# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 28 aprile 1993 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. Nella presente causa la Matra SA chiede alla Corte, a norma dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento di una decisione della Commissione in data 16 luglio 1991 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), relativa alla concessione di aiuti di Stato da parte del Portogallo ad un'impresa comune, chiamata «Newco», costituita dalla Ford of Europe Inc. (in prosieguo: la «Ford») e dalla Volkswagen AG (in prosieguo: la «VW») allo scopo di produrre a Setúbal veicoli polivalenti (altresì indicati come «vetture monovolume») [1]. Con la decisione impugnata, una copia della quale è stata indirizzata alla Matra SA (in prosieguo: la «Matra») in data 30 luglio 1991, la Commissione ha dichiarato di non avere alcuna obiezione contro il programma di aiuti proposto dalla Repubblica portoghese.

## Antefatti della causa

2. Con lettere 26 marzo e 16 aprile 1991, la Repubblica portoghese notificava gli aiuti litigiosi alla Commissione a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato CEE e al punto 2.2 della comunicazione della Commissione riguardante la «disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica» [2] (in prosieguo: la «comunicazione relativa agli aiuti di Stato all'industria automobilistica»). L'importo complessivo degli aiuti proposti avrebbe dovuto essere pari ad un massimo di 97,44 miliardi di escudos (ESC) ovvero di 547 milioni di ECU, 500 dei quali erogati sotto forma di aiuti diretti nell'ambito del «Sistema de Incentivos de Base Regional» (SIBR), programma di aiuti regionali già esistente, elaborato dal Portogallo di concerto con la Commissione [3]. I restanti 47 milioni di ECU sarebbero stati riconosciuti dalla Repubblica portoghese alla Newco attraverso una parziale esenzione dall'imposta sulle società valida per cinque anni.

Il costo totale del progetto destinatario degli aiuti sarebbe dovuto ammontare a 454 miliardi di ESC ossia 2 250 milioni di ECU. Il Portogallo proponeva inoltre un programma di formazione del costo totale di 36 miliardi di ESC (202 milioni di ECU). Esso comunicava alla Commissione le caratteristiche di tale programma di formazione con lettera 31 maggio 1991.

La Matra, produttore del veicolo polivalente commercializzato sotto il nome di «Espace», con le lettere inviate il 17 giugno 1991 ai commissari Bangemann e Millan, esprimeva la propria preoccupazione per gli aiuti proposti dal Portogallo. Essa chiedeva alla Commissione di aprire un'inchiesta formale per permettere a tutti gli interessati di presentare le proprie osservazioni. In data 26 giugno 1991 la Matra presentava alla Commissione un reclamo avente per oggetto una viola-

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Per una definizione della nozione di «vettura monovolume» v. la «comunicazione (91/C 128/07) fatta in conformità all'art. 19, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 17 in merito alla notifica n. IV/33.814 — Ford/Volkswagen» (GU 1991, C 182, pag. 8).

2 — Comunicazione della Commissione 89/C 123/03 (GU 1989, C 123, pag. 3).

3 — I riferimenti al decreto portoghese che istituisce il SIBR ed al documento con il quale la Commissione ha approvato tale regime sono indicati nella decisione impugnata.

zione degli artt. 92 e seguenti del Trattato CEE da parte del Portogallo e dell'art. 85 del Trattato CEE da parte della Ford e della VW. L'indomani aveva luogo un colloquio tra i responsabili della Commissione e della Matra nel corso del quale venivano analizzati i motivi delle preoccupazioni della Matra. Nel corso di tale colloquio la Commissione informava altresì la Matra dei motivi per i quali essa non intendeva avviare il procedimento formale previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato.

In data 3 luglio 1991 la Commissione adottava la decisione di non sollevare obiezioni contro gli aiuti proposti dal Portogallo. Essa ne informava il governo portoghese con lettera 16 luglio 1991. In data 3 ottobre 1991 veniva pubblicata nella Gazzetta ufficiale una «sintesi della decisione della Commissione di non sollevare obiezioni nei confronti dell'aiuto che il governo portoghese ha intenzione di concedere alla joint venture costituita da Ford e Volkswagen per la costruzione di un impianto di produzione di veicoli polivalenti nella penisola di Setúbal» [4].

3. Successivamente alla decisione impugnata avevano luogo ancora contatti tra la Commissione e la Matra. La Commissione rispondeva in data 17 luglio 1991 alla lettera inviatale dalla Matra il 17 giugno 1991 indicando che il progetto preliminare di aiuti aveva ricevuto «miglioramenti sostanziali» e che a domanda della Commissione il Portogallo aveva debitamente completato la propria notifica e che l'equilibrio tra gli interessi dello sviluppo regionale e quelli della libera concorrenza era stato, a suo parere, rispettato. Come abbiamo già indicato, la Commissione faceva avere alla Matra in data 30 luglio una copia della decisione impugnata. Nella lettera di accompagnamento la Commissione indicava in particolare che, a suo parere, l'accordo di cooperazione tra la Ford e la VW possedeva i requisiti che permettono di godere dell'esenzione prevista all'art. 85, n. 3, del Trattato e che essa aveva deciso di iniziare il procedimento di cui all'art. 19 del regolamento n. 17 [5], in modo da permettere ai terzi interessati di formulare le proprie osservazioni in proposito.

4. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 settembre 1991, la Matra ha presentato l'attuale ricorso d'annullamento. Il presidente ha respinto con ordinanza 4 dicembre 1991 l'istanza di provvedimenti urgenti della Matra che chiedeva la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata nonché un certo numero di provvedimenti provvisori [6]. Con le ordinanze 8 aprile 1992 il presidente della Corte ha autorizzato il Portogallo, la Ford e la VW ad intervenire nella controversia a sostegno della Commissione, a norma dell'art. 37 del Protocollo sullo Statuto della Corte e dell'art. 93 del regolamento di procedura [7].

Per una più dettagliata esposizione dei fatti del caso di specie e del procedimento svolto, rimando all'ordinanza del presidente 4 dicembre 1991 ora citata ed alla relazione d'udienza.

5. L'esame della compatibilità dell'accordo concluso della Ford e dalla VW per la creazione di un'impresa comune con l'art. 85 del Trattato ha indotto la Commissione ad adot-

4 — La pubblicazione di tale sintesi è preceduta dai titoli «autorizzazione ad un aiuto di Stato ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE. Casi per i quali la Commissione non solleva obiezioni» (91/C 257/04) (GU 1991, C 257, pag. 5).

5 — Regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 (primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato) (GU n. 13 del 21.2.1962, pag. 204).

6 — Ordinanza del presidente della Corte 4 dicembre 1991, causa C-225/91 R, Matra/Commissione (Racc. pag. I-5823).

7 — Ordinanze del presidente della Corte 8 aprile 1992, causa C-225/91, Matra/Commissione, non pubblicata nella Raccolta.

tare la decisione 23 dicembre 1992 [8]. Tale decisione dichiara che conformemente all'art. 85, n. 3, del Trattato, non si applicano in linea di principio le norme del n. 1 del medesimo articolo (art. 1). L'esenzione accordata è tuttavia subordinata al rispetto di un certo numero di condizioni e obblighi (art. 2).

Successivamente la Matra presentava al Tribunale di primo grado un ricorso d'annullamento contro tale decisione [9].

**Ricevibilità**

6. La Ford e il governo portoghese contestano la ricevibilità del ricorso d'annullamento presentato dalla Matra. Secondo i detti intervenienti, la decisione impugnata non riguarderebbe direttamente ed individualmente la Matra ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE. La Matra e la Commissione sono di parere opposto, mentre la VW non ha preso posizione sul punto.

In forza dell'art. 173, secondo comma, del Trattato, una persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni stabilite dal primo comma dello stesso articolo, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente [10].

7. La Matra è sola nel sostenersi destinataria della decisione impugnata. A sostegno di tale asserzione essa deduce il fatto che la decisione impugnata la menziona espressamente, che il commissario competente gliene ha fatta avere una copia e che la lettera 30 luglio 1991 che accompagnava tale copia deve essere considerata un rigetto implicito del reclamo depositato dalla Matra il 26 giugno 1991.

Sono d'accordo con il governo portoghese e con la Commissione nel dire che tali elementi non sono sufficienti per considerare la Matra destinataria dell'atto. È evidente che la decisione impugnata, redatta peraltro in portoghese, è indirizzata esclusivamente al ministro portoghese degli Affari esteri. Nemmeno la lettera indirizzata dalla Commissione alla Matra il 30 luglio 1991 lascia alcun dubbio in proposito:

«Come certamente già sapete, in data 3 luglio 1991 la Commissione ha deciso (...) di non sollevare obiezioni contro il piano di aiuti notificato a favore di tale investimento. *Per vostra informazione e ad ogni buon conto,* vogliate trovare in allegato una copia della decisione che è stata inviata alle autorità portoghesi» (il corsivo è mio).

8. Poiché la decisione impugnata non è indirizzata alla Matra, occorre stabilire se la riguarda direttamente ed individualmente. Le varie parti traggono le loro argomentazioni dalla sentenza Cofaz e a./Commissione del 28 gennaio 1986 [11] ricavandone secondo i casi una soluzione positiva o negativa.

Nella sentenza Cofaz la Corte ha esaminato la questione se gli «interessati» ai sensi del-

8 — Decisione della Commissione 23 dicembre 1992, 93/49/CEE, relativa ad una procedura a norma dell'art. 85 del Trattato (IV/33.814 — Ford/Volkswagen; GU 1993, L 20, pag. 14). V. anche la comunicazione 91/C 182/07 citata supra (nota 1).

9 — Causa T-17/93, pendente dinanzi al Tribunale di primo grado.

10 — Il primo caso riguarda un atto formalmente rivolto al ricorrente, il secondo un atto a lui sostanzialmente destinato.

11 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz/Commissione (Racc. pag. 391).

l'art. 93, n. 2, del Trattato, possano agire per l'annullamento della decisione con la quale la Commissione chiude un procedimento formale d'inchiesta iniziato ai sensi della stessa norma. Nel caso di specie si trattava di un'inchiesta aperta dalla Commissione a seguito, segnatamente, di un reclamo proveniente da consumatori francesi di gas naturale, in merito ad un regime tariffario in vigore nei Paesi Bassi per il gas naturale. Ad un certo punto, la Commissione aveva deciso per la compatibilità con il mercato comune del regime tariffario, modificato nel frattempo, cosicché occorreva chiudere il procedimento d'inchiesta. I consumatori francesi ricorrevano quindi contro tale decisione sulla base dell'art. 173, secondo comma, del Trattato. Per quanto riguarda la questione della ricevibilità di quel ricorso, la Corte aveva dichiarato in particolare:

«(La Corte) ha ammesso come elementi che dimostrano che l'atto riguarda l'impresa ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato, il fatto che l'impresa stessa sia stata all'origine del reclamo che ha dato luogo alle indagini, che le sue osservazioni siano state sentite e che lo svolgimento del procedimento sia stato ampiamente determinato dalle sue osservazioni.

Le stesse considerazioni valgono per le imprese che hanno avuto una parte analoga nell'ambito del procedimento contemplato all'art. 93 del Trattato se, però, la loro posizione sul mercato è sostanzialmente danneggiata dal provvedimento di aiuto che costituisce oggetto della decisione impugnata» [12].

Dopo aver constatato che i consumatori di gas naturale francesi avevano presentato un reclamo contro il sistema tariffario olandese, che erano intervenuti nel procedimento basato sull'art. 93, n. 2, e che avevano altresì dimostrato che la decisione impugnata poteva incidere in modo rilevante sulla loro posizione sul mercato, la Corte ha dichiarato ricevibile il ricorso d'annullamento.

9. Ritengo che il ricorso presentato dalla Matra soddisfi le condizioni di ricevibilità definite dalla Corte nella sentenza Cofaz. Infatti la Matra ha inviato il 26 giugno 1991 un reclamo alla Commissione contro gli aiuti notificati dal Portogallo ed è intervenuta a più riprese nel corso del procedimento che ha condotto alla decisione di non aprire il procedimento formale previsto dall'art. 93, n. 2, la quale decisione viene in questa sede impugnata (v. supra, paragrafo 2). La Matra ha presentato il ricorso d'annullamento che è oggetto delle presenti conclusioni nel termine di due mesi dopo che la Commissione le aveva comunicato la decisione impugnata [13]. Tutto ciò considerato, ritengo che il fatto che la causa Cofaz avesse ad oggetto la decisione con cui la Commissione aveva chiuso un procedimento formale d'inchiesta, mentre nel presente caso si tratta di un provvedimento con il quale la Commissione ha deciso di non iniziare tale procedimento, non può comportare l'irricevibilità del ricorso presentato dalla Matra [14].

12 — Sentenza Cofaz/Commissione, punti 24-25 della motivazione.

13 — Come ho già detto (v. supra, paragrafi 1 e 3) la decisione è stata comunicata con lettera 30 luglio 1991. Il ricorso della Matra è stato depositato nella cancelleria della Corte il 6 settembre 1991.

14 — D'altra parte, l'avvocato generale Tesauro, nelle conclusioni presentate il 31 marzo 1993 nella causa C-198/91, William Cook/Commissione, sostiene una posizione che non posso che condividere. Egli afferma, secondo me a ragione, che dovrebbero avere diritto di ricorrere contro la decisione adottata dalla Commissione di non iniziare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, anche le persone lese, come i concorrenti dell'impresa beneficiaria, che *non* siano intervenute nel procedimento informale ex art. 93, n. 3, perché — per esempio — non a conoscenza dell'aiuto concesso.

La Matra ha inoltre sufficientemente provato che la decisione impugnata poteva incidere in misura rilevante sulla sua posizione di mercato. In particolare ha fatto osservare che, al contrario delle società concorrenti, essa produce esclusivamente veicoli polivalenti e che la sua posizione sul mercato dipende quindi esclusivamente dall'evoluzione di tale segmento.

È irrilevante al riguardo, contrariamente a quanto sostenuto dalla Ford, che la distribuzione della «Espace» sia effettuata dalla Renault e non dalla Matra. Non convince l'asserzione della Ford secondo cui la Matra, in virtù dell'accordo di distribuzione in vigore, non sopporterebbe alcun rischio economico. Innanzi tutto, solo una parte della produzione della Matra viene acquistata dalla Renault alle condizioni fissate preventivamente. Inoltre, l'entità della quota della produzione della Matra acquistata dalla Renault si evolverà ineluttabilmente essa stessa in funzione della domanda esistente per la «Espace» sul mercato automobilistico. La produzione della Matra è quindi strettamente condizionata da fattori economici.

10. Concludo quindi che, alla luce degli orientamenti che si ricavano dalla sentenza Cofaz, il ricorso d'annullamento presentato dalla Matra è ricevibile.

**Valutazione di merito della Commissione sull'aiuto concesso dal Portogallo**

11. La Matra deduce, nella seconda parte del ricorso, cinque motivi riguardanti il merito della causa. Alla stregua della Commissione, comincerò con l'esaminare tali motivi. Questa analisi dovrebbe consentire di farsi un'idea più precisa dei motivi della Matra basati su questioni procedurali.

Con i primi tre motivi, la Matra contesta alla Commissione di aver compiuto errori di valutazione manifesti. Innanzi tutto, nella decisione impugnata, essa sarebbe erroneamente partita dal principio che erano pochi gli elementi che facevano temere un rischio imminente di esuberi di capacità produttiva sul mercato dei veicoli polivalenti (v. infra, paragrafi 13 e seguenti). Inoltre, sarebbe manifestamente erronea l'affermazione secondo la quale, a causa degli inconvenienti della posizione dell'impianto di Setúbal, l'aiuto portoghese non poteva creare alcuna distorsione della concorrenza (v. infra, paragrafi 16 e seguenti). Infine, la Commissione sosterrebbe a torto che gli oneri assunti dal Portogallo in materia di infrastrutture e di formazione nell'ambito del progetto non costituiscono aiuti (v. infra, paragrafi 27 e seguenti).

Con gli altri due motivi, la Matra sostiene che la Commissione ha violato talune disposizioni del diritto comunitario. Il quarto motivo si fonda infatti su una violazione dell'art. 92, n. 3, del Trattato. La Commissione non avrebbe effettuato una valutazione obiettiva degli aiuti portoghesi alla luce delle esenzioni di cui all'art. 92, n. 3, del Trattato, limitandosi invece ad analizzare la conformità di tali aiuti con un regime generale di aiuti per il quale il Portogallo aveva già ricevuto l'approvazione della Commissione. Tale motivo sarà analizzato insieme al secondo, al quale è logicamente connesso. La Matra contesta infine alla Commissione uno sviamento di potere, poiché, adottando la decisione impugnata, essa avrebbe pregiudicato l'esito del procedimento di applicazione dell'art. 85,

n. 3. Tratterò quest'ultimo motivo nell'ambito della parte seguente delle conclusioni (v. infra, paragrafo 48).

12. Prima di esaminare partitamente i motivi allegati, mi sembra utile ricordare che l'art. 92, n. 3, del Trattato lascia alla Commissione ampia libertà nella valutazione della compatibilità degli aiuti concessi dagli Stati con il mercato comune. Su tale punto esiste una giurisprudenza costante della Corte [15]. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale della decisione impugnata, ciò significa che non compete alla Corte valutare in concreto l'opportunità delle decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito dell'art. 92, n. 3, del Trattato. La Corte deve solamente verificare se tali decisioni non sono talmente inaccettabili, o manifestamente erronee, che non avrebbero potuto ragionevolmente essere adottate. La Corte ha inoltre precisato che la Commissione deve esercitare in un contesto comunitario il suo potere discrezionale che implica valutazioni di ordine economico e sociale [16] e che, esaminando la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, essa deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti [17].

13. *Primo motivo: l'eccedenza di capacità produttiva.* Per dimostrare che la Commissione ha valutato in modo manifestamente erroneo la capacità del mercato dei veicoli polivalenti, la Matra cita il seguente passaggio della decisione impugnata:

«Benché il progetto di Setúbal consenta alla Ford e alla Volkswagen di acquisire una considerevole porzione della capacità di produzione di veicoli polivalenti nella Comunità, pochi elementi inducono a credere che tale situazione causerà problemi di esubero in un prossimo futuro, anche tenendo conto del fatto che vari altri progetti riguardanti i veicoli polivalenti sono oggi in corso di realizzazione o allo stadio di progetto» [18].

Non convince il riferimento a questa sola considerazione, in realtà poco chiara. Innanzi tutto, dal testo complessivo della decisione impugnata emerge che la Commissione ha ben valutato in modo approfondito la capacità del mercato in questione. La Commissione, nella sua decisione, sottolinea per prima cosa, ed in modo particolare, il fatto che il mercato dell'automobile in Europa occidentale è caratterizzato da un notevole declino della domanda la quale non dovrebbe raggiungere, a medio e a lungo termine, un tasso annuo di crescita superiore all'1 o al 2%. Essa elenca inoltre un certo numero di fattori che indurrebbero «la maggior parte dei fabbricanti e degli analisti di mercato» a ritenere che il segmento dei veicoli polivalenti nel mercato automobilistico dell'Europa occidentale potrebbe aver un'espansione rapidissima. Essa aggiunge subito, tuttavia, che per tale segmento del mercato europeo l'offerta crescerà verosimilmente in misura sensibile a partire dalla metà degli anni '90 e così continua:

«Naturalmente quando si tratta di dire se il mercato dei veicoli polivalenti può continuare ad estendersi, ogni analista ha una risposta, ed alcuni mettono anche in guardia contro la pericolosa estrapolazione della rapida crescita che negli ultimi anni si è veri-

15 — V. sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weinlig/Germania (Racc. pag. 595, punto 8 della motivazione), che è stata recentemente confermata in particolare dalla sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 34 della motivazione).

16 — Idem.

17 — Sentenza 3 ottobre 1991, causa C-261/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4437, punto 20 della motivazione).

18 — Decisione impugnata, pag. 10.

ficata negli Stati Uniti e nella Comunità. Gli analisti di mercato indipendenti prevedono che la domanda di veicoli polivalenti nell'Europa occidentale fino alla metà degli anni '90 sarà di circa 300 000 unità all'anno. Alcuni produttori sono meno ottimisti. Le parti del progetto in questione, Ford e Volkswagen, prevedono che la domanda raggiunga 300 000 unità nel 1994 e 500 000 alla fine del secolo» [19].

Il passo che la Matra cita si trova più oltre nel testo ma è subito accompagnato dalla seguente precisazione:

«La rilevanza del progetto e la quota della capacità comunitaria che esso coinvolge rafforzano la necessità di vegliare a che i progettati provvedimenti di aiuto siano giustificati in base a veri criteri di sviluppo regionale, conformemente alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato nell'industria automobilistica» [20].

14. Durante la procedura orale dinanzi alla Corte, è emerso che, nel corso dell'inchiesta preliminare ed informale, la Commissione si era rivolta ad uno studio inglese di esperti indipendenti che disponeva di una grande esperienza nel settore automobilistico. Non ho avuto motivo di ritenere che l'elaborato realizzato da tale studio sia meno obiettivo della perizia adottata dalla Matra per provare l'esistenza di un errore manifesto di valutazione da parte della Commissione. Al contrario, il fatto che la Commissione si è affidata ad un studio realizzato da servizi esterni rafforza la mia convinzione che essa non ha usato con leggerezza la discrezionalità dell'art. 92, n. 3, nel valutare l'evoluzione del mercato europeo dei veicoli polivalenti.

Dato che alla Corte non compete valutare nel merito l'opportunità della decisione della Commissione ma solo verificare se tale decisione non sia *manifestamente erronea*, ritengo che gli argomenti addotti dalla Matra non possano essere accolti.

15. A proposito del motivo relativo agli esuberi di capacità, la Matra, nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, esprime anche il suo timore che la Ford e la VW occupino in futuro una posizione dominante sul mercato dei veicoli polivalenti. Per i motivi citati in prosieguo ed esposti dalla Commissione, ritengo che tale timore non sia fondato.

Il mercato europeo dei veicoli polivalenti era, all'epoca dell'adozione della decisione impugnata, dominato *dalla Matra* la cui quota di mercato era del 58%. Altri quattro costruttori la seguivano a notevole distanza, con quote di mercato situate tra il 7 ed il 13%. La situazione cambierà dopo l'arrivo del progetto Newco a Setúbal, parzialmente a causa di questo stesso progetto. Tuttavia la decisione impugnata elenca tre fattori indicanti che l'attuazione del progetto Newco non attribuirà alla Ford e alla VW una posizione dominante sul mercato dei veicoli polivalenti

19 — Decisione impugnata, pag. 6. Anche la Matra, nelle sue osservazioni scritte, ritiene che sia realistico prevedere che per il 1994 il volume della domanda raggiunga le 300 000 unità.

20 — Decisione impugnata, pag. 10. Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte la Commissione sottolinea peraltro che in questa comunicazione essa ha semplicemente annunciato che veglierà affinché gli aiuti regionali non creino «importanti sovraccapacità» (v. sezione «Aiuti regionali» del punto 3 della comunicazione). La Commissione ha precisato il proprio pensiero dichiarando, nel corso della procedura orale dinanzi alla Corte, che un certo esubero di capacità favorirà la concorrenza.

in questione. In primo luogo, la produzione della Newco avrà un inizio relativamente lento. Così, se tutto andrà secondo le previsioni, nel 1996 l'impianto produrrà ancora «solo» 68 000 unità, mentre la domanda complessiva dovrebbe, secondo le stime, già superare a quell'epoca le 300 000 unità. In secondo luogo, la concorrenza tra la Ford e la VW nella *vendita* dei rispettivi veicoli polivalenti, peraltro diversificati quanto a motorizzazione, finiture interne ed esterne, sarà integralmente mantenuta. In terzo luogo, la maggior parte dei costruttori europei, nonché un certo numero dei loro omologhi americani e giapponesi, svilupperanno nuovi veicoli polivalenti, in collaborazione con altri o in modo autonomo, il che ostacolerà il sorgere di posizioni dominanti.

Tali argomenti svolti dalla Commissione mi sembrano sufficientemente convincenti.

16. *Secondo e quarto motivo: erronea valutazione del ritardo regionale e violazione dell'art. 92, n. 3, lett. a).* Secondo la Matra la Commissione avrebbe commesso un doppio errore nel valutare il ritardo regionale della zona di Setúbal.

In primo luogo essa avrebbe commesso un errore di valutazione manifesto indicando che:

«la netta penalizzazione in termini di costi, che l'installazione dell'impianto a Setúbal causerà ai promotori, e la necessità di attirare verso tale regione svantaggiata altri investimenti offrendo loro un ulteriore incentivo giustificano il livello e l'intensità dell'aiuto progettato e non conferiscono ai promotori alcun vantaggio concorrenziale iniquo nel segmento di mercato in questione» [21].

Secondo la Matra, la scelta di Setúbal come luogo d'installazione di un impianto automobilistico rimarrebbe, al contrario, attraente anche in assenza degli aiuti portoghesi, dato il basso costo della manodopera e la presenza nella regione di diverse altre imprese del settore automobilistico. D'altra parte la Commissione non avrebbe fornito la minima indicazione sui criteri che ha applicato per valutare il ritardo regionale della zona di Setúbal che gli aiuti devono consentire di superare. In ogni caso, «quale che sia il criterio scelto», l'importo dell'aiuto approvato dalla Commissione sarebbe largamente eccessivo, indipendentemente dall'entità del ritardo regionale da superare.

Inoltre, la Commissione avrebbe violato l'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato quando ha ritenuto lecito l'aiuto portoghese. Per giudicare la legittimità degli aiuti portoghesi, la Commissione, anziché analizzarli alla luce dell'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, si sarebbe limitata a verificarne la conformità al programma SIBR. Tale comportamento è inammissibile, secondo la Matra, poiché la Commissione, nella sua comunicazione sugli aiuti di Stato all'industria automobilistica, aveva indicato che proprio in questo settore essa avrebbe controllato in modo particolarmente rigido il rispetto delle regole di concorrenza definite dal Trattato. Il comportamento della Commissione, nel suo complesso, potrebbe aver il risultato di

21 — Decisione impugnata, pag. 11.

«consentire agli Stati membri di effettuare versamenti che migliorerebbero la situazione finanziaria dell'impresa beneficiaria senza essere necessari per il conseguimento degli scopi previsti dall'art. 92, n. 3» [22].

Esaminerò questi due motivi insieme.

17. L'esame della conformità degli aiuti regionali all'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, deve avere lo scopo di impedire che la percentuale di investimento finanziato dagli aiuti oltrepassi il costo supplementare derivante all'investitore dal fatto di investire in una zona colpita da un «handicap regionale», il che vuol dire che tale zona è meno sviluppata di altre, mediamente sviluppate. Tale esame non deve quindi riguardare principalmente il volume degli aiuti regionali, ma piuttosto la loro *intensità*. In altre parole, non si tratta di sapere se l'ammontare degli aiuti sia troppo elevato in valore assoluto, ma se sia eccessivo in termini relativi, tenuto conto dello squilibrio regionale da compensare.

Questi elementi sono stati presi in considerazione dalla Commissione e dal Consiglio in occasione dell'elaborazione, nel 1971, di un metodo comune di valutazione degli aiuti regionali:

«Il metodo si basa su un criterio unico di misura, e cioè di importanza relativa dell'aiuto rispetto all'importo dell'investimento, espresso in percentuale» [23].

Il Consiglio e la Commissione hanno sviluppato in seguito un metodo che esprime livelli di intensità degli aiuti in termini di «equivalente sovvenzione lordo» e «equivalente sovvenzione netto». Questi «equivalenti sovvenzione» si presentano sotto forma di percentuali ed esprimono il rapporto tra l'importo degli aiuti da concedere e quello degli investimenti progettati che vengono presi in considerazione per l'assegnazione di tali aiuti. Lo scostamento tra «equivalente sovvenzione lordo» e «equivalente sovvenzione netto» dipende dal livello del prelievo fiscale nei vari Stati membri. L'equivalente sovvenzione netto corrisponde a quello «che resta acquisito dal beneficiario dopo che questi ha pagato un'imposta sugli utili, assumendo come ipotesi che i profitti realizzati dall'impresa sin dal primo anno siano tali da dover versare il massimo dei contributi» [24].

18. In ogni caso, da quanto sopra discende che, dal semplice fatto che nel caso di specie il Portogallo prevede di concedere degli aiuti di importo elevato, difficilmente si può dedurre a priori e «a prescindere dal criterio scelto» che tali aiuti sono incompatibili con il diritto comunitario.

Ritengo altresì infondata l'affermazione della Matra secondo cui la Commissione non ha fornito alcuna indicazione sui criteri applicati

22 — Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 17 della motivazione). Tale punto peraltro sottolinea giustamente il potere discrezionale che l'art. 92, n. 3, lascia alla Commissione.

23 — V. punto 5 («Metodo comune di valutazione degli aiuti») dell'allegato alla prima risoluzione del 20 ottobre 1971 dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo ai regimi generali di aiuti a finalità regionale (GU 1971, C 111, pag. 1). La risoluzione riproduce testualmente la comunicazione della Commissione al Consiglio sui regimi generali di aiuti a finalità regionale, pubblicata nello stesso numero della GU, a pag. 7.

24 — Idem.

per calcolare l'estensione del ritardo regionale della zona di Setúbal, che gli aiuti dovrebbero permettere di superare. Infatti la Commissione pubblica regolarmente nella Gazzetta ufficiale (l'ultima volta nell'agosto 1988 [25]) comunicazioni che descrivono in modo dettagliato i criteri che applica per valutare gli aiuti regionali. La Matra avrebbe potuto trovare qui i criteri di valutazione desiderati.

19. Inoltre l'allegato I alla comunicazione dell'agosto 1988 che abbiamo appena menzionato contiene l'elenco delle varie regioni della Comunità proposte ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. a), formato dalla Commissione applicando i criteri in questione. È espressamente indicato che l'intero territorio del Portogallo è interessato dall'art. 92, n. 3, lett. a), del Trattato, e che pertanto, a norma di tale articolo, questo territorio costituisce una regione il cui sviluppo economico dev'essere favorito, perché il tenore di vita è colà anormalmente basso e/o vi è una grave forma di sottoccupazione.

Per di più la Commissione spiega in modo circostanziato nella decisione impugnata perché proprio nei dintorni di Setúbal il tenore di vita è così basso e la disoccupazione tanto rilevante, perché dei progetti d'investimento sono qui particolarmente benvenuti e quali costi aggiuntivi tali progetti comportano per i potenziali investitori.

Il Portogallo sottoscrive completamente il punto di vista sostenuto dalla Commissione.

Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, il Portogallo spiega in modo convincente che Setúbal attraversa un periodo particolarmente difficile sul piano economico anche rispetto al resto del paese [26]. Per quanto riguarda la presenza nella regione di altri impianti del settore automobilistico, il Portogallo fa presente che si tratta di unità produttive di dimensioni molto ridotte che traggono la loro origine dalle misure protezionistiche adottate dopo la rivoluzione dei garofani che rendevano impossibile l'importazione di vetture. Aggiungerò che l'argomento secondo il quale l'installazione di un impianto in Portogallo, e a Setúbal in particolare, consente una riduzione degli oneri salariali, ha poco rilievo poiché la scelta di un sito del genere comporta anche che l'impresa in questione debba fare i conti con una produttività più debole [27], con un ritardo tecnologico e con un livello di formazione inferiore.

20. Ritengo che da quanto precede possano trarsi due conclusioni. In primo luogo si rivela priva di fondamento l'affermazione della Matra secondo la quale la località di Setúbal, anche in assenza di aiuti di Stato, presenterebbe la stessa attrattiva economica di altre per l'installazione di un impianto automobilistico. Allo stesso tempo, dall'analisi che abbiamo appena effettuato, risulta anche che, al contrario di quanto afferma la Matra nel suo quarto motivo, la Commissione *non* si è limitata a verificare la conformità dell'aiuto portoghese al programma SIBR. Al contrario, la lettura della stessa decisione impugnata rivela che la Commissione, a prescindere dall'inchiesta menzionata più sopra, ha controllato se il sostegno finan-

25 — Comunicazione della Commissione sul metodo d'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a) e c), agli aiuti regionali (GU 1988, C 212, pag. 2).

26 — Vi si registra infatti un tasso di disoccupazione del 20,6% della popolazione attiva, pari al doppio della media nazionale.

27 — Secondo un rapporto redatto nel 1989 dal ministro portoghese dell'Industria e dell'Energia, citato nelle osservazioni presentate alla Corte dal Portogallo, la produttività in tale paese si collocherebbe ad un livello intermedio tra 1/3 e 1/4 della media comunitaria.

ziario apportato ad un progetto da realizzarsi a Setúbal era *di per sé* giustificato ed ha esaminato perché e in quale misura ciò si verificava [28]. Peraltro è proprio a questo scopo che la Commissione si è rivolta, anche su questo punto, allo studio di consulenza esterno già menzionato, il che dimostra, ancora una volta, che essa non si è semplicemente accontentata di mettere a confronto l'aiuto progettato con le cifre ed i metodi approvati nell'ambito del programma SIBR.

21. Ciò non toglie, tuttavia, che la Commissione ha anche controllato la conformità dell'aiuto portoghese con il programma SIBR. Ritengo che tale comportamento sia del tutto logico: infatti bisogna che la Commissione verifichi se l'aiuto concesso in un caso concreto rientra nel quadro generale che essa ha concordato con lo Stato membro in questione.

Orbene, poiché la Commissione ha approvato tale programma, essa ha ammesso la possibilità che l'intensità degli aiuti per la regione di Setúbal raggiunga un *massimo* del 75% di equivalente sovvenzione lordo o del 60% di equivalente sovvenzione netto. Il fatto che, nel caso di specie, gli aiuti notificati dal Portogallo corrispondono solo al 33,5% di equivalente sovvenzione lordo e al 27,1% di equivalente sovvenzione netto ha rafforzato la Commissione nella sua convinzione che il ritardo regionale della zona di Setúbal non veniva compensato in modo eccessivo.

Tuttavia, la Matra continua a sostenere che la Commissione è incapace di valutare, sia pure per approssimazione, il ritardo strutturale che dovrebbe giustificare gli aiuti litigiosi [29].

22. In primo luogo, occorre sottolineare in tale contesto che nulla lascia credere che la Commissione abbia agito in violazione della politica *generale* da essa definita con le indicazioni contenute nella sezione dedicata ai massimali d'aiuto nella comunicazione sul metodo di applicazione dell'art. 93, n. 3, lett. a) e c), agli aiuti regionali, già citata [30] e pubblicata. Vi si legge tra l'altro (punto 5):

«(...) È stato pertanto deciso di fissare come massimale d'intensità degli aiuti applicabili nelle aree dell'art. 92, n. 3, lett. a), l'aliquota del 75% in equivalente sovvenzione netto.

(...) Tutte le regioni a norma dell'art. 92, n. 3, lett. a), hanno gravi problemi regionali in confronto alla media comunitaria, ma fra regioni all'interno di uno stesso Stato membro possono esistere notevoli disparità per quanto riguarda il tenore di vita e la sottoccupazione. Di conseguenza la Commissione si avvarrà del suo potere discrezionale per esigere una differenziazione regionale nell'intensità degli aiuti al di sotto del 75% in equivalente sovvenzione netto. Pertanto, il massimale dell'intensità degli aiuti nel quadro di un regime di aiuti regionali, sarà costituito dal massimale notificato dallo Stato membro alla Commissione a norma dell'art. 93, n. 3 e approvato dalla Commissione in sede di adozione della sua successiva decisione a norma degli artt. 92 e 93».

28 — V. l'analisi compiuta ai paragrafi 16 e seguenti, da cui risulta anche che la decisione della Commissione è basata su uno studio delle dimensioni del ritardo regionale e della idoneità dell'aiuto progettato a superarlo.

29 — Replica, pag. 2.

30 — V. supra, nota 25.

Nel pieno rispetto di tale comunicazione, nel programma SIBR concordato con il Portogallo, l'equivalente sovvenzione netto è stato fissato al di sotto del 75% e più precisamente, come ho detto sopra (paragrafo 21), al 60%.

23. Occorre ora domandarsi se la Commissione ha avuto ragione a ritenere che il limite del 60% di equivalente sovvenzione netto, come concordato con il Portogallo nell'ambito del programma SIBR, non sia stato nel caso di specie superato. A tale scopo occorre innanzi tutto determinare quale parte del costo degli investimenti progettati, che ammontano a 2 550 milioni di ECU, poteva essere presa in considerazione ai fini della concessione di aiuti (v. supra, paragrafo 17). I criteri da seguire in questo campo sono stati definiti dalla Commissione e dal Portogallo nell'ambito del programma SIBR, e vengono ricordati nella decisione impugnata:

«Gli elementi del costo totale del progetto che non vengono presi in considerazione ai fini di un aiuto di Stato comprendono l'acquisto del suolo, il fondo di rotazione, le spese di formazione e di avvio, gli oneri degli interessi, e i costi di engineering del prodotto e della fabbricazione, questi ultimi nella misura in cui non derivano unicamente dalla decisione di installare l'impianto a Setúbal. Solo il 42% del totale di questi ultimi costi di engineering è stato ritenuto idoneo» [31].

Nel rispetto di quanto sopra, la Commissione ha ritenuto che potessero essere prese in considerazione ai fini della concessione di aiuti soltanto le seguenti voci di investimento (in milioni di ECU): impianti (425), macchinari ed equipaggiamenti (967) e, in una misura limitata, engineering del prodotto e della produzione (276) [32], il che dà un totale di 1 668 milioni di ECU, cifra non contestata dalla Matra.

24. In secondo luogo occorre ora verificare se gli aiuti concessi per il progetto Newco a fronte di tali voci di investimento si situino ben al di sotto del limite del 60% di equivalente sovvenzione netto definito dal SIBR e se le spese sovvenzionate sono necessarie per compensare il ritardo regionale della zona di Setúbal.

Come ho già detto (v. supra, paragrafo 2), gli aiuti progettati ammontano a 547 milioni di ECU, che comprenderebbero aiuti diretti versati nell'ambito del programma SIBR per un ammontare di 500 milioni di ECU, mentre i rimanenti 47 milioni sarebbero accordati sotto forma di un'esenzione limitata dall'imposta sulle società, valida per cinque anni e cumulabile con gli aiuti SIBR [33].

Dalla decisione impugnata e dalle precisazioni fornite nella controreplica, risulta che

31 — Decisione impugnata, pag. 5.

32 — La Commissione nel controricorso dà l'impressione che per riassorbire il ritardo regionale occorra autorizzare anche gli «aiuti al funzionamento». Nella replica, la Matra fa notare a giusto titolo che la Commissione, nella sua comunicazione sugli aiuti di Stato all'industria automobilistica, dichiara essa stessa che tali aiuti dovrebbero essere vietati anche nelle regioni sfavorite. A tal proposito tuttavia non è il controricorso della Commissione ma la decisione impugnata a fare stato. Orbene, in nessun punto della decisione impugnata si autorizzano aiuti al funzionamento. Al contrario, ai fini della concessione degli aiuti viene preso in considerazione soltanto «l'engineerig del prodotto e della produzione» e quindi non la produzione stessa dei veicoli polivalenti.

33 — Gli aiuti accordati ai sensi del programma SIBR sono cumulabili in misura limitata con aiuti di tipo fiscale. Il cumulo degli aiuti non può tuttavia mai superare il 75% di equivalente sovvenzione netto. V. su questo punto il documento 13 dicembre 1988, SEC(88) 1979, non pubblicato, ma che la Commissione ha prodotto su richiesta della Corte. Benché la mancata pubblicazione di tali documenti non costituisca irregolarità, la loro pubblicazione potrebbe condurre a una maggiore trasparenza.

la Commissione ha verificato con cura se il Portogallo non avesse accordato alla Ford e alla VW aiuti indiretti sotto qualsiasi forma, oltre a quelli notificati. Essa ha constatato — e in ciò non è contraddetta dalla Matra — che la Ford e la VW hanno acquistato il terreno dove saranno costruiti gli impianti in questione al prezzo di 3,5 ECU al metro quadrato, che corrisponde al prezzo di mercato. Essa ha inoltre appurato che, per i motivi analizzati in prosieguo (paragrafi 27 e seguenti), il finanziamento da parte del Portogallo dei lavori di infrastruttura e delle attività di formazione non costituisce un aiuto. Tutto ciò l'ha condotta a concludere che gli aiuti concessi al progetto Newco rappresentavano — con un ammontare massimo di 1 660 milioni di ECU che poteva essere preso in considerazione per la concessione di aiuti — un equivalente sovvenzione lordo del 33,5% [34] ed un equivalente sovvenzione netto del 27,1%, il che rimane decisamente al di sotto dei limiti previsti dal SIBR, posti rispettivamente al 75% e al 60% [35]. Vorrei ancora aggiungere che se, come sostiene la Matra (v. supra, paragrafo 27), il finanziamento da parte del Portogallo dei lavori di infrastruttura e delle attività di formazione (per importi pari rispettivamente a 9 e a 202 milioni di ECU) venisse considerato un aiuto, il totale degli aiuti concessi passerebbe da 547 milioni a 758 milioni di ECU. Anche in questa ipotesi i limiti del 75% e del 60% posti dal SIBR sarebbero lontani dall'essere superati.

25. Dalle considerazioni che precedono risulta che la Commissione ha, secondo me, verificato con la necessaria precisione, e tenendo conto degli orientamenti seguiti dalla Comunità in tali materie, se gli aiuti notificati dal Portogallo erano necessari per superare l'handicap regionale della zona in questione e che quindi essa non ha esercitato in modo ingiustificato la discrezionalità assegnata dall'art. 92, n. 3. La Commissione, al contrario, si è attenuta al principio generale secondo il quale agli aiuti si possono applicare le deroghe di cui all'art. 92, n. 3, soltanto se la Commissione è in grado di accertare che, senza di essi, il gioco delle leggi del mercato non consentirebbe di ottenere, di per sé solo, che le imprese beneficiarie adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi indicati da dette disposizioni. La Corte ha ammesso il ricorso a tale principio generale proprio nel contesto della sentenza Philip Morris, dalla quale la Matra ha estratto il passaggio citato [36].

26. Deduco quindi che anche questi due motivi dedotti dalla Matra sono infondati.

27. *Terzo motivo: l'assistenza finanziaria concessa per le opere di infrastruttura e le attività di formazione è stata qualificata in modo inadeguato.* Con il motivo seguente, la Matra critica la Commissione per aver commesso un terzo errore di valutazione manifesto non qualificando come aiuto il finanziamento, progettato dal Portogallo, delle opere di infrastruttura e delle attività di formazione connesse al progetto di Setúbal. Su questo

34 — 547 milioni di ECU costituiscono solo il 32,8% di 1 668 milioni di ECU, come la Commissione stessa sottolinea nella decisione impugnata. Cionondimeno, la Commissione fa stato di una percentuale del 33,5% di equivalente sovvenzione lordo. Non viene fornita alcuna spiegazione del piccolo scostamento tra tali due percentuali.

35 — Dato che gli aiuti a carattere fiscale, per un ammontare di 47 milioni di ECU, possono aggiungersi a quelli accordati ai sensi del SIBR, limitati rispettivamente al 75% e al 60% (v. supra, nota 33), il margine esistente tra le norme definite dal SIBR e gli aiuti concessi al progetto Newco è ancora maggiore di quanto appare a prima vista.

36 — Sentenza Philip Morris, punti 16-17 e 25-26.

punto la Matra si richiama alla sentenza Denkavit 27 marzo 1980, nella quale la Corte indica che va considerato aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1:

«la decisione unilaterale ed autonoma degli Stati membri, presa per il perseguimento di finalità economiche e sociali loro proprie, di fornire risorse alle imprese o ad altri soggetti dell'ordinamento, o di procurare loro vantaggi destinati a favorire la realizzazione delle finalità economiche o sociali perseguite» [37].

28. La Commissione ha spiegato nella decisione impugnata per quali motivi era giunta alla conclusione che le opere di infrastruttura progettate dal Portogallo non costituivano aiuti. Essa ha constatato che tutte le opere da realizzare sul sito dell'impianto sarebbero state finanziate dalla Ford e dalla VW e che quelle da realizzarsi fuori da tale sito sarebbero state a disposizione di tutti gli utenti nella stessa misura. I servizi normalmente a pagamento, quali, per esempio, la fornitura di acqua, avrebbero continuato per l'avvenire ad essere forniti alle condizioni normali del mercato tanto alla Newco quanto agli altri utenti.

Concordo con la posizione della Commissione secondo la quale la realizzazione di opere di infrastruttura non può essere considerata un aiuto se l'infrastruttura creata è accessibile a tutti e, qualora essa sia normalmente a pagamento, se il suo utilizzo è addebitato agli utenti al normale prezzo di mercato. Infatti, in questo caso, non viene procurato agli utenti potenziali alcun «vantaggio». È inevitabile che tale infrastruttura sia in un primo tempo utilizzata essenzialmente dalla Newco. Tuttavia la situazione cambierà se, come si spera, lo sviluppo della regione in questione si intensificherà.

29. Gli stessi principi valgono per il programma di formazione che il Portogallo dovrà finanziare. Questo punto tuttavia è più delicato. Il Portogallo infatti si è impegnato a garantire la formazione dei lavoratori (potenziali) della Newco senza che il costo di tale formazione sia addebitato alla società. La decisione impugnata definisce nei seguenti termini la formazione da dispensare:

«Le misure in questione sono dei corsi intensivi di preparazione alla produzione, destinati a consentire ai futuri dipendenti di acquisire le diverse qualifiche tecniche di base richieste per un progetto di tale natura; molti di tali corsi non esistono ancora in Portogallo. Essi hanno lo scopo di aumentare notevolmente il livello di qualificazione nella manodopera e di sviluppare nuove possibilità di impiego» [38].

Dalla decisione impugnata risulta inoltre che la formazione degli aspiranti sarà fornita sul luogo stesso dell'impianto della Newco (ma in un separato edificio, del quale il governo portoghese e la Newco si accolleranno congiuntamente le spese di costruzione).

30. Nella decisione impugnata la Commissione espone i fattori che l'hanno, nonostante

37 — Sentenza 27 marzo 1980, causa 61/79, Amministrazione delle Finanze dello Stato/Denkavit Italiana (Racc. pag. 1205, punto 31 della motivazione). In base alla definizione applicata, la Corte decideva che l'obbligo dell'amministrazione fiscale di uno Stato membro di restituire dei tributi incompatibili con il diritto comunitario *non costituiva* un aiuto.

38 — Decisione impugnata, pag. 8.

ciò, condotta a decidere di non qualificare come aiuti le somme investite dal governo portoghese nelle attività di formazione. La gestione del «centro di formazione dell'industria automobilistica» da creare sarà del tutto indipendente da quella dell'impianto ed il centro sarà aperto agli altri costruttori di automobili. Per di più, le autorità portoghesi hanno indicato che dopo il 1993, il programma di formazione non sarà in alcun modo adattato ai bisogni specifici della Newco, di modo che la Ford e la VW non saranno avvantaggiate rispetto agli altri costruttori e che, peraltro, essi dovranno prevedere essi stessi una formazione tecnica complementare [39]. Infine, sempre secondo la decisione impugnata, in altri importanti settori dell'economia portoghese esisterebbero simili centri di formazione cofinanziati dal settore privato.

31. La Commissione ha adottato la sua decisione dopo aver soppesato gli elementi a favori e quelli contrari. Soprattutto in un campo come quello della formazione professionale, dove gli aspetti umani e qualitativi sono almeno tanto importanti quanto quelli economici e finanziari, e dove, a causa dell'abituale rotazione dei lavoratori, è certo che la formazione impartita non gioverà esclusivamente alla Newco, il controllo esercitato dalla Corte deve essere «marginale» (v. supra, paragrafo 12). Su tale punto, ancor più che in materia di finanziamento delle opere di infrastruttura, non compete alla Corte valutare nel merito l'opportunità della decisione adottata dalla Commissione.

Orbene, a mio avviso, emerge dalla decisione impugnata, che la Commissione ha effettuato un'analisi sufficiente di tutti i fattori pertinenti sui quali essa doveva fondare la propria valutazione e che ha soppesato in modo accettabile i vantaggi e gli svantaggi del progetto che le veniva presentato. L'approccio seguito dalla Commissione non sembra quindi viziato nemmeno su tale punto da un errore manifesto di valutazione e, a mio parere, la Commissione è rimasta nei limiti della discrezionalità assegnatale dall'art. 92, n. 3.

39 — Decisione impugnata, pag. 8: «(il centro di formazione dell'industria automobilistica) non costituirà la sola soluzione per rispondere alle necessità di una formazione in tale impianto» e «(una) formazione sarà impartita anche in altri impianti Ford e in altri centri di formazione portoghesi».

**Procedura seguita dalla Commissione**

32. Nella prima parte del suo ricorso, la Matra deduce cinque motivi attinenti alla procedura seguita dalla Commissione. Innanzi tutto, la Commissione avrebbe violato l'art. 93 del Trattato decidendo che non occorreva iniziare il procedimento formale d'inchiesta previsto dal n. 2 di tale articolo, e ciò mentre la valutazione della compatibilità degli aiuti portoghesi con il diritto comunitario poneva serie difficoltà (v. infra, paragrafi 33 e seguenti). In secondo luogo la Commissione avrebbe violato il Trattato separando l'esame della compatibilità del progetto Newco con le regole del Trattato relative agli aiuti di Stato dall'esame della sua compatibilità con le regole di concorrenza derivanti dall'art. 85 e seguenti del Trattato (v. infra, paragrafi 48 e seguenti).

In un terzo motivo, la Matra sostiene che la Commissione ha violato l'art. 190 del Trattato corredando la decisione impugnata di una motivazione insufficiente (v. infra, paragrafi 55 e seguenti). Gli ultimi due motivi dedotti attengono infine alla violazione dei diritti della difesa (v. infra, punto 57) e a quella del principio generale di buona amministrazione (v. infra, paragrafo 61).

33. *Primo motivo: mancato avvio del procedimento formale d'inchiesta.* Esistono differenze fondamentali tra il procedimento informale di inchiesta organizzato nell'ambito dell'art. 93, n. 3, del Trattato, ed il procedimento formale dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Recentemente l'avvocato generale Tesauro ha compiuto un'analisi approfondita di tali differenze in occasione delle conclusioni che ha presentato nella causa William Cook/Commissione [40], analisi che posso condividere pienamente.

34. Il procedimento informale dell'art. 93, n. 3, ha secondo la Corte lo scopo «di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale col Trattato dei progetti d'aiuto notificatile» [41]. Tale procedimento si distingue innanzi tutto per il suo carattere *poco trasparente*. Infatti esso non richiede che la Commissione porti a conoscenza del pubblico le notifiche dei progetti d'aiuto che ha ricevuto [42] o che essa inviti formalmente gli interessati a presentare le loro osservazioni [43]. Una seconda caratteristica discende logicamente da tale mancanza di trasparenza: la *limitata possibilità che i terzi hanno di intervenire*. Solo i terzi che, come la Matra, hanno conoscenza per via non ufficiale della notifica del progetto di aiuti sono in condizioni di presentare osservazioni. Il procedimento informale si distingue infine per la sua *durata ridotta*. Secondo la Corte, esso non può in linea di principio durare più di due mesi a partire dal momento in cui la notifica è perfezionata. Decorso tale termine, lo Stato può procedere ad erogare gli aiuti, dopo avere preavvisato la Commissione [44].

35. Se nel corso del procedimento informale la Commissione constata che gli aiuti notificati sono a prima vista (ovvero senza che sia necessario un esame più approfondito) compatibili con il diritto comunitario, essa deve informare lo Stato membro interessato [45]. Una sintesi della decisione di «non sollevare obiezioni» viene pubblicata, anche se spesso con ritardo [46], nella serie C della Gazzetta ufficiale. A causa del carattere poco trasparente del procedimento informale, può capitare che delle parti che possono essere lese dagli aiuti abbiano conoscenza di questi per la prima volta attraverso tale pubblicazione.

36. Se, invece, la Commissione, al termine dell'inchiesta informale con cui ha proceduto, *non ha* la convinzione che gli aiuti notificati sono compatibili con il mercato comune, essa, a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato, deve iniziare «senza indugio» il procedimento formale di cui all'art. 93, n. 2. Rispetto al procedimento informale sopra descritto, tale procedimento formale, che deve consentire alla Commissione di fare luce su casi che a prima vista non le appaiono chiari, è più trasparente e più approfondito ed inoltre conferisce ai terzi la possibilità di intervenire. Per tale motivo anche la sua durata sarà generalmente maggiore di quella del procedimento informale.

40 — V. infra, nota 14.

41 — V. sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione (Racc. pag. 1451, punto 11 della motivazione), e la giurisprudenza ivi citata.

42 — Sentenza 9 ottobre 1984, causa 91/83 e 127/83, Heineken Brouwerijen BV (Racc. pag. 3435, punto 15 della motivazione).

43 — Sentenza Germania/Commissione, punto 13 della motivazione.

44 — V. sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Gebrüder Lorenz GmbH (Racc. pag. 1471, punto 4 della motivazione).

45 — Sentenza Germania/Commissione, punto 12 della motivazione.

46 — Nel caso di specie, la decisione adottata il 16 luglio 1991 è stata pubblicata solo il 3 ottobre 1991 (v. supra, nota 4).

Il procedimento informale ha inizio con una comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale che invita formalmente i terzi interessati [47] a presentare le loro osservazioni [48]. In questo modo vengono rispettati i diritti della difesa e la Commissione — che non possiede in materia di aiuti di Stato propri poteri di investigazione — dispone della più grande quantità di informazioni pertinenti:

«(Gli) altri Stati membri e (gli) ambienti interessati (hanno) la garanzia di poter farsi sentire e (... la) Commissione (ha la possibilità) d'essere completamente illuminata sul complesso dei dati del problema prima di adottare la propria decisione (...)» [49].

37. Poiché il procedimento informale dell'art. 93, n. 3, e il procedimento informale dell'art. 93, n. 2, hanno ciascuno la propria finalità e caratteristiche specifiche, è della massima importanza che i due procedimenti non siano utilizzati senza discernimento.

Si può temere che, se la Commissione decide a torto di *non iniziare* il procedimento formale dell'art. 93, n. 2, i diritti delle parti potenzialmente interessate siano violati e taluni elementi importanti siano trascurati.

Se invece la Commissione decide di iniziare il procedimento formale ma emerge in seguito che tale decisione non era giustificata, la situazione non è migliore. Dato che nessun aiuto può essere erogato finché l'inchiesta formale non è chiusa, il ritardo che ne deriva può portare pregiudizio agli interessi dell'impresa beneficiaria e/o allo Stato membro che progetta di concedere l'aiuto. A tal proposito, la Corte, con due sentenze del 30 giugno 1992, ha dichiarato ricevibili dei ricorsi d'annullamento rivolti contro la decisione adottata dalla Commissione di iniziare il procedimento ex art. 93, n. 2. In tale occasione la Corte ha tra l'altro affermato:

«che una decisione che accerti la compatibilità dell'aiuto con il Trattato o il ricorso proposto contro una decisione della Commissione che accerti la sua incompatibilità *non consentirebbero l'eliminazione delle irreversibili conseguenze di un ritardo nel versamento dell'aiuto*, dovuto al rispetto del divieto di cui all'art. 93, n. 3, ultima frase» [50] (il corsivo è mio).

38. La scelta che la Commissione deve fare di iniziare o no il procedimento formale ex art. 93, n. 2, non è quindi semplice né priva di conseguenze. Dato che il Consiglio non ha ancora fatto uso della facoltà datagli dall'art. 94 del Trattato CEE di adottare norme di attuazione degli artt. 92 e 93, spetta alla Corte fornire le precisazioni necessarie [51].

47 — Hanno la qualità di terzi interessati anche «le persone, imprese o associazioni, e in particolare le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali». L'art. 93, n. 2, si rivolge dunque a «una cerchia indeterminata di destinatari». Sentenza 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione (Racc. pag. 3809, punto 16 della motivazione).

48 — V. art. 93, n. 2, del Trattato. Tale intimazione non dev'essere nominativa. Sentenza Intermills/Commissione, punto 17 della motivazione.

49 — Sentenza Germania/Commissione, punto 13 della motivazione. V. anche sentenza Intermills/Commissione, punto 17 della motivazione.

50 — V. sentenza 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117, punto 22 della motivazione) e sentenza 30 giugno 1992, causa C-47/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4145, punto 28 della motivazione).

51 — Sentenza Germania/Commissione, punto 10 della motivazione.

È quanto questa ha fatto in particolare nella sentenza Germania/Commissione del 20 marzo 1984 [52]. Tale sentenza aveva per oggetto un ricorso d'annullamento presentato dalla Repubblica federale di Germania contro una decisione della Commissione di non sollevare obiezioni contro un progetto d'aiuto nella ristrutturazione dell'industria tessile belga, e quindi di *non* iniziare il procedimento formale di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato. La Corte ha posto il seguente principio (punto 13 della motivazione):

«Il procedimento formale di cui all'art. 93, n. 2, si dimostra però indispensabile nonappena la Commissione si trovi in difficoltà nel valutare se un progetto d'aiuto sia compatibile con il 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 di 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 con il 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 con il 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».

39. La Corte ha nel prosieguo fatto applicazione di tale principio alle circostanze concrete della causa. Si era verificato che la Commissione aveva inizialmente ritenuto gli aiuti belgi inaccettabili e li aveva in seguito dichiarati compatibili con il diritto comunitario solo dopo approfondite trattative ed una sostanziale modifica dei progetti notificati. Inoltre, proprio a causa di tali trattative, erano passati sedici mesi tra la notifica e l'adozione della decisione positiva, un intervallo «di gran lunga superiore al tempo normalmente necessario per un primo esame operato nell'ambito del summenzionato art. 93, n. 3» (punto 15 della motivazione). Era emerso infine che la Commissione aveva dichiarato il programma di aiuti modificato compatibile con il mercato comune solo a condizione che venissero rispettate talune condizioni, poiché «(essa restava) molto preoccupata per quanto riguarda gli effetti che l'applicazione del piano (poteva) avere sulla concorrenza nell'ambito della Comunità» (punto 16 della motivazione).

La Corte ha ritenuto che, stando così le cose, la Commissione avrebbe dovuto iniziare il procedimento formale ex art. 93, n. 2.

40. La Matra sostiene che le circostanze del presente caso non sono diverse da quelle che, nella causa citata, avevano condotto la Corte a tale conclusione. Nei paragrafi che seguono (v. infra, paragrafo 41 e seguenti) verificherò se tale sia il caso. In seguito (v. infra, paragrafo 46 e seguenti) esaminerò se nella presente causa non vi siano eventualmente altri elementi che potrebbero condurre la Corte a decidere che la Commissione avrebbe dovuto iniziare il procedimento formale ex art. 93, n. 2.

41. Secondo la Matra, le autorità portoghesi avevano già presentato alla Commissione il progetto di aiuti alla società Newco nel novembre 1990, ossia nove mesi prima dell'adozione della decisione impugnata. Inoltre, i progetti iniziali avevano subito modifiche rilevanti, esattamente come nella causa

52 — V. supra, nota 41.

Germania/Commissione. Il commissario Bangemann, nella lettera inviata alla Matra, ha infatti parlato di «miglioramenti sostanziali» (v. supra, paragrafo 3). Infine la Commissione avrebbe autorizzato l'aiuto portoghese solo a determinate condizioni e con esitazione. Secondo la Matra, dalle condizioni che accompagnano l'autorizzazione contenuta nella decisione impugnata in merito all'utilizzo delle infrastrutture da parte di terzi e all'apertura a questi dei programmi di formazione, si deduce che l'autorizzazione era solo condizionale. Le esitazioni della Commissione emergerebbero dall'obbligo imposto alla Newco di presentare una relazione annuale.

La tesi della Matra, secondo cui esisterebbe un'analogia fra i fatti della causa Germania/Commissione e quelli del caso di specie, non arrivano a convincermi, e ciò per i seguenti motivi.

42. Il governo portoghese ha notificato il proprio progetto di aiuti con lettera 26 marzo 1991, completata da un'altra del 16 aprile 1991; esso ha fornito informazioni complementari sul programma di formazione con lettera 31 maggio 1991. La decisione impugnata è del 16 luglio 1991. A seconda che si prenda o no in considerazione la lettera del 31 maggio 1991 come complemento della notifica, il termine massimo di due mesi definito dalla Corte (v. supra, paragrafo 34) sarebbe stato dalla Commissione esattamente rispettato, oppure leggermente superato (cosa che può ancora spiegarsi con i ripetuti interventi della Matra nel procedimento). La durata del procedimento è incomparabile con il periodo di sedici mesi del quale la Commissione aveva avuto bisogno per raggiungere una decisione nell'ambito del caso Germania/Commissione.

43. Al riguardo è irrilevante che sia esistito un progetto preliminare e che dal novembre 1990 vi siano stati contatti informali tra il Portogallo e la Commissione. Da un lato, la notifica di un progetto di aiuti è, per definizione, preceduta da un progetto preliminare e, d'altro lato, la Matra non ha fornito nemmeno un principio di prova contro l'affermazione della Commissione e del Portogallo secondo cui i rispettivi contatti precedenti alla notifica si erano limitati a:

«una richiesta orale delle autorità portoghesi di essere informate sui criteri di valutazione seguiti dalla Commissione su tale tipo di aiuti e sulle informazioni di cui essa avrebbe avuto bisogno per pronunciarsi ai sensi dell'art. 92» [53].

D'altra parte, la Commissione ha giustamente fatto notare nel proprio controricorso che il reciproco obbligo di cooperazione leale che incombe agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie [54] obbligava il Portogallo a fornire le informazioni richieste.

44. Risulta che trattative approfondite del tipo di quelle di cui alla causa Germania/Commissione non abbiano avuto luogo né prima né dopo la notifica. Un confronto fra le lettere del 26 marzo 1991 e del 16 aprile 1991 (v. supra, paragrafo 2) dimostra che le modifiche che il Portogallo ha apportato al progetto notificato inizialmente costituiscono piuttosto delle precisazioni e dei supplementi di informazione che delle sostanziali modifiche [55]. Per di più, un con-

53 — Controricorso, pag. 24.

54 — V. sentenza 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 16 della motivazione).

55 — Il contenuto della lettera del commissario Bangemann non contraddice in alcun modo tale affermazione. I «miglioramenti sostanziali» che essa menziona si riferiscono, secondo me, alle informazioni supplementari e alle precisazioni di cui abbiamo appena parlato e che erano destinate a definire con maggiore precisione la portata degli aiuti progettati.

fronto fra queste due lettere ed il progetto di aiuti definitivamente approvato evidenzia che l'importo totale degli aiuti da erogare è rimasto invariato dalla notifica. L'affermazione della Matra secondo cui tale importo sarebbe stato ridotto di «più di 100 milioni di ECU» a seguito della trattativa, non trova appiglio nel fascicolo sottoposto alla Corte.

La Matra non è nemmeno in grado di comprovare la propria affermazione secondo cui, nella decisione impugnata, la Commissione avrebbe imposto al Portogallo delle condizioni sull'uso delle infrastrutture da parte dei terzi e sull'apertura agli stessi del programma di formazione. Nella decisione impugnata non figura alcuna condizione di questo tipo. Vi si dice solamente che «le autorità portoghesi si sono impegnate» [56] a garantire che le opere infrastrutturali sarebbero state accessibili senza riserva a tutti gli utenti, il che è ovvio.

45. La Matra crede di trovare nel seguente passaggio della decisione impugnata una conferma alla propria tesi, secondo cui la Commissione aveva seri dubbi sulla compatibilità dell'aiuto portoghese con il diritto comunitario:

«Peraltro, benché la Commissione abbia ritenuto che i progetti relativi ai servizi e alle opere infrastrutturali, nonché alle azioni di formazione, non sono aiuti di Stato (...), essa invita il governo portoghese a presentarle annualmente delle relazioni su tali questioni, nonché sull'attuazione del progetto e dei provvedimenti di aiuto di Stato. La prima relazione dovrà pervenirle al più tardi alla fine del giugno 1992».

56 — Decisione impugnata, pag. 8.

Questo passaggio dimostra, al contrario, che la Commissione non aveva *alcun dubbio* sulla compatibilità dell'aiuto portoghese con il diritto comunitario. Invitando il Portogallo a redigere ogni anno una relazione di valutazione, la Commissione vuol dire semplicemente che, come ha confermato in udienza, essa continuerà a controllare che il Portogallo rispetti scrupolosamente le modalità di concessione degli aiuti che sono stati concordati. La Commissione non solo può, ma deve avere questo tipo di «dubbi». Essa deve, infatti, restare vigilante sulla maniera in cui viene attuato un progetto di aiuti al quale essa ha dato il proprio assenso.

46. Concludo quindi che nel presente caso non si ritrovano le circostanze che hanno condotto la Corte ad annullare la decisione della Commissione impugnata nella causa Germania/Commissione.

Ciò non esclude, tuttavia, che l'annullamento possa risultare giustificato per altri motivi. Al riguardo, la Matra sottolinea la rilevanza dell'importo degli aiuti che il Portogallo intende concedere (v. infra, paragrafo 47) e lo stretto nesso esistente tra il presente caso ed il procedimento che la Commissione ha iniziato in base all'art. 85 del Trattato al quale ha deciso di associare formalmente dei terzi (v. infra, paragrafo 48). La Matra, inoltre, attira ancora una volta l'attenzione sul pericolo di esuberi di capacità e sulla posizione dominante che la Newco rischia di detenere. Ho già affrontato in precedenza questi ultimi argomenti (v. supra, paragrafi 13-15).

47. Secondo la Matra, la Commissione deve aver incontrato «serie difficoltà» per valutare

la compatibilità degli aiuti con il diritto comunitario, se non altro a causa del loro rilevante importo. Non posso condividere tale punto di vista.

Anche se si può ammettere che progetti di aiuto di ampia portata devono essere oggetto di un esame particolarmente accurato da parte della Commissione [57], le dimensioni dell'aiuto progettato o quelle dell'impresa beneficiaria non hanno un ruolo determinante nella valutazione dell'ammissibilità di tale aiuto. Ciò che conta non è tanto l'importo dell'aiuto in sé, ma piuttosto il suo effetto sugli scambi intracomunitari. Tale effetto, però, non è determinato solo dall'importo dell'aiuto, ma anche da fattori come le dimensioni del mercato in questione ed il numero delle imprese che vi operano [58].

Se la Corte obbligasse la Commissione ad iniziare il procedimento formale ex art. 93, n. 2, del Trattato, ogni volta che i progetti di aiuto da valutare raggiungono un determinato importo, essa contravverrebbe a tale principio, che essa stessa ha applicato [59]. Del resto ritengo che competa al Consiglio (nell'ambito dell'art. 94 del Trattato) e non alla Corte, imporre alla Commissione un tale obbligo attraverso una disposizione generale.

48. *Secondo motivo: rapporti tra gli artt. 85 e seguenti e gli artt. 92 e seguenti del Trattato.*

Nel secondo motivo, che costituisce essenzialmente un'appendice al primo, la Matra solleva la questione dei rapporti tra due settori del diritto europeo della concorrenza in senso ampio, ossia il diritto degli aiuti di Stato (art. 92 e seguenti del Trattato) ed il diritto «privato» della concorrenza o diritto delle intese (art. 85 e seguenti del Trattato). Pur riconoscendo che la Corte non ha ancora specificamente trattato questo problema, la Matra ritiene tuttavia di poter inferire dalla giurisprudenza della Corte che, in un caso che riguarda per alcuni aspetti gli aiuti di Stato e per altri la concorrenza, la Commissione deve garantire un certo collegamento fra questi due settori del diritto. La Matra ritiene più precisamente che la Commissione non poteva separare i procedimenti disciplinati rispettivamente dall'art. 93 del Trattato e dal regolamento n. 17 [60].

49. La Matra basa tale affermazione sull'analisi di tre sentenze della Corte. Essa invoca innanzi tutto il passo della sentenza 20 marzo 1984, Germania/Commissione, che abbiamo citato sopra al paragrafo 34. Da quel brano risulta che durante l'inchiesta preliminare informale di cui all'art. 93, n. 3, la Commissione deve verificare se l'aiuto notificato è compatibile «con il Trattato» considerato nella sua globalità, il che comprende quindi gli artt. 85 e seguenti del medesimo.

La ricorrente fa riferimento inoltre alla sentenza 21 maggio 1980, Commissione/Italia [61], che riguardava un tributo prelevato da quello Stato membro sullo zucchero bianco. Rite-

57 — Dalla prima parte delle presenti conclusioni risulta che nel caso di specie la Commissione ha debitamente effettuato tale accurato esame.

58 — V. anche supra, paragrafo 17, dove ho già indicato che è l'intensità degli aiuti regionali e non il loro volume ad essere decisiva della loro conformità al diritto comunitario.

59 — È giurisprudenza costante che l'effetto sugli scambi tra gli Stati membri non è escluso a priori dall'importanza relativamente scarsa di un aiuto o di un'impresa beneficiaria. V. sentenza 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 27 della motivazione).

60 — V. supra, nota 5.

61 — Sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione/Italia (Racc. pag. 1533, punto 11 della motivazione).

nendo detto tributo un'imposizione discriminatoria vietata dall'art. 95 del Trattato CEE, la Commissione ha presentato contro l'Italia un ricorso basato sull'art. 169 del Trattato CEE. Tuttavia l'Italia ha eccepito che il ricorso era irricevibile perché la Commissione aveva già iniziato un procedimento basato sugli artt. 92 e 93 del Trattato contro tale imposizione. La Corte ha disatteso l'argomento. Nel caso di specie sono di particolare interesse due delle considerazioni da cui si evince il ragionamento seguito dalla Corte:

«Il confronto ravvicinato tra, da un lato, gli artt. 92 e 93 del Trattato e, dall'altro, l'art. 95, primo comma, indica che queste disposizioni perseguono una stessa finalità, consistente nell'evitare che i due tipi di interventi di uno Stato membro — cioè la concessione di aiuti, da una parte, e l'imposizione di un tributo discriminatorio, dall'altra — abbiano l'effetto di falsare le condizioni di concorrenza nel mercato comune» (punto 8 della motivazione).

«Si deve del resto osservare che, se la procedura di cui agli artt. 92 e 93 lascia alla Commissione, e, a determinate condizioni, al Consiglio, un'ampia discrezionalità per sindacare la compatibilità di un regime di aiuti statali con le esigenze del mercato comune, dall'economia generale del Trattato si ricava che tale procedura non deve mai pervenire ad un risultato contrario alle norme specifiche del Trattato concernenti, per esempio, le imposizioni interne» (punto 11 della motivazione).

Infine, nella sentenza 22 marzo 1977, Iannelli/Meroni, la Corte ha sostanzialmente deciso che non spettava al giudice nazionale, ma alla Commissione (sotto il controllo della Corte) constatare l'incompatibilità di un aiuto con il diritto comunitario. La Corte ha anche ritenuto che gli ostacoli di natura fiscale e gli aiuti non ricadevano in quanto tali sotto il divieto posto dall'art. 30. Nel contesto della presente causa sono interessanti le seguenti considerazioni:

«può accadere che determinate caratteristiche di un aiuto, contrastanti con disposizioni particolari del Trattato, diverse dagli artt. 92 e 93, siano così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma (...)» (punto 14 della motivazione).

«benché gli aiuti implichino sovente, per natura, una protezione e quindi un certo frazionamento del mercato a scapito dei prodotti delle imprese che non ne fruiscono, ciò non giustifica tuttavia effetti restrittivi che vadano al di là di quanto è necessario perché l'aiuto possa raggiungere gli scopi ammessi dal Trattato (...)» (punto 15 della motivazione).

50. Sono d'accordo con la Matra sul fatto che da tale giurisprudenza risulta che la Corte attribuisce rilevanza al rispetto del rapporto tra le disposizioni del Trattato che perseguono lo stesso obiettivo, anche se la loro applicazione dev'essere assicurata da diversi organi e con procedure distinte. Sia gli artt. 85 e seguenti sia gli artt. 92 e seguenti del Trattato hanno lo scopo di impedire che le condizioni della concorrenza siano falsate all'interno del mercato comune. La sola conclusione che se ne può quindi ricavare è che la Commissione, quando verifica la conformità degli aiuti notificati con gli artt. 92 e seguenti del Trattato, deve allo stesso tempo

controllare se tali aiuti non comportino una violazione degli artt. 85 e seguenti. Se ci si allontana da questa impostazione globale, si rischiano delle incoerenze.

51. Secondo la Matra, la Commissione, dichiarando gli aiuti portoghesi compatibili con il diritto comunitario senza avere prima analizzato anche i loro elementi che riguardano il diritto delle intese, ha con ciò stesso anticipato il giudizio sul rispetto delle regole del diritto delle intese:

«Tenuto conto dell'esame della giurisprudenza della Corte sopra ricordata, (...) era necessario che la Commissione esaminasse nei due casi il complesso di dati economici e giuridici (...) prima di pervenire ad una conclusione in merito all'una o all'altra delle disposizioni. Lo svolgimento cronologico del procedimento e la stessa redazione della decisione mostrano che ciò non è avvenuto (...). La semplice lettura della decisione dimostra in modo sufficiente che (...) la Commissione ha completamente ignorato la dimensione del diritto "privato" della concorrenza» [62].

Secondo la Matra, la separazione tra le procedure previste in materia di aiuti e in materia di intese è causa di un certo numero di incoerenze. Infatti i terzi hanno potuto presentare osservazioni sugli aspetti del presente caso che riguardano il diritto delle intese, mentre non hanno potuto farlo per gli aspetti che riguardano le regole relative agli aiuti di Stato. Inoltre, l'esonero basato sull'art. 85, n. 3, è stato sottoposto a determinate condizioni, tra cui una limitazione della sua durata a dieci anni, mentre la Commissione non ha posto nessuna condizione di questo tipo all'atto dell'approvazione del programma di aiuti. Infine, il modo incoerente in cui la Commissione ha trattato l'insieme di questa vicenda avrebbe consentito alla Ford e alla VW di presentare i fatti in termini diversi, e talvolta addirittura contraddittori, a seconda che si trattasse del procedimento previsto in materia di aiuti, o di quello previsto in materia di intese.

52. Benché, come ho detto, io sia d'accordo con il principio sostenuto dalla Matra, secondo cui occorre coordinare i controlli ai quali gli aiuti di Stato sono assoggettati, da un lato, in ottemperanza alle norme in materia di aiuto, e d'altro lato, in ottemperanza alle norme relative alle intese, non posso condividere il modo in cui la Matra applica tale principio al caso in esame. Mi sembra infatti che, nel caso presente, la Commissione abbia coordinato in maniera adeguata i due aspetti della sua inchiesta, fondati l'uno sull'art. 85, n. 3, e l'altro sull'art. 93.

Tanto emerge, in primo luogo, dalla stessa decisione impugnata. In essa viene menzionato il reclamo presentato dalla Matra e il suo timore che la Ford e la VW abbiano in futuro una posizione dominante sul mercato dei veicoli polivalenti. Più oltre nel testo della decisione impugnata, la Commissione dichiara:

«All'atto dell'esame delle notifiche relative a questi aiuti, la Commissione mette a confronto i vantaggi per lo sviluppo regionale (...) e i possibili inconvenienti per il settore nel suo complesso (come la creazione di sovraccapacità importanti) per vigilare affinché *tutti* gli elementi rilevanti, che presen-

62 — Ricorso, pagg. 19 e 20.

tano un interesse comunitario, siano presi in considerazione» [63] (il corsivo è mio).

Anche la cronologia dei fatti dimostra che la Commissione ha coordinato le due parti dell'indagine. La comunicazione effettuata ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 17 (v. supra, nota 1), in cui la Commissione manifesta la sua intenzione di concedere un'esenzione ai sensi dell'art. 85, n. 3, era già stata pubblicata il 13 luglio 1991, ossia prima dell'adozione della decisione impugnata. Inoltre, la Commissione ha esplicitamente indicato di avere intenzione di applicare l'art. 85, n. 3, sia nella lettera che ha inviato alla Matra il 30 luglio 1991 (v. supra, paragrafo 3), che nella sintesi della decisione di non sollevare obiezioni all'aiuto portoghese (v. supra, paragrafo 2 e nota 4).

Ricordo, infine, che ho già stabilito più sopra (paragrafi 13-15) che, redigendo la decisione impugnata, la Commissione aveva analizzato in modo sufficientemente approfondito la questione del pericolo che i rapporti di concorrenza all'interno del mercato comune fossero perturbati. Secondo me, quindi, l'esame della conformità dell'aiuto portoghese alle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato *non* è stato separato da quello della conformità dello stesso aiuto alle norme relative alle intese.

53. Non mi sembrano molto reali le «incoerenze» che risulterebbero, secondo la Matra, dal mancato coordinamento che avrebbe caratterizzato l'esame dei diversi aspetti dell'aiuto notificato, attinenti, gli uni, alle norme in materia di aiuti di Stato e, gli altri, alle norme relative alle intese. Infatti è perfettamente logico che la durata dell'esenzione accordata ai sensi dell'art. 85, n. 3, per l'accordo di «joint venture» concluso dalla Ford e dalla VW sia stata limitata a dieci anni, mentre l'approvazione da parte della Commissione del programma di aiuti portoghesi non è esplicitamente accompagnata da una limitazione del genere. Infatti l'ultima rata di tale aiuto deve essere versata già il 30 dicembre 1994, dopodiché il programma sarà terminato.

È infondata l'affermazione secondo cui la Ford e la VW avrebbero presentato i fatti in termini diversi, e talvolta addirittura contraddittori, a seconda che si trattasse del procedimento in materia di aiuti oppure di quello in materia di intese. È sufficiente confrontare la decisione impugnata con la comunicazione effettuata conformemente al regolamento n. 17 e con la decisione 23 dicembre 1992 che concede un'esenzione sulla base dell'art. 85, n. 3, per riscontrare che la Commissione si è fondata sugli stessi fatti per valutare i diversi aspetti del presente caso, attinenti, gli uni, alle norme in materia di aiuti di Stato e, gli altri, alle norme relative alle intese. Agli atti non risulta nulla che faccia ritenere che la Ford e la VW abbiano eventualmente fornito versioni contraddittorie dei fatti; in ogni caso, anche se così fosse stato, ciò non ha avuto alcuna conseguenza riconoscibile.

Si menziona infine la circostanza che, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 3, la Commissione ha intimato ai terzi di presentare le loro osservazioni, mentre non lo ha fatto nell'ambito del procedimento basato sull'art. 93, n. 2. Tuttavia, tale «incoerenza» non è impu-

63 — Decisione impugnata, pag. 10.

tabile alla Commissione ma corrisponde alla fondamentale differenza che esiste tra i procedimenti in materia di aiuti di Stato e quelli in materia di intese. Se al termine di un'inchiesta preliminare informale condotta sulla base dell'art. 93, n. 3, decide che un aiuto è compatibile con il diritto comunitario, la Commissione non è tenuta ad iniziare il procedimento formale ex art. 93, n. 2. Anzi, essa *non può nemmeno* iniziarlo senza un valido motivo (v. supra, paragrafo 37). Ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 17, se, invece, al termine di un'inchiesta preliminare informale, la Commissione ritiene che un esonero ex art. 85, n. 3, sia giustificato, essa *deve* invitare formalmente i terzi a farle conoscere le loro osservazioni. Non si può rimproverare alla Commissione il fatto che due decisioni simili, adottate al termine di un'inchiesta preliminare informale, abbiano conseguenze così diverse sul piano della procedura.

54. La Matra lascia intendere che la Corte deve obbligare la Commissione a riservare la sua decisione positiva ex art. 93, n. 3, sino al termine del procedimento formale ex art. 19, n. 3, del regolamento n. 17. Tale impostazione contrasta con la giurisprudenza costante della Corte secondo cui il procedimento informale fondato sull'art. 93, n. 3, del Trattato, deve aver la durata più breve possibile (v. supra, paragrafo 34).

Concordo, tuttavia, con un altro suggerimento della Matra, secondo il quale la Commissione, se la sua decisione relativa agli aspetti di una questione riguardanti le norme in materia di aiuti precede quella sugli aspetti della stessa questione riguardanti le norme sulle intese, deve esplicitamente subordinare la prima decisione a quella che dev'essere ancora adottata. Nel caso di specie, tuttavia, ciò non ha alcuna conseguenza. Come fa giustamente osservare la Commissione, un progetto di aiuti viene approvato soltanto in vista della realizzazione di un programma di investimento ben determinato. Se in seguito accade che tale programma non può essere in tutto o in parte proseguito, per esempio a causa di una decisione finale negativa sull'esenzione ex art. 85, n. 3, l'aiuto perde nella stessa misura la sua ragion d'essere. In una simile ipotesi, come peraltro sottolinea la stessa Matra, occorre procedere al rimborso dell'aiuto eventualmente erogato. In altri termini, le imprese beneficiarie di un tale aiuto che utilizzassero i fondi ricevuti, prima della concessione dell'esenzione, lo farebbero a proprio rischio.

55. *Terzo motivo: insufficiente motivazione della decisione impugnata.* Secondo la Matra, la Commissione avrebbe violato l'art. 190 del Trattato CEE per non aver corredato la decisione impugnata di una sufficiente motivazione. Essa in particolare non avrebbe definito con precisione il mercato in questione, mentre sarebbero completamente assenti dalla decisione impugnata altri elementi, tra i quali un'analisi dell'incidenza finanziaria dell'aiuto, degli investimenti e dell'handicap regionale. Tale carente motivazione avrebbe avuto la conseguenza di privare la Matra della possibilità di difendere i propri diritti e la Corte della possibilità di valutare l'opportunità della decisione impugnata. In questo modo la Commissione avrebbe disatteso la giurisprudenza costante della Corte [64].

64 — La Matra si riferisce alla sentenza 13 marzo 1985, causa 296/82, Leuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809, punti 19 e seguenti della motivazione).

Ritengo di avere già indicato (v. supra, paragrafi 13 e seguenti) in modo sufficientemente convincente che la decisione impugnata conteneva, al contrario, un'analisi dettagliata sia delle componenti dell'aiuto portoghese che della sua incidenza, nonché degli investimenti progettati e dell'handicap regionale. Quando ho confutato le tesi svolte dalla Matra su questo punto, ho mostrato con continui riferimenti e citazioni che la decisione impugnata consente alla Corte di controllare l'esercizio da parte della Commissione della discrezionalità che essa le riconosce. Pertanto, a mio parere, la Commissione ha rispettato i requisiti, citati dalla Matra, che una motivazione convincente deve possedere, secondo la Corte.

«l'obbligo di motivare le sue decisioni imposto alla Commissione dall'art. 190 non trae origine da considerazioni di pura forma, bensì ha lo scopo di dare la possibilità alle parti di tutelare i loro diritti, alla Corte di esercitare il controllo giurisdizionale, ed agli Stati membri, come a qualsiasi altro interessato, di sapere come la Commissione abbia applicato il Trattato.

Per raggiungere questi scopi è sufficiente che la decisione enunci, in modo sia pure sommario, purché chiaro e pertinente, i principali punti di diritto e di fatto sui quali si è basata e che sono necessari per rendere comprensibile l'iter logico seguito dalla Commissione» [65].

56. Per quanto riguarda la definizione del mercato in questione, è sufficiente far notare che la Commissione, nella decisione impugnata, parla espressamente del «settore (o del "mercato") dell'automobile», da un lato, e del «segmento dei veicoli polivalenti», dall'altro [66]. La stessa Matra, nelle sue osservazioni scritte ed orali, è sempre partita dal principio che il mercato dei veicoli polivalenti, inteso come un segmento del mercato dell'automobile considerato nella sua totalità, costituisca il mercato in questione nel caso in esame [67]. È chiaro quindi che la terminologia «confusa» che la Commissione avrebbe utilizzato non ha creato difficoltà alla Matra. Anche il terzo dei motivi che la Matra basa su questioni procedurali mi sembra, quindi, infondato.

57. *Quarto motivo: violazione dei diritti della difesa.* La Commissione, rifiutando di iniziare il procedimento in contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, avrebbe impedito alla Matra di sostenere utilmente il proprio punto di vista. Secondo la Matra, la Commissione, così facendo, avrebbe violato un principio generale sancito dalla Corte, in forza del quale:

«ogni amministrazione, qualora adotti un provvedimento atto a ledere gravemente gli interessi individuali, deve porre l'interessato in grado di far conoscere il proprio punto di vista» [68].

La Matra ha ragione a dedurre dalla sentenza 23 ottobre 1974, Transocean, che tale principio generale si applica anche in materia di concorrenza. In tale sentenza, la Corte, in merito ad una esenzione condizionata basata

65 — Sentenza 4 luglio 1963, causa 24/62, Germania/Commissione (Racc. pag. 129).

66 — Decisione impugnata, pagg. 2 e 6.

67 — Così infatti la Matra sostiene la ricevibilità del proprio ricorso «facendo osservare che, al contrario delle società concorrenti, essa produce esclusivamente veicoli polivalenti e la sua posizione sul mercato dipende quindi esclusivamente dall'evoluzione di tale segmento» (v. supra, paragrafo 9).

68 — Sentenza 27 ottobre 1977, causa 121/76, Moli/Commissione (Racc. pag. 1971, punto 20 della motivazione).

sull'art. 85, n. 3, ha richiamato:

«la norma generale, secondo cui qualora i provvedimenti della pubblica autorità ledano in maniera sensibile gli interessi dei destinatari, questi ultimi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese» [69].

58. Ho già detto sopra (paragrafo 7) che secondo me la Matra non aveva la veste di «interessato» o di «destinatario» ai sensi di tale giurisprudenza. Sono d'accordo con la Matra quando sostiene che, se la Commissione decide *a torto* di non iniziare il procedimento ex art. 93, n. 2, questo atteggiamento costituisce in modo quasi automatico una violazione dei diritti alla difesa dei terzi interessati. Infatti, in questo modo, viene illegittimamente preferito un procedimento che è poco trasparente e lascia ai terzi solo una limitata possibilità di intervento (v. supra, paragrafo 34). Nella sentenza Germania/Commissione 20 marzo 1984, la Corte ha svolto le seguenti considerazioni in proposito:

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

Dalle presenti conclusioni emerge tuttavia che vi sono sufficienti motivi per ritenere che, nel caso di specie, la Commissione ha deciso *con ragione* di non iniziare il procedimento formale ex art. 93, n. 2, nell'ambito dell'ampio potere decisionale che le compete [70].

59. Tuttavia sono soprattutto le circostanze specifiche del presente caso a convincermi che la Commissione ha assolutamente rispettato i diritti di difesa della Matra. Dall'esposizione dei fatti che figura all'inizio delle presenti conclusioni e che non è stata contestata dalle parti (v. supra, paragrafo 2) risulta che la Matra è intervenuta almeno due volte prima del termine del procedimento informale ex art. 93, n. 3 (con lettera inviata il 17 giugno 1991 ai commissari competenti e con reclamo presentato il 26 giugno 1991 dalla Commissione). La Commissione ha risposto a tali interventi non solo per iscritto (con lettera 17 luglio 1991), ma anche oralmente (in un colloquio con la Matra il 27 giugno 1991). È il caso di sottolineare che, anche quando decide di iniziare il procedimento ex art. 93, n. 2, la Commissione non è tenuta ad effettuare questo genere di consultazione orale.

La decisione impugnata fa espressa menzione del reclamo della Matra elencandone ed analizzandone gli elementi essenziali. Peraltro la Commissione indica, senza essere contraddetta su ciò dalla Matra, che prima di adottare la decisione impugnata essa disponeva già della totalità dei numerosi e voluminosi

69 — Sentenza 23 ottobre 1974, causa 17/74, Transocean Marine Paint/Commissione (Racc. pag. 1063, punto 15 della motivazione).

70 — Secondo la giurisprudenza della Corte, peraltro, poiché l'indagine condotta dalla Commissione non era rivolta contro la Matra, i diritti procedimentali di quest'ultima sono meno ampi di quelli di un'impresa contro la quale è rivolta l'indagine. V. sentenza 17 novembre 1987, cause 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione (Racc. pag. 4487, punto 20 della motivazione): «le prerogative procedurali dei reclamanti non sono altrettanto ampie delle prerogative della difesa delle imprese nei confronti delle quali la Commissione conduce delle indagini».

documenti che la Matra ha allegato al proprio ricorso.

60. Il fatto che la Commissione abbia consentito alla Matra di accedere al fascicolo durante il procedimento informale solo in misura limitata dipende inevitabilmente dal carattere non contraddittorio di tale procedimento [71]. Alla luce dei documenti presentati alla Corte nel corso del procedimento, tale limitata possibilità di accesso al fascicolo non ha causato alla Matra un pregiudizio dimostrabile [72].

Dalle circostanze elencate al punto precedente risulta in ogni caso che, almeno per quanto riguarda la Matra, il procedimento seguito dalla Commissione è stato perfettamente trasparente ed ha offerto a tale società sufficienti occasioni di intervento [73]. Concludo quindi che non vi è stata alcuna violazione dei diritti di difesa della Matra e che pertanto anche il quarto motivo dev'essere respinto.

61. *Quinto motivo: violazione del principio generale di buona amministrazione.* A sostegno di questo motivo, la Matra deduce ancora una volta il fatto che la Commissione non ha tenuto conto delle sue obiezioni, ha rifiutato di iniziare un'indagine approfondita sulla situazione del mercato dei veicoli polivalenti ed ha anticipato, con la decisione impugnata, il risultato dell'inchiesta condotta a norma dell'art. 85, n. 3. Nelle considerazioni che precedono, ho già respinto tali affermazioni ritenendole infondate. Concludo quindi che esse non bastano per dimostrare che vi sia stata una violazione del principio generale di buona amministrazione.

## Conclusioni

62. Per concludere, suggerisco alla Corte di pronunciare una decisione del seguente tenore:

«1) Il ricorso d'annullamento è ricevibile, ma non fondato.

2) La Matra è condannata alle spese».

71 — Del resto, nei casi di concorrenza, anche se viene iniziato un procedimento formale, ciò non vuol dire che l'intero fascicolo è comunicato ai terzi. Infatti documenti che implicano dei segreti commerciali non possono in alcun caso essere resi pubblici. V. sentenza 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO Chemie/Commissione (Racc. pag. 1965, punti 26 e seguenti della motivazione); sentenza BAT e Reynolds/Commissione, punto 21 della motivazione.

72 — Al contrario, la Commissione ha affermato in udienza che la Matra aveva sempre avuto accesso, in un modo o nell'altro, anche ai documenti più confidenziali della Commissione. Essa ha citato come esempio i rapporti redatti a Setúbal nell'ottobre 1992, il cui contenuto era stato oggetto di indiscrezioni della stampa.

73 — Ciò non pregiudica la questione se siano stati rispettati i diritti alla difesa di altri terzi. Poiché in Europa la Matra è l'unico costruttore che produce esclusivamente veicoli polivalenti (v. supra, paragrafo 9) ed inoltre detiene una posizione dominante in questo segmento del mercato (v. supra, paragrafo 15), tale questione in realtà non si pone. Per garantire i diritti di difesa anche rispetto agli interessati che non hanno avuto notizia del procedimento informale iniziato ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, è necessario, come raccomanda l'avvocato generale Tesauro, ampliare i presupposti di ricevibilità a beneficio di tali soggetti (v. supra, nota 14).