

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
18 settembre 1995 *

Nella causa T-49/93,

Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE), società di diritto francese, con sede a Bagneux (Francia), rappresentata dagli avvocati Jean-Marie Meffre, Claire Adenis-Lamarre e Nicole Coutrelis, del foro di Parigi, con domicilio eletto a Lussemburgo presso lo studio dell'avvocato Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Michel Nolin e Ben Smulders, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

* Lingua processuale: il francese.

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore della direzione degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dal signor Jean-Marc Belorgey, incaricato ad hoc presso il ministero medesimo, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 18 maggio 1993 con cui sono stati dichiarati compatibili con il mercato comune taluni aiuti (NN 127/92) concessi dal governo francese agli esportatori di libri in lingua francese (GU 1993, C 174, pag. 6),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione ampliata),

composto dai signori J. L. Cruz Vilaça, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, A. Kalogeropoulos e dalla signora V. Tiili, giudici,

cancelliere: signor H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 aprile 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- 1 La ricorrente nella causa di cui trattasi, la Société internationale de diffusion e d'édition (in prosieguo: la «SIDE»), è una società di intermediazione con sede in Francia. La sua attività consiste in particolare nell'esportazione di libri francesi verso altri Stati membri dell'Unione europea e verso paesi terzi. Secondo la ricorrente, l'esportazione di libri di lingua francese rappresenta circa il 50% del suo fatturato ed il 96,75% delle sue esportazioni di libri sono destinate a zone non francofone.
- 2 La CELF (Coopérative d'exportation du livre français, operante con la ditta «Centre d'exportation du livre français») è una società cooperativa per azioni il cui oggetto consiste, secondo l'ultima versione del suo statuto, nel «provvedere direttamente al disbrigo degli ordinativi — diretti all'estero ed ai territori e dipartimenti d'oltremare — dei libri, opuscoli e qualsiasi altro supporto di comunicazione e, più in generale, nell'eseguire qualsiasi operazione diretta, in particolare, a promuovere la cultura francese nel mondo avvalendosi dei mezzi sopraindicati». Secondo le autorità francesi, la CELF è stata creata nel 1980 su iniziativa del ministero della Cultura e del Syndicat national de l'édition (associazione nazionale degli editori) «con la funzione, da un lato, di rispondere alla domanda del piccolo consumatore dovunque esso si trovi, e, dall'altro, di incoraggiare la diffusione della lingua francese». Gli 85 soci della CELF sono per la maggior parte editori stabiliti in Francia, ancorché la cooperativa sia aperta alla partecipazione di qualsiasi operatore che abbia legami con l'editoria ovvero con la diffusione del libro francofono, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento.
- 3 La CELF, al pari della SIDE, svolge un'attività commerciale di diffusione del libro diretta principalmente verso i paesi e le zone non francofone, atteso che nelle zone francofone, in particolare nel Belgio, nel Canada e nella Svizzera, tale attività è assicurata dalla rete di distribuzione istituita dagli editori.

- 4 Con il ricorso in esame, la SIDE chiede al Tribunale di annullare la decisione della Commissione che dichiara compatibili con il mercato comune, applicando loro la deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, taluni aiuti concessi dal ministero francese della Cultura all'esportazione del libro francese; tali aiuti sono diretti unicamente a favore della CELF ovvero sono distribuiti dalla medesima.

Scopi e caratteristiche degli aiuti contestati

- 5 Gli aiuti che costituiscono oggetto della decisione impugnata sono, da un lato, l'aiuto concesso esclusivamente alla CELF allo scopo di sostenere un'attività di pubblico servizio consistente nel disbrigo dei piccoli ordinativi provenienti da librerie straniere e, dall'altro, tre regimi di aiuti gestiti dalla CELF per conto dello Stato, vale a dire gli aiuti al trasporto aereo ovvero alla spedizione postale per via aerea diretta verso i territori e le regioni di oltremare o i paesi stranieri lontani (4,2 milioni di FF annui, di cui 2 milioni di FF destinati alle regioni di oltremare), il programma «Page à page», che consente di offrire ai lettori dell'Europa centrale ed orientale opere in lingua francese a metà prezzo (5,2 milioni di FF ripartiti su tre anni, dal 1990 al 1993), nonché il programma «Plus», diretto a fornire a metà prezzo manuali universitari del primo ciclo di studi agli studenti delle università dell'Africa subsahariana (4 milioni di FF annui).
- 6 Per quanto attiene a questi ultimi tre regimi di aiuti, solamente il programma «Plus», condotto di concerto con il ministero per la Cooperazione, continua ad essere gestito dalla CELF. Il programma «Page à page» si è svolto unicamente su tre anni, vale a dire dal 1990 al 1993. L'aiuto all'utilizzazione del trasporto aereo per le spedizioni di libri è stato gestito dalla CELF sino al 1993, laddove la sua gestione è attualmente affidata ad un altro ente.
- 7 L'aiuto alla gestione concesso alla CELF è diretto a compensare i maggiori costi derivanti dal disbrigo di piccoli ordinativi provenienti dalle librerie con sede all'estero. Esso consente alla CELF di rispondere a una domanda che, in

considerazione dell'aumento della spese di trasporto e del valore totale dell'ordinativo medesimo, non è considerata redditizia dagli editori o dai distributori del loro gruppo. In tal modo, la concessione dell'aiuto contribuisce alla diffusione della lingua francese e all'espansione della letteratura francofona.

- 8 Alla luce dei chiarimenti forniti dinanzi al Tribunale dal governo francese, le altre soluzioni ipotizzabili per il conseguimento degli obiettivi perseguiti mediante la concessione di questo aiuto alla CELF, quali l'attribuzione di un aiuto diretto alle numerose librerie interessate ovvero agli editori e distributori disposti ad impegnarsi ad onorare tali piccoli ordinativi, sono state ritenute troppo onerose e fonte di possibili problemi di controllo. La soluzione accolta è stata quella che, secondo le autorità francesi, si presentava al tempo stesso come la più razionale sul piano economico, la più sicura sul piano dell'utilizzazione dei fondi pubblici e la meno produttiva di perturbazioni per i circuiti di distribuzione. Tale soluzione prevede la gestione del regime a livello delle imprese di intermediazione all'esportazione, compensando i maggiori costi connessi con il disbrigo dei piccoli ordini delle librerie mediante una sovvenzione specifica del ministero della Cultura.
- 9 Tra i vari operatori che intervengono nell'ambito della diffusione del libro, le imprese di intermediazione, che si rivolgono unicamente ai distributori al dettaglio o alle collettività, ma non al consumatore finale, consentono di soddisfare gli ordinativi che gli editori o i loro distributori non ritengono interessante sbrigare direttamente. Le imprese di intermediazione raccolgono insieme gli ordinativi, di scarsa importanza se singolarmente considerati, provenienti da clienti diversi e si rivolgono all'editore o al distributore, il quale deve così provvedere a rifornire un solo punto di distribuzione. Per le librerie o per i clienti istituzionali, interessati ad opere di editori diversi, le imprese di intermediazione raggruppano gli ordinativi in «pacchetti» secondo gli editori, evitando così ai propri clienti l'onere di inviare distinti ordinativi a più operatori. L'intervento dell'intermediario consente di ottenere dei vantaggi, per effetto dei costi fissi connessi con il disbrigo dei singoli ordinativi, sia a livello del distributore sia a livello del cliente, divenendo così interessante dal punto di vista economico.
- 10 Sempre secondo il governo francese, il meccanismo di sostegno opera secondo il seguente schema. Le librerie che necessitano, in piccole quantità, di opere pubblicate da editori diversi inviano i propri ordinativi alla CELF, che svolge in tal caso

il ruolo di intermediario all'esportazione. L'aiuto è specificamente diretto a consentire il disbrigo degli ordinativi di importo inferiore a 500 FF, spese di trasporto escluse, ritenuti al di sotto della soglia di redditività. Tali operazioni hanno rappresentato nel 1992 il 27% degli ordinativi, vale a dire più di 9 000, pur rappresentando solamente il 3% del fatturato totale della CELF. Un quarto dell'importo dell'aiuto concesso l'anno precedente viene versato all'inizio dell'anno, mentre il saldo viene concesso nell'autunno, in esito all'esame, da parte delle pubbliche autorità, delle previsioni di attività della CELF e dei flussi registrati nella prima parte dell'esercizio. Nei tre mesi successivi alla fine dell'esercizio deve essere fornito al ministero della Cultura e della Francofonia un rendiconto dell'aiuto accompagnato dai relativi documenti giustificativi.

- 11 Il governo francese ha inizialmente fatto presente alla Commissione ed al Tribunale che l'aiuto concesso alla CELF aveva raggiunto nel 1991 la cifra di 2,4 milioni di FF, 2,7 milioni nel 1992 e 2,5 milioni nel 1993. Nel corso della fase orale è stato aggiunto che gli aiuti effettivamente utilizzati nel 1992 hanno ammontato solamente a 1,7 milioni di FF, nonostante il fatto che lo Stato avesse anticipato a tal fine alla CELF, all'inizio dell'anno, la somma di 2,7 milioni di FF. Il saldo non utilizzato non viene rimborsato dalla CELF, bensì è oggetto di compensazione con le somme di cui è prevista la concessione negli anni successivi.

La denuncia ed il procedimento dinanzi alla Commissione

- 12 Con lettera 20 marzo 1992, il consulente legale della ricorrente richiamava l'attenzione dei servizi della Commissione sugli aiuti concessi alla promozione, al trasporto ed alla commercializzazione del libro francese che il ministero francese della Cultura riconosceva alla CELF. In tale lettera si chiedeva alla Commissione se gli aiuti di cui trattasi fossero stati o meno notificati ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

- 13 Con lettera 2 aprile 1992, la Commissione chiedeva alle autorità francesi informazioni in ordine ai provvedimenti a favore della CELF. Dopo aver ricordato gli obblighi incumbenti agli Stati membri ai sensi dell'art. 93, n. 1, del Trattato, la Commissione fissava alle autorità francesi un termine di 15 giorni lavorativi per fornire idonea risposta, a pena dell'avvio del procedimento previsto dal n. 2 del medesimo articolo. In tale lettera si affermava che, benché un libro «costituisca un prodotto eccezionale (dal punto di vista) della concorrenza, la Commissione non può escludere a priori che aiuti di tal genere possano falsare la concorrenza e incidere sugli scambi commerciali ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato».
- 14 Il 7 aprile 1992, la Commissione rispondeva al consulente legale della SIDE che gli aiuti di cui trattasi non risultavano notificati. Essa faceva peraltro presente che, ancorché un libro «costituisca un prodotto eccezionale (dal punto di vista) della concorrenza, la Commissione ha chiesto alle autorità francesi di comunicarle le informazioni necessarie ai fini della valutazione della compatibilità di tali aiuti con il mercato comune» e si impegnava a informare la SIDE dei risultati delle proprie indagini.
- 15 Con lettera 29 giugno 1992, le autorità francesi trasmettevano alla Commissione le informazioni relative agli statuti della CELF, alle circostanze che avevano caratterizzato la sua costituzione e le sue attività, nonché agli obiettivi e alle modalità degli aiuti concessibile o affidatili dallo Stato francese.
- 16 Il 7 agosto 1992, i servizi della Commissione confermarono per iscritto all'avvocato della ricorrente la mancata notificazione preventiva degli aiuti de quibus. Nella stessa lettera gli comunicavano le principali informazioni ottenute dalle autorità francesi facendo presente che, prima facie, «gli aiuti di cui trattasi non sembrano essere tali da alterare la situazione degli scambi commerciali nella Comunità in misura contraria all'interesse comune». Tuttavia, prima di proporre alla Commissione l'emanazione di una decisione formale in merito, i servizi medesimi invitavano la ricorrente a comunicare loro qualsiasi informazione supplementare ritenuta utile, in particolare per quanto riguardava l'effetto degli aiuti sugli scambi intracomunitari, sulla posizione concorrenziale della SIDE e sulla possibilità per quest'ultima di beneficiare degli aiuti distribuiti tramite la CELF.

17 Con lettera 7 settembre 1992, l'avvocato della SIDE rispondeva ai quesiti postigli dai servizi della Commissione, richiamando la loro attenzione sul fatto che l'aiuto «alla diffusione della lingua e della letteratura francese» concesso alla CELF incidereva direttamente sugli scambi intracomunitari, atteso che un quarto del fatturato della suddetta cooperativa riguardava esportazioni dirette verso l'Italia e la Spagna. In tale lettera l'avvocato della ricorrente sottolineava, peraltro, che la cooperativa medesima si trovava in posizione di concorrenza con la CELF, al pari di due altre società di intermediazione all'esportazione di libri in Francia — la Hexalivre e la Amateur du livre international —, per quanto atteneva ai piccoli ordinativi provenienti da librerie straniere. Egli ne traeva la conclusione che la propria cliente non era in grado di far fronte, su taluni mercati (in particolare, sul mercato spagnolo e su quello italiano), alla concorrenza della CELF e che da tale situazione derivava una riduzione dell'offerta di libri di origine francese ed il mantenimento di un livello di prezzi più elevato per i libri di altra origine comunitaria. Tali prezzi elevati sarebbero derivati dalla necessità, per i concorrenti della CELF, di far fronte a rilevanti oneri economici al fine di mantenere la propria presenza sul mercato del libro francese. L'avvocato della ricorrente osservava inoltre che la propria cliente non poteva beneficiare di un aiuto equivalente a quello concesso alla CELF ed allegava alla propria lettera copia della corrispondenza intercorsa in merito tra la SIDE ed il ministero della Cultura.

18 Con lettera 23 febbraio 1993 i servizi della Commissione chiedevano alle autorità francesi di rispondere a tre quesiti supplementari affinché potessero verificare la compatibilità con il mercato comune degli aiuti in questione. Essi chiedevano di precisare se la CELF fosse aperta a tutti gli editori in Francia, se anche gli editori di opere francofone stabiliti in un altro Stato membro potessero partecipare alla CELF beneficiando quindi parimenti dei detti aiuti e se le misure di compensazione dei maggiori costi derivanti dal disbrigo dei piccoli ordinativi fossero limitate alle opere di un determinato valore culturale ovvero se fossero applicabili, al contrario, ad ogni categoria di libri.

19 Le autorità francesi trasmettevano le loro risposte ai quesiti soprammenzionati con telex del 19 aprile 1993. Esse precisavano che la CELF rappresentava una cooperativa aperta a tutti gli editori francofoni, indipendentemente dalla loro sede, ragion per cui dei suoi interventi potevano beneficiare anche gli editori stabiliti in altri Stati membri. Quanto agli aiuti diretti a compensare i maggiori costi derivanti dal disbrigo dei piccoli ordinativi, le autorità francesi facevano presente che i detti

aiuti erano concessi unicamente in ragione dei maggiori costi sopportati, indipendentemente dal valore culturale dei libri o opere analoghe che ne beneficiavano.

- 20 Il 18 maggio 1993, la Commissione emanava una decisione con cui autorizzava gli aiuti di cui trattasi, pubblicandone comunicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 25 giugno 1993 con il titolo «aiuti a favore dell'editoria (comunità francese)» e recante il numero «NN 127/92» (GU C 174, pag. 6).
- 21 Con lettera 27 maggio 1993, la Commissione informava l'avvocato della SIDE di aver emanato una decisione riguardante la compatibilità con il mercato comune degli aiuti alle esportazioni di libri concessi dalle autorità francesi attraverso la CELF. In allegato i servizi della Commissione riportavano il testo della lettera indirizzata in merito al governo francese.
- 22 Con lettera 10 giugno 1993 la Commissione informava il governo francese che, in considerazione della «particolare situazione della concorrenza nel settore del libro e delle finalità culturali dei regimi di aiuti di cui trattasi, la Commissione aveva deciso di applicare la deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato». La Commissione lamentava tuttavia il fatto che il governo francese non avesse rispettato l'obbligo di preventiva notifica di tali aiuti ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

Procedimento

- 23 Ciò premesso, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 2 agosto 1993, la SIDE ha presentato ricorso, ai sensi dell'art. 173, n. 2, del Trattato CEE, diretto all'annullamento dell'decisione della Commissione 18 maggio 1993 concernente gli aiuti di Stato contestati (NN 127/92).

- 24 Con lettera registrata nella cancelleria il 10 gennaio 1994 la Repubblica francese ha chiesto al Tribunale di essere ammessa ad intervenire nel presente procedimento a sostegno della convenuta. Il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto la domanda con ordinanza 7 febbraio 1994.
- 25 Il procedimento scritto è proseguito ritualmente finché la Commissione ha depositato la propria controreplica presso la cancelleria del Tribunale l'8 marzo 1994. La memoria di intervento del governo della Repubblica francese è stata registrata nella cancelleria il 15 aprile successivo. La fase scritta del procedimento è terminata con il deposito, avvenuto il 24 giugno 1994, delle osservazioni della ricorrente in ordine alla memoria di intervento.
- 26 Con decisione del Tribunale 2 giugno 1994, il giudice relatore è stato destinato alla Prima Sezione ampliata, alla quale la causa è stata conseguentemente rimessa. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento senza procedere preliminarmente ad istruttoria. Il Tribunale ha tuttavia invitato le parti a rispondere a taluni quesiti ed a produrre taluni documenti.
- 27 Le parti hanno svolto le proprie difese orali ed hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza svoltasi il 25 aprile 1995.

Conclusioni delle parti

- 28 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione 18 maggio 1993 con cui è stato autorizzato l'aiuto recante il numero NN 127/92;

— condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile ed infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

30 L'interveniente chiede al Tribunale di respingere il ricorso presentato dalla SIDE.

Sulla ricevibilità

31 L'istituzione convenuta, senza sollevare peraltro eccezione formale di irricevibilità, si chiede se l'azione della ricorrente debba essere considerata ricevibile per quanto attiene agli aiuti di cui la CELF non è esclusiva beneficiaria e che non presentano incidenza diretta sugli scambi intracomunitari, vale a dire gli aiuti alle spedizioni postali aeree, gli aiuti concernenti l'Europa centrale ed orientale e quelli relativi alle vendite di manuali universitari nell'Africa subsahariana. La Commissione, infatti, pur ammettendo che la ricorrente possa legittimamente presumere che la propria situazione sia pregiudicata dalla concessione degli aiuti di cui trattasi e possa, pertanto, considerarsi direttamente e individualmente interessata, rileva tuttavia che la ricorrente medesima, nella risposta alla richiesta di informazioni supplementari rivolta il 7 agosto 1992, si è limitata a censurare l'aiuto annualmente concesso alla CELF al fine di compensare i maggiori costi derivanti dal disbrigo dei piccoli ordinativi, riconoscendo che gli altri aiuti di cui trattasi sembrano riguardare esclusivamente gli scambi extracomunitari.

- 32 La SIDE si ritiene direttamente e individualmente interessata dalla decisione censurata, in quanto essa è stata all'origine della denuncia dalla quale è scaturito l'esame, da parte della Commissione, degli aiuti di cui trattasi ed in quanto essa svolge attività di esportazione di libri francesi ed è, conseguentemente, interessata dall'autorizzazione di aiuti qualificati dalla Commissione come «aiuti agli esportatori di libri francesi». La ricorrente ritiene quindi che la propria azione risponda ai requisiti di ricevibilità affermati dalla Corte nella sentenza 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391).
- 33 Nella replica la ricorrente ricorda, inoltre, che la propria denuncia riguardava tutti gli aiuti goduti dalla CELF e che, all'epoca, non era in grado di identificarli con precisione, pur subendone le conseguenze, in particolare per effetto delle distorsioni della concorrenza causate sul mercato dell'esportazione. Il fatto che la sua risposta del 7 settembre 1992 riguardasse solamente gli effetti diretti degli aiuti di cui trattasi sul commercio intracomunitario sarebbe giustificato dalla formulazione stessa dei quesiti postile dalla Commissione nella sua richiesta di informazioni supplementari.

Giudizio del Tribunale

- 34 Si deve rilevare, in limine, che il motivo dedotto dalla Commissione, attinente alla irricevibilità parziale del ricorso, presenta una portata limitata e non pone in discussione il fatto che la ricorrente sia direttamente e individualmente interessata dalla decisione impugnata ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Infatti, l'istituzione convenuta non contesta gli argomenti della SIDE diretti a provare la sussistenza dei requisiti di ricevibilità dell'azione affermati dalla Corte nella sentenza Cofaz e a./Commissione, precedentemente citata, applicabili nella fattispecie in cui un'impresa intenda impugnare una decisione emanata dalla Commissione nell'ambito degli artt. 92 e 93 del Trattato. Tale motivo solleva la questione se la ricorrente sia legittimata ad impugnare nel suo complesso la decisione contestata, laddove essa non ha sostenuto, nella fase del procedimento amministrativo, che i tre regimi di aiuti gestiti dalla CELF fossero atti ad incidere sulla sua posizione concorrenziale ovvero sul commercio intracomunitario.

- 35 Si deve ricordare, al riguardo, che la denuncia inviata dall'avvocato della ricorrente alla Commissione in data 20 marzo 1992 indicava taluni aiuti di contenuto differente, percepiti dalla CELF, che includevano gli aiuti alla promozione, al trasporto ed alla commercializzazione. Si deve quindi rilevare che, come affermato dalla ricorrente, la denuncia riguardava il complesso degli aiuti di cui beneficerebbe la CELF.
- 36 Si deve parimenti riconoscere che le spiegazioni fornite dalla ricorrente per giustificare l'insufficiente informazione di cui disponeva, nella fase precontenziosa del procedimento, in ordine ai tre regimi di aiuti e ai loro effetti nel settore della concorrenza, appaiono convincenti. Infatti, gli elementi forniti dal governo francese e riportati nella lettera del 7 agosto 1992, indirizzata dalla Commissione alla ricorrente, ponevano in evidenza che i detti tre regimi sovvenzionavano esclusivamente talune modalità di esportazione di libri destinati a paesi terzi. Alla luce di tali elementi, appare normale che la risposta della ricorrente in ordine all'incidenza sugli scambi intracomunitari sia stata centrata sull'aiuto di carattere più generale, concesso alla CELF al fine di sostenere la sua attività di diffusione della lingua e della letteratura francesi.
- 37 Si deve osservare, infine, che la decisione emanata dalla Commissione, in esito alle informazioni supplementari trasmesse dalle autorità francesi, riguarda non solamente l'aiuto direttamente concesso alla CELF, bensì anche i tre regimi di aiuti gestiti da tale cooperativa ed applica loro la stessa deroga, vale a dire quella prevista dall'art. 92, n. 3, lett. c).
- 38 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale ritiene infondata la tesi della Commissione secondo cui la ricorrente non sarebbe legittimata ad impugnare il complesso degli aiuti che costituiscono oggetto della decisione. Il motivo della Commissione deve essere quindi respinto ed il ricorso della ricorrente deve essere dichiarato ricevibile in toto.

Nel merito

- 39 A sostegno delle proprie conclusioni la ricorrente deduce tre motivi. Il primo motivo attiene alla violazione dell'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 190 del Trattato CE. Il secondo motivo, attinente alla violazione dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato si articola in due capi: da un lato, la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto laddove avrebbe erroneamente ritenuto che sussistessero i requisiti per l'applicazione della deroga prevista all'art. 92, n. 3, lett. c), in considerazione delle finalità culturali degli aiuti contestati; dall'altro, essa sarebbe incorsa in un manifesto errore di valutazione dei fatti per quanto attiene alla situazione della concorrenza nel settore di cui trattasi. Il terzo motivo, anch'esso articolato in due capi, attiene, da un lato, alla violazione di norme procedurali laddove la Commissione avrebbe dovuto avviare, prima dell'emanazione della decisione, la procedura prevista dall'art. 93, n. 2, e, dall'altro, alla violazione dell'art. 93, n. 3, nonché dell'art. 155 del Trattato CE, laddove la Commissione sarebbe venuta meno ai propri obblighi non avendo preteso che la Repubblica francese sospendesse i versamenti ed ordinasse la ripetizione degli aiuti di cui non fosse stato notificato il progetto.
- 40 Il Tribunale ritiene che occorre esaminare, in primo luogo, il primo capo del terzo motivo della ricorrente, relativo all'esistenza di un vizio procedurale sostanziale che determinerebbe l'illegittimità della decisione impugnata.

Sul primo capo del terzo motivo, relativo alla violazione di norme procedurali

Argomenti delle parti

- 41 Con il primo capo di tale motivo la ricorrente sostiene che la Commissione sarebbe incorsa nella violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato laddove ha dichiarato gli aiuti contestati compatibili con il mercato comune senza aver avviato il procedimento

previsto al n. 2 dell'articolo medesimo. La ricorrente ritiene, infatti, che la situazione della concorrenza nel settore dell'esportazione del libro necessitasse un'analisi complessa e che la Commissione, non avendo avviato il procedimento menzionato, non potesse affermare che la propria decisione fosse fondata sulla particolare situazione della concorrenza nel settore del libro.

- 42 La ricorrente rileva, in particolare, che, in considerazione degli elementi forniti alla Commissione, che evidenziavano seri indizi di violazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE, la Commissione stessa non avrebbe dovuto accontentarsi «di alcune risposte molto superficiali del governo francese». La SIDE si richiama, al riguardo, ai punti 41-45 della sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, *Matra/Commissione* (Racc. pag. I-3203), in cui la Corte avrebbe affermato che la Commissione, nel caso in cui emani una decisione sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, deve far sì che il procedimento previsto dagli artt. 92 e 93 non conduca a risultati contrari ad altre disposizioni del Trattato e, in particolare, deve garantire che il beneficiario dell'aiuto non si trovi in una situazione tale da contravenire agli artt. 85 e 86 del Trattato. L'assenza di una seria analisi avrebbe pertanto indotto la Commissione a ritenere di autorizzare un regime di aiuti agli esportatori di libri francesi, laddove si trattava in realtà di un aiuto al funzionamento di una sola impresa, vale a dire la CELF, cioè una delle varie imprese di intermediazione. Concedendo esclusivamente alla CELF l'aiuto diretto a compensare il disbrigo dei piccoli ordinativi, unitamente alla gestione dei tre regimi di aiuti specifici, il governo francese incoraggerebbe un'intesa tra gli editori membri della cooperativa medesima, da cui deriverebbe l'effetto di impedire alle librerie la libera scelta dei canali di approvvigionamento, in contrasto con l'art. 85 del Trattato. La ricorrente si richiama, al riguardo, alla decisione della Commissione 25 novembre 1981, 82/123/CEE, relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 85 del Trattato (IV/428 — VBBB/VBVB, GU 1982, L 54, pag. 36), confermata dalla sentenza della Corte 17 gennaio 1984, cause riunite 43/82 e 63/82, VBVB e VBBB/Commissione (Racc. pag. 19). La concessione degli aiuti contestati rafforzerebbe inoltre la posizione dominante che, secondo la ricorrente, la CELF possederebbe sul mercato dell'intermediazione all'esportazione del libro. Tali aiuti le consentirebbero di praticare prezzi che, non potendo essere praticati dagli altri intermediari all'esportazione, potrebbero determinare l'eliminazione dei concorrenti indipendenti sul mercato medesimo e, quindi, un abuso della sua posizione dominante.

43 La ricorrente afferma, inoltre, che la corrispondenza intercorsa tra la Commissione e le autorità francesi evidenzia come il primo esame non abbia consentito di dissipare tutti i dubbi relativi alla compatibilità dell'aiuto concesso alla CELF con il mercato comune, circostanza questa ritenuta significativa dalla Corte nella sentenza 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione (Racc. pag. 1451). La ricorrente contesta peraltro alla Commissione di non averla invitata a pronunciarsi sulle informazioni supplementari trasmesse dalle autorità francesi in data 19 aprile 1993, soprattutto in considerazione del fatto che la Commissione stessa avrebbe attribuito a tali informazioni grande rilevanza. La ricorrente ritiene, da un lato, che le risposte date dal governo francese siano inesatte e, dall'altro, che i quesiti posti dalla Commissione non siano pertinenti al fine di analizzare la compatibilità di un aiuto diretto a sostenere l'esportazione dei libri e non già l'attività editoriale. Essa ricorda che la CELF, ancorché sia composta da editori, è presente sul mercato quale esportatore ed opera quindi in concorrenza diretta con la SIDE e gli altri esportatori indipendenti.

44 Sempre secondo la ricorrente, se avesse avviato il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, la Commissione avrebbe potuto esaminare in modo più approfondito i rapporti intercorrenti tra la CELF ed i pubblici poteri (rapporti di cui censura la scarsa trasparenza) e applicare, se necessario, la direttiva della Commissione 25 giugno 1980, 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195, pag. 35). La ricorrente osserva che vari documenti relativi alla CELF, depositati nella cancelleria del Tribunal de commerce di Parigi, evidenziano come nel 1980 e nel 1981 le autorità francesi abbiano partecipato al salvataggio finanziario della CELF ed all'aumento del suo capitale sociale.

45 La ricorrente sostiene, conseguentemente, che, alla luce della giurisprudenza della Corte (v. sentenze Germania/Commissione e Matra/Commissione, precedentemente citate, nonché sentenza 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487), la Commissione avrebbe dovuto avviare il procedimento in contraddittorio ex art. 93, n. 2, del Trattato al fine di porre, prima dell'emanazione della propria decisione, tutti gli interessati in grado di presentare le proprie osservazioni e di procurarsi un'informazione completa su tutte le circostanze del caso di specie.

46 La Commissione ritiene, dal canto suo, di non essere tenuta ad avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, attesa l'insussistenza di dubbi in ordine alla compatibilità degli aiuti con il mercato comune.

47 Per quanto attiene alle pretese violazioni degli art. 85 e 86 del Trattato, la Commissione rileva, in limine, che tali questioni non sono state sollevate nel corso del procedimento amministrativo preliminare all'autorizzazione degli aiuti. Pertanto, tale motivo non potrebbe essere considerato ricevibile, attesa la discordanza tra la denuncia ed il ricorso. All'udienza la Commissione ha aggiunto che la causa in esame solleva, a suo parere, un'importante questione di principio consistente nell'individuazione dei requisiti ai quali devono rispondere le denunce in materia di aiuti di Stato presentate dai concorrenti delle imprese beneficiarie degli aiuti medesimi. Al riguardo, l'istituzione convenuta ritiene che spetti ai denunciatori fornirle informazioni sufficientemente precise, concrete, dettagliate, confortate dai documenti probatori, in ordine alle affermazioni dedotte ed alla effettività degli aiuti di cui asseriscono essere stati vittime, in assenza delle quali non è lecito attendersi l'avvio di un'indagine approfondita né che la Commissione si pronunci su censure che non le siano state comunicate.

48 La Commissione ritiene, in ogni caso, che la decisione e la sentenza riguardanti l'accordo «VBVB-VBBB», menzionate dalla ricorrente, non siano pertinenti nella specie. I sistemi di esclusività e di prezzi imposti istituiti da tale accordo determinavano una sensibile restrizione della concorrenza nel mercato comune mentre, nella controversia ora sottoposta all'esame del Tribunale, la ricorrente non avrebbe provato sotto quali profili le attività della CELF sarebbero atte a restringere sensibilmente la concorrenza e ad incidere sul commercio del libro in lingua francese. La Commissione ritiene, al contrario, che la fattispecie in esame sia equiparabile a quella in cui venne rilasciata attestazione negativa a favore della Société anonyme de fabricants de conserves alimentaires (Safco) [decisione della Commissione 16 dicembre 1971, 72/23/CEE, relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/23514 — Safco; GU 1972, L 13, pag. 44)]. In tale decisione la Commissione aveva ritenuto che il raggruppamento di piccole unità di produzione di un mercato locale o meramente nazionale potesse persino rafforzare la concorrenza per effetto di un'attività di esportazione nuova o accresciuta.

- 49 La Commissione contesta anche la delimitazione del mercato pertinente proposta dalla ricorrente nonché la sussistenza di un abuso di posizione dominante da parte della CELF. Contrariamente a quanto sostenuto dalla SIDE, essa ritiene che il mercato dell'intermediazione all'esportazione non possa essere considerato quale mercato specifico e distinto da quello dell'esportazione del libro francese.
- 50 La Commissione afferma, inoltre, che il fatto di aver posto quesiti supplementari alle autorità francesi non costituisce indizio di difficoltà particolari, bensì corrisponde ad una prassi corrente e consolidata.
- 51 La Commissione ritiene, peraltro, che non fosse necessario esaminare in modo più approfondito i rapporti tra la CELF ed i poteri pubblici nell'ambito della sua decisione, né applicare la direttiva 25 giugno 1980, 80/723, relativa alla trasparenza della relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, menzionata dalla ricorrente.
- 52 L'istituzione convenuta sottolinea che l'unica censura formulata dalla ricorrente nell'ambito del procedimento amministrativo riguardava il carattere discriminatorio dell'aiuto concesso esclusivamente alla CELF, nel senso che si trattava di un aiuto non concesso in modo uguale a tutti gli esportatori di libri in lingua francese sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Orbene, la Commissione afferma che tale discriminazione non costituirebbe violazione di altre disposizioni del Trattato CE, in particolare degli artt. 48, 52, 59 e 95. Essa avrebbe accertato che la CELF è aperta alla partecipazione di tutti gli editori francofoni della Comunità, il che evidenzerebbe come il sistema istituito dalle autorità francesi non produrrebbe discriminazioni fondate sulla sede degli editori che possono beneficiare dei suoi interventi.
- 53 La Commissione ritiene, in conclusione, di aver adempiuto tutti i propri obblighi relativi all'esame della compatibilità degli aiuti di cui trattasi con il mercato comune, ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato. Essa avrebbe verificato, in primo luogo, che l'aiuto concesso alla CELF perseguisse un obiettivo culturale legittimo, cosa peraltro non contestata dalla ricorrente, e che l'aiuto fosse necessario al raggiungimento

di tale obiettivo. Essa avrebbe quindi proceduto alla ponderazione dell'obiettivo legittimo perseguito con gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi. Nell'ambito di tale seconda analisi sarebbe giunta alla conclusione che non vi era restrizione sensibile della concorrenza e degli scambi intracomunitari. La Commissione ritiene quindi ch'essa disponeva di elementi sufficienti per applicare all'aiuto di cui trattasi la deroga prevista dall'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato.

54 Il governo francese, interveniente, si richiama ai punti 33 e 34 della menzionata sentenza *Matra/Commissione* ed afferma che la Commissione non era tenuta ad avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. Il detto governo ritiene che, come affermato dalla Commissione, dal primo esame non fossero emerse difficoltà tali da giustificare l'avvio di tale procedimento, atteso che le precisazioni richieste alle autorità francesi non presentavano carattere eccezionale nell'ambito di tale prima valutazione.

55 Il governo francese respinge, in ogni caso, le affermazioni della ricorrente, che accusa le autorità francesi di aver dato sostegno ad un'intesa di cui sarebbero responsabili gli editori riuniti in seno alla CELF. Il governo francese sottolinea che la SIDE non ha fornito elementi sufficienti per provare l'esistenza né di un coordinamento della condotta sotto il profilo della concorrenza o di una restrizione della concorrenza tra tali editori, né di una violazione dell'art. 86 del Trattato da parte della CELF. Il governo francese respinge anche l'argomento che la ricorrente ritiene di poter fondare sul ruolo svolto dalla CELF nella gestione dei tre altri regimi di aiuti. Esso afferma che tale cooperativa si limita ad applicare i criteri di attribuzione degli aiuti definiti dalle autorità pubbliche senza aver mai potuto disporre di un potere discrezionale nella concessione o nel diniego del beneficio degli aiuti di cui trattasi.

56 Il governo francese rileva, peraltro, che i conferimenti di capitale effettuati nella CELF dalle autorità francesi non costituiscono oggetto della causa in esame, attinente al regime di aiuto all'esportazione del libro francofono. Secondo il governo medesimo, l'unica partecipazione dei pubblici poteri al capitale della CELF ammonta a 500 FF e non può essere seriamente considerata idonea a costituire un aiuto.

57

Replicando agli argomenti della ricorrente relativi al carattere discriminatorio della decisione governativa di concedere l'aiuto di cui trattasi esclusivamente alla CELF, il governo francese sostiene che gli artt. 92 e 93 del Trattato non vietano agli Stati membri di accordare aiuti individuali e non li privano dell'esercizio di un potere discrezionale nell'istituzione di un regime di aiuti. Il governo francese fa valere, inoltre, che tale decisione appare giustificata dall'esigenza di garantire l'effettiva destinazione dei fondi pubblici versati a sostegno dei piccoli ordinativi di opere francofone da parte delle librerie straniere. Il suddetto governo afferma di non escludere la possibilità di concedere alla SIDE un aiuto analogo a quello percepito dalla CELF. Esso ritiene tuttavia che, attualmente, la ricorrente, al contrario della CELF, non fornisca alcuna garanzia di utilizzare un eventuale aiuto a sostegno della diffusione di libri redatti in lingua francese.

Giudizio del Tribunale

58

Si deve ricordare che la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di decisioni emanate dalla Commissione in esito all'esame preliminare ex art. 93, n. 3, del Trattato con cui vengano autorizzati gli aiuti di Stato, ha affermato il principio, nella menzionata sentenza Germania/Commissione (punto 13), secondo cui il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, «che dà agli altri Stati membri e agli ambienti interessati la garanzia di poter farsi sentire e che consente alla Commissione d'essere completamente illuminata sul complesso dei dati del problema prima di adottare la propria decisione, si dimostra però indispensabile non appena la Commissione si trovi in difficoltà nel valutare se un progetto d'aiuto sia compatibile col mercato comune. Se ne deve desumere che la Commissione può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, per decidere a favore di un progetto d'aiuti solo nel caso in cui essa sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale progetto è compatibile col Trattato. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di tale progetto col mercato comune, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2».

59 Al punto 30 della menzionata sentenza *Cook/Commissione* la Corte ha precisato che «spetta alla Commissione stabilire, sotto il controllo della Corte, alla luce delle specifiche circostanze di fatto e di diritto della questione, se le difficoltà incontrate nella valutazione della compatibilità dell'aiuto necessitino l'avvio di tale procedimento».

60 Conseguentemente, occorre analizzare le valutazioni sulle quali si è basata la Commissione nell'emanazione, in esito alla fase preliminare dell'esame, della decisione favorevole al fine di accertare se, alla luce delle contestazioni sollevate con riguardo ai pretesi effetti anticoncorrenziali degli aiuti controversi, sussistessero difficoltà tali da giustificare l'avvio del procedimento previsto dall'art. 93, n. 2. L'eventuale sussistenza di tale difficoltà dev'essere valutata dal Tribunale in termini oggettivi, correlando la motivazione della decisione con gli elementi di cui la Commissione disponeva al momento della pronuncia sulla compatibilità degli aiuti contestati con il mercato comune.

61 La decisione impugnata applica la deroga di cui all'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato sull'assunto, da un lato, delle finalità culturali dei regimi di aiuti di cui trattasi e, dall'altro, della particolare situazione della concorrenza nel settore del libro. Alla luce di tale motivazione, il Tribunale deve esaminare, in primo luogo, se la Commissione abbia potuto verificare che l'obiettivo perseguito dalle autorità francesi fosse effettivamente di ordine culturale e, in secondo luogo, se la Commissione medesima abbia proceduto ad un'analisi economica del settore interessato che le consentisse di concludere che la concessione degli aiuti contestati non incideva sul terreno della concorrenza e degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

62 Per quanto attiene alle finalità culturali degli aiuti contestati, è pacifico tra le parti che l'obiettivo perseguito dal governo francese consistesse nella diffusione della lingua e della letteratura francese. Il Tribunale rileva anche al riguardo che gli elementi di cui disponeva la Commissione al momento dell'emanazione della decisione, ivi compresi quelli esposti dal difensore della ricorrente nella lettera 7 settembre 1992, erano tali da costituire valida base delle valutazioni da essa compiute in ordine alla effettività ed alla legittimità di tale obiettivo. Ciò premesso, si deve ritenere che la

valutazione delle finalità degli aiuti prestati non ponesse alla Commissione difficoltà particolari e che non occorresse raccogliere ulteriori informazioni per accertare il carattere culturale di tali finalità.

63 Per quanto attiene alla valutazione degli effetti degli aiuti contestati sul terreno della concorrenza e del commercio intracomunitario, il Tribunale ritiene che occorre distinguere, da un lato, i tre regimi di aiuti gestiti dalla CELF e, dall'altro, l'aiuto concesso esclusivamente a quest'ultima a titolo di compensazione dei maggiori costi derivanti dal disbrigo dei piccoli ordinativi.

64 Dal fascicolo risulta infatti che, per quanto attiene all'esame della compatibilità con il mercato comune dei tre menzionati regimi di aiuti, la Commissione aveva ottenuto dalle autorità francesi informazioni sufficienti per giustificare la conclusione che il loro impatto sul meccanismo della concorrenza e sul commercio tra gli Stati membri era trascurabile. Si deve ricordare che nessuno dei tre regimi di aiuti riguardava le esportazioni di libri destinate ad altri Stati membri e che ogni operatore che rispondesse agli specifici requisiti previsti dai detti regimi poteva richiedere sovvenzioni alla CELF.

65 È pur vero che nella fase scritta del procedimento la ricorrente ha sostenuto che il controllo svolto dalla CELF sulla distribuzione di tali aiuti rafforzava la posizione dominante di quest'ultima sul mercato pertinente, in particolare in quanto i concorrenti della CELF erano obbligati, ai fini dell'ottenimento delle sovvenzioni, a comunicarle segreti commerciali ed in quanto tutto il sistema di concessioni degli aiuti di cui trattasi difettava di trasparenza. Il Tribunale rileva, tuttavia, che tale argomento della ricorrente è contraddetto da vari elementi incontestati del fascicolo. Emerge, in primo luogo, che la ricorrente fu in grado di trovare, di concerto con la CELF, una soluzione che consentisse anche ad essa di beneficiare dell'aiuto al trasporto postale aereo, senza essere obbligata a comunicarle dati da essa considerati riservati. Va ricordato, in secondo luogo, che la CELF non gestisce più, dal 1993, due di tali regimi di aiuti e, in particolare, l'aiuto al trasporto aereo di cui la ricorrente intendeva beneficiare. In terzo luogo, il governo francese ha confermato che la CELF non disponeva di alcun potere discrezionale nella distribuzione degli aiuti previsti dai detti regimi. Infine, la ricorrente non ha dedotto alcun elemento atto a provare che la concessione dei detti tre regimi di aiuti fosse idonea a incidere

sul commercio tra gli Stati membri né a dimostrare sotto quale profilo le arrecasse pregiudizio, il che avvalorava la decisione favorevole emanata al riguardo dalla Commissione.

66 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve ritenere che la Commissione fosse in grado di emanare una decisione favorevole nei confronti dei regimi di aiuti gestiti dalla CELF e occorre respingere in quanto infondato l'argomento della ricorrente diretto a contestare la decisione impugnata sotto il profilo della compatibilità con il mercato comune dei suddetti tre regimi di aiuti.

67 Quanto all'aiuto concesso esclusivamente alla CELF, si deve ricordare che la ricorrente ha dedotto vari argomenti con cui si sostiene che la Commissione avrebbe dovuto procedere ad un esame approfondito della situazione della concorrenza nel settore interessato prima di pronunciarsi sulla compatibilità dell'aiuto stesso con il mercato comune. La ricorrente ha richiamato l'attenzione del Tribunale in particolare sul fatto che la Commissione non sarebbe stata sufficientemente istruita in ordine a taluni dati essenziali, vale a dire, fra l'altro, le caratteristiche del mercato pertinente, gli importi precisi degli aiuti di cui trattasi ed il complesso dei rapporti intercorrenti tra la CELF ed i suoi membri, da un lato, e la pubblica amministrazione francese, dall'altro. Conseguentemente il Tribunale ha ritenuto utile porre alle parti, ed in particolare all'istituzione convenuta, alcuni quesiti scritti diretti ad acclarare le effettive circostanze di fatto assunte dall'istituzione medesima a base delle proprie valutazioni.

68 Orbene, il Tribunale rileva che le risposte date dalla Commissione a tali quesiti non appaiono idonee ad eliminare i dubbi sollevati dalla ricorrente e rivelano, sotto vari profili, l'insufficienza delle informazioni alla luce delle quali è stata emanata la decisione impugnata. La Commissione ha indicato, infatti, di non disporre di dati numerici relativi alla percentuale di opere in lingua francese edite al di fuori della Francia che beneficino dell'aiuto concesso alla CELF, né di dati riguardanti l'offerta complessiva di opere in lingua francese dei paesi francofoni diversi dalla Francia. La Commissione non disponeva nemmeno di cifre in ordine alle quote relative delle esportazioni di libri francesi operate, da un lato, dalle imprese di intermediazione

all'esportazione e, dall'altro, dagli editori o dai distributori ad essi associati. La Commissione non ha potuto nemmeno fornire al Tribunale dati numerici attinenti al flusso delle esportazioni dirette, rispettivamente, verso i paesi e territori francofoni e i paesi e territori non francofoni. Per quanto concerne l'entità dell'aiuto e la percentuale rappresentata dalle vendite sovvenzionate rispetto alle esportazioni complessive di libri francesi, le risposte della Commissione si sono basate unicamente sulle cifre indicate nella memoria di intervento del governo francese. Quanto al ragionamento che avrebbe dovuto condurre l'istituzione medesima ad escludere che la concessione dell'aiuto potesse determinare un risultato contrario agli artt. 85 e 86 del Trattato, anche le precisazioni fornite dalla Commissione rinviano sostanzialmente alle affermazioni della parte interveniente, secondo cui la quota della CELF nel fatturato totale delle esportazioni di libri al di fuori della Francia ammonterebbe solamente al 2,25%.

69 Il tenore delle risposte della Commissione evidenzia le serie difficoltà insite nella valutazione della situazione concorrenziale nel settore dell'esportazione dei libri. Si devono tuttavia rilevare ulteriori elementi che consentono al Tribunale di concludere che la Commissione non è stata in grado di superare tali difficoltà, che persistevano ancora al momento dell'avvio del procedimento dinanzi a questo Tribunale.

70 Il Tribunale sottolinea, anzitutto, che la Commissione stessa ha riconosciuto, nel corso della fase orale del procedimento, di non disporre di dati precisi che le consentissero di delimitare il mercato pertinente. In tale contesto l'istituzione convenuta ha sostenuto che spetterebbe alla ricorrente provare l'esistenza di un submercato specifico di intermediazione all'esportazione e ha dedotto l'argomento secondo cui la Commissione non sarebbe tenuta a condurre indagini approfondite sulle condizioni di mercato se non nel caso in cui le siano fornite informazioni dettagliate nella fase del procedimento amministrativo.

71 Il Tribunale, senza disconoscere l'ampiezza e la difficoltà dei compiti imposti dal Trattato alla Commissione in materia di esame degli aiuti di Stato, ritiene, nondimeno, che, in un caso come quello di specie, i due argomenti dedotti non meritino accoglimento. Infatti, la tesi della Commissione si estrinseca nel pretendere che i

concorrenti di imprese beneficiarie di un aiuto statale non notificato le forniscano dati ai quali, nella maggior parte dei casi, i concorrenti medesimi non hanno accesso e che essi possono ottenere solamente per effetto dell'intervento della Commissione stessa presso gli Stati membri che concedono tali aiuti. Inoltre, laddove la Commissione decida di dar corso all'esame di una denuncia senza porre in discussione l'esistenza di un interesse comunitario sufficiente e tale denuncia dia adito a ragionevoli dubbi quanto alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, non appare eccessivo o irragionevole ritenere che essa sia tenuta ad avviare un'indagine in contraddittorio che le consenta di essere istruita, prima dell'emanazione di una decisione, sugli aspetti essenziali del problema.

72 Si deve rilevare, inoltre, che, benché la ricorrente abbia sollevato espressamente la questione di eventuali violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato solamente nella fase contenziosa del procedimento, la Commissione dev'essere tuttavia in grado di esaminare se il beneficiario dell'aiuto si trovi o meno in una situazione di contrasto con le dette disposizioni del Trattato. Emerge dalla giurisprudenza della Corte, infatti (v. la menzionata sentenza *Matra/Commissione*, punto 42), che tale obbligo della Commissione «di rispettare la coerenza tra gli artt. 92 e 93 ed altre norme del Trattato si impone in particolare qualora anche le altre norme riguardino, come nel caso di specie, l'obiettivo di una concorrenza non falsata nel mercato comune». Orbene, nella specie, la Commissione non ha potuto provare di aver avuto modo di acquisire la convinzione «sulla base dell'analisi economica della situazione, non viziata da alcun manifesto errore di valutazione, (...) che il beneficiario dell'aiuto non si trova in una situazione tale da contravvenire agli artt. 85 e 86 del Trattato» (v. punto 45 della menzionata sentenza *Matra/Commissione*).

73 Peraltro, l'argomento dedotto dalla Commissione in ordine alla discordanza, al riguardo, tra la denuncia presentata dalla ricorrente ed il ricorso dalla medesima proposto dinanzi al Tribunale non può trovare accoglimento. Si deve rilevare che, nella specie, la Commissione non ha avviato alcun procedimento in contraddittorio prima dell'emanazione della decisione. Conseguentemente, essa non ha riconosciuto alla ricorrente il diritto di far valere le proprie opinioni su tutti gli elementi contenuti nel fascicolo, in particolare in ordine alle informazioni supplementari trasmesse dal governo francese. Ciò premesso, il Tribunale ritiene che la Commissione non possa legittimamente pretendere che la ricorrente osservasse la regola della concordanza strettamente intesa, nel senso affermato dalla giurisprudenza in

materia di ricorsi di dipendenti, tra i motivi dedotti nell'ambito del procedimento amministrativo e quelli sviluppati in sede contenziosa (v., per tutte, le sentenze del Tribunale 3 marzo 1993, causa T-58/91, Booss e Fischer/Commissione, Racc. pag. II-147, 30 marzo 1993, causa T-4/92, Vardakas/Commissione, Racc. pag. I-357, e 26 ottobre 1993, cause riunite T-6/92 e T-52/92, Reinarz/Commissione, Racc. pag. II-1047).

74 Il Tribunale ritiene, infine, che l'insufficienza degli elementi di cui la Commissione disponeva sia ulteriormente provata dall'eccessiva importanza attribuita alla questione se tutti gli editori francofoni potessero divenire membri della CELF indipendentemente dalla loro sede. Si deve rilevare che l'aiuto concesso alla CELF è diretto a sovvenzionare le operazioni di esportazione condotte dalla detta cooperativa e può quindi andare a beneficio degli editori solamente in modo indiretto. Conseguentemente, la sola conferma dell'assenza di discriminazioni formali nei confronti degli editori non residenti in Francia non avrebbe dovuto costituire elemento sufficiente per la Commissione al fine di escludere che la concessione dell'aiuto potesse restringere la concorrenza sul mercato dell'esportazione. Da un lato, emerge dal fascicolo che tutti gli editori di libri di lingua francese possono godere indirettamente, in quanto fornitori, dell'aiuto qualora opere da essi editate siano ordinate presso la CELF, in quanto lo status di membro non implica per gli editori alcun vantaggio specifico nell'utilizzazione dell'aiuto. Dall'altro, emerge che le vendite di libri non editi in Francia non superano il 4% del fatturato complessivo realizzato dalla CELF e che, malgrado l'apertura della cooperativa alla partecipazione di editori non francesi, solamente un editore belga ne è divenuto socio, per il tramite di una consociata avente sede in Francia.

75 Ne consegue che, in presenza di circostanze come quelle del caso di specie, in cui la Commissione ha inteso fondarsi, ai fini dell'autorizzazione dell'aiuto de quo, sulla particolare situazione della concorrenza nel settore del libro, essa avrebbe dovuto disporre di elementi più completi circa la situazione medesima e non limitarsi a quelli trasmessibile nell'ambito della fase preliminare di esame di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato. Come affermato dalla Corte nella sentenza Cook/Commissione, precedentemente citata (punto 38), «la Commissione avrebbe dovuto dar corso al procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato, al fine di verificare, dopo aver raccolto tutti i pareri necessari, la fondatezza delle proprie valutazioni la cui elaborazione presentava serie difficoltà».

- 76 Atteso che la Commissione non ha rispettato l'obbligo di avviare il procedimento in contraddittorio ex art. 93, n. 2, dev'essere accolto il primo capo del terzo motivo dedotto dalla ricorrente con conseguente annullamento della decisione nella parte riguardante l'aiuto concesso esclusivamente alla CELF a titolo di compensazione dei maggiori costi derivanti dal disbrigo di piccoli ordinativi di libri in lingua francese provenienti da librerie con sede all'estero.
- 77 Occorre, inoltre, che il Tribunale esamini il secondo capo del medesimo motivo, in quanto la ricorrente sostiene che la Commissione era parimenti tenuta ad ingiungere al governo francese l'immediata sospensione dell'aiuto e la ripetizione delle somme versate in violazione dell'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato.

In ordine al secondo capo del terzo motivo, relativo alla violazione dell'art. 93, n. 3, e dell'art. 155 del Trattato

Argomenti delle parti

- 78 La ricorrente sostiene che la Commissione, non ingiungendo al governo francese la sospensione dell'erogazione dell'aiuto e non ingiungendo che venisse disposta la sua ripetizione, avrebbe violato l'art. 93, n. 3, nonché l'art. 155 del Trattato. A parere della SIDE, dalla comunicazione della Commissione 24 novembre 1983 (GU 1983, C 318, pag. 3) emergerebbe che un aiuto concesso da uno Stato membro senza essere stato notificato sotto forma di progetto sarebbe illegittimo, non essendo prevista dal Trattato alcuna deroga all'obbligo di informazione della Commissione. Ai fini dello svolgimento del compito affidatole dall'art. 155, la Commissione avrebbe quindi dovuto, conformemente alla giurisprudenza cosiddetta «Boussac» (sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione, Racc. pag. I-307), ingiungere al governo francese di disporre, mentre si attendeva il risultato dell'esame della compatibilità dell'aiuto, la sospensione della sua erogazione nonché la ripetizione degli aiuti illegittimamente concessi. Limitandosi a lamentare la violazione dell'art. 93, n. 3, da parte dello Stato membro di cui trattasi, la Commissione avrebbe fatto venir meno ogni effetto utile di tale disposizione e sarebbe conseguentemente venuta meno ai propri obblighi. Sempre secondo la ricorrente, la

giurisprudenza citata dalla Commissione nel controricorso, che riconosce il potere dei giudici nazionali di disporre la ripetizione degli aiuti illegittimamente concessi, non solleva la Commissione dai suoi obblighi in materia.

79 La Commissione non condivide la tesi della ricorrente per quanto attiene all'obbligo di emanare un'ingiunzione nei confronti del governo francese. Essa ritiene che la giurisprudenza «Boussac» non postuli che la Commissione ingiunga automaticamente allo Stato membro interessato la sospensione del versamento di un aiuto non notificato. Infatti, la Commissione non potrebbe emanare una decisione di ingiunzione se non dopo aver posto lo Stato membro interessato in grado di esprimersi sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune e nell'ipotesi in cui lo Stato medesimo non le abbia fornito tutte le informazioni necessarie per procedere alla valutazione di tale compatibilità.

80 Quanto alla ripetizione dell'aiuto, la Commissione sostiene che essa debba essere disposta solamente in presenza di aiuti illegittimi, in quanto non notificati, che siano al tempo stesso incompatibili con il mercato comune, ipotesi che non ricorrerebbe nella specie. La Commissione ricorda che la ricorrente avrebbe potuto in ogni caso esigere, senza che ciò comportasse una limitazione del diritto di ricorso garantito dall'art. 173 del Trattato, la ripetizione dell'aiuto contestato dinanzi ai giudici nazionali richiamandosi alla sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (Racc. pag. I-5505, in prosieguo: la «sentenza *Transformateurs de saumon*»).

81 Il governo francese sostiene inoltre, richiamandosi alle sentenze della Corte Francia/Commissione, citata, e 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Belgio/Commissione* (Racc. pag. I-959), che il potere di disporre la sospensione dell'erogazione degli aiuti non notificati non costituisce per la Commissione altro

che una facoltà che essa non è tenuta ad esercitare sistematicamente nei confronti degli Stati membri che non abbiano provveduto alla notifica. Tale facoltà non dovrebbe essere peraltro utilizzata se non nel caso in cui la Commissione, dopo aver posto lo Stato membro interessato in grado di pronunciarsi, non ritenga l'aiuto compatibile, sotto il profilo sostanziale, con il mercato comune.

- 82 Per quanto attiene alla ripetizione degli aiuti, il governo francese sottolinea che «la Corte non ha riconosciuto alla Commissione il potere di dichiarare illegali degli aiuti per la sola ragione che l'obbligo di comunicare non era stato rispettato e senza dover accertare se l'aiuto sia o meno compatibile con il mercato comune» (v. sentenza *Transformateurs de saumon*, citata, punto 13). L'interveniente ne trae la conclusione che la mancata notificazione non costituisce elemento sufficiente per obbligare la Commissione a procedere alla ripetizione dell'aiuto contestato, tanto più che, nel caso di specie, la Commissione ha ritenuto l'aiuto medesimo compatibile con il mercato comune.

Giudizio del Tribunale

- 83 Si deve ricordare anzitutto che, alla luce della giurisprudenza della Corte, l'efficacia diretta del divieto di dare esecuzione all'aiuto, di cui all'ultima frase del n. 3 dell'art. 93 del Trattato, investe qualsiasi aiuto posto in essere senza preventiva notifica, mentre, in caso di avvenuta notifica, opera i suoi effetti durante la fase preliminare e, qualora la Commissione avvii la procedura in contraddittorio, sino al momento dell'adozione della decisione finale (v. sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, *Lorenz*, Racc. pag. 1471, punto 8, nonché la menzionata sentenza *Transformateurs de saumon*, punto 11). Tuttavia, come rilevato dalla Commissione e dall'interveniente, la detta giurisprudenza non implica che la Commissione sia tenuta ad ingiungere automaticamente allo Stato membro interessato la sospensione del versamento di un aiuto che non sia stato notificato ai sensi del detto articolo. La Corte ha infatti affermato che la Commissione, laddove «rilevi che un aiuto è stato istituito o modificato senza essere stato notificato, (...) dopo aver posto lo Stato membro interessato in condizioni di esprimersi al riguardo, può ingiungergli per mezzo di una decisione provvisoria, nelle more dell'esame dell'aiuto, di sospenderne immediatamente il versamento e di fornirle, nel termine da essa impartito, tutti i documenti, informazioni e dati necessari per esaminare la compatibilità

dell'aiuto col mercato comune» (v. la menzionata sentenza Francia/Commissione, punto 19). La Corte ha quindi riconosciuto alla Commissione il potere di disporre siffatti provvedimenti conservativi nell'ambito dell'esame di un aiuto non notificato, senza peraltro affatto imporle un obbligo del contenuto sostenuto dalla ricorrente.

84 Inoltre, se è pur vero che al punto 22 della menzionata sentenza Francia/Commissione la Corte ha riconosciuto alla Commissione anche il potere di esigere il recupero dell'importo dell'aiuto già erogato, la Corte stessa non le ha peraltro attribuito il potere di dichiarare l'illegittimità degli aiuti sulla base del solo rilievo che l'obbligo di notificazione non sia stato rispettato dallo Stato membro interessato e senza che sia stata esaminata la compatibilità dell'aiuto di cui trattasi con il mercato comune, in particolare con riguardo all'art. 92, n. 3 (v. sentenze Francia/Commissione, Belgio/Commissione e *Transformateurs de saumon*, precedentemente citate). Alla luce di tale giurisprudenza si deve affermare che la Commissione non era tenuta ad esigere la ripetizione dell'importo dell'aiuto già erogato, ancorché concesso dal governo francese in violazione dell'obbligo sancito dall'art. 93, n. 3, del Trattato.

85 Tale affermazione trova conferma nella citata sentenza *Transformateurs de saumon*, in cui la Corte ha precisato che sussiste una differenza fondamentale tra «il ruolo centrale ed esclusivo riservato dagli artt. 92 e 93 del Trattato alla Commissione» e quello spettante ai giudici nazionali. «Mentre la Commissione è chiamata ad esaminare la compatibilità dell'aiuto (...) con il mercato comune, anche nel caso in cui lo Stato membro trascuri il divieto di attuare progetti di aiuto, i giudici nazionali, dal canto loro, non fanno altro che salvaguardare, fino al momento del giudizio finale da parte della Commissione, i diritti delle parti di fronte ad un'eventuale inosservanza, da parte delle autorità statali, del divieto sancito dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato» (v. il punto 14 della menzionata sentenza). La Corte ha rilevato inoltre che, «a meno di pregiudicare l'efficacia diretta dell'art. 93, n. 3, del Trattato e di trascurare gli interessi dei soggetti dell'ordinamento comunitario —

che, come è stato già detto in precedenza, i giudici nazionali sono chiamati a tutelare —, la citata decisione finale della Commissione non può avere l'effetto di sanare gli atti di esecuzione invalidi per il fatto di essere stati adottati violando il divieto sancito in tale articolo. Qualsiasi altra interpretazione condurrebbe a favorire l'inosservanza, da parte dello Stato membro interessato, dell'art. 93, n. 3, ultima frase, e svuoterebbe quest'ultimo della sua efficacia pratica» (v. punto 16).

86 Ne consegue che, contrariamente alla tesi svolta dalla ricorrente, laddove la Commissione non eserciti i propri poteri ingiuntivi al fine di esigere la ripetizione di un aiuto non notificato, l'ultima frase del n. 3 dell'art. 93 del Trattato non viene per questo privata di effetto utile. Atteso che la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta di tale disposizione, gli amministrati possono ottenere la salvaguardia dei propri diritti presso i giudici nazionali. Peraltro, come precisato nella sentenza *Transformateurs de saumon*, precedentemente citata, anche nel caso in cui la decisione finale della Commissione dichiari gli aiuti compatibili con il mercato comune, i giudici nazionali possono essere chiamati a dichiarare l'illegittimità di atti esecutivi emanati dalle autorità statali in violazione della detta disposizione del Trattato.

87 Ciò premesso, il secondo capo del terzo motivo dedotto dalla ricorrente deve essere respinto. Atteso che il Tribunale ha precedentemente accolto il primo capo di tale motivo ed annullato la decisione della Commissione per violazione di norme procedurali, non appare necessario esaminare gli altri motivi dedotti dalla ricorrente a sostegno del ricorso.

Sulle spese

88 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del successivo n. 3, il Tribunale può disporre la ripartizione delle spese qualora le parti soccombano

rispettivamente su uno o più capi. Considerato che la Commissione è rimasta sostanzialmente soccombente, dev'essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, due terzi delle spese sostenute dalla ricorrente. Quest'ultima sosterrà quindi un terzo delle proprie spese.

89 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, la parte interveniente sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione della Commissione 18 maggio 1993 che dichiara compatibili con il mercato comune taluni aiuti (NN 127/92) concessi dal governo francese agli esportatori di libri in lingua francese è annullata nella parte riguardante l'aiuto concesso esclusivamente alla CELF a titolo di compensazione dei maggiori costi derivanti dal disbrigo di piccoli ordinativi di libri in lingua francese provenienti da librerie con sede all'estero.
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 3) La Commissione sopporterà le proprie spese nonché due terzi delle spese sostenute dalla ricorrente.

4) La ricorrente sopporterà un terzo delle proprie spese.

5) La Repubblica francese, interveniente, sopporterà le proprie spese.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 1995.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça