Conclusioni dell'avvocato generale

KARL ROEMER

7 giugno 1962

Traduzione dal tedesco

*(Causa N. 9-61 e causa N. 11-61 *)*

* La causa 11/61 era stata proposta dal Governo italiano contro l'Alta Autorità della C.E.C.A. ma fu cancellata dal ruolo in seguito a consensuale rinuncia agli atti.

INDICE

Pagina

Introduzione 449

Valutazione giuridica 451

I — Sulla ricevibilità dell'impugnazione 451

II — Le singole censure 451

1. Il modo di procedere dell'Alta Autorità . . . 451

2. Vizi formali della raccomandazione 456

3. Censure relative al contenuto della raccomandazione 460

III — Conclusioni finali 469

Signor Presidente, signori giudici,

Introduzione

Benchè la causa promossa dal Governo olandese e quella intentata dal Governo italiano non siano state riunite, vorrei mi fosse consentito di esporre congiuntamente il mio punto di vista su entrambe le controversie. A mio parere, ciò non soltanto è possibile, ma è anche desiderabile nell'interesse dell'indagine, stanti l'identità degli oggetti controversi, la similitudine degli interessi in gioco e la grande analogia fra gli argomenti dedotti. È ovvio che, in considerazione dell'importanza dei ricorrenti, porrò particolare cura nel trattare in modo esauriente tutti i punti controversi, posto che non sarebbe ammissibile trascurare, a causa della trattazione congiunta di ambedue le cause, alcuno degli argomenti svolti dalle parti.

I giudizi vertono sui ripetuti sforzi dell'Alta Autorità miranti ad indurre, mediante atti vincolanti, gli Stati membri della Comunità ad attuare nel settore dei trasporti quanto a suo avviso è prescritto dal Trattato. Essi si ricollegano alle cause nelle quali, del pari su ricorso dei Governi olandese ed italiano, fu censurato il tentativo compiuto dall'Alta Autorità, il 18 febbraio 1959, d'influire sugli Stati membri mediante decisioni basate sull'articolo 88.

In seguito alle sentenze 20-59 e 25-59, il 1º marzo 1961 l'Alta Autorità adottava la raccomandazione 1-61 — impugnata coi presenti ricorsi — avente lo scopo di obbligare i Governi degli Stati membri ad adottare provvedimenti d'attuazione in vista della pubblicazione o comunicazione delle tariffe, dei prezzi e delle condizioni tariffarie per il trasporto di carbone e di acciaio. La raccomandazione veniva notificata con lettera dell'Alta Autorità ai Governi di tutti gli Stati membri, fra i quali il Governo del Regno dei Paesi Bassi ed il Governo della Repubblica italiana; essa veniva inoltre pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 9 marzo 1961, a pagina 469.

I ricorsi sono basati sull'articolo 33 del Trattato; il Governo olandese invoca in subordine l'articolo 88 del Trattato. Entrambi i Governi hanno chiesto l'annullamento dell'intera raccomandazione. Nella causa promossa dal Governo olandese sono intervenuti :

— gli Charbonnages de France,

— le Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais,

— le Houillères du Bassin de Lorraine.

Esse si propongono lo stesso scopo perseguito dall'Alta Autorità, deducendo però anche argomenti che l'Alta Autorità ha espressamente dichiarato non del tutto aderenti al suo punto di vista. Va perciò subito rilevato che naturalmente, per quanto riguarda l'interpretazione delle loro tesi, l'opinione dell'Alta Autorità prevale su quella degli intervenienti.

Le censure dei ricorrenti si possono così riassumere :

— critiche dirette contro il modo di procedere dell'Alta Autorità (non poteva essere adottata una raccomandazione; inosservanza dell'art. 88);

— vizi formali della raccomandazione (oscurità, disordine logico, difetto di motivazione);

— infine, rilievi circa il contenuto del provvedimento impugnato.

Il terzo gruppo comprende in particolare le seguenti tesi :

— la raccomandazione non lascerebbe ai Governi alcuna libertà di scelta;

— il 3° comma dell'articolo 70 non sarebbe stato introdotto in funzione delle disposizioni in materia di prezzi (art. 60);

— il 3° comma dell'articolo 70 non avrebbe lo scopo di consentire il controllo preventivo sull'osservanza del divieto di discriminazione;

— il 3° comma dell'articolo 70 non avrebbe alcun rapporto organico con l'istituzione di tariffe dirette internazionali,

nè con l'armonizzazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto (§ 10 della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie);

— il 3° comma dell'articolo 70 non prescriverebbe la tariffica-zione generale dei prezzi di trasporto;

— a torto l'Alta Autorità avrebbe ordinato l'istituzione di controlli e di sanzioni da parte dei Governi degli Stati membri;

— l'Alta Autorità avrebbe illegittimamente fissato un termine;

— l'Alta Autorità non avrebbe il potere di obbligare gli Stati membri a comunicarle in via preventiva i provvedimenti che essi intendono adottare.

Per i particolari, mi permetto di richiamarmi all'esauriente relazione del giudice relatore e di rinviare alle considerazioni che svolgerò nel corso della valutazione giuridica.

Valutazione giuridica

I — *SULLA RICEVIBILITÀ DELL'IMPUGNAZIONE*

Non dovendo esaminare alcuna questione di ricevibilità, posso senz'altro passare al merito delle controversie.

II — *LE SINGOLE CENSURE*

1. *Il modo di procedere dell'Alta Autorità*

a) Il Governo olandese sostiene che in realtà l'Alta Autorità ha voluto adottare una decisione a norma dell'articolo 88, senza osservarne le relative prescrizioni.

Appare quindi opportuno esaminare anzitutto la natura giuridica del provvedimento impugnato, cioè stabilire se, per il suo scopo o per il suo tenore obiettivo, l'atto dell'Alta Autorità costituisca effettivamente una critica del comportamento degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 88 del Trattato.

Certo è che la « raccomandazione » non contiene alcun richiamo all'articolo 88, il che però non consente di escludere che in realtà si tratti di una decisione a norma di detto articolo.

Oltre a ciò non si può negare che per certi riguardi l'atto assomigli a una decizione a norma dell'articolo 88; ad esempio la constatazione, nella motivazione, che gli Stati membri non hanno adottato, o hanno adottato in misura insufficiente, provvedimenti per l'attuazione dell'articolo 70, 3º comma; l'espresso invito ad adottare tali provvedimenti d'attuazione e la fissazione di un termine a tal fine.

D'altro lato, l'Alta Autorità ha espressamente qualificato di « raccomandazione » il suo atto. Era quindi sua intenzione dichiarata di servirsi di uno strumento siffatto. Il rispetto dovuto all'esecutivo della C.E.C.A. ed il fatto che questo si è finora sempre scrupolosamente attenuto alle decisioni della Corte fanno inoltre escludere che l'Alta Autorità, dopo la sentenza del 15 luglio 1960, la quale riguardava la stessa materia e le stesse parti, si sia nuovamente servita nei confronti degli Stati membri dell'articolo 88, in aperto dispregio degli insegnamenti della Corte. Va infine rilevato che l'Alta Autorità ha precisato gli obblighi derivanti dal Trattato di cui è causa, unicamente in relazione agli scopi da perseguire; essa si è cioè limitata ad indicare in vista di quali scopi sia stato introdotto nel Trattato l'articolo 70, 3º comma. Nulla è detto invece circa la scelta dei mezzi, cioè l'Alta Autorità si è astenuta dall'imporre o dall'indicare i provvedimenti d'attuazione che gli Stati dovranno adottare, ed ha anzi dichiarato che tali provvedimenti potranno avere diversa struttura in relazione alle particolarità dei singoli settori dei trasporti. Ne consegue che siamo in realtà di fronte ad una raccomandazione, non soltanto avuto riguardo all'intenzione manifestata dall'Alta Autorità, ma anche in vista delle principali caratteristiche dell'atto.

Ciò non significa naturalmente che il provvedimento rimanga in ogni sua parte entro i limiti propri della raccomandazione; ne riparlerò più oltre.

b) L'Alta Autorità poteva adottare una raccomandazione? Il Governo italiano ravvisa in tale atto dell'Alta Autorità uno

sviamento di procedura; a suo avviso, la procedura dell'articolo 88 avrebbe dovuto essere proseguita dopo le sentenze del 15 luglio 1960, posto che il Governo italiano aveva risposto, l'8 gennaio 1959, alla lettera 12 agosto 1958 dell'Alta Autorità dichiarandosi disposto ad adottare provvedimenti in conformità ad una delle tre alternative da questa proposte. L'Alta Autorità avrebbe dovuto esaminare tale risposta e constatare che non era stata commessa alcuna violazione del Trattato.

Concludendo nelle cause 20-59 e 25-59 ho sostenuto che l'Alta Autorità avrebbe potuto riprendere la procedura dell'articolo 88, tenuto debito conto di tutte le circostanze rilevanti. Sono ancora della stessa opinione. Ritengo però del pari che l'Alta Autorità non fosse *tenuta* a servirsi nuovamente dell'articolo 88. Il ricorso a detta procedura costituiva per essa soltanto un tentativo di ottenere l'attuazione dell'articolo 70, 3° comma; avendo la Corte censurato tale tentativo, essa era obbligata, a norma dell'articolo 34 del Trattato, « ad adottare i provvedimenti resi necessari dalla sentenza d'annullamento ».

Giungiamo così ad una questione che ha rilevanza anche per la tesi sostenuta dal Governo olandese, secondo la quale l'Alta Autorità non avrebbe potuto adottare una raccomandazione senza esservi stata espressamente autorizzata. L'Alta Autorità oppone ad entrambi i suoi contradditori — nè possiamo meravigliarcene — il passo delle sentenze 20-59 e 25-59, nel quale è detto:

> ... Qualora tale potere regolamentare le sia negato e rimanga riservato agli Stati, l'Alta Autorità, se ritenga opportuno di ricordare agli Stati i loro obblighi, può soltanto far ricorso ad una raccomandazione, ma non imporre senz'altro ad essi di valersi dei mezzi che essa ha scelti. (*Racc.*, ed. it., Vol. VI, pp. 665 e 733).

Ci dobbiamo chiedere se questa pronuncia sia atta a giustificare il modo di procedere dell'Alta Autorità.

In senso negativo si potrebbe sostenere che :

— la sentenza pone l'accento sul divieto d'imporre agli Stati membri la scelta di determinati provvedimenti d'attuazione (mezzi);

— la sentenza riguarda unicamente il caso di un semplice richiamo agli obblighi posti dal Trattato, cioè un atto giuridicamente irrilevante, mentre una vera e propria raccomandazione ai sensi dell'articolo 14 fissa in modo vincolante degli scopi, cioè produce effetti giuridici;

— il passo citato contiene un'affermazione incidentale, che non ha forza di giudicato. Decisiva sarebbe soltanto la negazione che l'Alta Autorità possieda potestà normativa, non già la menzione, fatta a titolo di esempio, di un modo di procedere che potrebbe eventualmente sostituire quello criticato.

Queste obiezioni non reggono alla critica. Quando la Corte, in una sentenza, usa il termine « raccomandazione », si deve ritenere che questo vada inteso nel suo significato tecnico-giuridico, cioè stia ad indicare un atto che produce effetti giuridici quanto agli scopi in esso indicati. Va quindi respinto l'assunto del Governo olandese, secondo il quale la raccomandazione avrebbe dovuto limitarsi a ripetere il tenore dell'articolo 70, 3º comma; nel corso della discussione orale esso ha affermato che il contenuto di una raccomandazione può essere costituito soltanto da obblighi chiaramente desumibili dal Trattato, ad esclusione di qualsiasi altra finalità od interpretazione in base ad altre disposizioni del Trattato stesso. In realtà, ciò non sarebbe altro che un richiamo giuridicamente irrilevante, il quale non avrebbe nulla in comune con una raccomandazione ai sensi dell'articolo 14.

Mi sembra poi del tutto secondaria la distinzione, in una sentenza, fra considerazioni decisive ed osservazioni puramente incidentali. Tutto quanto detto nella sentenza manifesta la volontà della Corte; se questa, in un giudizio immediatamente precedente all'attuale, nell'esaminare i mezzi di cui l'Alta Autorità poteva disporre per ottenere l'osservanza degli obblighi imposti dall'articolo 70, 3º comma, ha censurato l'adozione di decisioni generali indicando invece come opportuna l'emanazione di una raccomandazione, si deve ritenere che questo mezzo sia lecito ed adeguato proprio in vista del fine testè indicato. Nella mia indagine dovrò partire da questo presupposto.

A questo proposito mi sembra ancora indispensabile un rilievo, relativo all'articolo 88 del Trattato. Non mi riferisco agli assunti, a mio parere non pertinenti, secondo i quali l'articolo 88 sarebbe inapplicabile qualora *tutti* gli Stati membri avessero trasgredito le disposizioni del Trattato (come sostengono le intervenienti), ovvero l'articolo 88 potrebbe essere preso in considerazione soltanto dopo che gli scopi di una determinata disposizione del Trattato siano stati chiariti mediante raccomandazioni. Le mie obiezioni riguardano un altro problema.

Qualora si ammetta che l'Alta Autorità, nel caso che gli Stati membri non adempiano gli obblighi loro direttamente imposti dal Trattato, possa richiamare mediante una raccomandazione detti obblighi precisando gli scopi di cui si deve tener conto nell'adempierli, può accadere che la tutela giurisdizionale spettante agli Stati membri di cui trattasi ne risulti limitata. Se essi vogliono impedire, infatti, che la raccomandazione diventi definitiva, a norma dell'articolo 33 sono tenuti ad impugnarla nel termine di un mese ed il giudizio verte unicamente sulla legittimità, mentre l'articolo 88 prevede un termine di due mesi ed il giudizio verte anche sul merito : secondo la giurisprudenza della Corte, qualora successivamente venga fatto ricorso all'articolo 88 (ove l'Alta Autorità ritenga che la raccomandazione non è stata osservata), il controllo giurisdizionale non può più vertere sul *contenuto* della raccomandazione (cfr. a questo proposito la sentenza 3-59, *Racc.*, VI volume, pag. 129). La sentenza dice :

> L'Alta Autorità può prendere atto dell'inadempienza di uno Stato membro riguardante sia una disposizione del Trattato, sia un provvedimento da essa adottato. Ciò posto, occorre distinguere fra l'eventuale ricorso presentato — a norma dell'articolo 33 — contro una decisione di cui l'Alta Autorità ha successivamente constatato l'inosservanza ed il ricorso proposto — a norma dell'articolo 88, 2° comma — contro la constatazione dell'inosservanza di detta decisione.
>
> Di fatto, i due ricorsi hanno oggetti del tutto diversi : il primo ha lo scopo di far dichiarare l'illegittimità di una decisione adottata fuori dall'ipotesi dell'articolo 88, mentre il secondo può mirare unicamente a :
>
> *a*) ottenere l'annullamento della constatazione dell'inadempienza, previa dimostrazione che lo Stato membro ha ottemperato agli obblighi imposti con la decisione che gli viene fatto carico di non aver osservato, *il che fa escludere possa venire al tempo stesso contestata la legittimità di tale decisione ;* .....

Questo risultato può essere inevitabile nei casi in cui il Trattato autorizzi espressamente l'Alta Autorità ad adottare decisioni o raccomandazioni. Se però si ammette che delle raccomandazioni possono essere adottate anche senza espressa autorizzazione, al solo scopo di ricordare obblighi derivanti direttamente dal Trattato, la disciplina speciale dell'articolo 88 può rimanere svuotata del suo contenuto, almeno per quanto riguarda la precisazione del contenuto degli obblighi imposti dal Trattato. Per evitare ciò non vi è che un mezzo, se si vogliono tener ferme le sentenze 20-59 e 25-59 ed il loro suggerimento di emanare raccomandazioni : la Corte dovrà riconsiderare alla prima occasione il punto di vista espresso nella sentenza 3-59 e risolversi a comprendere nel giudizio di merito a norma dell'articolo 88 l'esame delle precedenti decisioni o raccomandazioni di cui l'Alta Autorità lamenti l'inosservanza. Con questa importante riserva, le sentenze 20-59 e 25-59, con le loro osservazioni circa l'adozione di raccomandazioni, possono continuare a valere come punto di partenza nella presente controversia, senza che il sistema di tutela giurisdizionale previsto dal Trattato e gli speciali privilegi riconosciuti agli Stati membri ne rimangano gravemente pregiudicati.

2. *Vizi formali della raccomandazione*

Le censure relative all'insufficiente chiarezza e precisione del testo, al difetto di motivazione ed alle questioni connesse, riguardano vizi di forma in senso lato.

a) Secondo il Governo olandese, il richiamo fatto nella raccomandazione al buon funzionamento del mercato comune, agli articoli da 2 a 5 del Trattato — dei quali la Corte ha affermato che non è possibile osservarli tutti contemporaneamente e nella stessa misura — ed all'articolo 60 come pure alle decisioni d'attuazione dell'Alta Autorità a questo relative, non è sufficientemente preciso per servire come criterio direttivo ai destinatari della raccomandazione. Esso ravvisa una prova dell'insufficiente chiarezza nell'invito dell'Alta Autorità a comunicare in via preventiva i provvedimenti progettati, onde permettere ai singoli governi di orientarsi.

Non vi è dubbio che le parti vincolanti di un atto della Pubblica Amministrazione, quindi anche gli scopi di una raccomandazione, devono essere del tutto chiare ed inequivoche. Le critiche della ricorrente si appuntano qui sull'articolo 1, nº 2, della raccomandazione, là dove è detto :

> I provvedimenti di cui al n. 1 devono essere adottati in modo da promuovere il buon funzionamento del mercato comune, in conformità alle disposizioni del Trattato, specie agli articoli da 2 a 5 e 60, nonchè alle decisioni adottate dall'Alta Autorità per la loro applicazione.

Nel relativo passo della motivazione è detto :

> Inoltre gli Stati membri sono tenuti ad adottare i loro provvedimenti in modo da promuovere il buon funzionamento del mercato comune del carbone e dell'acciaio, in conformità alle disposizioni del Trattato, specie gli articoli da 2 a 5 e 60, nonchè alle decisioni adottate dall'Alta Autorità per la loro applicazione.

Queste citazioni mostrano che il dispositivo della raccomandazione in realtà non brilla per la sua precisione e che la motivazione dal canto suo non fornisce ulteriori lumi.

Non si deve però dimenticare, anzitutto che le finalità indicate nella raccomandazione non sono molto più chiare nel Trattato ed in secondo luogo che il provvedimento impugnato non costituisce il primo atto dell'Alta Autorità nel campo della politica dei trasporti e non ha quindi colto di sorpresa gli Stati membri. Esso è stato invece preceduto da anni di trattative in seno alla Commissione d'esperti per i trasporti (cfr. la relazione da questa stesa il 21 gennaio 1956) come pure in seno al Consiglio dei Ministri sulla base della testè menzionata relazione. Queste trattative hanno avuto termine con l'avvio, da parte dell'Alta Autorità, della procedura di cui all'articolo 88 (cfr. le note inviate ai Governi il 12 agosto 1958 e la decisione dell'Alta Autorità in data 18 febbraio 1959) la quale ha dato luogo ad approfonditi dibattiti davanti alla Corte di Giustizia.

Era perciò da lungo tempo chiaro per tutti gli interessati cosa l'Alta Autorità intendesse per « buon funzionamento del mercato comune » agli effetti dell'articolo 70, 3º comma, e con riferimento agli articoli da 2 a 5 e 60 del Trattato. Si vedano a questo proposito i passi della motivazione della decisione 18 feb-

braio 1959, citati fra gli antefatti della sentenza 25-59 (*Racc.*, VI, ed. it. pag. 707).

Stando così le cose, sarebbe eccessivo pretendere che la raccomandazione impugnata — la quale notoriamente si propone di attuare l'articolo 70, 3° comma — si dilungasse a ripetere tutto quanto l'Alta Autorità ha senza variazioni dichiarato negli anni scorsi.

b) Il Governo italiano fa carico all'Alta Autorità di avere indirizzato la stessa raccomandazione a tutti gli Stati membri, senza tener conto delle particolari caratteristiche di ciascuno di essi; si sarebbe invece dovuto tener conto di tali differenze, inviando al Governo italiano un'apposita raccomandazione.

Questa censura presenta un certo contrasto con l'altro rilievo del Governo italiano, secondo il quale l'Alta Autorità non avrebbe lasciato agli Stati membri sufficiente libertà nella scelta dei provvedimenti d'attuazione. Non si deve dimenticare che, come la Corte ha insegnato, l'articolo 70, 3° comma, pone un obbligo immediato che incombe a *tutti* gli Stati membri nello stesso modo. L'Alta Autorità, nel definire le finalità e lo scopo di quest'obbligo, non può non tenersi sulle generali; se infatti prendesse in considerazione la particolare situazione di ciascuno Stato, correrebbe immediatamente il rischio di uscire dai limiti della raccomandazione — la quale può riguardare unicamente le *finalità* — e di trattare dei provvedimenti d'attuazione la cui scelta è invece riservata esclusivamente agli Stati membri. Fra due comportamenti possibili l'Alta Autorità ha scelto quello dovuto proprio perchè ha rinunziato ad operare distinzioni.

c) In parte identico alla censura relativa all'insufficiente chiarezza del contenuto è il motivo di difetto di motivazione che il Governo olandese precisa, affermando che la raccomandazione non indica le basi giuridiche degli atti dell'Alta Autorità, nè la procedura da questo seguita, nè infine la natura giuridica del provvedimento adottato.

Anche questo motivo mi pare infondato. La raccomandazione menziona espressamente gli articoli del Trattato sui quali l'Alta

Autorità si basa; per il resto, il governo ricorrente non poteva ignorare che la raccomandazione è stata adottata in esecuzione delle sentenze 20-59 e 25-59 che avevano espressamente indicato all'Alta Autorità l'opportunità di valersi di tale strumento.

d) Tratterò infine della censura del Governo italiano secondo la quale la raccomandazione non lascerebbe agli Stati membri alcuna libertà d'azione, e sarebbe quindi in contrasto con l'articolo 14. Prova ne sarebbe la circostanza che i Governi sono stati invitati a comunicare all'Alta Autorità, entro il 31 ottobre 1961, i provvedimenti che intendono adottare; in caso di disaccordo, l'Alta Autorità si sarebbe quindi riservata di stabilire gli opportuni provvedimenti.

Non è certo esatto che il tenore della raccomandazione precluda ogni libera scelta dei mezzi; come già detto, tanto nella motivazione, quanto nel dispositivo si parla unicamente degli obblighi imposti agli Stati membri dal Trattato e si precisano le finalità di cui si deve tener conto nell'adempierli. A differenza dell'annullata decisione 18-59, non vi è alcun cenno ai mezzi di cui valersi, anzi si dice espressamente che gli Stati possono dare diversa struttura agli emanandi provvedimenti in relazione alle particolarità dei singoli settori dei trasporti.

Nulla indica poi che l'Alta Autorità intendesse arrogarsi il diritto di stabilire essa stessa i provvedimenti d'attuazione qualora le misure progettate fossero a suo avviso inadeguate. Essa non avrebbe certo potuto farlo. È chiaro invece che l'invito ad informare l'Alta Autorità delle misure progettate aveva unicamente lo scopo di permettere, prima dell'adozione di provvedimenti legislativi, un'amichevole presa di contatto nella quale l'Alta Autorità avrebbe esposto agli Stati membri il proprio punto di vista; esso giova quindi alla collaborazione fra Comunità e Stati membri, permette di accelerare la realizzazione degli obiettivi del Trattato ed è soprattutto atto ad evitare il ricorso alla procedura formale dell'articolo 88. L'invito non danneggia in alcun modo gli Stati membri, anzi è nel loro interesse; qualora il contrasto d'opinioni risulti insanabile, all'Alta Autorità non rimane che l'articolo 88 con tutte le garanzie che esso offre agli Stati interessati. Non si può quindi parlare di

ampliamento dei suoi poteri e di limitazione delle possibilità offerte agli Stati.

3. *Censure relative al contenuto della raccomandazione*

I ricorrenti lamentano in forma generica che, nell'indicare gli scopi che i provvedimenti degli Stati devono perseguire a norma dell'articolo 70, l'Alta Autorità abbia imposto agli Stati membri obblighi più ampi di quelli previsti dal Trattato. L'articolo 70, 3° comma, avrebbe unicamente lo scopo di consentire all'Alta Autorità il controllo sull'osservanza del divieto di discriminazione.

a) In primo luogo, l'Alta Autorità pretenderebbe, a torto, di usare la pubblicazione o comunicazione dei prezzi di trasporto a norma dell'articolo 70, 3° comma, quale sussidio alle disposizioni in materia di prezzi (art. 60).

Con ciò giungiamo al nocciolo della presente controversia.

Vorrei innanzitutto porre in rilievo che, a differenza di quanto affermano le ricorrenti, le sentenze 20-59 e 25-59 non hanno a mio avviso risolto tale questione. A questo proposito ci si deve guardare dal trarre conclusioni troppo ampie da determinate frasi della sentenza, avulse dal contesto.

È vero che la motivazione della sentenza tocca il problema in quanto riferisce la tesi dell'Alta Autorità secondo la quale l'articolo 60 presuporrebbe la pubblicazione delle tariffe, dei prezzi e delle condizioni tariffarie applicate ai trasporti di carbone e di acciaio; nelle considerazioni immediatamente seguenti la Corte si limita però ad affermare che un *venditore* non può essere obbligato a pubblicare il prezzo del trasporto quale elemento del suo costo; anche la prassi seguita dall'Alta Autorità nelle sue decisioni relative all'articolo 60 fa escludere la pubblicazione del prezzo del trasporto da parte dei *produttori*. Là dove infine la sentenza nega che esista una correlazione organica e funzionale tra l'obbligo di pubblicare i prezzi del prodotto e quello di rendere pubblico il costo dei trasporti, la Corte si limita a concludere:

... Non si può tuttavia ricavare dal predetto principio che l'Alta Autorità possa esercitare un potere di decisione che le consenta di imporre un controllo preventivo [sull'osservanza del divieto di discriminazione]... (1).

Dato che la sentenza si è occupata unicamente della questione se sia possibile desumere dal Trattato una *potestà normativa* dell'Alta Autorità nel campo dell'articolo 70, 3° comma, la Corte non aveva alcun motivo di approfondire il problema dei limiti degli obblighi che il Trattato impone *agli Stati* in materia di trasporti, in relazione alle disposizioni concernenti i prezzi.

È assodato che il Trattato ha strettamente delimitato il settore nel quale le singole economie nazionali sono state integrate. È pure comunemente ammessa la necessità, per determinate materie, di spingersi nella zona rimasta di competenza degli Stati onde proteggere da influenze esterne — mediante poteri d'intervento eccezionali della Comunità, ovvero con l'ausilio di particolari obblighi imposti agli Stati dal Trattato — l'integrazione parziale e le sue particolari esigenze; era chiaro a tutti gli interessati che per il mercato carbosiderurgico il settore dei trasporti ha un'importanza del tutto particolare. Le speciali disposizioni dell'articolo 70, segnatamente il 3° comma di questo, che noi dobbiamo oggi interpretare, traggono appunto origine da questa circostanza.

Dovendo precisare il significato dell'articolo 70, 3° comma, è senza dubbio concepibile che ci si limiti allo stretto contesto, cioè all'articolo 70, il quale costituisce un capitolo a parte del Trattato; a sostegno di questo metodo interpretativo si può dire che, nei settori rimasti di competenza degli Stati, tutte le disposizioni eccezionali vanno interpretate in senso restrittivo. La bontà del metodo va stabilita in base alle conseguenze ch'esso può produrre per il Trattato nel suo complesso.

Per quanto riguarda il tenore dell'articolo, l'Alta Autorità e le intervenienti ne pongono in rilievo il 5° comma, il quale, a proposito della politica commerciale dei trasporti, fa salvo non soltanto l'articolo 70, ma anche in via generale « le altre disposi-

(1) *Racc.*, VI, ed. it., p. 733.

zioni del Trattato »; se l'articolo 70 fosse stato autosufficiente, se cioè il 3° comma avesse avuto una funzione solo agli effetti del divieto di discriminazione, tale riserva diverrebbe incomprensibile. La tesi dei ricorrenti è perciò già infirmata dal 5° comma dell'articolo 70.

Possiamo quindi affermare con certezza che per interpretare l'articolo 70, 3° comma, è necessario tener conto almeno dei principi fondamentali del Trattato, i quali non solo caratterizzano la Comunità ed i suoi compiti, ma sono essenziali per essa, non essendo ammissibile che i firmatari del Trattato riconoscano tali principi ed al tempo stesso adottino provvedimenti in contrasto con essi. I principi fondamentali del Trattato sono contenuti negli articoli da 2 a 5 e fra questi meritano qui particolare riguardo l'articolo 2, 2° comma, l'articolo 3 *a*), *b*), *c*), l'articolo 4 *b*) e *c*) come pure l'articolo 5. Va soprattutto posto in rilievo l'articolo 5, il quale fa obbligo alla Comunità di stabilire, mantenere e far rispettare normali condizioni di concorrenza. Agli effetti della concorrenza nel Trattato, l'articolo 60 costituisce una vera pietra angolare; esso vieta, in materia di prezzi, le pratiche in contrasto con gli articoli 2, 3 e 4, in particolare la concorrenza sleale e le pratiche discriminatorie. Per l'osservanza di questi divieti esso prescrive inoltre l'esatta pubblicazione ed applicazione dei listini dei prezzi e delle condizioni di vendita applicati nel mercato comune, lasciando alle imprese una certa libertà nella scelta del punto di parità, e permette di discostarsi dai prezzi pubblicati soltanto qualora sussistano i presupposti dell'allineamento.

È incontestabile che questo sistema presuppone una certa conoscenza dei prezzi dei trasporti, sia per calcolare i propri costi franco *punto di parità* e franco consegna, sia per calcolare i costi delle imprese concorrenti. In caso contrario, l'articolo 60 è inapplicabile e le disposizioni del Trattato in materia di prezzi sono destinate a rimanere lettera morta; soprattutto gli allineamenti, che secondo l'insegnamento della Corte (sentenza 1-54, *Racc.*, I, pag. 28) costituiscono « un diritto che il Trattato riconosce alle imprese, non una semplice facoltà », possono essere effettuati in modo preciso e quindi adeguato solo se sono noti i prezzi dei trasporti.

Una volta dimostrata la necessità, per il buon funzionamento del mercato comune, della pubblicazione dei prezzi dei trasporti, non si può non ammettere che gli autori del Trattato avessero presente questa esigenza quando stabilirono, all'articolo 70, 3º comma, l'obbligo per gli Stati di pubblicare o comunicare all'Alta Autorità le tariffe, i prezzi e le disposizioni tariffarie applicate ai trasporti di carbone e di acciaio all'interno di ciascuno Stato membro e fra gli Stati membri. Era evidentemente loro volontà che la trasparenza del mercato dei trasporti fosse garantita da obblighi incombenti agli Stati.

La facoltà di mantenere segrete le tariffe speciali, patrocinata dal Governo olandese, è senza alcun dubbio in contrasto con l'opinione che ho testè espresso; i particolari circa la pubblicità dei prezzi non si devono cercare nella raccomandazione dell'Alta Autorità, la quale fissa unicamente le finalità; la Corte non ha quindi motivo di occuparsene. Non è in ispecie necessario risolvere la questione se il Trattato prescriva la comunicazione di ciascun contratto di trasporto e la comunicazione dei dati di questo agli interessati, cioè agli utenti. È evidente che un tal modo di procedere darebbe luogo ad insormontabili difficoltà tanto per i Governi quanto per l'Alta Autorità, e sarebbe inoltre di scarsa utilità per gli utenti; nulla vieta quindi di raccogliere i singoli dati in mercuriali, a cura dei Governi ovvero dell'Alta Autorità.

È comunque erroneo l'assunto secondo il quale l'Alta Autorità vorrebbe imporre una tariffazione generale. Anche se le intervenienti considerano ciò utile e persino necessario, si deve tener per fermo che nella raccomandazione non vi è traccia di ciò. È quindi infondato l'assunto del Governo italiano, basato su determinate pubblicazioni di un consigliere dell'Alta Autorità, del tutto estranee alla raccomandazione impugnata.

Dopo queste osservazioni di carattere generale, devo ora occuparmi di alcuni assunti particolari. È stata ad esempio sollevata la questione se sia possibile un'adeguata pubblicità dei prezzi dei trasporti senza l'intervento dello Stato. Le intervenienti ci hanno detto, e non abbiamo ragione di non credervi, che almeno in determinate parti del mercato comune ciò non è possibile, giacchè le

informazioni vengono fornite solo su richiesta e limitatamente al caso concreto. Ma anche prescindendo da siffatte difficoltà obiettive ed ammettendo che, mediante un servizio d'informazione ben organizzato, dati attendibili relativi ai prezzi ed alle condizioni di trasporto possano essere ottenuti anche da taluni privati senza intervento dello Stato — sia pure attraverso difficoltà e con spesa rilevante — questa possibilità è senz'altro da escludersi per le imprese medie e piccole. Se si rinunziasse all'intervento dello Stato per garantire la trasparenza del mercato, si determinerebbe inevitabilmente una discriminazione fra imprese che hanno sede in Stati che amano la pubblicità ed imprese operanti in Stati dove non esiste pubblicità per i prezzi dei trasporti, e se ciò non bastasse, un'altra discriminazione fra imprese grandi e imprese piccole, a causa della diversa capacità di procurarsi dati in questa materia; è inutile dire che ciò sarebbe in pieno contrasto con i principi del Trattato.

Dal punto di vista giuridico, che è il solo che ci interessi qui, non può trarre in inganno nessuno l'affermazione che finora, anche senza completa pubblicità nel campo dei trasporti, il mercato comune ha funzionato senza perturbazioni degne di rilievo. Il patrono delle intervenienti ha opportunamente rilevato che l'esistenza di un obbligo giuridico non può essere fatto dipendere dalla misura nella quale esso viene osservato. Se si nega l'obbligo degli Stati membri di garantire la pubblicità dei prezzi dei trasporti, ci si deve logicamente aspettare che il segreto finirà per prevalere in tale settore. A parte il fatto che un risultato di questo genere sarebbe in contrasto con le direttive della C.E.E. in materia di politica dei trasporti, nessuno potrà negare che esso renderebbe inapplicabili alcuni tra i principi fondamentali della Comunità carbosiderurgica. Mi sembra con ciò dimostrato che, proprio in vista degli articoli 5 e 60, ambedue di importanza fondamentale per il mercato comune, l'intervento degli Stati nel settore dei trasporti, sollecitato dall'Alta Autorità, è assolutamente indispensabile; l'articolo 70, 3º comma, ha fra l'altro il compito di garantire tale intervento.

Rimangono ancora da esaminare due censure del Governo olandese. Esso sostiene che la soluzione patrocinata dall'Alta

Autorità elimina in sostanza l'alternativa di cui all'articolo 70, 3° comma, giacchè prevede in ogni caso la comunicazione dei prezzi alle imprese; l'articolo 70, 3° comma, lascerebbe invece agli Stati membri la scelta fra la pubblicazione delle tariffe e la comunicazione dei prezzi all'Alta Autorità per suo uso esclusivo.

Questo modo di ragionare non sembra immune da pecche. Si può parlare di alternativa nel caso che le due possibilità offerte producano effetti pressapoco uguali, non già di fronte alla contrapposizione di due estremi, quali la pubblicazione delle tariffe ed il mantenimento del segreto sui prezzi comunicati. La soluzione dell'Alta Autorità prevede un'alternativa in senso proprio, giacchè per i vettori e per gli utenti vi è una notevole differenza fra la pubblicazione di tariffe — fissate dai privati o imposte dallo Stato — e la possibilità di fissare i prezzi di volta in volta con l'obbligo di comunicarli all'Alta Autorità.

Con la seconda censura il Governo olandese lamenta che i provvedimenti patrocinati dall'Alta Autorità porterebbero ad una radicale trasformazione del settore olandese dei trasporti, che opererebbe attualmente in piena concorrenza. Anche questa censura non è pertinente, in quanto si risolve in una critica del Trattato e dello spirito che lo informa. A parte il fatto che l'articolo 70, 5° comma, stabilisce che la politica dei trasporti dei singoli Stati può subire limitazioni nell'interesse della Comunità, non è poi dato di vedere perchè la pubblicità dei prezzi dovrebbe eliminare la concorrenza nel settore dei trasporti. Anche per il Trattato e per la Comunità la concorrenza è uno degli elementi fondamentali; come l'articolo 60 dimostra, la trasparenza del mercato non esclude tuttavia l'instaurazione di una effettiva concorrenza.

b) Un secondo motivo relativo al contenuto della raccomandazione, fatto valere dal Governo olandese, consiste nell'assunto secondo il quale l'Alta Autorità pretenderebbe che la pubblicazione delle tariffe o la comunicazione dei prezzi avvenisse in condizioni tali da consentire ad essa, come pure ai consumatori ed ai produttori, il controllo preventivo sull'osservanza del divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 70, 1° e 2° comma, il

che, a parere della Corte, sarebbe inammissibile (sentenza 25-59, *Racc.*, VI, pag. 733).

Il controllo preventivo è possibile — ammesso che lo sia — solo con l'ausilio di tariffe pubblicate e di cui si sia potuta verificare, prima della loro applicazione, l'aderenza all'articolo 70, 1° e 2° comma, ovvero qualora, prima della stipulazione di ciascun contratto di trasporto, le condizioni ne siano portate a conoscenza dell'Alta Autorità o del pubblico. Si deve constatare però che la raccomandazione dell'Alta Autorità non è concepita in questo modo, giacchè altrimenti essa modificherebbe in misura rilevante l'alternativa prevista dal Trattato (pubblicazione o comunicazione all'Alta Autorità). Posto che l'Alta Autorità si è limitata a ripetere il tenore dell'articolo 70, 3° comma, e nell'enumerare gli scopi da perseguire non ha menzionato il controllo preventivo, si deve ritenere che essa non abbia voluto escludere la possibilità di un controllo a posteriori, per il quale è sufficiente la comunicazione dei prezzi applicati. La tesi del ricorrente non corrisponde quindi alla realtà, ma rappresenta soltanto un timore infondato.

c) In una terza censura relativa al contenuto della raccomandazione, entrambi i ricorrenti assumono che l'articolo 70, 3° comma, non avrebbe lo scopo di consentire l'introduzione di tariffe internazionali dirette o l'armonizzazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto. Queste materie sarebbero contemplate esclusivamente nella Convenzione relativa alle disposizioni transitorie, attualmente non più in vigore, e potrebbero costituire unicamente oggetto di accordi fra i Governi, indipendentemente dal Trattato.

È esatto che l'introduzione di tariffe dirette internazionali e l'armonizzazione dei prezzi dei trasporti non sono espressamente contemplate nell'articolo 70, ma solo nel paragrafo 10 della Convenzione; non è men vero però che nel paragrafo 10, 6° comma, della stessa Convenzione si parla di accordo fra i Governi e che si tratta quindi di provvedimenti che devono essere concordati fra i Governi. Il paragrafo 10 indica perciò un programma, senza imporre direttamente degli obblighi agli Stati membri.

Va tuttavia rilevato quanto segue : nel paragrafo 10, 1° comma, della Convenzione, si parla, a proposito dei lavori della Commissione

di esperti (fra i quali rientra l'elaborazione di proposte per l'introduzione di tariffe dirette internazionali e per l'armonizzazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto), di un'attività posta a sussidio dell'articolo 70; vi si dice letteralmente : « una Commissione di esperti ... sarà incaricata ... dello studio dei provvedimenti da proporre ai Governi ... per conseguire gli scopi indicati dall'articolo 70 del Trattato ». Ciò costituisce l'interpretazione autentica della relazione che intercorre fra il paragrafo 10 della Convenzione e l'articolo 70 del Trattato. Nessuno potrebbe affermare che, non avendo più vigore la Convenzione, siano stati abbandonati dei programmi indissolubilmente legati alle finalità del Trattato, fra le quali vanno annoverate anche quelle dell'articolo 70. Gli Stati, pur se in questa materia non sono tenuti ad adottare provvedimenti, hanno tuttavia l'obbligo di carattere generale di adoperarsi per la realizzazione dei programmi. La raccomandazione si richiama unicamente a questo obbligo generale e precisamente, come l'Alta Autorità ha dichiarato in corso di causa, al fine di ricordare che, nell'adottare provvedimenti in esecuzione di obblighi direttamente imposti dal Trattato, non si deve far nulla che possa frustrare od ostacolare seriamente l'attuazione dei programmi. Non mi è dato di vedere come questo monito potrebbe implicare l'obbligo di procedere ad una tariffazione generale.

La menzione, nella raccomandazione dell'Alta Autorità, delle tariffe dirette internazionali e dell'armonizzazione delle tariffe non può essere quindi criticata.

d) Secondo il Governo olandese, l'Alta Autorità ha illegittimamente imposto l'introduzione di misure di controllo e di sanzioni, il che costituirebbe un'inammissibile lesione della sovranità degli Stati.

A norma dell'articolo 2 della raccomandazione « i Governi degli Stati membri sono tenuti ad adottare i provvedimenti generali e particolari idonei, affinchè possa essere controllato il rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari esistenti ed emanande per conseguire gli obiettivi definiti all'articolo 1, e ne siano represse le inflazioni ».

È incontestabile che l'articolo 70 non accenna a provvedimenti del genere. Se si ammette però che l'articolo 70, 3° comma, abbia valore precettivo — la Corte l'ha espressamente affermato nella sentenza 25-59 (*Racc.*, VI, pag. 730) — si deve anche ritenere che una corretta applicazione del Trattato implica provvedimenti *efficaci*; sarebbe ad esempio insufficiente l'emanazione di una legge o di un regolamento che si limitasse a ripetere, all'indirizzo degli amministrati, il precetto di cui all'articolo 70. È comunemente ammesso che per essere efficaci i provvedimenti della Pubblica Amministrazione devono prevedere la possibilità di controlli e devono comminare sanzioni agli inadempienti. L'Alta Autorità non ha quindi fatto altro che menzionare espressamente un ovvio obbligo accessorio degli Stati membri, obbligo necessariamente connesso ad un dovere ad essi direttamente imposto dal Trattato.

e) Il Governo olandese considera poi illegittimo anche il termine fissato dall'articolo 4 della raccomandazione, in quanto non sarebbe basato sull'articolo 88 del Trattato, ed inoltre perchè entro tale termine gli Stati avrebbero dovuto unicamente dare l'avvio ai provvedimenti, il che avrebbe potuto dar luogo a disuguaglianza fra gli Stati.

Per togliere subito di mezzo la seconda parte della censura, dirò che la raccomandazione non può dar luogo ad alcuna discriminazione, posto che tutti gli Stati avevano la possibilità di limitarsi a dare l'avvio ai provvedimenti occorrenti. Tenuto conto poi della diversa organizzazione del potere legislativo nei singoli Stati, sarebbe stato impossibile prescrivere che l'obiettivo venisse raggiunto da *tutti* entro un termine relativamente breve.

Per quanto riguarda il termine in sè stesso, è manifesto che nè l'articolo 70, 3° comma, nè la Convenzione lo prevedevano; a rigor di termini ciò significherebbe però che gli Stati sono tenuti ad adottare gli opportuni provvedimenti d'attuazione *immediatamente* o quanto meno entro un termine adeguato. Ci si potrebbe quindi al massimo chiedere se l'*indugio* implicito nel termine fissato dall'Alta Autorità, cioè l'indugio nell'attuare l'articolo 70, 3° comma, non sia forse in contrasto col Trattato. Non essendovi poi nulla da

obiettare circa l'ampiezza del termine, il ricorrente non ha alcun valido motivo di chiederne la soppressione.

f) Sempre a proposito del contenuto della raccomandazione, entrambi i ricorrenti criticano infine l'invito a comunicare in via preventiva i provvedimenti che gli Stati intendevano adottare; il Trattato ammetterebbe soltanto il controllo a posteriori (art. 88).

Ho già detto a proposito dei pretesi vizi di forma, che una tempestiva presa di contatto era nel pieno interesse degli Stati membri; essa doveva servire unicamente a facilitare la collaborazione fra l'Alta Autorità e gli Stati membri, in conformità all'obbligo generale a questi imposto dall'articolo 86 del Trattato. Non si può quindi parlare di una lesione di diritti.

Rimane soltanto la questione del termine. A norma dell'articolo 4, n. 2 della raccomandazione, i Governi avrebbero dovuto comunicare all'Alta Autorità, entro il 31 ottobre 1961, il contenuto dei provvedimenti previsti.

In armonia con quanto detto a proposito della censura precedente, si deve ritenere che questa data costituisca un termine ragionevole in relazione al momento nel quale la raccomandazione è stata adottata. Era comunque lecito aspettarsi che entro tale termine gli Stati giungessero, nella preparazione dei provvedimenti, ad un punto tale da potersene riconoscere le caratteristiche fondamentali.

Nemmeno sotto questo aspetto posso perciò affermare che sussista un vizio.

III CONCLUSIONI FINALI

I. Dopo aver attentamente esaminato tutti gli argomenti sostenuti, giungo al seguente risultato:

1) la raccomandazione dell'Alta Autorità in data 1º marzo 1961 è immune da vizi di qualche rilievo, ed è perciò conforme al Trattato;

2) gli interventi degli Charbonnages de France, delle Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais e delle Houillères du Bassin de Lorraine sono ammissibili e fondati.

3) i ricorsi dei Governi italiano ed olandese sono ricevibili ma infondati;

4) le spese di causa van poste a carico delle parti ricorrenti, con la riserva che quelle relative all'intervento devono venir sopportate dal solo Governo olandese.