Conclusioni dell'Avvocato generale

KARL ROEMER

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

Pag.

Introduzione 234

A. — Gli antefatti 236

B. — Valutazione giuridica 238

I. Violazione del Trattato 240

1. Accertamento dei fatti 240

2. Valutazione sulla necessità della imposizione di prezzi massimi 241

3. Misconoscimento palese del Trattato 246

4. Modalità della imposizione dei prezzi massimi . . . 254

II. Sviamento di potere 257

1. Bacino della Ruhr 258

2. Bacino del Nord e Pas-de-Calais 259

III. Violazione delle forme essenziali 260

1. Motivazione della decisione 260

2. Consultazione del Consiglio 261

C. — Riassunto e conclusione 263

Signor Presidente, signori Giudici

Nella causa tra il Regio Governo dei Paesi Bassi e l'Alta Autorità la lingua processuale è l'olandese. Io purtroppo non conosco sufficientemente questa lingua perciò dovrò esporvi le mie considerazioni nella mia lingua materna; tuttavia ne sarà data simultaneamente la traduzione nelle altre lingue ufficiali della Comunità.

Mi incombe, Signori, il compito di «presentare pubblicamente in tutta imparzialità conclusioni orali motivate» sulla controversia sottoposta alla Corte. Consentitemi di premettere all'esposizione dei fatti che stanno alla base di questo procedimento, alcune osservazioni di carattere generale.

Nel corso della discussione orale il ricorrente si è più volte richiamato al diritto internazionale, al diritto delle genti, in base ai cui principi si dovrebbe interpretare il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Esso ha, a mio avviso, rilevato nel diritto delle genti delle *eccezioni,* per le quali anche a singole persone — e non solo agli Stati, classici soggetti di tale diritto — competono diritti e doveri secondo il diritto delle genti; esso ha pure rilevato nel nostro Trattato le *eccezioni* di carattere più internazionale che federale, quale quella per cui è necessaria l'unanimità del Consiglio di Ministri. Signori io non credo aver bisogno di addentrarmi maggiormente in questo campo. In primo luogo perchè non mi sembra che in questo processo esso abbia rilevanza per la vostra sentenza. In secondo luogo perchè L'Alta Autorità nelle sue difese ha opportunamente chiarito la situazione di fatto. È forse necessario ricordare ancora quale è la posizione di questa Corte: non vi sono qui Giudici ad hoc, non vi si tiene conto della nazionalità e neppure vi ha opinione dissenziente ma questa Corte è soltanto il giudice della nostra Comunità europea le cui sentenze sono esecutorie di pieno diritto senza procedimenti delibatori; essa assicura così l'osservanza del diritto membri per illustrare il concetto dello «sviamento di potere», diritti comunitario» ed ha richiamato i diritti interni dei singoli Stati membri per illustrare il concetto dello «sviamento di potere», diritti interni di cui si deve tener conto in modo decisivo per l'interpretazione del nostro diritto della Comunità.

Nel caso sottoposto al nostro esame si tratta senza alcun dubbio di applicare il diritto economico sancito dal Trattato. È un compito

difficile dare una disciplina giuridica a fatti economici. Non è possibile farlo senza applicare determinati criteri che promanano da un apprezzamento e che possono basarsi soltanto sulla conoscenza e la valutazione dei rapporti economici. Il Trattato è andato molto in là nel disciplinare giuridicamente i fatti economici; esso ha in ispecie sancito delle premesse giuridiche anche per le decisioni generali dell'Alta Autorità le quali in un certo senso corrispondono a ciò che sono le leggi ed i decreti nei diritti nazionali. Tuttavia il controllo giurisdizionale previsto non deve, in regola generale, condurre la Corte a sostituire la sua valutazione economica all'apprezzamento dell'Alta Autorità. Da ciò consegue che sarebbe pericoloso basarsi soltanto sulla lettera del Trattato quando lo si debba applicare ed interpretare. Per individuare i fini economici di un specifica disposizione si deve aver riguardo agli scopi ed ai principi generali del Trattato. Già nelle sue prime pronuncie la Corte ha messo in rilievo la portata di questi scopi generali. Il mio egregio collega Lagrange nelle sue conclusioni, ha insistito sul fatto che l'Alta Autorità, nell'esercizio di una singola delle facoltà che le sono attribuite, deve tener conto di *tutti* gli scopi del Trattato, che nel perseguire lo scopo specificamente previsto da una singola disposizione essa non deve contravvenire ad alcuni degli scopi generali di maggiore portata e che gli stessi principi devono informare l'interpretazione della Corte di Giustizia.

Anche questi scopi generali assumono reale significato solo se vengono messi in rapporto con i fatti reali o con la situazione effettiva. Ogni provvedimento in generale e così pure nel campo economico, si ispira in definitiva allo scopo di modificare o di influenzare, con i mezzi più appropriati, una determinata situazione, per il raggiungimento di uno scopo futuro. Senza addentrarmi in una completa esposizione ritengo perciò opportuno ricordare qui, come punto di partenza, alcuni dati importanti relativi al mercato del carbone e che possono aver rilievo nella controversia di cui ci occupiamo. Essi devono essere messi in relazione con gli scopi del Trattato; dopo di che sarà il caso di esporre in qual modo l'Alta Autorità ha cercato di agire in conformità a tali scopi all'apertura del mercato ed in relazione con la situazione preesistente ed infine come essa, in base alla mutata situazione presentatasi all'inizio del secondo anno, abbia mutato il suo sistema di prezzi per il mercato del carbone e come abbia, in ispecie, emanate le decisioni impugnate ed in merito alle quali voi dovrete ora decidere. Una fondata

valutazione giuridica di queste decisioni e l'esame circa la loro aderenza al Trattato potranno essere fatti soltanto dopo ch'esse saran state poste nel dinamico evolversi dei prezzi e negli sviluppi del mercato e considerate in rapporto a questi.

A. — GLI ANTEFATTI

Giungo con ciò all'esposizione dei fatti i quali vi sono noti e perciò mi limiterò a brevi cenni. I mercati nazionali del carbone erano, quale più quale meno, strettamente organizzati. I prezzi erano da decenni fissati d'autorità. Nei limiti in cui la concorrenza era possibile, essa non si svolgeva fra singole miniere ma fra i consorzi di vendita dei vari bacini. In definitiva vi erano forti differenze nel prezzo di costo del carbone fra i vari paesi produttori. Si doveva tener conto di questa situazione che esisteva all'atto dell'apertura del mercato comune. Le disposizioni transitorie vi insistono esplicitamente e ripetutamente ed esse hanno affidato all'Alta Autorità, quale compito principale, quello di raccogliere informazioni per il periodo iniziale di applicazione onde essa acquisisse una concreta conoscenza della situazione generale e di quella particolare all'interno della Comunità. Per la realizzazione del mercato comune e la creazione di normali condizioni di concorrenza, è previsto un periodo transitorio di cinque anni di cui uno era trascorso all'epoca in cui le decisioni impugnate furono emanate.

Si devono considerare in questa situazione di fatto le decisioni emanate dall'Alta Autorità all'inizio del periodo transitorio: venne istituito un compenso perequativo a favore dei bacini belgi ed italiani; poi fu vietato (1) l'allineamento previsto fra produttori nell'interno della Comunità (art. 60 N° 2 *b*) e perciò furono fissati prezzi di zona per determinati bacini; infine, fu in linea generale mantenuto il preesistente livello di prezzi mediante la imposizione di prezzi massimi in ogni bacino, attenuandosi però dall'inizio tale imposizione col sottoporvi soltanto i principali bacini ed accordando alle imprese una certa libertà per stabilire i loro prezzi perchè la imposizione riguardava il prezzo di alcune pezzature soltanto mentre per le altre, si fissarono due limiti cioè, il limite massimo assoluto per l'intero mercato comune ed il limite massimo del prezzo medio di tutte le pezzature di ogni specie e categoria.

(1) Decisione N° 3-54 G. U. pag. 21.

All'inizio del secondo anno di funzionamento del mercato del carbone, furono emanate altre disposizioni «per il graduale inserimento delle miniere di carbone belghe nel mercato comune» come si esprime l'Alta Autorità nel suo rapporto generale; così pure dei provvedimenti «atti a consentire alle miniere di Sulcis di affrontare, dopo il decorso di due anni, la concorrenza del mercato comune». La decisione che vietava l'allineamento fu mantenuta in vigore *sine die.* Il sistema dei prezzi di zona fu modificato, autorizzandosi ora — secondo la situazione delle vendite — un completo adeguamento ai prezzi franco destino per pezzature comparabili dei bacini della Ruhr e del Nord e Pas-de-Calais mentre in precedenza soltanto per le vendite della Saar e della Lorena nella Repubblica Federale Germanica era previsto un autonomo e limitato adeguamento ai prezzi della Ruhr. Per il Belgio vennero infine stabiliti prezzi fissi.

Le decisioni impugnate vennero emanate in relazione a questa situazione. Esse mantengono in vigore i prezzi massimi sopprimendo però uno dei tre limiti precedentemente stabiliti e precisamente il livello massimo dei prezzi medi per tutte le pezzature di una categoria e ciò limitatamente ai due più grandi bacini della Comunità, il bacino della Ruhr ed il Bacino del Nord e del Pas-de-Calais. Venne soppresso il limite di prezzo di tutte le categorie per il bacino della Ruhr; per il bacino della Francia del Nord, quello di quattro categorie. In tal modo i limiti di prezzo per determinate pezzature vennero mutati ed in parte ampliati. I limiti sono stati infatti soppressi per tre e rispettivamente due pezzature però al prezzo di tre e rispettivamente di quattro pezzature precedentemente libere, sono stati posti dei limiti.

All'apertura del mercato comune per l'imposizione di prezzi massimi era normativo, ai sensi della decisione di principio N° 6-53, che «al fine di evitare perturbazioni nell'economia degli Stati membri» venisse stabilito il livello dei prezzi che risultava dai prezzi massimi fissati in tutti gli Stati membri; l'imposizione di particolari prezzi massimi per determinate pezzature fu motivata con talune difficoltà di approvvigionamento. L'Alta Autorità si era richiamata in linea generale alla circostanza «che per rispondere agli obbiettivi generali del Trattato i prezzi massimi devono essere fissati nella Comunità soltanto sino a che il mantenimento del livello attuale dei prezzi non sia assicurato dalla concorrenza tra vari bacini e che

la fissazione dei prezzi massimi deve essere fatta seguendo un sistema che permetta uno sviluppo progressivo del libero gioco dei fattori sul mercato comune».

All'inizio del secondo anno del mercato comune del carbone l'Alta Autorità rilevava «che in considerazione dell'evolversi del mercato comune del carbone non era più necessario mantenere prezzi massimi per le imprese *di tutti* i bacini della Comunità; che tuttavia data l'attuale struttura del mercato comune, mancando la fissazione dei prezzi massimi da parte dell'Alta Autorità, i prezzi del carbone verrebbero stabiliti dalle organizzazioni di vendita del bacino della Ruhr e dalle Houillères du Nord et du Pas-de-Calais e che per il raggiungimento degli scopi previsti all'art. 3 appare opportuno mantenere temporaneamente i prezzi massimi per le imprese dei due predetti bacini».

Questi sono gli sviluppi che hanno condotto all'emanazione delle decisioni impugnate e sul cui contenuto ritornerò in particolare nell'esaminare i mezzi di impugnazione fatti valere dal ricorrente.

B. — VALUTAZIONE GIURIDICA

Anzitutto alcune osservazioni di carattere procedurale:

Le decisioni dell'Alta Autorità N^i 19-54 e 20-54.

Col ricorso si chiede cumulativamente l'annullamento di tre decisioni. La Corte ha già stabilito nelle sentenze N° 1-54 e 2-54 (1) che ciò è ammissibile quando vi è fra le varie decisioni evidente connessione di fatto. Siffatta connessione di fatto esiste anche in questo caso: la decisione N° 18-54 proroga per un altro anno, con le menzionate modificazioni, la validità della decisione di principio N° 6-53 e in base a questa le decisioni N^i 19-54 e 20-54 fissano i prezzi per le imprese dei due sopraddetti bacini.

Il ricorrente non impugna singolarmente le dicisioni N° 19-54 e N° 20-54. Esso sostiene che i nuovi prezzi massimi non sono sensibil-

(1) Nelle cause del Governo francese e del Governo italiano contro l'Alta Autorità; pronunciate in data 20-21 dicembre 1954 (n. d. t.).

mente inferiori a quelli precedentemente vigenti; con questo assunto esso intende però soltanto sostenere il punto di vista che la decisione N° 18-54 non ha potuto proporsi lo scopo di ottenere un ribasso dei prezzi. In altri termini, il ricorrente contesta in generale l'ammissibilità della imposizione di prezzi massimi ma non chiede si esamini il livello dei prezzi stabilito qualora l'imposizione stessa venga ritenuta legittima.

In queste condizioni, le decisioni N^i 19-54 e 20-54 potrebbero venir annullate soltanto in conseguenza dell'annullamento della decisione N° 18-54.

L'esame dei mezzi invocati dal ricorrente va pertanto limitato alla decisione N° 18-54.

La decisione dell'Alta Autorità N° 18-54.

A sostegno della sua domanda il ricorrente denuncia la violazione del Trattato, il palese misconoscimento delle sue disposizioni, lo sviamento di potere e la violazione di forme essenziali.

Con ragione le parti concordemente ammettono che il palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato non costituisce uno specifico mezzo d'impugnazione; esso rappresenta piuttosto un grado particolare della violazione del Trattato che può soltanto dar adito all'esame della valutazione complessiva fatta dall'Alta Autorità, secondo quanto previsto nell'art. 33 comma 1, 2a parte. Il controllo della Corte sulla valutazione complessiva fatta dall'Alta Autorità, nell'ambito dell'esame della violazione del Trattato, è volto unicamente ad accertare se la predetta valutazione costituisca un palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato. L'esame relativo al palese misconoscimento è quindi quello limitato previsto nei casi indicati dall'art. 33 comma 1, 2a frase, cioè dell'esame sulla violazione del Trattato, e deve quindi essere fatto nell'ambito di questa. Non si può aderire alla tesi dell'Alta Autorità secondo cui l'esame della Corte sulla valutazione che l'Alta Autorità ha fatto della situazione generale è condizionata dalla prova che un palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato sussiste. Come a ragione sostiene il ricorrente, una volta accertato che siffatto misconoscimento sussiste, la decisione dovrebbe venire annullata senza bisogno di ulteriori

indagini. L'espressione «a meno che si addebiti all'Alta Autorità . . .» significa semplicemente, che il palese misconoscimento — come qualsiasi altro mezzo di impugnazione — deve essere invocato e motivato in diritto dal ricorrente. Dopo di chè l'esame si svolge nei *limiti* prescritti — e sempre entro tali limiti.

I. Violazione del Trattato

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 61 *a*) del Trattato ed assume che data la situazione esistente, la imposizione di prezzi massimi non era ammissibile e che i prezzi avrebbero dovuto essere lasciati pienamente liberi.

L'art. 61 prescrive che l'Alta Autorità, previ studi e consultazione del Comitato Consultivo e del Consiglio di Ministri, può stabilire che per il conseguimento degli scopi indicati nell'art. 3 ed in particolare nel suo comma *c*), è necessario fissare i prezzi massimi; dopo di che essa può fissare prezzi massimi per uno o più prodotti sottoposti alla sua giurisdizione, nell'intero mercato comune. Gli elementi che giustificano tale provvedimento si formano per così dire in due tempi: devono in primo luogo essere disposti studi sui fatti e le circostanze economiche esistenti e poi, sulla base di questi, l'Alta Autorità fa una valutazione complessiva, formula un giudizio. Di conseguenza, l'argomentazione del ricorrente va vista sotto un duplice profilo: quello che riguarda l'accertamento della situazione economica di fatto su cui la decisione si basa e quello che riguarda la formulazione del giudizio emesso in base a tale accertamento.

1. Accertamento dei fatti

Sotto il primo profilo sorge contrasto fra le parti soltanto su un punto. L'Alta Autorità si basa sulla circostanza che liberando i prezzi, questi non sarebbero scesi in misura notevole, mentre il ricorrente assume che i prezzi sarebbero ribassati dopo qualche tempo, anche senza interventi di autorità.

Su questa questione vi sono i rapporti della Divisione Mercato dell'Alta Autorità del 3.2.54 (documento N° 728) e del 15.2.54 (documento N° 6523) cui dobbiamo riconoscere efficacia probatoria. Secondo tali rapporti nei bacini francesi e tedeschi non vi era alcuna tendenza al ribasso. I rappresentanti dei Charbonnages de France

dichiararono che il mercato non consentiva di praticare prezzi più alti di quelli già vigenti dal che si può dedurre che vi erano piuttosto dei tentativi delle imprese per elevare i prezzi. I rappresentanti del bacino della Ruhr si dichiararono dapprima pronti a concedere determinati ribassi successivamente però ritirarono tale proposta e chiesero che i loro prezzi di costo venissero esaminati.

Di contro a ciò, l'assunto del ricorrente non si basa su alcun dato di fatto e, come giustamente rileva l'Alta Autorità, esso rappresenta soltanto una previsione economica puramente teorica. Il ricorrente non ha nemmeno affermato che sarebbe immediatamente subentrato un ribasso dei prezzi. Nella discussione orale il ricorrente ha solo affermato che i prezzi sarebbero ribassati da soli *dopo qualche tempo, qualora* la congiuntura si fosse mantenuta al ribasso e fosse continuata l'importazione di carbone a prezzo più basso da paesi terzi. È noto che sotto l'uno e l'altro aspetto la situazione è mutata e che attualmente già si parla di un rialzo dei prezzi. Nel corso della discussione orale l'Alta Autorità ha fornito le attese spiegazioni sulla posizione assunta dalle imprese riguardo all'ampiezza del ribasso che fu infine stabilito dall'Alta Autorità; essa ha dichiarato che per il coke era stato ammesso un ribasso di DM 0,50.

Non sussiste quindi un errato accertamento dei fatti da costituire una violazione del Trattato.

2. Valutazione sulla necessità della imposizione di prezzi massimi

Il ricorrente fa un duplice appunto alla formazione dell'apprezzamento fatto dall'Alta Autorità sulla necessità dell'imposizione di prezzi massimi.

a) Esso ravvisa anzitutto una violazione dell'art. 61 del Trattato in relazione all'art. 5, nel fatto che l'Alta Autorità si è limitata ad affermare *la possibilità* che *uno* degli obbiettivi dell'art. 3 possa non essere raggiunto invece di accertare in particolare quali conseguenze avrebbe effettivamente potuto avere una liberazione dei prezzi e quali obbiettivi avrebbero in fatto potuto venir compromessi. Orbene l'Alta Autorità ha già indicato tali conseguenze nel secondo comma della motivazione della decisione N° 18-54, là ove dice che in assenza della imposizione dei prezzi da parte dell'Alta Autorità, i prezzi del carbone verrebbero in fatto

stabiliti dagli organismi di vendita del bacino della Ruhr a dalle Houillères du Nord et du Pas-de-Calais. Ciò può essere interpretato soltanto nel senso che in simile caso, i prezzi sarebbero stati artificialmente mantenuti elevati nonostante la situazione del mercato e che essi sarebbero anche stati aumentati. L'Alta Autorità ha dunque preso direttamente a base delle sue decisioni la previsione di un'incidenza sui prezzi contraria agli obbiettivi dell'art. 3 *c*). L'Alta Autorità concorda con il ricorrente nel senso che essa pure reputa insufficiente il richiamo all'eventualità poco chiara e problematica di conseguenze dannose. Ma, come è già stato detto, dalla circostanza che la motivazione della decisione nel suo quarto comma usi una formulazione più prudente e più generale, non si può dedurre che l'Alta Autorità si sia accontentata del richiamo ad una semplice eventualità.

b) Un secondo appunto connesso al precedente, viene mosso all'Alta Autorità perchè nel suo giudizio sulla necessità dei prezzi massimi essa avrebbe tenuto conto d'una struttura del mercato contraria al Trattato e vi avrebbe in tal modo dato legale riconoscimento. Tale agire sarebbe inammissibile già per il fatto che il Trattato agli artt. 65 e 66 prevede dei mezzi applicabili ad una situazione del genere; l'omissione di applicare tali mezzi non potrebbe giustificare l'esercizio di un potere che mira direttamente ad altri scopi e che vale per una situazione di mercato non turbata da cartelli ed illecite intese.

La parte ricorrente ravvisa evidentemente una struttura di mercato contraria al Trattato, per quanto concerne il *bacino della Ruhr,* nell'esistenza della «Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle» e delle sue sei società di vendita le quali, a suo avviso, violano l'art. 65 del Trattato. Va qui posto in luce che non è ancora affatto sicuro che detti organismi violino l'art. 65 del Trattato nè in quale misura, almeno per ora, i divieti dell'art. 65 siano loro applicabili. Ciò risulta ben chiaramente dal paragrafo 12 secondo comma, della Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie e dalla decisione 37-53 dell'11 luglio 1953 che si basa su detto paragrafo. Secondo il paragrafo 1 della citata Convenzione, l'applicazione del Trattato avviene in due modi: il periodo preparatorio ed il periodo transitorio. Durante quest'ultimo, nel quale tuttora ci troviamo — e che avrà termine il 9 febbraio 1958 — il Trattato va applicato soltanto con riserva delle deroghe apportate dalla citata convenzione. Il

paragrafo 12 della Convenzione prevede una deroga nell'applicazione dell'art. 65. Vi si precisa che in caso di rifiuto dell'autorizzazione prevista dall'art. 65 N° 2 — autorizzazione che può essere chiesta dai cartelli esistenti — saranno fissati dei termini ragionevoli entro i quali i divieti previsti dall'art. 65 entreranno in vigore. Con la decisione N° 37-53 l'Alta Autorità ha prescritto che i divieti posti dall'art. 65 del Trattato entreranno in vigore in linea di principio, il 31 agosto 1953 (art. 2). Tuttavia ai sensi dell'art. 3 della predetta decisione, tale disposizione non va applicata alle organizzazioni che avranno presentato prima di tale data una domanda d'autorizzazione scritta e motivata. In tal caso, soltanto quando la pratica per la concessione dell'autorizzazione avrà avuto esito negativo, il relativo provvedimento fisserà il giorno dal quale i divieti dell'art.65 avranno effetto. La «Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle» e le sue sei società di vendita hanno presentato una domanda del genere nei termini stabiliti e la pratica per la concessione dell'autorizzazione non è ancora definita. Lo stato della pratica è stato esposto nella Relazione generale sulla situazione della Comunità del novembre 1954 sub N° 75. Non mi sembra un appunto serio nè di giuridica rilevanza quello che è stato fatto nel corso della discussione orale cioè che sia stata colposamente procrastinata la risoluzione di tale questione che è di vitale importanza per uno dei paesi della Comunità e che nel campo economico e sociale ha delle ripercussioni di cui non vi è altro esempio nella Comunità.

È difficile ammettere che il ricorrente voglia incidentalmente impugnare anche la decisione dell'Alta Autorità N° 37-53. Si deve certamente considerare inammissibile che la fissazione dei prezzi avvenga ad opera della Georg — fissazione di prezzi che fra le varie attività di questa organizzazione è la sola che qui interessa. Ma si deve forse per questa ragione distruggere tutta l'organizzazione? Lo stesso ricorrente sostiene che in caso di liquidazione i liquidatori dovrebbero fissare i prezzi in base alle istruzioni dell'Alta Autorità e che la liquidazione potrebbe durare degli anni. Che cosa ha fatto l'Alta Autorità a questo riguardo? Ha fissato essa stessa i prezzi, cioè proprio quello che ad avviso del ricorrente, sarebbe avvenuto in caso di liquidazione.

La liquidazione è prevista per organizzazioni «proibite»; a norma dell'art. 65 solo all'Alta Autorità spetta di pronunciare il divieto con riserva di una decisione della Corte.

Il ricorrente precorre pertanto, in modo che a me sembra inammissibile, la decisione dell'Alta Autorità, contro la quale del resto, potrebbe ancora venire invocato il giudizio della Corte. Mi sembra sia fuori luogo parlare, nell'attuale stato di cose, dell'esistenza illegittima od illegale di questi organismi che regolano il mercato.

Dobbiamo qui ricordare come è sorta la Georg perchè forse ciò potrà far meglio comprendere questo importante problema. I Sindacati che regolavano il complesso delle vendite del carbone e della lignite nei grandi distretti come quello dell'Alta Slesia o quello del Ruhr-Reno (quest'ultimo comprende la Ruhr, il Reno inferiore, Aquisgrana e la Sarre) furono sostituiti nell'estate 1945 dalle organizzazioni di vendita create dalle autorità alleate d'occupazione. Nel 1947 in forza di una decisione degli alleati, le predette organizzazioni furono a loro volta sostituite dalla «Deutscher Kohlenverkauf» che è un reparto della «Deutsche Kohlenbergbauleitung». Avvenne in seguito lo smembramento di questa organizzazione di carattere monopolistico creata dagli alleati; ciò avvenne — come pure la creazione delle sei società di vendita — in forza di una specifica disposizione dell'Alta Commissione Alleata che con la sua Ordinanza N° 27 dispose lo scioglimento della preesistente «Deutscher Kohlenverkauf» e la creazione, al suo posto, di nuovi organismi; con l'Ordinanza di esecuzione Df-VO 17-20 sono state specificamente dettate le norme per la istituzione della Georg e delle sei società di vendita. Nella citata Ordinanza di esecuzione è già previsto che all'Alta Autorità, non appena essa avrà iniziato la sua attività ed istituito il mercato comune, competeranno i poteri sino a quel momento detenuti dalle autorità alleate. I problemi connessi con tutto ciò hanno avuto notevole importanza nel corso dei lavori preparatori del nostro Trattato ed hanno dato direttamente origine all'inclusione — nel ripetutamente citato paragrafo 12 — del *quinto comma* (Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie). E mentre ai sensi del paragrafo 1 N° 5 comma secondo, le norme previste per il periodo transitorio cesseranno in linea di principio d'aver vigore allo scadere di tale periodo — proprio tenendo conto dell'esistenza delle organizzazioni di vendita del bacino della Ruhr — la trasformazione e la creazione di organizzazioni *permanenti* è prevista (dal paragrafo 12 N° 2) nei seguenti termini:

«... senza che la validità sia limitata al periodo transitorio ...». L'esistenza di tali organismi deve essere quindi considerata un dato di fatto che l'Alta Autorità non soltanto poteva ma doveva tenere in debito conto nell'emanare la sua decisione sui prezzi del carbone. Ciò non implica il riconoscimento che la situazione di fatto sia conforme al Trattato; al contrario, l'Alta Autorità ha esplicitamente affermato che non si poteva tollerare che i prezzi venissero fissati da questi organismi ed è proprio per questa ragione che li ha fissati essa stessa.

Nel bacino del Nord e del Pas-de-Calais la parte ricorrente ravvisa una struttura contraria al Trattato nel fatto che detto bacino esercita un'influenza determinante sul mercato francese il quale, dal canto suo, non è ancora completamente aperto alla concorrenza del mercato comune perchè le modalità attualmente vigenti negli scambi di carbone fra i paesi della Comunità e le tariffe dei trasporti internazionali tuttora provvisoriamente applicate, impediscono una efficace concorrenza. Gli studi e le indagini dell'Alta Autorità in questo campo sono noti; si tratta qui di ostacoli al mercato comune la cui progressiva abolizione nel periodo transitorio è prevista dal paragrafo 10 della Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie. Sintanto che questa situazione permane, l'Alta Autorità ne deve tener conto come di qualunque altro dato di fatto.

È pertanto comprensibile che l'art. 61 ponga all'imposizione di prezzi massimi la sola condizione che essi debbono essere necessari per il conseguimento degli obbiettivi indicati nell'art. 3 *e*) in special modo nel comma c) del citato articolo, senza prescrivere che deve sussistere una determinata congiuntura od una determinata situazione di concorrenza. All'apertura del mercato comune l'imposizione di prezzi massimi è stata giustificata dal fatto che «per evitare turbamenti nell'economia degli Stati membri il livello dei prezzi del carbone nella Comunità deve essere adeguato al livello che attualmente risulta dai prezzi massimi stabiliti in tutti gli Stati membri». Si può e si deve anzi tener conto di qualsiasi altra situazione di fatto anche ove questa non corrisponda alle esigenze di un mercato comune. Non è quindi possibile ravvisare in ciò una violazione del Trattato sintanto che le condizioni prescritte dall'art. 61 ed i fini generali del Trattato siano rispettati. Nè a ciò contrasta il fatto che l'Alta Autorità ha tenuto conto dell'attuale situazione della concorrenza e delle vendite; essa anzi era tenuta a farlo.

3. Misconoscimento palese del Trattato

Con la duplice argomentazione che ho sin qui esaminato e confutato il ricorrente ha censurato la *formazione* del giudizio dell'Alta Autorità sulla necessità di fissare i prezzi massimi; esso le ha fatto l'appunto di avere tenuto conto di considerazioni che sono a tale effetto *giuridicamente* illecite e che perciò violano il Trattato. Su ciò l'esame ha potuto essere fatto senza restrizioni.

Ma il ricorrente contesta anche *l'esattezza* della decisione stessa e si richiama a considerazioni di fatto che differiscono da quelle dell'Alta Autorità. Il ricorrente ritiene, in ispecie, sia stato errato fissare dei prezzi massimi in una situazione di mercato che non faceva presumere probabili aumenti di prezzo; che siffatto provvedimento sarebbe stato persino nocivo perchè avrebbe portato ad un irrigidimento del livello dei prezzi. In altri termini il ricorrente è d'avviso che nel caso di un eccesso di offerte e di grossi depositi presso le miniere, *non è evidentemente necessario* ma è anzi nocivo, fissare prezzi massimi invece di prezzi minimi. L'Alta Autorità è di contrario avviso ed essa ribatte che la imposizione di prezzi massimi, benchè non vi fosse motivo di temere un aumento dei prezzi vigenti, era però necessaria per costringere le imprese a praticare un ribasso dei prezzi, ritenuto necessario ma che esse non avrebbero spontaneamente effettuato.

Nella valutazione della necessità di fissare i prezzi, va tenuto conto di numerosi fatti e circostanze economiche e si deve valutare nel suo insieme la situazione che ne risulta. Questo esame complessivo — come emerge già dalle parole «si elle reconnaît» dell'art. 61 — è in linea di principio riservato all'Alta Autorità. Dall'espressione «si elle reconnaît» sono state date del corso della discussione orale *interpretazioni contrastanti:* l'Alta Autorità ne ha tratto per sè un potere discrezionale mentre il ricorrente contesta che l'espressione usata abbia un carattere soggettivo ed assume che essa impone una concordanza oggettiva fra la realtà e l'apprezzamento che ne vien fatto. Questo contrasto tra i due punti di vista è però solo apparente. Infatti ove si voglia accertare se realtà ed apprezzamento concordino, è necessario fare un *secondo* apprezzamento della realtà come fa anche il ricorrente quando critica quello fatto dall'Alta Autorità. L'apprezzamento non è dunque altro che la conclusione, il risultato di una valutazione di tutte le circostanze,

di carattere necessariamente un pò soggettivo e che è compreso nel campo, entro la sfera, del libero apprezzamento — non si tratta semplicemente dell'accertamento di un dato di fatto di cui si deve soltanto prendere notizia e sul quale non possono esistere diverse opinioni. Lo stabilire se un provvedimento di carattere economico sia necessario, rappresenta un problema che, quasi sempre, non può essere risolto mediante una semplice percezione nè con deduzioni logiche. La parola «reconnaît» indica pertanto il *risultato* della valutazione di un gran numero di fattori, di circostanze e di tendenze.

Ai sensi dell'art. 33 primo comma, seconda frase, la Corte di Giustizia non può esercitare il suo controllo su tale valutazione generale quando viene denunciata soltanto una violazione del Trattato ma lo può invece in relazione ad un «palese misconoscimento» delle disposizioni del Trattato. Qualora la valutazione complessiva dell'Alta Autorità costituisca un siffatto «palese misconoscimento», la Corte deve annullare la decisione che su esso si basa. Ma se tale «palese misconoscimento» non può essere accertato, la Corte di Giustizia deve ritenere valida la valutazione complessiva fatta dall'Alta Autorità senza ulteriormente pronunciarsi e con riserva di un esame sotto il profilo dello sviamento di potere.

Il concetto di «palese misconoscimento» va anzitutto ancora chiarito nella misura necessaria a stabilire se dall'assunto del ricorrente, risulti l'esistenza di siffatto misconoscimento.

a) Per l'interpretazione di questo concetto deve essere normativo lo spirito informatore da cui promana la limitazione del controllo giurisdizionale.

La motivazione del Governo germanico dice quanto segue:

«Per quanto concerne l'ampiezza del controllo giurisdizionale amministrativo sorgeva il problema di stabilire entro quali limiti la Corte doveva avere competenza per estendere il suo esame ai molteplici elementi di fatto di carattere economico menzionati dalle disposizioni del Trattato. Il principio della separazione dei poteri che domina la parte istituzionale del Trattato, richiedeva che il controllo giurisdizionale della Corte non le facesse assumere le funzioni di massimo potere esecutivo della Comunità in materia

economica in luogo dell'Alta Autorità. In conseguenza la Corte può in linea generale esercitare il suo sindacato sulla situazione complessiva che risulta dai fatti e circostanze economiche soltanto quando si faccia carico all'Alta Autorità di aver commesso uno sviamento di potere o d'avere palesemente violate le disposizioni del Trattato; l'esame dei fatti economici o di circostanze specifiche è peraltro ammesso senza limitazione».

Posso ancora citare la relazione della delegazione francese:

«Si doveva tener conto che la maggior parte delle decisioni dell'Alta Autorità essendo subordinate, dalle disposizioni stesse del Trattato, alla realizzazione di condizioni fondamentali od all'esistenza di situazioni di carattere economico, la Corte, col sindacare la legittimità delle decisioni dell'Alta Autorità, sarebbe stata condotta a farsi in realtà giudice della fondatezza di dette decisioni. Da ciò l'azione dell'Alta Autorità avrebbe potuto esser paralizzata da un completo controllo da parte della Corte, dal quale sarebbe conseguito una completa confusione dei poteri».

Al passaggio citato segue il testo dell'art. 33 comma primo, seconda frase, che viene indicato come il risultato d'un approfondito esame del problema di cui si dà la seguente valutazione:

«In tal modo ha potuto esser realizzata la indispensabile conciliazione fra le preoccupazioni di mantenere l'azione dell'Alta Autorità entro i limiti giuridici e l'esigenza, non meno imperiosa, di non intralciare tale azione in un campo ove le considerazioni economiche, politiche e sociali esigono il costante apprezzamento di circostanze di fatto o d'opportunità che normalmente sfuggono alla competenza del giudice».

A mio avviso la Corte dovrà esaminare le relazioni presentate ai parlamenti degli altri paesi. A me sembra che da esse non si possa trarre alcuna diversa opinione.

Anche la dottrina riconosce sempre validi questi motivi. Ule, ad esempio, nel suo articolo «Verwaltungsgerichte überstaatlicher und internationaler Organisationen» (1) riconosce, malgrado alcune riserve, che non vi poteva essere diversa soluzione perchè la politica economica deve adeguarsi al mutamento delle circostanze e non è pertanto suscettibile di venir sottoposta ad una disciplina legi-

slativa stabilita rigidamente per un periodo prolungato e che inoltre non si può affidare al giudice di stabilire quale politica economica deve essere seguita.

Per quanto concerne il concetto di «misconoscimento palese» si può ricavare dalla «*ratio legis*» che il giudice, pur senza sostituire la sua politica economica a quella perseguita dall'Alta Autorità deve essere in grado di accertarla; la limitazione dei suoi poteri di controllo deve appunto servire ad evitare che egli faccia della politica economica. Il Trattato prevede il controllo anche sulla politica economica dell'Alta Autorità: si tratta della norma contenuta nell'art. 40 del Trattato la quale fa obbligo all'Alta Autorità di presentare annualmente all'Assemblea Comune una relazione generale della sua attività. Se su questa relazione generale viene votata con la prescritta maggioranza, una mozione di censura alla politica economica dell'Alta Autorità, questa deve dimettersi al completo. Questo controllo di natura politica che non può effettuarsi con mezzi giuridici è stato, a mio avviso, intenzionalmente sottratto alla Corte.

Questa limitazione deve valere particolarmente per la questione della necessità e dell'adeguatezza di un provvedimento di carattere economico, questione la quale — come espone lo Steindorff, ripetutamente citato nel corso del dibattito nel suo studio sul ricorso di annullamento (2) — non può in linea generale venir risolta in base ad una conclusione imperativa. Benchè lo Steindorff voglia attribuire al termine «patent» un significato meno forte di quello del termine «manifeste» che era stato inizialmente adottato nel testo dell'art. 33 comma primo, seconda frase, e benchè egli per tal ragione non ritenga sia in generale richiesta un'evidente ed indiscutibile illegalità ma che una *grossolana* divergenza fra il provvedimento amministrativo e la concezione della Corte di Giustizia rappresenti «misconoscimento palese», ciononostante egli ritiene che quando si tratti di accertare se un provvedimento era necessario od opportuno, tale criterio possa venir usato soltanto in base a severe premesse e qualora la concezione della Corte di Giustizia si discosti in modo assai notevole da quella dell'Alta Autorità.

---

(1) Deutsches Verwaltungsblatt 1953, pag. 491—497.
(2) Pag. 142.

Mi sembra ozioso cercare una definizione completa al di là di questi punti di riferimento. Sarà la prassi futura a ricavare ed a chiarire man mano questo concetto; l'applicazione a questo caso di specie deve indicare se vi è motivo di meglio definirlo.

b) Stabilire se l'imposizione di prezzi massimi in caso di tendenza al ribasso sia nociva, perchè condurrebbe ad un irrigidimento del livello di prezzi, è una questione astratta di teoria economica. Il ricorrente fonda il suo assunto su considerazioni psicologiche e confessa che non sarà mai possibile fornirne la prova. Esso non tiene conto che i prezzi fissati possono venire adeguati ad una congiuntura di continuo ribasso ove le imprese non provvedono spontaneamente a ridurli e non che ne sono impedite dall'esistenza dei prezzi massimi. Tutto il sistema dei prezzi istituito dall'Alta Autorità nel marzo 1954 rappresenta una attenuazione rispetto alle norme precedenti per modo che la tendenza generale non sfocia in un «irrigidimento del sistema dei prezzi». Infine l'evolversi dei fatti milita contro la tesi del ricorrente: il bacino della Ruhr ha dapprima concesso parzialmente sensibili ribassi ed anche quello del Nord e del Pas-de-Calais ha ribassato i prezzi. Le decisioni in materia economica come quelle di cui ci occupiamo, emanate per un periodo di tempo limitato, devono, per la loro stessa natura, esser giustificate non soltanto dalle circostanze esistenti all'atto della loro emanazione ma anche dall'evoluzione economica che ne consegue ed in relazione agli scopi del Trattato. L'emanazione di una decisione, pertanto, implica la valutazione di fatti futuri. Se nel momento in cui si esercita il controllo giurisdizionale sulla valutazione complessiva fatta all'atto dell'emanazione della decisione, ci volgiamo nel passato per considerare quale essa era in quel tempo, si può soltanto dire che la decisione impugnata si giustificava tenuto conto degli obbiettivi del Trattato ed in particolare di quello di ottenere i prezzi più bassi e di quello di mantenere al lavoro la mano d'opera. Ciò è notorio e conosciuto dalla Corte ma devo pur ricordare che gli stock diminuivano presso le miniere, che si parlava di talune difficoltà di approvvigionamento per determinate pezzature di carbone, che il carbone di importazione era rincarato, fra l'altro, a seguito del rialzo dei noli, tutti elementi di mercato atti ad impedire il ribasso od il mantenimento dei prezzi del carbone. Dopo che per decenni i prezzi del carbone erano stati fissati d'autorità, non si può trascurare il fatto che già con la seconda decisione dell'Alta Autorità dopo il primo anno del quinquennio transitorio,

la liberazione dei prezzi si era ampiamente avverata. Man mano che il mercato comune si realizza e che sorgono condizioni normali di concorrenza può divenire la regola che i prezzi siano pienamente liberi e che solo in casi eccezionali essi vengano fissati d'autorità.

Secondo il mio convincimento, queste considerazioni bastano comunque a stabilire che la tesi del ricorrente è inefficiente, dimostrare l'esistenza di un palese misconoscimento degli obbiettivi generali del Trattato ed, in particolare, delle prescrizioni dell'art. 61.

c) Resta ora da esaminare la tesi del ricorrente secondo cui, in presenza di un eccesso di offerte, che vi era da temere un rialzo dei prezzi e che pertanto non era necessario fissare prezzi massimi.

L'Alta Autorità condivide in parte tale assunto: neppure essa si attendeva ad un aumento di prezzo per le pezzature di cui vi era ampia disponibilità. Essa riteneva però che ciò non era sufficiente a causa della situazione di mercato e che si dovesse provocare un ribasso dei prezzi. Dai questionari rinviati dalle imprese l'Alta Autorità ebbe notizia che queste non intendevano procedere spontaneamente ai ribassi. Ho già rilevato più sopra (1) che il ricorrente non contesta questo dato di fatto.

Il ricorrente sembra anche riconoscere che i prezzi massimi possono talvolta essere necessari — lo ha contestato nella specie solamente allegando che dopo un certo tempo i ribassi sarebbero avvenuti spontaneamente. Il ricorrente però non crede che l'Alta Autorità abbia fissato i prezzi massimi a questo fine; esso lo deduce dalla circostanza che tali prezzi massimi non erano sensibilmente inferiori a quelli effettivamente applicati in precedenza. In altri termini, *il ricorrente ritiene che i prezzi massimi non erano necessari in quanto furono fissati al livello dei prezzi precedentemente applicati nonostante un'offerta particolarmente abbondante.* Se questa situazione realmente sussiste vi è luogo di esaminare se l'Alta Autorità non abbia palesemente misconosciuto i presupposti della «necessità». Bisogna pertanto procedere anzitutto, in fatto, ad un confronto fra i prezzi. In questo confronto si dovrà tener conto della circostanza che i prezzi massimi delle categorie rappresentano soltanto dei limiti assoluti, limiti al di sotto dei quali devono stare

(1) Pag. 9 sub 1.

i prezzi delle pezzature. Per di più, come già ho illustrato, essendo state ora disciplinate certe pezzature per le quali in precedenza non era stato fissato il prezzo massimo, si possono confrontare, in linea generale, soltanto i prezzi di listino. Nella risposta che l'Alta Autorità ha dato alla seconda domanda che la Corte le ha rivolto è opportunamente richiamato il fatto che il livello dei prezzi di un bacino deve essere considerato nel suo insieme. Essa ha poi sottolineato un altro elemento della questione che fin ora è stato trascurato, precisamente i prezzi di costo. L'art. 3 *c* non prescrive semplicemente di ottenere i prezzi più bassi ma vi pone due condizioni, I prezzi fissati non devono essere tanto bassi da provocare un «aumento correlativo dei prezzi praticati dalle stesse imprese in altre transazioni nè (l'aumento) dell'insieme dei prezzi in un diverso momento»; i prezzi fissati devono inoltre consentire «gli ammortamenti necessari assicurando normali possibilità di remunerazione ai capitali impiegati». A questo proposito va richiamato l'art. 3 *d* che impone l'osservanza della condizione che essi «inducano le imprese a sviluppare e migliorare il loro potenziale produttivo».

d) Per il bacino della Ruhr, risulta dal confronto che i prezzi di listino di tutte e cinque le pezzature cui sono stati imposti limiti, hanno subito un ribasso di 2 DM; un ribasso cioè di circa 4 % e del 3 % circa per i coke metallurgici; tenuto conto dei prezzi di costo i quali, secondo i produttori, consentivano una riduzione di DM 0,50, il ribasso sopraddetto non può comunque ritenersi trascurabile. Nella discussione orale l'Alta Autorità ha affermato, senza venir contraddetta, che l'impulso che si è voluto imprimere all'industria dell'acciaio, ha avuto realmente effetto grazie a questo ribasso.

La prova contraria ci viene fornita dalle pezzature che erano state disciplinate fino al 31 marzo 1954 e che sono poi state rese libere; il prezzo di listino risulta invariato per due pezzature e per una vi fu un aumento di 2 DM.

Questa evoluzione sembra confermare le previsioni dell'Alta Autorità secondo cui non si poteva attendere alcun ribasso senza il suo intervento e sembra pure confermare l'intento dell'Alta Autorità di provocare tale ribasso. Non se ne può comunque dedurre che i prezzi massimi fossero manifestamente inutili per il bacino della Ruhr.

e) Per il bacino del Nord e del Pas-de-Calais risulta dal confronto quanto segue:

Il prezzo di listino di tre pezzature è ribassato e precisamente da 2 a 4 %, per altre tre pezzature il prezzo è rimasto invariato e per una è aumentato di circa il 2 %.

La prova contraria emerge dal fatto che delle due pezzature rese libere, una ha mantenuto immutato il prezzo e per l'altra vi è stato un aumento di 220 fr. f.

Ci si potrebbe pertanto chiedere se per il bacino del Nord e del Pas-de-Calais, era necessario fissare i prezzi massimi delle tre pezzature il cui prezzo è rimasto invariato. Se consideriamo anzitutto la quarta pezzatura, il cui prezzo è salito — si tratta delle «braisettes» 10/20 della categoria semigrasso — notiamo che il prezzo *massimo* di fr. f. 6.500 è stato ridotto a fr. 6.000, ma mentre in precedenza il limite massimo di fr. 6.540 era stato utilizzato soltanto sino al livello di fr. 5.880, il prezzo di listino — fr. 6.000 è ora praticato in pieno. Se ne può dedurre che per questa pezzatura vi era una tendenza al rialzo che doveva essere frenata; ma è proprio in questo caso che l'imposizione di prezzi massimi era necessaria.

L'esempio dimostra che la tendenza del prezzo di singole pezzature può essere contraria alla tendenza generale. Lo stesso può dirsi per le disponibilità; anche con depositi generalmente abbondanti certe particolari pezzature possono non abbondare. Si devono tener presenti queste considerazioni per le tre rimanenti pezzature. Inoltre bisogna ricordare le spiegazioni che ci sono fornite sui prezzi di costo e sulla necessità di impedire fissando il livello dei prezzi esistenti, che le imprese aumentino il prezzo di altre pezzature per rivalersi dei ribassi loro imposti.

Per una pezzatura, cioè i fini grezzi di carbone magro, nessun limite di prezzo era stato sino ad allora fissato. Se ne può dunque dedurre che il livello raggiunto dal prezzo doveva essere mantenuto e che un presumibile rialzo doveva essere frenato tanto che anche in questo caso, nonostante il listino invariato, la fissazione di prezzi massimi si giustificava.

Permettetemi ancora, Signori, di ricordarvi il già richiamato parere dei Charbonnages de France secondo cui il mercato non con-

sentiva prezzi più elevati di quelli attuali e di richiamare la seconda relazione generale dell'Alta Autorità (pag. 75 N° 54) da cui risulta che il *ribasso* dei prezzi del carbone nel bacino della Ruhr ed il *mantenimento* del livello dei prezzi nel bacino del Nord e del Pas-de-Calais, corrispondevano nel modo migliore alla situazione del mercato ed è per questa ragione ch'essi sono stati presi per base delle decisioni impugnate.

f) Io riassumo questa parte della mia indagine:

Anche qualora si voglia dare un'interpretazione estensiva al concetto del palese misconoscimento, non si può affermare, nel caso in esame, che l'Alta Autorità ha fissato prezzi massimi manifestamente non necessari. Del resto non si comprenderebbe neppure come 3 membri del Consiglio di Ministri e 15 membri del Comitato Consultivo abbiano potuto affermare la necessità di mantenere i prezzi massimi ancora per un limitato periodo, tenendo conto del funzionamento ancora incompleto del mercato comune ed in particolare della limitata concorrenza esistente. L'Alta Autorità non è stata quindi la sola a giudicare necessaria la decisione ma valenti esperti hanno condiviso i suo parere.

Stando così le cose, a me sembra non vi sia palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato.

4. Modalità della imposizione dei prezzi massimi

Nell'ambito dell'esame relativo alla violazione del Trattato vorrei ora scendere alle conseguenze giuridiche che l'art. 61 prevede: l'Alta Autorità può fissare prezzi massimi nell'interno del mercato comune per uno o più prodotti sottoposti alla sua giurisdizione.

A questo riguardo il ricorrente non ha esplicitamente denunciato nel procedimento scritto la violazione del Trattato, ma nella discussione orale egli ha sollevato la questione se sia legittimo per l'Alta Autorità fissare i prezzi soltanto per *singole* imprese. La questione, come lo ha rilevato il rappresentante del ricorrente, va esaminata di ufficio perchè vi si potrebbe eventualmente ravvisare una violazione dell'art. 61 *a*.

L'art. 61 prevede l'imposizione del prezzo per uno o più prodotti sottoposti alla giurisdizione dell'Alta Autorità e ciò all'interno del mercato comune. Se ne potrebbe dedurre che si tratti di una imposizione generale, di una decisione di carattere generale che ha lo scopo di stabilire il livello dei prezzi in tutto il mercato comune. In relazione a questo scopo sono stati prescritti degli studi da compiersi preventivamente con la partecipazione *delle* imprese e delle loro associazioni come pure la consultazione del Comitato Consultivo e del Consiglio di Ministri nei quali sono rappresentati *tutti* gli Stati membri e *tutte* le principali imprese produttrici ed organizzazioni di lavoratori della Comunità. Peraltro vi è una disposizione, quella dell'art. 66 paragrafo 7, che prevede l'imposizione dei prezzi per una singola impresa. In questa seconda ipotesi vengono inviate delle raccomandazioni direttamente all'impresa; qualora non abbiano effetto, l'Alta Autorità può fissare fra l'altro, per l'impresa di cui trattasi, dei prezzi e delle condizioni di vendita ed in tal caso è prescritta soltanto la consultazione con il Governo interessato.

Con ciò sorge la questione se l'Alta Autorità emanando le decisioni impugnate abbia effettivamente provveduto ad una imposizione generale dei prezzi e stabilito il loro livello per l'intero mercato comune. Per stabilire il livello dei prezzi nel mercato comune non è necessario che tutte le imprese, sinanco le piccole miniere — e che tutti i prodotti — ricadano sotto il relativo provvedimento. Ciò emerge dal principio sancito all'art. 5 che prescrive «interventi *limitati*» ed inoltre riduce esplicitamente le azioni dirette sul mercato ai soli casi in cui le circostanze esigano interventi del genere. È per questa ragione che l'Alta Autorità ha con ragione sottolineato, nei motivi della sua decisione N° 6-53, già citati all'inizio della mia esposizione che «per rispondere agli obbiettivi generali del Trattato, i prezzi massimi devono essere fissati nella Comunità seguendo un sistema che consenta uno sviluppo progressivo della libertà nel mercato comune e sintanto che il mantenimento del livello attuale dei prezzi» — e come qui bisogna completare, «lo stabilirsi di un livello dei prezzi conforme al mercato — non sia assicurato dalla concorrenza fra i vari bacini» che «i prezzi massimi devono essere fissati... seguendo un sistema che permetta lo sviluppo progressivo della libertà nel mercato comune».

Per valutare il metodo con cui nella specie si è provveduto a fissare i prezzi, si deve tener conto dei dati di fatto e dell'insieme del sistema. Posso ricordarli brevemente: le imprese carboniere belghe ed italiane non sono ancora completamente inserite nella concorrenza del mercato comune; speciali prezzi fissi sono stati stabiliti per le imprese belghe. Restano i bacini tedeschi della Ruhr, di Aquisgrana e della bassa Sassonia, i bacini francesi del Nord e del Pas-de-Calais, di Lorena e del Centro Sud, il bacino della Sarre ed il bacino olandese del Limburgo. Per i bacini della bassa Sassonia e del Centro Sud nessun prezzo massimo era stato fissato all'inizio del periodo transitorio. Per i bacini di Aquisgrana(1) e della bassa Sassonia(2) come pure per le vendite della Sarre(3) e della Lorena(4) nella Repubblica Federale, vi sono dei prezzi di zona che consentono l'allineamento sui prezzi dei combustibili comparabili della Ruhr. Per le vendite dei bacini della Sarre(5) e della Lorena(6) in certe regioni della Francia è stato previsto l'allineamento sui prezzi corrispondenti del bacino del Nord e del Pas-de-Calais. Praticamente i predetti bacini per poter vendere *devono* applicare i prezzi di zona.

Tutto ciò permette di constatare che nei limiti in cui l'Alta Autorità ha ritenuto necessario fissare prezzi massimi per certe categorie di carbone e per certe pezzature nell'interno del mercato comune, essa l'ha fatto, in relazione alla situazione della concorrenza e delle vendite, nel modo più semplice e con gli interventi meno forti possibili, limitando verso l'alto i prezzi per i due più grandi bacini della Comunità. Questi due bacini estraggono circa il 60 % dell'intera produzione di carbone della Comunità; il Belgio per il quale vi sono prezzi fissi, produce ancora un ulteriore 13 %. In collegamento coi prezzi di zona è stata così stabilita una disciplina generale il cui risultato è di fissare il livello dell'intero mercato comune nei limiti richiesti.

Tenuto conto delle condizioni esistenti all'epoca in cui sono state emanate le decisioni di cui è causa, la decisione dell'Alta Autorità N° 18-54 non viola dunque l'art. 61 del Trattato per le modalità con cui sono stati fissati i prezzi massimi. L'Alta Autorità dovrà certamente esaminare se mutando la situazione e con l'ulteriore sviluppo del mercato comune, essa dovrà ricorrere ad altri metodi per fissare i prezzi, nel caso ciò appaia necessario.

(1) N° 9-54; (2) N° 7-54; (3) N° 11-54; (4) N° 10-54; (5) N° 13-54; (6) N° 12-54.

II. Sviamento di potere

Mi resta ora Signori, da esaminare se può essere accertato uno sviamento di potere. I motivi sui quali il ricorrente ha fondato questo suo secondo mezzo di impugnazione, soprattutto basandoci sull'approfondito esposto che, nella discussione orale, è stato fatto dai professori e che son qui comparsi quali agenti del ricorrente, si possono così riassumere.

L'Alta Autorità avrebbe potuto e dovuto procedere contro le organizzazioni di vendita della Ruhr e contro le Houillères du Nord e del Pas-de-Calais già in forza degli artt. 65 e 66 del Trattato. Per evitare di procedere, l'Alta Autorità si sarebbe valsa dell'art. 61. Essa avrebbe trattato coi cartelli ed avrebbe capitolato davanti ad essi; essa avrebbe combattuto i deleteri effetti di questa sua omissione contraria ai suoi doveri, valendosi del mezzo, non destinato a tale scopo, di fissare i prezzi massimi in base all'art. 61. Mi permetterò di citare dalla traduzione francese che ci è stata distribuita un passo dell'arringa del Prof. Verzijl in lingua francese:

> «La Haute Autorité s'est avisée de faire intervenir les cartels interdits par le Traité, comme conseillers pour les «études (à faire) en liaison avec les entreprises et les associations d'entreprises» visées au début de l'art. 61, et elle est même entrée en négociations avec eux sur le niveau de leurs prix...»

Signor Presidente, Signori, il ricorrente ha ancora sostenuto che vi è un indizio che l'asserito motivo di determinare un ribasso dei prezzi non è stato il vero movente della decisione: esso sorgerebbe dal fatto che i prezzi massimi ormai fissati sono solo parzialmente e di poco inferiori ai prezzi di listino sin qui praticati.

In considerazione delle indagini condotte, io credo non vi sia quasi bisogno di insistere sul fatto che questo appunto è infondato.

1. Bacino della Ruhr

Per quanto attiene al bacino della Ruhr ho già esposto che i divieti sanciti dall'art. 65 non sono ancora applicabili alle organizzazioni di vendita di detto bacino. Esula dalla presente controversia stabilire se l'Alta Autorità avrebbe potuto definire la pratica per l'autorizzazione già prima del marzo 1954 — epoca nella quale le decisioni impugnate sono state emanate. In questo procedimento si può soltanto esaminare se l'Alta Autorità si sia valsa dei poteri che l'art. 61 a) del Trattato le conferisce per conseguire uno scopo che non deve perseguire, cioè se la sua decisione che non è censurabile nel suo risultato, poggi su delle considerazioni estranee alla questione ed illecite. Ho già rilevato che l'Alta Autorità non è censurabile per aver tenuto conto dell'esistente struttura del mercato e che essa vi era anzi tenuta. Alla fine del primo anno del mercato comune del carbone ed allo scadere della validità delle prime decisioni in materia di prezzi limitate a tale periodo, l'Alta Autorità aveva il dovere di valutare nuovamente se erano necessari prezzi massimi. Per garantire una sicura valutazione le è prescritto di ricorrere alla consultazione ed alla collaborazione di vari organismi in seno ai quali — come risulta da documenti prodotti — le opinioni non sono state unanimi su questo argomento. Orbene se l'Alta Autorità ha dato a questo problema una soluzione affermativa ma se essa ha ancora attenuato il rigore del sistema dei prezzi massimi in confronto alla precedente disciplina e se l'ha anche sensibilmente limitata, si deve evidentemente vedere in ciò il motivo che stava a base della decisione, cioè il desiderio di tenere nel massimo conto tutte le osservazioni che sono state fatte.

Per quanto riguarda le scopo perseguito dalla decisione è stato esposto che in relazione alle decisioni sui prezzi e specialmente sui prezzi di zona che sono stati adattati alle nuove modalità di imposizione dei prezzi, questa decisione limita verso l'alto il livello dei prezzi del mercato comune per quel tanto che è stato ritenuto necessario; ma è questo lo scopo in vista del quale il Trattato ha conferito all'Alta Autorità i poteri di cui l'art. 61 a). Infine il confronto fra i prezzi massimi stabiliti ed i prezzi dei listini sino allora applicati, indica che questi, nel loro insieme, sono dal 4 a 3 % più bassi. Anche da questo si può trarre indizio di un diverso intento.

Già nelle sue prime sentenze la Corte ha statuito che anche se ai moventi legittimi se ne fosse aggiunto uno in sè criticabile, non ricorre sviamento di potere qualora la decisione si fondi principalmente su motivi legittimi e non trascuri lo scopo essenziale. Nel nostro caso non si può nemmeno dire che lo scopo in certo qual modo concorrente, cioè quello di guadagnar tempo per un esame approfondito della questione dei cartelli, sia criticabile. Ad avviso del ricorrente l'Alta Autorità avrebbe dovuto vietare tutti i cartelli e far fissare i prezzi dai liquidatori. Un provvedimento questo, che è certamente uno dei più rigorosi che il Trattato preveda. L'Alta Autorità ha ottenuto praticamente lo stesso risultato applicando le disposizioni dell'art. 61, di molto meno rigore ed essa ha evitato di sopprimere alcune insostituibili attività di queste organizzazioni, attività che possono essere autorizzate. Devo richiamarmi all'ordinanza con cui dette organizzazioni furono create, al loro scopo in essa indicato ed agli obblighi cui è sottoposta la loro attività. Il ricorrente che ha ripetutamente ed a ragione sottolineato il carattere non dirigistico della Comunità, reclama qui al contrario, interventi radicali senza compromessi. Potrei dire che nelle sue argomentazioni esso non si preoccupa affatto delle conseguenze economiche nè degli scopi indicati nell'art. 3 del Trattato. Ma la responsabilità ricade sull'Alta Autorità la quale deve giustificare la sua politica economica davanti all'Assemblea Comune. Io credo che le imprese possono costituire delle associazioni e trattare con l'Alta Autorità come previsto dagli artt. 46 e 48 del Trattato. Dai documenti prodotti dal ricorrente possiamo rilevare che l'associazione delle imprese della Ruhr (Unternehmensverband Ruhr) ha trattato con l'Alta Autorità come lo ha affermato anche il Prof. Verrijn Stuart nella sua arringa che ho sotto gli occhi nella sua versione francese:

> «... Ainsi qu'il est permis de le conclure des pièces du procès, elle s'est davantage livrée à des négociations avec *les producteurs* de la Ruhr ...»

Io credo pertanto che sia errato parlare di una capitolazione dinanzi ai cartelli.

2. Bacino del Nord e del Pas-de-Calais

Passo ora Signori, al bacino del Nord e del Pas-de-Calais. Per questo bacino valgono le stesse considerazioni. Tuttavia si deve tener conto di alcune particolarità.

Se si ammette, come i due contendenti, che in questo bacino esiste un'impresa che domina il mercato nel senso previsto dall'art. 66 paragrafo 7, perchè a causa delle modalità di sfruttamento che esistono ancora nei paesi della Comunità e specialmente a causa delle tariffe internazionali di trasporto, detta impresa non è ancora interamente esposta alla concorrenza, dobbiamo in tal caso concordare con il ricorrente che questa situazione di fatto, di cui non si può far carico soltanto all'impresa, non esclude l'applicabilità dell'art. 66 paragrafo 7. Tale disposizione avrebbe potuto essere applicata nel caso si fosse abusato d'una posizione predominante sul mercato ed in ispecie qualora si fossero chiesti prezzi illecitamente elevati. La circostanza che l'Alta Autorità non abbia atteso che tale abuso si verifichi non dimostra tuttavia che la decisione impugnata sia viziata da sviamento di potere. Le considerazioni che l'hanno ispirata e lo scopo che l'Alta Autorità ha perseguito con quella decisione sono già stati illustrati. Se l'Alta Autorità ha esteso a questo bacino le norme per l'imposizione generale dei prezzi massimi perchè essa lo riteneva necessario a causa della concorrenza ancora insufficiente, questo è uno dei moventi ammissibili per una decisione del genere. In questo bacino non vi è certamente unità nel movimento dei prezzi: abbiamo però già visto che i prezzi massimi, anche se fissati al livello preesistente ed in un caso persino al di sopra di esso, potevano trovare giustificazione per cui nemmeno in questo può ravvisarsi un indizio dello sviamento di potere.

Il mezzo di sviamento di potere pertanto non risulta fondato.

III. Violazione delle forme essenziali

1° L'ultimo mezzo che il ricorrente fa valere, la violazione delle forme essenziali esso lo fonda sulla circostanza che l'Alta Autorità non ha indicato i veri motivi della sua decisione per modo che questa non è affatto, o per lo meno, insufficientemente motivata. Il ricorrente censura il quarto comma della motivazione cioè la considerazione secondo cui dalla struttura del mercato «potrebbe risultare nella Comunità tanto sui prezzi quanto sulla produzione e sull'impiego dei lavoratori, un effetto contrario agli obbiettivi dell'art. 31 del Trattato di cui l'Alta Autorità deve tener conto».

Si deve riconoscere con il ricorrente che tale testo è impreciso. Nella decisione N° 6-53 l'Alta Autorità aveva specialmente richiamato

l'art. 3 *c*); nella citata decisione essa si era del pari esplicitamente basata sull'art. 61 comma primo *a*) mentre la decisione N° 18-54 richiama semplicemente l'art. 61. Ma va osservato che nella parte della motivazione che è ripresa, si tratta di un richiamo a quanto il Trattato in astratto indica e che può essere interpretato sotto il profilo del suo concreto contenuto. Se nel secondo comma della motivazione l'Alta Autorità proclama che in assenza della imposizione dei prezzi massimi, i prezzi del carbone verrebbero fissati dall'organizzazione di vendita della Ruhr e delle Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, bisogna ravvisare in ciò, come l'ho già rilevato esaminando la violazione del Trattato, la volontà dell'Alta Autorità d'impedire con la sua decisione, che si stabilissero o si mantenessero dei prezzi ingiustamente alti, cosa questa ritenuta imminente. Se l'Alta Autorità indica e sviluppa ora questi motivi nelle sue difese bisogna ravvisarvi una precisazione aggiunta alla motivazione formale che precede la sua decisione e cui già si sarebbe potuto pervenire in via interpretativa: ciò non riveste pertanto il carattere di una produzione tardiva ed illecita. I fatti concreti che vi sono indicati permettono anche di riconoscere che l'Alta Autorità non si è accontentata di invocare una mal definita possibilità che sopravvengano effetti da combattere — in tale ipotesi l'Alta Autorità sarebbe stata ispirata da considerazioni giuridiche inesatte.

Non si può quindi rilevare a questo riguardo alcuna violazione delle forme essenziali.

2° Ma vi è ragione di esaminare di ufficio questo mezzo pure sotto un altro aspetto. Nell'ipotesi prevista dall'art. 61 l'Alta Autorità è tenuta ad accertare se i prezzi massimi sono *necessari;* in questa questione d'opportunità e di politica economica essa ha un vasto campo di apprezzamento che può essere esaminato dalla Corte di Giustizia soltanto in modo limitato. In compenso l'Alta Autorità ha il dovere di svolgere ampi studi e consultazioni per assicurare in questa materia, la formazione di un giudizio esatto. Sull'adempimento a questo dovere s'impone pertanto un severo controllo.

La ragione di procedere a questo controllo proviene dal fatto che nel corso della riunione del Consiglio di Ministri del 13 marzo 1954 un ministro ha sostenuto che le trattative che avevano avuto luogo rappresentavano soltanto una ripetizione dello scambio di vedute del 27 febbraio 1954 e non già una formale consultazione

non avendo l'Alta Autorità presentato alcuna concreta proposta; che di conseguenza il mantenimento dei prezzi massimi non poteva essere validamente disposto (documento N° 347-5 del Consiglio di Ministri pagg. 37-38 e 55). È esatto che nella riunione del 31 marzo 1954 l'Alta Autorità non ha fatto esplicitamente conoscere quale atteggiamento essa intendeva assumere nelle questioni sottoposte al Consiglio. Tuttavia, per la liberazione dei prezzi nel caso specifico, all'Alta Autorità non occorreva emanare una nuova decisione perchè le decisioni restavano in vigore fino al 31 marzo 1954 ed a tale data cessavano automaticamente di avere efficacia. Le consultazioni fatte si riferivano dunque alla possibilità di mantenere il sistema dei prezzi massimi. I motivi che l'Alta Autorità intendeva invocare per un provvedimento del genere si possono ricavare dalle singole domande che l'Alta Autorità ha rivolte tanto al Consiglio di Ministri quanto al Comitato Consultivo. Come il mio egregio collega l'ha esposto nelle sue conclusioni nella causa N° 2-54, il Comitato Consultivo non è un organo che debba esprimere il suo parere su un testo già redatto ma è invece un consesso di esperti i quali devono illuminare e consigliare l'Alta Autorità sui problemi economici per cui essi devono essere messi al corrente di tutti gli elementi del problema di cui si tratta. E la Corte nella sua sentenza in quel processo, ha statuito che l'Alta Autorità, d'accordo con il Comitato Consultivo, ha potuto a buon diritto considerare come un parere un processo verbale che rispecchi un complesso di opinioni. Questi rilievi han da valere ugualmente per il Consiglio di Ministri il cui compito principale, secondo il Trattato, è quello di «armonizzare l'azione dell'Alta Autorità con quella dei Governi responsabili della politica economica generale dei rispettivi paesi». Seppure in linea generale sarà necessario, o per lo meno opportuno che l'Alta Autorità sottoponga a deliberazione un avviso motivato, appare però nel caso in esame che al Consiglio di Ministri sono state sottoposte tutte le domande ed illustrate tutte le eventuali possibilità di questo complesso problema in modo tanto ampio da potersi in ciò ravvisare una più che sufficiente consultazione. Lo stesso Consiglio di Ministri, salvo parere contrario di uno dei suoi membri, è stato di questo avviso. Sul livello dei prezzi, che del resto non è stato in sè censurato nel ricorso, esso si è esplicitamente limitato ad un parere di carattere generale rifiutandosi di entrare nei dettagli, quali i prezzi delle varie pezzature, essendo questo di competenza dell'Alta Autorità. Sulla opportunità di mantenere l'imposizione dei prezzi massimi la consultazione non avrebbe potuto essere più ampia nemmeno se

l'Alta Autorità avesse inequivocabilmente dichiarato che essa, per le ragioni che apparivano dalle sue singole domande, intendeva mantenere in vigore il sistema di prezzi massimi.

Anche sotto questo profilo pertanto non vi è violazione di forme sostanziali.

C. — RIASSUNTO E CONCLUSIONI

Riassumo la mia opinione:

1° La decisione dell'Alta Autorità N° 18-54 non viola il Trattato. L'Alta Autorità non ha fondato la sua decisione nè su dati di fatto inesatti nè su considerazioni giuridicamente illecite. Non risulta che nel suo giudizio sulla necessità di fissare prezzi massimi essa sia incorsa in un palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato. Infine le modalità dell'imposizione dei prezzi massimi disposta, tenendo conto dei dati di fatto esistenti al momento dell'emanazione della decisione nonchè del complessivo sistema di prezzi, non è censurabile.

2° L'Alta Autorità nel fare uso dei poteri conferitile dall'art. 61 non si è lasciata guidare da considerazioni estranee alla questione ed illecite nè è stata determinata da uno scopo che l'art. 61 vieti di perseguire.

3° Non sono state violate forme sostanziali perche la motivazione delle decisioni e l'ampiezza delle consultazione risultano sufficienti.

Per questi motivi io così concludo:

sia respinto il ricorso e per le spese sia applicato l'art. 60 paragrafo 1 del Regolamento della Corte.