è aperto a qualsiasi operatore che accetti un grado di trasparenza sufficiente.

Tenuto conto di questi elementi, il governo francese ritiene che, in vista dell'obiettivo perseguito, l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza non possa essere considerata tale da alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Al contrario, l'aiuto favorisce gli scambi fra Stati membri francofoni e Stati membri non francofoni nel settore interessato.

Alle accuse avanzate dai terzi il governo francese risponde che il fatto che la CELF dovesse in origine assicurare il trattamento dei piccoli ordinativi delle librerie con sede all'estero non le impediva in alcun modo di diversificare le proprie attività in altri campi, così come fa qualsiasi altro operatore economico. In particolare, il governo francese sottolinea che, quando hanno concesso l'aiuto, le autorità pubbliche hanno ritenuto che la CELF operasse

principalmente come agente per l'esportazione ed hanno quindi fatto in modo che potesse adempiere al meglio il proprio compito, vale a dire rifornire le piccole librerie stabilite all'estero. Questo non esclude tuttavia la possibilità che la CELF possa esercitare altre attività, a condizione che queste non compromettano il suo servizio di pubblico interesse.

Date le circostanze, il governo francese dichiara che l'aiuto in oggetto è indispensabile e proporzionato (7) alla realizzazione di un servizio di pubblico interesse. Il governo francese fa osservare che questo compito non sarebbe assicurato senza l'aiuto in oggetto, in quanto quest'ultimo è per l'appunto volto a compensare le perdite inerenti alla gestione di ordinativi non redditizi. Il governo francese ritiene, di conseguenza, che questo aiuto rientri nel campo d'applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2, del trattato e non dell'articolo 92, paragrafo 1, come del resto già ritenuto dalla Commissione per quanto riguarda la deroga applicabile alle Poste francesi in relazione al regime di imposizione locale, tenuto conto dell'obbligo di essere presenti sull'insieme del territorio cui esse sono soggette.

Il governo francese sostiene altresì che, anche se la principale attività della CELF è quella di agente per l'esportazione, nulla le vieta di soddisfare gli ordini di clienti finali, come le biblioteche. Tuttavia, le sue attività di carattere generale non devono impedirle di adempiere al compito di pubblico interesse affidatole dalle autorità nazionali, vale a dire la gestione dei piccoli ordinativi effettuati dalle librerie. L'aiuto pubblico a favore della gestione di questi piccoli ordinativi ha come oggetto quello di favorire la diffusione delle opere in lingua francese e di consolidare le rete di distribuzione delle librerie che vendono questo tipo di opere all'estero.

Se necessario, la CELF presta i propri servizi ai clienti finali quando le reti di distribuzione locale sono limitate. Con il consenso degli editori, due anni fa la CELF ha cominciato a rifornire le biblioteche. La CELF ha rifornito, ad esempio, le biblioteche universitarie e la biblioteca nazionale algerina. Nel soddisfare la domanda di queste biblioteche, la CELF non è entrata in concorrenza con le librerie locali, in quanto nel 1994 e 1995 le imprese private algerine non erano autorizzate ad effettuare importazioni.

Infine, per quanto concerne l'applicazione del meccanismo di sostegno in futuro, è opportuno rilevare che le autorità francesi intendono, qualora questo venisse ritenuto compatibile con il funzionamento del mercato comune, lanciare una gara d'appalto per affidare il compito di soddisfare i piccoli ordinativi ad un agente per l'esportazione scelto sulla base dei criteri già attualmente utilizzati. Anche se l'importo della sovvenzione può essere modificato o adeguato, i criteri che disciplinano il regime resterebbero sostanzialmente gli stessi di quelli attualmente utilizzati e fatti presenti alla SIDE da parte delle autorità competenti in occasione di una riunione tenutasi il 24 settembre 1996.

I candidati dovranno quindi fornire quantomeno le informazioni riguardanti:

— il loro fatturato (globale e relativo alle vendite di libri in lingua francese all'estero), precisando la ripartizione per paese;

— il numero di opere in francese vendute per ciascun paese;

— il numero di piccoli ordinativi già eseguiti e il numero di ordinativi cui si prevede di dare esecuzione con il sostegno dello Stato;

— l'importo esatto del mancato guadagno in caso di gestione di un piccolo ordinativo, il numero di editori interessati e il grado di apertura agli editori francofoni.

I candidati dovranno accettare di sottoporsi a procedure di controllo che implicano:

— la redazione, entro i tre mesi successivi alla fine dell'esercizio, di un conto relativo all'utilizzo della sovvenzione accompagnato da un estratto dei documenti giustificativi, nonché la redazione di un resoconto dettagliato dell'azione, comprendente in particolare un rendiconto finanziario;

— la diffusione del resoconto all'insieme degli operatori del settore dopo avere, se necessario, omesso le informazioni che possono configurare segreti aziendali;

— fermi restando i controlli applicabili all'impiego dei fondi pubblici, l'accesso delle autorità pubbliche ai documenti, in particolare contabili, che comprovano l'esecuzione delle azioni sovvenzionate.

Le autorità francesi sottolineano che finora non è stato necessario pubblicizzare le condizioni di partecipazione al meccanismo di sostegno, in quanto il sistema è aperto a qualsiasi operatore economico che desideri parteciparvi, alle medesime condizioni previste per la CELF. Inoltre, il caso SIDE-CELF è sufficientemente noto tra gli operatori del settore perché chiunque fosse stato interessato avrebbe potuto presentare la propria candidatura presso le autorità francesi.

IX. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 92, PARAGRAFO 1, DEL TRATTATO

La concorrenza intracomunitaria nel settore del libro è limitata da taluni aspetti di natura linguistica e culturale. Tuttavia, sarebbe sbagliato ritenere che questo settore è esente da qualsiasi forma di concorrenza. Libri sovvenzionati a titolo di diversi regimi possono essere in concorrenza con libri riguardanti lo stesso campo o la stessa categoria e che non beneficiano di alcun aiuto. Si può trattare di opere di narrativa, di opere di saggistica o ancora di libri appartenenti a categorie di tutt'altro genere.

(7) Il governo francese ricorda ancora una volta che l'utilizzo della sovvenzione è soggetto ad un controllo a posteriori e che le somme non utilizzate sono portate in detrazione dell'importo della sovvenzione prevista per l'anno successivo.

Di conseguenza, un aiuto destinato a promuovere la pubblicazione, la diffusione o la commercializzazione di taluni libri può avere un'incidenza, seppur limitata, sulla concorrenza intracomunitaria. Inoltre, questo tipo di aiuti può influenzare non soltanto la concorrenza in termini di vendite e di esportazioni, ma altresì le attività degli altri operatori presenti sul mercato, come gli agenti per l'esportazione, gli editori che dispongono di propri canali di distribuzione all'estero e i distributori legati per contratto a certi editori.

L'aiuto in oggetto è concesso alla CELF per permetterle di gestire i piccoli ordinativi provenienti da librerie situate all'estero. Pur riconoscendo che questo meccanismo di sostegno può andare a vantaggio degli acquirenti di libri, nonché degli editori di libri in lingua francese, nel senso che i primi non devono pagare il prezzo intero e i secondi beneficiano di una promozione delle loro vendite, la Commissione ritiene che la CELF ne sia comunque il principale beneficiario, in quanto gli altri agenti per l'esportazione che distribuiscono libri in lingua francese non ricevono aiuti equivalente per gestire i loro piccoli ordinativi.

Di conseguenza l'aiuto concesso alla CELF costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CE.

A questo proposito, è opportuno rilevare che, per quanto concerne le violazioni degli articoli 85 e 86 menzionate dalla SIDE nel corso del procedimento contenzioso, la Commissione si riserva il diritto, se necessario, di esaminare separatamente le attività della CELF in relazione a tali disposizioni del trattato ([8]). La presente decisione non riguarda di conseguenza che la valutazione della compatibilità del meccanismo di sostegno con l'articolo 92 del trattato.

In virtù dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato, gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione in tempo utile dei progetti volti ad istituire degli aiuti. Considerato che il governo francese non ha notificato l'aiuto a favore della CELF riguardante la gestione di piccoli ordinativi prima di erogarlo, tale aiuto è stato concesso illegalmente. Inoltre, poiché il TPG ha parzialmente annullato, nella causa T49/93, la decisione della Commissione del 18 maggio 1993 che autorizzava gli aiuti concessi alla CELF (causa T-49/93), l'aiuto concesso a quest'ultima per la gestione dei piccoli ordinativi resta illegale ([9]).

([8]) La Commissione ha proceduto in modo analogo nel caso riguardante La Poste (aiuto di Stato NN 135/92, Francia), considerando separatamente l'applicazione degli articoli 92 e 90, paragrafo 2, e quella degli articoli 85 e 86.

([9]) Visto che il TPG ha confermato la decisione della Commissione che autorizzava gli aiuti concessi alla CELF per la gestione dei programmi pubblici, vale a dire gli aiuti diversi da quelli concessi alla CELF per la gestione dei piccoli ordinativi, in virtù del fatto che essi non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, in quanto non incidevano sugli scambi fra gli Stati membri, tali misure non sono prese in considerazione nel presente contesto e, di conseguenza, non riguardano alcuna delle disposizioni relative agli aiuti di Stato.

Poiché l'aiuto rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, la Commissione deve stabilire se una delle deroghe previste all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, sia applicabile al fine di esentare l'aiuto stesso dal divieto generale di cui al paragrafo 1 di tale articolo.

La Commissione rileva che le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 2, non sono applicabili nel caso di specie in quanto l'intervento in oggetto non è volto al raggiungimento degli obiettivi ivi definiti. L'aiuto non soddisfa neppure le condizioni stabilite per beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), in quanto non è destinato a favorire lo sviluppo economico di regioni ammesse a beneficiare di tale disposizione. La deroga prevista nella prima parte dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), riguardante la promozione della realizzazione di un importante progetto di comune interesse non è a sua volta applicabile all'aiuto concesso alla CELF in quanto quest'ultimo non è destinato a promuovere questo tipo di progetti. Poiché l'aiuto non è volto a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia francese, neanche la deroga di cui alla seconda parte dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), si applica al caso di specie. Infine, neppure l'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), riguardante il contributo allo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, può essere applicato in quanto l'aiuto di cui trattasi non persegue gli obiettivi previsti da tale articolo.

Come già osservato in precedenza, nella sua sentenza nella causa T 49/93 (punto 62 della motivazione) il tribunale ha confermato che l'obiettivo perseguito dal governo francese consisteva nella diffusione della lingua e della letteratura francese. La Commissione sottolinea che quest'argomentazione è valida nella misura in cui l'aiuto non serva a sovvenzionare altre attività commerciali della CELF, ma venga utilizzato esclusivamente per la gestione dei piccoli ordinativi. In tale ipotesi, la sola deroga possibile è quindi quella di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), in virtù della quale gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

Al fine di stabilire se l'aiuto concesso alla CELF per la gestione dei piccoli ordinativi possa beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), del trattato, la Commissione deve verificare che tale aiuto persegua effettivamente un obiettivo culturale e, in caso affermativo, che l'aiuto non alteri le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune. A tale scopo, nella sezione X viene proposta una valutazione del mercato in oggetto e nella sezione XI viene esaminato il regime in questione sotto il profilo della proporzionalità dell'aiuto, dell'obiettivo perseguito e delle sue ripercussioni a livello comunitario.

X. ANALISI DEL MERCATO DEL LIBRO

La Commissione ha esaminato le informazioni dettagliate comunicatele dalle parti circa le condizioni prevalenti sul mercato del libro. A tale proposito essa osserva che quest'analisi è resa più complessa dalle specifiche caratteristiche del settore in oggetto. Essa fa rilevare che l'evoluzione del mercato dei libri, delle riviste e dei quotidiani dipende da una complessa interazione di numerosi fattori. A livello di consumatori privati, intervengono tra l'altro considerazioni economiche e sociali quali dati demografici, istruzione, tendenze in materia di tempo libero, numero di biblioteche pubbliche e potere d'acquisto. Il settore europeo della tipografia e dell'editoria continua ad essere più una giustapposizione di mercati nazionali che un mercato integrato su scala europea, come mostra il basso livello delle esportazioni nel settore in termini di fatturato. La molteplicità delle lingue parlate all'interno della Comunità costituisce una barriera aggiuntiva alla «europeizzazione» del settore ([10]).

Nel caso di cui trattasi va verificato se l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e gli scambi intracomunitari sia tale da alterare le condizioni della concorrenza in misura contraria all'interesse comune. In altri termini, si tratta di stabilire se la CELF abbia beneficiato di un indebito vantaggio rispetto agli altri operatori che esportano libri in lingua francese, che si tratti di agenti per l'esportazione, distributori o editori. Ai fini della presente decisione si tratta di valutare l'eventuale effetto dell'aiuto sulla nicchia costituita, all'interno del mercato del libro, dagli ordinativi di opere francofone d'importo inferiore a 500 FRF.

Nella sua decisione di avviare la procedura in applicazione dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, la Commissione ha precisato che l'aiuto accordato alla CELF poteva avere ripercussioni sia sul settore stesso dell'editoria che sui diversi operatori che intervengono nella distribuzione e nell'esportazione dei libri.

Sul mercato del libro, per il quale esiste chiaramente un commercio intracomunitario, la CELF si trova in concorrenza con altri operatori che esportano opere in lingua francese. In base alle cifre pubblicate dal Syndicat national de l'édition ([11]), nel 1993 il fatturato complessivo annuo del settore dei libri in Francia ha toccato i 14 192 milioni di FRF. Nello stesso anno le esportazioni di libri francesi nella Comunità, la metà delle quali ha riguardato il Belgio, hanno rappresentato il 7,8 % di tale cifra. Le esportazioni verso paesi europei non appartenenti alla Comunità sono invece state pari al 2,9 % di tale cifra.

Nel 1994, l'ultimo anno per il quale il Syndicat national de l'édition ha prodotto dati statistici, le esportazioni complessive di libri dalla Francia sono state pari a 2 978 501 000 FRF. Il fatturato della CELF è stato di 50 milioni di FRF, corrispondenti all'incirca all'1,7 % dell'importo citato. I piccoli ordinativi inferiori a 500 FRF hanno costituito meno del 5 % del fatturato della CELF (2,3 milioni di FRF su un totale di 50 milioni), il che corrisponde allo 0,08 % delle esportazioni di libri francesi.

La tabella riportata di seguito contiene i dati relativi alle esportazioni di libri, opuscoli e stampati simili dalla Francia verso gli altri Stati membri della Comunità e si basa su fonti diverse dal Syndicat national de l'édition. Anche da questi dati risulta che la Francia esporta principalmente verso il Belgio (e il Lussemburgo).

Esportazioni ([1]) francesi verso gli altri Stati membri della Comunità tra il 1993 ed il 1996

(in migliaia di ECU)

Stato membro	1993	1994	1995	1996
Belgio/Lussemburgo	88 465,75	98 392,47	112 953,67	115 192,55
Paesi Bassi	12 305,33	9 866,07	12 745,27	12 914,60
Germania	30 966,57	35 623,91	30 944,99	27 992,26
Italia	10 440,52	15 023,02	12 375,61	13 246,71
Regno Unito	13 218,16	16 994,67	17 800,70	19 278,79
Irlanda	305,93	341,61	475,28	2 669,94
Danimarca	1 103,78	880,79	874,53	1 505,46
Grecia	2 483,90	2 122,86	2 279,57	2 452,32
Portogallo	2 707,45	3 056,24	2 919,62	3 052,68

([10]) Commissione delle Comunità europee: Panorama dell'industria comunitaria, 1997.

([11]) Syndicat national de l'édition: L'édition de livres en France — Statistiques 1993.

(in migliaia di ECU)

Stato membro	1993	1994	1995	1996
Spagna	9 555,04	11 709,49	12 796,60	14 474,82
Svezia	1 412,99	1 083,82	1 721,06	3 116,54
Finlandia	431,30	281,18	1 398,26	803,28
Austria	1 329,44	1 710,14	1 288,18	1 267,96
Totale Comunità	143 759,59	161 462,36	179 628,35	189 975,65

([1]) Di libri, opuscoli e stampati simili (codice NC 4901).
Fonte: Eurostat (base dati Comext).

Secondo il governo francese, la distribuzione di libri deve soddisfare un certo numero di bisogni diversi a seconda del tipo di consumatore, che si tratti ad esempio di un intermediario o del consumatore finale (grossisti, librerie tradizionali, clienti privati, clienti istituzionali). La diversità si esprime sotto forma di esigenze culturali e tecniche e risente dell'influenza del contesto economico. La distribuzione e la commercializzazione non avvengono nello stesso modo per le opere scientifiche ad uso universitario, per i libri d'arte destinati ad un pubblico specifico o per i romanzi in vendita nelle librerie. Di conseguenza, senza un intervento pubblico, il mercato non potrebbe da solo coprire tutti questi bisogni differenziati e l'offerta si limiterebbe, ad esempio, alle sole attività più lucrative a scapito della promozione della cultura.

Il governo francese include tra i principali operatori che intervengono sul mercato della diffusione del libro: i) gli editori, che pubblicano i libri; ii) i promotori, integrati o meno nelle case editrici, incaricati della promozione commerciale dei libri presso i rivenditori al dettaglio o taluni grandi clienti istituzionali; iii) i distributori, integrati o meno nelle case editrici, responsabili della distribuzione fisica dei libri. Questi ricevono gli ordini dalle librerie, da alcuni grandi clienti istituzionali o da vari intermediari e vengono riforniti dagli editori; iv) i grossisti, che non sempre intervengono nella catena di distribuzione e che svolgono il ruolo di intermediari tra i distributori, da un lato, e i rivenditori al dettaglio ed alcuni grandi clienti istituzionali dall'altro. Una distinzione deve essere operata tra le seguenti categorie: v) gli agenti per l'esportazione, che riforniscono esclusivamente le rivendite al dettaglio, ma non i clienti finali; vi) le librerie la cui attività principale consiste nel rifornire direttamente i grandi clienti istituzionali e vii) le librerie al dettaglio, che vendono ai consumatori finali tradizionali, siano essi privati o entità commerciali (questa categoria comprende al tempo stesso le librerie tradizionali e i grandi supermercati).

Esistono inoltre reti di distribuzione che assicurano vendite di tipo meno tradizionale, come i club di lettura, le società di vendita per corrispondenza e le agenzie di vendita diretta, tutti casi in cui l'editore tratta direttamente con il consumatore finale.

Pur fornendo una descrizione analoga del settore del libro in Francia, la SIDE insiste in particolare sulla distinzione tra mercato nazionale e mercato per l'esportazione. Essa afferma che la CELF, così come la SIDE stessa, opera sul mercato dell'esportazione di libri dalla Francia. Tra gli operatori presenti nel paese esportatore (in Francia, vale a dire sul mercato nazionale), la SIDE cita i seguenti:

— gli editori o le case editrici che dispongono di una propria struttura per l'esportazione: case editrici come Gründ, Picard o Vrin esportano esse stesse i libri che pubblicano. Inoltre alcuni gruppi di editori, come Hachette o Gallimard raggruppano le esportazioni di più case editrici nell'ambito di distributori quali Hachette Livre Diffusion Internationale, che appartiene al Groupe Hachette. Questo distributore esporta non soltanto i libri pubblicati da Hachette e Fayard, che appartiene al gruppo, ma anche quelli di Ramsay o Calmann-Lévy, ad esempio, che non ne fanno parte;

— i distributori che non sono integrati in case editrici e la cui sola funzione è quella di distribuire ed esportare libri di editori con i quali hanno stipulato accordi (Distique, DIFF EDIT ecc.);

— gli agenti per l'esportazione, che commercializzano, vale a dire vendono e forniscono, i libri di tutti gli editori. L'agente offre un servizio che consiste nel raccogliere gli ordini provenienti dalle librerie, dalle scuole o dalle istituzioni con sede all'estero. Egli raggruppa gli ordini di libri pubblicati dalle varie case editrici, non tiene uno stock ed acquista i libri ordinatigli dai suoi clienti presso gli editori o i distributori di lingua francese. Dopo aver riunito gli ordini dei clienti, l'agente emette fattura nei loro confronti ed invia loro le opere ordinate.

Secondo la SIDE, per il cliente l'interesse del passare tramite un agente per l'esportazione consiste nel non dover moltiplicare gli ordini per procurarsi, ad esempio, una ventina di libri presso quindici editori diversi, in

quanto questa attività viene svolta dall'agente. Il cliente risparmia così tempo e denaro, ad esempio grazie a minori spese di trasporto. Senza gli agenti per l'esportazione la gestione dei piccoli ordinativi sarebbe troppo onerosa per gli editori, che non potrebbero gestirli adeguatamente data la pesantezza della loro struttura. Per tale ragione numerosi editori richiedono un fatturato minimo per l'apertura di un conto. In mancanza di un conto, l'editore emette la fattura nei confronti del cliente prima di avergli inviato quanto da lui ordinato, il che contribuisce ad aumentare ulteriormente la complessità ed i costi della gestione dell'ordine.

Poiché l'agente per l'esportazione trasmette il suo ordine all'editore dopo avere raggruppato tutti i piccoli ordinativi, l'editore è in grado di soddisfare l'ordine. Questo sistema consente ai clienti residenti all'estero di non dover effettuare i pagamenti secondo le modalità altrimenti previste.

Secondo la SIDE, la clientela degli agenti per l'esportazione è costituita da librerie, scuole o istituzioni come le biblioteche universitarie, le amministrazioni, ecc., che sarebbero consumatori finali. Gli agenti per l'esportazione forniscono tutti i tipi di opere pubblicate in Francia e disponibili presso le case editrici, comprese opere di tipo particolare come i libri d'arte o le pubblicazioni di carattere tecnico, nonché vecchi libri che non è più possibile procurarsi presso gli editori.

La SIDE ritiene quindi di esercitare le proprie attività nello stesso sottosettore della CELF. I nomi degli agenti per l'esportazione presenti in Francia, così come le loro principali attività secondo la descrizione fatta dalla SIDE, sono riportati di seguito. Questi agenti si differenziano gli uni dagli altri per il tipo di clienti che riforniscono e il genere di libri che vendono.

— Aux amateurs de livres international propone tutti i libri disponibili presso gli editori francesi e li vende alle biblioteche universitarie.

— La CELF esporta opere in lingua francese, destinate in particolare a librerie straniere.

— Eska e Lavoisier sono fondamentalmente editori di libri tecnici che vendono opere di carattere scientifico e tecnico ad istituzioni stabilite all'estero, soprattutto a biblioteche universitarie.

— SFL è innanzitutto un grossista operante a Parigi e dintorni, che, contrariamente agli altri agenti per l'esportazione, dispone di un proprio stock.

— La SIDE è un esportatore di libri francesi disponibili presso gli editori e un riesportatore e distributore di libri inglesi in Francia. Essa esporta principalmente opere destinate a librerie straniere.

— Touzot è un editore specializzato nell'esportazione delle proprie pubblicazioni e di libri che non vengono più pubblicati.

— Van Ginneken è specializzato nei libri d'arte ed esporta esclusivamente i libri disponibili presso determinati editori d'arte. In quanto agente per l'esportazione, rifornisce quindi le istituzioni e le librerie situate all'estero con i libri che è possibile procurarsi presso tali editori.

Secondo la SIDE, il mercato dell'esportazione, vale a dire i paesi che importano libri dalla Francia, comprende due categorie: le aree francofone e quelle non francofone. Per quanto concerne le prime, il settore può essere assimilato, secondo la SIDE, al mercato nazionale. Tutti gli editori importanti hanno delle succursali o dei rappresentanti nei paesi francofoni (Canada, Svizzera, Belgio, ecc.) per soddisfare il fabbisogno del mercato locale. Su tali mercati il ruolo degli agenti per l'esportazione è molto limitato. Questa considerazione vale tuttavia solo per i paesi francofoni summenzionati. Negli altri, gli agenti per l'esportazione, specializzati nel rifornire le istituzioni, svolgono un ruolo significativo.

Nei paesi francofoni (Svizzera, Belgio e Canada) gli operatori presenti sul mercato sono i seguenti: i) i distributori locali, ii) i grossisti locali, iii) i dettaglianti (librerie, ipermercati), iv) le istituzioni (biblioteche, scuole, amministrazioni) e v) i club di lettura, le società di vendite per corrispondenza e le agenzie di vendita diretta.

La SIDE afferma che la presenza degli editori è invece limitata nei paesi non francofoni. Il ruolo degli agenti per l'esportazione in generale e di quelli che riforniscono le librerie in particolare diviene in tal modo importante.

Il governo francese fa osservare che il mercato delle agenzie per l'esportazione non copre che marginalmente i principali mercati dei libri in lingua francese ([12]) (Francia, Belgio, Svizzera e Canada) e precisa che le esportazioni francesi verso paesi diversi da quelli citati sono ammontate nel 1994 a 1 506 514 000 FRF, il 3,25 % delle quali attribuibili alla CELF. Se si tiene conto dei libri belgi, svizzeri e canadesi in lingua francese esportati verso paesi diversi da Francia, Belgio, Svizzera e Canada (pari ad un fatturato di circa 521 milioni di FRF), la quota della CELF scende al 2,47 %. I piccoli ordinativi inferiori a 500 FRF gestiti dalla CELF rappresentano lo 0,074 % delle esportazioni complessive di libri in lingua francese verso paesi diversi da Francia, Belgio, Canada e Svizzera.

Tuttavia, il governo francese dubita che sia possibile definire, se non in modo puramente teorico, un mercato dell'agenzia per l'esportazione riguardante i libri in lingua francese.

Da un lato, il prodotto venduto non è specifico degli agenti per l'esportazione.

Dall'altro, è evidente che le esportazioni di libri francesi verso paesi diversi dai quattro principali paesi francofoni non si limitano al mercato delle agenzie per l'esportazione. Una parte non trascurabile degli ordini provenienti

([12]) Su questi mercati gli ordini provenienti dalle librerie sono quasi tutti sufficienti per poter essere indirizzati direttamente agli editori e ai distributori tradizionali.

da questi paesi è sufficientemente consistente per essere effettuata direttamente presso i distributori tradizionali, senza passare attraverso gli agenti, come mostra molto chiaramente una tabella trasmessa alla Commissione che mette a raffronto le esportazioni francesi complessive e le esportazioni della CELF nei primi cinquanta paesi acquirenti ([13]).

A questo proposito la Commissione rileva che le informazioni contenute nella tabella di cui sopra sono state messe a punto dal Syndicat national de l'édition per l'anno 1994. Le stesse autorità francesi hanno realizzato una tabella che integra i dati dell'SNE con informazioni relative al volume delle esportazioni realizzate dalla CELF nel 1994 verso gli stessi paesi di riferimento.

Da tali dati risulta che la CELF, che è pur sempre un importante agente per l'esportazione, non realizza, nella migliore delle ipotesi, che il 20,7 % delle esportazioni di libri in lingua francese in uno stesso paese (caso del Giappone) e che la sua quota oscilla in genere tra meno dell'1 e il 5 %; a titolo di esempio, tale quota è pari all'1,03 % in Germania, allo 0,88 % negli Stati Uniti o ancora al 2,73 % in Messico. Le librerie straniere si rivolgono talvolta direttamente ai distributori tradizionali, talvolta ad agenti, secondo l'entità dell'ordine. Non si può neanche ritenere che la clientela, eccezion fatta forse per quella costituita dalle librerie di piccolissime dimensioni, costituisca un mercato specifico.

Infine, contrariamente alla CELF, gli operatori che sono presenti sul mercato come agenti per l'esportazione non si limitano a questa attività, vale a dire a rifornire le librerie straniere di libri in lingua francese. Alcuni, come la SIDE, riforniscono abitualmente clienti istituzionali (Alliance française e biblioteche), altri sviluppano un'attività anche in Francia e nessuno si limita all'esportazione di libri in francese.

Le autorità francesi ritengono dunque che non sia possibile disporre di dati su un eventuale mercato dell'agenzia per l'esportazione in senso stretto. Anche se si interpellassero individualmente tutti gli operatori che affermano di esercitare l'attività in questione, è poco probabile che ciascuno di essi tenga una contabilità analitica sufficientemente dettagliata da consentire di isolare tale attività.

Le autorità francesi hanno potuto fornire alla Commissione solo il fatturato delle esportazioni realizzate dagli operatori stabiliti in Francia e che, in base alle loro informazioni, gestiscono il tipo di ordini effettuati solitamente presso gli agenti. Il governo francese ritiene possibile utilizzare questo parametro per valutare l'impatto dell'aiuto sui concorrenti della CELF. L'effetto prodotto sull'attività di tali operatori sotto il profilo della concorrenza deve essere valutato rispetto all'insieme della loro attività di esportazione, nella misura in cui questa costituisce un insieme coerente, incentrato sotto diverse forme, intorno alla vendita di libri all'estero.

Fatturato relativo alle esportazioni nel 1995

(in milioni di FRF)

Agenti per l'esportazione	Fatturato relativo alle esportazioni
Amateurs de livres international	17,2
Boussac/LSA	16
CELF	55
Hexalivre/Van Ginneken	14,5
Lavoisier	3,6
Le livre français	17,7 ([1])
Office du livre	4,2
SIDE	26,8
SFL	9,3
Sous la lampe	0
Touzot	20,2

([1]) Fatturato relativo al 1994.

Fonti: Infogreffe/Euridile

In Francia vi è un numero limitato (una decina) di operatori che svolgono notoriamente attività di agenti per l'esportazione ma, ad eccezione della CELF, questi operatori gestiscono pochi ordini di importo inferiore ai 500 FRF, che non sono redditizi sul piano economico e, come già precisato in precedenza, si rivolgono soprattutto ai clienti istituzionali ([14]).

Per avere un'idea più precisa della «concorrenza», è opportuno aggiungere una parte delle esportazioni realizzate da talune librerie francesi e dai reparti esportazione di alcune case editrici. Di fatto, nella maggior parte dei casi, le grandi librerie delle principali città europee specializzate nella vendita di opere in francese vengono rifornite direttamente da editori francesi o da librerie che si trovano in Francia.

([13]) La tabella riguarda i paesi dell'Europa occidentale, il Nord America, numerosi paesi africani (la maggior parte di lingua francese) ed altri paesi ancora (come Giappone, Brasile, Messico e Russia).

([14]) Accade a volte, a titolo eccezionale, che la CELF rifornisca clienti che non sono rivenditori, sia perché non vi sono rivenditori locali, sia per conto di editori che le trasmettono determinati ordini particolari da essi ricevuti.

Tenuto conto di queste considerazioni, il fatturato annuo complessivo realizzato dall'insieme dei concorrenti presenti sul mercato può essere stimato pari a circa 200 milioni di FRF. Si tratta di una stima realizzata a partire da diversi indici. Di questo valore totale, la quota attribuibile alla CELF è pari al 25 % circa. La quota dei piccoli ordinativi gestiti dalla CELF rappresenta lo 0,75 % del totale.

Se si considera la sola Comunità, il fatturato della CELF ammonta a circa 12 milioni di FRF, pari al 24 % del suo fatturato totale. Per gli operatori francesi che svolgono attività di agenti per l'esportazione verso i paesi della Comunità, queste esportazioni rappresentano, secondo le stime, circa il 55 % della loro attività totale, vale a dire circa 110 milioni di FRF. Il fatturato realizzato dalla CELF all'interno della Comunità rappresenta quindi solo il 10,9 % del fatturato totale di detti operatori.

Per quanto riguarda la situazione sotto il profilo della concorrenza, è opportuno rilevare quanto segue:

— la parte delle opere in lingua francese pubblicate fuori dalla Francia e ammesse a beneficiare del meccanismo di sostegno può essere stimata pari al 3-4 %. Il governo francese sottolinea che è naturale che le librerie che si trovano all'estero si rivolgano in linea generale ai distributori e agli agenti per l'esportazione situati nei paesi dove avviene la pubblicazione piuttosto che a quelli di un altro paese. Tuttavia, vanno tenute presenti le cifre seguenti riguardanti le esportazioni dei principali paesi che pubblicano libri in lingua francese: nel 1994 le esportazioni di libri francesi hanno raggiunto un valore complessivo di 2 978 milioni di FRF per la Francia, rispetto ai 524 milioni di FRF per il Belgio, ai 376 milioni di FRF per la Svizzera e ai 315 milioni di FRF per il Canada;

— non è possibile effettuare una ripartizione tra la quota delle esportazioni di libri francesi realizzata tramite gli agenti e quella realizzata direttamente dagli editori o dalle loro succursali responsabili della distribuzione, per le ragioni esposte in precedenza;

— i paesi francofoni hanno assorbito il 60,4 % delle esportazioni complessive di libri in lingua francese nel 1994 (60,9 % nel 1993). Quanto alla CELF, questa ha realizzato il 16,1 % delle proprie esportazioni in paesi francofoni (il 13,6 % nel1993).

XI. ANALISI DELLA COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO ALLA LUCE DELL'ARTICOLO 92 DEL TRATTATO

Proporzionalità dell'aiuto

La Commissione ha analizzato l'esauriente documentazione che il governo francese le ha trasmesso circa la copertura dei costi aggiuntivi per mezzo dell'aiuto, con particolare riferimento al sistema di contabilità. Tale sistema consente di effettuare una stima dei costi e di attribuirli alle diverse operazioni legate alla gestione di un ordine (cfr. sezione VI). Il governo francese ha preso come punto di riferimento l'anno 1994 per mostrare a quanto ammontavano i costi aggiuntivi. A1 fine di verificare l'affidabilità dell'analisi fornita dalle autorità francesi, la Commissione ha chiesto un supplemento di informazioni riguardanti l'attività di gestione dei piccoli ordinativi da parte della CELF anche per altri periodi. La documentazione riguardante diversi altri esercizi, presentata dal governo francese, mostra che il fatturato relativo ai piccoli ordinativi, la quantità di libri ordinati, il numero di fatture relative, il numero di clienti e le linee d'ordine restano più o meno identici da un anno all'altro.

Le informazioni trasmesse dalle autorità francesi alla Commissione su questo punto sono quindi sufficienti per stimare il costo aggiuntivo reale sostenuto dalla CELF per la gestione di ordinativi di importo inferiore a 500 FRF. Poiché l'aiuto copre unicamente i costi aggiuntivi legati a questi ordini e tutte le eventuali somme in eccedenza sono portate in detrazione dall'importo dell'aiuto versato per l'anno successivo, l'aiuto non serve a finanziare altre attività commerciali della CELF, contrariamente alla critica avanzata da alcuni degli interessati.

Criteri che disciplinano il meccanismo di sostegno

La SIDE sostiene che il meccanismo di sostegno è stato riservato esclusivamente alla CELF e contesta i criteri di concessione dell'aiuto. La Commissione non condivide tale opinione, per le ragioni seguenti.

Innanzitutto è pienamente legittimo che nel 1991 la SIDE si sia vista rifiutare il beneficio del meccanismo in oggetto, in quanto essa non presentava la trasparenza richiesta a tal fine, non potendo fornire dati relativi agli ordini ripartiti per paese. A questo proposito, si ricorda che le autorità nazionali sono libere di stabilire i criteri per la concessione degli aiuti finalizzati ad un determinato obiettivo, purché tali aiuti siano compatibili con l'articolo 92 del trattato. Questa osservazione si applica in particolare alle misure di controllo istituite dalle autorità nazionali per assicurarsi che l'aiuto venga effettivamente utilizzato per le finalità per le quali è stato erogato, come nel caso di specie.

In secondo luogo, la SIDE si è vista offrire la possibilità di beneficiare dell'aiuto a condizione di soddisfare le regole che disciplinano il meccanismo di sostegno.

In terzo luogo, altri due operatori hanno ricevuto aiuti analoghi a quelli della CELF per la gestione di piccoli ordinativi. Il fatto che le attività sovvenzionate abbiano riguardato determinate aree geografiche e soltanto taluni tipi di libri non è determinante. È più importante osservare che questi operatori soddisfacevano le regole che

disciplinano il meccanismo di sostegno, in particolare in quanto presentavano conti trasparenti. La SIDE sostiene che gli aiuti accordati a Servedit e a L'École des loisirs non sono assolutamente comparabili a quello di cui ha beneficiato la CELF. Sebbene gli aiuti versati ai due operatori summenzionati si limitassero a determinate aree geografiche o a taluni tipi di stampati, la Commissione ritiene che essi fossero destinati a compensare i costi aggiuntivi imputabili alla gestione di piccoli ordinativi e, di conseguenza, non condivide l'opinione della SIDE.

La natura culturale dell'aiuto

Alcuni, in particolare la SIDE, contestano l'affermazione secondo la quale l'aiuto contribuisce alla diffusione della cultura. Come già segnalato in precedenza, il Tribunale ha riconosciuto la natura culturale dell'aiuto in oggetto. La Commissione ritiene che la sola deroga che consenta di autorizzare l'aiuto concesso alla CELF per la gestione dei piccoli ordinativi sia quella di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), la quale statuisce che «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune», possono considerarsi compatibili con il mercato comune.

Sulla base delle informazioni comunicate dal governo francese, la Commissione è pervenuta alla conclusione che l'aiuto abbia effettivamente una finalità culturale. Da un lato la CELF fornisce tutti i libri disponibili in lingua francese. La Commissione accoglie quindi l'argomentazione del governo francese secondo la quale viene promossa la lingua francese, in quanto il regime di aiuti è volto specificatamente a consentire ai clienti che si trovano all'estero di procurarsi libri pubblicati in questa lingua. Considerato che i libri pubblicati in altre lingue non possono beneficiare dell'aiuto, è solo la lingua francese ad essere promossa. D'altro lato, va osservato che i piccoli ordinativi riguardano talvolta opere specializzate e letteratura (poesia, romanzi, saggi o libri d'arte). Di conseguenza, la dimensione culturale dell'aiuto emerge chiaramente anche dalla natura dei libri che costituiscono l'oggetto dei piccoli ordinativi. Va osservato che i manuali scolastici sono ordinati in grandi quantità in occasione di ogni anno scolastico e non rientrano quindi nel meccanismo di sostegno ai piccoli ordinativi.

L'aiuto in oggetto nel contesto comunitario

Come precisato in precedenza, la CELF è certamente la principale beneficiaria dell'aiuto. Questo serve tuttavia solo a compensare i costi aggiuntivi legati alla sua attività di gestione dei piccoli ordinativi. La CELF distribuisce libri sostanzialmente in paesi e territori non francofoni. Di fatto, nei paesi francofoni come Belgio, Canada e Svizzera il mercato locale è coperto dai grandi editori grazie alle loro filiali o ai loro rappresentanti. L'agenzia per l'esportazione non svolge quindi che un ruolo limitato sui mercati che costituiscono i principali sbocchi per i libri in lingua francese, vale a dire i tre paesi summenzionati. Nel 1994, la CELF ha realizzato solo lo 0,2 % delle esportazioni complessive della Francia verso tali paesi.

La Commissione constata che le condizioni della concorrenza sul mercato non sono alterate dalla presenza della CELF, nel senso che i libri pubblicati dagli editori membri della CELF possono essere ordinati anche tramite canali diversi dalla CELF, in particolare attraverso altri agenti per l'esportazione. Non è necessario far parte della CELF per poter ordinare libri presso tale società. D'altra parte, la CELF gestisce gli ordini di libri nello stesso modo, indipendentemente da chi sia l'editore: poco importa quindi che questi sia o meno socio della cooperativa. Le librerie sono libere di scegliere il proprio canale di approvvigionamento. La CELF tratta tutti gli ordini che riceve.

È opportuno ricordare che l'aiuto versato alla CELF riguarda una nicchia che si colloca al di fuori del mercato tradizionale, vale a dire gli ordini di valore inferiore a 500 FRF. Le autorità francesi sostengono che la soglia di 500 FRF è stata fissata sulla base di criteri oggettivi. La CELF realizza solo il 2 % del suo fatturato attraverso libri pubblicati in altri Stati membri (Belgio). Ne consegue che è soprattutto al livello degli operatori che distribuiscono libri in lingua francese che il meccanismo di sostegno produce un effetto sotto il profilo della concorrenza. In genere il cliente si rivolge al distributore stabilito nel suo paese piuttosto che rivolgersi altrove. Dalle considerazioni precedenti, ed in particolare dal fatto che l'aiuto è proporzionato e, di conseguenza, non copre che i costi aggiuntivi imputabili alla gestione dei piccoli ordinativi da parte della CELF, risulta che l'incidenza dell'aiuto non è contraria all'interesse comune.

Conclusione

Tenuto conto di quanto precede, la Commissione è giunta alla conclusione seguente per quanto concerne l'aiuto accordato alla CELF per la gestione dei piccoli ordinativi.

L'aiuto è compatibile in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), in quanto persegue un obiettivo culturale; di fatto, l'aiuto concesso alla CELF per la gestione dei piccoli ordinativi promuove la cultura e la conservazione del patrimonio senza alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza all'interno della Comunità in misura contraria all'interesse comune.

XII. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 90, PARAGRAFO 2, DEL TRATTATO

Nella sezione precedente la Commissione ha concluso che l'aiuto accordato alla CELF costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e che è compatibile in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera d). Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza ([15]) non vi è motivo perché la Commissione debba valutare ulteriormente alla luce dell'articolo 90, paragrafo 2, le attività della CELF che beneficiano dell'aiuto, visto che l'applicazione dell'articolo 92 del trattato non impedisce alla CELF di gestire piccoli ordinativi, attività per la quale l'impresa riceve un aiuto di Stato.

La Commissione fa tuttavia osservare a questo proposito che una delle condizioni da soddisfare perché l'articolo 90, paragrafo 2, sia applicabile è che l'impresa sia incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale ai sensi dell'articolo citato mediante un atto della pubblica autorità ([16]). Quest'ultimo non deve necessariamente essere un atto legislativo o regolamentare, ma può anche consistere in una concessione di diritto pubblico ([17]).

Secondo le autorità francesi, la base giuridica dell'aiuto è costituita dal decreto del 9 maggio 1995 relativo all'organizzazione della direzione responsabile del libro e della lettura e dai decreti d'applicazione delle leggi finanziarie relativi all'attribuzione dei fondi al ministero della Cultura. L'articolo 5 del decreto summenzionato dispone tra l'altro che «il dipartimento dell'economia del libro ... contribuisce a stimolare la presenza del libro francese e della francofonia all'estero ...». La Commissione ritiene che il governo francese non abbia dimostrato che il servizio reso dalla CELF per quanto concerne la gestione dei piccoli ordinativi si basi su un atto legislativo o amministrativo, in quanto gli atti giuridici succitati riguardano il settore del libro in generale e non fanno alcun riferimento alla CELF, né la riguardano espressamente.

Inoltre, va osservato che le argomentazioni avanzate dalle autorità francesi per giustificare l'applicabilità dell'articolo 90, paragrafo 2, sono contraddittorie, in quanto le stesse autorità affermano che il meccanismo di sostegno è aperto ad altri operatori e non solo alla CELF, ma sostengono al tempo stesso che l'aiuto è concesso alla CELF in quanto questa si fa carico di un servizio pubblico d'interesse economico generale.

([15]) CGCE, causa C-387/92, Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, Racc. 1994, pag. I-877 (punto 21 della motivazione).

([16]) CGCE, causa 127/93, BRT/SABAM e NV Fonior, Racc. 1974, pag. 313 (punto 20 della motivazione); causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e altri/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs, Racc. 1989, pag. 803.

([17]) CGCE, causa C-159/94, Commissione/Francia, Racc. 1997, pag. I-5815 (punto 66 della motivazione).

XIII. ALTRE YUESTIONI SOLLEVATE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO APERTO IN APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 93, PARAGRAFO 2

Le autorità francesi sottolineano che numerose questioni o affermazioni sollevate o fatte nel corso del procedimento aperto in applicazione dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato non rientrano nel campo d'applicazione di tale articolo. La Commissione fa osservare che il presente procedimento ha certamente come obiettivo principale quello di verificare la compatibilità del meccanismo di sostegno nell'ambito del quale è stato erogato un aiuto a favore della CELF per la gestione dei piccoli ordinativi, ma che non per questo essa esclude la possibilità di esaminare altre questioni relative alla CELF. Di fatto, quando la Commissione ha deciso di avviare la procedura d'indagine ha evocato diverse questioni sulle quali la SIDE aveva richiamato la sua attenzione e che riguardavano le attività della CELF ([18]). Poiché tali questioni non sono direttamente legate al meccanismo di sostegno in quanto tale, esse sono affrontate separatamente in appresso, insieme ad altre questioni ad esse relative.

Per quanto concerne la ricapitalizzazione della CELF del 1980, è opportuno osservare che il suo capitale è passato all'epoca da 80 500 FRF a 1 280 500 FRF. Tale operazione è stata finanziata, da un lato, dall'Association pour le développement de l'édition française (ADEF) (a concorrenza del 50 %) e, dall'altro, da azionisti (privati) della CELF (per l'altro 50 %). Il principale obiettivo dell'ADEF, che raggruppava un certo numero di editori, era stimolare la presenza dei libri in lingua francese all'estero e sostenere gli investimenti realizzati dagli editori e dagli esportatori. L'associazione ha beneficiato di un contributo pubblico accordatole dal ministero della Cultura. In seguito allo scioglimento dell'ADEF, avvenuto nel 1994, le partecipazioni da essa detenute nella CELF sono state trasferite al Syndicat national de l'édition (SNE), il quale può cederle a qualsiasi nuovo membro della CELF qualora se ne presenti l'occasione. Gli azionisti della CELF sono rimasti gli stessi, vale a dire editori, distributori e l'SNE. Dopo aver esaminato la documentazione presentatale dal governo francese, la Commissione è giunta alla conclusione che questo aumento di capitale non costituiva un aiuto di Stato, ma semplicemente un'assunzione di partecipazione, in quanto vi avevano partecipato anche investitori privati. Le autorità francesi hanno quindi agito secondo il principio dell'investitore operante in un'economia di mercato. Pertanto l'operazione non conteneva elementi di aiuto di Stato quali definiti dall'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Per quanto concerne il vantaggio di cui la CELF beneficerebbe attraverso la gestione di programmi pubblici, osserviamo che attualmente essa è responsabile solo dei programmi «Plus» e «À l'Est de l'Europe», che ha sostituito il programma «Page à page». Poiché nella sua sentenza del 18 settembre 1995, il tribunale di primo grado ha confermato la decisione iniziale presa dalla Commissione di

([18]) Cfr. nota 2, punto 9.

autorizzare gli aiuti versati alla CELF per la gestione di tali programmi in considerazione del fatto che essi non rientravano nel campo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, la Commissione non vede alcuna ragione di occuparsi ulteriormente di questo aspetto.

È stato anche sostenuto che la CELF era avvantaggiata dal fatto di intrattenere relazioni con taluni organismi pubblici, come France édition. Hexalivre critica pertanto l'atteggiamento di France édition, che accorderebbe, a suo parere, un trattamento privilegiato alla CELF, in particolare dandole accesso al suo stand in occasione di fiere internazionali, cosa che si rifiuta di fare nei confronti di Hexalivre. A questo proposito la Commissione fa osservare che la CELF, in quanto membro di France édition, paga per tali servizi, ad esempio prendendo in affitto lo spazio occupato nello stand, come dimostrano i documenti giustificativi allegati a questo riguardo. La CELF ha del resto pagato anche i cataloghi ordinati a France édition.

Per quanto concerne le succitate affermazioni (quelle cioè riguardanti le relazioni tra la CELF e France édition o la Centrale de l'édition e le relazioni commerciali della CELF con gli editori), il governo francese sostiene che esse non riguardano in alcun modo le autorità pubbliche, dal momento che le relazioni summenzionate non hanno alcun rapporto con le azioni condotte dalle autorità nazionali nell'ambito della loro politica culturale. Di conseguenza, la Commissione conclude che la CELF non ha, in questo contesto, beneficiato di alcun vantaggio materiale che possa rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato, in quanto ha pagato i servizi che France édition le ha fornito.

Alle autorità pubbliche viene inoltre rimproverato il fatto di favorire la CELF attraverso il conferimento di ordinativi pubblici. Queste affermazioni riguardano in particolare il sostegno accordato alla realizzazione del programma «nouveautés» gestito dal ministero degli Affari esteri ed il ruolo svolto dagli ordini effettuati da associazioni legate a questo ministero e al ministero della Cooperazione [come l'Association pour le développement de la pensée française (ADPF) e l'Audecam]. Compito principale dell'ADPF è rifornire su base regolare le biblioteche degli istituti culturali francesi all'estero per conto del ministero. La CELF è solo uno dei distributori a cui fa ricorso l'ADPF.

Hexalivre critica l'ADPF per il fatto di privilegiare la CELF rispetto ai suoi concorrenti. A riprova delle sue affermazioni, Hexalivre cita l'esempio di un ordine trasmesso dal servizio culturale dell'Ambasciata di Francia in Marocco, che si rivolge tradizionalmente a Hexalivre, ma che dopo essere stata contattata dall'ADPF si è rivolta alla CELF, la quale ha trasmesso l'ordine a Hexalivre. La Commissione ha appreso che le autorità francesi non avevano in alcun modo cercato di favorire la CELF a discapito di altri fornitori. Al contrario, poiché la CELF ha trasmesso l'ordine a Hexalivre, quest'ultima non può affermare di essere stata danneggiata dall'operazione. La Commissione ritiene dunque che quanto asserito da Hexalivre non rientri nel campo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato.

Infine, alla critica della SIDE riguardante «l'intero complesso di aiuti di cui beneficiano non soltanto la CELF, ma anche altri organismi che riuniscono, come la CELF, gli editori e le autorità pubbliche nella più grande opacità» e la politica culturale seguita dalle autorità pubbliche in generale, il governo francese ribatte che diversi documenti pubblicati dalle autorità competenti, in particolare risposte ad interrogazioni parlamentari, informano ogni anno l'opinione pubblica sull'attività del ministero responsabile in materia. In questo settore, le autorità pubbliche ricercano quindi la trasparenza e non l'opacità,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto accordato alla Coopérative d'exportation du livre français (CELF) per la gestione dei piccoli ordinativi di libri in lingua francese costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CE. Considerato che il governo francese ha omesso di notificare tale aiuto alla Commissione prima di dargli esecuzione, l'aiuto è stato concesso illegalmente. L'aiuto è tuttavia compatibile con il mercato comune in quanto soddisfa le condizioni per beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera d), del trattato stesso.

Articolo 2

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 10 giugno 1998.

Per la Commissione
Karel VAN MIERT
Membro della Commissione