Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

20 giugno 1960

Traduzione dal tedesco

INDICE

Pagina

A — Introduzione 676

Gli antefatti 676

B — Considerazioni in diritto 677

I — *Sulla applicabilità nella specie dell'art. 88* 678

1. Il paragrafo 10 della Convenzione 678

2. L'art. 70, 3° comma 679

3. Risultato 680

II — *Circa l'osservanza delle disposizioni procedurali dell'art. 88* . . . 681

1. Significato e scopo dell'art. 88 681

2. Le singole fasi della procedura nel presente caso 683

3. Se il Governo italiano si sia dichiarato disposto ad attuare una delle tre soluzioni imposte alternativamente dall'Alta Autorità 684

4. Violazione dell'obbligo di sentire i Governi 685

III — *Difetto di motivazione* 687

C — Conclusioni finali 689

Signor Presidente, signori giudici,

Le mie conclusioni concernono il ricorso del Governo della Repubblica italiana con il quale è stata impugnata la decisione dell'Alta Autorità in data 18 febbraio 1959, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 7 marzo 1959.

A — INTRODUZIONE

Varie cause trattate recentemente davanti a questa Corte riguardavano questioni attinenti alla discriminazione nei trasporti per ferrovia e la constatazione, fatta dall'Alta Autorità a norma dell'art. 88 del Trattato C.E.C.A., che uno Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso imposti dal Trattato in detta materia. Il presente giudizio ha del pari avuto origine da una constatazione dell'Alta Autorità a norma dell'art. 88; essa concerneva il trasporto di merci su strada e la pubblicazione delle tariffe di trasporto. Per brevità mi richiamo in proposito al testo della decisione.

Gli antefatti

La Commissione di esperti nominata a sensi del § 10 della Convenzione ha esaminato la situazione dei trasporti di merci su strada nei sei paesi, con particolare riguardo alle tariffe e noli applicati ed alle condizioni di trasporto. All'inizio dell'anno 1956 essa presentava una relazione nella quale la maggioranza esprimeva l'opinione che fosse necessario stabilire l'obbligo di pubblicare o portare a conoscenza dell'Alta Autorità le tariffe di trasporto, i noli singoli e le condizioni generali e che la pubblicazione o comunicazione all'Alta Autorità dovesse precederne l'applicazione. Gli esperti non erano tuttavia riusciti ad accordarsi sulle questioni principali. L'Alta Autorità inviava la relazione al Consiglio dei Ministri affinchè, sulla base di essa, si cercasse di stabilire una disciplina unitaria. In seno al Consiglio dei Ministri veniva costituita una Commissione la quale, come del resto il Consiglio, dibatteva

la questione in numerose sedute senza però giungere ad un accordo su tutti i punti in discussione. Alla riunione del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 1958 il Vicepresidente dell'Alta Autorità rendeva noto che la tedesca Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, con lettera del 10 luglio 1958, aveva chiesto all'Alta Autorità d'istituire, in materia di trasporti di acciaio su strada nella Comunità, l'obbligo di pubblicare, prima della conclusione dei contratti di trasporto, le tariffe di trasporto, i noli singoli e le condizioni generali, diffidandola inoltre, a norma dell'art. 35 del Trattato C.E.C.A., ad adottare una decisione in tal senso basata sull'art. 88. Non avendo ottenuto dal Consiglio un parere univoco e non riuscendo a conciliare i vari punti di vista, il 12 agosto 1958 l'Alta Autorità inviava ai governi degli Stati membri delle lettere di uguale tenore. Non è necessario che io ripeta qui il contenuto della lettera inviata al Governo italiano; mi limito a citare la parte finale del punto 5), nel quale è detto :

« ...l'Alta Autorità prega il Governo italiano :

— di notificarle, entro il 1° dicembre 1958, le misure che saranno state adottate a tale data nel settore dei trasporti su strada per conto terzi al fine di soddisfare, tenuto conto delle indicazioni che precedono, alle prescrizioni del Trattato e in particolare ai suoi artt. 2, 3, 4, 5, 60 e 70,

— ovvero di trasmetterle, per la stessa data, le osservazioni che esso intenda formulare a titolo dell'art. 88, comma 1, seconda frase, del Trattato ».

Il Governo italiano otteneva la proroga al 10 gennaio 1959 del termine fissato dall'Alta Autorità e con lettera dell'8 gennaio 1959 manifestava il proprio punto di vista circa la pubblicazione o comunicazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto.

Quanto al contenuto di detta lettera mi richiamo agli atti.

Senza consultare ulteriormente i governi, l'Alta Autorità ha adottato il 18 febbraio 1959 la decisione impugnata.

B — CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

Sarà necessario procedere all'esame parallelo della lettera dell'Alta Autorità in data 12 agosto 1958 e della decisione del

18 febbraio 1959, posto che la prima, nelle intenzioni dell'Alta Autorità, costituisce, sotto gli aspetti logico, procedurale e di diritto sostanziale, il preliminare della decisione impugnata.

I — Sulla applicabilità nella specie dell'art. 88

Sotto il profilo formale, la decisione impugnata si basa sull'art. 88 del Trattato il quale può essere applicato solo nel caso che si debba dare atto della violazione di un obbligo imposto dal Trattato. Esso non attribuisce invece all'Alta Autorità il potere di emanare provvedimenti su questioni rilevanti per il raggiungimento degli scopi del mercato comune. È perciò necessario stabilire se gli Stati membri avessero, in materia di pubblicazione delle tariffe, degli obblighi derivanti direttamente dal Trattato, senza bisogno di precisarli ora in tutti i particolari; qualora risulti che il Trattato non contiene in detta materia norme immediatamente applicabili, bensì soltanto norme programmatiche o direttive per ulteriori accordi, è chiaro che l'Alta Autorità non poteva applicare l'art. 88.

1. *IL PARAGRAFO 10 DELLA CONVENZIONE*

A questo proposito ci si è richiamati al § 10 della Convenzione il quale prevede la stipulazione di accordi fra i Governi per numerose questioni nel settore dei trasporti. A norma del § 10, 1° comma, della Convenzione, una Commissione di esperti doveva essere incaricata di elaborare delle disposizioni — dirette al raggiungimento degli scopi enunciati nell'art. 70 in materia di trasporti di carbone e di acciaio — che avrebbero dovuto essere *sottoposte* ai Governi. Detta disposizione non è però una clausola di valore generale come si potrebbe ritenere considerando isolatamente il 1° comma; quali argomenti dovessero costituire oggetto degli accordi risulta dal complesso delle disposizioni del § 10 ed in specie dal 6° comma, vale a dire l'istituzione di tariffe dirette internazionali e l'armonizzazione dei noli e delle condizioni di trasporto di ogni genere. Si tratta di questioni difficili e complesse che concer-

nono contemporaneamente più Stati, cosicchè per risolverle non sono ovviamente sufficienti dei provvedimenti separati dei singoli Governi. Il problema della pubblicazione delle tariffe non è però menzionato in alcun luogo e non si può quindi ritenere che il § 10 della Convenzione prescriva di disciplinare mediante un accordo tale questione e *per questo motivo* manca un obbligo degli Stati derivante direttamente dal Trattato. Quando la questione della pubblicazione dei noli fu presa in esame dalla Commissione di esperti insieme a tutti gli altri problemi concernenti i trasporti, ciò avvenne perchè fu ritenuta *desiderabile* una disciplina concordata ed una soluzione il più possibile armonica di questo problema, non già perchè la pubblicazione fosse necessaria. Non appena fu evidente che i tentativi in tal senso eran falliti, l'Alta Autorità si ritenne obbligata a far valere gli obblighi imposti dal Trattato agli Stati membri.

2. *L'ART. 70, 3° COMMA*

Se ed in quale misura il Trattato imponga degli obblighi in materia di pubblicazione delle tariffe di trasporto, lo si deve stabilire in base all'art. 70, 3° comma, nel quale è detto :

> « Le tariffe, i noli singoli e le condizioni generali di ogni specie, applicate ai trasporti di carbone e di acciaio nell'ambito di ciascuno Stato membro o fra gli Stati membri, vengono pubblicati o comunicati all'Alta Autorità. »

È degno di nota il fatto che l'art. 70, 3° comma, è redatto in forma dichiarativa («... vengono pubblicati o portati a conoscenza »), mentre in altre disposizioni del Trattato, qualora si tratti di un obbligo giuridico, si parla espressamente di obbligazioni.

Tuttavia, non soltanto le disposizioni nelle quali ricorre l'espressione « sono obbligati » hanno carattere imperativo e forza obbligatoria : l'obbligo può essere espresso chiaramente anche in altre forme. Basta dare un'occhiata alla Convenzione per accorgersi che in più di un caso per indicare degli obblighi giuridici viene usata la forma dichiarativa. Recentemente ancora questa Corte ha qualificato di norma giuridica il 1° comma dell'art. 70,

nonostante le norme imperative ed i divieti siano generalmente redatti in altra forma.

Nell'elaborare il Trattato si dovette ben presto riconoscere che l'integrazione dei mercati carbosiderurgici sarebbe stata possibile soltanto se fosse stato consentito di uscire per determinate materie fuori da detto ambito e di proteggere il settore integrato dalle influenze di altri settori economici. In special modo ci si rese conto dell'importanza dei trasporti per il mercato carbosiderurgico — elevata incidenza delle spese di trasporto sul costo di produzione — e della conseguente necessità d'inserire nel Trattato delle disposizioni intese a disciplinare, direttamente o indirettamente, il settore dei trasporti. L'importanza ai fini del Trattato della pubblicità in detto settore fa escludere l'ipotesi che gli Stati contraenti si possano limitare in questa materia a semplici dichiarazioni di principio o scambi di vedute. Pare invece probabile che essi, qualora, come nel caso dell'armonizzazione e dell'istituzione di tariffe dirette internazionali, avessero ritenuto necessario un ulteriore accordo di attuazione, avrebbero formulato chiaramente eventuali riserve su un punto tanto importante ed avrebbero trattato l'intero argomento nella Convenzione.

Il richiamo all'art. 60 del Trattato, il quale stabilisce determinate garanzie per la fissazione dei limiti e delle modalità dell'obbligo di pubblicazione nel settore dei prezzi (consultazione del Comitato consultivo) — garanzie non previste dall'art. 70 — non è pertinente, giacchè l'art. 70, 3° comma, non attribuisce all'Alta Autorità alcun potere di emanare norme.

3. *RISULTATO*

Sono quindi d'opinione che l'art. 70, 3° comma, contenga una norma immediatamente applicabile, non già soltanto programmatica. Detta disposizione è del resto tale da poter essere applicata senza bisogno di ulteriori accordi d'attuazione e poichè il Trattato non è direttamente applicabile alle imprese che non appartengono al settore carbosiderurgico, nel 3° comma si può

ravvisare soltanto una prescrizione diretta ai governi degli Stati membri.

Con ciò ritengo dimostrato che, in linea di principio, l'Alta Autorità ha legittimamente fatto ricorso all'art. 88 onde ottenere l'adempimento degli obblighi stabiliti dall'art. 70 del Trattato.

II — Circa l'osservanza delle disposizioni procedurali dell'art. 88

L'art. 88 del Trattato contiene determinate *norme procedurali* che devono essere applicate prima dell'emanazione della decisione. In ispecie è prescritto che lo Stato deve essere posto in condizione di presentare le sue osservazioni.

1. *SIGNIFICATO E SCOPO DELL'ART. 88*

Prima di entrare in argomento mi sia lecito fare alcune osservazioni sul significato e sullo scopo dello art. 88. A mio parere, questa disposizione ha fra l'altro lo scopo di permettere che il Trattato venga interpretato in modo unitario ed autorevole. Qualora insorga un dubbio od una contestazione circa disposizioni del Trattato concernenti il comportamento degli Stati membri, la Corte di Giustizia deve eliminare il dubbio o dirimere la controversia dichiarando in modo vincolante quale fra le tesi contrapposte sia aderente al diritto. La Corte può però pronunziarsi soltanto se richiestane e ciò può avvenire, dal punto di vista procedurale, in vari modi : o l'esecutivo concreta la propria interpretazione della questione controversa in una decisione la quale può essere impugnata davanti alla Corte dallo Stato interessato oppure l'esecutivo stesso adisce la Corte di Giustizia. Il primo sistema è stato seguito nel Trattato C.E.C.A., mentre il secondo è stato adottato nella C.E.E., in perfetta armonia con l'effettuata limitazione dei poteri amministrativi della Commissione. Lo scopo fondamentale è in ambedue i casi lo stesso : devono essere posti in chiaro gli obblighi imposti dal Trattato agli Stati membri, i quali obblighi,

secondo l'esecutivo, sussistevano prima della procedura di accertamento e perciò non hanno trovato il loro *fondamento* in un atto compiuto dall'esecutivo soltanto nel corso di detta procedura. Il compito dell'Alta Autorità e della Commissione consiste nel ricondurre — mediante una decisione — in modo vincolante sotto determinate norme del Trattato una data fattispecie (il comportamento di uno Stato) allo scopo di rendere possibile il controllo giurisdizionale di tale sussunzione, di tale interpretazione del Trattato.

In corso di causa è stata criticata la particolareggiata descrizione degli obblighi imposti dal Trattato, contenuta nella decisione impugnata. L'art. 88 parla di constatazione, mediante decisione dell'Alta Autorità, di una violazione del Trattato. Detta constatazione potrebbe teoricamente contenere l'indicazione delle disposizioni del Trattato che sono state violate. A ragione l'Alta Autorità osserva che una siffatta constatazione sarebbe stata del tutto inutile. L'art. 88, qualora lo si voglia interpretare in modo ragionevole, impone perciò che l'Alta Autorità motivi la sua constatazione; ciò significa che il Trattato impone l'obbligo di dichiarare esattamente in cosa consista in particolare la violazione del Trattato e questo implica una particolareggiata interpretazione delle norme del Trattato. A seconda della natura della disposizione in contestazione il risultato di tale opera interpretativa può essere l'esatta descrizione del comportamento richiesto allo Stato oppure soltanto la determinazione più o meno esatta dei limiti entro i quali lo Stato stesso può determinare il proprio comportamento.

Quando i Trattati prescrivono che lo Stato interessato, prima della constatazione dell'esecutivo la quale precede immediatamente il procedimento giudiziario, venga posto in condizione di presentare le sue osservazioni, ciò ha un duplice significato. In primo luogo lo Stato interessato deve poter trattare ed eventualmente giustificarsi, poichè non è escluso che la sua opinione si basi su argomenti migliori e tali da convincere anche l'Alta Autorità oppure che particolari circostanze di fatto, ignote all'Alta Autorità od ad essa solo parzialmente note, giustifichino il comportamento dello Stato.

La controversia interpretativa viene composta in tal caso senza intervento della Corte. — In secondo luogo lo Stato deve avere anche la possibilità di adempiere i suoi obblighi rendendo in tal modo superfluo il giudizio o l'applicazione di sanzioni. Infatti, l'altro scopo dell'art. 88 è quello d'indurre lo Stato moroso a comportarsi in un determinato modo, non già quello di punire un'infrazione compiuta in passato. L'art. 88 sostituisce agli atti esecutivi che l'Alta Autorità può compiere nei confronti delle imprese ma non nei confronti degli Stati, la dichiarazione, avente effetti sul piano politico, che uno Stato si è comportato in modo contrario al Trattato.

2. *LE SINGOLE FASI DELLA PROCEDURA NEL PRESENTE CASO*

La procedura seguita dall'Alta Autorità va esaminata in primo luogo sotto il profilo del secondo scopo sopramenzionato.

In verità il Governo italiano ha criticato espressamente e diffusamente la mancata osservanza delle disposizioni procedurali contenute nell'art. 88 soltanto nel corso della discussione orale; cionondimeno ritengo che tale censura debba essere presa in considerazione. La Corte ha già ripetutamente affermato che la violazione di forme essenziali, fra le quali vanno annoverate le formalità procedurali, va rilevata d'ufficio (1). Ciò vale in particolar modo per i giudizi « de pleine juridiction » e perciò per il giudizio instaurato a norma dell'art. 88 del Trattato, nel quale la Corte dispone di ampi poteri di controllo, e ciò anche in considerazione della particolare cautela con la quale vanno salvaguardati i diritti degli Stati membri.

Ai fini di detto esame è necessario vagliare attentamente la lettera dell'Alta Autorità in data 12 agosto 1958 e la risposta del Governo italiano in data 8 gennaio 1959 come pure la decisione impugnata. Appare subito che l'Alta Autorità, nella lettera del 12 agosto ha interpretato l'art. 70, 3° comma, in modo diverso che

(1) *Raccolta della Giurisprudenza della Corte*, vol. 1°, pag. 31 e pag. 222.

nella decisione del 18 febbraio 1959. La lettera enumera tre possibili modi di adempiere l'obbligo di pubblicazione:

a) l'autorità nazionale competente pubblica una tariffa e ne impone l'osservanza alle imprese di trasporto;

b) l'autorità nazionale competente prescrive ai vettori di pubblicare o di comunicare all'Alta Autorità le tariffe da essi fissate;

c) in difetto di tali tariffe, o qualora queste prevedano prezzi minimi o massimi, i noli e le condizioni di trasporto vengono comunicati all'Alta Autorità subito dopo la conclusione di ciascun contratto di trasporto.

Viceversa la decisione del 18 febbraio offre agli Stati due soli modi alternativi di adempiere i loro obblighi:

a) gli Stati devono pubblicare tariffe, noli singoli e condizioni generali ed imporne l'osservanza alle imprese;

b) i Governi devono prescrivere alle imprese di pubblicare o di comunicare all'Alta Autorità le tariffe, i noli singoli e le condizioni generali che esse hanno deciso di applicare. L'Alta Autorità terrà le tariffe ecc. a disposizione dei produttori, degli acquirenti e dei consumatori.

L'8 gennaio 1959 il Governo italiano rispondeva alla lettera 12 agosto dell'Alta Autorità affermando che la disciplina in quel momento vigente in Italia era aderente alle disposizioni del Trattato; esso si dichiarava tuttavia disposto a far rilevare dalle Camere di commercio italiane « le mercuriali dei prezzi di trasporto su strada praticati sulle principali linee di traffico ed interessanti percorsi superiori ai 200 km. nonchè i carichi eccedenti i 50 quintali ». Tali rilevamenti avrebbero potuto essere comunicati mensilmente all'Alta Autorità tramite l'Ambasciata d'Italia a Lussemburgo.

3. *SE IL GOVERNO ITALIANO SI SIA DICHIARATO DISPOSTO AD ATTUARE UNA DELLE TRE SOLUZIONI IMPOSTE ALTERNATIVAMENTE DALL'ALTA AUTORITÀ*

È del tutto chiaro che il Governo italiano con detta lettera non si è affatto dichiarato disposto ad attuare una delle tre solu-

zioni imposte alternativamente con la lettera del 12 agosto 1958; in ispecie, esso era anche ben lungi dall'accettare la soluzione caldeggiata dal Governo olandese. Al contrario, il Governo italiano contestava la stessa esistenza di un obbligo imposto dal Trattato, almeno nel modo in cui l'intendeva l'Alta Autorità. Perciò — a differenza della causa olandese — non si può dire qui che la controversia interpretativa fra l'Alta Autorità e il Governo italiano sia stata *composta* senza che fosse necessaria l'emanazione di un provvedimento dell'Alta Autorità. Se questa, dopo la risposta sopra ricordata, avesse dato atto con una decisione che il Governo italiano era venuto meno ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato per il fatto di non aver accettato alcuna delle soluzioni imposte con la lettera 12 agosto, il suo modo di procedere sarebbe stato ineccepibile dal punto di vista procedurale.

4. *VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI SENTIRE I GOVERNI*

L'Alta Autorità ha invece mutato la propria interpretazione del Trattato e dato atto con la decisione impugnata che il Governo italiano era inadempiente agli obblighi imposti dal Trattato fino a quando non avesse attuato una delle prime due soluzioni menzionate nella lettera del 12 agosto. Un siffatto mutamento d'opinione da parte dell'Alta Autorità è perfettamente ammissibile qualora si tratti di controversie interpretative quali ben si possono avere nei casi contemplati dall'art. 88; per contro esso è assolutamente inconcepibile nell'ipotesi che l'Alta Autorità adotti un provvedimento diretto ad attuare od a definire determinate disposizioni del Trattato.

Occorre tuttavia chiedersi quali conseguenze abbia avuto per la procedura detto mutamento d'opinione ed in ispecie se dopo di esso non sarebbe stato necessario sentire nuovamente il Governo italiano. Risolverei senz'altro affermativamente questo problema se il Governo italiano — a somiglianza di quello olandese — avesse deciso di attuare una delle tre soluzioni originariamente previste. In tal caso sarebbe possibile affermare anche nel presente giudizio che il Governo italiano non aveva avuto alcun motivo di prendere in considerazione le altre due soluzioni ed in particolare di far valere

i propri argomenti giuridici in contrario e che, di conseguenza, non aveva ancora avuto la possibilità di presentare le proprie osservazioni circa le dette altre due soluzioni.

Poichè invece il Governo italiano ha respinto tutte e tre le soluzioni scelte dall'Alta Autorità come possibili modi di adempiere agli obblighi imposti dal Trattato, si deve ritenere che esso abbia preso in esame tutte e tre le alternative, cioè si sia espresso su tutte e tre le soluzioni.

Stando così le cose, era necessario sentire nuovamente il Governo italiano in merito alla posizione assunta in un secondo tempo dall'Alta Autorità? Lo spirito dell'art. 88 mi fa propendere per la negativa; esso non stabilisce che l'Alta Autorità può adottare la decisione soltanto dopo che è stata offerta al governo interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul testo della decisione. L'obbligo di sentire i Governi è diretto unicamente a garantire che essi vengano posti in condizione di esprimersi sulle *questioni* trattate nella decisione.

Il mutamento d'opinione dell'Alta Autorità consiste nel nostro caso non già in un completo mutamento di prospettiva, bensì nel *restringere* il quadro originario in seguito alla esclusione di una delle alternative in esso previste. Il provvedimento dell'Alta Autorità è rimasto perciò nell'ambito da essa tracciato nella lettera del 12 agosto e di conseguenza la decisione non ha posto il Governo italiano di fronte ad una questione giuridica del tutto nuova.

Nella presa di posizione dell'8 gennaio 1959 il Governo italiano ha fatto conoscere il suo parere complessivo circa l'ampiezza degli obblighi incombenti agli Stati in materia di trasporti. Le tesi contrapposte erano perciò chiaramente delineate dopo lo scambio di lettere. In tale situazione sarebbe un eccessivo formalismo il pretendere che l'Alta Autorità, prima della definitiva emanazione del provvedimento, comunicasse al Governo italiano di aver mutato opinione. Infatti il chiaro ed esplicito parere espresso da detto Governo circa le soluzioni in un primo tempo scelte dall'Alta Autorità autorizzava a ritenere che esso non avrebbe mutato il proprio atteggiamento nella nuova situazione.

Forse il modo di procedere dell'Alta Autorità non è stato assolutamente irreprensibile; dato che però lo scopo delle disposizioni procedurali dell'art. 88 è stato raggiunto e di conseguenza i diritti del Governo italiano non sono stati lesi, a mio parere la Corte non dovrebbe ravvisare nella non perfettamente corretta applicazione di dette disposizioni una violazione di forme essenziali tale da portare all'annullamento.

III — Difetto di motivazione

Sotto il profilo procedurale va esaminata un'ulteriore questione la quale non ha costituito oggetto di un'espressa censura, ma che la Corte deve cionondimeno rilevare d'ufficio. Essa emerge con piena evidenza dal confronto tra la lettera del 12 agosto e la motivazione della decisione impugnata.

Alla fine di detta lettera l'Alta Autorità esprime l'intenzione di seguire attentamente la realizzazione del sistema della comunicazione successiva, allo scopo di accertare se, con tale mezzo, gli obiettivi del Trattato possano essere raggiunti in misura soddisfacente. Nella motivazione della decisione — a norma della quale la comunicazione successiva non è più considerata rispondente alle disposizioni del Trattato — viene semplicemente affermato che nessuno dei Governi ha applicato una delle tre soluzioni o si è dichiarato disposto ad applicarla nella sua interezza. Seguono la menzione delle risposte del Governo olandese e del Governo francese — non si fa cenno alla risposta del Governo italiano — e le affermazioni :

> « considerando che in queste condizioni gli Stati membri hanno mancato ad un obbligo che loro incombe in virtù del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio;
>
> considerando che, per adempiere tale obbligo, i governi degli Stati membri devono applicare una delle due prime soluzioni sopra ricordate (punto 3, *a*) e *b*) ».

In questo passo della motivazione, a mio parere, il filo del ragionamento dell'Alta Autorità si interrompe : viene affermato

che gli Stati, non avendo applicato una delle tre soluzioni contenute nella lettera 12 agosto 1958, sono venuti meno ad uno degli obblighi ad essi imposti dal Trattato e subito dopo si dichiara che i Governi hanno il dovere, qualora vogliano adempiere il loro obbligo, di scegliere una delle due soluzioni. A norma dell'art. 88 del Trattato, l'obbligo di cui viene constatata l'avvenuta violazione non può essere diverso dall'obbligo di cui viene ordinata l'osservanza. In realtà sembra che anche l'Alta Autorità sia d'accordo su questo punto : evidentemente essa ha avuto soltanto un certo ritegno a dichiarare apertamente di aver considerevolmente mutato la propria opinione circa gli obblighi degli Stati in materia di trasporti. Essa non indica alcun motivo atto a giustificare tale mutamento.

I motivi da essa addotti, nella decisione 18-59, a sostegno del proprio mutato parere, corrispondono sostanzialmente a quelli indicati nella lettera del 18 agosto 1958 a sostegno della più ampia interpretazione dell'art. 70, 3° comma. In ambedue i casi si fa parola della necessità che l'obbligo di pubblicare le tariffe venga adempiuto in modo tale da garantire il buon funzionamento del mercato comune; in ambedue i casi viene posto in evidenza che detto buon funzionamento esige in particolare che si provveda alla repressione delle discriminazioni e rende necessarie determinate misure in materia di prezzi. Infine, in ambedue le occasioni si sottolinea l'assoluta necessità, in vista di detto scopo, che i produttori ed i consumatori abbiano conoscenza dei noli, delle tariffe e delle condizioni generali.

Occorre ravvisare in detta circostanza, vale a dire nella mancanza di una apposita motivazione del mutamento di opinioni, una violazione di forme essenziali? L'obbligo dell'Alta Autorità di motivare i suoi provvedimenti, obbligo espressamente sottolineato e ripetuto nell'art. 88, non implica certo la necessità di ribattere a tutte le possibili obiezioni o risposte; la motivazione deve essere ampia quel tanto che basta per rendere evidenti e controllabili le ragioni che hanno indotto l'Alta Autorità ad emanare il provvedimento. Non si può tuttavia perdere di vista che una decisione adottata a norma dell'art. 88 non costituisce un atto isolato dell'Alta Autorità, ma è il risultato finale di un procedimento al

quale partecipano anche altri soggetti, procedimento che nella specie ha avuto inizio con la lettera dell'Alta Autorità in data 12 agosto ed è proseguito con la presentazione delle osservazioni degli Stati membri. È perciò legittimo pretendere che l'Alta Autorità nella sua decisione finale prenda posizione sui punti essenziali delle risposte degli Stati : non solo, ma, a mio parere, si deve soprattutto esigere che l'Alta Autorità motivi il mutamento del proprio punto di vista, mutamento intervenuto nel corso del procedimento. In una questione di tale importanza per gli Stati membri e forse gravida di conseguenze, è assolutamente necessario che l'Alta Autorità guistifichi accuratamente ed in modo particolarmente diffuso le proprie risoluzioni : in nessun caso può essere considerata sufficiente a giustificare una risoluzione più gravosa per gli Stati la stessa motivazione in un primo tempo posta a fondamento di una risoluzione considerevolmente meno impegnativa. L'Alta Autorità è tenuta a dire per quali motivi essa ha mutato di opinione e perchè a suo parere un determinato modo di adempiere il Trattato, in un primo tempo considerato legittimo, non è più ammissibile, sia che ciò dipenda da considerazioni puramente giuridiche, sia che ciò vada posto in relazione ai risultati dell'esperienza. Il fatto che nessuno degli Stati abbia accettato la prima proposta dell'Alta Autorità non è di per sé sufficiente a giustificare l'abbandono di una precedente opinione ufficialmente espressa.

Giungo perciò alla conclusione che la decisione dell'Alta Autorità, nei limiti in cui restringe l'originaria risoluzione, non è adeguatamente motivata. Ciò si ripercuote immediatamente sull'art. 2 della decisione, ma poichè le restanti parti del dispositivo non possono sussistere da sole, il rilevato difetto di forma costringe ad annullare l'intera decisione.

C — CONCLUSIONI FINALI

Vi propongo perciò di accogliere il ricorso del Governo italiano e di annullare la decisione dell'Alta Autorità per violazione di forme essenziali. Le spese di giudizio vanno poste a carico dell'Alta Autorità.