CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI presentate il 4 giugno 1987

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Depositato in data 20 agosto 1985, il ricorso su cui siete chiamati a pronunciarvi è stato promosso dalla Repubblica francese contro la Commissione delle Comunità europee. Il governo di Parigi vi chiede di annullare la decisione 85/380, 5 giugno 1985, (GU L 217, pag. 20), che dichiarò incompatibili col mercato comune due regimi di aiuti alle imprese del settore tessile e dell'abbigliamento, previsti dai decreti 84-389 e 84-390 (JORF 1984, pag. 1651 e seguenti).

Questi provvedimenti avevano autorizzato la proroga, sino al 31 dicembre 1985, della riscossione di due imposte parafiscali prelevate, con le modalità dell'IVA, sulle vendite in Francia dei prodotti tessili e dell'abbigliamento, ad esclusione delle vendite o delle cessioni di prodotti originari di altri Stati membri o messi in libera pratica in tali Stati. Il gettito delle imposte — che erano state istituite per promuovere, da un lato, la ricerca, dall'altro, la modernizzazione e il rinnovamento delle strutture industriali e commerciali — fu assegnato ad un ente posto in essere con decreto 84-388 (JORF 1984, pag. 1650) e noto come DEFI, affinché lo ripartisse fra le imprese, le attività collettive di promozione ed i centri tecnici delle industrie interessate (tessile, abbigliamento e maglieria).

Il sistema così descritto era intervenuto a modifica di un regime istituito nel 1982 ed egualmente giudicato contrastante con l'articolo 92 del trattato (decisione 83/486, 20 luglio 1983, GU L 268, pag. 48). Informata dei nuovi provvedimenti e dell'istituzione di DEFI, la Commissione inviò una lettera al governo francese (30 luglio 1984), contestandogli di aver reintrodotto aiuti già ritenuti incompatibili e avviando la procedura di cui all'articolo 93, n. 2. La Francia rigettò gli addebiti, ma i suoi argomenti non persuasero l'organo di controllo. Da qui la decisione citata all'inizio. Oltre che dal governo francese essa fu impugnata da DEFI (causa 282/85), ma il ricorso di quest'ultimo venne dichiarato irricevibile con sentenza 10 luglio 1986 (Racc. pag. 2469, 2475).

Nel corso del presente procedimento la Corte ha ammesso la Repubblica federale di Germania a intervenire a sostegno della Commissione (ordinanza 15 gennaio 1986).

2. A base della richiesta di annullamento il governo francese pone quattro mezzi:

a) erronea applicazione dell'articolo 93, paragrafo 3, trattato;

b) violazione dei diritti della difesa;

c) carenza della motivazione sotto i profili del mancato riconoscimento delle condizioni precisate nell'articolo 92, paragrafo 1, e del rifiuto di applicare il paragrafo 3 dello stesso disposto;

d) erroneità della motivazione per non avere la sua autrice riconosciuto la compatibilità dell'aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

Mi libero subito del primo motivo che attiene al rispetto da parte francese dell'obbligo di notificare il progetto di aiuti in tempo utile. In sede di replica, infatti, il governo ricorrente lo ha lasciato cadere e ad ogni buon conto non risulta che la decisione sia fondata sull'addebito a cui esso reagisce. Premetto altresì che mi occuperò congiuntamente degli ultimi due motivi. Il quarto è infatti assorbito dalle considerazioni che svolgerò trattando del terzo.

Il mezzo *sub* b) consta di due censure. La Commissione — si sostiene in primo luogo — ha adottato la misura contestata senza aver promosso un previo e congruo contraddittorio con la Francia o, quanto meno, senz'esser venuta incontro ai tentativi d'intensificare il dialogo fatti dal suo interlocutore: così, a una lettera indirizzatagli il 3 giugno 1985 dal ministro del lavoro Delebarre, il commissario Sutherland rispose ben quattro giorni più tardi e cioè dopo l'emanazione del provvedimento. Per di più — si aggiunge — la Francia non ebbe mai notizia delle obiezioni che al suo progetto avevano mosso tre Stati membri e una federazione di imprese tessili tedesche. Essa non poté quindi rispondere a tali rilievi di cui pure il provvedimento fa uso e menzione.

La prima censura è infondata. Osserva la Commissione che, almeno nelle linee generali, il suo pensiero era noto alla ricorrente fin dalla decisione 20 luglio 1983. In ogni caso, se è vero che al governo francese essa inviò un primo telex il 21 giugno 1984 e una seconda comunicazione il successivo 30 luglio, l'apertura del contraddittorio ebbe luogo circa un anno prima che il provvedimento fosse emanato. La Francia ribatte che, essendo stato il progetto notificato alla Commissione il 18 aprile 1985, quest'ultima poteva avviare la procedura di contestazione solo a partire da tale data. Ma l'argomento non regge: l'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 93, paragrafo 3, vincola lo Stato e non anche la Commissione, altrimenti l'inadempimento del primo basterebbe a vanificare la funzione di controllo che il trattato affida alla seconda. Si aggiunga — e lo riconosce lo stesso governo di Parigi — che alla nota del 18 aprile 1985 la convenuta guardò sempre come a una puntualizzazione complementare nel quadro di una procedura instaurata il 30 luglio 1984.

Non vi son dubbi, dunque, che da tale data la Francia conoscesse appieno l'opinione dell'organo di controllo; né si può dire che nei successivi undici mesi quest'ultimo abbia modificato o arricchito con nuovi elementi le proprie convinzioni. Piuttosto, quel periodo vide le parti tenere numerosi incontri (gli ultimi il 30 e il 31 maggio 1985) e scambiarsi frequenti lettere. In un simile contesto, a me sembra che il ritardo con cui il commissario Sutherland rispose al ministro Delebarre sia criticabile sul piano dell'etichetta o della comune cortesia, ma non provi certo l'inadeguatezza del contraddittorio.

Alla seconda censura la convenuta risponde:

a) che la materia degli aiuti non conosce una procedura in contraddittorio simile a quella prevista dalle norme relative alla concorrenza;

b) che, rivelando le obiezioni pervenutele da tre Stati e dalla federazione tessile tedesca, essa avrebbe indotto i terzi in possesso di utili notizie a non più comunicargliele.

Questi argomenti sono però da respingere. Secondo la vostra costante giurisprudenza, il rispetto del diritto di difesa nelle procedure amministrative condotte dalla Commissione comporta, anche in difetto di una disciplina specifica, che l'interessato sia messo in grado di presentare i suoi rilievi sulla rilevanza e sulla rispondenza al vero dei fatti e dei documenti di cui la Commissione dispone, e su cui essa fonda il proprio convincimento. All'organo di controllo non è dato invocare neppure la segretezza delle sue informazioni; se lo Stato non ha potuto commentarle, infatti, esse non possono esser utilizzate nelle decisioni a cui la procedura mette capo (vedansi le sentenze 10 luglio 1986, Belgio/Commissione, cause 234/84 e 40/85, Racc. pag. 2263 e 2321, punti 27 e seguenti).

La fragilità della linea difensiva adottata dalla convenuta non implica tuttavia che l'addebito del governo francese sia accoglibile. Perché la violazione del diritto di difesa comporti l'annullamento dell'atto, la vostra giurisprudenza richiede infatti un ulteriore elemento: occorre cioè che le notizie giunte alla Commissione siano state decisive per l'adozione del provvedimento, nel senso che esso avrebbe avuto un contenuto diverso ove l'istituzione non le avesse ricevute e utilizzate. È sufficiente a questo punto scorrere i brevi scritti inviati da Danimarca, Regno Unito, Repubblica federale di Germania e federazione tessile tedesca per rendersi subito conto che essi non contengono alcun dato realmente importante e comunque non sceverato nel corso dei lunghi e approfonditi colloqui svoltisi tra Francia e Commissione.

Si prenda, ad esempio, il verbale della riunione in data 30 maggio 1985 (di cui all'allegato IV del controricorso). Da esso emerge che la discussione toccò temi quali il favorevole andamento dell'industria tessile in Francia, l'intenzione del governo francese di non accrescere la capacità produttiva dell'industria tessile e il numero degli occupati, i positivi risultati seguiti alla ristrutturazione del settore. Ebbene, le osservazioni più significative che si leggono nei quattro scritti si riferiscono sostanzialmente a questi argomenti.

3. Come ho anticipato, tratterò insieme dei due ultimi mezzi. Con la censura alla lett. c) il governo ricorrente deduce l'insufficienza della motivazione adottata dall'organo di controllo e la conseguente violazione dell'articolo 190. In particolare, la motivazione sarebbe carente: a) per non aver dimostrato l'incompatibilità degli aiuti ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, con un'analisi approfondita della loro effettiva incidenza sul mercato (come invece richiedono le sentenze 14 novembre 1984, Intermills, causa 323/82, Racc., pag. 3809, e 13 marzo 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, cause riunite 296 e 318/82, Racc. pag. 809) e del pregiudizio che essi avrebbero causato alle imprese concorrenti; b) per non aver chiarito le ragioni che hanno indotto la Commissione ad escludere l'applicazione della deroga prevista nei confronti degli « aiuti

destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività » [articolo 92, paragrafo 3, lettera c)].

L'ultimo motivo di ricorso attiene al merito dell'esclusione or ora menzionata. Oltre che trascurabili per l'importo, si afferma, gli aiuti controversi sono « neutri » sul piano della concorrenza intracomunitaria. Essendo finanziati con imposte relative a prodotti fabbricati e venduti in Francia, quegli aiuti si traducono infatti in una semplice ridistribuzione delle risorse nel settore tessile-abbigliamento e vogliono solo incentivare gli investimenti per far fronte alle importazioni dai paesi terzi a basso costo di manodopera. Una loro attitudine ad alterare le condizioni degli scambi con gli altri paesi comunitari è pertanto da escludere.

Agli addebiti così riassunti la Commissione replica con tre argomenti. Gli aiuti — essa osserva in primo luogo — hanno per destinatario non una singola impresa, ma un intero settore produttivo e ciò rende impossibile valutare i loro effetti al livello di analisi preteso dalla Francia. Non è vero poi che l'incidenza delle misure controverse sui bilanci delle aziende beneficiarie sia trascurabile; nell'industria tessile, infatti, i margini di profitto sono ridotti e, in tali condizioni, un aiuto che riduce il costo degli investimenti del 5,5% può rivelarsi decisivo sul terreno della concorrenza. Falso, infine, è che il sistema sia « neutro ». Solo il 10,7% dei prodotti tessili importati in Francia proviene da paesi terzi, mentre il 69,3% è originario di altri Stati membri. Le alterazioni provocate dagli aiuti si ripercuotono dunque in modo più sensibile nell'ambito della Comunità che fuori di essa.

A mio avviso, la motivazione del provvedimento è priva di pecche. Così, anzitutto, per quanto riguarda le conseguenze attualmente o potenzialmente distorsive delle misure in esame. La Commissione trae dalla vostra giurisprudenza (vedasi pronuncia 17 settembre 1980, Philip Morris, causa 730/79, Racc. pag. 2671, punto 11 della motivazione) l'indiscutibile principio per cui « il sostegno finanziario dello Stato (che) rafforza la posizione di determinate imprese rispetto alle loro concorrenti nel commercio intracomunitario » deve essere considerato come lesivo delle altre imprese [cfr. il testo della decisione 85/380, (GU L 217, pag. 22)]. Ma questo rilievo non rimane, come sostiene la Francia, allo stato di mera proposizione teorica. Esso è adeguatamente corroborato da una serie di dati: così, la già ricordata quantificazione dell'incidenza che l'aiuto ha sui costi delle imprese (5,5%), i ristretti margini di competitività esistenti nel settore, l'importanza che per ciò stesso assume la percentuale indicata e la notevolissima penetrazione dell'industria tessile francese negli altri mercati comunitari.

Corretta mi sembra poi l'osservazione secondo cui, trattandosi nella specie di aiuti destinati ad un numero indeterminabile di imprenditori (in pratica chiunque abbia effettuato investimenti nella propria azienda), identificare anticipatamente e minutamente le loro conseguenze sull' intero mercato dei prodotti tessili non appare possibile. I riferimenti giurisprudenziali fatti dalla ricorrente, che hanno entrambi per oggetto casi riguardanti singole imprese, sono quindi inconferenti.

Venendo al secondo profilo della terza censura, giova ricordare che, a differenza del disposto precedente, il n. 3 dell'articolo 92 conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale. Se rientrano in una delle ipotesi contemplate dalla norma, gli aiuti a

cui questa si riferisce *possono* — e non debbono — essere considerati compatibili col mercato comune (cfr. il punto 17 della sentenza Philip Morris). Purché appaiano sostenuti da una motivazione logica e sufficiente, i provvedimenti emanati dall'organo di controllo non sono dunque censurabili sotto il profilo dell'opportunità.

Ora, a me sembra che la coerenza e l'adeguatezza della motivazione in esame siano indiscutibili. La Commissione ha provato con dovizia di dettagli e di dati statistici che l'industria tessile francese non ha conosciuto alcun drammatico periodo di crisi e versa anzi, anche a causa degli aiuti ricevuti in passato, in uno stato di buona salute tanto più invidiabile in quanto lo si raffronti con la situazione degli analoghi settori nel resto della Comunità. Questo quadro è confortato dai numerosi documenti presentati dal governo tedesco (vedasi, soprattutto la relazione del professor Messerlin su « Aggiustamenti strutturali: l'esperienza francese ») e trova un'ulteriore conferma nei dati — non omogenei, ma neppure confliggenti — che su vostra richiesta le parti hanno fornito dopo l'udienza.

Esaminando tali dati, si noterà infatti che la Francia ha presentato unicamente cifre relative alla situazione interna. Le cifre della Commissione, al contrario, riguardano l'intera Comunità: e da esse — che, si badi, sono pienamente attendibili perché rispetto alla Francia coincidono con quelle del governo di Parigi — la miglior salute dell'industria francese risulta manifesta. Ad esempio, con la sola eccezione dell'anno 1984-1985, la curva della disoccupazione è stata in Francia sempre e sensibilmente meno elevata che negli altri Stati membri.

D'altra parte, se così stanno le cose e se è vero che « la compatibilità (...) dell'aiuto (...) dev'essere valutata nell'ambito comunitario e non in quello (del singolo) Stato » (sentenza Philip Morris, citata, punto 26), la motivazione *de qua* appare non solo adeguata, ma anche corretta. Per il fatto di operare in un settore relativamente florido — si legge nella decisione — le imprese tessili francesi possono investire attingendo alle « proprie risorse finanziarie e senza far ricorso agli aiuti di Stato ». Questi aiuti non sono dunque « destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche » ai sensi dell'articolo 92, n. 3, lettera c), armonizzando così le condizioni degli scambi nei vari Stati; al contrario, essi accentuano le disparità tra tali condizioni e lo fanno, per esprimermi ancora con le parole del trattato, « in misura contraria al comune interesse ». Né si dica che i loro effetti distorsivi riguardano la sola concorrenza dei paesi terzi. Le cifre fornite dalla Commissione smentiscono quest'argomento; e in ogni caso i prodotti provenienti da quei paesi presentano per solito un differenziale di prezzo così elevato da escludere che nei loro confronti i detti effetti abbiano realmente luogo.

4. Per tutte le considerazioni che precedono vi propongo di respingere il ricorso introdotto il 20 agosto 1985 dal governo della Repubblica francese contro la Commissione delle Comunità europee e, a norma dell'articolo 69, paragrafo 2, regolamento di procedura, di condannare il ricorrente alle spese.