

COMMISSIONE SPECIALE
PER LE POLITICHE COMUNITARIE

VI

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 LUGLIO 1991

(Ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del regolamento della Camera)

**AUDIZIONE DEL PROFESSOR FEDERICO MANCINI, PRESIDENTE DI SEZIONE
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FILIPPO CARIA

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del professor Federico Mancini, presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee:	
Caria Filippo, <i>Presidente</i>	3, 9, 14
Corsi Hubert (gruppo DC)	9, 13
Mancini Federico, <i>Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee</i>	3, 9, 10, 11, 13
Milani Gian Stefano (gruppo PSI)	10, 11
Strumendo Lucio (gruppo comunista-PDS)	12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

**Audizione del professor Federico Mancini,
presidente di sezione della Corte di
giustizia delle Comunità europee.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Federico Mancini, presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee, che desidero ringraziare a nome della Commissione ed anche a titolo personale per aver accolto di buon grado l'invito a partecipare a questa audizione. Giudico la sua presenza di grande utilità, a seguito di un colloquio estremamente interessante avuto a Lussemburgo, per meglio indirizzare i nostri lavori e cercare di superare le difficoltà obiettive che abbiamo sia come Commissione sia nei rapporti con la Comunità economica europea.

FEDERICO MANCINI, *Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee*. Signor presidente, onorevoli componenti la Commissione speciale per le politiche comunitarie, consentitemi innanzitutto di ringraziarvi a nome della Corte di cui sono membro e del suo presidente per il costante e lusinghiero interesse che codesta Commissione porta al nostro lavoro. Dopo la visita che alcuni di voi compirono a Lussemburgo lo scorso 14 marzo, l'odierna audizione costituisce il primo e concreto momento di collaborazione tra i due organi. Mi auguro che tale collaborazione sia feconda di risultati; in particolare, che vi aiuti ad adempiere nel migliore dei modi la vostra funzione primaria, consistente nel controllare la conformità delle norme

interne alle norme comunitarie, ed il ruolo non meno cruciale che vi è affidato in sede di attuazione legislativa del diritto europeo. È evidente, d'altra parte, che la Commissione svolgerà questi compiti con tanto maggiore efficacia in quanto potrà e vorrà tener conto della giurisprudenza prodotta a Lussemburgo.

Il tema sul quale si concentra la vostra attenzione, e cioè la compatibilità comunitaria degli interventi finanziari a favore delle imprese pubbliche, ha posto e pone numerosi problemi nei rapporti tra l'amministrazione italiana e quella di Bruxelles. Si tratta dunque di una materia sensibile, a cui la forte presenza del nostro Stato nell'economia attribuisce un rilievo politico che non è certo fatto per raffreddare il contenzioso fra Italia e Comunità. In questo difficile quadro la Corte sta attualmente decidendo la causa C-261/89, relativa agli aiuti erogati dal gruppo EFIM alle imprese Alumina e Comsal; di essa, tuttavia, tacerò per ragioni che vanno oltre la delicatezza della situazione in cui il procedimento si colloca. Comprenderete infatti che, rispetto alle questioni pendenti davanti alla Corte, chi, come me, esercita funzioni di giudice è tenuto ad un rigoroso riserbo.

Nel contesto della riflessione da voi avviata sono stato invitato a fornire notizie ed elementi utili in ordine a due profili di rilevante e specifico interesse per il nostro paese. Il primo attiene ai problemi posti dalle sentenze che la Corte di giustizia pronunciò lo scorso 21 marzo, respingendo i ricorsi promossi dall'Italia contro la decisione con cui la Commissione comunitaria aveva considerato illegittimi gli aiuti concessi da ENI a Lanerossi e da Finmeccanica ad Alfa Romeo

(cause C-303/88 e C-305/89). Il secondo tema su cui mi avete chiesto di informarvi concerne le procedure relative agli aiuti non notificati, che la Corte ha definito, interpretando l'articolo 93 del trattato CEE, a partire dalla sentenza 14 febbraio 1990, detta Boussac. Come vi è noto, in quella causa ebbi il ruolo di relatore.

Per quanto riguarda le sentenze nelle cause Lanerossi ed Alfa Romeo ho ritenuto opportuno mettere in evidenza due nuclei problematici, che da un lato, si prestano particolarmente ad illustrare il pensiero della Corte e, dall'altro, sono oggetto di una spesso critica attenzione a Roma e dintorni. Alludo, in primo luogo, al criterio dell'investitore privato, che è il parametro di cui si serve la Commissione nella sua veste di autorità di vigilanza per accertare se gli apporti dello Stato abbiano natura di aiuto, ai sensi dell'articolo 92; mi riferisco, in secondo luogo, all'obbligo di recuperare gli aiuti illegittimamente corrisposti.

Il principio secondo cui un apporto statale di mezzi finanziari costituisce aiuto se è disposto in circostanze tali da escludere interventi analoghi da parte di un investitore privato, dovrebbe essere noto ai nostri esperti da quasi vent'anni. Come emerge, infatti, dal suo *Secondo rapporto sulla politica di concorrenza* dell'aprile 1973, la Commissione comunitaria vi ricorse per la prima volta esaminando la legge 22 marzo 1971, n. 184, in tema di interventi dell'IMI e della GEPI. Ma vi è di più. La direttiva del Consiglio 28 aprile 1981 n. 81-363, riguardante gli aiuti alla costruzione navale, dispone all'articolo 1 lettera e) che il concetto di aiuto di cui agli articoli 92 e 93 del Trattato comprende le misure di finanziamento decise dagli Stati membri a favore delle imprese interessate che essi controllano in modo diretto od indiretto e che « non rientrano nel capitale di rischio messo a disposizione secondo la normale prassi delle società in economia di mercato ». Aggiungo che una definizione praticamente identica figura nell'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 7 agosto

1981, n. 2320, emanata dalla Commissione e recante norme in tema di aiuti a favore dell'industria siderurgica.

Ebbene, se rispetto alla direttiva del Consiglio si può solo presumere (i relativi verbali non sono pubblici, ma l'atto non fu oggetto di impugnazione) che il Governo italiano abbia fatto parte della maggioranza qualificata che lo adottò, è del tutto certo che il nostro paese concordò pienamente con la decisione della Commissione. Tale normativa, infatti, fu emanata su parere conforme del Consiglio deliberante all'unanimità.

Ora a me sembra che chi sia stato disattento o magari consenziente a Bruxelles non possa poi recriminare a Roma, almeno se vuole serbare la propria credibilità. Né si dica che il processo decisionale comunitario è precipitoso, che si presta a colpi di mano o che a chiuderlo sono maggioranze dell'ultima ora: al contrario i suoi ritmi appaiono fin troppo lenti e le sue garanzie fin troppo rigide. Il Governo che usi la normale diligenza non ha perciò alcuna difficoltà ad intervenire nel momento opportuno. Nel caso specifico, del resto, è probabile che non si siano avuti né vuoti di attenzione né dissensi inespresi; per quanto mi consta, infatti, subito dopo che la Commissione ebbe comunicato agli Stati membri in un testo del 14 settembre 1984 gli orientamenti a cui si sarebbe attenuta nell'applicare il criterio dell'investitore privato, gli ambienti italiani interessati approfondirono tutti gli aspetti formali e sostanziali di quest'ultimo. Me ne informò cortesemente l'ambasciatore Renato Ruggiero, allora direttore generale degli affari economici alla Farnesina, durante un colloquio che avemmo nel dicembre successivo.

Stupiscono dunque le critiche che, a distanza di tanto tempo, vengono rivolte ad un parametro sicuramente astratto, e perciò da applicare con cautela, ma mai disapprovato e comunque espressivo, sul piano degli aiuti, di due principi fondamentali: quello di uguaglianza e, come si evince dall'articolo 222 del Trattato, quello di neutralità rispetto alla natura giuridica dell'impresa. Se, infatti, non è giusto disconoscere le peculiarità del si-

stema italiano delle partecipazioni statali, — un sistema che ha reso al paese grandi servizi e che meriterebbe di essere meglio conosciuto in Europa, specie nei circoli in cui il liberismo diviene concezione del mondo e quasi religione — non si deve neppure dimenticare che il diritto comunitario in tema di aiuti si applica indistintamente a tutti gli imprenditori, pubblici o privati che siano.

Ma riprendiamo il filo del nostro discorso. Gli orientamenti ai quali accennavo furono applicati dalla Commissione in numerosi casi ed alcune delle relative decisioni vennero impugnate davanti alla Corte. Quest'ultima ha così avuto l'occasione di chiarire il proprio pensiero sul parametro in quanto tale e sulle modalità del suo impiego. Lo ha fatto, peraltro, procedendo a piccoli passi. Qui come in settori finitimi, infatti, la Corte è vincolata dalla specificità del ricorso per l'annullamento degli atti comunitari che — sottolineo questo punto cruciale — le impone di non andare *ultra petita*.

A due riprese — dapprima nel 1986 (sentenze 10 luglio 1986, cause 234/84 e 40/85, Belgio contro Commissione, più note come Meura e Boch, Racc. 1986, pagine 2281 e 2321), poi nel 1990 (sentenze 14 febbraio 1990, Francia contro Commissione, nota come Boussac, Racc. 1990, pagina I-307, e 21 marzo 1990, Belgio contro Commissione, nota come Tube-meuse, Racc. 1990, pagina I-959) — la Corte utilizzò il nostro criterio come la Commissione le aveva chiesto, ma ebbe cura di precisare che i governi ricorrenti non lo avevano contestato. Nel merito, le sentenze del 1986 statuirono che, in circostanze analoghe a quelle della fattispecie, un socio privato, fondandosi sulle prospettive di reddito prevedibile e astraendo da considerazioni di natura sociale o di politica regionale e settoriale, non avrebbe effettuato i conferimenti di cui veniva accusato il Governo belga. Nelle sentenze del 1990, per contro, l'analisi si focalizzò su un aspetto particolare: la possibilità per un'impresa pubblica di recepire fondi rivolgendosi al mercato dei

capitali nei termini in cui avrebbe potuto farlo un'azienda privata. Anche qui il risultato fu sfavorevole agli Stati ricorrenti.

Le pronunce che ho così riassunto lasciavano intravedere una disponibilità della Corte ad affinare le sue motivazioni; perché essa potesse muoversi su tale strada era tuttavia necessario che i governi ricorrenti contestassero esplicitamente il criterio e, in particolare, la sua applicabilità alle imprese pubbliche operanti nel quadro di gruppi integrati. Fu ciò che avvenne nella causa Lanerossi. Il Governo di Roma, ma soprattutto quello di Madrid che scese in campo a sostegno del primo, misero in luce l'estrema rigidità del parametro impiegato dalla Commissione per accertare se il ripianamento delle perdite avesse avuto luogo alle normali condizioni di un'economia di mercato. Occorre infatti — essi rilevarono — tenere distinti l'*investitore* privato, mosso unicamente dall'intento di ottenere un profitto, e l'*imprenditore* privato, soprattutto in quanto si configuri come una compagine polisettoriale. Solo quest'ultimo è comparabile ai grandi enti pubblici economici perché solo le sue decisioni possono essere condizionate, oltre che dalla redditività dell'investimento nel breve periodo, da previsioni a lungo termine e perfino da valutazioni di ordine sociale o regionale.

La sentenza — e non avrebbe potuto essere diversamente — constatò che nella specie il conguaglio delle perdite era avvenuto in circostanze tali da escludere che un'impresa privata, pur avendo le dimensioni di un grande gruppo industriale, avrebbe potuto procedervi (si pensi all'entità del ripianamento ed alla durata del periodo in cui l'ENI continuò a sostenere finanziariamente le aziende della Lanerossi). Ma i giudici accolsero nella sostanza l'argomento che ho riferito e precisarono alcune modalità a cui deve conferarsi l'applicazione dei criteri in esame con formule che non hanno finora suscitato la dovuta attenzione.

Due sono i passaggi ai quali mi riferisco. La Corte ha ammesso anzitutto che « una società madre può (...), per un pe-

riodo limitato, sopportare le perdite di una delle due società controllate allo scopo di consentire la cessazione delle attività di quest'ultima nelle migliori condizioni », aggiungendo che « simili decisioni possono essere motivate non soltanto dalla probabilità di ricavare un profitto materiale indiretto, ma anche da altre considerazioni, quali la salvaguardia dell'immagine del gruppo o il riorientamento della sua attività » (punto 21). In secondo luogo, essa ha osservato che « quando i conferimenti (...) di un investitore pubblico prescindano da qualsiasi prospettiva di redditività, anche a lungo termine, essi vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 92 e la loro compatibilità col mercato comune deve valutarsi unicamente alla luce dei criteri previsti da tale articolo » (punto 22). Si tratta, mi sembra, di affermazioni notevoli e la seconda non meno della prima, se è vero che il suo accento cade sulle parole « qualsiasi » e « a lungo termine ». Esse fanno dunque giustizia della logora tesi secondo cui, nel nostro settore, Lussemburgo si limita ad omologare acriticamente la filosofia liberistica di Bruxelles.

Non è escluso che future pronunce tormino sul criterio dell'investitore privato. Spiace tuttavia rilevare che nella causa Alfa Romeo, trattata — si badi — dopo il ricorso Lanerossi, il Governo italiano non abbia fornito alla Corte ulteriori elementi di informazione e magari prospettato un parametro alternativo per la valutazione dell'investimento. Eppure, ad auspiciarlo erano stati gli stessi giudici quando avevano chiesto alle parti, e perciò anche al nostro Governo, di concentrare le loro argomentazioni sul comportamento di un investitore normale nelle peculiari circostanze della specie, vale a dire di una situazione in cui l'aiuto era stato concesso per agevolare la vendita dell'impresa interessata.

Veniamo ora al secondo aspetto del primo tema su cui mi avete chiesto di riferirvi e cioè al recupero degli aiuti illegittimamente corrisposti. L'ordine relativo, com'è noto, viene impartito dalla Commissione in base ad una sentenza del 12 luglio 1973 (causa 70/72, Commissione

contro Germania, Racc. 1973, pagina 813, punto 13) secondo cui il potere che l'articolo 93, paragrafo 2, attribuisce all'esecutivo comunitario (decidere la modifica o la soppressione dell'aiuto illegittimo) può implicare per lo Stato membro « l'obbligo di chiedere il rimborso di aiuti concessi in spregio al Trattato ».

L'ordine di recupero è quasi sempre contenuto nella decisione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato comune e le competenti autorità nazionali devono eseguirlo entro il termine — di regola di due mesi — che lo accompagna. La decisione è immediatamente esecutiva e la sua impugnazione da parte dello Stato destinatario o dell'impresa che ha ricevuto gli aiuti non ha effetto sospensivo. Il ricorrente, certo, può chiedere alla Corte di sospendere l'atto impugnato mediante una misura cautelare, ma la Corte ha rigidamente circoscritto le situazioni in cui tale istanza è accoglibile. Escluso, infatti, che lo Stato possa invocare i danni che gli verrebbero dal recupero degli aiuti presso le imprese beneficiarie, la sua unica *chance* sta nel provare — e si tratta di una prova quasi diabolica — che l'operazione pregiudicherebbe il complesso della produzione nazionale. Dal canto loro, le imprese devono dimostrare in primo luogo che il danno lamentato consegue ai provvedimenti di recupero effettivamente presi dalle autorità statali e, in secondo luogo, che esse non potrebbero evitarlo ricorrendo contro quelle misure con i mezzi offerti dall'ordinamento interno (ordinanza 17 marzo 1989, causa 303/88 R, Italia contro Commissione, Racc. 1989, p. 801).

Altrettanto severa è la giurisprudenza in tema di deroghe all'obbligo di recupero. La Corte le identifica in due ipotesi: impossibilità assoluta di eseguire il rimborso e il legittimo affidamento dell'impresa interessata. La prima deroga ha scarse prospettive di prendere corpo: non costituiscono infatti impossibilità e non esimono pertanto dall'adempimento dell'obbligo le cattive condizioni finanziarie della società a cui andò l'ausilio poiché lo Stato deve effettuare il recupero anche

a costo di provocarne la liquidazione (sentenza 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione contro Belgio, Racc. 1986, p. 100).

Quanto all'affidamento, esso può essere ingenerato dall'inerzia della Commissione o dal ritardo con cui quest'ultima ha assunto la decisione impugnata. Come vedremo tra breve, tuttavia, la procedura definita nella sentenza Boussac ha reso tali possibilità meno rilevanti di un tempo. In ogni caso, una pronuncia del 20 settembre 1990 (causa C-5/89, Commissione contro Germania, punti 13-15, non ancora pubblicata) stabilisce che, ove l'aiuto sia stato erogato in violazione dell'articolo 93, l'impresa non ha diritto ad alcuna tutela; un operatore diligente — vi si afferma infatti — è normalmente in grado di accertarsi se gli obblighi previsti da tale disposto siano stati adempiuti. Né questo è tutto. Gli strumenti offerti dal diritto nazionale non debbono essere usati in modo da rendere il rimborso praticamente inesigibile; in particolare — statuisce la sentenza ora citata — non è lecito trar partito da una norma che vieti la revoca di un atto amministrativo generatore di diritti, quale può essere appunto la concessione di un aiuto, dopo che sia trascorso un anno dal momento in cui l'autorità competente venne a conoscenza della sua irregolarità (punti 18-19).

Ancora due osservazioni nell'ambito della problematica di cui ci stiamo occupando. La prima è semplice: il provvedimento dello Stato è impugnabile davanti al giudice nazionale e in questa sede l'impresa obbligata al rimborso può eccepire l'invalidità della decisione della Commissione chiedendo al giudice di rivolgersi a Lussemburgo *ex* articolo 177 del Trattato perché la Corte si pronunci al riguardo. Più complesso (e più delicato) è il secondo rilievo, che ci riporta sul terreno dei casi Lanerossi ed Alfa Romeo. Qualche lettore frettoloso delle due sentenze ha avuto l'impressione di una loro contraddittorietà proprio per quanto riguarda l'obbligo di recupero. Nella prima, infatti, si dispone che a rimborsare gli aiuti siano i soggetti che effettivamente

ne fruirono, cioè i privati acquirenti delle quattro aziende Lanerossi. Nell'altra, per contro, si afferma che il recupero va effettuato presso Finmeccanica, vuoi quale responsabile dei debiti contratti dall'Alfa ed eccedenti il passivo assunto dalla FIAT, vuoi quale beneficiaria degli utili derivanti dalla vendita dell'impresa milanese.

Ma la discrasia così imputata ai giudici di Lussemburgo (che, sia detto per inciso, erano perfettamente consapevoli del problema) non esiste. Discrasia v'è piuttosto nelle decisioni della Commissione, che la Corte non ha potuto censurare rispetto a questo specifico profilo perché da parte italiana esso non fu in alcun modo contestato. Di più non vorrei dire per motivi facili a comprendere. Aggiungo che sulla questione la Corte potrebbe essere chiamata a pronunciarsi nuovamente nel quadro di due possibili scenari: un ricorso introdotto dalla Commissione per far dichiarare l'inottemperanza del nostro Governo all'ordine di recupero o una causa pregiudiziale — ho appena evocato tale eventualità — che si innesti, per esempio, sul procedimento promosso da Finmeccanica dinanzi al TAR Lazio.

Passo infine ad esaminare le nuove procedure relative agli aiuti non notificati che la Corte ha elaborato a partire dalla sentenza Boussac.

Come tutti sanno, l'articolo 93 del Trattato affida alla Commissione un potere di controllo preventivo sulla compatibilità comunitaria degli aiuti pubblici e, per consentirle di esercitarlo con la dovuta efficacia, impone agli Stati due obblighi procedurali. Il primo, di natura positiva, ha per oggetto la notifica dei progetti di aiuti nuovi o intesi a modificare misure preesistenti; il secondo ha carattere negativo e consiste nell'astenersi dal dare esecuzione agli interventi progettati fino a quando la Commissione non ne abbia accertato la legittimità. Ebbene, un'esperienza ormai trentacinquennale dimostra che il controllo voluto dal Trattato è spesso eluso dagli Stati membri, i quali pongono la Commissione dinanzi al

fatto compiuto erogando ausili non previamente notificati o notificandoli, ma procedendo alla loro corresponsione prima che l'organo di vigilanza li abbia approvati.

Di fronte a questa situazione, che vede i suoi poteri palesemente vanificati, la Commissione è corsa ai ripari cercando di attribuirsi uno strumento atto a scoraggiare gli Stati membri dal disattendere i loro doveri. Esso consiste nel potere di accertare l'illegittimità intrinseca dell'aiuto concesso in violazione dell'obbligo di notifica. La tesi potrebbe riassumersi nei seguenti termini: una volta constatato che un intervento da ritenersi aiuto ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, è stato posto in essere disattendendo quell'obbligo, l'organo di vigilanza dovrebbe poterlo dichiarare illegittimo ed ordinarne il recupero senza — ecco il punto — esaminare la sua compatibilità con il mercato comune, cioè senza chiedersi se gli siano applicabili le deroghe previste dallo stesso articolo 92. A fondare questo potere sarebbe poi la natura insanabile del vizio che inficia l'aiuto non notificato; la notifica è infatti pretesa da una norma — appunto il paragrafo 3 dell'articolo 93 — che la Corte considera da sempre come di ordine pubblico e di efficacia diretta (sentenza Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64, Racc. 1964, p. 1129).

La sentenza Bousac ha respinto sia la tesi della Commissione, censurandone gli eccessi (come considerare subito illegittimo un aiuto viziato, sì, da irregolarità formali, ma forse compatibile col mercato comune?), sia le contrarie opinioni dei governi ricorrenti, che priverebbero l'articolo 93, paragrafo 3, di qualsiasi effetto, con la conseguenza di porre sullo stesso piano gli Stati che rispettano gli obblighi del Trattato e quelli che li violano. I giudici hanno però messo a punto un congegno che permette alla Commissione di esercitare in tempo utile il controllo di cui la notifica costituisce un presupposto indeclinabile. Il sistema da loro delineato attribuisce alla Commissione il potere di rivolgere allo Stato membro, dopo avergli

fornito l'occasione di spiegarsi, una duplice ingiunzione: da un canto, sospendere immediatamente l'erogazione dell'aiuto non notificato o notificato, ma corrisposto *ante tempus*, dall'altro, comunicare le informazioni necessarie ai fini del giudizio di compatibilità.

Si prospettano, a questo punto, tre ipotesi. La prima, fisiologica, è che lo Stato esegua l'ordine della Commissione, e in tal caso l'autorità di vigilanza è tenuta ad esperire il giudizio di cui ho detto secondo la procedura normale. Le altre due possibilità sono patologiche. Se lo Stato omette di fornire le informazioni richiestegli, la Commissione ha il potere di chiudere la procedura e di decidere sulla compatibilità dell'aiuto in base ai soli dati di cui dispone (presumo che, in un'ipotesi del genere, la Corte riterrà sufficiente anche una motivazione stringata). Se poi lo Stato non ottempera all'ordine di sospendere il versamento dell'aiuto, la Commissione può subito adire la Corte per farle constatare l'inosservanza del divieto di esecuzione. Una semplice ingiunzione viene così ad essere assistita dal rimedio giurisdizionale che l'articolo 93, paragrafo 2, secondo comma, riserva alla decisione definitiva con cui si dichiara l'atto incompatibile; e la cosa non è di poco conto se si considera che, rispetto alla normale procedura d'infrazione ex articolo 169, il sistema dell'articolo 93, paragrafo 2, è caratterizzato dall'assenza di formalità importanti quali sono la messa in mora dello Stato inadempiente e l'emissione di un parere motivato.

La pronuncia Bousac, d'altra parte, non sembra rinnegare il principio secondo cui l'articolo 93, paragrafo 3, ha efficacia diretta e, come tale, attribuisce ai privati un diritto invocabile dinanzi al giudice nazionale. L'imprenditore che si ritenga leso dall'attribuzione ad un concorrente di aiuti non notificati o erogati prima del nulla-osta di Bruxelles potrà dunque chiedere a questo giudice la loro sospensione e persino il loro annullamento. Sul punto, e in particolare sulla sorte dell'aiuto corrisposto prematuramente, ma poi riconosciuto compatibile,

ci ha del resto rivolto una domanda pregiudiziale un organo tradizionalmente restio ad interrogare la Corte, qual è il Consiglio di Stato francese. Gli risponderemo, credo, entro la fine dell'anno.

Per terminare osserverò che in Boussac la Corte ha, come il pretore romano, indubbiamente creato diritto. Sta di fatto, tuttavia, che a tale intervento essa è stata obbligata dall'inazione del Consiglio a cui pure l'articolo 94 chiede di precisare e di arricchire mediante regolamento le scarse norme degli articoli 92 e 93. E non si dica — qualche accusa del genere si è udita — che i giudici di Lussemburgo, più che da pretori romani, hanno agito da pretori d'assalto, istituendo una procedura squilibrata, a tutto danno degli Stati membri e a tutto vantaggio della Commissione. La verità è che se la Commissione può essere paragonata a Cesare, Boussac ha dato a Cesare quel ch'è di Cesare; ma ha anche rigettato le sue pretese più radicali e ne ha disciplinato l'azione articolandola secondo modelli che le impongono un massimo di trasparenza.

Di più e di meglio, sulla stessa linea, potrà ottenersi solo richiamando il legislatore comunitario all'esercizio delle facoltà che gli conferisce l'articolo 94; e in tale direzione si è mosso alcuni mesi or sono l'allora titolare del Ministero dell'industria.

Quell'iniziativa avrebbe sicuramente meritato un esame più attento da parte del Consiglio e, se non altro, una ripulsa meno secca da parte della Commissione. Ma per conseguire risultati positivi sarebbe stata forse necessaria un'opera più approfondita di persuasione nei confronti dei nostri *partner* e — questo un giudice può dire con conoscenza di causa — una minore insistenza sull'opportunità di ridurre il potere discrezionale di cui oggi è investita la Commissione. Non dimentichiamo, infatti, che alla Commissione — e solo alla Commissione — il Trattato riconosce il potere di proporre nuove norme in materia di aiuti e che, per indurla a farne uso, non servono sfide o intimidazioni lanciate da un governo isolato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il presidente Mancini, do la parola ai colleghi deputati e ai rappresentanti dell'IRI che intendano intervenire sulla relazione che ha svolto.

HUBERT CORSI. Voglio ringraziare il presidente Mancini non soltanto per aver partecipato a questa audizione (credo che dopo tanti anni sia questa la prima volta che è ospite della nostra Commissione), ma anche per la chiarezza esemplare con la quale ci ha esposto le sue tesi ed il suo pensiero su un argomento così delicato e difficile su cui siamo tutti particolarmente sensibili.

Abbiamo apprezzato molti punti della sua relazione, professor Mancini, e le siamo grati che la consegni agli atti della Commissione, perché una lettura più attenta ed approfondita ci consentirà di apprezzare meglio non poche finezze che a me è sembrato di percepire in alcuni passaggi.

Stando a quanto lei ci ha detto, a prescindere dal fatto che probabilmente il Governo italiano avrebbe potuto difendersi meglio in ordine al caso della Finmeccanica, vorrei la sua opinione in merito a quanto sostiene Sir Brittan, il quale ritiene di non dover utilizzare una nuova direttiva, ma di avvalersi della direttiva sulla trasparenza; è dunque in base a quest'ultima che egli intende chiedere, ogni qual volta vi siano programmi in misura preventiva, una serie di obblighi che senz'altro saranno rigorosamente contestati da parte delle nostre aziende a partecipazione statale. A me è sembrato, da quello che lei ci ha detto, che difficilmente ciò potrebbe essere possibile, ma potrei aver capito male.

FEDERICO MANCINI, *Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee*. Ritengo che se la Commissione andasse oltre i limiti della direttiva sulla trasparenza, che in una sentenza del 1982 la Corte considerò legittima, i soggetti danneggiati da quest'azione potrebbero reagire dinanzi alla Corte. Su ciò, anzi, non vi sono dubbi.

Altro sul punto non credo di poter dire. O forse potrei aggiungere che in una materia affine, quella dei poteri di controllo sull'attività degli Stati rispetto alle imprese pubbliche di telecomunicazioni, una sentenza dello scorso marzo ha censurato alcune norme di una direttiva adottata dalla Commissione sulla base dell'articolo 90, riscontrandovi un profilo d'incompetenza.

GIAN STEFANO MILANI. Anzitutto, desidero anch'io ringraziare il presidente Mancini per la chiarezza con la quale ci ha illustrato una materia per noi del tutto nuova. Lascerei da parte le questioni che riguardano la formazione di un diritto, per così dire, « pretorio », che costituisce l'ambito in divenire di una materia basata, tra l'altro, sulle norme di un trattato che si configurano di per sé come generiche e ambigue.

In tal senso, ho colto la difficoltà di una giurisprudenza in via di formazione, difficoltà che discende anche dalla predisposizione e dall'affermazione di norme relative ad una sovranità sovrastatale.

Tralascerei pertanto — lo ribadisco — tali questioni, come quelle che si potrebbero definire filosofiche, inerenti ai principi attraverso cui la Comunità e gli stati membri considerano il problema degli aiuti alle imprese, che rappresenta una causa di conflitti nella formazione del diritto e della giurisprudenza cui ho fatto riferimento.

Si tratta, comunque, di questioni che sono state evidenziate in maniera massiccia dal professor Mancini, che ringrazio per la sua esposizione. Desidero, tuttavia, rivolgere allo stesso professor Mancini una domanda che forse potrà apparirgli molto banale. Mi riferisco al fatto che vi è una grande contraddizione nel comportamento della Commissione e del commissario Brittan in ordine al fatto che la stessa Commissione ammette che in un sistema industriale come il nostro (mi riferisco naturalmente non a quello italiano ma a quello dell'Europa comunitaria) si possano ammettere condizioni, per così dire, di « calamità industriale »,

ossia di crisi gravissima. Due casi emblematici in tal senso sono quelli della siderurgia e della cantieristica.

Tale situazione riguarda naturalmente alcuni Stati piuttosto che altri e sulla base di essa vengono introdotte determinate eccezioni.

In tale contesto, mi domando come sia possibile conciliare questa sottolineatura (che mi sembra di proporzioni notevoli) con la definizione di norme come quelle, a noi ben note, che figurano nella relazione del presidente Nobili e che riguardano gli aiuti alle imprese di Stato i quali altererebbero il normale andamento del mercato. Mi riferisco, in sostanza, alla differenza tra il comportamento di un'azienda privata in condizioni normali di mercato (ammesso che sia possibile definirle) ed il comportamento anomalo di un'impresa che riceve aiuti dallo Stato.

Vorrei sapere, in conclusione, come sia possibile definire in un sistema di questo genere un diritto che segue una sorta di doppio binario.

FEDERICO MANCINI, *Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee*. La ringrazio onorevole Milani, per avermi rivolto una domanda molto importante alla quale vorrei rispondere nella maniera più esplicita ed ampia possibile.

Le sono riconoscente in primo luogo per le sue osservazioni iniziali che sono lusinghiere non tanto per la mia persona quanto per la giurisprudenza della Corte di cui mi onoro di far parte.

Certamente stiamo costruendo un diritto in via « pretoria ». Tuttavia non si può dimenticare che l'ordinamento comunitario sta attraversando ancora una fase, per così dire, adolescenziale: esso, infatti, presenta numerose lacune e discontinuità. Soprattutto nella lunga fase che a me piace definire di « stagnazione brezneviana » della Comunità (alludo alla seconda metà degli anni sessanta e all'intero decennio successivo), il legislatore di Bruxelles non ha fatto il proprio dovere neppure in modo, per così dire, « auroreale ». Vi sono infatti nel trattato molte

norme scarse e ambigue, che richiederebbero interventi di carattere attuativo, finora mancati. In una situazione di questo genere è inevitabile che una Corte suprema faccia dell'attivismo giudiziario. Un organo giurisdizionale come il nostro, in altri termini, non potrebbe adottare un atteggiamento di *self restraint*, ossia di autodisciplina. Sono lieto, dunque, che l'onorevole Milani abbia così bene compreso il metodo a cui si attiene la nostra azione.

Nella seconda parte del suo intervento, l'onorevole Milani si è riferito all'atteggiamento generale della Commissione nei confronti del problema degli aiuti, per poi constatare la contraddizione su cui si è soffermato verso la fine.

A tale proposito, non vi è dubbio che soprattutto gli ultimi due commissari alla concorrenza (mi riferisco a Brittan e all'irlandese Sutherland) siano stati rappresentanti di quella filosofia liberistica che negli ultimi anni ha conosciuto in Europa una nuova giovinezza. È certo, altresì, che i due commissari abbiano portato all'interno della Commissione la loro ideologia. Tuttavia, ho cercato di porre in rilievo come la Corte non abbia mai accolto tale ideologia, ma abbia sempre cercato, nei limiti dei suoi poteri, di mediare tra le domande provenienti da Bruxelles e i problemi, gli interessi, le realtà di cui sono portatori gli Stati e le imprese.

Per quanto concerne, in particolare, la contraddizione alla quale si è riferito l'onorevole Milani, la Commissione ammette che vi siano, non solo in Italia ma in tutta l'area comunitaria, imprese in condizioni « calamitose » (lo stesso onorevole Milani ha parlato di una situazione di « calamità industriale »). Tuttavia, prima ancora che la Commissione, a contemplare questa situazione è il trattato. In effetti, tra le deroghe stabilite all'articolo 92 (per cui gli aiuti possono essere considerati compatibili con il mercato comune) è prevista anche l'ipotesi degli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività. Queste ultime, comunque, non coincidono con la situazione delle

aziende in crisi, perché si tratta di due concetti diversi. Mi sembra, tuttavia, che l'onorevole Milani facesse riferimento alla prima categoria di imprese.

La contraddizione segnalata dall'onorevole Milani riguarda il riconoscimento di questa realtà e le norme a cui avrebbe alluso il presidente Nobili. Vorrei fare a questo punto una precisazione che consentirà, forse, di sdrammatizzare tale antinomia. Il documento di cui il presidente Nobili probabilmente si è occupato non è un atto normativo e, comunque, non lo è ancora. Si tratta di un progetto di comunicazione (per ora neppure pubblicato) che la Commissione ha inviato agli Stati membri e sul quale è in corso una approfondita discussione. Pertanto non possiamo parlare di norme, ma di indirizzi, di orientamenti enunciati dalla Commissione che non hanno carattere definitivo e rispetto ai quali gli Stati potranno far valere le proprie ragioni.

GIAN STEFANO MILANI. Considera il progetto Brittan contraddittorio, oppure no ?

FEDERICO MANCINI, *Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee*. Lo considero in larga misura frutto della visione economica che ispira le iniziative di un settore della Commissione. Si tratta, d'altra parte, di uno dei poli della dialettica che si viene svolgendo nelle *coulisses* dei palazzi Berlaymont e Cherlemagne, le sedi della Commissione e, rispettivamente, del Consiglio.

Vi è un altro aspetto del problema su cui ho cercato di soffermarmi al termine della relazione con riferimento all'iniziativa dell'allora titolare del Ministero dell'industria e con un esplicito richiamo all'articolo 94 del Trattato. Mi sono sempre chiesto perché gli Stati membri, almeno quelli maggiormente interessati alla problematica a cui ha accennato l'onorevole Milani, non abbiamo cercato di persuadere il Consiglio a chiedere alla Commissione, come prevede l'articolo 152 di far loro una proposta fondata sull'articolo 94.

Se la Commissione non presentasse la proposta richiestale essa potrebbe trovarsi nella situazione prevista dall'articolo 175 del Trattato che autorizza il Consiglio e gli Stati membri a far sanzionare la sua inerzia dalla Corte. Uso il condizionale perché l'ipotesi così prospettata presenta aspetti giuridico-politici molto complessi e comunque tali da non poter esser approfonditi in questa sede.

Certo, il meccanismo dell'articolo 152 deve essere attivato da una maggioranza degli Stati membri. Andare all'assalto da soli non serve, specie quando si hanno peccati da farsi perdonare. Alludo, soprattutto, alle nostre infrazioni comunitarie. L'ultimo rapporto della Commissione sul completamento del mercato interno dimostra che, nonostante gli sforzi compiuti dal nostro paese con la legge La Pergola e la legge comunitaria per il 1990, siamo ancora lo Stato che ha trasposto il minor numero di direttive « mercato unico » e che non ne ha trasposte il maggior numero: nella prima classifica siamo all'ultimo posto e nella seconda al primo. Tutto ciò ha un peso quando il nostro Governo vuole farsi ascoltare.

LUCIO STRUMENDO. Credo che i colleghi che, come me, hanno partecipato alla missione della Commissione a Lussemburgo e avevano avuto modo di incontrarla, non avessero dubbi sul fatto che questo incontro di approfondimento su una questione specifica avrebbe rappresentato una pregevole ed importante occasione in grado di consentirci di comprendere maggiormente il complesso sistema dei rapporti che intercorrono tra uno Stato membro della Comunità Europea e la Commissione.

Mi unisco all'apprezzamento già manifestato dai colleghi che mi hanno preceduto e ringrazio il presidente Mancini per la precisa e raffinata relazione che ha svolto su un problema delicato che sta a cuore al paese e alla nostra Commissione e rispetto al quale fino ad ora avevamo registrato posizioni comprensibili e giustificate ma unilaterali. Penso all'affermazione da lei definita di filosofia o di ideo-

logia liberistica dell'attuale responsabile della Commissione sir Brittan, ma anche ad una altrettanto unilaterale affermazione, radicata sulle ragioni della specificità del sistema industriale del nostro paese e delle partecipazioni statali, fatta dal presidente Nobili nella sua relazione.

A mio avviso, ci troviamo nelle condizioni di apprezzare l'esposizione del punto di vista di un osservatorio privilegiato di valutazione e di giudizio interviene quando il conflitto si è già determinato, ma mi pare che per una giurisprudenza in fase « adolescenziale » come veniva da lei formulata, tale punto di osservazione debba essere attentamente valutato dai singoli Governi se intendono tener conto adeguatamente del grado di impatto che ha, ha avuto e avrà nel futuro l'insieme delle politiche comunitarie e gli equilibri che si determinano ai fini della loro determinazione nei singoli paesi.

Ho voluto fare questa premessa prima di rivolgerle una domanda. Mi pare che nella sua dotta e precisa relazione abbia usato in qualche modo, per così dire, il fioretto. Alcune intuizioni mi sembrano percepibili; mi permetto, anzi, di ardire un'interpretazione del suo pensiero, suffragata peraltro dalle sue ultime considerazioni sui ritardi e sulle inadempienze persistenti nel nostro paese. Mi è sembrato di capire che a suo parere, anziché denunciare le rigidità o il fastidio derivante da una certa impostazione della politica della Commissione, sia molto meglio armarsi per coltivare le proprie specifiche posizioni come stato nazionale, argomentandole, preparandole ed istruendole nelle sedi e nei modi opportuni. Nelle sue parole cioè, mi è parso di cogliere un messaggio (forse anche un consiglio, considerato che lei è un autorevole rappresentante del nostro paese nella Corte di giustizia di Lussemburgo), rivolto al Governo ed alle autorità, affinché siano più avvertite e preparate nel far sentire le ragioni specifiche di un paese che può dare un contributo al processo di integrazione europea.

Se la mia interpretazione del suo pensiero è corretta e se questa è la sensazione che si ricava iniziando ad occuparci di questioni comunitarie, posto che lei possa legittimamente rispondere spogliandosi della sua veste di giudice, vorrei chiederle quali sono le forme di azione, di intervento e di iniziativa che il nostro paese dovrebbe assumere e se esse debbano essere messe in atto solo dal ministro dell'industria (come è già avvenuto) o anche da altri soggetti.

Abbiamo appena ascoltato il presidente dell'IRI. Il sistema industriale italiano, pubblico e privato, è sufficientemente presente nella dinamica delle decisioni comunitarie e, soprattutto, lo è in modo adeguatamente coordinato dalle autorità politiche istituzionali?

In sostanza, non vorrei che si ponesse un eccessivo affidamento sulla capacità di risoluzione dei conflitti da parte della Corte di giustizia, quando si sarebbe potuto provvedere con un'azione concertata delle rappresentanze dei governi nelle sedi opportune.

HUBERT CORSI. Credo che l'accento all'iniziativa del ministro Battaglia meriti di essere approfondito. Desidero leggere alcuni passi della lettera che *sir* Brittan ha inviato in risposta al ministro, perché ritengo molto utile confrontarli con la posizione del professor Mancini:

« Il trattato ha deliberatamente stabilito una netta separazione di poteri tra la Commissione ed il Consiglio in materia di aiuti di Stato; non condividerei pertanto la sua opinione secondo la quale gli autori del Trattato hanno previsto l'articolo 94 per assegnare poteri decisionali agli stati membri nella formulazione di criteri e di principi per la valutazione degli aiuti. L'articolo 94 nella sua enunciazione letterale si riferisce esclusivamente ai regolamenti di applicazione, in quanto l'articolo 92 e l'articolo 93 contengono già una serie completa di regole materiali e procedurali. I regolamenti di applicazione possono solo integrare o spe-

cificare le norme prescritte dal Trattato e non possono modificarle. Un regolamento del Consiglio basato sull'articolo 94 non potrebbe limitare il campo di applicazione dell'articolo 92 né la competenza della Commissione quale definita dall'articolo 93 ».

Poiché mi pare che lei non sia di questa opinione, anche in preparazione dell'incontro che avremo domani con il ministro Bodrato, vorrei approfondire l'argomento.

FEDERICO MANCINI, *Presidente di sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee*. Il documento Brittan meriterebbe un'analisi più approfondita di quanto sia possibile fare qui. « A caldo », direi che esso si fonda su una lettura « politica » e perciò non neutra dell'articolo 94. Ho cioè l'impressione che l'articolo 94 conferisca al Consiglio poteri più ampi di quanto sembri a Brittan. *Sir* Leon, del resto, è l'uomo di una istituzione, ne rappresenta gli interessi. È ovvio che la Commissione non abbia interesse a vedere attuato un articolo inteso a colmare gli interstizi e le discontinuità così largamente presenti nelle disposizioni degli articoli 92 e 93.

D'altra parte, non ci si deve dimenticare che l'articolo 94 fa parte di un Trattato la cui ispirazione liberistica è fuori questione. Anche le norme del titolo dedicato alla politica sociale furono concepite in funzione di una più sana e più aperta concorrenza. Lo stesso articolo 119 che garantisce alle lavoratrici la parità di retribuzione con i lavoratori, mira soprattutto ad impedire che le imprese operanti negli Stati i cui ordinamenti consentono che le donne siano retribuite in misura inferiore siano avvantaggiate nei confronti delle aziende concorrenti che agiscono in Stati rispettosi del principio di eguaglianza fra i sessi.

Vorrei ora rispondere ai quesiti posti dall'onorevole Strumendo al quale, peraltro, devo ricordare che nella mia funzione di giudice comunitario non posso dare consigli.

Qualunque iniziativa diretta ad attuare l'articolo 94 non può essere assunta che dai governi. In questo senso l'intervento dell'onorevole Battaglia ebbe luogo nella sede appropriata, il Consiglio, cioè la tavola rotonda attorno alla quale si riuniscono gli Stati. Non vi è dubbio, tuttavia, che le imprese pubbliche e le imprese private possano agire allo stesso fine attraverso le loro *lobbies* (che — ci siamo tutti ormai liberati da questi vecchi *idola* — non è una brutta parola).

A tale riguardo, l'onorevole Strumendo mi ha chiesto in quale misura tali aziende siano presenti a Bruxelles e quanto coordinata sia la loro azione. Temo che la mia risposta non lo tranquillizzerà. Le imprese private sono certo più attive di quelle pubbliche; inoltre il coordinamento di queste ultime lascia a desiderare. Qualche antenna — per usare il gergo comunitario — esiste, ma sicuramente non opera con l'energia e l'efficacia che sarebbero auspicabili. Sappiamo, del resto, che il referente naturale delle imprese pubbliche è il Ministero delle

partecipazioni statali. Ebbene, non mi risulta che tra i funzionari distaccati alla nostra Rappresentanza permanente vi sia un solo uomo in via Sallustiana. Devo però dire che io vivo a Lussemburgo, piccola città da racconti di fate, e so poco di quanto accade nella grande capitale comunitaria in cui si assumono le decisioni politiche più importanti.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il presidente Mancini per la sua collaborazione.

La seduta termina alle 18,5.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 9 luglio 1991.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO