Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

5 novembre 1959

Traduzione dal francese

Signor Presidente, Signori giudici,

Aprendo, a guisa d'introduzione, la lunga serie delle controversie in materia di trasporti pendenti davanti alla Corte, il Governo della Repubblica federale Vi chiede, con il ricorso oggi in discussione, di pronunziarVi su alcune questioni di principio, attinenti a determinate norme fondamentali del Trattato, le quali tuttavia non pregiudicano affatto la soluzione delle altre controversie ed in particolare di quella che il citato Governo ha portato davanti a Voi con il ricorso 19-58.

Ritengo del resto che, se le questioni dibattute nel presente giudizio sono di grande momento, cionondimeno la loro definizione è semplice.

I

Innanzitutto, uno sguardo ai testi. Si tratta in sostanza dell'art. 70 del Trattato e del § 10 della Convenzione sulle disposizioni transitorie.

L'art. 70 (che fissa il regime definitivo) non è che l'applicazione alle tariffe di trasporto per il carbone e l'acciaio del divieto di discriminazione già contemplato nell'art. 4. Quanto al § 10, esso stabilisce norme atte a consentire, entro un dato termine, « il raggiungimento degli scopi di cui all'art. 70 del Trattato ».

Poichè il regime dei trasporti e, in particolare, le tariffe restano di competenza dei singoli Stati, l'applicazione del Trattato e della Convenzione deve, in via normale, seguire mercè la collaborazione dei Governi. Qualora si tratti di garantire l'osservanza delle norme definitive contenute nell'art. 70, i primi che devono rispettarle e farle rispettare sono gli Stati i quali possono all'uopo valersi dei poteri che già detengono nei confronti delle imprese di trasporto e, se del caso, possono farsene attribuire altri, in forza di una legge o di un altro provvedimento.

Per quanto riguarda l'attuazione del programma stabilito nel § 10 della Convenzione, questa ha dovuto aver luogo mediante accordi intergovernativi predisposti da una Commissione di esperti : l'Alta Autorità è intervenuta soltanto per incoraggiare le indagini e promuovere i negoziati. Tuttavia l'intervento diretto dell'Alta Autorità è previsto in un caso particolare, vale a dire qualora si tratti della « applicazione di disposizioni tariffarie interne speciali, a favore di una o più imprese produttrici di carbone o d'acciaio ». L'art. 70, al 4° comma, dispone infatti che tale applicazione « è condizionata alla *preventiva autorizzazione* dell'Alta Autorità, la quale deve accertarsi che dette disposizioni siano aderenti ai principi del Trattato; essa può concedere — soggiunge l'articolo — un autorizzazione temporanea o condizionata ».

Riguardo poi alle disposizioni tariffarie che erano « in vigore al momento dell'insediamento dell'Alta Autorità », il 7° comma del § 10 della Convenzione dispone che esse « saranno notificate all'Alta Autorità, la quale dovrà concedere per la loro modifica i termini necessari ad evitare qualsiasi perturbazione economica grave ».

Tale sistema, come Voi vedete, si avvicina molto a quello stabilito in materia d'intese : divieto in linea di principio, salvo autorizzazione preventiva, e tuttavia, per le situazioni in atto al momento dell'entrata in vigore del Trattato o, più precisamente, al momento dell' « insediamento dell'Alta Autorità » (in materia di trasporti), (al momento dell'instaurazione del mercato comune, in materia d'intese — almeno secondo le Vostre pronunzie), istituzione di una norma transitoria in forza della quale la situazione esistente viene mantenuta fino a quando l'Alta Autorità non sia stata in grado di decidere se questa sia aderente al Trattato.

Benchè il testo del citato 7° comma sia piuttosto laconico, è dato evincerne tre alternative :

1° se le disposizioni tariffarie speciali risultano in armonia con le disposizioni dei due primi commi dell'art. 70, esse vanno ritenute del tutto consone al Trattato e si può arguire (l'Alta Auto-

rità comunque lo ammette) che in tal caso non è necessaria l'autorizzazione contemplata nel 4° comma;

2° se le disposizioni non sono in armonia con le citate norme, ma risultano cionondimeno aderenti ai « principi » del Trattato, si può arguire (anche su questo punto l'Alta Autorità è d'accordo) che esse potranno essere autorizzate, eventualmente in via « temporanea o condizionata », a norma dell'art. 70, 4° comma;

3° infine, qualora le disposizioni appaiano contrarie al disposto dell'art. 70 ed inoltre non autorizzabili, l'Alta Autorità dovrà fissare per la loro « modifica » (vale a dire per la sostituzione con disposizioni legittime) « i termini necessari per evitare qualsiasi perturbazione economica grave ».

Non è mia intenzione pronunziarmi in questa sede circa l'interpretazione del citato 4° comma dell'art. 70 — del quale Voi dovrete occuparvi in occasione della pronunzia sul merito delle controversie relative ai trasporti — e nemmeno circa l'interpretazione delle altre disposizioni dello stesso articolo, in relazione all'art. 4 ed ai principi contenuti nel titolo primo del Trattato. Mi limiterò invece per ora a constatare, dal punto di vista formale, un dato che mi sembra inoppugnabile, vale a dire che le « disposizioni tariffarie interne speciali a favore di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio » — contemplate nel 4° comma dell'art. 70 — in atto al momento dell'insediamento dell'Alta Autorità, *sono rimaste in vigore* fino alla decisione dell'Alta Autorità nei loro confronti, adottata ai sensi del § 10, 7° comma della Convenzione. Il solo obbligo incombente ai Governi consisteva nel notificare dette disposizioni all'Alta Autorità : a tale obbligo il Governo federale ha ottemperato.

II

E veniamo ai fatti.

Come Voi sapete, soltanto alla vigilia del giorno in cui terminava il periodo transitorio, l'Alta Autorità adottava il complesso

di decisioni destinate a dare applicazione alle disposizioni che ho testé ricordato; tali decisioni erano contenute in una serie di lettere in data 12 febbraio, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 3 marzo.

Di questi provvedimenti tre riguardavano il Governo federale e si riferivano alle disposizioni tariffarie speciali applicabili rispettivamente ai trasporti per ferrovia di combustibili minerali destinati alla siderurgia, ai trasporti per ferrovia dei combustibili minerali diversi da quelli destinati alla siderurgia ed ai trasporti per ferrovia di minerali di ferro. Solo il primo ed il terzo hanno rilevanza nel presente giudizio.

In base alla distinzione che ho esposto sopra, l'Alta Autorità considera determinate tariffe come aderenti all'art. 70 nel suo complesso e perciò senz'altro autorizzabili; per altre tariffe veniva concesso benestare ai sensi dell'art. 4, in considerazione della situazione particolare delle imprese beneficiarie; per altre infine veniva esclusa la possibilità di un benestare del genere ed erano perciò fissati dei termini per la loro graduale soppressione o modifica.

Contro quest'ultima categoria di disposizioni il Governo federale presentava un ricorso (19-58) che esso stesso qualificava di « ricorso d'annullamento ». Tuttavia, in detta causa, il Governo federale invocava non soltanto l'art. 33, ma anche l'art. 88 e l'art. 37, i quali ultimi, come sapete, prevedono delle speciali procedure, l'una nel caso che gli Stati vengano meno ai loro obblighi e l'altra nell'ipotesi che l'azione o l'inazione dell'Alta Autorità sia tale da provocare nell'economia di uno degli Stati membri perturbazioni fondamentali e persistenti.

In seguito, il ricorrente iniziava la procedura speciale contemplata nell'art. 37 e non vi faceva cenno nella causa 19-58. Per quanto riguarda l'art. 88, il Governo ricorrente si limitava a citarlo, senza insistervi, cosicché lo scambio di memorie proseguiva unicamente in merito al ricorso d'annullamento presentato in forza dell'art. 33.

Nelle more del giudizio, il 1º luglio 1958, il primo dei termini fissati con le decisioni del 9 febbraio veniva a scadere senza che fossero intervenute le prescritte modifiche tariffarie; l'Alta Autorità chiedeva allora spiegazioni al Governo federale, il quale rispondeva di non ritenersi obbligato a dare esecuzione alle decisioni fino a quando la Corte non si fosse pronunziata sul ricorso che esso aveva presentato contro le decisioni stesse.

L'Alta Autorità dava allora inizio alla procedura contemplata nell'art. 88 : dopo aver posto il Governo federale in grado di presentare le proprie osservazioni (con lettera dell'8 ottobre 1958, alla quale veniva risposto il 30 ottobre), essa adottava, il 1º dicembre 1958, una decisione a norma del 1º comma del citato articolo. Con tale decisione essa constatava che il Governo federale, in quanto non aveva dato attuazione alle decisioni in materia di tariffe nonostante la Corte di Giustizia non ne avesse sospesa l'esecuzione, era venuto meno ad un obbligo ad esso incombente in forza del Trattato e fissava a detto Governo il termine del 31 gennaio 1959 per adempiere l'obbligo stesso.

Contro quest'ultima decisione il Governo federale ha presentato il ricorso « de pleine juridiction », a norma del 2º comma dell'art. 88, sul quale la Corte è oggi chiamata a pronunziarsi.

III

Tutti gli argomenti svolti nel ricorso sono intesi a dimostrare che i provvedimenti del febbraio 1958 non implicavano per il Governo ricorrente *l'obbligo, immediatamente esecutivo,* di modificare le tariffe nel modo stabilito dai provvedimenti stessi.

Non rifarò l'esame particolareggiato di tali argomenti che Vi sono già noti. Mi pare — nei limiti in cui è possibile riassumerli in poche parole — che essi si impernino su una alternativa.

In una prima ipotesi, viene sostenuto che il problema di merito controverso fra le parti — vale a dire l'aderenza al Trattato

delle tariffe in causa — può essere discusso in sede di ricorso presentato contro la decisione dell'Alta Autorità in forza dell'art. 88, *in altre parole contro la decisione impugnata col presente ricorso*, ed a tale proposito il ricorrente si richiama, per analogia, alle pronunzie della Corte in punto eccezione d'illegittimità. Viene poi affermato che i provvedimenti del 9 febbraio 1958 vanno considerati unicamente come l'esposizione delle condizioni per la concessione dell'autorizzazione a norma dell'art. 70, 4° comma : l'Alta Autorità non avrebbe avuto infatti facoltà di attribuire forza cogente a delle disposizioni tariffarie determinate. Da ciò viene dedotto che l'illegittimità delle tariffe — ed il conseguente obbligo di modificarle — *potrebbere risultare unicamente nel corso* della procedura contemplata nell'art. 88.

In una seconda ipotesi, si parte ancora dall'idea che solo un provvedimento adottato secondo le modalità contemplate nell'art. 88 può avere forza obbligatoria nei confronti di uno Stato, ma viene sostenuto che i provvedimenti del 9 febbraio 1958 vanno già considerati come adottati in forza dell'art. 88, 1° comma. In quest'ordine d'idee, il ricorso 19-58 presentato contro detti provvedimenti sarebbe un ricorso « de pleine juridiction » ai sensi del 2° comma dell'art. 88 e poichè, a norma del 3° comma di detto articolo, il ricorso ha effetto sospensivo e l'Alta Autorità non può adottare altri provvedimenti prima che la Corte si sia pronunziata, la decisione impugnata sarebbe illegittima in quanto fissa al ricorrente il termine del 31 gennaio 1959 per adempiere i suoi obblighi.

Signori, ritengo che la tesi del ricorrente sia incompatibile con le norme del Trattato.

A mio parere, essa si basa sull'equivoco tra il *carattere obbligatorio* delle decisioni dell'Alta Autorità e la *possibilità di eseguire coattivamente* le decisioni stesse. « Le decisioni sono obbligatorie in ogni loro elemento » recita con parole appropriate l'art. 14 del Trattato. L'obbligo sorge con la semplice notifica o, secondo i casi, pubblicazione della decisione (art. 15) e, salvo sia espressamente disposto il contrario (art. 66, n° 5, 2° comma), il ricorso

non ha effetto sospensivo a meno che la sospensione dell'esecuzione sia stata concessa dalla Corte o dal Presidente con provvedimento d'urgenza. *Tutte queste norme valgono anche nei confronti degli Stati e non soltanto delle imprese.*

Del tutto diverso è il caso dell'esecuzione forzata, vale a dire di quelli che vengono chiamati gli « atti esecutivi » (« voies d'exécution »). In tal caso, come è naturale, si applicano norme differenti a seconda che l'esecuzione sia diretta contro un'impresa, che è una persona privata, o contro uno Stato. Contro le imprese possono essere adottati — per tacere delle ammende — provvedimenti esecutivi di carattere senza dubbio coattivo ed inoltre è prevista l'esecuzione forzata, secondo le norme che regolano la rispettiva procedura nazionale, delle decisioni dell'Alta Autorità che implicano obblighi pecuniari. Nei confronti degli Stati invece, è prevista la procedura speciale dell'art. 88 che non ho bisogno di ricordarVi.

Ma, occorre a questo punto notare, in ambedue i casi la mancata esecuzione di decisioni dell'Alta Autorità — la quale autorizza a porre mano agli atti esecutivi — costituisce soltanto un caso particolare di violazione del Trattato. È infatti perfettamente possibile che la violazione risulti *direttamente* dalla mancata esecuzione (non importa se da parte di uno Stato o di una impresa) di un obbligo, positivo o negativo, prescritto dal Trattato o da norme di attuazione : è questo il caso, ad es. — per quanto riguarda gli Stati — della creazione di un onere speciale o dell'istituzione di una sovvenzione vietata dall'art. 4. Lo Stato che compie un atto del genere viola *ipso jure* il Trattato, senza che occorra alcuna decisione dell'Alta Autorità. Per quanto riguarda le imprese, si può ipotizzare, a titolo di esempio, una pratica discriminatoria vietata dall'art. 60. È questo il motivo per cui le sanzioni pecuniarie applicabili alle imprese sono previste anche per il caso di violazione diretta del Trattato e non solo per il caso di violazione di decisioni della Alta Autorità (ad es., l'art. 64 in materia di prezzi). Ed è per lo stesso motivo che l'art. 88, nel suo ambito, contempla in modo generale il venir meno di uno Stato « ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato ».

Così (considerando ora soltanto gli Stati), l'art. 88 si applica tanto nel caso che uno Stato abbia creato una situazione contraria al Trattato, quanto nel caso che esso rifiuti o trascuri di dare esecuzione ad una decisione dell'Alta Autorità, poichè è evidente che il rifiutare o il trascurare di eseguire una decisione dell'Alta Autorità — avente carattere obbligatorio — costituisce per uno Stato un « venir meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato », per dirla con le parole dell'art. 88 : ciò risulta non soltanto dal principio di cui all'art. 14, che ho testé ricordato, ma anche dal disposto dell'art. 86 e dall'impegno che gli Stati hanno assunto accettando tale disposizione.

Ciò premesso, è chiaro che la *natura della violazione* è ben diversa a seconda che si tratti del primo o del secondo caso della distinzione che ho testé fatta : nel primo caso, infatti, spetta all'Alta Autorità prendere l'iniziativa col definire ciò che nel comportamento di uno Stato essa ritiene costituisca una violazione del Trattato. Se lo Stato non muta il proprio comportamento, ciò significa che esso ritiene, dal canto suo, di non aver commesso un'infrazione. La controversia che nasce da tale contrasto d'opinioni, qualora non venga composta in via amichevole, va portata davanti alla Corte secondo le modalità contemplate nell'art. 88 e la Corte sarà chiamata a pronunziarsi sul merito, vale a dire sulla questione se il comportamento dello Stato sia o meno aderente al Trattato, appunto in sede di ricorso presentato ai sensi del 2° comma dell'articolo citato. Evidentemente gli autori del Trattato avevano in mente dei casi di questo genere nell'istituire una procedura tale da dare agli Stati il massimo di garanzia, vale a dire quella propria del « recours de pleine juridiction ».

Nel secondo caso, invece, la procedura contemplata nell'art. 88 avrà carattere puramente formale, in quanto si proporrà semplicemente di constatare che lo Stato non si è attenuto ad una decisione, *ex hypothesi* esecutoria, dell'Alta Autorità. In tale circostanza è chiaro che il ricorso contemplato nell'art. 88 non potrà riguardare anche il merito, poichè ciò significherebbe rimettere in discussione la legittimità della decisione, la violazione della quale costituisce appunto l'unico oggetto della trasgressione. Il « recours de pleine

juridiction » potrà perciò concernere unicamente le *circostanze* dell'esecuzione o della mancata esecuzione, il che può facilmente dar luogo a determinate difficoltà. Quanto alla legittimità della decisione, essa può essere impugnata unicamente mediante il gravame previsto a tale scopo dal Trattato, cioè il ricorso d'annullamento di cui all'art. 33. In tale *sedes materiae* non si è ritenuto necessario prevedere a favore degli Stati in particolare un « recours de pleine juridiction », in quanto, in detta ipotesi, si è avuta una decisione dell'Alta Autorità, adottata di norma col rispetto delle prescritte formalità : si applica semplicemente il diritto comune del Trattato. Nella specie, Voi sapete quanto numerose siano state dette formalità : una Commissione di esperti che si è riunita per degli anni, consultazioni con i Governi, indagini sul posto, ecc... Voi sapete anche fino a che punto può spingersi il sindacato di « legittimità » (« légalité ») che la Corte esercita in forza dell'art. 33 e le garanzie che esso offre, soprattutto agli Stati per i quali, a differenza dalle imprese, non sono previsti limiti circa i mezzi proponibili.

D'altronde, a torto il Governo ricorrente si richiama alle pronunzie della Corte concernenti l'eccezione d'illegittimità; infatti questa eccezione può essere opposta unicamente a decisioni normative, a regolamenti, emanate per l'attuazione del Trattato, la violazione delle quali può essere assimilata ad una violazione delle disposizioni del Trattato stesso ed a proposito delle quali è possibile che l'interesse a denunziarne l'illegittimità sorga soltanto al momento della loro applicazione. Orbene, nella specie ci troviamo di fronte ad una decisione individuale concernente un determinato Governo con la quale vengono applicate ad un certo numero di casi concreti delle norme prescritte dal Trattato : si tratta di un rifiuto di autorizzazione che non ha il benchè minimo carattere normativo. Tutte le Vostre pronunzie concordano su questo punto.

Di conseguenza, signori, la situazione di diritto nella presente controversia mi pare perfettamente chiara.

Con i suoi provvedimenti del 9 febbraio 1958, l'Alta Autorità si è pronunziata sul complesso delle « tariffe speciali » che erano

state ad essa comunicate. Occorre naturalmente prescindere da quelle fra le tariffe prese in esame che sono state riconosciute aderenti all'art. 70, 1° e 2° comma, e per le quali l'Alta Autorità ha considerato non fosse il caso di concedere il benestare ai sensi del 4° comma : per tali tariffe, le quali non sono in contestazione, non si può evidentemente parlare di constatazione di un'infrazione. Del pari conviene sgombrare il campo dalle tariffe che l'Alta Autorità ha considerato fossero condizionate ad un eventuale benestare ai sensi del 4° comma e per le quali l'autorizzazione è stata appunto concessa : nemmeno in questo caso vi può essere una infrazione (« manquement ») da parte dello Stato per il fatto di non averle modificate.

Rimangono le tariffe in contestazione. L'Alta Autorità, con i provvedimenti del 9 febbraio 1958, ha dichiarato il loro carattere di « disposizioni tariffarie interne speciali, a favore di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio », come recita il 4° comma dell'art. 70 ed ha ritenuto che dette tariffe erano contrarie alle disposizioni dei due primi commi dell'art. 70, non solo, ma non possedevano inoltre i requisiti che essa stimava necessari ai fini della « concessione del benestare » ai sensi del 4° comma. Essa ha conseguentemente fissato — applicando il § 10, 7° comma, della Convenzione — dei termini per la loro modifica.

Signori, è possibile che l'Alta Autorità sia caduta in errore. È possibile che le tariffe in contestazione possiedano i requisiti prescritti per un benestare ai sensi del 4° comma : è del pari possibile che alcune di esse, o anche tutte, siano aderenti al Trattato senza che nemmeno occorra l'autorizzazione dell'Alta Autorità : tutti questi problemi riguardano il ricorso 19-58 e saranno decisi in tale sede. Ma ciò che è certo è che il mantenere in vigore tali tariffe, fino alla decisione dell'Alta Autorità, era perfettamente legittimo in forza delle disposizioni transitorie della Convenzione e che pertanto i provvedimenti del 9 febbraio non potevano — e del resto non l'hanno fatto — constatare alcuna infrazione.

Inoltre, ed è questa una seconda constatazione, ancora più evidente della prima — l'Alta Autorità ha senza dubbio adottato

il 9 febbraio 1958 delle *decisioni*, ai sensi dell'art. 14 del Trattato, notificate al Governo federale mediante le varie lettere del 12 febbraio con le quali, in forza — come abbiamo visto poco fa — del combinato disposto dell'art. 70 del Trattato e del § 10, 4° comma, della Convenzione, essa fissa a detto Governo dei termini per la graduale soppressione delle tariffe speciali in contestazione. Tali decisioni sono « obbligatorie in ogni loro elemento » ed altresì esecutorie, nonostante l'impugnazione fattane a norma dell'art. 33, dal momento che la sospensione non è stata concessa (e Voi sapete che nella fattispecie non è stata nemmeno chiesta).

Stando così le cose, il fatto che il Governo federale abbia omesso di prendere, in conformità all'art. 86, con efficacia interna, i provvedimenti necessari per modificare le tariffe nei modi e nei termini previsti dall'Alta Autorità nei provvedimenti del febbraio 1958 costituisce di per sé solo un venir meno, da parte dello Stato che esso rappresenta, ad uno degli obblighi — e non dei minori — che detto Stato si è assunto approvando il Trattato, vale a dire l'impegno di eseguire e di fare eseguire le decisioni dell'Alta Autorità.

Devo ancora esaminare un'ultima censura contenuta nel ricorso : con la decisione impugnata non sarebbe stato lecito fissare al ricorrente, per adempiere il suo obbligo, un termine *più breve*, di quello previsto per presentare il ricorso in forza dell'art. 88, 2° comma; così facendo si sarebbe annullato *l'effetto sospensivo* di detto ricorso. Di fatto, il termine fissato dall'Alta Autorità nella sua decisione è il 31 gennaio 1959, mentre il termine d'impugnazione — che in questo caso è di due mesi — scadeva solo l' 11 febbraio 1959.

Anche qui si tratta di una confusione fra il carattere obbligatorio delle decisioni dell'Alta Autorità e gli atti esecutivi. Il ricorso contemplato nel 2° comma dell'art. 88 non ha per nulla effetto sospensivo; la sola cosa in sospeso è il diritto dell'Alta Autorità, fino a quando il ricorso non sia stato deciso (e, naturalmente, deciso con un rigetto), di applicare, previo parere conforme

del Consiglio espresso a maggioranza qualificata, le sanzioni contemplate nel 3º comma.

All'inizio della replica il ricorrente si difende con vigore da un'accusa che ritiene, a ragione o a torto, gli sia stata mossa nella comparsa di risposta dell'Alta Autorità e precisamente l'accusa di avere « cercato di sottrarsi all'esecuzione provvisoria dei provvedimenti del 9 febbraio 1958 proponendo abusivamente e senza serie intenzioni dei gravami previsti dal Trattato ». Dopo aver affermato che esso intendeva esclusivamente valersi delle disposizioni dell'art. 88 disposizioni che costituiscono altrettante garanzie a favore degli Stati membri, esso dichiara che « tale procedura non ha lo scopo di *ritardare*, bensì di *accelerare* l'esercizio del sindacato giurisdizionale che esso aveva evidente diritto di invocare ».

Signori, da parte mia non mi attribuisco il diritto e non ho mai avuto l'intenzione di porre in dubbio i propositi del Governo della Repubblica federale e sono del tutto persuaso che, se la Vostra sentenza sarà conforme alle mie conclusioni, detto Governo si farà un dovere di dare immediata esecuzione alle decisioni del 9 febbraio 1958.

Concludo :

— per la reiezione del ricorso,

— ponendosi le spese a carico del ricorrente.