# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 10 GIUGNO 1971[1]

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

La causa odierna verte sull'applicazione delle norme del trattato CECA riguardanti gli aiuti alla carbosiderurgia.
Premetto che nell'ultimo dopoguerra la Francia ha sempre elaborato e realizzato dei piani quinquennali per lo sviluppo e l'aggiornamento della sua economia. Uno degli scopi del piano quinquennale per il periodo 1966-1970 era la riorganizzazione delle strutture industriali; tra l'altro, erano previsti prestiti a condizioni speciali (tasso d'interesse, redimibilità e modalità relative) concessi dal Fonds de développement économique et social, cioè uno stanziamento di fondi pubblici prelevati da un conto speciale del Tesoro.
Aggiungerò che un piano professionale, allegato al piano generale, trattava i problemi della siderurgia francese e menzionava gli oneri finanziari gravanti sulle industrie del ramo che incontravano gravi difficoltà di finanziamento e d'investimento.
Il piano intendeva razionalizzare e modificare le strutture onde ripristinare la competitività della produzione siderurgica francese sul piano internazionale, fornire un contributo per garantire l'occupazione dei lavoratori della siderurgia e consolidare determinate regioni economiche, specie la Lorena.
Per la realizzazione di questo piano, il 29 luglio 1966, veniva stipulata una convenzione generale tra lo Stato e l'associazione delle imprese siderurgiche francesi, nel cui preambolo si fa richiamo esplicito al summenzionato allegato al piano quinquennale. Detta convenzione contempla la razionalizzazione e l'incremento della produzione (massimo sfruttamento delle capacità disponibili, costruzione d'impianti di dimensioni adeguate, elaborazione di programmi produttivi, chiusura di stabilimenti e trasformazione di imprese), ed indica i criteri più razionali per il raggruppamento delle imprese, la fondazione di nuove società, gli accordi di partecipazione, fusione, filiali comuni, ecc.
La convenzione stabilisce anche un preciso programma d'investimenti (ad esempio per la costruzione di fabbriche di coke, la installazione di altiforni, la costituzione o l'ampliamento di acciaierie ecc.). L'ammontare del finanziamento sarebbe stato di 4,5 miliardi di franchi in forma d'investimento, ai quali si sarebbero aggiunti ulteriori investimenti privati, per un totale di 11,275 miliardi di franchi. Le imprese (per le quali era previsto un aumento di capitale), avrebbero dovuto fornire 5,09 miliardi. Lo Stato doveva intervenire tramite un prestito del Fondo per complessivi 2,7 miliardi, prestito redimibile al tasso del 3 % per i primi 5 anni e del 4 % negli anni successivi. I particolari sarebbero stati definiti in accordi specifici con le imprese interessate.
In un'altra parte della convenzione generale si parla anche del mantenimento dei posti di lavoro, in quanto il miglioramento delle condizioni produttive avrebbe fatto diminuire la necessità di manodopera. Sarebbe quindi stato necessario riassorbire il personale creando nelle zone di produzione nuovi impianti. A questo scopo Stato e associazione di categoria s'impegnavano a collaborare (garantendo aiuti ai lavoratori, indennità di licenziamento, facilitazioni per le assunzioni, riconversione, ecc.).
I particolari del problema degli investimenti sono stati definiti in accordi speciali con le rispettive imprese, stipulati tutti nell'ambito ed in conformità con la convenzione generale. Negli accordi particolari si determinano programmi di

1 — Traduzione dal tedesco.

lavoro e d'investimenti, l'entità dell'investimento e del contributo del fondo, ma si ribadisce l'obbligo di applicare la convenzione generale per la riconversione dei lavoratori e per la creazione di nuovi posti di lavoro.

La maggior parte degli accordi speciali è stata stipulata nel 1967-1968 e nel frattempo sono anche stati versati crediti.

Poiché questa politica si ripercuote sulle condizioni di concorrenza, era il caso di esaminarla alla luce delle norme comunitarie. Il 28 settembre 1966, l'Alta Autorità si riuniva per ascoltare i chiarimenti del governo francese circa il progetto del piano professionale. Assunte ulteriori informazioni, l'Alta Autorità non applicava provvisoriamente l'art. 40 del trattato CECA e si asteneva dall'emanare una raccomandazione a norma dell'art. 67. Queste decisioni erano rese note nella riunione del Consiglio dei ministri del 29 giugno 1967. Il governo olandese però avanzava riserve e il 5 aprile 1968 lo stesso governo chiedeva per iscritto alla Commissione di meglio illustrare il proprio punto di vista, ed inoltre auspicava un nuovo incontro dei rappresentanti dell'Olanda con i rappresentanti della Comunità. La Commissione ritenne di poter rispondere solo alla fine del 1968. In una lettera al governo francese, del 4 dicembre 1968 (inviata in copia al governo olandese il 9 dicembre 1968), si sottolineava che la concessione di crediti a basso tasso d'interesse alla siderurgia francese non costituiva una sovvenzione vietata a norma dell'art. 4 c) del trattato CECA, giacché non costituiva un aiuto speciale vietato. Questi tassi d'interesse particolarmente favorevoli erano concessi a tutti i settori economici contemplati nel piano quinquennale, inoltre le acciaierie favorite da detto piano dovevano far fronte ad oneri particolarmente gravi in campo sociale.

Non sussistevano i presupposti contemplati dai nn. 2 e 3 dell'art. 67. Il piano prevedeva un prevalente autofinanziamento delle imprese francesi, già fortemente indebitate, gravate da oneri sociali, quindi le ripercussioni sui costi di produzione erano molto ridotte. I prestiti del Fondo non erano riservati all'industria siderurgica, perciò non costituivano un vantaggio speciale a favore di questo settore ai sensi dell'art. 67, n. 3.

Questa risposta non persuase il governo olandese, che invece ravvisa nei prestiti concessi all'industria siderurgica francese a condizioni eccezionali, non altrimenti ottenibili in quel momento sul mercato finanziario, una violazione del divieto di concedere sovvenzioni, sancito dal trattato CECA. Il 24 giugno 1970 il governo olandese scriveva alla Commissione pregandola d'intervenire a norma dell'art. 88 del trattato CECA, constatando la violazione del trattato ad opera del governo francese. In subordine il governo olandese chiedeva che fosse indirizzata al governo francese almeno una raccomandazione a norma dell'art. 67.

La Commissione non prese alcuna iniziativa entro i due mesi previsti dall'art. 35 del trattato CECA, quindi il governo olandese presentava alla Corte un ricorso per carenza il 13 ottobre 1970.

Voglio anzitutto esaminare alcune *questioni di ricevibilità* sollevate dalla Commissione.

1. L'azione del governo olandese è stata tempestiva?

Anzitutto è fuori luogo discutere dell'osservanza del termine di cui all'art. 35 del trattato CECA (3 mesi complessivi). Il termine è stato osservato, poiché il primo reclamo è pervenuto alla Commissione il 13 luglio 1970 ed il ricorso è stato presentato il 13 ottobre 1970; non dimentichiamo che i ricorrenti olandesi, in virtù dell'art. 81, § 2, del regolamento di procedura, in relazione con l'allegato 2, dispongono di ulteriori sei giorni in ragione della distanza.

— È escluso che il governo olandese non abbia impugnato tempestivamente l'atto, dalle cui conseguenze vorrebbe ora difendersi con un ricorso per carenza (la Corte si è già pronunciata negativamente in merito), (cause 21-26—61, Raccolta VIII-1962, pag. 145).

L'unico vero atto della Commissione è solo il parere del 4 dicembre 1968 sui

provvedimenti adottati dal governo francese, nel quale si dichiarava superfluo un intervento a norma dell'art. 4 c) e dell'art. 67 del trattato CECA. Tali provvedimenti di conferma non possono però venire considerati atti impugnabili, oltre i motivi formali che si ricollegano alla decisione generale 22/60 vi è il precedente della vostra sentenza 17-57 (Raccolta V-1959, pag. 27). Il governo tedesco aveva concesso premi ai minatori di fondo. L'Alta Autorità dichiarava che i premi ai minatori, in determinate circostanze, erano compatibili col trattato CECA, quindi era superfluo emanare una decisione a norma dell'art. 88. Un'associazione di produttori olandese tentò d'impugnare il parere dell'Alta Autorità, ma la Corte dichiarò irricevibile il ricorso. La sentenza è stata motivata affermando che in tali casi si può solo emanare una decisione a norma dell'art. 88 del trattato; se invece l'Alta Autorità ritiene che non vi è stata violazione del trattato, «essa non può che rinunciare a proseguire la sua azione. L'art. 88 del trattato non concede all'Alta Autorità la facoltà di adottare nei confronti degli Stati membri delle decisioni d'approvazione».

Analogamente, nel nostro caso, si deve riconoscere che non è mai stato emanato un atto impugnabile e quindi in linea di massima è possibile instaurare un procedimento a norma dell'art. 35 del trattato CECA.

— L'eccezione principale d'irricevibilità della Commissione in realtà ha anche un'altra motivazione: vi è un termine per promuovere un procedimento a norma dell'art. 35? Il termine dovrebbe decorrere dal momento in cui la Commissione si è pronunciata definitivamente e ne ha informato gli ambienti interessati. Il termine poi dovrebbe valere solo per la messa in mora relativa agli atti degli *Stati,* che la Commissione, con una decisione, dovrebbe dichiarare incompatibili con il trattato. Nella fattispecie il termine è scaduto, poiché il governo olandese, dopo aver conosciuto il parere della Commissione, ha lasciato trascorrere 18 mesi prima di mettere in mora la Commissione, per questo motivo il ricorso è irricevibile.

Queste considerazioni non sono nuove, giacché le ho già esposte a proposito della causa 34/58 (Raccolta VI-1960, pag. 597), senza tuttavia irrigidirmi. Non vi sono sentenze che possono corroborare la tesi della Commissione. Comunque il ricorso 34/58 è stato respinto per altri motivi.

Riesaminando la questione, si consolida il mio dubbio circa la fondatezza della tesi della Commissione. Se *una sentenza* introducesse un termine per la messa in mora — il trattato tace in proposito — violerebbe anzitutto il principio fondamentale della certezza del diritto, specie poi dal momento che né l'analogia, né il raffronto comparativo consentirebbero di determinare con esattezza quale dovrebbe esserne la durata. Sono quindi propenso a rispolverare le argomentazioni della causa 41-69 (Raccolta XVI-1970, pag. 661) relative alla prescrizione degli illeciti in materia di cartelli. La sentenza ha affermato che la certezza del diritto esige che siffatti termini siano prestabiliti ed unicamente ad opera del legislatore. Nel silenzio della legge — vedasi l'art. 35 del trattato CECA in materia di messa in mora degli organi esecutivi — non si può eccepire la decorrenza del termine nei confronti di chi intende far tutelare giurisdizionalmente i propri diritti.

Nella fattispecie non si può obiettare che i provvedimenti di cui trattasi nel frattempo sono stati messi in atto (i crediti sono stati versati, sono state effettuate le spese, sono stati assunti ed adempiuti impegni). Gl'interessati, trascorso un certo periodo, dovrebbero poter fare affidamento sull'immutabilità della base giuridica dei provvedimenti adottati.

Si potrebbe osservare che la messa in atto è già iniziata negli anni 1967-1968, con la stipulazione degli accordi singoli, senza attendere il parere della Commissione. Le parti contraenti confidavano che il parere non potesse venir impugnato, giacché esso non costituiva *la base* dei provvedimenti del governo francese.

D'altro canto si deve tener presente che un ricorso mirante a far emanare una

decisione a norma dell'art. 88 del trattato CECA od una raccomandazione a norma dell'art. 67 non ha necessariamente lo scopo di far annullare con effetto *retroattivo* i provvedimenti interni contro i quali esso è in realtà diretto (nel nostro caso si vorrebbe far restituire i crediti già versati). Anche escludendo questo effetto retroattivo, cioè se rimanessero impregiudicati gli interessi francesi relativi al periodo precedente, uno Stato membro può avere interesse a promuovere un ricorso per carenza, onde garantirsi per il futoro.

Nel nostro caso infine, non serve richiamarsi alla nozione di decadenza; il decorso del tempo non basta, giacché per la decadenza è necessario anche un comportamento dal quale si possa chiaramente desumere l'intenzione di rinunciare all'esperimento dell'azione. Non basta quindi che il governo olandese non abbia preso alcuna iniziativa dopo essere stato informato che la Commissione era disposta a discutere ulteriormente. Non si può infine tacere il fatto che il governo olandese, probabilmente nella seduta del 7 maggio 1969, si è chiaramente scostato dal punto di vista della Commissione.

È quindi impossibile dichiarare irricevibile il presente ricorso per inosservanza del termine.

2. Una seconda eccezione d'irricevibilità riguarda la motivazione del ricorso. La Commissione ritiene che l'emanazione di una decisione a norma dell'art. 88 è lasciata al suo potere discrezionale. Un ricorso per carenza in questo senso dovrebbe quindi fondarsi sull'art. 35, 2° comma, cioè si deve invocare lo sviamento di potere, ma il ricorrente non ha invocato questo mezzo, quindi il ricorso non può essere accolto.

In effetti l'art. 35 del trattato CECA, nel caso di ricorsi per carenza, distingue le ipotesi in cui la Commissione *è tenuta* ad emanare una decisione dalle ipotesi in cui la Commissione *ha facoltà* di emanare una decisione. Nel secondo caso l'impugnazione è ammessa solo per sviamento di potere, mentre nel primo caso si possono invocare i mezzi generici. L'emanazione di una decisione in virtù dell'art. 88 del trattato CECA, rientra indubbiamente nella categoria contemplata dal 1° comma dell'art. 35. Quest'interpretazione è corroborata dall'art. 88 che recita: «L'Alta Autorità, se reputa che uno Stato non ha adempiuto un obbligo cui è soggetto per effetto del presente trattato, *accerta* detto inadempimento con decisione motivata». L'articolo impone chiaramente un obbligo ed è escluso che la Commissione goda di potere discrezionale. A mio avviso questa è la considerazione fondamentale e non il fatto che la Commissione, nell'esame dei presupposti per l'applicazione dell'art. 88, può anche avere una certa *libertà di apprezzamento*.

La fattispecie dimostra come sia possibile concepire correttamente le varie possibilità d'impugnazione di cui all'art. 35 solo interpretando la norma in questo senso. Le sovvenzioni concesse in Francia sono vietate? Si deve interpretare la nozione ed applicarala al caso di specie. La censura di sviamento di potere è fuori luogo. Quindi cade l'eccezione della Commissione, desunta dal 2° comma dell'art. 35 del trattato CECA.

Lo stesso si può dire per l'eccezione rivolta contro la domanda in subordine con cui si chiede l'emanazione di una raccomandazione. L'art. 67, n. 2, 3° comma, è espresso in forma dichiarativa e stabilisce un obbligo escludendo ogni potere discrezionale. Ciò è comprensibile in quanto si tratta di far rispettare il divieto di discriminazione in rapporto alle imprese di *altri* Stati membri. Se il 2° comma del n. 2 dell'art. 67 va interpretato diversamente, ciò si spiega in quanto il comma prescrive di valutare solo la situazione delle imprese dello Stato membro di cui trattasi. Sotto il profilo del 2° comma dell'art. 35 è impossibile eccepire l'irricevibilità della domanda presentata in subordine.

Non sono d'accordo con la Commissione, che sostiene che l'applicazione dell'art. 67 implica un apprezzamento della situazione economica generale, che la Corte portrebbe sindacare solo se sussistono i presupposti di cui all'art. 33, il

che potrebbe lasciar concludere che si possono invocare solo lo sviamento di potere o il palese disconoscimento delle norme del trattato. L'apprezzamento della Commissione risulta esatto solo per alcune delle nozioni di cui all'art. 67 (non ad esempio per il problema della maggior differenziazione dei prezzi di produzione). Inoltre si tratta solo di delimitare le facoltà di sindacato del giudice e non di stabilire come vada esercitato il potere discrezionale ai sensi dell'art. 35 del trattato. La questione rientra quindi nell'esame del merito ed anche se non sono stati invocati questi mezzi d'impugnazione, non è possibile, per questo motivo, dichiarare irricevibile il ricorso.

Nel merito

1. Il ricorrente accusa la Commissione di non aver constatato con decisione, a norma dell'art. 88 del trattato CECA, la violazione del trattato da parte del governo francese, che ha concesso crediti all'industria siderurgica nazionale a condizioni particolarmente vantaggiose. La controversia verte sulla violazione del divieto di sovvenzioni di cui all'art. 4 c) e sulla portata del divieto stesso.

a) La sentenza 30-59 (Raccolta VII-1961, pag. 38), definisce la nozione di sovvenzione, cioè «una prestazione in danaro o in natura concessa per sostenere un'impresa indipendentemente da quanto i clienti di questa pagano per i beni o i servizi da essa prodotti». Poiché questa definizione comprende indubbiamente la concessione di crediti a basso tasso d'interesse, si deve unicamente stabilire se l'art. 4 c) vieti ogni sovvenzione all'industria carbosiderurgica, oppure vieti solo che vengano concessi vantaggi *riservati* a quel settore o di cui può beneficiare *quasi esclusivamente* quel settore. La Commissione propende per quest'ultima soluzione. Il ricorrente sottolinea che il criterio del vantaggio esclusivo è irrilevante sotto il profilo dell'art. 4 c), in quanto l'unico parametro è lo scopo dei provvedimenti, cioè la sovvenzione dell'industria carbosiderurgica mediante la concessione di aiuti diretti; un'alterazione delle condizioni di concorrenza nel settore, che arreca immediato pregiudizio alle imprese interessate.

Devo ammettere che il ricorrente vanta a suo favore un argomento tratto dal tenore dell'art. 4 c), che parla di «oneri speciali» e non di sovvenzioni speciali, cioè l'aggettivo speciale è usato solo in correlazione al sostantivo onere.

Tuttavia non si deve attribuire all'argomento eccessivo valore, giacché è ormai assodato che gli argomenti tratti dal tenore del trattato CECA (come pure dal tenore di tutti gli altri testi comunitari), devono venir considerati con la massima circospezione [1]. Si deve quindi procedere ad un'analisi più razionale.

Fondamentale è in merito l'art. 67, che contempla i provvedimenti degli Stati che hanno immediate ripercussioni sulle condizioni di concorrenza dell'industria carbosiderurgica e prevede che gli organi comunitari possano disciplinarli mediante raccomandazioni. L'articolo è quindi meno radicale dell'art. 4, che sancisce un divieto. Dall'art. 67 si potrebbe trarre un argomento di carattere testuale, giacché — nonostante l'opinione del ricorrente — il n. 3 racchiude nella stessa frase «vantaggi particolari» ed «oneri speciali». La Commissione può quindi giustamente desumere che le due nozioni si integrano e chiede che lo stesso metro venga applicato anche all'art. 4 c).

Trancurando questi raffronti tra i vari testi, si dovrebbe piuttosto cercare di distinguere razionalmente i divieti di cui all'art. 4 c) e le disposizioni dell'art. 67. I commentatori del trattato CECA si occupano già da tempo del problema: si deve anzitutto tener presente che il trattato CECA opera un'integrazione solo parziale e i diritti di sovranità rimangono in gran parte riservati agli Stati.

Gli Stati membri continuano ad essere responsabili della loro politica economica, come si desume dall'art. 26 e possono esercitare le competenze loro riservate senza doverne rendere conto in sede comunitaria, ma si deve almeno essere in grado di ovviare a certe conseguenze

1 — Vedi Steindorff, Wirtschaft und Wettbewerb, 1957, pag. 641.

nel settore carbosiderurgico. Questo è il senso delle disposizioni dell'art. 67. I commentatori hanno già da tempo valutato i provvedimenti nazionali di sostegno alla luce degli artt. 67 e 4, giungendo ad una soluzione che coincide con quella della Commissione.

Giustamente la Commissione si richiama alla relazione presentata a nome del Consiglio economico nella quale si legge:

«Il ne pourrait y avoir aide au sens de l'art. 4, que si les conditions d'intérêt ou de remboursement présentaient un caractère discriminatoire, c'est-à-dire si elles étaient différentes des conditions pratiquées dans des situations comparables pour des industries comparables. Il en serait ainsi si les charbonnages ou la sidérurgie obtenaient des prêts à des taux d'intérêt sensiblement plus bas que ceux offerts à d'autres industries lourdes telles que la Société nationale des Chemins de fer français par exemple».

Il Reuter [1] ritiene che i provvedimenti generali, i provvedimenti generali, i vantaggi concessi in forza della legge ordinaria, vadano valutati alla luce dell'art. 67, mentre l'art. 4 c) si applica solo alle sovvenzioni speciali riguardanti esclusivamente l'industria carbosiderurgica. Di questo avviso sono pure Steindorff [2], Jerusalem [3], Hochbaum [4] e Koppensteiner [5].

Poiché questa mi è parsa la soluzione giusta, l'ho già proposta nelle mie conclusioni 6 e 11/69 (Raccolta XV—1969, pag. 552). Nella causa odierna non mi pare che vi sia motivo di cambiare atteggiamento. Poiché le sovvenzioni costituiscono un mezzo cui fa sovente ricorso la politica economica sociale ed industriale, pare poco opportuno privare l'industria carbosiderurgica degli effetti benefici che le possono provenire dalla legislazione generale degli Stati membri in materia economica, assoggettando detta industria ad un radicale divieto di sovvenzioni.

Non ritengo che gli autori del trattato abbiano inteso attribuire al divieto dell'art. 4 c), per il quale non sono previste deroghe, un effetto assoluto, anche nei confronti dei provvedimenti generici dello Stato riguardanti l'industria carbosiderurgica; unico palliativo a questa situazione draconiana sarebbe l'applicazione degli artt. 37 e 95, 1° comma, del trattato, ma gli articoli contemplano un procedimento molto laborioso (accordo unanime del Consiglio e parere del Comitato consultivo) e richiedono la sussistenza di presupposti pressoché irrealizzabili (gravi e persistenti perturbamenti dell'economia).

Questo sistema danneggerebbe anche l'armonico sviluppo delle Comunità, perfino le norme del trattato in materia di aiuti prevedono ampie possibilità di deroga al divieto di sovvenzioni, proprio in virtù delle competenze riservate agli Stati membri. Pur se quest'ultimo argomento non ha grande valore decisivo, la Commissione a questo proposito lo ha opportunamente invocato.

Per evitare una grave lacuna nella disciplina dell'esercizio delle facoltà generiche in materia di politica economica spettanti agli Stati membri (vedaci causa 30-59, a proposito dell'art. 67 e della questione degli oneri speciali), si deve concludere che l'art. 4 c) si applica solo alle sovvenzioni riservate all'industria carbosiderurgica, mentre ai provvedimenti di aiuto a favore della stessa, che però rientrano in una disciplina generica, si applica l'art. 67 del trattato.

b) Ciò premesso, vediamo se i provvedimenti francesi di aiuto s'inquadrano in una politica generale riguardante l'economia, l'industria, le regioni e la struttura sociale oppure se si è voluto sovvenzionare solo l'industria siderurgica. Il ricorrente propende per quest'ultima soluzione, in quanto ritiene che il piano economico francese costituisce solo lo sfondo dei singoli programmi d'investi-

1 — La Communauté du charbon et de l'acier, pag. 194 e segg.

2 — Sonderlasten und Subventionen im Gemeinsamen Markt der EGKS, Wirtschaft und Wettbewerb 1957, pagg. 638–640.

3 — Das Recht des Montanunion, pag. 108.

4 — Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG, pag. 126.

5 — Das Subventionsverbot im Vertrag über die EGKS, pagg. 155, 166.

mento, che vanno realizzati con provvedimenti più concreti. Risulta che lo Stato francese ha proceduto in modo selettivo: i crediti a condizioni favorevoli sono stati riservati ai settori privilegiati, Il tasso d'interesse praticato all'industria siderurgica è uno dei più bassi applicato sui mercati, il che fa sì che detta industria goda di un particolare privilegio, pur se quest'iniziativa s'inquadra in un piano economico generale.

Nell'ambito della controversia vi sono due constatazioni intangibili: come ha rilevato il Koppensteiner (op. cit., pagg. 158, 160), anche nel caso di provvedimenti generali, che si realizzano mediante atti specifici, non è escluso che gli atti specifici risultino anche speciali, e come tali rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 4 c).

D'altro canto è indubbio che il piano economico francese, ratificato con legge 65/1001 del 30 novembre 1965 [1], ha carattere programmatico e verrà realizzato con provvedimenti di attuazione, come accordi con i diversi settori dell'industria.

Non è però così logico dedurne, come fa il ricorrente, che il governo francese ha adottato provvedimenti speciali a favore della siderurgia.

La politica economica francese, dal 1966 al 1970, si è imperniata sul piano quinquennale, che fissa scopi e limiti dei provvedimenti da adottare. Il piano costituisce l'intelaiatura dei provvedimenti di esecuzione che s'inquadrano in questo progetto e traggono da esso la loro validità. Non si devono quindi considerare isolatamente i singoli provvedimenti, si può comunque ritenere che essi rappresentino l'espressione della coerente politica governativa, che si rispecchia in tutti gli accordi speciali. Il piano costituisce quindi un catalizzatore che consente di considerare come un tutto unico i provvedimenti di esecuzione.

Partendo da questo presupposto, l'accordo con l'industria siderurgica si colloca in un panorama più ampio, in una visione mirante ad equilibrare lo sviluppo industriale e a dare impulso alla politica industriale regionale, senza trascurare gli aspetti sociali. Simile programma giustifica sufficientemente la convenzione in esame; è invece azzardato affermare che si mirava soltanto a tutelare l'industria siderurgica ed a soddisfare unicamente le sue esigenze.

È però risultato che l'industria siderurgica non è stata *l'unica* a fruire di crediti speciali e le condizioni di credito particolarmente favorevoli non sono andate solo a suo vantaggio. La Commissione ha dimostrato che anche altri settori economici hanno fruito di crediti speciali nell'ambito del piano quinquennale: in tre casi il tasso d'interesse è stato pari, talvolta addirittura inferiore, a quello praticato all'industria siderurgica e in altri quattro settori sono stati concessi crediti redimibili ad una scadenza ancor più lunga di quella concessa alla siderurgia e per tre altri settori si è accordata una proroga per il pagamento degli interessi o per la restituzione del mutuo.

Prima di affermare che sono state commesse discriminazioni, si deve analizzare l'insieme dei provvedimenti e la successione nel tempo dei piani economici, nonché i benefici finanziari tratti dall'industria negli scorsi anni. Bisogna tener conto infine della situazione particolare dell'industria siderurgica, dei suoi problemi di ammodernamento e di sviluppo economico e sociale e non si devono infine dimenticare gli oneri sociali che il piano quinquennale imponeva all'industria. Non è il caso d'invocare l'idea di compensazione scartata nella causa 30-59: il metodo anzi serve a determinare se in sostanza tutti i settori dell'economia nazionale siano stati tenuti nello stesso conto.

Ciò premesso e dati gli scopi e gli effetti dei provvedimenti in esame, non resta che concludere che la convenzione speciale con l'industria siderurgica rientra nell'ambito del piano quinquennale e quindi non costituisce una misura di particolare favore. La Commissione aveva dunque motivo di non applicare l'art. 4 c) ed il governo olandese non può chiedere che venga emanata una decisione a

1 — GU 1° dicembre 1965.

norma dell'art. 88 per constatare che il governo francese ha violato l'art. 4 c).

2. In subordine si fa carico alla Commissione di aver omesso di emanare almeno una raccomandazione nei confronti del governo francese a norma dell'art. 67.

Il governo olandese invoca l'art. 67, n. 3, che prevede una raccomandazione solo «se il provvedimento di questo Stato riduce le differenze di costi di produzione cagionando un vantaggio particolare o imponendo oneri speciali» e se il provvedimento in questione ha effetti dannosi sull'industria carbosiderurgica negli altri Stati membri. Questa citazione e le nozioni contenute nell'art. 67 mettono in rilievo che la soluzione dipende in parte da una «valutazione dello Stato risultante da fatti o circostanze economiche» che in virtù dell'art. 33 del trattato CECA la Corte non ha facoltà di effettuare. Il sindacato giurisdizionale si dovrà limitare a stabilire se il giudizio della Commissione è stato formulato in modo obiettivo e conforme ai principi sanciti dalla legge, oppure se sono stati commessi gravi errori. Ciò premesso, si può passare all'esame delle ultime questioni.

Si deve anzitutto stabilire che cosa si debba intendere per differenze di costi di produzione, se si debba tener conto di tutti i fattori e di tutte le circostanze oppure, nel caso di investimenti, come nella fattispecie, si debba limitare l'esame solo ai costi del finanziamento, impostazione che il ricorrente ritiene corretta e che corrobora con un richiamo all'entità degli interessi sul mercato finanziario generale nei vari Stati membri. La risposta è relativamente facile se si tiene presente il tenore e il sistema dell'art. 67. Già l'uso del plurale è sintomatico: la Commissione ne conclude giustamente che si debba tener conto di tutti i costi, come del resto lascia intendere la finalità dell'art. 67, poiché la norma deve consentire alla Commissione di reagire globalmente contro le conseguenze dell' esercizio delle competenze nazionali sulla situazione concorrenziale. L'interpretazione non crea ulteriori difficoltà per l'applicazione dell'art. 67, n. 3 (che ha lo stesso tenore, ma impone un raffronto con gli altri settori dell'industria). L'art. 67, n. 3 parla di vantaggi particolari e di oneri speciali, di elementi cioè determinabili con sicurezza anche nell'ambito di un raffronto globale.

l'art. 67 non deve dunque essere esaminato con il rigore auspicato dal ricorrente.

La Commissione ha inoltre affermato — e non è stata contraddetta — che nel periodo in questione i costi di produzione dell'industria siderurgica francese erano superiori a quelli dei rimanenti paesi, fatta eccezione per l'Italia, e la situazione non accennava a mutare. Bisognava quindi attendersi piuttosto una diminuzione che un aumento della differenza dei costi di produzione ed anche rispetto all'Italia è improbabile che si verificasse un aumento. Questo è un elemento fondamentale per l'applicazione dell'art. 67, n. 2.

Nell'ipotesi in cui fosse previsto un aumento di tale differenza, si doveva anche prevedere che tale aumento fosse di una certa entità. Il governo olandese ha tentato di provarlo adducendo un calcolo in base al quale oltre il 25 % degl'investimenti fatti nell'industria siderurgica e nell'ambito del piano quinquennale, si dovevano considerare aiuti. La Commissione è riuscita a dimostrare non solo che la percentuale doveva venir modificata in ragione del valore degli aiuti concessi allora, valore che faceva scendere al 17 % dei nuovi investimenti l'entità degli aiuti; per di più, la Commissione ha ricordato che nell'industria siderurgica, la voce «capitali» incide minimanente sui costi di produzione. Se invece si tiene conto di tutte le circostanze, specie dell'ingente indebitamento dell'industria siderurgica francese (la Commissione ha fornito dati relativi alla Francia ed agli altri paesi per gli anni 1965-1966 e i dati non sono stati contestati), e se si aggiunge la spesa corrispondente agli oneri sociali gravanti sulle imprese (ristrutturazione, riconversione, creazione di nuovi posti di lavoro), si

giustifica l'affermazione della Commissione, pur se alcuni dati non sono esattamente configurabili, che l'utile netto a favore delle imprese non si risolveva in un notevole aumento della differenza dei costi di produzione ai sensi dell'art. 67.
È quindi evidente che non sussisteva alcun pericolo di turbamento dell'equilibrio. Si può ricordare che anche altri Stati membri hanno adottato provvedimenti che facilitavano i reinvestimenti, sui quali si è discusso nella riunione del 7 maggio 1969; si desume infine che il giudizio della Commissione non era in sostanza errato, come risulta dall'andamento della produzione comunitaria tra il 1966 e il 1969, riprodotto nell'allegato 2 alla controreplica, e confermato dai dati prodotti in udienza riguardanti le esportazioni della siderurgia francese nella Comunità e nei paesi terzi.
Il risultato finale di un esame necessariamente limitato di una situazione economica molto complessa è che la Commissione si è giustamente rifiutata di emanare una raccomandazione a norma dell'art. 67, n. 2, 3° comma, quindi il ricorso risulta infondato.

## Conclusioni

Il ricorso è ricevibile, però è infondato e come tale va respinto.

Le spese vanno poste a carico del governo dei Paesi Bassi.