CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 21 SETTEMBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Ad introduzione delle presenti conclusioni, è necessario, a mio avviso, ricordare gli «antefatti» del procedimento, giacché la cronologia assume, nella fattispecie, un'importanza decisiva.

1°) Il 27 maggio 1970, il Governo belga, attraverso il canale della sua rappresentanza permanente presso le Comunità europee, segnalava alla Commissione che la Société nationale des chemins de fer belges intendeva presentare allo Stato concedente una domanda di compensazione finanziaria in ragione dello svantaggio economico ch'essa subiva, stando alle sue parole, a causa dell'applicazione delle tariffe dirette internazionali per il trasporto per ferrovia delle merci contemplate dal trattato CECA.

La Società valutava tale svantaggio, per il 1971 — in base ai principi di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento 26 giugno 1969, n. 1191, adottato in forza degli artt. 75 e 94 del Trattato di Roma e relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile — in 500 milioni di franchi belgi.

Le tariffe internazionali di cui trattasi venivano poste in vigore in forza dell'Accordo 21 marzo 1955, stipulato tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, riuniti in seno al Consiglio, ulteriormente modificato da tre accordi integrativi 1° maggio 1956, 1° maggio 1959 e 1° marzo 1974. Esso si basava sull'art. 70 del trattato di Parigi e sul § 10 della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie, allegata a detto trattato.

Il Governo belga fondava laconicamente la sua domanda sul regolamento del Consiglio n. 1191/69. In realtà bisogna intendere ch'esso adduceva la natura «di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico» ai sensi di tale regolamento, implicito, a suo avviso, nell'applicazione di dette tariffe ferroviarie internazionali CECA.

Prevedendo che domande del genere sarebbero state del pari proposte da altri Stati membri, il Governo belga sollecitava la Commissione a consultare detti Stati «affinché in proposito venisse adottato un atteggiamento identico nei sei paesi».

Il 10 agosto 1970 si teneva in Bruxelles una riunione di un gruppo di esperti governativi. In tale occasione, veniva più precisamente esaminato il problema del se l'applicazione delle tariffe dirette internazionali CECA costituisse un obbligo di servizio pubblico e, più particolarmente, un obbligo *tariffario* ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69 e se, nell'affermativa, un obbligo del genere comportasse svantaggi economici ai sensi dell'art. 5, n. 2, dello stesso regolamento.

Poiché le posizioni adottate dalle diverse delegazioni nazionali nel corso di tale riunione presentavano notevoli divergenze, si conveniva di rinviare la discussione del problema ad un'ulteriore riunione da tenersi prima della fine del 1970.

Il seguito può essere ricostruito attraverso lo scambio di corrispondenza tra il direttore generale dei trasporti della Commissione e la rappresentanza permanente belga.

1 — Traduzione dal francese.

Furono gli uffici della Commissione che procedettero alla disamina della questione ed il suindicato direttore, in data 2 luglio 1973, comunicava a detta rappresentanza permanente che «le disposizioni comunitarie ed intergovernative non comportano ... l'obbligo di applicare prezzi fissati mediante l'imposizione di provvedimenti tariffari particolari, ch'esse non impongono quindi un obbligo tariffario ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69, che possa dar luogo a compensazione a norma di detto regolamento».

Dopo aver accertato che, in forza dello stesso regolamento, il Governo belga aveva corrisposto alla SNCB compensazioni pari a 410 milioni di franchi belgi nel 1971 e pari a 520 milioni nel 1972, la Commissione, con atto firmato dal direttore generale dei trasporti, chiedeva al Governo belga di «comunicarle tutte le precisazioni necessarie sui motivi che l'avevano indotto a corrispondere le suddette compensazioni».

A questo punto subentra il Consiglio: l'11 ottobre 1973, la delegazione olandese presso detta istituzione chiedeva che si procedesse alla revisione dell'Accordo 21 marzo 1955 al fine di aggiornarlo tenendo conto dell'allargamento della Comunità.

Prendendo atto di tale domanda, il Consiglio, nella riunione del 22 novembre 1973, incaricava il Comitato dei rappresentanti permanenti di esaminarla.

Il 7 dicembre 1973, la rappresentanza permanente belga, in risposta alla domanda della Commissione del 2 luglio precedente, le comunicava che nella tabella degli importi corrisposti alla SNCB nell'ambito della normalizzazione dei conti, tabella adottata in via definitiva per quanto riguarda l'esercizio 1971 ed in via di previsione per gli esercizi 1972-1973, figuravano le compensazioni per le tariffe CECA a titolo di *aiuti* attribuiti in forza del regolamento del Consiglio 4 giugno 1970, n. 1107, adottato in base agli artt. 75, 77 e 94 del Trattato, regolamento relativo agli aiuti corrisposti nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

«Questa decisione — scriveva la rappresentanza permanente — le appar*iva* conforme al punto di vista della Commissione in materia». Di conseguenza il Governo belga aveva deciso per il 1971, ed aveva in progetto per gli esercizi finanziari 1972-1973, di sostituire le compensazioni corrisposte a norma del regolamento n. 1191/69 con un aiuto equivalente contemplato dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70.

Tale disposizione recita:

«Gli Stati membri ... impongono servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico comportanti la concessione di aiuti ai sensi dell'art. 77 del Trattato soltanto nei casi ed alle condizioni seguenti:

...

2) in materia di rimborso di servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico:

fino all'entrata in vigore delle regolamentazioni comunitarie ad essi relative: quando i versamenti sono effettuati ad imprese di trasporto per ferrovia ... per compensare gli obblighi di servizio pubblico loro imposti dallo Stato o dagli enti pubblici e concernenti:

— ... obblighi tariffari non considerati dall'art. 2, paragrafo 5, del regolamento (CEE) n. 1191/69 ...»

Previa disamina di questo nuovo provvedimento da parte dei suoi uffici, in collaborazione tanto con gli esperti belgi quanto col Comitato consultivo per gli aiuti in materia di trasporti, creato dal summenzionato regolamento n. 1107/70, la Commissione, in data 24 giugno 1974, con atto firmato dal direttore generale, comunicava alla rappresentanza permanente, che «non *poteva* ritenersi compatibile col mercato comune, a norma dell'art. 3, n. 2, del rego-

lamento n. 1107/70, l'aiuto avente lo scopo di far fronte agli stessi oneri», cioè gli oneri risultanti da un asserito obbligo tariffario imposto ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69.

In subordine, la Commissione osservava che, «comunque, un aiuto corrisposto a norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70 *doveva* ... esserle comunicato giusta l'art. 93, n. 3, del Trattato CEE».

È in tale data che per la prima volta si fa menzione di questa disposizione del Trattato.

In conclusione, la Commissione sollecitava il Governo belga a renderle noto, se possibile prima della fine del luglio 1974, il suo punto di vista in proposito e le disposizioni ch'esso intendeva adottare onde sanare tale situazione.

Il 29 novembre 1974, cioè pressappoco sei mesi più tardi, la rappresentanza permanente belga, in risposta alla lettera del 24 giugno precedente, comunicava al direttore generale che «si *poteva*, in effetti, concludere che non ricorr*evano* tutte le condizioni per l'applicazione "alla lettera" del regolamento n. 1191/69» e che «questo punto di vista *era* stato ammesso dal Belgio»; che, per contro, essa riteneva «trattarsi» proprio di un obbligo di servizio pubblico di natura tariffaria, ma non di un obbligo tariffario di cui al regolamento n. 1191/69, il che giustifica*va* l'applicazione dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70». Insomma, pur se il Governo belga aveva cessato del tutto di corrispondere la compensazione in forza del primo di detti regolamenti, esso continuava a corrisponderla in forza della summenzionata disposizione del secondo.

A sostegno della sua tesi, la rappresentanza permanente di cui sopra richiamava la sentenza del Consiglio di Stato francese 22 dicembre 1961, *SNCF/Ministère des Travaux publics, des Transports et du Tourisme,* osservava che l'Accordo 21 marzo 1955 «andava al di là di quanto stabilito dall'art. 70 del Trattato» e soggiungeva che a termini dell'art. 17 dell'Accordo gli Stati membri avevano la facoltà di procedere alla revisione dell'Accordo stesso.

Quanto all'appunto della Commissione, secondo cui l'intenzione di corrispondere un aiuto dev'esserle previamente comunicata, giusta l'art. 93, n. 3, del Trattato, il rappresentante affermava che la formalità di cui trattasi era stata adempiuta con lettera 21 gennaio 1974, n. 28.103/G.12.123 (cito testualmente) «che vi è stata spedita dal mio predecessore; in tale lettera si faceva menzione, tra l'altro, per l'anno 1974, dell'aiuto, ai sensi del regolamento 4 giugno 1970, n. 1107, di 530 milioni di franchi a titolo di tariffe CECA» (fine della citazione). Infine, il rappresentante permanente trasmetteva alla Commissione la domanda del Governo belga di rivedere la sua posizione.

Non ho trovato traccia, Signori, di questa lettera nel fascicolo, ma dall'ulteriore scambio di corrispondenza risulta che la Commissione ammetteva di esser stata informata che l'aiuto corrisposto dal Governo belga ammontava a 410 milioni di franchi per il 1971, 441,5 milioni per il 1972, 489 milioni per il 1973 e che le previsioni di bilancio per il periodo 1974-1975 erano valutate in 530 e, rispettivamente, 525 milioni di franchi.

È quindi tale data 21 gennaio 1974 che si dovrebbe, a prima vista, tener presente onde accertare se, giusta l'art. 93, n. 3, alla Commissione siano stati «comunicati in tempo utile perché presenti le sue osservazioni», i progetti diretti a istituire un aiuto che possa ritenersi compatibile col mercato comune a termini dell'art. 92 o dell'art. 77 del Trattato e se, ritenendo che tale progetto non fosse «compatibile col mercato comune, a norma dell'art. 92», la Commissione «*abbia iniziato* senza indugio la procedura» di cui all'art. 93, n. 2.

In proposito, mentre si può ammettere che la notifica è proprio stata effettuata in tempo utile per gli importi relativi agli esercizi 1974-1975, ritengo del pari che, tenuto conto della complessità del problema e dello scambio di corrispondenza già intercorso, la lettera diretta il 24 giugno 1974 dal direttore generale della Commissione alla rappresentanza permanente belga costituisca la promozione immediata del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, quanto meno per l'importo che doveva esser corrisposto per l'esercizio 1975.

2°) Si deve a questo punto ancora aprire una parentesi «legislativa» per ricordare che il 20 maggio 1975, il Consiglio ha adottato una decisione «relativa al risanamento della situazione delle aziende delle ferrovie ed all'armonizzazione delle norme che regolano i rapporti finanziari tra tali aziende e gli Stati», decisione il cui art. 13 recita:

«In collaborazione con l'azienda ferroviaria, lo Stato stabilisce un programma finanziario volto a realizzare il pareggio di bilancio dell'azienda.

Nell'ambito di tale programma, lo Stato può accordare all'azienda ferroviaria sovvenzioni d'equilibrio, che devono essere distinte:

— dalle compensazioni che possono essere accordate a norma delle categorie d'obblighi di servizio pubblico di cui all'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1191/69 o delle categorie di normalizzazione dei conti di cui all'art. 4, paragrafi 1 e 4, del regolamento (CEE) n. 1192/69;

— dagli aiuti che possono essere accordati a norma di categorie di aiuti di cui all'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1107/70 e all'art. 9, paragrafo 2, della presente decisione;

— dagli interventi finanziari di cui all'art. 5, paragrafo 1, della presente decisione.»

L'art. 9, n. 2, della decisione così richiamata dispone:

«Gli obblighi tariffari imposti all'azienda ferroviaria, non previsti dal regolamento (CEE) n. 1191/69, possono essere oggetto di compensazioni, conformemente all'art. 3, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1107/70. Il Consiglio armonizzerà, su proposta che la Commissione deve presentare anteriormente al 1° gennaio 1978, le modalità secondo cui verranno accordate tali compensazioni.»

In conseguenza dell'adozione di tale decisione, l'art. 4 del regolamento n. 1107/70 non andava più applicato alle aziende ferroviarie nazionali; da allora in poi gli Stati membri potevano, da una parte, procedere in favore di dette aziende ad interventi finanziari nell'ambito dei programmi d'attività delle suddette aziende, giusta l'art. 5, n. 1, della decisione e, d'altra parte, accordare loro *sovvenzioni d'equilibrio,* giusta l'art. 13 della medesima decisione.

Si rendeva quindi necessario modificare l'art. 4 del regolamento n. 1107/70, il che veniva fatto col regolamento del Consiglio 20 maggio 1975, n. 1473, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 giugno 1975, lo stesso giorno della decisione 20 maggio di cui ho appena parlato, ma prima di questa, pur se quest'ultimo testo ne sia la conseguenza. L'art. 4 nella nuova versione, così recita:

«1. Sino alla scadenza del termine che verrà fissato per la realizzazione dell'equilibrio finanziario, conformemente all'art. 15, paragrafo 1, della decisione del Consiglio, del 20 maggio 1975, ... e fatti salvi i regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1192/69, l'art. 3 non si applica agli interventi finanziari effettuati a favore delle aziende ferroviarie nel quadro dei loro programmi di attività in conformità dell'art. 5, paragrafo 1, della suddetta decisione né alle sovvenzioni di equilibrio loro accordate in conformità dell'art. 13 della stessa decisione.

2. In mancanza di regolamenti comunitari relativi all'armonizzazione delle

norme che disciplinano i rapporti finanziari fra gli Stati e le aziende ferroviarie diverse da quelle previste all'art. 1 della decisione (20 maggio 1975) e fatti salvi i regolamenti n. 1191/69 e n. 1192/69, l'art. 3 non si applica ai versamenti degli Stati e degli enti pubblici alle aziende ferroviarie, effettuati a causa della mancata realizzazione di detta armonizzazione.»

Tuttavia il regolamento precisava nella motivazione che «a motivo del carattere particolare di tali misure finanziarie è opportuno, in applicazione dell'art. 94 del Trattato, mantenere la procedura speciale per l'informazione della Commissione prevista all'art. 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1107/70».

Il regolamento n. 1473/75 costituisce quindi uno dei «regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli artt. 92 e 93», adottato dal Consiglio in forza dell'art. 94 e che fissa «in particolare le condizioni per l'applicazione dell'art. 93, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura».

L'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1107/70 stabilisce come segue il *procedimento speciale d'informazione della Commissione:*

«Gli aiuti di cui all'art. 4 (cioè le sovvenzioni di equilibrio ed i versamenti degli Stati e degli enti pubblici alle aziende ferroviarie, effettuati a causa della mancata realizzazione dell'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari tra le aziende ferroviarie e gli Stati al fine di assicurare l'autonomia finanziaria di tali aziende, in contrapposizione agli aiuti in materia di rimborso di servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico, di cui all'art. 3) sono dispensati dalla procedura di cui all'art. 93, paragrafo 3, del Trattato; detti aiuti sono comunicati alla Commissione, in via di previsione, all'inizio di ogni anno e poi, in via di consuntivo, al termine dell'esercizio finanziario.»

Va ancora sottolineato che il regolamento n. 1473/75 non modificava l'art. 7 del regolamento n. 1107/70, a termini del quale:

L'art. 3 (del regolamento n. 1107/70) non si applica alle *misure* adottate da uno Stato membro per l'*attuazione* di un regime di aiuti che ha già formato oggetto di una presa di posizione della Commissione, ai sensi degli artt. 77, 92 e 93 del Trattato».

Gli importi comunicati in via di previsione alla Commissione all'inizio del 1974 dal Governo belga non costituiscono delle «misure d'attuazione» adottate nell'ambito di un regime di aiuti che hanno già formato oggetto d'una presa di posizione della Commissione, o, comunque, dette «misure d'attuazione» erano «provvisoriamente incompatibili» col mercato comune giacché, fin dal luglio 1973, la Commissione aveva manifestato chiaramente la sua opposizione all'istituzione di quelli che il Governo belga, dopo il 7 dicembre 1973 o il 29 novembre 1974, definiva aiuti corrisposti in forza dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70, ma trattava, dal punto di vista dell'informazione della Commissione, come aiuti di cui all'art. 4.

Ne consegue, e ciò mi sembra fondamentale, che gli aiuti corrisposti dal Governo belga sono contemplati all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70 e ch'essi non *erano* esenti dal procedimento di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato che resta intatto per quanto riguarda gli aiuti da istituire in forza di detta disposizione.

3°) Il 9 ottobre 1975, la Commissione, questa volta con atto firmato da uno dei suoi membri, rivolgendosi al Ministro belga degli Affari esteri, dichiarava di aver preso nota della posizione del Governo belga (nella versione esposta nella lettera della rappresentanza permanente del 29 novembre 1974), ch'essa riassumeva come segue:

«L'Accordo... del 21 marzo 1955 va equiparato all'imposizione di un obbligo tariffario da parte di uno Stato membro ed ha creato un obbligo tariffario che non risulta nell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69. Pur se i prezzi dei trasporti di cui trattasi non sono fissati direttamente dall'autorità, ciò non toglie che il processo di formazione di questi prezzi è imposto da una struttura obbligatoria che comporta che la SNCB subisce una perdita effettiva per il fatto che in mancanza di qualsiasi aumento del livello delle tariffe interne — escluso per motivi di competitività — e di qualsiasi modifica dei coefficienti di decrescenza vigenti nel Belgio, le disposizioni tariffarie che risultano dall'Accordo del 1955 hanno l'effetto di ridurre i prezzi dei trasporti internazionali di prodotti CECA rispetto a quelli normalmente vigenti per i trasporti interni».

Dopo aver motivato nei particolari il suo punto di vista, la Commissione continuava *constatando* che l'aiuto così accordato dal Governo belga alla SNCB «rientra negli artt. 92 e 93 del Trattato CEE e che esso non può giustificarsi né con l'art. 92, nn. 2-3 del Trattato, né con l'art. 3 del regolamento n. 1107/70».

Tuttavia essa non escludeva che, «nel caso in cui la soppressione della compensazione di cui è causa dovesse determinare un aggravamento del disavanzo della SNCB, tale disavanzo supplementare po*tesse* se del caso, esser legittimamente preso a carico dallo Stato belga ex *art. 4* del regolamento n. 1107/70», onde consentire alla SNCB di raggiungere l'equilibrio finanziario a norma dell'art. 13 della decisione del Consiglio 20 maggio 1975.

Restando sempre nell'ambito dell'art. 93, n. 3, la Commissione invitava il Governo belga, in conformità al procedimento di cui al numero precedente, cioè al n. 2, dell'art. 93, a presentarle le proprie osservazioni prima del 15 novembre 1975.

Non si può far carico alla Commissione di aver, ancora una volta, «promosso» il procedimento di cui al n. 2 o di averlo fatto solo con ritardo, tenuto conto della modifica apportata dalla decisione del Consiglio 20 maggio 1975 e dal regolamento n. 1473/75 di pari data, pubblicati nella Gazzetta ufficiale il 12 giugno 1975, dato che è in base alla precedente versione del regolamento n. 1107/70 che la notifica dell'aiuto, ammesso che esso fosse intervenuto fin dal 21 gennaio 1974, aveva avuto luogo a cura del Governo belga. In realtà di fronte a questa modifica «legislativa», il Governo belga avrebbe dovuto esso stesso procedere ad un'ulteriore notifica.

In pari data, il 9 ottobre 1975, la Commissione notificava agli altri Stati membri di aver deciso di promuovere il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, riguardo al regime belga di aiuti alla SNCB per le tariffe internazionali CECA, invitandoli a presentare eventuali osservazioni nel termine di un mese. Nel fascicolo figurano le osservazioni di risposta del Governo olandese (lettera 17 novembre 1975) nonché del Governo francese (lettera 3 dicembre 1975).

Risulta quindi che la Commissione si è proprio posta nell'ambito dell'art. 93, n. 3, intimando, giusta l'art. 93, n. 2, agli «interessati» (al Belgio e agli altri Stati membri) di presentare le loro osservazioni.

Il 14 novembre 1975, il Ministro belga comunicava le sue osservazioni di risposta al presidente della Commissione, il Governo belga confermava di esser al corrente, in esito allo scambio di corrispondenza già svoltosi, del fatto che la Commissione escludeva qualsiasi possibilità d'applicazione del regolamento n. 1191/69 e che esso aveva accettato l'interpretazione «restrittiva» della Commissione circa la nozione di obblighi tariffari ai sensi di detto regolamento; esso riteneva cionondimeno che l'applicazione della tariffa CECA costituisse, se

non un vero e proprio obbligo *tariffario* ai sensi del regolamento n. 1191/69, almeno un *obbligo di servizio pubblico* di natura tariffaria, il che giustificava, a suo avviso, l'applicazione dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70.

Esso si dilungava poi sull'argomentazione già esposta nella lettera della propria rappresentanza permanente 29 novembre 1974 a proposito della sentenza del Consiglio di Stato francese, della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie e dell'Accordo 21 marzo 1955; in particolare, esso ne deduceva che, contrariamente a quanto disposto nel comma 3, 2°, del § 10 della Convenzione, l'Accordo del 1955 non aveva proceduto alla «ripartizione delle entrate tra le imprese di trasporti interessate». A chiusura delle sue osservazioni espressamente presentate nell'ambito dell'art. 93, n. 2, il Governo belga esprimeva l'augurio che «una *decisione* equa *sarebbe stata adottata* nei suoi confronti ex art. 93 del Trattato».

Occorre ora ritornare per un momento al menzionato Accordo del 1955. Conformemente al mandato che le era stato conferito nel gennaio 1974, la Commissione elaborava e presentava, il 2 febbraio 1976, ai rappresentanti dei Governi degli Stati membri della CECA, riuniti in seno al Consiglio, un progetto di nuovo accordo relativo all'istituzione di tariffe ferroviarie dirette internazionali per i trasporti di carbone e di acciaio. Tale progetto, il 23 marzo 1976, costituiva oggetto d'un primo scambio di punti di vista tra le delegazioni degli Stati membri, riunite in seno al gruppo del Consiglio che si occupava delle questioni dei trasporti, scambio al termine del quale il rappresentante della Commissione dichiarava che avrebbe cercato di elaborare, entro quattro settimane, un «documento di riflessione sul merito del problema».

4°) Frattanto, il procedimento ex art. 93, n. 2, seguiva il suo corso e si risolveva nella decisione adottata dalla Commissione il 4 maggio 1976 «relativa all'aiuto accordato dal Governo belga alla SNCB per le tariffe dirette internazionali di carbone e di acciaio».

Giusta l'art. 191 del Trattato, tale decisione veniva notificata, il 6 maggio successivo, al destinatario, il Governo belga, e pubblicata il 20 agosto 1976 nella Gazzetta ufficiale delle Comunità (n. L 229, pagg. 24-26).

Dopo aver richiamato l'art. 93 del Trattato nonché le osservazioni presentate dagli Stati membri interessati e rammentato, in termini molto più concisi di quelli da me appena usati, gli antefatti della causa, il preambolo di tale atto chiariva il punto di vista della Commissione che l'induceva a decidere che «l'aiuto accordato dallo Stato belga alla SNCB per le suddette tariffe sulla base dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1107/70 (nella versione modificata dal regolamento 20 maggio 1975, n. 1107) ... è compatibile col mercato comune soltanto qualora venga concesso sulla base dell'art. 4 del regolamento stesso».

Il Regno del Belgio aveva tre mesi, ossia fino al 6 agosto 1976 al più tardi, per porre fine all'aiuto di cui è causa e per corrisponderlo in forza e nelle ipotesi di cui all'art. 4 del regolamento n. 1107/70.

Detto in termini più chiari, ciò significava che la SNCB doveva cominciare col chiedere al Governo belga l'aumento delle tariffe di trasporto per i prodotti CECA; solo nel caso in cui si fosse opposto ad un aumento del genere, detto Governo avrebbe potuto chiedere ed ottenere dalla Commissione l'autorizzazione a corrispondere alla *Société Nationale* una sovvenzione *temporanea* di equilibrio in forza dell'art. 4 del regolamento n. 1107/70, sovvenzione destinata a compensare l'insufficienza delle entrate della Società dovuto al traffico ferroviario internazionale dei prodotti CECA.

Mi sembra, senza alcun dubbio, che si tratti qui della «decisione finale» di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato. Cionondimeno, il Governo belga ha completamente ignorato questa decisione, che è quindi divenuta *definitiva* alla scadenza del termine di due mesi di cui al terzo comma dell'art. 173 (due mesi a decorrere dalla notifica, cioè il 6 luglio 1976), o, comunque, allo scadere del termine di tre mesi che gli era stato assegnato dalla decisione, cioè il 6 agosto 1976.

Pazientando ancora, la Commissione attendeva fino all'11 novembre 1976 per comunicare, con atto firmato dal direttore generale dei trasporti, al rappresentante permanente belga che essa prendeva atto che il termine di tre mesi era scaduto senza ch'essa avesse ricevuto alcuna informazione e per sollecitare detto rappresentante permanente a renderle note, nel più breve tempo possibile, le disposizioni che il Governo belga intendeva adottare per conformarsi alla decisione di cui sopra. Nel frattempo, il suddetto Governo continuava a versare l'aiuto, comunicandone l'importo alla Commissione secondo il procedimento di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1107/70, come se si trattasse d'un aiuto del tipo di cui all'art. 4.

Con istanza 19 dicembre 1977, registrata il 21 dicembre successivo, la Commissione, anziché ricorrere al più complesso procedimento di cui all'art. 169, decideva di adirvi direttamente, giusta l'art. 93, n. 2, 2° comma, concludendo nel senso che dichiariate che il Regno del Belgio non essendosi conformato alla decisione della Commissione 4 maggio 1976, nel termine prescritto dalla decisione stessa, è venuto meno ad un obbligo impostogli dal Trattato e che poniate le spese del giudizio a suo carico.

II — Chiedo venia, Signori, di avervi così trascinato nei meandri di questo procedimento, ma penso che ciò gioverà al prosieguo della mia esposizione.

Voi avete già dovuto esaminare il caso in cui la Commissione, constatando che l'aiuto corrisposto da uno Stato membro non era compatibile col mercato comune, aveva deciso che lo Stato interessato dovesse sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa stabilito, mentre lo Stato destinatario aveva proposto un ricorso d'annullamento ex art. 173 avverso tale decisione.

Nella causa n. 47/69 a voi sottoposta, la Commissione aveva accertato, con decisione 18 luglio 1968, che il regime di aiuti istituito dal Governo francese a favore dell'industria tessile era incompatibile col mercato comune ed aveva intimato a detto Governo di non applicarlo più a partire dal 1° aprile 1970. Il Governo francese aveva proposto, il 26 settembre 1969, un ricorso avverso tale decisione, ricorso che voi avete respinto il 25 luglio 1970 *(Racc.* 1970, pag. 487).

Nel procedimento che ha dato luogo alla causa 73/73 (assegni familiari nel settore tessile), il Governo della Repubblica italiana aveva impugnato la decisione 25 luglio 1973 con cui la Commissione condannava la corresponsione d'un aiuto in tale settore. Voi avete respinto, il 2 luglio 1974 *(Racc.* 1974, pag. 709), il ricorso proposto dal Governo italiano avverso tale decisione.

La situazione cui oggi vi trovate di fronte è quella in cui lo Stato membro «fa lo gnorri», lasciando scadere il termine di cui all'art. 173 ed il termine che la decisione stabilisce (art. 93, n. 2). È sul seguito del procedimento disciplinato dall'art. 93, n. 2, 2° comma, che siete chiamati ora a pronunziarvi. Ciò indica, prescindendo dall'interesse che assume la vostra decisione nel settore propriamente detto dei trasporti, la sua rilevanza sul piano dei principi.

Il procedimento che ha dato luogo alla causa n. 70/72 è analogo, sotto taluni aspetti, alla presente controversia: la Commissione, giusta l'art. 93, n. 2, 1° comma, aveva intimato, il 17 febbraio 1971, alla Repubblica federale di Germa-

nia di porre fine ad un regime di sovvenzioni per la riconversione delle regioni minerarie, sovvenzioni istituite da detto Stato. Poiché il Governo tedesco non si era conformato alla summenzionata intimazione, pur non chiedendone l'annullamento, la Commissione aveva sottoposto il caso a questa Corte, la quale ha respinto il ricorso con sentenza 12 luglio 1973 *(Racc.* 1973, pag. 813), ma con la motivazione che la Commissione non si era valsa (inizio di citazione) «dei poteri attribuitile dal ... n. 3, seconda e terza frase, (dell'art. 93), ma si(era)limitata, in una comunicazione in data 1° agosto 1969, a formulare rimostranze e a chiedere chiarimenti» (fine della citazione) *(Racc.* 1973, pag. 826) e ch'essa non aveva indicato allo Stato membro interessato gli aspetti dell'aiuto ritenuti incompatibili col Trattato e soggetti ad abolizione o modifica *(Racc.* 1973, pag. 830).

Niente di tutto questo nel presente caso: non si può tacciare la Commissione di lentezza, come credo di aver dimostrato; l'aiuto di cui trattasi non è diventato un aiuto «esistente» (art. 93, n. 1) ai sensi della vostra sentenza 11 dicembre 1973, *Lorenz/Germania (Racc.* 1973, pag. 1482), giacché la Commissione non è rimasta «silenziosa». D'altra parte, tale aiuto è stato giudicato nella sua *totalità* incompatibile col mercato comune; la sua soppressione richiedeva solo un semplice provvedimento amministrativo, e cioè la non iscrizione del sussidio o della sovvenzione nei conti dell'esercizio contabile in via provvisoria o in via di rendiconto, a meno che il Governo belga non accettasse la novazione del titolo in forza del quale esso era corrisposto. La decisione 4 maggio 1976 conteneva tutte le indicazioni adeguate per stabilire quale fosse l'obbligo imposto al Regno del Belgio.

1°) Il Governo belga, senza troppo insistervi, comincia coll'eccepire che il ricorso della Commissione è «irricevibile». Esso sostiene che le compensazioni di cui trattasi all'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69, all'art. 3, n. 2, e dall'art. 4 del regolamento n. 1107/70 non rientrano nell'ambito d'applicazione dell'art. 77 del Trattato il quale recita:

«Sono *compatibili* con il presente Trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di *talune* servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

Secondo il Governo belga, la riserva «salvo deroghe contemplate dal presente Trattato», con cui inizia l'art. 92, produce l'effetto che il suo intervento, che trova fondamento nel regolamento n. 1107/70, esso stesso adottato in attuazione, in particolare, dell'art. 77 del Trattato, è sottratto all'applicazione degli artt. 92-94 del Trattato.

Non posso condividere questo punto di vista: in effetti, il regolamento n. 1107/70, benché richiami proprio l'art. 77, fa pure riferimento all'art. 94; all'art. 1 esso dispone che: «il presente regolamento si applica agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia ... purché tali aiuti siano propri dell'attività di questo settore».

L'art. 2 recita:

«Gli articoli 92, 93, 94 del Trattato *si applicano* agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia ...».

È chiaro, pertanto, che le compensazioni corrisposte dal Governo belga rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 92-94 e, più precisamente, tenuto conto della base giuridica del loro versamento, degli artt. 92-93.

2°) Il Governo belga non sostiene di essersi conformato a tale decisione. Esso non fa nemmeno carico alla Commissione di non avergli chiaramente indicato i provvedimenti da adottare per adeguarsi al suo dispositivo, di non avergli fissato un termine all'uopo o di aver criticato con scarsa convinzione l'asserito inadempimento.

Certamente, il termine di tre mesi imposto dalla decisione 4 maggio 1976 al Governo belga per porre fine all'aiuto di cui trattasi poteva apparire superfluo giacché l'aiuto considerato non poteva essere «posto in atto» a partire dal momento in cui la Commissione aveva promosso il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, salvo ricorso al procedimento eccezionale di cui all'art. 93, n. 2, 3° comma. Tuttavia l'assegnazione di un termine del genere può spiegarsi col fatto che l'aiuto di cui è causa era stato nel frattempo «istituito» *de facto* e che la Commissione non intendeva esporsi a determinate critiche. Esso sarebbe stato in ogni caso giustificato se il Governo belga avesse optato per l'alternativa offertagli dalla decisione e, comunque, non è lesivo per il Governo stesso.

D'altro canto, il Governo belga non fa carico alla Commissione d'aver adito la Corte troppo tardi. Il Trattato non prescrive che la Commissione promuova *immediatamente* il procedimento contraddittorio di cui all'art. 93, n. 2, se non nel caso in cui si sia formata solo un'opinione *provvisoria* sulla natura dell'aiuto in progetto. Nella fattispecie, il procedimento *contraddittorio* aveva avuto luogo, lo Stato membro aveva ampiamente avuto il tempo di presentare le proprie osservazioni. La constatazione espressa nella decisione 4 maggio 1976 era definitiva e tale decisione era «finale», fatto salvo il ricorso avanti questa Corte. La rapidità è richiesta dalla Commissione solo nell'ipotesi del *progetto* d'aiuti.

Il Governo belga si limita ad affermare che la decisione 4 maggio 1976 «è giuridicamente infondata e va considerata *inesistente*».

Esso ammette di non aver impugnato nei termini prescritti la decisione 4 maggio 1976, ma, stando alla sua tesi, vietargli di dedurre i mezzi ch'esso avrebbe ben potuto far direttamente valere nei confronti di una decisione che esso definisce «giuridicamente infondata, e quindi *inesistente*», significherebbe dar prova di formalismo e d'iniquità. Esso invoca poi l'art. 184 il quale dispone che, anche dopo lo spirare del termine di cui all'art. 173, 3° comma, ciascuna parte può, nell'eventualità di una controversia che metta in causa un *regolamento* del Consiglio o della Commissione, valersi dei motivi contemplati all'art. 173, 1° comma, per eccepire avanti la Corte di giustizia l'inapplicabilità del regolamento stesso.

Esso richiama poi il precedente costituito dalla sentenza di questa Corte 10 dicembre 1969, nelle cause riunite *Commissione/Repubblica francese* e *Repubblica francese/Commissione* (*Racc.* 1969, pag. 523), e la competenza della Corte a statuire in via pregiudiziale sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie. Secondo il Governo belga, è meglio che il problema venga risolto nell'ambito della presente controversia piuttosto che in occasione di un eventuale ricorso ex art. 177 ai fini interpretativi o di accertamento della validità.

Mi sembra che questi argomenti vadano disattesi per i motivi che esporrò in seguito, il principale dei quali consiste nel fatto che ammettere i mezzi dedotti dal Governo belga nell'ambito del presente ricorso avverso la decisione 4 maggio 1976 avrebbe l'effetto di rovesciare completamente il «sistema» del Trattato.

Per quanto riguarda l'art. 184, basterà osservare che detto articolo contempla solo l'ipotesi del *regolamento* del Consiglio o della Commissione, mentre nella fattispecie ci troviamo di fronte ad una *decisione individuale* della Commissione.

In secondo luogo, il precedente (cause riunite 6 e 11/69, *Racc.* 1969, pag. 523) dedotto dal Governo belga non è comparabile: trattavasi della bilancia dei pagamenti. Il Governo francese, *ricorrente* nella causa 11/69, sosteneva che la decisione della Commissione era stata adottata in un settore che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri (art. 104). Anche nell'ipotesi in cui la de-

cisione della Commissione 4 maggio 1976 possa prestarsi a critiche quanto al merito, è incontestabile che la sua adozione rientri nella competenza della Commissione. Non si può quindi dire ch'essa sia inesistente o «*radicalmente* nulla».

Quanto all'eventualità che la Corte, su rinvio pregiudiziale di un giudice nazionale, sia ancora una volta chiamata a pronunziarsi sull'interpretazione o sulla validità della decisione della Commissione, non è tanto in ragione della improbabilità di un rinvio del genere che tale considerazione va disattesa, quanto in ragione del fatto che l'art. 177 parla di *competenza* e non di ricevibilità.

Un rinvio del genere presupporrebbe d'altronde che la decisione della Commissione esista legalmente, ch'essa abbia creato dei diritti o degli obblighi in capo ai singoli — il che il Governo belga ammette espressamente — ma allora è contraddittorio dire che voi rischiate di vedervi sottoposta un giorno tale decisione in via pregiudiziale, ed affermare nel contempo che essa è inesistente, a meno di non voler confondere legalità e validità. In realtà, come è stato ripetuto dal Governo belga, detta decisione è «*costitutiva* della norma giuridica la cui violazione è dedotta dalla Commissione» ed è questa una ragione in più che avrebbe dovuto sollecitare il Governo belga ad impugnarla tempestivamente.

3°) Avanzando infine un argomento mai sollevato prima dell'adozione della decisione della Commissione 4 maggio 1976, il Governo belga deduce che, anche se l'aiuto accordato risultasse incompatibile col mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 1, si dovrebbe applicare l'art. 90, n. 2, secondo cui «le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale ... sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.»

Dato che la SNCB è un'impresa incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale, la soppressione dell'aiuto corrispostole osterebbe allo svolgimento del suo compito; quindi, secondo il Governo belga, essa non è soggetta all'applicazione dell'art. 92.

Ciò mi sembra, però, un giuoco di parole: in forza dell'art. 90, n. 1, le norme del Trattato in materia di concorrenza (artt. 85-94) vanno espressamente applicate alla SNCB e l'esame della compatibilità dell'aiuto che può esserle corrisposto in forza dell'art. 90, n. 2, rientra proprio, quanto al procedimento, nell'art. 93.

III — Per il resto, le mie considerazioni potranno essere concise.

1°) Mentre la Commissione è del parere che l'aiuto può essere dato solo in forza dell'art. 4, il Governo belga ha corrisposto e continua a corrispondere tale aiuto in forza dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1107/70, in quanto compensazione tariffaria; esso sostiene che «questa è una semplice questione d'interpretazione del regolamento n. 1107/70, né più né meno». La definizione, però, dell'aiuto di cui trattasi, non è una semplice questione di interpretazione. Essa ha delle conseguenze sul procedimento che regola la sua corresponsione e sul suo «regime giuridico»: se rientra nell'art. 3, n. 2, il procedimento ex art. 93, n. 3, va ad essa applicato. Se rientra nell'art. 4, essa è effettivamente dispensata da tale procedimento, con le relative conseguenze: essa va semplicemente comunicata in via provvisoria alla Commissione all'inizio di ogni anno, indi, a titolo di rendiconto, dopo la fine dell'esercizio di bilancio. La Commissione non può criticare la corresponsione o l'applicazione abusiva di tale aiuto se non nelle ipotesi contemplate per i regimi di

aiuti *esistenti.* Dipendeva solo dal Governo belga l'optare per quest'ultima definizione, come la decisione 4 maggio 1976 gliene lasciava la possibilità. Tuttavia, ne risulta una differenza fondamentale: nel primo caso, l'aiuto non può esser versato prima della decisione «finale» della Commissione; nel secondo caso, essa sarebbe «temporaneamente valida».

Esprimere un giudizio diverso significherebbe compromettere gravemente l'efficacia pratica delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti e sostituire, come in materia d'intese, il regime della «validità provvisoria» al principio del divieto. Orbene, come diceva l'avvocato generale Roemer, *«in linea di principio,* il Trattato *vieta gli aiuti statali e sottolinea espressamente l'incompatibilità* di tali aiuti col mercato comune» (conclusioni nella causa *Repubblica francese/Commissione, Racc.* 1970, pag. 500). O ancora, «il diritto comunitario relativo alle sovvenzioni richiede quindi un atto dell'esecutivo comunitario, e proprio questa circostanza fa escludere — secondo la giurisprudenza della Corte — ch'esso sia immediatamente efficace» (conclusioni nella causa *Capolongo, Racc.* 1973, pag. 627). Il che sottolinea tutta l'importanza dell'«atto» dell'esecutivo comunitario: è solo a partire dalla sua adozione che i singoli possono eventualmente far valere il divieto in linea di principio degli aiuti. L'intervento della Commissione è fondamentale, in quanto il sistema generale dell'art. 92, non è direttamente efficace; se si toglie qualsiasi portata alla decisione della Commissione, l'art. 92, n. 1, non sarà mai applicato.

La Commissione si è servita del potere conferitole dall'art. 93, n. 3, terzo inciso, promuovendo immediatamente il procedimento di cui al numero precedente e dopo aver intimato «agli interessati di presentare le loro osservazioni», cioè non solo al Regno del Belgio, ma anche agli altri Stati membri. Essa ha quindi «bloccato» il procedimento amministrativo belga ed il Belgio era legalmente impedito di porre in atto i provvedimenti progettati finché detto procedimento non fosse concluso con una decisione finale. L'aiuto belga non è diventato, quindi, un aiuto *esistente;* esso ha continuato certamente a sussistere ma in *contrasto* col Trattato, almeno sul piano del procedimento, che assume qui tutta la sua rilevanza.

A differenza delle decisioni adottate in forza dell'art. 93, n. 2, in materia di «regimi d'aiuti esistenti», il sistema dell'art. 93, n. 3, implica, per la Commissione, il potere di adottare, in caso di bisogno, provvedimenti *immediati* e provvisori. Voi avete ammesso questo principio nella sentenza 11 dicembre 1973, *Lorenz (Racc.* 1973, pag. 1471):

«Lo scopo perseguito dall'art. 93, n. 3 — quello, cioè, d'impedire la realizzazione di progetti di aiuti contrari al Trattato — implica che il divieto (e quindi la decisione adottata su questa base dalla Commissione) deve produrre *già* i suoi effetti durante tutta la fase preliminare».

L'efficacia delle decisioni adottate in forza di tale disposizione può venir sospesa solo se lo Stato membro ricorre al procedimento ex art. 93, n. 2, 3° comma, ovvero se, avendo impugnato la decisione in forza dell'art. 173, esso chiede ed ottiene dalla Corte la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, giusta l'art. 185.

Il Governo belga non ha creduto di dover o poter valersi di questa eccezionale possibilità. La domanda 11 ottobre 1973 della delegazione olandese, diretta alla revisione dell'Accordo del 1955, non può costituire la domanda di cui all'art. 93, n. 2, 3° comma. La decisione del Consiglio 20 maggio 1975, come pure il suo regolamento di pari data, non hanno mutato nulla nel procedimento d'informazione della Commissione per quanto riguarda gli aiuti corrisposti ex art. 3, n. 2, di tale regolamento. Infine, il progetto di nuovo accordo relativo all'istituzione di tariffe internazionali, sottoposto dalla Commissione al Consiglio

il 2 febbraio 1976, non è stato ancora adottato. Non si è quindi presentato il caso previsto dall'art. 93, n. 2, 4° comma. Di conseguenza, è il regime di diritto comune di cui all'art. 93, n. 2, 2° comma, che va applicato, con la sostanziale particolarità che la Commissione può adire direttamente la Corte senza dover esprimere un parere motivato che sarebbe un doppione della sua decisione 4 maggio 1976. L'efficacia della decisione impugnata si è trovata consolidata allo scadere del termine per il ricorso di cui all'art. 173 e può venir meno, *per il futuro,* solo con un nuovo atto della Commissione o del Consiglio. La tesi contraria è incompatibile col principio della certezza del diritto e nel contempo con quello dell'uniforme applicazione del diritto nell'ambito della Comunità.

2°) Il Governo belga ribadisce che l'onere risultante dall'applicazione dell'Accordo del 1955 costituisce un obbligo di servizio pubblico di natura *tariffaria,* di cui non si parla nell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1191/69.

Se voi mi seguite, Signori, eviterete pure di addentrarvi in una discussione che ha già dato luogo all'ampio scambio di corrispondenza da voi appena esaminato, discussione che si risolve infine nel contestare tale Accordo. Le critiche appena velate formulate dal Governo belga destano del resto meraviglia: se esso ritiene ora che la «forma semplificata» nella quale detto Accordo è stato stipulato costituisse in realtà una irregolarità, ci si chiede perché il suo rappresentante vi abbia apposto la firma. Certamente, è possibile che tale testo si sia rivelato, nella presente congiuntura, meno favorevole al Belgio di quanto esso non prevedesse al momento dell'apposizione della firma, od anche che esso si trovi in parte superato e abbisogni d'essere modificato. Delle trattative sono in corso in proposito. Una soluzione parziale del problema della SNCB consiste senza dubbio nella modifica di tale testo; ma i lavori di revisione non possono essere addotti onde ottenere dalla Corte l'interpretazione dell'Accordo. È escluso che si possano mettere in discussione, col presente procedimento, tanto le singole clausole quanto la sua stessa sostanza ed il Governo belga non può, al fine di forzare per così dire la revisione di tale testo, continuare a versare unilateralmente un aiuto di cui non solo il fondamento giuridico, ma anche l'importo sono stati contestati dalla Commissione.

Riprendere questa discussione, significherebbe accettare «implicitamente la possibilità che uno Stato membro scavalchi la Commissione: in altre parole si concederebbe allo Stato di eludere le condizioni poste dall'art. 93, n. 3, e di far sì che il problema della compatibilità degli aiuti con il sistema comunitario venga esaminato dopo l'adozione degli aiuti. In sostanza, così facendo, si avvantaggerebbe lo Stato che calpesta l'art. 93, n. 3, rispetto a quello che vi si attiene scrupolosamente.» (Conclusioni dell'avvocato generale J.-P. Warner nella causa *Repubblica italiana/Commissione, Racc.* 1974, pag. 726).

Concludo nel senso che dichiariate che, non sospendendo la corresponsione dell'aiuto condannato dalla decisione della Commissione 4 maggio 1976, in mancanza di qualsiasi ricorso contenzioso avverso tale decisione o di qualsiasi domanda ex art. 93, n. 2, 3° comma, ed in mancanza di qualsiasi modifica dell'Accordo 21 marzo 1955 e di qualsiasi regolamento del Consiglio adottato in base all'art. 94 (ad eccezione del regolamento 20 maggio 1975, n. 1473 che dispensa dal procedimento di cui all'art. 93, n. 3, solo le categorie di aiuti contemplate dall'art. 4 del regolamento n. 1107/70, nella ver-

sione emendata da detto regolamento), il Governo belga è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 93, n. 3, e dalla suddetta decisione della Commissione.