# Conclusioni dell'Avvocato Generale
MAURICE LAGRANGE

19 maggio 1961

*Traduzione dal francese*

INDICE

Pagina

I. Le tesi contrapposte . . . . . 285

II. Ricevibilità . . . . . 287

III. Merito . . . . . 301

*Signor Presidente, signori giudici,*

Questa, che è la prima causa vertente sull'applicazione dell'art. 37, solleva delle questioni molto complesse che han tratto sia alla ricevibilità dei ricorsi fondati su detta disposizione, sia all'ampiezza dei poteri attribuiti all'Alta Autorità in materia, e rende necessaria, per entrambe queste ragioni, un'esauriente interpretazione del testo la quale tenga conto del sistema del Trattato.

I due aspetti — ricevibilità e merito — hanno del resto dei punti in comune e non si può fare a meno di rallegrarsi che la Corte abbia disposto di decidere congiuntamente sul merito e sull'eccezione di irricevibilità opposta dalla convenuta con la sua « istanza di decisione pregiudiziale ».

## I — Le tesi contrapposte

Ricordo innanzitutto le due tesi contrapposte :

*1. Per quanto riguarda la ricevibilità*

*a*) Le *ricorrenti* assumono *in via principale* che la ricevibilità dei loro ricorsi risulta dal solo art. 37. Questo articolo ha infatti carattere autonomo ed i *requisiti* occorrenti per introdurre il ricorso di cui al terzo comma devono essere ricavati unicamente dall'interpretazione di esso, senza alcuna possibilità di richiamarsi all'art. 33. Ora non vi è dubbio che solo lo stato membro che ritenga di essere esposto, in conseguenza di un'iniziativa o di una mancata iniziativa dell'Alta Autorità, a perturbazioni fondamentali e persistenti, è legittimato ad adire la Corte in caso di decisione *negativa* dell'Alta Autorità, cioè qualora questa *rifiuti* di ammettere che la situazione contemplata nel primo comma sussiste; non è tuttavia meno certo che qualunque altro stato membro e qualsiasi impresa o associazione che vi abbia interesse dev'essere in grado di impugnare, per viola-

zione del Trattato, la decisione *positiva* adottata dall'Alta Autorità, valendosi di tutti i mezzi proponibili in un ricorso di merito, qual'è quello esperibile in tal caso.

*In via subordinata,* anche ammettendo che l'art. 37, 3° comma non faccia che completare l'art. 33, il ricorso introdotto contro una decisione, anche generale, adottata in forza dell'art. 37 potrebbe sempre esser basato sui quattro mezzi dell'art. 33, 1° comma, in conseguenza dei più ampi poteri attribuiti alla Corte. Le ricorrenti assumono del resto che tutte le disposizioni impugnate hanno carattere individuale, ossia tanto l'articolo primo, il quale ammette l'esistenza di perturbazioni, quanto gli artt. 3 e 5, i quali fissano i contingenti d'importazione. La decisione, inoltre, anche se fosse di carattere generale, sarebbe viziata da sviamento di potere nei confronti delle ricorrenti.

*In via ancor più subordinata,* infine, per il caso si debba ammettere che le imprese possono invocare unicamente l'art. 33 senza alcun riferimento all'art. 37, le ricorrenti, basandosi questa volta solamente sull'art. 33, svolgono le stesse tesi riguardanti il carattere individuale della decisione e la circostanza che essa le concerne. A questo proposito esse insistono sull'iniquità della tesi che vorrebbe riservare la tutela giurisdizionale al solo stato il quale assuma di essere vittima di perturbazioni.

*b*) L'Alta Autorità concorda con le ricorrenti su un punto delle loro tesi principali, cioè sull'autonomia dell'art. 37 rispetto all'art. 33, ma ne trae la conseguenza che solo lo stato vittima delle perturbazioni è legittimato a ricorrere in forza del 3° comma dell'art. 37; o almeno che non si può ammettere un ricorso di privati in un caso che rientra nel diritto costituzionale.

*In via subordinata,* anche ammettendo che l'art. 33 sia applicabile, vuoi in concomitanza con l'art. 37, vuoi da solo, l'Alta Autorità contesta che la decisione impugnata abbia carattere individuale, sia per quanto riguarda l'articolo primo, sia rispetto agli artt. 3 e 5. Del resto non sarebbe stato dimostrato alcuno « sviamento di potere nei confronti » delle ricorrenti.

2) *Nel merito,* le critiche delle ricorrenti vertono sostanzialmente su tre punti :

*a*) le ricorrenti contestano che l'economia belga sia attualmente, o possa essere nell'immediato futuro, minacciata da perturbazioni fondamentali e persistenti;

*b*) esse negano che la situazione sia stata determinata da un'iniziativa o da una mancata iniziativa dell'Alta Autorità;

*c*) ed infine assumono che le misure prese con la decisione impugnata, in forza del 2º comma dell'art. 37, non sono state adottate « secondo le modalità stabilite dal presente Tratatto », bensì in contrasto con dette modalità.

## II — Ricevibilità

Come le parti ammettono, le varie questioni di ricevibilità non possono essere risolte se non dopo che sia stata chiaramente determinata la natura del ricorso previsto dall'art. 37 e questa determinazione presuppone a sua volta idee molto chiare circa lo scopo della disposizione di cui trattasi.

Detta disposizione non può essere separata dall'art. 2, 2º comma, là dove è detto :

> « La Comunità deve realizzare l'instaurazione progressiva di condizioni atte a garantire di per sé la ripartizione piú razionale della produzione al piú alto livello di produttività, facendo salva al tempo stesso la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nell'economia degli Stati membri, perturbazioni fondamentali e persistenti. »

L'instaurazione di « condizioni atte a garantire di per sè la ripartizione più razionale della produzione al più alto livello di produttività » costituisce la norma fondamentale del mercato comune del carbone e dell'acciaio quale il Trattato lo concepisce. È superfluo insistere su questo punto, che è stato posto in rilievo dalla dottrina e costantemente riaffermato dalla vostra giurisprudenza; basti il richiamo, ad esempio, alle sentenze *19-58* e *da*

*3 a 18, 25 e 26-58*, pronunciate il 10 maggio 1960, nelle cause *Governo della Repubblica Federale di Germania, Barbara Erzbergbau ed altri*, in materia di tariffe di sostegno. Il Trattato ha considerato sufficienti ad assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato comune — unitamente all'osservanza dei divieti di cui all'art. 4 — le varie norme introdotte per promuovere e mantenere « condizioni normali di concorrenza », come dice l'art. 5, ivi compreso — ma soltanto in caso di necessità — il potere di esercitare « una azione diretta sulla produzione e sul mercato ». Un risultato del genere doveva tuttavia essere raggiunto solo progressivamente e senza sconvolgimenti. La Convenzione sulle disposizioni transitorie aveva precisamente lo scopo (come dice espressamente il suo primo paragrafo)

> « di stabilire le misure necessarie per l'instaurazione del mercato comune e per l'adattamento progressivo delle attività produttive alla nuova situazione, facilitando al tempo stesso la scomparsa degli squilibri derivanti dalla situazione precedentemente in atto ».

Per questo, ad esempio in materia di carbone, il § 24 dispone che è ammessa la necessità « durante il periodo transitorio, di *dispositivi* di salvaguardia atti ad evitare *spostamenti di produzione repentini e pericolosi* ».

A questo scopo la Convenzione autorizzava, o persino imponeva, durante il periodo transitorio, determinate deroghe alle norme del Trattato e Voi sapete che, per quanto riguarda il carbone belga, il § 26, n. 3, permetteva persino di isolare il mercato belga dal mercato comune.

Con questo il Trattato ha voluto impedire che *l'applicazione delle norme del mercato comune avesse la conseguenza di sconvolgere l'economia di uno o più Stati membri*, adottando tutte le precauzioni atte ad evitare questo rischio durante il periodo transitorio. In un secondo tempo, una volta eliminate le disparità, sarebbero divenute applicabili le norme ordinarie.

Ciononostante gli autori del Trattato, per quanto grande fosse la fiducia che essi riponevano nell'efficacia di queste precauzioni, hanno avuto il buon senso di introdurre *per il periodo permanente*

quella che è stata giustamente chiamata una clausola di salvaguardia : si tratta dell art. 37, il quale acquista così l'aspetto di una garanzia offerta agli Stati membri contro il rischio di perturbazioni gravi nella loro economia *provocate dalla semplice applicazione delle norme ordinarie del Trattato.*

Sotto questo aspetto, la forza cogente del disposto dell'art. 2 — completato dall'art. 37 — in materia di perturbazioni fondamentali e persistenti appare di un altro ordine rispetto alle disposizioni dell'art. 3. Quest'ultimo enumera i vari scopi che le Istituzioni della Comunità devono perseguire, ma è chiaro che questi obiettivi non possono essere raggiunti contemporaneamente nè nella loro interezza : è inevitabile contemperarli. Questo è quanto la Corte ha affermato, nelle sentenze da *8* a *13-57* del 21 giugno 1958, circa la legittimità della famosa decisione 2-57 relativa alla perequazione del rottame :

> « Nel perseguire i vari obiettivi enunciati dall'art. 3 del Trattato, l'Alta Autorità deve durevolmente conciliare le contrastanti esigenze che da essi potranno sorgere e, qualora tale conciliazione si riveli inattuabile, essa deve dare temporaneamente la preminenza all'uno o all'altro degli obiettivi secondo quanto richiedono i fatti e le circostanze economiche in considerazione dei quali essa adotta i provvedimenti nell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 8 del Trattato. »

L'art. 3 costituisce quindi una norma autorizzativa entro i limiti della quale l'Alta Autorità può adottare ed attuare una politica attiva.

Completamente diverso è il caso dell'art. 2 : si tratta di una norma imperativa, di un limite tassativo a qualunque iniziativa della Comunità la quale deve comunque evitare di provocare nell' economia degli Stati membri perturbazioni fondamentali e persistenti. Di fronte ad una simile eventualità « l'instaurazione progressiva di condizioni atte a garantire di per sé la ripartizione più razionale della produzione al più alto livello di produttività », cioè, come abbiamo visto, la norma fondamentale del mercato comune, deve cedere il passo all'altro imperativo che è quello di evitare perturbazioni. Troviamo una conferma di questo principio nel § 26, n. 4 *in fine*, della Convenzione : si tratta della possibilità

per l'Alta Autorità di autorizzare delle sovvenzioni a carico del Governo belga, nell'ipotesi che l'integrazione del mercato belga del carbone non fosse stata interamente realizzata al termine del periodo transitorio. Vi si dice che queste sovvenzioni devono essere ridotte il più rapidamente possibile, tuttavia « evitando che la misura delle eventuali riduzioni di produzione provochi perturbazioni fondamentali nell'economia belga ».

La norma è perciò chiara. È però evidente che sarebbe stato straordinariamente difficile *mandarla ad effetto* qualora fossero state applicabili soltanto le disposizioni generali del Trattato. La difficoltà sarebbe dipesa non tanto dai limiti che l'art. 33 pone ai poteri della Corte in materia di valutazione dei fatti e delle circostanze economiche — l'appiglio della « manifesta violazione » rende infatti sempre possibile tale valutazione — quanto dalla circostanza che non è agevole far rientrare la violazione della norma di cui trattasi in un giudizio di legittimità quale è quello instaurato da un ricorso di annullamento. Non era inoltre assolutamente ammissibile che la questione potesse essere sollevata con un semplice ricorso, anche qualora lo stato assertivamente minacciato da perturbazioni fondamentali e persistenti non avesse presentato la minima lagnanza in proposito.

È questa la ragione per la quale è prevista un'apposita procedura e sono stati attribuiti alla Corte speciali poteri.

Qual'è la precisa natura di questi poteri e del ricorso che ne consente l'esercizio?

Se cerchiamo delle analogie nei diritti nazionali e nello stesso Trattato, il quale è informato a questi ultimi, possiamo dire che il ricorso di cui all'art. 37 ha dei tratti in comune con il « contentieux de l'annulation » ed al tempo stesso con il « contentieux de pleine juridiction ».

Esso assomiglia al primo per la sua funzione, giacchè è diretto ad ottenere l'annullamento di una decisione dell'Alta Autorità e la Corte non può che respingere il ricorso o annullare il provvedimento.

Cionondimeno esso presenta delle analogie — nel complesso ben maggiori — con il secondo. Per distinguere infatti il « contentieux de pleine juridiction » vengono tradizionalmente usati due criteri riguardanti, l'uno i *poteri del giudice* che non si limitano all'annullamento bensì si estendono alla riforma ed occorrendo all'ingiunzione ed alla condanna, l'altro l'oggetto della lite la quale verte su diritti soggettivi e non sulla legittimità obiettiva di un atto amministrativo. Come Voi sapete, quest'ultimo criterio ha particolare importanza in Italia e nel Belgio dove serve a distinguere, almeno in linea di principio, la competenza del giudice amministrativo da quella del giudice ordinario : diritti soggettivi da un lato ed interessi legittimi dall'altro.

Ora, se è vero che nell'ipotesi dell'art. 37 la Corte non può far altro che annullare la decisione dell'Alta Autorità, non è men vero che le incombe di stabilire, almeno nella motivazione, « i limiti », cioè la linea generale e la portata delle misure che l'Alta Autorità dovrà adottare onde porre termine alla situazione anormale, il che esorbita senz'altro dai poteri generalmente spettanti al giudice di legittimità : ciò risulta dal tenore dell'ultimo comma dell'art. 37. D'altro lato, la tutela concessa allo stato minacciato *e che soltanto esso può reclamare* (art. 37, 1° comma) è senza dubbio più vicina a quella abitualmente connessa ad un diritto soggettivo che non alla tutela di una norma di legittimità obiettiva di cui qualsiasi interessato può reclamare l'osservanza.

La presente controversia, in verità, trascende la materia del contenzioso amministrativo perchè, come la convenuta ha molto opportunamente rilevato in udienza, ci troviamo di fronte ad una controversia di diritto costituzionale federale. L'art. 37, infatti, permette di sospendere l'applicazione del Trattato nell'interesse di uno Stato membro le cui esigenze economiche fondamentali si trovino in conflitto con quelle della Comunità. In tal caso è necessario un arbitrato : questo è stato affidato alla Corte. Il *Rapport de la délégation française* dice appunto (p. 42) :

> « dans ce cas très spécial, le rôle de la Cour apparaît essentiellement comme devant être celui d'un *arbitre* entre les intérêts du marché commun, qui ont pu être parfaitement défendus par la Haute Autorité dans une stricte appli-

cation des dispositions du Traité, et les intérêts économiques fondamentaux d'un des États membres »

ed è questa la ragione per cui essa dispone dei più ampi poteri di valutazione. Tuttavia, come chiarisce lo stesso documento,

« Le cadre normal de la procédure n'a pas été modifié : la Haute Autorité mieux placée en raison de sa compétence technique et du cadre de ses responsabilités habituelles, doit d'abord être saisie et, abandonnant alors le strict point de vue de la défense du marché commun, décider *en équité* toutes les mesures propres à mettre fin à cette situation tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté, c'est-à-dire exercer elle-même l'arbitrage nécessaire. »

Indi, contro la sua decisione positiva o negativa, è ammesso il ricorso alla Corte, in tal modo chiamata ad esercitare « le rôle suprême dans cet arbitrage ».

Questo commento fa chiaramente comprendere che il ricorso d'annullamento è impiegato qui soltanto come *mezzo tecnico* destinato a chiamare in causa l'Alta Autorità senza derogare al principio che fa della Corte l'unico organo giurisdizionale della Comunità, principio al quale gli autori del Trattato si sono costantemente attenuti. Cionondimeno il giudizio previsto dall'art. 37 è per sua natura completamente diverso da quello contemplato nell'art. 33.

In questo mi trovo daccordo con la tesi principale di entrambe le parti relativa all'*autonomia* dell'art. 37 rispetto all'art. 33. Concordo di conseguenza con esse circa la necessità di ricercare unicamente nell'esegesi di tale articolo le norme riguardanti i requisiti occorrenti per poter proporre il ricorso previsto nel terzo comma.

A questo proposito vanno fatte delle distinzioni.

1) Innanzitutto, se la decisione dell'Alta Autorità è positiva o negativa. *Nella seconda ipotesi*, cioè ove essa non ammetta che vi sono delle perturbazioni e neghi che sussista un rapporto di causa ad effetto fra l'iniziativa o la mancata iniziativa dell'Alta Autorità e le perturbazioni stesse, mi trovo nuovamente d'accordo con le parti nel ritenere che il ricorso può essere proposto soltanto dallo Stato che si ritiene leso dalle perturbazioni e la cui richiesta non è

stata accolta. Mi sono già espresso su questo punto : l'art. 37 è una clausola di salvaguardia nell'interesse degli Stati membri e spetta a ciascuno di essi giudicare in via esclusiva dell'opportunità di reclamarne l'applicazione. Lo stesso tenore dell'art. 37, 1º comma, lo conferma e ciò che vale per la diffida all'Alta Autorità deve valere anche per l'azione davanti alla Corte qualora l'Alta Autorità non abbia accolto la richiesta.

2) Viceversa è molto più difficile stabilire chi abbia diritto di ricorrere nel caso di una *decisione positiva* ed è questo il punto sul quale le parti non sono più d'accordo. È necessaria in proposito una nuova distinzione, e precisamente fra le controversie vertenti sul riconoscimento della situazione contemplata nel primo comma, cioè l'esistenza di perturbazioni ed il nesso causale fra le perturbazioni ed una iniziativa od una mancata iniziativa dell'Alta Autorità, e le liti vertenti sulle misure adottate dall'Alta Autorità per porre fine a tale situazione.

*a*) Ritengo che nella prima ipotesi abbiano diritto di ricorrere tutti gli Stati della Comunità e non soltanto lo stato che è vittima delle perturbazioni, ad esclusione tuttavia delle imprese e delle loro associazioni. Come abbiamo visto, si tratta di un arbitrato fra gli interessi economici fondamentali di uno Stato membro e gl'interessi fondamentali della Comunità. Ora, io ritengo che *ciascuno Stato membro sia legittimato a difendere gli interessi generali della Comunità* che esso ha contribuito a creare e di cui fa parte in forza del primo articolo del Trattato. Ricordiamoci che gli Stati membri, per esercitare l'azione d'annullamento di cui all'art. 33, non devono soddisfare alcuna condizione, non devono nemmeno dimostrare di avervi interesse : contro qualsiasi decisione dell'Alta Autorità essi possono esperire tale impugnativa. Sarebbe veramente strano negare loro il diritto di ricorrere contro una decisione suscettibile di mettere a repentaglio « gl'interessi fondamentali della Comunità », i quali fra l'altro possono talora coincidere con i loro interessi particolari. Naturalmente lo stesso diritto va riconosciuto al Consiglio.

Per contro, non mi sembra ammissibile che le imprese ed associazioni siano legittimate a difendere questi « interessi fondamentali della Comunità » in una controversia del genere sopra

accennato, cioè situata al livello dei rapporti di diritto costituzionale intercorrenti fra gli Stati e la Comunità. Trovo perfettamente naturale che le imprese dello Stato membro che è vittima delle perturbazioni non abbiano il diritto di sostituire il loro giudizio a quello del governo del loro paese circa l'esistenza di perturbazioni fondamentali nell'economia nazionale o l'opportunità di trarne argomento per chiedere l'applicazione della clausola di salvaguardia. Non si capisce quindi perchè altre imprese che svolgono la loro attività nello stesso paese od in altri paesi della Comunità dovrebbero avere il diritto di agire a difesa della Comunità qualora nessuno degli Stati abbia ritenuto opportuno di farlo. Del resto, non è cosa insolita se non addirittura, per parlare con franchezza, alquanto urtante il vedere un'impresa privata adergersi a giudice dell'esistenza di perturbazioni nell'economia generale di uno Stato estero, del grado di gravità di queste perturbazioni e delle relative cause? D'altro lato, la sospensione dell'applicazione del Trattato per quanto riguarda le norme relative al mercato comune non può assumere l'aspetto di una violazione dei « diritti fondamentali » della persona, del genere di quelli tutelati, ad esempio, dalla Costituzione tedesca : nei confronti *delle imprese* questa sospensione si concreta in determinate misure d'intervento economico, come se ne possono avere in qualunque paese. Soltanto *nei confronti degli Stati* la questione diventa di diritto costituzionale. È questa la ragione per cui una causa del genere non potrebbe assolutamente svolgersi senza l'intervento dello Stato che è assertivamente vittima delle perturbazioni in quanto esso sarebbe il vero convenuto. La procedura di cui all'art. 37 può essere iniziata soltanto da esso ed in questo caso del tutto particolare l'Alta Autorità, benchè non sia un organo giurisdizionale, assume di fatto, entro certi limiti, la figura di giudice di primo grado. Senza dubbio il nostro Regolamento di Procedura non prevede espressamente una chiamata in causa d'ufficio del genere testè accennato, tuttavia i principi generali potrebbero imporla, soprattutto trattandosi di un organo giurisdizionale come il nostro, presso il quale vige la procedura inquisitoria. Sarebbe questo il solo modo di evitare, qualora il ricorso fosse accolto, un'opposizione di terzo senza alcun dubbio ricevibile, il che costringerebbe a ricominciare il procedimento :

conseguenza tanto più grave in quanto nel frattempo la sentenza della Corte sarebbe esecutiva e quindi le misure già adottate, od in corso di adozione, per porre termine alle perturbazioni verrebbero annullate, col risultato che perturbazioni di carattere giudiziario verrebbero ad aggiungersi a quelle di caratterre economico...

*b*) Esaminiamo ora il secondo caso nel quale potrebbe venire impugnata una decisione positiva, cioè quello di un ricorso diretto contro le *misure* adottate per porre fine alla situazione.

Se si considera lo scopo di queste misure, agli effetti dell'art. 37, la soluzione non può essere diversa : le misure da adottare devono essere atte a porre fine alla situazione, facendo salvi al tempo stesso gli interessi fondamentali della Comunità. Si tratta quindi di esercitare gli stessi poteri arbitrali previsti dall'art. 37, il che richiede una valutazione comparativa degli interessi contrapposti ed un giudizio circa il merito delle misure di ogni genere capaci di portare ad un' equa composizione della vertenza. Un esame siffatto esorbita, non meno del primo, dal giudizio di legittimità ed inoltre, per i motivi che vi ho testè esposti, soltanto gli altri Stati membri sono legittimati a difendere gli interessi della Comunità in una controversia del genere.

Rimane tuttavia una difficoltà, di gran lunga la più ostica in questa causa, la quale nasce dall'inciso « secondo le modalità previste dal presente Trattato » (art. 37, 2º comma). Ci si può infatti chiedere se non sia questo un limite tassativo posto all'esercizio dei poteri arbitrali previsti dall'art. 37, limite con valore di norma giuridica la cui violazione potrebbe dar lungo ad un ricorso d'annullamento a sensi dell'art. 33. In tal caso diverrebbe innanzitutto possibile un giudizio di legittimità a causa dell'esistenza di una precisa norma giuridica ed in secondo luogo si potrebbe più facilmente ammettere il diritto di ricorrere delle imprese nei limiti entro i quali il Trattato le autorizza ad impugnare le decisioni illegittime che le hanno lese.

Si pone qui il delicato problema, ben noto nel diritto interno, dell'interferenza fra i vari rimedi giuridici e, nel campo più ristretto del diritto amministrativo, dei limiti entro i quali il ricorso d'annul-

lamento può essere usato in una materia propria del « contentieux de pleine juridiction ». Nel diritto francese, ad esempio, la giurisprudenza distingue, in materia di contratti amministrativi (contratti di concessione di servizi pubblici, ad esempio), fra il concessionario, stipulante, il quale, nei confronti dell'Amministrazione, può far valere le clausole contrattuali soltanto davanti al giudice competente in base al contratto ([1]), e gli utenti del servizio i quali, viceversa, possono impugnare mediante ricorso d'annullamento la decisione amministrativa che abbia rifiutato di applicare a loro vantaggio una clausola del contrasto stesso (Conseil d'État, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli à Bordeaux*, 21 dicembre 1906, *Rec.* p. 961, con conclusioni *Romieu*).

Per quanto riguarda l'art. 37, la dottrina si è più volte occupata di questo problema dell'interferenza con il ricorso d'annullamento di cui all'art. 33 (se n'è parlato, tanto nella fase scritta, quanto nella discussione orale), tuttavia senza giungere a risultati molto convincenti nell'uno o nell'altro senso.

A mio parere, tutto dipende dall'interpretazione dell'inciso « secondo le modalità previste dal presente Trattato ». Se si ammette l'interpretazione letterale ne consegue, come abbiamo visto or ora, che un giudizio di legittimità retto dalle norme dell'art. 33 dovrebbe poter essere instaurato nell'interesse « dei terzi », cioè delle imprese lese dalle misure. Se, invece, l'interpretazione dev'essere più libera ed orientata nel senso che l'applicazione della disposizione di cui trattasi venga ad essere più o meno strettamente connessa alla valutazione complessiva che l'Alta Autorità e la Corte devono dare per esercitare la loro funzione di arbitri, non vi potrebbe più essere questione di un giudizio d'annullamento « isolato ».

Io ritengo che l'interpretazione letterale non si possa ragionevolmente sostenere in questo caso. Come abbiamo infatti visto, la clausola di salvaguardia contemplata nell'art. 37 ha lo scopo di far *temporaneamente disapplicare le norme ordinarie del mercato*

([1]) Cioè con un *recours de pleine juridiction* in contrapposizione al *recours d'annulation* menzionato subito dopo (N.d.t.).

*comune* onde evitare che nell'economia di uno Stato membro si manifestino perturbazioni gravi e scongiurare al più presto il pericolo di tali perturbazioni. È chiaro che, se non è possibile restringere in una certa misura l'applicazione delle norme del Trattato relative al mercato, cioè essenzialmente l'art. 2, 2° comma e 1 art. 4, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 37 perde qualsiasi significato. In particolare, può rendersi indispensabile l'istituzione provvisoria di contingenti d'importazione o d'esportazione. È inutile dire che se la normale applicazione del Trattato, con tutta la serie di misure che essa consente, fosse sufficiente ad evitare il rischio di perturbazioni, dette disposizioni dovrebbero semplicemente essere applicate e, in caso contrario, lo Stato interessato non avrebbe che da valersi dell'apposita procedura, cioè di quella dell'art. 35. Indubbiamente vi sarebbero ancora i limiti posti dall'art. 33 ai poteri di valutazione della Corte; tuttavia in una circostanza come quella di una minaccia di perturbazioni gravi nell'economia di uno Stato membro essi avrebbero senza dubbio scarso peso. Non è comunque credibile che gli autori del Trattato abbiano concepito una costruzione imponente come quella dell'art. 37 al solo fine di colmare una lacuna di così scarsa importanza : sarebbe veramente la montagna che partorisce il topolino.

Ritengo quindi che l'inciso « secondo le modalità previste dal presente Trattato » di cui all'art. 37, vada inteso nel senso che le misure da adottare dovranno rispettare, *per quanto compatibile con il loro scopo*, le norme del Trattato, cioè ad esempio valersi dei meccanismi ivi contemplati nelle forme previste, evitare le discriminazioni nell'ambito delle misure adottate, ecc.

Però, ci è stato detto, il Trattato contiene una clausola di revisione : l'art. 95, 3° e 4° comma, prevede una procedura la quale consente di creare nuovi poteri (art. 95, 1° comma). Ora, in ambedue i casi, è richiesto l'unanime parere conforme del Consiglio; anche in un'ipotesi meno importante, quella dell'art. 58 concernente la dichiarazione dello stato di crisi, è ancora necessario il parere conforme del Consiglio. Inoltre, in tutte queste ipotesi devono rimanere intatte le disposizioni fondamentali degli articoli introduttivi 2, 3 e 4. Come si può ammettere che l'art. 37 autorizzi a derogare

ai divieti dell'art. 4 dopo aver semplicemente sentito il Consiglio?

È agevole rispondere : in primo luogo, nel caso dell'art. 95 si tratta di modificare o di adattare, in via definitiva, le norme di funzionamento del mercato comune. Nel caso nostro, al contrario, si tratta di *sospendere, ma solo provvisoriamente*, l'applicazione delle stesse norme, il che è completamente diverso. In secondo luogo, è chiaro che il requisito del parere conforme del Consiglio, anche a maggioranza semplice (del resto qualificata come tutti sanno), avrebbe privato di ogni garanzia lo stato che lamenta perturbazioni nella propria economia e che può facilmente trovarsi in contrasto con la maggioranza degli altri Stati.

Il problema non cessa per questo di essere molto complesso posto che, come è fin troppo chiaro, ci troviamo qui di fronte ad un contrasto fra la lettera della disposizione e lo scopo della stessa, e se Voi pensate di dovervi attenere ad un'interpretazione letterale sarà ben difficile, come abbiamo appena visto, non ammettere un giudizio di legittimità basato sull'art. 33. Il principio dell'autonomia dell'art. 37 dovrebbe in tal caso subire un'eccezione sul punto di cui sto trattando, cioè sulla questione se le misure adottate siano aderenti alle disposizioni del Trattato.

Per tutte le ragioni che vi ho già esposto, sono del parere che lo sforzo interpretativo sia indispensabile.

Per di più è forse possibile prendere in considerazione un argomento supplementare cui l'Alta Autorità si richiama a sostegno dell'interpretazione libera dell'inciso « secondo le modalità previste dal presente Trattato » : in tedesco questa espressione è stata infatti tradotta « *im Rahmen dieses Vertrages* », cioè letteralmente « dans le cadre de ce Traité », mentre in altre disposizioni (artt. 4, 5 ed 8) nelle quali ricorre la stessa espressione questa è stata tradotta altrimenti ed anzi ogni volta in modo diverso. La traduzione tedesca introduce perciò di volta in volta delle sfumature molto interessanti che variano a seconda della natura e dell'oggetto della disposizione di cui trattasi. Ora è chiaro che, per quanto riguarda l'art. 37, la formula « dans le cadre de ce Traité », ovvero « du présent Traité »

corrisponde esattamente alla sola interpretazione che mi sembra ragionevole e che perciò ho sostenuto. Questo argomento ha evidentemente valore giuridico molto limitato, posto che solo il testo francese fa fede, tuttavia gli si può forse attribuire un certo peso in quanto atto ad indicare quali fossero le intenzioni degli autori del Trattato proprio all'epoca della sua approvazione.

Qualora si ammetta l'interpretazione libera, ritengo che nemmeno su questo punto vi possa più esser questione di un giudizio speciale di legittimità a sensi dell'art. 33. Infatti l'osservanza delle disposizioni del Trattato diviene essenzialmente funzione della natura e dell'oggetto delle misure adottate nonchè della loro necessità agli effetti della norma di cui trattasi cioè al fine di ottenere, nel più breve termine, che la minaccia di perturbazioni scompaia, salvi restando gli interessi fondamentali della Comunità. Il limite posto all'azione dell'Alta Autorità dalla disposizione in parola non ha più il carattere di una norma obiettiva esterna, bensì diventa uno degli elementi della valutazione complessiva e soggettiva alla quale deve procedere l'Alta Autorità ed, eventualmente, la Corte.

Ritengo, in definitiva, che i ricorsi non siano ricevibili a sensi dell'art. 33, posto che nella specie non è configurabile un giudizio di legittimità, e neppure in base all'art. 37, dato che il ricorso non è stato proposto da uno degli Stati membri o dal Consiglio.

Se tuttavia Voi non foste di questo avviso, in ispecie per quanto riguarda le conclusioni dirette all'annullamento delle « misure adottate » (artt. 3 e 5 della decisione impugnata) nei limiti in cui dette conclusioni si fondano sulla violazione delle « modalità previste dal presente Trattato », diverrebbe allora necessario esaminare se ed in quale misura i ricorsi soddisfino le condizioni di ricevibilità poste dall'art. 33. Si tratterebbe anzitutto di vedere se la decisione impugnata possa essere considerata come una « decisione individuale riguardante » le ricorrenti.

Applicando la vostra giurisprudenza, particolarmente liberale in questa materia (sentenze *7 e 9/54, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises*, 23 aprile 1956, *Racc.* II, p. 84;

*18/57, Nold*, 20 marzo 1959, *Racc.* V, p. 106; *24 e 34/58 Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France ed altri*, 15 luglio 1960, *Racc.* VI, p. 577; *39/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*), Voi potreste forse essere indotti ad attribuire alla decisione impugnata, di cui è diretto destinatario il solo Governo belga, carattere individuale e ad ammettere che essa « riguarda » le ricorrenti dal momento che le interessa.

Permarrebbero, cionondimeno, legittimi dubbi. Nella specie, infatti, si tratta di un atto che stabilisce le modalità di una disciplina generale, valida per il Belgio, con la quale viene introdotto un regime di contingenti d'importazione e d'esportazione, con determinazione di tonnellaggi massimi. È questo un tipico atto generale ed impersonale. Senza dubbio la decisione non ha effetto direttamente nei confronti degli amministrati : essa *obbliga* però il Governo belga ad adottare provvedimenti d'esecuzione che hanno essi stessi, anche se indirettamente, carattere regolamentare. La situazione è perciò ben diversa da quella della sentenza *Nold*, ad esempio, nella quale le decisioni impugnate avevano approvato (come Voi avete affermato) « sotto certe condizioni ed entro certi limiti, la disciplina commerciale e la costituzione della società » (da parte degli Uffici di vendita delle miniere di carbone della Ruhr) e si erano in tal modo « pronunziate sulla validità giuridica di determinate delibere adottate da un certo numero d'imprese nettamente individuate ». Nella presente causa ci troviamo in una situazione molto simile a quella che si determinerebbe in uno Stato qualora venissero stabiliti per *legge* i lineamenti essenziali e le norme fondamentali di un regime di contingentamenti, riservando al *regolamento* di determinare i particolari d'applicazione. Voler quindi ammettere il ricorso diretto di privati contro un atto che, in uno Stato, sarebbe di competenza del potere legislativo e considerare questo stesso atto, se emanato nell'ambito della Comunità, come una decisione individuale riguardante una determinata impresa dà luogo, secondo me, come ho già detto, per lo meno a legittimi dubbi.

Quanto all'esistenza di uno « sviamento di potere nei confronti » delle ricorrenti, questione che sorgerebbe ove la decisione venisse considerata generale, me ne occuperò fra breve a proposito del

merito, posto che secondo la vostra giurisprudenza si tratta in ogni caso di una questione di merito, essendo sufficiente agli effetti della ricevibilità che il mezzo sia stato proposto (sentenza *ASSIDER*, 3-54, *Racc.* I, p. 140).

## III — Merito

Del pari solo in via subordinata e molto brevemente tratterò del merito.

1) *Per quanto riguarda l'esistenza di una situazione la quale implichi la minaccia di perturbazioni fondamentali e persistenti nell'economia belga*, le ricorrenti negano che questa economia soffra di perturbazioni dell'intensità richiesta dall'art. 37, primo comma. Esse sostengono che non vi è motivo di supporre che un determinato ulteriore regresso delle vendite di carbone belga, simile a quello in atto in tutti gli altri paesi della Comunità produttori di carbone, provocherebbe perturbazioni del genere.

La ricorrente nella causa 3/60 fornisce dei dati diretti a provare questo assunto. Essa afferma in ispecie che nel settembre 1959 i minatori nel Belgio rappresentavano soltanto il 3,5 % dei salariati. Dato che nel Belgio esiste la piena occupazione, i minatori disoccupati dovrebbero poter trovare impiego senza difficoltà negli altri settori economici. La ricorrente pone inoltre in rilievo l'aumento nel Belgio della produzione industriale, del volume delle esportazioni, dei depositi bancari, del risparmio e della domanda di prodotti delle industrie belghe. Essa sostiene che il valore della produzione mineraria è pari al 4 % del valore complessivo dei beni prodotti nel Belgio e contesta la percentuale del 12 % indicata dall'Alta Autorità nella motivazione della decisione impugnata.

L'Alta Autorità risponde a questi argomenti ponendo in evidenza anzitutto che gli stessi autori del Trattato hanno riconosciuto l'esistenza di una stretta relazione fra l'attività dell'industria mineraria e l'economia belga nel suo complesso, come risulta dal paragrafo 26 della Convenzione sulle disposizioni transitorie,

nn. 1 e 4. Da queste disposizioni l'Alta Autorità deduce che, secondo gli autori del Trattato, la produzione carbonifera belga non avrebbe dovuto subire una riduzione superiore alle 900.000 tonnellate, giacchè in caso contrario l'economia belga nel suo complesso sarebbe stata gravemente colpita. Ora questa produzione ha subito una diminuzione di 7 milioni di tonnellate in un periodo di tre anni. L'Alta Autorità nega che nel 1959 esistesse nel Belgio la piena occupazione. Essa ha prodotto uno specchio statistico dal quale emerge che la percentuale dei lavoratori disoccupati rispetto a quelli occupati, pari al 3,25 % nel 1957, era salita al 5,05 % nel 1958 ed al 5,55 % nel 1959. Nelle miniere di carbone i disoccupati erano 1.132 nel 1957, 9.706 nel 1958 e 20.571 nel 1959. Contemporaneamente, le vendite di carbone continuavano a diminuire e le scorte ad aumentare. L'Alta Autorità fa infine rilevare che non soltanto il Consiglio dei Ministri, ma anche l'Assemblea Parlamentare ha condiviso la sua opinione circa la valutazione della situazione delle miniere nel Belgio e delle sue ripercussioni sull'economia belga in generale.

Signori, queste argomentazioni, tenuto anche conto della documentazione in atti, mi sembrano pertinenti. Aggiungo soltanto che l'importanza dell'industria carbonifera nell'economia *regionale* è tale che le gravi perturbazioni cui l'applicazione integrale delle norme del mercato comune non mancherebbe di dar luogo nelle zone più sensibili rappresenterebbero senza alcun dubbio un elemento di instabilità per l'intera economia del paese.

2) *Nesso di causalità fra le perturbazioni ed una iniziativa od una mancata iniziativa dell'Alta Autorità.*

La tesi delle ricorrenti vi è nota : lo stato di perturbazione, ammettendo che esso esista, non è dovuto ad un'iniziativa dell'Alta Autorità, cioè ad un'azione intrapresa in base al Trattato, e del resto nessuno lo afferma. Esso non dipende nemmeno da una mancata iniziativa. Per questo sarebbe infatti stato necessario che esistesse la possibilità d'agire. Senza dubbio l'Alta Autorità si richiama all'impossibilità in cui si è trovata di introdurre un regime di quote di produzione, a norma dell'art. 58, a causa del parere negativo espresso dal Consiglio dei Ministri nel 1959; tuttavia

l'art. 37 non può consentire di agire anche contro un siffatto parere. Non vi è alcun nesso di causalità fra l'inazione alla quale l'Alta Autorità è stata costretta a causa di ciò e la situazione particolare di perturbazioni nell'economia belga.

Signori, su questo ultimo punto le ricorrenti hanno ragione. L'Alta Autorità è persuasa che l'istituzione di quote nel 1958 avrebbe risolto il problema particolare del Belgio ed al tempo stesso il problema generale della crisi carboniera nella Comunità. Il Consiglio dei Ministri è stato però di diverso avviso : si deve presumere che avesse ragione ed è certo che l'Alta Autorità non potrebbe valersi della procedura dell'art. 37 per far fronte ad una situazione prevista dall'art. 58; sarebbe questo uno sviamento di procedura, cioè uno sviamento di potere manifesto, ed io ritengo molto imprudente da parte della convenuta invocare lo scacco che ha subito nel 1959 per giustificare *sul piano giuridico* il suo successivo ricorso all'art. 37.

La verità è che l'art. 37 ha uno scopo diverso da quello dell'art. 58, e precisamente di scongiurare la minaccia di perturbazioni gravi nell'economia di uno stato membro, mentre l'art. 58 è destinato ad ovviare ad una situazione di crisi nell'intera Comunità riguardante uno dei prodotti soggetti al Trattato.

Il vero problema è quello di stabilire cosa si debba intendere per « un'iniziativa od una mancata iniziativa dell'Alta Autorità, » a sensi dell'art. 37.

Penso che questo problema possa essere risolto unicamente accostando l'art. 37 all'art. 2, 2º comma, di cui il primo, come abbiamo visto all'inizio, è destinato ad assicurare l'applicazione. L'ipotesi presa in considerazione è che il gioco normale del mercato comune, voluto e regolato dal Trattato, provochi delle perturbazioni nell'economia di uno degli Stati membri. Quindi la causa vera delle perturbazioni è *lo stesso mercato comune*, cioè l'integrazione realizzata dal Trattato. Se l'art. 37 fa parola di un'iniziativa o di una mancata iniziativa dell'Alta Autorità, ciò significa che l'Alta Autorità, la «quale ha il compito di assicurare la realizzazione degli scopi stabiliti dal presente Trattato secondo le modalità previste

da questo » (art. 8), cioè in primo lugo il regolare funzionamento del mercato comune, non è in condizioni di evitare che detto regolare funzionamento minacci di provocare delle perturbazioni nell'economia di uno Stato e ciò a causa, vuoi di una « iniziativa », vuoi di una « astensione » imposte dalla normale applicazione del Trattato.

Poco importa perciò che il comportamento dell'Alta Autorità corrisponda all'esercizio di un potere discrezionale oppure derivi dall'impossibilità giuridica di agire. Si può anzi affermare che nel primo caso, cioè qualora vi sia la possibilità giuridica, essa è *tenuta* a valersene per far cessare le perturbazioni, anche se ciò non corrisponde all'interesse generale del mercato comune : abbiamo già visto che se vi fosse soltanto questa ipotesi l'art. 37 non avrebbe una grande utilità. Il caso veramente importante nel quale la clausola di salvaguardia ha realmente una funzione è quello in cui l'Alta Autorità non trova fra le norme del Trattato, relative al mercato comune, il mezzo di stornare la minaccia di perturbazioni, vale a dire l'ipotesi nella quale è necessario disapplicare provvisoriamente talune di dette norme regolatrici del mercato comune. Questo è appunto il caso nostro.

3) *Violazione dell'art. 37, 2° comma, in quanto le misure adottate con la decisione impugnata non sono state prese « secondo le modalità previste dal presente Trattato ».*

Credo di essere stato abbastanza chiaro su questo punto trattando della ricevibilità. È certo che se, contrariamente alle proposte da me fattevi, Voi doveste adottare l'interpretazione letterale, gli artt. 3 et 5 della decisione impugnata dovrebbero essere considerati illegittimi, giacchè le misure di contingentamento stabilite in detti articoli sono in contrasto con l'art. 4 del Trattato, il quale vieta « qualsiasi restrizione quantitativa della circolazione dei prodotti ».

Se viceversa Voi aderirete alla mia interpretazione, non credo che vi sarà motivo di tener conto di questo argomento ai fini della valutazione complessiva alla quale in tal caso occorre procedere. Infatti l'isolamento parziale e temporaneo del mercato belga del

carbone appare indispensabile onde permettere di realizzare senza gravi perturbazioni il programma di risanamento che deve consentire il ritorno alla normalità giuridica nel più breve termine possibile. Questo termine è stato fissato in un solo anno. È vero che poi lo si è prorogato, tuttavia la relativa decisione non ha dato luogo a contestazioni. D'altro lato, tutte le misure prescritte, in ispecie agli artt. da 6 a 11 della decisione impugnata, dimostrano che l'Alta Autorità è rimasta « dans le cadre » del Trattato e ne ha osservato le norme nella misura in cui non vi faceva ostacolo la necessità di porre fine alla minaccia di perturbazioni. A mio parere, essa ha rettamente esercitato la funzione d'arbitro attribuitale dall'art. 37 ed io non trovo fra gli elementi della causa alcun motivo atto a giustificare una valutazione diversa dalla sua.

Ho trattato fin qui soltanto dei vizi di legittimità. Le ricorrenti hanno però dedotto anche l'incompetenza, la violazione di forme essenziali e lo sviamento di potere.

*Per quanto riguarda l'incompetenza* non vedo in che cosa questo mezzo si distingua dal mezzo di violazione del Trattato. L'Alta Autorità non ha fatto altro che esercitare i poteri attribuitile dall'art. 37.

*Per quanto riguarda la violazione di forme essenziali*, la decisione impugnata sarebbe inficiata da insufficiente motivazione, sia per quanto concerne l'esistenza delle perturbazioni, sia riguardo alla determinazione dei contingenti globali e del contingente tedesco.

Basta leggere la motivazione della decisione per convincersi del contrario. Per quanto si riferisce all'esistenza delle perturbazioni, i motivi sono chiaramente indicati. Lo stesso si dica della necessità di fissare dei contingenti. Quanto alla giustificazione delle *cifre* prescelte, l'Alta Autorità si richiama a studi condotti in comune da essa e dal Governo belga, il che mi pare una motivazione sufficiente su questo punto. È vostra costante giurisprudenza che i requisiti formali della motivazione non vanno confusi con la dimostrazione della fondatezza della decisione. Il rigore dei requisiti formali varia in ragione inversa dell'ampiezza dei poteri di controllo di cui dispone la Corte : ora, nella specie, questi poteri sono illimitati.

*Per quanto riguarda lo sviamento di potere*, il solo argomento serio è quello tratto dalla circostanza che l'Alta Autorità avrebbe fatto ricorso alla procedura dell'art. 37 unicamente per non dover ricorrerè all'art. 58 il quale non aveva dato frutti. Mi sono già espresso su questo punto.

Le ricorrenti hanno infine presentato delle conclusioni subordinate dirette a far dichiarare « che la decisione impugnata » come si dice in uno dei ricorsi, o « le disposizioni impugnate » come si dice nell'altro, « sono inficiate da un vizio di cui è responsabile la Comunità ».

Le molto brevi considerazioni che i ricorsi dedicano alla questione dimostrano che tali conclusioni non possono essere considerate alla stregua di un'azione di danni per colpa a norma dell'art. 40 del Trattato. Del resto viene fatto riferimento unicamente all'art. 34, 1° comma : a questo proposito le conclusioni sono però evidentemente premature. Per di più esse non sono suffragate da alcun argomento.

Concludo proponendovi :

— di dichiarare irricevibili i ricorsi
— e di porre le spese a carico delle ricorrenti.