Nella causa 84/82

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dal sig. Martin Seidel, «Ministerialrat» presso il ministero federale dell'economia, assistito dal prof. Gerhard Fels, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il cancelliere dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dalla sig.ra Marie-Josée Jonczy e dal sig. Götz zur Hausen, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro dello stesso servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso mirante, in primo luogo, all'annullamento dell'autorizzazione limitata ad un anno concessa dalla Commissione, in violazione degli artt. 92, nn. 1 e 3, lett. c), e 93, 2a frase, del Trattato, al governo del Regno del Belgio quanto alla messa in vigore del piano quinquennale di ristrutturazione dell'industria belga nel settore tessile e dell'abbigliamento e, in secondo luogo, alla dichiarazione di una omissione da parte della Commissione in contrasto con l'art. 93, n. 3, 2a frase, e n. 2, del Trattato,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling, C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

SOMMARIO

I — Gli antefatti e il procedimento 1456

A — Il contesto della controversia: situazione di crisi e inquadramento comunitario degli aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento 1456

B — Origine e sviluppo della controversia 1457

1. Dall'adozione del piano belga di ristrutturazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento all'autorizzazione di messa in vigore di tale piano . . 1457

Prima tappa: 1977-1980: il regime d'aiuti dal 1977 1457

Secondo tappa: il piano belga d'aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento del 1980 e suo esame da parte della Commissione 1458

2. Lo scopo del piano di ristrutturazione 1458

3. Il procedimento 1458

II — Le conclusioni delle parti 1459

III — I mezzi e gli argomenti delle parti 1459

Sulla ricevibilità 1459

Osservazioni della convenuta 1459

Osservazioni della ricorrente 1460

Nel merito 1461

I — Sul ricorso per annullamento 1461

Sul primo mezzo, relativo alla inosservanza delle norme sul procedimento di esame degli aiuti 1461

A — Inadempimento dell'obbligo di promuovere, in conformità all'art. 93, n. 3, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato 1461

Osservazioni della ricorrente 1461

Osservazioni della convenuta 1462

B — Misconoscimento delle caratteristiche peculiari di ciascuna delle due fasi del procedimento d'esame 1462

a) Sullo scopo della fase preliminare d'esame

Osservazioni della ricorrente 1462

Osservazioni della convenuta 1463

b) Sull'efficacia giuridica limitata delle decisioni adottate dalla Commissione al termine dell'esame preliminare 1463

Osservazioni della ricorrente 1463

Osservazioni della convenuta 1464

C — Eccessiva proroga del termine per l'accertamento preliminare, valutato in due mesi dalla Corte

Osservazioni della ricorrente 1464

Osservazioni della convenuta 1464

D — Inadempimento dell'obbligo, contemplato nell'ambito del procedimento contraddittorio, di consultare gli altri Stati membri e gli ambienti economici e sociali della Comunità

Osservazioni della ricorrente 1464
Osservazioni della convenuta 1465

Sul secondo mezzo, relativo al fatto che la Commissione, con la sua dichiarazione di nulla osta, ha autorizzato la messa in vigore d'un regime d'aiuti incompatibile col mercato comune 1466

A — Sulla necessità e sulla portata del sindacato della Corte 1466
Osservazioni della ricorrente 1466
Osservazioni della convenuta 1468

B — Sulla valutazione della compatibilità col mercato comune del piano belga di ristrutturazione 1468

1. Sull'osservanza delle condizioni che consentono di considerare compatibile col mercato comune un regime d'aiuti di cui all'art. 92, n. 3, lett. c) del Trattato 1469

a) sui criteri da applicare 1469
Osservazioni della ricorrente 1469
Osservazioni della convenuta 1469

b) Sull'osservanza dei criteri così definiti 1470
Osservazioni della ricorrente 1470
— L'aiuto previsto ha l'effetto di conservare lo statu quo . . . 1470
— La «necessità» del piano di ristrutturazione 1470
— Le imprese interessate dal piano belga 1471
— La degressività dell'aiuto nel tempo 1471
— La limitazione dell'intensità dell'aiuto 1472
Osservazioni della convenuta 1473
— Premessa: Risposta alle osservazioni della ricorrente su «la necessità» del piano belga di ristrutturazione 1473
— Le imprese interessate dal piano 1475
— Limitazione nel tempo e degressività 1475
— Limitazione dell'intensità dell'aiuto al minimo indispensabile 1476
— Partecipazioni proprie delle imprese beneficiarie degli aiuti . 1476
— Trasparenza 1477
— Obbligo di evitare qualsiasi incremento delle capacità 1477

2. Sull'alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse 1477
Osservazioni della ricorrente 1477
Osservazioni della convenuta 1479

II — Sul ricorso per carenza 1480

IV — Risposte della Commissione ai quesiti posti dalla Corte 1480

V — Fase orale 1485

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

A — Il contesto della controversia: situazione di crisi e inquadramento comunitario degli aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento

Da tempo l'industria tessile e dell'abbigliamento si trova in una situazione di particolari difficoltà dovute a diversi fattori come la parziale inadeguatezza delle strutture delle imprese della Comunità, l'aumento massiccio delle importazioni dai paesi terzi (paesi a commercio di Stato e del sud-est asiatico), passate dal 21 % al 44 % del mercato tra il 1973 ed il 1980, i rapidi mutamenti nell'uso delle materie prime, il ruolo decisivo assunto dal traffico di perfezionamento passivo praticato da talune imprese della Comunità, la difficoltà, per taluni settori, di mantenere condizioni di competitività dopo un periodo di limitato sviluppo.

Tali difficoltà sono state, inoltre, aggravate dalla recessione che ha colpito l'attività economica della Comunità complessivamente considerata.

La concomitanza di questi problemi ha creato una concorrenza molto intensa fra le industrie tessili e dell'abbigliamento degli Stati membri, tanto sul mercato comunitario quanto su quello dei paesi terzi, ad è all'origine di una crescente disoccupazione che non sembra potersi riassorbire a breve scadenza.

Tenuto conto dell'importanza che assume l'industria tessile e dell'abbigliamento in tutta la Comunità e della difficile situazione in cui essa versa, la Commissione è stata indotta ad adottare varie misure destinate ad agevolare il processo d'adeguamento delle strutture in questo settore dell'economia ed a renderne sopportabile il costo sociale.

A tal fine la Commissione ha:

— in primo luogo, stipulato accordi coi paesi terzi nell'ambito degli accordi multifibre (14ª relazione generale sull'attività delle Comunità europee, 1981, n. 566 e segg.) e,

— in secondo luogo, definito, nel 1971, un inquadramento comunitario degli aiuti concessi dagli Stati membri che, discusso nelle grandi linee con gli esperti nazionali e messo a punto nel 1977, è stato reso noto agli Stati membri.

Tale inquadramento comunitario è stato stabilito per coordinare e orientare le azioni svolte dagli Stati membri, avendo la Commissione osservato che, nell'intento di ovviare alla crisi del settore tessile, gli Stati membri tendono a concedere aiuti che, allestiti rapidamente e sotto la spinta della situazione economica e sociale, mirano esclusivamente a mantenere l'occupazione ed a garantire la sopravvivenza delle imprese.

Orbene, secondo la Commissione, il moltiplicarsi degli interventi nazionali (inventari degli aiuti settoriali a favore dell'industria tessile e dell'abbigliamento, mar-

zo 1981, allegato 7 del ricorso) di varia entità ed effettuati sporadicamente, è tale da incidere sugli scambi e sulla concorrenza in misura contraria al comune interesse, quando, non essendo stata prevista, una ristrutturazione selettiva e precisa, indispensabile per una effettiva ripresa del settore in crisi, queste iniziative si neutralizzino reciprocamente, annullando gli sforzi delle pubbliche autorità ed i risultati che dovrebbero derivarne.

L'inquadramento comunitario definisce un certo numero di criteri in funzione dei quali devono essere concessi gli aiuti nazionali ed in base ai quali la Commissione valuta i progetti di aiuti che le sono notificati. Dalla linea di condotta tracciata dalla Commissione, risulta principalmente che, da una parte, i progetti d'aiuti nazionali devono essere concepiti come misura d'accompagnamento di uno specifico processo di ristrutturazione dei settori in difficoltà, evitando di creare sovracapacità di produzione in settori in cui esiste già una sovracapacità strutturale o una persistente stagnazione del mercato e che, d'altra parte, gli Stati membri devono tener conto della situazione nazionale e comunitaria del settore in crisi.

La Commissione tiene a sottolineare che la comunicazione dell'inquadramento comunitario agli Stati membri non può sostituirsi alle decisioni che essa è indotta ad emanare in forza dei poteri che le sono conferiti dal Trattato.

B — Origine e sviluppo della controversia

1. Dall'adozione del piano belga di ristrutturazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento all'autorizzazione di messa in vigore di tale piano

Prima tappa: 1977-1980: il regime di aiuti del 1977

— Con regio decreto 20 dicembre 1977 (Moniteur belge del 24. 12. 1977), il Regno del Belgio istituiva un regime di aiuti a favore dell'industria tessile e dell'abbigliamento.

— Il 5 aprile 1977, la Commissione segnalava al ministro belga degli affari esteri che, tenuto conto del fatto che l'obbligo di notifica preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato non era stato osservato, essa aveva deciso di promuovere il procedimento d'esame della compatibilità di tale regime col mercato comune, in conformità all'art. 93, n. 2, del Trattato.

— Poiché il governo belga si dichiarava disposto a procedere alle modifiche richieste dalla Commissione ed a comunicare un nuovo piano di ristrutturazione prima dell'ottobre 1979, la Commissione comunicava al governo belga, con lettera 6 marzo 1979, di essere decisa a porre fine al procedimento avviato.

— Tuttavia, con decisione 17 aprile 1980, comunicata al governo belga il 22 aprile successivo, la Commissione riapriva il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato e chiedeva allo stesso governo di sopprimere, entro il 31 luglio 1980, il regime di aiuti istituito con regio decreto 20 dicembre 1977, o di sottoporre, prima di tale data, un nuovo piano

completo di ristrutturazione. Tale decisione veniva comunicata agli altri Stati membri.

Seconda tappa: il piano belga di aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento del 1980 e suo esame da parte della Commissione

— Il 28 luglio 1980, il ministro belga degli affari economici, sig. Claes, inviava alla Commissione un nuovo piano di ristrutturazione descrivendo a grandi linee il programma d'aiuti così progettato. Il nuovo regime d'aiuti veniva considerato notificato ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

— Con lettera 15 settembre 1980, la Commissione chiedeva al governo belga di fornire informazioni supplementari per consentirle di accertare la compatibilità del piano col mercato comune.

— Per oltre un anno, aveva luogo un ampio carteggio fra il Belgio e la Commissione, da una parte, e la Commissione ed i rappresentanti degli altri Stati membri, dall'altra.

La maggior parte degli Stati membri criticavano il progetto in esame e di queste critiche veniva tenuto conto dalla Commissione e dal governo belga.

— Tuttavia a più riprese e, da ultimo, il 4 dicembre 1981, il governo della Repubblica federale di Germania chiedeva alla Commissione di non autorizzare la messa in vigore d'un piano d'aiuti che avrebbe avuto il solo effetto, a parere di tale governo, di spostare i problemi dell'industria belga del settore tessile e dell'abbigliamento negli altri Stati membri, che incontravano le stesse difficoltà.

— Con lettere 7 giugno 1982, la Commissione comunicava tuttavia a tutti gli Stati membri la propria decisione del 18 novembre 1981, di non opporsi alla messa in vigore, per un anno, del piano belga di ristrutturazione.

2. Lo scopo del piano di ristrutturazione

Dal fascicolo risulta che la decisione del governo belga di concedere aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento deriva dalla costatazione che, da una parte, il numero di posti di lavoro perduti nel periodo 1973-1980 era valutato a 70 000 e, dall'altra, una politica di «laisser faire» avrebbe portato ad una perdita supplementare di 50 000 posti nel periodo 1980-1985, e quindi, a termine, ad una scomparsa totale di quest'industria nel Belgio, ossia alla perdita di 120 000 posti di lavoro. La recessione constatata e prevista nel Belgio sarebbe stata più grave che negli altri Stati membri. Il governo belga aveva pertanto messo a punto il piano di ristrutturazione nell'intento di far fronte a ciò che era più urgente senza alterare le leggi del mercato. Secondo il governo belga, tutti i settori in crisi hanno continuato, anche dopo l'attuazione del piano, a vedere calare le loro quote di produzione in Europa dal 6,4 % nel periodo 1978-1979 al 6,1 % nel 1984. Sono in parte esclusi dall'aiuto i rami di tale industria rimasti competitivi come pure le imprese non vitali dei settori in crisi.

3. Il procedimento

Il governo della Repubblica federale di Germania ha proposto il presente ricorso, che è stato registrato nella cancelleria della Corte il 9 marzo 1982.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, ha deciso, a norma degli articoli 21 dello Statuto e 45 del regolamento di procedura, di assumere mezzi istruttori.

Con lettera 20 giugno 1983 il cancelliere della Corte ha invitato la Commissione a rispondere ad otto quesiti ed a produrre, prima del 21 luglio, il testo completo e definitivo del piano di ristrutturazione.

La Commissione ha ottemperato a tale invito il 19 luglio 1983.

II — Le conclusioni delle parti

Il *governo della Repubblica federale di Germania*, secondo i termini del ricorso precisati nella replica, conclude che la Corte voglia:

1) annullare, in quanto in contrasto con gli artt. 93, n. 3, seconda frase, e 92, nn. 1 e 3, lett. c), del Trattato CEE, l'autorizzazione, limitata ad un anno, concessa dalla Commissione delle Comunità europee al governo del Regno del Belgio, di mettere in vigore il piano quinquennale di ristrutturazione dell'industria belga del settore tessile e dell'abbigliamento, presentato alla Commissione il 28 luglio 1980.

   Nel caso in cui la Corte dichiari irricevibile o comunque non accolga il capo della domanda formulato sub 1), nel senso che l'autorizzazione concessa con lettera 18 novembre 1981 non venga annullata per trasgressione dell'art. 92, nn. 1 e 3, lett. c), del Trattato CEE:

2) dichiarare, a norma dell'art. 175 del Trattato CEE, che la Commissione delle Comunità europee ha trasgredito l'art. 92, nn. 1 e 3, e l'art. 93, n. 3, 2ª frase, di tale Trattato, in quanto ha omesso, in primo luogo, di promuovere il procedimento principale d'esame di cui all'art. 93, n. 2, e, in secondo luogo, dichiarare, con formale decisione, l'incompatibilità del piano belga col mercato comune;

3) porre le spese a carico della Commissione delle Comunità europee.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso;

2) porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

La *Commissione* non ha nulla da eccepire quanto alla ricevibilità del ricorso d'annullamento della lettera indirizzata, il 18 novembre 1981, al governo belga, se ed in quanto tale lettera costituisce un atto giuridico vincolante ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del Trattato e una «decisione finale» ai sensi dell'art. 93, n. 3, terzo inciso, del Trattato. Essa ritiene invece che il ricorso per carenza è irricevibile, dato che non ricorrono, nel caso di specie, le condizioni poste in proposito dall'art. 175 del Trattato. Dal testo dell'art. 175, 2° comma, si desume molto chiaramente che il ricorso è ricevibile soltanto quando l'istituzione in causa non ha preso posizione, pur essendo stata preventivamente invitata ad agire.

Secondo la convenuta, la dichiarazione in data 4 dicembre 1981 con cui il ministro federale tedesco Otto Graf Lambsdorff aveva annunciato al sig. Frans Andriessen, membro della Commissione, che il governo della Repubblica federale di Germania «non avrebbe accettato l'approvazione da parte della Commissione del progetto di aiuto del governo belga» e che esso si riservava la facoltà di adire la Corte di giustizia, non può interpretarsi come un invito ad agire. Anche tenendo conto degli «usi diplomatici», la richiesta d'agire, ai sensi dell'art. 175, 2° comma del Trattato, dev'essere formulata in modo chiaro. Orbene, pur se dai termini della dichiarazione di cui sopra discende che la Commissione era stata invitata a non agire in un senso non auspicato dal governo federale, non le era stato chiesto di adottare una decisione negativa.

Cionondimeno, anche ammettendo che la dichiarazione del ministro federale tedesco possa interpretarsi come una richiesta di agire, ai sensi dell'art. 175 del Trattato, la Commissione ritiene di avere preso posizione nel termine di due mesi e di averne informato la ricorrente con lettera indirizzatale il 7 gennaio 1982.

Secondo la Commissione, dal testo della lettera 7 gennaio 1982 (allegato 24 del controricorso) risulta chiaramente ch'essa era intesa a «informare (la ricorrente) che la Commissione aveva deciso di non opporsi, per un anno, all'esecuzione del progetto d'aiuto modificato». Il fatto che questa lettera facesse riferimento all'altra lettera della Commissione, indirizzata il 18 novembre 1981, al ministro belga dell'economia, non la priva del suo carattere di presa di posizione.

Orbene, secondo la Commissione, un ricorso per carenza può essere ricevibile solo qualora l'istituzione comunitaria invitata ad agire osservi un mutismo completo o reagisca in modo da non consentire di sapere come essa giudica, in sostanza la richiesta di agire. La convenuta sottolinea che, nella sentenza 13 luglio 1971, *Komponistenverband/Commissione*, causa 8/71 (Racc. 1971, pag. 705), la Corte ha affermato al punto 2 della motivazione, che l'art. 175 del Trattato riguarda «l'omissione di statuire o di prendere posizione, non già l'adozione di un atto diverso da quello che il richiedente avrebbe desiderato o ritenuto necessario». Questa giurisprudenza è stata ribadita con sentenza 8 marzo 1972, *Nordgetreide/Commissione*, causa 42/71 (Racc. 1972, pag. 105), e con la sentenza 18 ottobre 1979, *Gema/Commissione*, causa 125/78 (Racc. 1979, pag. 3173).

La Commissione sostiene che non può essere accolta la tesi della ricorrente secondo la quale l'azione per carenza dovrebbe essere ricevibile in quanto il ricorso d'annullamento non porterà necessariamente alla dichiarazione, da parte della Corte di giustizia, dell'incompatibilità del piano belga di ristrutturazione dell'industria tessile con il mercato comune, dato che la decisione di cui è causa può essere annullata, per non essere stato avviato il procedimento d'esame di cui all'art. 93, n. 3, e che in tale ipotesi la tutela giuridica della ricorrente non sarebbe garantita.

Le condizioni di ricevibilità fissate dal Trattato per una determinata azione non possono essere ignorate per il semplice motivo che la rigida osservanza di tali condizioni impedirebbe di raggiungere l'obiettivo perseguito col ricorso.

Secondo il *governo della Repubblica federale di Germania*, il ricorso per carenza è

ricevibile in quanto la Commissione ha omesso, trasgredendo le norme del Trattato, in primo luogo di promuovere il procedimento principale d'esame e in secondo luogo di dichiarare, con decisione formale, l'incompatibilità con il mercato comune del progetto di aiuti belga.

La ricorrente ritiene d'aver invitato la convenuta ad agire in tal senso, nel corso della riunione del 4 dicembre 1981.

Essa confuta categoricamente l'argomento secondo cui la lettera 7 gennaio 1982 costituirebbe «una presa di posizione» ai sensi dell'art. 175 del Trattato e, conseguentemente l'azione per carenza sarebbe irricevibile.

La ricorrente sostiene, in proposito, che con lettera 7 gennaio 1982 la Commissione si era limitata a comunicarle «l'attestato di nulla osta» trasmesso al governo belga il 18 novembre 1981, senza prendere posizione sulla richiesta di agire del 4 dicembre 1981.

Se tuttavia la Corte dovesse vedere nella comunicazione 7 gennaio 1982 una presa di posizione negativa e, conseguentemente, dichiarare irricevibile il ricorso per carenza, alla ricorrente non sarebbe garantita la tutela giuridica cui essa ha diritto.

Secondo la ricorrente il principio sancito nella sentenza 13 luglio 1971, (causa 8/71, già menzionata) e richiamato dalla convenuta, secondo il quale l'adozione di un atto anche non voluto o non necessario esclude la possibilità di un ricorso per carenza, non può applicarsi al caso di specie. La Repubblica federale di Germania ritiene infatti di avere un interesse degno di tutela a che, tenuto conto d'un eventuale annullamento dell'atto di cui è causa in base al ricorso proposto in forza dell'art. 173 del Trattato, per violazione delle norme di procedura, la Corte dichiari nella sentenza che sarà pronunciata, a norma dell'art. 175 del Trattato, che il piano d'aiuti belga è incompatibile con il mercato comune e che esso non deve quindi essere posto in vigore nella sua attuale forma.

Il governo federale giustifica la proposizione del ricorso per carenza col fatto che non esiste, nel diritto processuale comunitario, un'azione d'annullamento e di accertamento dell'irregolarità commessa dall'istituzione di cui trattasi che, come la «Verpflichtungsklage» del processo amministrativo tedesco, offra alla Corte la possibilità di obbligare la convenuta ad adottare l'atto richiesto dalla ricorrente. L'art. 176 del Trattato, a termini del quale «l'istituzione da cui emana l'atto annullato ... è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia importa», non offre in proposito alcuna garanzia analoga.

Nel merito

I — Sul ricorso per annullamento

1. *Sul primo mezzo, relativo alla inosservanza delle norme sul procedimento di esame degli aiuti*

A sostegno di tale mezzo la ricorrente svolge i seguenti argomenti:

A — Inadempimento dell'obbligo di promuovere, in conformità all'art. 93, n. 3, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato

Secondo il *governo della Repubblica federale di Germania*, dall'art. 93, n. 3, del Trattato e dalla giurisprudenza della Corte, sancita in particolare con le sentenze 11 dicembre 1973, *Lorenz/Repubblica federale di Germania*, causa 120/73 (Racc. 1973, pag. 1471); *Markmann/Repubblica federale di Germania*, causa 121/73 (Racc. 1973, pag. 1495); *Nordsee/Repubblica federale di Germania*, causa 122/73 (Racc. 1973, pag. 1511) e *Lohrey/Repubblica federale di Germania*,

causa 141/73 (Racc. 1973, pag. 1527), discende che nel caso in cui al termine della fase detta preliminare, nell'esame degli aiuti, la Commissione rimanga nel dubbio quanto alla compatibilità del progetto notificatole col mercato comune, essa è tenuta a promuovere, in conformità all'art. 93, n. 3, del Trattato, la fase principale d'esame descritta al n. 2 dello stesso articolo.

L'incertezza della Commissione emerge dalla circostanza ch'essa ha ritenuto necessario indire, in data 17 settembre 1981, una riunione multilaterale fra gli esperti nazionali ed i rappresentanti dei governi degli Stati membri, ed è confermata dal contenuto della dichiarazione di nulla osta al piano di ristrutturazione belga, la cui messa in vigore è stata autorizzata solo per un anno e con riserva dell'osservanza che il governo era invitato a confermare, delle condizioni precisate nella lettera contestata col presente ricorso. Sottoponendo a condizioni tale dichiarazione, mentre i dubbi che le avevano provocate avrebbero dovuto comportare l'apertura della fase principale d'esame, la Commissione ha violato i termini del Trattato.

D'altronde, in una lettera datata 5 gennaio 1971 (allegato 25 del ricorso), indirizzata al ministro federale tedesco degli affari esteri, la Commissione ha ammesso essa stessa che «qualora l'esame di un caso nel merito, faccia sorgere dubbi quanto alla compatibilità del progetto di aiuti col Trattato, la Commissione è giuridicamente tenuta a promuovere il procedimento di cui all'art. 93, n. 2».

La *Commissione* dichiara che, contrariamente a quanto asserisce la ricorrente, la riunione del 17 settembre 1981 non è stata indetta a causa dei dubbi ch'essa nutriva ancora a proposito della compatibilità del piano belga col Trattato. Si trattava di una riunione multilaterale con i rappresentanti degli Stati membri che si tiene periodicamente e dedicata al complesso delle questioni in sospeso. La Commissione pone in rilievo che gli aiuti così esaminati non sono soltanto quelli di cui sembra doversi negare l'autorizzazione di messa in vigore o l'approvazione.

B — Misconoscimento delle caratteristiche peculiari di ciascuna delle due fasi del procedimento d'esame

A parere del Governo federale, la confusione tra le fasi preliminare e principale del procedimento d'esame è provata dai termini della dichiarazione 18 novembre 1981, in cui la Commissione afferma d'aver effettuato un esame particolarmente approfondito del piano belga di ristrutturazione. La Commissione ha quindi commesso una duplice trasgressione del Trattato, in quanto da una parte, non ha tenuto conto dello scopo della fase preliminare d'esame ed ha privato il procedimento d'esame principale della sua funzione propria e, dall'altra, ha ignorato il fatto che le decisioni adottate al termine dell'esame preliminare hanno efficacia giuridica limitata.

a) Sullo scopo della fase preliminare d'esame

Secondo la *ricorrente*, dalla lettera, dal sistema e dallo spirito dell'art. 93 del Trattato discende che la fase d'esame preliminare si limita ad un rapido accertamento della compatibilità col mercato comune, del progetto di aiuti notificato, mentre la valutazione definitiva del progetto è riservata alla fase principale d'esame.

Quest'interpretazione dell'art. 93 del Trattato trova conferma nelle caratteristiche proprie di ciascuna delle due fasi del procedimento d'esame.

Dalle summenzionate sentenze 11 dicembre 1973 risulta che lo scopo della fase preliminare è quello di riservare alla Commissione un termine di riflessione e di indagine per farsi una prima opinione sulla conformità al Trattato dei progetti notificati.

Il governo federale osserva, in proposito, che l'art. 92 del Trattato enuncia diversi tipi d'aiuti, la cui compatibilità col mercato comune deve poter essere accertata senza promuovere la fase principale d'esame. Ciò vale in particolare per i progetti d'aiuti di cui al n. 2 dello stesso articolo, che, quando soddisfano le condizioni ivi precisate, «sono» considerati «compatibili col mercato comune».

Qualora, nell'ambito dell'esame preliminare, si tratti invece di valutare, come nella fattispecie, se il progetto d'aiuti notificato risponda ai requisiti e corrisponda ad uno dei tipi contemplati dall'art. 92, n. 3, del Trattato e che, a termini di detta disposizione, non «possono» se non in via eccezionale «considerarsi compatibili col mercato comune», la competenza delle Commissione si limita ad un rapido accertamento del se, da una parte, le condizioni concrete d'un aiuto che può essere autorizzato siano *prima facie* obiettivamente soddisfatte e, dall'altra, una valutazione provvisoria dei vantaggi e degli inconvenienti che ne conseguono porti all'approvazione dell'aiuto.

A parere del governo federale, solo dopo esser stata messa in grado di formarsi questa opinione, la Commissione è tenuta, in caso di dubbio sulla compatibilità del progetto col mercato comune, a promuovere il procedimento contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

La *Commissione* pone in rilievo che nella sentenza *Lorenz/Repubblica federale di Germania*, già menzionata, la Corte ha affermato che nell'interesse d'una sana amministrazione, la Commissione deve dare comunicazione espressa della sua presa di posizione allo Stato membro interessato «se al termine dell'esame preliminare è giunta alla conclusione che il programma di aiuti è conforme al Trattato» (punto 5 della motivazione).

A suo avviso, dalla formula usata dalla Corte si desume che, in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato, la Commissione può decidere della compatibilità d'un aiuto, al termine dell'esame preliminare, e presentare osservazioni in tal senso allo Stato membro interessato.

Solo se ed in quanto ritenga che il progetto non sia compatibile col mercato comune, essa è tenuta a promuovere immediatamente il procedimento di cui all'art. 93, n. 2.

b) Sull'efficacia giuridica limitata delle decisioni adottate dalla Commissione al termine dell'esame preliminare

Il governo federale sostiene che la fine della fase preliminare, segna esclusivamente la possibilità, per lo Stato membro interessato, di mettere in vigore il progetto d'aiuto, senza che questo possa tuttavia considerarsi compatibile col mercato comune.

Un progetto d'aiuto, anche messo in vigore in seguito ad una dichiarazione di nulla osta intervenuta al termine dell'esame preliminare, può essere riesaminato dalla Commissione nell'ambito del controllo permanente degli aiuti di cui all'art. 93, n. 1, del Trattato.

La compatibilità d'un regime d'aiuti può quindi essere accertata dalla Commissione solo in esito al procedimento principale d'esame.

Secondo la ricorrente, è a causa dell'efficacia giuridica limitata della fase preliminare del procedimento d'esame che la Corte, nelle summenzionate sentenze dell'11 dicembre 1973, ha ritenuto che la Commissione se nel corso di questa fase d'esame pervenisse alla conclusione che non occorre promuovere il procedimento contraddittorio, non è tenuta ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato. Perciò non può essere accolta la tesi della convenuta secondo cui le disposizioni del Trattato non distinguono fra la dichiarazione di nulla osta che interviene al termine del procedimento d'esame preliminare e la decisione definitiva ai sensi dell'art. 93, n. 3, terza frase, del Trattato.

A parere della *Commissione*, l'effetto di una decisione che constati la compatibilità d'un aiuto col mercato comune è sempre lo stesso quale che sia la fase del procedimento in cui interviene detta decisione.

In primo luogo, il Trattato non pone alcuna distinzione in proposito e, in secondo luogo, qualsiasi regime d'aiuto rimane soggetto al controllo permanente effettuato in forza dell'art. 93, nn. 1 e 2.

Questa interpretazione delle disposizioni del Trattato viene ribadita nella sentenza 22 marzo 1977, *Steinike und Weinlig/Repubblica federale di Germania*, causa 78/76 (Racc. 1977, pag. 595), secondo cui «l'accertamento ... della compatibilità o dell'incompatibilità con il mercato comune d'un aiuto statale solleva problemi che implicano la valutazione di fatti e circostanze economiche complesse ed atte a modificarsi rapidamente». Un regime d'aiuto considerato inizialmente compatibile col mercato comune può, quindi in qualsiasi momento, essere assoggettato ad un nuovo esame da parte della Commissione.

C — Eccessiva proroga del termine per l'accertamento preliminare, valutato in due mesi dalla Corte

Il *governo federale* pone in rilievo che, nelle summenzionate sentenze 11 dicembre 1973, la Corte ha ritenuto che in mancanza di precisazioni da parte delle disposizioni del Trattato il termine utile per l'esame preliminare dei progetti d'aiuto notificati non deve superare, in linea di principio, due mesi, a meno che la Commissione e gli Stati membri interessati non decidano diversamente. Esso sostiene che, nel caso di specie, detto termine non è stato osservato.

A parere della *Commissione*, se in conformità alla summenzionata giurisprudenza essa deve disporre di un termine adeguato per procedere all'esame degli aiuti notificati, ma anche affrettarsi a tener conto dell'interesse degli Stati membri ad essere informati rapidamente, ciò implica che nella fase dell'esame preliminare essa faccia precisamente quello che la ricorrente le addebita d'aver fatto, e cioè un esame approfondito dei diversi aspetti degli aiuti notificati, al fine di non prorogare oltre quanto necessario per valutare la compatibilità degli aiuti col mercato comune, l'effetto sospensivo dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

D — Inadempimento dell'obbligo, contemplato nell'ambito del procedimento contraddittorio, di consultare gli altri Stati membri e gli ambienti economici e sociali della Comunità

A parere del *governo federale*, l'avvio della fase contraddittoria del procedimento d'esame si rende necessario in particolare quando l'esercizio obiettivo e corretto, da una parte della Commissione, dal suo potere di valutazione dei progetti d'aiuti di cui all'art. 92, n. 3,

lett. a)-c), esige l'informazione e l'audizione degli altri Stati membri, degli ambienti economici e sociali interessati e, in particolare, degli ambienti economici concorrenti degli altri Stati membri, consultazioni contemplate per l'appunto, ed esclusivamente, nell'ambito della fase principale d'esame.

Detto governo tiene a precisare che, contrariamente a quanto asserisce la convenuta, questa tesi non tende affatto a fare ammettere l'esistenza d'un obbligo, per la Commissione, di promuovere automaticamente il procedimento principale d'esame quando si tratta di progetti d'aiuti contemplati dalla summenzionata disposizione, dato che tale obbligo si giustifica solo se, al termine di un rapido accertamento relativo al progetto d'aiuto in questione, sussistano dubbi quanto alla sua compatibilità col mercato comune.

Pur non negando che spetta esclusivamente alla Commissione statuire sulla compatibilità o incompatibilità di un progetto d'aiuto col mercato comune, il governo federale dichiara di non poter accettare la tesi della convenuta secondo cui, da una parte, l'intimazione agli interessati di presentare le loro osservazioni in conformità all'art. 93, n. 2, prima frase, del Trattato, non esprime tanto l'esistenza del loro diritto fondamentale ad essere sentiti quanto quello, per la Commissione, di ottenere informazioni e, dall'altra, essa sarebbe libera di valutare il momento opportuno e le modalità di consultazione degli Stati membri o degli ambienti socio-economici e professionali interessati.

La ricorrente tiene a porre in rilievo che, a suo parere, le norme di procedura stabilite in materia d'aiuti non sono totalmente predisposte a favore della Commissione. Il diritto degli Stati membri e degli ambienti interessati ad essere sentiti è d'ordine pubblico. Tale diritto che, secondo la ricorrente non costituisce affatto uno sconfinamento dell'ambito della competenza decisionale della Commissione, si basa sulla «constatazione che solo un esauriente chiarimento dei fatti garantisce agli interessati, nel mercato comune, una prospettiva ottimale sulla politica seguita dagli Stati membri in materia d'aiuti».

Secondo il governo federale, la convenuta non può sostenere che, proponendo la riunione degli esperti tenutasi il 17 settembre 1981, essa ha in realtà promosso i procedimenti principali d'esame e che la dichiarazione di nulla osta del 18 novembre 1981 è intervenuta al temine di questi, dato che l'inizio della fase principale richiede, secondo la summenzionata giurisprudenza della Corte (sentenza 11. 12. 1973), una decisione formale comunicata tanto allo Stato membro richiedente quanto agli altri Stati membri.

La Commissione sostiene che la tesi della ricorrente, secondo cui l'intimazione agli interessati contemplata all'art. 93, n. 2, del Trattato va considerata come la loro partecipazione obbligatoria e formale all'esame della compatibilità del progetto d'aiuto col mercato comune, non può essere accolta in quanto porterebbe all'automatico avvio del procedimento principale d'esame per qualsiasi progetto d'aiuto atto a fruire d'una deroga in forza dell'art. 92, n. 3, del Trattato.

Orbene, dal testo dell'art. 93, n. 3, risulta che l'applicazione delle norme di procedura dipende in un certo qual modo dall'opinione che la Commissione si fa della compatibilità del progetto col mercato comune.

La Commissione rileva, in proposito, che secondo la sentenza 12 luglio 1973, *Commissione/Repubblica federale di Ger-*

mania, causa 70/72 (Racc. 1973, pag. 813) l'intimazione agli interessati, contemplata all'art. 93, n. 2, prima frase, del Trattato «serve all'unico scopo di ottenere, da parte degli interessati, tutte le informazioni atte ad illuminare la Commissione circa il suo successivo comportamento».

Dal testo stesso del Trattato risulta che, fatti salvi i poteri conferiti al Consiglio, in forza dell'art. 93, n. 2, 3° comma, la Commissione è il solo organo competente a pronunciarsi sulla compatibilità o incompatibilità d'un aiuto col mercato comune. Tale competenza è stata a più riprese confermata dalla Corte. Nelle sentenze 22 marzo 1977, *Iannelli/Meroni*, causa 74/76 (Racc. 1977, pag. 557) e *Steinike und Weinlig*, causa 78/76, già menzionata, la Corte ha affermato che «il Trattato disponendo, all'art. 93, che la Commissione deve procedere in via permanente, all'esame e al controllo degli aiuti, vuole che l'eventuale incompatibilità di un determinato aiuto col mercato comune venga accertata, sotto il controllo della Corte di giustizia, mediante un apposito procedimento che spetta alla Commissione avviare».

La Commissione sostiene che pur se, come essa ha detto nella lettera 5 gennaio 1977 indirizzata al ministro federale tedesco degli affari esteri, il momento e le modalità dei contatti ch'essa può avere coi terzi rientrano nella sua discrezionalità, l'intimazione agli interessati di presentare le loro osservazioni non è per questo lasciata alla sua discrezionalità, giacché una decisione diretta a vietare la messa in vigore del progetto d'aiuto notificato può essere adottato solo dopo la loro audizione.

Inoltre, nel caso di specie, la consultazione degli altri Stati membri e degli ambienti economici interessati non ha necessariamente avuto gli effetti dati per scontati dalla ricorrente. Secondo la Commissione il risultato cui essa è pervenuta sarebbe stato lo stesso se fosse stato promosso il procedimenteo di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

A parere della convenuta da queste premesse discende che la questione del se, per quanto riguarda il piano belga di ristrutturazione, la Commissione dovesse o no avviare la fase principale d'esame contemplata all'art. 93, n. 2, del Trattato, dipende in fin dei conti unicamente dal se il progetto d'aiuto di cui trattasi possa o no considerarsi compatibile col mercato comune.

2. Sul secondo mezzo, relativo al fatto che la Commissione, con la sua dichiarazione di nulla osta, ha autorizzato la messa in vigore d'un regime d'aiuti incompatibile col mercato somune

Prima di passare all'esame delle condizioni di merito cui è soggetta la compatibilità d'un progetto di aiuti col mercato comune, il governo federale pone in rilievo la necessità e l'importanza del controllo che la Corte è chiamata ad esercitare in un settore in cui la Commissione gode di un ampio potere discrezionale.

A — Sulla necessità e sulla portata del sindacato della Corte

Secondo il *governo federale*, la necessità di un controllo efficace della Corte in materia di aiuti, pur essendo imposta dalle circostanze, si valuta in funzione, da una parte, delle norme ammesse in diritto internazionale, dall'altra e soprattutto, dei principi fondamentali del mercato comune.

i) Le circostanze

Secondo la decima relazione sulla politica della concorrenza (1980, pag. 120) mentre, da una parte, il numero delle decisioni della Commissione che vietano la messa in vigore degli aiuti previsti degli Stati membri è proporzionalmente in diminuzione rispetto a quello dei progetti notificati, d'altra parte, la proporzione dei progetti d'aiuti esaminati definitivamente nell'ambito del procedimento d'esame preliminare è relativamente rilevante.

Il controllo della Corte sembra tanto più necessario nel caso di specie in quanto per la prima volta la Commissione approva la messa in vigore d'un progetto d'aiuto settoriale della portata del piano belga di ristrutturazione.

ii) Le norme ammesse in diritto internazionale

La circostanza che gli Stati membri non possano porre in atto i provvedimenti cui sarebbe stato possibile far ricorso nell'ambito del Gatt, e cioè in particolare la possibilità di gravare le importazioni sovvenzionate di dazi doganali compensativi, milita a favore della tesi di un efficace controllo da parte della Corte sull'esercizio dei poteri che sono devoluti alla Commissione nel settore degli aiuti statali.

Il fatto che l'attuazione del suddetto tipo di provvedimenti da parte degli Stati membri non sia stata ammessa dalle norme del Trattato è per l'appunto connesso all'esistenza del procedimento di sorveglianza delle politiche nazionali, il quale nel settore degli aiuti, ha lo scopo di evitare che i problemi economici che tali politiche mirano a risolvere si spostino da uno Stato membro all'altro.

iii) I principi fondamentali del mercato comune

La Corte ha ammesso di essere competente per controllare l'osservanza delle condizioni enunciate nel Trattato nell'ambito di ricorsi diretti contro il divieto, da parte della Commissione, di mettere in vigore progetti di aiuti notificati, lo stesso deve valere a fortiori, nell'ambito di un ricorso diretto contro l'autorizzazione di messa in vigore d'un regime d'aiuto così importante come il piano belga di ristrutturazione. In settori analoghi a quello degli aiuti, e in particolare nell'ambito dei provvedimenti di salvaguardia, la Corte si è pronunciata sulla compatibilità col mercato comune di autorizzazioni rilasciate in tal senso dalla Commissione in forza dell'art. 115 del Trattato. Così, nella sentenza 23 novembre 1971, *Werner A. Bock/Commissione*, causa 62/70 (Racc. 1971, pag. 897), la Corte ha affermato che, pur se la Commissione dispone di un certo potere discrezionale per quanto riguarda la «necessità» di un provvedimento di salvaguardia, questo potere è ampiamente limitato dall'obbligo di rispettare il principio fondamentale della libera circolazione delle merci.

Il divieto degli aiuti è un elemento essenziale del mercato comune, comparabile al divieto delle intese che registrano la concorrenza e gli scambi all'interno della Comunità o al divieto del mantenimento in vigore e della reintroduzione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative negli scambi fra gli Stati membri.

Sarebbe in contrasto con l'art. 164 del Trattato, in forza del quale «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione» del diritto comunitario viene garantito, non già dalla Commissione o dal Consiglio, bensì in ultima istanza dalla Corte, ammettere che in un settore

che riguarda la concorrenza e gli scambi intracomunitari, il diritto comunitario, anziché essere garantito da un'applicazione e da uno sviluppo adeguato, sia lasciato al gioco delle forze politiche.

Perciò, l'osservanza delle condizioni sostanziali che, secondo l'art. 92, n. 3, lettere a)-c), del Trattato, autorizzano la Commissione a dichiarare che un regime di aiuto statale è conforme al mercato comune, è necessariamente sottoposta al sindacato della Corte. Nella sentenza 17 novembre 1980, *Philip Morris/Commissione*, causa 730/79 (Racc. 1980, pag. 2671), la Corte ha d'altronde ammesso, pur affermando che nell'ambito dell'applicazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato la Commissione gode di un potere discrezionale il cui esercizio comporta valutazioni di ordine economico e sociale, che l'osservanza delle condizioni cui l'art. 92, n. 3, lett. a)-c), subordina la compatibilità d'un regime d'aiuto col mercato comune è pienamente soggetta al suo sindacato.

Inoltre, pur effettuando in settori in cui la Commissione gode di un ampio potere discrezionale, esercitato secondo criteri economici e sociali, un controllo necessariamente ristretto, la Corte accerta la concretezza dei fatti e le relative qualificazioni giuridiche. Il governo federale richiama in proposito la sentenza 13 luglio 1966, *Éts. Consten Srl* e *Grundig-Verkaufs-GmbH/Commissione*, cause riunite 56-58/64 (Racc. 1966, pag. 457), la sentenza 15 maggio 1975, *Nederlandse Vereniging voor fruit- en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit «Frubo»/Commissione*, causa 71/74 (Racc. 1975, pag. 563) e la sentenza 25 ottobre 1977, *Metro SB-Großmärkte GmbH/Commissione*, causa 26/76 (Racc. 1977, pag. 1875).

La *Commissione*, che dichiara di condividere completamente il punto di vista della ricorrente, tiene a porre in rilievo che il potere discrezionale di cui essa gode in materia di aiuti dipende dal fatto che, come la Corte ha ammesso nella sentenza 17 settembre 1980, *Philip Morris/Commissione*, causa 730/79 (già menzionata), essa è indotta a formulare giudizi complessi basati su considerazioni che rientrano nell'economia politica e nel contempo industriale e commerciale, considerazioni legate alla politica sociale.

In proposito non si deve distinguere fra i divieti e le autorizzazioni di messa in vigore dei progetti d'aiuti. Secondo la Commissione, le sue decisioni andrebbero annullate solo nell'ipotesi ch'essa si fosse servita del suo potere discrezionale in modo abusivo o errato.

B — Sulla valutazione della compatibilità col mercato comune del piano belga di ristrutturazione

Il *governo federale* sostiene che, per accertare se il progetto di aiuti sia un provvedimento «destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività» e per valutare «il comune interesse» del progetto di cui trattasi ai sensi dell'art. 92. n. 3, lett. c), del Trattato, la Commissione è tenuta a vigilare affinché, da una parte, siano rispettate le condizioni che gli aiuti devono soddisfare per potersi considerare compatibili col mercato comune e, dall'altra, il piano d'aiuti di cui trattasi non modifichi le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

1. Sull'osservanza delle condizioni che consentono di considerare compatibile col mercato comune un regime d'aiuti di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato

a) Sui criteri da applicare

Secondo il *governo federale,* da un certo numero di documenti compilati dalla Commissione [Prima relazione sulla politica della concorrenza del 1971: i regimi d'aiuti a fini settoriali; Ottava relazione sulla politica della concorrenza 1978, pag. 131, n. 173; Progetto del quinto programma di politica a medio termine pubblicato in Europäische Wirtschaft, n. 9, luglio 1981, pag. 19 e segg., estratto riprodotto nell'allegato 27 del ricorso] discende che gli aiuti a favore d'un determinato settore di attività devono essere concessi solo in casi eccezionali e a condizioni particolarmente rigide e, in ogni caso, devono essere aboliti quando ritardano l'adeguamento di settori deboli.

I criteri di compatibilità di questo tipo d'aiuti col mercato comune fissati dalla Commissione nell'inquadramento comunitario [e che corrispondono in gran parte alle «direttive» ed agli «orientamenti» generali adottati dal Consiglio dei ministri nell'ambito dell'OCSE (comunicato del Consiglio dei ministri dell' OCSE, del 15 giugno 1978 — C(78) 96 (finale) allegato 2] sono i seguenti:

— il provvedimento d'aiuto previsto non deve in alcun caso avere lo scopo di garantire la sopravvivenza delle imprese né l'effetto di ritardare il loro mutamento strutturale;

— il provvedimento di cui è causa deve essere concesso unicamente «nella misura necessaria», cioè in base ad un equilibrio tra la sua finalità ed il rispetto degli elementi essenziali del mercato comune;

— l'aiuto dev'essere limitato ad imprese concorrenziali a lungo termine;

— esso dev'essere sottoposto a termine;

— avendo lo scopo d'incoraggiare lo sforzo individuale, l'aiuto dev'essere limitato in modo che il rischio economico non venga sopportato principalmente dallo Stato, ma pure dalle imprese beneficiarie dell'aiuto.

La *Commissione* si dice d'accordo coi criteri richiamati dal governo federale, pur asserendo che, a suo parere, si deve procedere alla loro applicazione nel seguente ordine:

— l'aiuto previsto deve andare a vantaggio delle imprese vitali o di cui si può prevedere a termine che diverranno competitive; l'osservanza di questo solo criterio esclude la possibilità di aiuti di sopravvivenza;

— deve essere garantito il carattere temporaneo e decrescente degli aiuti;

— l'intensità degli aiuti dev'essere limitata a quanto più strettamente necessario;

— la concessione degli aiuti dev'essere accompagnata da uno sforzo finanziario da parte delle imprese beneficiarie;

— la concessione degli aiuti dev'essere trasparente, esigenza che consente di garantire la possibilità di valutarne gli effetti.

Secondo la Commissione, per quanto riguarda il settore tessile, che è universalmente caratterizzato da notevole eccesso di capacità produttive, è opportuno aggiungere un sesto criterio diretto ad accertare che gli aiuti non portino ad un incremento delle capacità.

b) Sull'osservanza dei criteri così definiti

1. Secondo il *governo federale,* a torto la Commissione ha ritenuto che il relativo progetto d'aiuto soddisfacesse le condizioni sopra enunciate:

— L'aiuto previsto ha l'effetto di conservare lo statu quo

Il piano belga di ristrutturazione ha piuttosto lo scopo di mantenere in vita l'attuale organizzazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento che non quello di garantire la sua capacità concorrenziale.

Dalla dichiarazione fatta della delegazione belga nel corso della riunione del 17 settembre 1981, risulta in primo luogo che, pur se il piano d'aiuto si basa sull'idea di una soppressione di 24 000 posti di lavoro, esso ha essenzialmente lo scopo di mantenere 100 000 altri posti minacciati dalla crisi.

Il vizio principale del progetto d'aiuti risulta, d'altra parte, dalla circostanza ch'esso non prevede alcun provvedimento diretto a sopprimere capacità in eccedenza o a creare posti di lavoro in altri settori economici e cioè in settori diversi dall'industria tessile e dell'abbigliamento.

Secondo la relazione redatta dalla società McKinsey di Bruxelles, a richiesta del governo belga, e che è servita di base per l'elaborazione del piano quinquennale di ristrutturazione (allegato 28 del ricorso), una stabilizzazione a 100 000 del numero delle persone occupate nell'industria tessile e dell'abbigliamento belga può essere raggiunta solo se il contributo dell'industria belga alla produzione tessile e dell'abbigliamento in tutta la Comunità passi dal 5 al 6 %.

— La «necessità» del piano di ristrutturazione

Questa seconda condizione non ricorre nel caso di specie per i seguenti motivi:

— le difficoltà cui l'industria belga tessile dell'abbigliamento deve far fronte non sono di molto superiori a quelle che incontra la stessa industria negli altri Stati membri, in particolare nella Repubblica federale di Germania.

A sostegno di quest'argomento, il governo federale produce i seguenti raffronti in cifre:

— per quanto riguarda l'occupazione fra il 1973 e il 1980, da una parte, e fra il 1979 e il 1981, dall'altra, l'industria tessile e dell'abbigliamento ha perso, nel Belgio, il 40 % e, rispettivamente, il 7 % dei posti, mentre per l'industria tessile e dell'abbigliamento in Germania, tali cifre corrispondono al 31 %, e rispettivamente, all'11 %;

— per quanto riguarda il commercio estero dei prodotti tessili e dell'abbigliamento, il Belgio ha realizzato eccedenze valutate in media:

— dal 1978 al 1980, in 907 milioni di marchi tedeschi, di cui 396 rispetto alla Repubblica federale di Germania;

— nel corso dei primi tre trimestri del 1981, in 431 milioni di marchi tedeschi, di cui 203 rispetto alla Repubblica federale di Germania (Bollettino mensile del commercio estero, Eurostat, allegato 29 del ricorso);

— per quanto riguarda gli investimenti, questi sono stati calcolati per lavoratore, fra il 1975 e il 1979, in 2 300 marchi tedeschi nel Belgio e in 2 600 marchi tedeschi nella Repubblica federale di Germania (Gatt, documento COM. TEX (21), del 23 aprile 1981, pag. 45 — allegato 30 del ricorso);

— l'esistenza di settori «altamente competitivi» ammessa dalla Commissione nella sua dichiarazione di nulla osta del 18 novembre 1981.

Si tratta, nel caso di specie, di taluni rami come quelli del tappeto, dei velluti felpati, dei tessuti «bouclés», dei tessuti di ciniglia e dei tessuti di cotone bouclé di spugna. La Commissione non ha eccettuato tali settori dai provvedimenti d'aiuti di cui trattasi anche se, evidentemente, quest'ultimi non erano necessari. La convenuta ha essa stessa accertato le eccedenze realizzate in questo campo dal Belgio nell'ambito dei suoi scambi con gli altri Stati membri.

— Le imprese interessate dal piano belga

Il piano belga di ristrutturazione non soddisfa le condizioni che consentono di garantire la promozione delle sole imprese concorrenziali.

Pur ispirandosi al principio «back the winners», giacché prevede che esclusivamente le imprese vitali potranno fruire degli aiuti, tale piano non contiene alcuna direttiva d'applicazione e nessun criterio che consenta di valutare la potenziale capacità concorrenziale delle imprese.

Il governo federale osserva, d'altra parte, che nella sua dichiarazione di nulla osta la Commissione si è riservata la possibilità di vietare l'applicazione del piano d'aiuti per imprese che occupino più di 50 persone. Ora, la portata di questa clausola di autorizzazione è inefficace per i tre motivi che seguono:

— dai documenti dell'Istituto nazionale di statistiche (pubblicazione mensile, statistiche industriali 4/81 e 9/81, allegato 31 del ricorso) discende che la quota delle imprese di oltre 50 persone nell'industria tessile e dell'abbigliamento in generale e nei suddetti settori di alta competitività è ridotta;

— i prodotti che rientrano nei settori «altamente competitivi» sono fabbricati principalmente da imprese dalla produzione diversificata di guisa che sfuggono ai controlli della Commissione, effettuati solo sulle grandi imprese, per le quali questi prodotti rappresentano una parte essenziale del programma di fabbricazione;

— l'applicazione del piano belga viene garantita da due enti creati a tal fine, e cioè «l'Institut du textile et de la confection de Belgique» e la «Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile». In mancanza di una precisa clausola di autorizzazione del progetto di aiuti, non sembra garantito che la prassi di questi due enti rispetti il principio della promozione con priorità per le imprese concorrenziali. La vigilanza, a posteriori, che la Commissione dichiara di voler esercitare in proposito è, secondo la ricorrente, inadeguata.

— La degressività dell'aiuto nel tempo

L'osservanza della condizione di degressività nel tempo è essenziale alla promozione prioritaria delle imprese concorrenziali. La ricorrente rileva, in proposito, che la degressività dell'aiuto finanziario, che mira a garantire la trasformazione, senza contrasti, della produzione delle imprese nell'intento di ripristinare la loro capacità concorrenziale, favorisce le imprese più forti a causa della concorrenza che esse devono esercitare durante il processo di trasformazione.

Il governo federale sostiene che, in caso di aiuti a favore di un determinato settore di attività, il requisito della degressività riguarda tanto il piano nel suo complesso quanto, da una parte, la rituale concessione di aiuti scaglionati nel tempo e, dall'altra, i mezzi usati. Ora, il piano di ristrutturazione belga nei termini in cui è stato sottoposto alla Commissione

non contiene alcuna direttiva in proposito.

La Commissione non ha vigilato perché venga osservata la condizione di degressività, in quanto si è limitata ad autorizzare l'applicazione del piano per un anno, senza subordinare un'eventuale proroga ad una riduzione degli aiuti previsti sino ad un importo nullo.

— La limitazione dell'intensità dell'aiuto

* Scopo di tale esigenza

Secondo il governo federale, la limitazione dell'aiuto, in funzione d'una determinata quota di partecipazione propria delle imprese beneficiarie, mira a mantenere alle sovvenzioni statali il carattere d'aiuto allo sforzo individuale. Una partecipazione statale troppo rilevante si risolverebbe, per contro, in un provvedimento di sussistenza ed implicherebbe il rischio eventuale di versamenti supplementari e d'una interferenza di motivi politici.

Nell'ambito della sorveglianza degli aiuti la Commissione ha, fino a questo momento, vigilato a che gli aiuti statali non superino una certa intensità. Così, ad esempio, per gli aiuti d'una intensità massima del 15 %. Unicamente a causa dell'urgenza della riconversione delle imprese e processi di lavorazione meno nocivi per l'ambiente, la Commissione ha ammesso in via eccezionale aiuti d'una intensità superiore e cioè dell'ordine del 45 % per gli investimenti effettuati negli anni 1977-1978. Nel settore degli aiuti regionali l'intensità degli aiuti autorizzati non ha superato il 20 %.

L'intensità degli aiuti ammessa dalla Commissione a favore d'un determinato settore d'attività non ha finora mai raggiunto le proporzioni di quelle del piano belga di ristrutturazione. La ricorrente menziona a titolo d'esempio un progetto d'aiuti olandese a favore d'un fabbricante di sigarettte: la Commissione ha allora ritenuto inammissibile la concessione di un aiuto d'una intensità del 4 % (allegato 32 del ricorso).

* Intensità particolarmente elevata degli aiuti del piano belga

I mezzi finanziari messi a disposizione del settore tessile e dell'abbigliamento nel Belgio per il primo anno della durata di validità del piano Claes sono valutati in 6 800 milioni di franchi belgi, ossia 400 miliardi di marchi tedeschi; ciò corrisponde ad una partecipazione finanziaria dello Stato dell'ordine del 40-45 % degli investimenti programmati ed a prestiti che possono essere consentiti dallo Stato fino al 30 % degli stessi investimenti con un tasso agevolato del 7 % per 5 anni al massimo. La partecipazione propria delle imprese interessate è fissata al 30 %, in casi eccezionali al 25 %.

Il governo federale pone in rilievo che pur se la parte dei mezzi statali, che ammonta nel caso di specie al 70 %, viene talvolta definita intensità dell'aiuto, questa non rappresenta cionondimeno quello che si usa chiamare l'equivalente-sovvenzione, e cioè la parte dell'aiuto finanziario che, equivalendo ad un premio d'investimento, viene versato a fondo perduto. Perciò per valutare l'equivalente-sovvenzione, è opportuno accertare in quale misura i mezzi messi a disposizione delle imprese dal governo belga rappresentino veramente aiuti destinati alla ristrutturazione del settore e non semplici aiuti di sussistenza.

La ricorrente osserva in proposito che, secondo i metodi di calcolo elaborati dalla convenuta, i mezzi statali messi a disposizione degli interessati per il primo anno d'applicazione del piano quinquennale ammontano a 308 milioni di marchi tedeschi. Tale somma rappresenta il 54 % delle spese d'investimento programmate su cinque anni. La ricorrente pone in rilievo che nel corso degli anni 1975-1979, il complesso degli investimenti nell'industria tessile e dell'abbigliamento belga è stato pari in media a 3,9 miliardi di franchi belgi, ossia 253 milioni di marchi tedeschi.

L'applicazione da parte della Commissione, del metodo di calcolo detto standard, secondo cui viene calcolata zero in equivalente-sovvenzione la partecipazione dello Stato al capitale delle imprese, non è adeguata al problema dell'industria tessile e dell'abbigliamento, in quanto non tiene conto della circostanza che, come ha detto il ministro belga dell'economia sig. Claes, nella lettera 28 luglio 1980 indirizzata alla Commissione, le disponibilità finanziarie dell'industria tessile e dell'abbigliamento belga sono insufficienti a causa della mancanza di credito di tali imprese. Secondo la ricorrente, il calcolo dell'equivalente-sovvenzione deve mirare a che la partecipazione dello Stato, per le imprese che non ricavano profitto e che non dispongono di adeguati crediti, corrisponda all'equivalente-sovvenzione d'un prestito a tasso agevolato per la durata di 10 anni.

* Partecipazione propria delle imprese beneficiarie

Nonostante le difficoltà che le imprese belghe incontrano nell'ottenere crediti, la loro partecipazione propria al finanziamento del programma di ristrutturazione, fissata al 30 %, è troppo bassa: secondo la ricorrente, solo una partecipazione maggioritaria, da parte delle imprese beneficiarie, al finanziamento degli investimenti consente di mantenere alle sovvenzioni dello Stato il loro carattere d'aiuti allo sforzo proprio delle imprese.

2. La *Commissione* sostiene invece che, tenuto conto di tutte le condizioni ed esigenze fissate nella decisione 18 novembre 1981, ed accettate dal governo belga, il piano di ristrutturazione dell'industria tessile risponde in tutto e per tutto alle condizioni minime enumerate dalla ricorrente.

Prima di prendere in esame i diversi punti, la Commissione risponde alle osservazioni della ricorrente su una di tali condizioni, e cioè «la necessità» del piano belga di ristrutturazione.

— Premessa: risposta alle osservazioni della ricorrente su «la necessità» del piano belga di ristrutturazione

La Commissione dichiara di non condividere il punto di vista della ricorrente secondo cui tutti gli Stati membri sono colpiti alla stessa stregua dalla crisi del settore tessile. A sostegno della sua tesi, la Commissione sottolinea in primo luogo i seguenti dati:

— dalle statistiche prodotte dalla stessa ricorrente discende che fra il 1973 e il 1980, le perdite di posti di lavoro sono state nettamente superiori nel Belgio (40 %) a quelle registrate nell'intera Comunità (27 %) e nella Repubblica federale di Germania (31 %);

— dalla relazione McKinsey (allegato 28 del ricorso) discende che la quota dell'industria tessile e dell'abbigliamento, nel valore aggiunto dall'industria manufatturiera, è più importante nel Belgio di quanto non lo sia negli altri Stati membri, ad eccezione dell'Italia;

— la relazione dell'Institut für Weltwirtschaft (Istituto d'economia internazionale) di Kiel, prodotta dalla ricorrente, stabilisce (pag. 17, punto 20), che, rispetto all'intero sistema industriale, l'industria tessile e dell'abbigliamento occupa nel Belgio «un posto nettamente più rilevante della maggior parte degli altri Stati membri».

La Commissione dichiara in secondo luogo che, anche se fosse dimostrato che le difficoltà rispettivamente incontrate dalle industrie tessili e dell'abbigliamento nel Belgio e in Germania sono di analoga gravità, l'autorizzazione di messa in vigore del piano belga di ristrutturazione non potrebbe per questo considerarsi contrario al comune interesse, ai sensi dell'art. 92, n. 3, punto c) del Trattato.

La Commissione, che si richiama al punto 24 della summenzionata sentenza 17 settembre 1980 (causa 730/79, *Philip Morris*), pone in rilievo che il suo potere discrezionale si esercita «in un contesto comunitario».

In quest'ordine d'idee, la Commissione dichiara ch'essa accerta non solo se il progetto di aiuti preso in considerazione rischi di alterare gli scambi fra gli Stati membri, ma anche se esso sia compatibile con le finalità ed i provvedimenti di politica industriale definiti sul piano comunitario.

Essa rileva in proposito che il piano belga di ristrutturazione si situa sulla falsariga degli orientamenti definiti nella sua comunicazione al Consiglio «sulla situazione e sulla prospettive dell'industria tessile e dell'abbigliamento nella Comunità» (COM(81) 388 def. del 27. 7. 1981, allegato 2 del ricorso.

La Commissione confuta, in terzo luogo, le conclusioni della summenzionata relazione di perizia cui si richiama la ricorrente e da cui risulta che l'industria belga del settore tessile e dell'abbigliamento può «avvalersi di una buona situazione nella concorrenza internazionale».

La Commissione fa in proposito le tre osservazioni che seguono:

— I periti sono arrivati alla suddetta conclusione basandosi esclusivamente sulla nozione di Revealed Comparative Advantage (RCA). Orbene, a suo avviso l'indice RCA, che esprime semplicemente il rapporto delle esportazioni nette nel complesso dell'economia, non consente di avere una prospettiva esatta della situazione di un settore industriale, il quale può apparire particolarmente competitivo per il solo fatto di essere riuscito ad impiantarsi all'estero più solidamente che non tutti gli altri concorrenti nel suo proprio paese.

  La Commissione ritiene che un rapporto stabilito in base all'indice RCA può ammettersi solo se ed in quanto le strutture economiche dei diversi paesi e l'importanza del settore industriale preso in considerazione siano molto simili, il che non vale nel caso di specie.

— È inesatto asserire che l'industria tessile belga fruisce in Germania d'un effettivo vantaggio concorrenziale, poiché le esportazioni dal Belgio nella Repubblica federale di Germania riguardano essenzialmente prodotti detti competitivi, come i tappeti, che possono fruire d'aiuti solo entro limiti rigorosamente definiti dalla Commissione.

— La Commissione pone d'altronde in rilievo che, di per sé, il paragone delle esportazioni di prodotti del settore industriale di cui è causa per l'intera Comunità prova solo che non esiste alcun vantaggio concorrenziale dell'industria belga sul piano comunitario.

— Le imprese interessate dal piano

Secondo la Commissione gli aiuti concessi nell'ambito del piano belga sono veri e propri aiuti alla ristrutturazione non già aiuti di funzionamento per imprese che non sarebbero, a termine, vitali. Benché il mantenimento di posti di lavoro, dopo la ristrutturazione e la conseguente notevole riduzione del numero degli occupati risulti essere una delle finalità del piano, ciò non implica affatto che imprese la cui vitalità non è garantita debbano fruire di provvedimenti di aiuto.

Gli aiuti di cui trattasi vengono concessi solo in maniera selettiva e a richiesta. Il Governo belga ha definito, in proposito, ed a richiesta della Commissione, una serie di criteri onde accertare l'efficienza delle imprese che desiderano fruire dell'aiuto. Tali criteri obbligano l'impresa richiedente ad utilizzare tecniche di previsione e indici economici che, basati su moderni metodi di gestione, contribuiscano a ridurre i rischi connessi alle decisioni adottate.

La concessione degli aiuti è, inoltre subordinata alla presentazione d'un programma di ristrutturazione da parte e per l'impresa che sollecita l'aiuto. Pur se i programmi sono controllati dagli enti menzionati dalla ricorrente, nulla consente di presupporre che tali enti non abbiano la capacità o l'intenzione di limitare la concessione d'aiuti ai soli programmi di ristrutturazione.

La Commissione osserva di aver accettato un piano globale di ristrutturazione del settore di cui trattasi, senza riservarsi il diritto di controllare ciascuno degli aiuti previsti a favore delle varie imprese considerate, in quanto la tecnica amministrativa non consente l'esame di tutti i casi concreti. Per questa stessa ragione la notifica preliminare d'una domanda d'aiuto è stata richiesta solo per i vari settori detti altamente competitivi e per le grandi imprese.

In proposito la Commissione fa due osservazioni:

— in primo luogo, anche se la maggior parte delle imprese tessili belghe occupano meno di 50 persone, la maggior parte delle persone occupate nel settore di cui trattasi lavorano nelle grandi imprese;

— d'altra parte, il fatto che una grande impresa abbia una produzione diversificata non la esime affatto dall'obbligo della notifica preliminare.

La Commissione pone in rilievo, d'altronde, che allo scopo di mantenere al progetto belga il carattere d'aiuto alla ristrutturazione essa ha posto un requisito supplementare nel senso che un'impresa che fruisce d'aiuti settoriali specifici non può vedersi attribuire alcun altro aiuto statale a titolo alternativo o cumulativo. Secondo la Commissione è opportuno nel presente caso, osservare che il rifiuto di qualsiasi altro aiuto assume notevole importanza dal punto di vista della situazione della concorrenza intracomunitaria.

— Limitazione nel tempo e degressività

La Commissione ritiene d'aver tenuto conto della necessità di una limitazione dell'aiuto nel tempo autorizzando per un solo anno la messa in vigore d'un piano inizialmente previsto per cinque anni. Ed aggiunge che, nella decisione finale, essa non si è affatto pronunciata a favore d'una eventuale proroga del piano oltre il 1982, ma si è, al contrario, riservata la possibilità di stabilire successivamente in merito ad una eventuale domanda di proroga.

A suo avviso, nell'ambito di un programma così rigidamente limitato nel tempo, la questione della degressività degli aiuti non ha più grande importanza.

La forma d'aiuto presa in considerazione, e cioè un bonifico d'interesse di 7 punti a favore di prestiti contratti al tasso di mercato, implica necessariamente una certa degressività in quanto i tassi agevolati non sono mai concessi se non per l'importo residuo del prestito.

A torto la ricorrente ha asserito che la Commissione non ha mai approvato programmi d'aiuti settoriali d'importanza analoga a quelli del piano quinquennale di ristrutturazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento nel Belgio. La Commissione menziona, ad esempio, gli aiuti concessi dalla Repubblica federale di Germania a favore del programma di ristrutturazione d'una impresa siderurgica della Saar.

— Limitazione dell'intensità dell'aiuto al minimo indispensabile

Nella valutazione dell'intensità degli aiuti, la ricorrente parte dall'idea che il calcolo dell'equivalente-sovvenzione deve effettuarsi secondo i metodi messi a punto per il settore siderurgico. Orbene, questo speciale metodo di calcolo, elaborato con la partecipazione degli esperti degli Stati membri e con l'espressa riserva ch'esso venga applicato solo nel campo per il quale è stato concepito, non può essere trasposto al settore tessile, in quanto, applicato ad imprese fondamentalmente vitali, porterebbe ad una notevole sopravvalutazione dell'intensità degli aiuti.

La Commissione dichiara che, per il calcolo dell'intensità degli aiuti al settore tessile, essa applica la formula standard e cioè l'equivalente-sovvenzione netto, di cui si serve per il calcolo dell'intensità degli aiuti regionali e settoriali. Tale metodo consente di convertire tutti gli aiuti nel loro valore netto, e cioè previa detrazione dell'imposta. Per lo più, gli aiuti così concessi consistono in tassi agevolati sui prestiti.

Se si ci si basa su una quota massima di credito del 30 % delle spese d'investimento e su un interesse agevolato di 7 punti per una durata massima di 5 anni, si ottiene l'equivalente-sovvenzione netto del 4,2 % per tutto l'investimento.

In quest'ordine d'idee la Commissione tiene a far alcune osservazioni per quanto riguarda le eventuali partecipazioni al capitale dell'impresa, contemplate dal piano di ristrutturazione. Essa condivide il parere della ricorrente secondo cui sono le circostanze economiche a determinare se siffatte partecipazioni rappresentino aiuti o costituiscano solo elementi d'un aiuto. Le partecipazioni dello Stato al capitale di un'impresa vitale non possono, per contro, considerarsi un aiuto.

— Partecipazioni proprie delle imprese beneficiarie degli aiuti

La Commissione sostiene che gli aiuti concessi nell'ambito del piano belga di ristrutturazione hanno effettivamente carattere d'aiuto e sono destinati a sostenere gli sforzi compiuti dalle stesse imprese.

A suo avviso, il fatto d'aver preso in considerazione un tasso del 30 %, mentre le prime proposte belghe prevedevano in generale un tasso massimo del 25 % di partecipazione propria, non può considerarsi un errore da lei commesso nell'am-

bito del proprio potere discrezionale. Tale tasso è d'altronde nettamente superiore a quello mediamente praticato nell'industria tessile e dell'abbigliamento della Comunità; esso corrisponde ad una prassi del tutto corrente nel settore del finanziamento di progetti d'investimento.

Inoltre, secondo le reazioni registrate fino a questo momento da parte di molti rappresentanti dell'industria tessile e dell'abbigliamento belga, solo un'esigua parte delle imprese sarebbe disposta ad accettare una partecipazione dello Stato al proprio capitale. Orbene, la soppressione o la riduzione della partecipazione statale porta ad un incremento della partecipazione propria delle imprese. Il rischio di eventuali versamenti complementari, posto in rilievo dalla ricorrente, perde di gravità.

— Trasparenza

Onde garantire la trasparenza del regime di aiuti previsto a favore dell'industria belga, la Commissione dichiara di aver autorizzato la messa in vigore del piano di ristrutturazione a condizione che, da una parte, nessun altro aiuto statale, di qualsiasi tipo, venga concesso nel settore in esame, e dall'altra, che il governo belga faccia regolarmente una relazione completa sull'applicazione del programma di aiuti. Essa ha così chiesto che vengano comunicati, in primo luogo, tutti i mesi, i dati statistici del commercio belga dei prodotti del settore tessile e dell'abbigliamento, in conformità alla nomenclatura dell'ufficio statistiche della Comunità (Nimexe), in secondo luogo, tutti i trimestri, una relazione suddivisa secondo nove settori principali in merito all'applicazione e agli effetti del piano, come pure un rendiconto dettagliato presentato sotto forma di tabella, di tutte le domande che hanno costituito oggetto di una decisione. Il governo belga ha finora debitamente adempiuto questi obblighi.

Secondo la Commissione, il carattere esclusivo dei provvedimenti di sostegno adottati nell'ambito del piano di ristrutturazione e la sorveglianza a posteriori («Monitoring») rispondono adeguatamente alla condizione della trasparenza del regime d'aiuti.

— Obbligo di evitare qualsiasi incremento delle capacità

La decisione della Commissione 18 novembre 1981 precisa in modo inequivoco che il piano belga di ristrutturazione non deve dar luogo ad un aumento della capacità di produzione.

Il fatto che secondo la relazione McKinsey, invocata dalla ricorrente, il piano di ristrutturazione mira ad un incremento della quota dell'industria tessile e dell'abbigliamento belga sulla produzione comunitaria non può equipararsi ad un incremento della capacità.

2. Sull'alterazione delle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse

Secondo il *governo della Repubblica federale di Germania*, il progetto d'aiuti belga modifica le condizioni degli scambi intracomunitari in misura contraria al comune interesse. Pur essendo impossibile, in pratica, procedere ad un raffronto dei dati relativi alla struttura e allo sviluppo del commercio intracomunitario prima e dopo l'applicazione del piano belga di ristrutturazione, l'ampiezza degli ostacoli frapposti agli scambi può valutarsi in funzione di vari elementi.

Anzitutto, l'industria tessile e dell'abbigliamento belga esporta gran parte della sua produzione in altri paesi, principalmente in quelli della Comunità. Nel 1980, le esportazioni sono state pari a 3 335 milioni di ECU, ossia 8 210 milioni

di marchi tedeschi, di cui 2 733 milioni di ECU, ossia 6 730 milioni di marchi tedeschi, in altri Stati membri, cioè l'82 % di tutte le esportazioni realizzate. I prodotti belgi dell'industria tessile e dell'abbigliamento rappresentano l'8,2 % e, rispettivamente, il 3,5 % del complesso delle importazioni tedesche in tale settore.

Si deve altresì rilevare che le industrie tessili e dell'abbigliamento degli altri Stati membri, e in particolare le industrie olandesi, francesi e tedesche, sono in concorrenza con l'industria belga su tutti i mercati comunitari e su quelli dei paesi terzi.

La ricorrente sostiene che, senza gli aiuti finanziari previsti dal piano in questione, il cui importo e la cui ampiezza sono notevoli, l'industria tessile e dell'abbigliamento belga non potrebbe mantenere le sue posizioni di vendita né sul proprio mercato né su quelli degli altri Stati membri, né su quelli dei paesi terzi, nei quali essa non potrebbe comunque conquistare nuove posizioni.

Secondo il governo federale la distorsione della concorrenza è dovuta al fatto dell'iniezione nell'industria belga di aiuti finanziari destinati alla sola sopravvivenza delle imprese. Anche ammettendo, tuttavia, che il piano di ristrutturazione conduca ad una riconversione degli interessati verso nuovi mercati parziali e alla fabbricazione di prodotti di migliore qualità, esso avrebbe l'effetto di discostarsi dal mercato dei concorrenti degli altri Stati membri che non ottengono sovvenzioni analoghe e che modificano la loro produzione grazie e mezzi propri e a loro proprio rischio.

La circostanza che la Commissione abbia approvato il piano in un primo tempo per la durata di un anno, non attenua in alcun modo i suoi effetti negativi, in quanto la convenuta contribuisce così ad aumentare l'insicurezza delle imprese concorrenti che, di fronte al rischio d'una nuova autorizzazione degli aiuti belgi, saranno dissuase dall'effettuare coi propri mezzi investimenti di riconversione necessari per adeguarsi ai cambiamenti strutturali.

L'industria tessile e dell'abbigliamento belga ottiene così, sul piano concorrenziale, un vantaggio artificiale ed ingiustificato. L'asserita rilevanza, in particolare nel Belgio, di detta industria non può giustificare il trasferimento dei problemi economici, in particolare di quelli dell'occupazione, in altri Stati membri. La ricorrente osserva in proposito che l'industria tessile e dell'abbigliamento occupava, nel 1979, solo il 3,7 % del complesso dei lavoratori dipendenti nel Belgio ovvero il 10,5 % delle persone occupate nell'industria (Eurostat: occupazione e disoccupazione, 1973-1979, allegato 35 del ricorso).

È incompatibile con l'interesse comune che, a causa della sua ampiezza e delle sue notevoli conseguenze, il piano belga di ristrutturazione imponga agli altri Stati membri di accettare gli inconvenienti che vi sono connessi o di concedere delle sovvenzioni. La ricorrente teme in proposito che, tenuto conto della portata dell'aiuto concesso dal Belgio, gli altri Stati membri cerchino di neutralizzare i suoi effetti con misure analoghe. La Francia e i Paesi Bassi hanno annunciato, in proposito, l'adozione di piani di ristrutturazione (allegati 36 e 37 del ricorso).

I provvedimenti di sostegno adottati a favore dell'industria tessile in Germania non possono paragonarsi agli aiuti concessi dal governo belga. Si tratta, in realtà, di aiuti regionali di cui fruise l'industria tessile e dell'abbligiamento

tedesca, ma non di aiuti specifici per questo settore d'attività.

Secondo il governo federale, l'industria tedesca non è in grado di far fronte alla concorrenza sovvenzionata dell'industria belga. Dato l'aumento del numero dei casi d'insolvenza da due anni a questa parte l'ufficio federale di statistica — novembre 1981 — allegato 34 del ricorso), presto la Repubblica federale di Germania sarà essa pure indotta a sostenere la propria industria. Tenuto conto del numero, quasi 5 volte superiore, delle persone occupate nell'industria tedesca rispetto all'industria belga, lo sforzo delle pubbliche autorità dovrebbe essere notevole. Orbene, secondo il governo federale sarebbe incompatibile con le disposizioni del Trattato e pericoloso per lo stesso mercato comune il fatto che gli Stati membri mirino, facendo a gara nella concessione degli aiuti, a garantirsi quote del mercato comune che non risultino dal gioco naturale della concorrenza.

Il governo federale ricalca, per il resto, le conclusioni della relazione di perizia sul piano belga di ristrutturazione compilata, dall'Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (allegato 1-replica), che fanno parte integrante della sua argomentazione. Da questo documento emerge principalmente che il progetto d'aiuti belga, corrispondente a strategie di conservazione e di dispersione, è per sua natura incompatibile col mercato comune.

Secondo la Commissione, il piano belga di ristrutturazione è conforme alle esigenze poste dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato, nel senso ch'esso non alterna le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

La rilevanza degli scambi bilaterali fra il Belgio e la Repubblica federale di Germania non può comunque suffragare le osservazioni fatte in proposito dalla ricorrente, giacché, per la Commissione, le decisioni relative agli aiuti statali possono essere adottate solo in funzione di tutti gli scambi intercomunitari complessivamente considerati.

La Commissione tiene tuttavia a porre in rilievo che l'industria tessile e dell'abbigliamento tedesca fruisce, essa pure, di aiuti da non sottovalutare. Discende, in particolare dagli atti che il Governo federale ha trasmesso alla convenuta in occasione d'una inchiesta condotta da questa, che nel 1972 una quota del 42,6 % del complesso degli investimenti dell'industria tessile e dell'abbigliamento ha fruito di aiuto dello Stato concessi sotto varie forme. Nel 1978 questa quota è passata al 47,6 %. Inoltre i Länder intervengono essi pure a favore di tale settore d'attività allo scopo, in particolare, di salvare talune imprese in difficoltà. La situazione del settore di cui trattasi non è d'altronde fondamentalmente diversa negli altri Stati membri.

La Commissione ritiene di aver evitato l'alterazione delle condizioni negli scambi che deriva necessariamente da qualsiasi regime d'aiuti, limitando la portata dei provvedimenti d'aiuto autorizzati. Essa ha escluso dal regime d'aiuti la produzione di fibre sintetiche e assoggettato i settori delle confezioni per uomo, delle calze e delle calzamaglie per signora, dei tessuti di lana pettinati (settori per i quali esistono su scala comunitaria problemi di concorrenza e di sovraccapacità), nonché i settori dei tappeti, dei velluti e dei tessuti felpati, dei tessuti bouclés e dei tessuti di ciniglia (settori nei quali l'industria belga è particolarmente competitiva) ad un particolare procedimento d'esame preliminare, di guisa che tutti i progetti di aiuto riguardanti le imprese che occupano più di 50 persone devono esserle sottoposti per previa autorizzazione.

Per concludere, la Commissione fa le due osservazioni che seguono:

— Secondo i controlli sinora effettuati, programmi individuali sostenuti dal piano Claes, che sono stati autorizzati dalla Commissione, migliorano effettivamente la gamma dei prodotti delle imprese, e devono di conseguenza, considerarsi come operazioni di risanamento attivo nei termini in cui vengono prospettate dall'Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel nella sua realizzazione peritale sul programma d'aiuti del governo belga all'industria tessile e dell'abbigliamento.

— Quanto alla censura relativa allo spostamento dei problemi economici negli altri Stati membri, la Commissione osserva che le perdite di posti di lavoro, che secondo la ricorrente potrebbero essere provocate dall'applicazione del progetto belga d'aiuti nell'industria tessile e dell'abbigliamento tedesca, esse sono state valutate, nella summenzionata relazione di perizia, in base a calcoli-tipo descritti alle pagg. 69-84 di tale relazione. Da questa discende che il piano di ristrutturazione corrisponde a strategie di dispersione e di conservazione. Secondo la Commissione, è naturale, come si ammette nella relazione (pag. 21) che non si disponga «per così dire di alcun dato convalidato dall'esperienza quanto alle effettive conseguenze del piano Claes». Perciò i risultati dei calcoli-tipo hanno solo carattere speculativo, almeno in parte.

II — Sul ricorso per carenza

Secondo il *governo della Repubblica federale di Germania,* dai mezzi presentati a sostegno del ricorso di annullamento risulta che la Commissione è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato nell'ambito della sorveglianza in materia di concorrenza e di aiuti. Il fatto di non avere, da una parte, promosso il procedimento principale d'esame degli aiuti, e dall'altra, vietato la messa in vigore del piano belga di ristrutturazione costituisce una carenza della Commissione, poiché questa non disponeva in proposito di alcun potere discrezionale.

La *Commissione* dichiara che, essendo i ricorsi per carenza e per annullamento basati sugli stessi motivi, essa si è permessa di prendere posizione sulla fondatezza di entrambi senza fare distinzioni.

IV — Risposte della Commissione ai quesiti posti dalla Corte

Quesito n. 1: Fino a che punto il piano belga mira ad una vera e propria ristrutturazione dell'industria in crisi e non esclusivamente al mantenimento dell'occupazione?

La Commissione rileva che il piano belga di ristrutturazione è stato elaborato in base ad una relazione compilata dalla società McKinsey & Co, che presenta un'analisi approfondita e obiettiva dell'andamento dell'industria tessile e dell'abbigliamento belga. Da tale relazione risulta che la sola strategia che possa ristabilire la competitività dell'industria belga su scala internazionale consiste in una ristrutturazione globale di tale industria. La relazione McKinsey prevede soprattutto l'adeguamento della produzione alle tendenze dei mercati internazionali, l'ammodernamento del parco macchine, la messa in atto di nuove tecniche e tecnologie, una diversificazione nei settori minacciati dai paesi terzi e un'intensificazione degli sforzi in materia d'innovazione.

Secondo la Commissione, gli aiuti concessi nell'ambito del piano sono effettivamente aiuti alla ristrutturazione e non

hanno il carattere di sovvenzioni destinate al mantenimento di imprese non vitali. La Commissione sostiene in proposito che:

— in primo luogo, in conformità alla sua decisione 18 novembre 1981, gli aiuti vengono concessi in modo selettivo ed a richiesta; la concessione degli aiuti è subordinata alla presentazione d'un programma di ristrutturazione da parte dell'impresa interessata, nonché all'approvazione da parte degli enti di controllo, e cioè l'«Institut du textile et de la confection de Belgique» e la «Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection e du textile», i quali effettuano i loro controlli in base a criteri fissi e in parte quantitativamente determinati;

— d'altra parte, in base alle precisazioni fornite all'atto della notifica del piano di ristrutturazione, il governo belga prevedeva, in ogni caso, malgrado la concessione degli aiuti prospettati, la chiusura di un numero notevole di imprese e la soppressione di oltre 25 000 posti di lavoro (relazione McKinsey, pagg. 1-15, lettera delle autorità belghe 16. 1. 1981, pag. 3, in fine, allegato 12 del controricorso e lettera 4. 5. 1980 del ministro belga degli affari economici alla Commissione, pag. 4 — allegato 13 del controricorso). Tenuto conto del numero di persone occupate in tale settore al 31 dicembre 1979, questa previsione implicava una perdita del 21 % dei posti di lavoro su un periodo di 5 anni, e cioè durante il periodo di validità del piano inizialmente previsto.

Quesito n. 2: Per quali motivi taluni rami dell'industria tessile e dell'abbigliamento (quelli del tappeto, dei velluti, dei tessuti felpati, dei tessuti bouclés, e di ciniglia, dei tessuti di cotone imboccolati del genere spugna), rimasti altamente competitivi, non sono stati esclusi dal beneficio dell'aiuto previsto dal piano?

La Commissione osserva che anche se un ramo dell'industria tessile e dell'abbigliamento di uno Stato membro è considerato relativamente competitivo su scala comunitaria, ciò non significa che perciò ciascuna delle imprese di tale ramo occupi una posizione forte su scala internazionale.

Secondo la Commissione le strutture nell'industria tessile e dell'abbigliamento degli Stati membri, differiscono talmente da un'impresa all'altra che una descrizione di tale settore basata su valori medi implica necessariamente ampie generalizzazioni.

Per tenere conto di queste circostanze e della effettiva situazione di ciascuna impresa dei rami considerati, la Commissione che si richiama alle pagg. 33 e 34 del suo controricorso, ha deciso di sottoporre taluni settori ad un obbligo di preliminare notifica (tessuti bouclés e tessuti di ciniglia — ivi comprese le spugne — velluti e tessuti felpati, tappeti).

A suo avviso questa decisione ha consentito, anzitutto, di prendere in considerazione i particolari rischi di distorsione della concorrenza insiti nella concessione d'aiuti in tali settori parziali, e inoltre, di evitare la discriminazione globale delle imprese in esame che sarebbe risultata da un divieto assoluto di concedere tali aiuti.

La Commissione precisa che sulle dodici notifiche effettuate nel 1982, essa ha approvato solo quattro progetti d'aiuti. Per altri quattro ha adottato una decisione solo parzialmente positiva approvando esclusivamente gli aiuti che corrispondevano effettivi investimenti di ristrutturazione. Per gli ultimi quattro progetti,

essa ha formalmente adottato una decisione negativa.

Quesito n. 3: L'autorizzazione, inizialmente limitata ad un anno, a mettere in vigore il piano belga di ristrutturazione è stata prorogata?

La Commissione risponde che, con lettera 10 marzo 1982, il governo belga le ha notificato un piano d'aiuti, destinato a completare il regime d'aiuti all'industria tessile e dell'abbigliamento approvato per il 1982 ed ad essere proposto alle imprese come alternativa.

Il 18 maggio 1982, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2 del Trattato, nei confronti di tale regime d'aiuti alternativo (GU C 166 del 3. 7. 1982, pag. 2).

Il 9 febbraio 1983, la Commissione ha deciso di autorizzare la messa in vigore di questo nuovo piano d'aiuti con la riserva, che il Governo belga ha dichiarato di accettare, delle seguenti condizioni:

— le imprese che rientrano nei settori particolarmente sensibili dei filati di lana pettinati, delle calzemaglie per signora, dei velluti e dei tessuti felpati, dei tappeti «tufted» e delle fibre chimiche devono essere esclusi dal programma di aiuti;

— per quanto riguarda altri undici settori parziali di cui la Commissione ha fornito l'elenco, gli aiuti devono costituire oggetto di una notifica preliminare, se l'impresa beneficiaria occupa più di 150 lavoratori;

— il bilancio previsto per il complesso degli aiuti da concedere nel 1983 non deve superare i 4 miliardi di franchi belgi;

— gli investimenti per la ristrutturazione possono essere finanziati mediante prestiti su fondi pubblici solo fino a concorrenza del 50 % (durata massima: dieci anni), con possibilità di ottenere un bonifico d'interessi del 7 % per cinque anni;

— quando il prestito proviene dal mercato dei capitali, l'aiuto consiste unicamente nel bonifico d'interesse. Una garanzia dello Stato può in tal caso essere concessa fino a concorrenza del 50 % dei crediti ottenuti sul mercato dei capitali.

La Commissione tiene a porre in rilievo che le condizioni imposte per il 1983 sono più restrittive di quelle prescritte nel 1982, in particolare per quanto riguarda:

— il bilancio globale,

— le modalità di finanziamento,

— la selezione dei settori.

La Commissione dichiara, d'altronde, di avere approvato una normativa transitoria concernente il programma di aiuti scaduto il 31 dicembre 1982.

Tenuto conto del fatto che alcune delle domande di imprese che dovevano elaborare un piano di ristrutturazione sono pervenute alle autorità belghe solo alla fine del 1982, non è sempre stato possibile, per ragioni d'ordine amministrativo, statuire su tali domande prima della fine dell'anno. È il motivo per cui la Commissione ha accettato che le domande d'aiuti regolarmente presentate prima della fine dell'anno possano costituire oggetto, sino al 31 marzo 1983, d'esame, di decisione e, se del caso, di notifica in conformità alle modalità e alle condizioni vigenti nel 1982.

La Commissione dichiara di disporre di un elenco completo delle domande di cui trattasi. Gli aiuti che potevano essere così concessi alle imprese interessate sono stati limitati ad un miliardo di franchi belgi, da prelevarsi dal bilancio di quattro miliardi di franchi belgi previsto per il nuovo programma del 1983.

Quesito n. 4: Il volume delle esportazioni di prodotti belgi negli altri Stati membri è notevolmente aumentato dopo l'entrata in vigore del piano?

Secondo la Commissione, che si richiama ai dati dell'Ufficio statistico di Lussemburgo, le esportazioni belghe di prodotti dell'industria tessile e dell'abbigliamento a destinazione degli altri Stati membri sono aumentate nel 1982, rispetto all'anno precedente, del 5,8 %. Nel contempo le importazioni nel Belgio dagli altri Stati membri hanno registrato un incremento del 5,7 %.

Il bilancio degli scambi di prodotti tessili del Belgio con gli altri Stati membri è quindi solo leggermente migliorato nel 1982.

Quesito n. 5: Qual è la parte dell'aiuto statale, limitato a 6,8 miliardi di franchi belgi, rispetto al costo complessivo degli investimenti inizialmente programmati per 5 anni?

La Commissione dichiara che «secondo il piano quinquennale inizialmente progettato dal Belgio, che prevedeva investimenti d'importo pari a 45,7 miliardi di franchi belgi, ma che non è stato approvato dalla Commissione nella sua versione iniziale, la quota degli aiuti statali limitati a 6,8 miliardi di franchi belgi, sul complesso delle spese relative agli investimenti previsti per un periodo di cinque anni, è del 14,87 %».

Quesito n. 6: Quali sono le precise modalità della partecipazione finanziaria dello Stato?

La Commissione sottolinea che, in conformità alla propria decisione 18 novembre 1981, la partecipazione dello Stato belga al capitale sociale è limitata ad un massimo del 45 % degli investimenti di ristrutturazione riconosciuti atti a fruire d'un aiuto e approvati dagli enti belgi designati a tal fine.

Questa partecipazione consiste in un apporto di capitali della SNCT (Société nationale pour la restructuration du textile et de la confection en Belgique), affiliata della Société nationale d'investissement, ente di finanziamento dello Stato. Essa rappresenta un capitale sociale normale e dà luogo alla stessa retribuzione del capitale proprio.

Secondo la Commissione tenuto conto del fatto che il rapporto fra la partecipazione dello Stato in capitale (45 % al massimo dell'investimento totale dell'impresa) e il prestito (30 % al massimo) è pari a 60/40 nell'ambito del bilancio globale del programma d'aiuti, ne risulta che il bilancio fissato per la partecipazione in capitale è al massimo del 60 % di BFR 6,8 miliardi, ossia di 4,08 miliardi di franchi belgi. I mezzi necessari vengono raccolti nel modo seguente:

— prestiti a lungo termine dei due enti ITCB e STCB presso istituti di credito privati o pubblici, alle condizioni di mercato;

— dotazione annuale dello Stato;

— introiti provenienti dalla retribuzione di servizi specifici forniti ad imprese dell'industria tessile e dell'abbigliamento (nel settore della ricerca, della tecnologia e della programmazione delle vendite);

— altri eventuali redditi.

Quesito n. 7: Quali sono i metodi di valutazione dell'intensità dell'aiuto statale che sono stati adottati, nel caso di specie, dalla Commissione e qual è l'importo globale dell'aiuto pubblico versato a fondo perduto contemplato dal piano belga?

La Commissione, che si richiama alle pagg. 28 e 29 del controricorso, asserisce di essersi avvalsa nel caso di specie, per il calcolo dell'intensità dell'aiuto statale,

del metodo detto dell'«equivalente-sovvenzione netto».

Questa formula standard viene applicata dalla Commissione, d'accordo con tutti gli Stati membri, in particolare per la valutazione dei regimi di aiuti regionali e settoriali.

a) Per quanto riguarda, da una parte, i prestiti ad interesse agevolato, essi sono stati considerati aiuti, in conformità alle modalità di finanziamento approvate dalla Commissione.

Trattandosi di prestiti limitati al 30 % massimo dell'investimento globale e con bonifico d'interessi del 7 % per un periodo massimo di 5 anni, l'equivalente-sovvenzione netto si stabilisce al 4,2 % per l'intero investimento.

Dato che tali crediti, nella loro totalità, compreso l'interesse agevolato, non deve superare la somma di 2,72 miliardi di franchi belgi (bilancio totale di 6,8 miliardi, meno le partecipazioni statali di 4,08 miliardi), il bonifico d'interesse rappresenta un importo di 177,9 milioni di franchi belgi.

b) Per quanto riguarda, d'altra parte, le partecipazioni finanziarie dello Stato belga, limitate al 45 % del complesso delle spese d'investimento va posto in rilievo ch'esse si effettuano solo in imprese vitali dal punto di vista finanziario, industriale e commerciale e che solo per un breve periodo incontrano problemi di conversione. Queste partecipazioni dello Stato non possono quindi, secondo la Commissione considerarsi come aventi carattere di aiuto.

Quesito n. 8: La Commissione ha già autorizzato la messa in vigore d'un regime d'aiuto di portata analoga a quella del piano belga di ristrutturazione?

Secondo la Commissione, l'intensità d'un aiuto espressa in mezzi finanziari devoluti a tale scopo, deve normalmente valutarsi rispetto a taluni valori di riferimento come lo scopo del programma, l'importo degli investimenti o degli altri interventi, le modalità della concessione dell'aiuto, il numero dei posti di lavoro che fruiscono direttamente o indirettamente dell'aiuto, ecc.

Fatta questa riserva, la Commissione pone in rilievo che l'intensità dell'aiuto concesso all'industria tessile e dell'abbigliamento è di 150,5 milioni di ECU. La Commissione produce a titolo di paragone, l'elenco di un certo numero di aiuti settoriali da essa approvati fra il 1977 e il 1982.

In risposta alla richiesta fattale dalla Corte, di comunicare il testo completo del piano di ristrutturazione che è alla base della controversa decisione 18 novembre 1981, nella versione modificata in seguito alle trattative col governo belga, la Commissione dichiara che non esiste una versione definitiva del piano di ristrutturazione sotto forma di un unico testo completo.

Gli elementi costitutivi del programma risultano dagli atti allegati al fascicolo e, in particolare, dai seguenti documenti:

— notifica del piano belga in data 28 luglio 1980;

— ampio carteggio fra la Commissione ed il governo belga in seguito alla notifica del 28 luglio 1980;

— notifica del nuovo piano in data 5 agosto 1981;

— a complemento di questa notifica, lettera 10 settembre 1981 delle autorità belghe e lettera 1° ottobre 1981 del ministro belga degli affari economici;

— impugnata decisione 18 novembre 1981, che fissa le condizioni per l'au-

torizzazione alla messa in vigore del piano belga di ristrutturazione;

— lettera 9 dicembre 1981, con cui il ministro belga degli affari economici ha espresso il suo assenso alle condizioni fissate dalla Commissione.

A conclusione delle sue osservazioni, la Commissione dichiara che, in seguito, il governo belga ha probabilmente trasmesso una versione definitiva del piano sotto forma di disposizioni amministrative, ai due enti incaricati dell'esecuzione e del controllo dell'attuazione di tale piano.

V — La fase orale

Il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal dr. Martin Seidel e dal prof. dr. G. Fels, in qualità di agenti, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Götz zur Hausen e dalla sig.ra Marie-Josée Jonczy, in qualità di agenti, hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 15 novembre 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 25 gennaio 1984.

In diritto

1 Con ricorso proposto il 9 marzo 1982 il governo della Repubblica federale di Germania ha chiesto alla Corte:

1) di annullare, a norma dell'art. 173, 1° comma, del Trattato, l'autorizzazione, limitata ad un anno, concessa dalla Commissione al governo del Regno del Belgio, a mettere in vigore il piano di riorganizzazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento, notificato alla Commissione il 28 luglio 1980, per contrasto con gli artt. 93, n. 3, seconda frase, e 92, nn. 1 e 3, lett. c), del Trattato;

2) in subordine, di dichiarare, a norma dell'art. 175 del Trattato CEE, che la Commissione ha violato gli artt. 92, nn. 1 e 3, e 93, n. 3, seconda frase dello stesso Trattato, in quanto ha omesso, in primo luogo, di avviare il procedimento principale d'esame di cui all'art. 93, n. 2, e in secondo luogo, di dichiarare formalmente che il piano belga è incompatibile col mercato comune.

2 Con lettere datate 28 luglio e 11 agosto 1980, il governo belga comunicava le linee generali di un piano di riorganizzazione dell'industria tessile e dell'abbigliamento. Considerando tale progetto d'aiuti notificato ai sensi dell'art.

93, n. 3, del Trattato, la Commissione, con lettera 15 settembre 1980, chiedeva al governo belga di fornirle dati ulteriori, di cui essa veniva in possesso solo all'inizio del 1981.

3 Dal fascicolo risulta che l'esame preliminare del progetto d'aiuti di cui trattasi dava luogo ad un ampio carteggio fra la Commissione e il governo belga, che portava all'elaborazione d'un nuovo progetto d'aiuti il 5 agosto 1981. Con lettera 18 novembre 1981, indirizzata al governo belga, la Commissione dava il nulla osta alla messa in vigore, per un anno, del piano di riorganizzazione, subordinatamente all'osservanza dei limiti e delle condizioni da essa fissate ed accettate dal governo belga.

4 È pacifico che la decisione impugnata è stata adottata dopo aver sentito gli altri Stati membri, consultati nell'ambito di riunioni multilaterali che si tengono periodicamente e sono dedicate al complesso delle pratiche in sospeso. Il governo federale, in tale occasione, ha chiesto alla Commissione di non autorizzare la messa in vigore di detto progetto d'aiuti, che avrebbe avuto la sola conseguenza di spostare i problemi dell'industria belga nell'industria corrispondente degli altri Stati membri.

Sulla domanda principale, intesa all'annullamento della decisione della Commissione 18 novembre 1981

5 A sostegno della domanda di annullamento, il governo della Repubblica federale di Germania deduce due mezzi, e cioè, in primo luogo, la trasgressione delle norme del procedimento d'esame degli aiuti poste dall'art. 93, nn. 2 e 3, del Trattato e, in secondo luogo l'incompatibilità col mercato comune del piano belga di ristrutturazione.

Sulla trasgressione delle norme di procedura

6 Secondo il governo federale, la Commissione era tenuta ad aprire la fase contraddittoria del procedimento di esame degli aiuti di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, e non poteva, come ha fatto, limitarsi alla fase preliminare d'esame contemplata all'art. 93, n. 3.

7 A sostegno di questo mezzo il governo federale deduce, in particolare, che le varie tappe della fase preliminare dell'esame condotto dalla Commissione e il testo della sua dichiarazione 18 novembre 1981 dimostrano che tale istituzione continuava a nutrire dubbi quanto alla compatibilità del regime di aiuti di cui è causa col mercato comune. Non adempiendo l'obbligo, contemplato in tal caso dall'art. 93, n. 3, 2ª frase del Trattato, di avviare la fase contraddittoria del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, la Commissione ha confuso le finalità e le caratteristiche delle due fasi del procedimento d'esame degli aiuti, ha eccessivamente prorogato il termine per l'accertamento cui essa poteva procedere nella fase preliminare ed ha violato l'obbligo, posto a suo carico dall'art. 93, n. 2, di consultare gli altri Stati membri nonché gli ambienti economici e sociali interessati della Comunità.

8 Secondo la Commissione, l'apertura della fase principale del procedimento è necessaria, secondo l'art. 93, n. 3, solo se, alla fine dell'esame preliminare, il progetto notificato viene considerato incompatibile col mercato comune. Tuttavia il termine entro il quale si deve procedere a tale esame comincia a decorrere solo dal momento in cui essa è in grado di prendere posizione sul progetto d'aiuti notificato, cioè dopo che abbia ottenuto indispensabili informazioni complementari e stabilito, con lo Stato membro interessato, utili contatti, che possano eventualmente portare all'eleborazione d'un regime d'aiuti modificato. Questo stesso termine comincia a decorrere, per contro, sin dalla notifica del progetto d'aiuti, qualora la Commissione non si pronunci.

9 Va ricordato che l'art. 93, n. 3, del Trattato recita:

«Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile col mercato comune a norma dell'art. 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

10 In mancanza di regolamenti d'attuazione di tali disposizioni, che, in forza dell'art. 94 del Trattato, spetta al Consiglio emanare, la Corte ha già avuto occasione di precisare lo scopo e la portata dell'art. 93, n. 3.

11 Ad esempio, con le sentenze 11 dicembre 1973 (*Lorenz*, causa 120/73, Racc. 1973, pag. 1471; *Markmann*, causa 121/73, Racc. 1973, pag. 1495; *Nordsee*, causa 122/73, Racc. 1973, pag. 1511; *Lohrey*, causa 141/73, Racc. 1973, pag. 1527), la Corte ha ammesso che la fase preliminare d'esame degli aiuti, istituita dall'art. 93, n. 3, ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale col Trattato dei progetti d'aiuto notificatile. Lo scopo di questa norma, intesa a prevenire la messa in vigore d'aiuti incompatibili col Trattato, implica che il divieto enunciato in proposito con l'ultima frase dell'art. 93, n. 3, produce i suoi effetti durante la fase preliminare. È questo il motivo per cui, onde tener conto dell'interesse degli Stati membri ad essere informati rapidamente in settori in cui la necessità d'intervenire può assumere carattere d'urgenza, la Commissione è tenuta ad agire per tempo; altrimenti, alla scadenza di un termine ragionevole, valutato dalla Corte in due mesi, lo Stato membro può, dandone preavviso alla Commissione, mettere in vigore i provvedimenti in questione.

12 Secondo la stessa giurisprudenza, la Commissione se in esito a questo primo esame rimane convinta che il regime d'aiuti notificato è compatibile col Trattato, deve informarne lo Stato membro interessato. L'aiuto in questione, messo in vigore dopo la notifica della decisione positiva della Commissione, diverrà un «aiuto esistente», soggetto in quanto tale all'esame permanente ai sensi dell'art. 93, n. 1. Qualora ritenga, per contro, che il regime d'aiuti di cui trattasi non sia compatibile col mercato comune, la Commissione è tenuta ad avviare senza indugio la fase d'esame contemplata dall'art. 93, n. 2, che comporta l'obbligo di invitare gli interessati a presentare le loro osservazioni.

13 Gli argomenti svolti nel caso di specie dal governo federale inducono la Corte a precisare, inoltre, che una delle caratteristiche principali che differenzia la fase d'esame dell'art. 93, n. 2, dalla fase iniziale, di qualsiasi obbligo, per la Commissione, di invitare gli interessati a presentare le loro osservazioni prima di adottare la sua decisione. Un siffatto procedimento, che dà agli altri Stati membri e agli ambienti interessati la garanzia di poter farsi sentire e che consente alla Commissione d'essere completamente illuminata sul complesso dei dati del problema prima di adottare la propria decisione, si dimostra però indispensabile non appena la Commissione si trovi in difficoltà

nel valutare se un progetto d'aiuto sia compatibile col mercato comune. Se ne deve desumere che la Commissione può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, per decidere a favore di un progetto d'aiuti solo nel caso in cui essa sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale progetto è compatibile col Trattato. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di tale progetto col mercato comune, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare a tale scopo, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2.

14 L'applicazione di questi principi ai fatti di causa porta a constatare, in primo luogo, che la Commissione non ha potuto accettare il piano belga nei termini in cui le era stato notificato, ed è stata indotta ad avviare col governo belga approfondite trattative bilaterali dirette ad apportare al progetto iniziale modifiche sostanziali atte a renderlo compatibile col mercato comune. Per questo il governo belga ha accettato, fra l'altro, di modificare tutte le modalità di finanziamento del piano, di vietare ai benificiari dello stesso piano qualsiasi cumulo con altri provvedimenti d'aiuto, di escludere dal suo campo d'applicazione taluni rami dell'industria tessile e dell'abbigliamento e di notificare, in via preliminare, alla Commissione tutti i provvedimenti d'aiuto previsti a favore d'imprese appartenenti ad altri il cui elenco è stato fissato di comune accordo.

15 Il secondo luogo, si deve rilevare che, a causa di queste trattative, fra la notifica del progetto d'aiuti e la decisione favorevole della Commissione è intercorso un periodo di 16 mesi, di gran lunga superiore al tempo normalmente necessario per un primo esame operato nell'ambito del summenzionato art. 93, n. 3.

16 Infine, si deve osservare che la Commissione, pur se alla fine ha accettato di ammettere la compatibilità col mercato comune del piano belga modificato, non ha per questo ritenuto che siano risolte tutte le difficoltà. Nella controversa decisione del 18 novembre 1981, la Commissione ha infatti dichiarato che, malgrado le rilevanti modifiche apportate al piano iniziale, essa «resta molto preoccupata per quanto riguarda gli effetti che l'applicazione del piano potrà avere sulla concorrenza nell'ambito della Comunità», e ne ha quindi limitato la durata ad un solo anno.

17 I vari elementi di fatto sopra rilevati inducono ad ammettere che, nel caso di specie, la Commissione ha incontrato gravi difficoltà nell'esame della compatibilità col Trattato del piano di riorganizzazione dell'industria belga del settore tessile e dell'abbigliamento, ad essa notificato il 28 luglio e l'11 agosto 1980. La Commissione era quindi tenuta, prima di adottare la decisione, ad avviare il procedimento di consultazioni di cui all'art. 93, n. 2.

18 Benché sia esatto che la Commissione aveva informato gli altri Stati membri dell'andamento delle sue trattative col governo belga nel corso di riunioni multilaterali, dalle discussioni che hanno avuto luogo dinanzi dalla Corte risulta tuttavia che tali consultazioni non offrivano né per gli interessati, né per la stessa Commissione, le medesime garanzie ed i medesimi vantaggi offerti dalle consultazioni ufficiali di cui all'art. 93, n. 2.

19 Tenuto conto di quanto precede, si deve ammettere che la decisione della Commissione 18 novembre 1981 è inficiata da un sostanziale vizio di procedura e che, per questo motivo, senza che sia necessario esaminare l'altro mezzo dedotto nel ricorso, essa dev'essere annullata.

Sulla domanda formulata in subordine, col ricorso per carenza

20 Va osservato che questa domanda subordinata è stata presentata per il caso in cui la Corte annullasse la controversa decisione 18 novembre 1981 per violazione delle norme di procedura e non si pronunciasse sul mezzo sostanziale, relativo all'incompatibilità del piano belga di ristrutturazione col mercato comune. Dato che questa ipotesi si è realizzata, occorre statuire sulla suddetta domanda malgrado l'annullamento della decisione impugnata.

21 La Commissione sostiene che il ricorso per carenza è irricevibile, dato che non sono soddisfatte le condizioni poste in proposito dall'art. 175 del Trattato.

22 Il governo tedesco fa valere che, in primo luogo, nel corso della riunione del 4 dicembre 1981 fra il ministro federale tedesco dell'economia e il commissario responsabile della concorrenza esso ha fatto presente a quest'ultimo che si

aspettava che il piano belga di ristrutturazione venisse dichiarato incompatibile col mercato comune, e che, in secondo luogo, la lettera 7 gennaio 1982 con cui la Commissione ha comunicato a tutti gli Stati membri la lettera inviata il 18 novembre precedente al governo belga non può considerarsi una presa di posizione ai sensi dell'art. 175 del Trattato.

23 A termini dell'art. 175, 2° comma, il ricorso per carenza «è ricevibile soltanto quando l'istituzione in causa sia stata preventivamente richiesta di agire». Orbene, dagli atti del fascicolo risulta che il governo federale, pur avendo espresso il parere che il piano belga fosse incompatibile col mercato comune, non ha rivolto alla Commissione alcuna espressa richiesta di agire. La prima condizione posta dall'art. 175 resta quindi insoddisfatta.

24 Si deve perciò ammettere che la domanda formulata in subordine, col ricorso per carenza, è irricevibile.

Sulle spese

25 a norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

26 La convenuta è rimasta soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° La decisione della Commissione 18 novembre 1981 è annullata.

2° Per il resto, il ricorso del governo della Repubblica federale di Germania è respinto.

3° La Commissione è condannata alle spese.

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 20 marzo 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 25 GENNAIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

com'è noto nella Comunità le industrie tessili e dell'abbigliamento sono state colpite dalla recessione e nel contempo dalla crescente offerta di prodotti relativamente a buon mercato, originari di paesi terzi. Tali industrie costituiscono un settore rilevante dell'economia del Regno del Belgio e da vari anni il governo belga si è preoccupato di adottare provvedimenti di sostegno a loro favore. Esso è stato evidentemente limitato nella sua azione dal divieto relativo agli aiuti statali, sancito dall'art. 92 del Trattato CEE, e soggetto ai poteri di controllo conferiti alla Commissione dall'art. 93 dello stesso Trattato.

Dopo lunghe discussioni, con lettera 18 novembre 1981, l'applicazione del piano

1 — Traduzione dall'inglese.