Nelle cause riunite

N° 2/60 **Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft,**

Düsseldorf, Jägerhofstrasse 29,

N° 3/60 **Unternehmensverband des Aachener Steinkohlenbergbaues e. V.,**

Aquisgrana, Goethestrasse 5,

ricorrenti

rappresentate dal Prof. Konrad Zweigert dell'Università di Amburgo, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il sig. Philipp Bennecke, rue du Fort Elisabeth 2,

contro

l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio,

convenuta

rappresentata dal suo consulente giuridico sig. Walter Much, in qualità di agente, assistito dal Prof. Adolf Schuele, dell'Università di Tübingen, e con domicilio eletto a Lussemburgo nei suoi uffici, Place de Metz 2,

cause aventi per oggetto l'annullamento degli articoli 1, 3 e 5 della decisione dell'Alta Autorità 46-59, in data 23 dicembre 1959, modificata con decisione 1-60 del 18 gennaio 1960,

LA CORTE

composta dai signori

A. M. Donner, *Presidente*,

Ch. L. Hammes e N. Catalano (*relatore*) *presidenti di Sezione*,

O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff e R. Rossi, *giudici*,

Avvocato Generale : M. Lagrange,

Cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alle presenti cause si possono così riassumere :

Su formale richiesta presentata dal Governo belga a sensi dell'art. 37 del Trattato, l'Alta Autorità, in considerazione delle difficoltà in cui versavano le miniere di carbone belghe, adottava il 23 dicembre 1959 la decisione nº 46-59 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 1959), in seguito lievemente modificata con decisione nº 1-60 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 gennaio 1960). L'art. 3 di detta decisione, la quale si propone il risanamento dell'industria carbonifera belga, fissa al Governo belga, per le consegne di combustibili solidi provenienti dagli altri

paesi della Comunità, il quantitativo massimo di 2.950.000 tonnellate, da ripartire come segue :

— 1.900.000 tonnellate provenienti dalla Repubblica Federale di Germania

— 250.000 tonnellate provenienti dalla Francia

— 800.000 tonnellate provenienti dai Paesi Bassi.

A sensi dell'art. 5 della stessa decisione, qualora si renda necessario ripartire i quantitativi sopra fissati, la ripartizione deve avvenire in collegamento con i Governi interessati, secondo un equo criterio approvato dall'Alta Autorità.

Contro questa decisione, così come modificata dalla decisione nº 1-60, le ricorrenti hanno proposto ricorso il 22 febbraio 1960.

Con memoria depositata il 22 aprile 1960, la convenuta ha presentato una « domanda di decisione pregiudiziale » a sensi dell'art. 91 del Regolamento di Procedura.

Con ordinanza 15 luglio 1960, la Corte ha disposto di unire al merito l'eccezione pregiudiziale d'irricevibilità.

Successivamente alla presentazione dei ricorsi, l'art. 3 della decisione nº 46-59 è stato modificato con decisione nº 24-60 del 7 dicembre 1960 (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* del 16 dicembre 1960, p. 1534). I contingenti di consegna della Repubblica Federale per l'anno 1960 sono stati aumentati di 100.000 tonnellate; al tempo stesso, la Repubblica Federale è stata obbligata ad acquistare 50.000 tonnellate supplementari di carbone belga. Il 20 dicembre 1960 l'Alta Autorità ha adottato la decisione nº 25-60 relativa alla proroga dell'applicazione dell'art. 37 del Trattato nei confronti del Regno del Belgio (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 dicembre 1960, pag. 1915 e seguenti). In questa decisione sono fissati i contingenti applicabili nel 1961 agli scambi di carbone fra il Belgio e gli altri paesi della Comunità, come pure alle importazioni belghe di carbone provenienti da paesi terzi. Le restrizioni applicate alle consegne ed alle importazioni sono state attenuate

mediante aumento dei contingenti nella misura del 3,3 % rispetto all'anno 1960.

Le ricorrenti non hanno impugnato queste decisioni.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* nella *causa 2-60* ha chiesto alla Corte :

1. di annullare gli articoli 1, 3 e 5 della decisione n° 46-59 dell'Alta Autorità in data 23 dicembre 1959, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, p. 1327-59 e seguenti, e l'art. 3, modificato con la decisione n° 1-60 del 18 gennaio 1960, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, p. 103-60;
2. di dichiarare che le disposizioni impugnate sono inficiate da un vizio che fa sorgere la responsabilità della Comunità;
3. di condannare l'Alta Autorità alle spese.

La *ricorrente* nella *causa 3-60* ha chiesto alla Corte :

1. di annullare gli artt. 1, 3 e 5 della decisione n° 46-59 del 23 dicembre 1959 dell'Alta Autorità, modificata dalla decisione n° 1-60 del 18 gennaio 1960;
2. di dichiarare che la decisione impugnata è inficiata da un vizio che fa sorgere la responsabilità della Comunità;
3. di condannare l'Alta Autorità alle spese.

La *convenuta*, nel controricorso, ha chiesto alla Corte :

1. di respingere in quanto irricevibili ed in subordine in quanto infondati i ricorsi 2-60 e 3-60;
2. di condannare le ricorrenti alle spese.

Nella memoria del 22 aprile 1960 la convenuta ha concluso che, mediante decisione pregiudiziale, la Corte voglia :

1. dichiarare irricevibili in tutti i loro capi i ricorsi 2-60 e 3-60, in quanto le ricorrenti non sono legittimate a ricorrere;
2. porre le spese a carico delle ricorrenti.

Le *ricorrenti*, nella memoria del 15 giugno 1960 relativa all'incidente, hanno chiesto alla Corte :

1. di respingere la domanda di decisione pregiudiziale presentata dall'Alta Autorità, statuire sull'eccezione insieme al merito;
2. in subordine, di respingere la domanda di decisione pregiudiziale presentata dall'Alta Autorità e dichiarare il ricorso ricevibile.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

I mezzi ed argomenti fatti valere dalle parti si possono riassumere come segue :

1. *SULLA RICEVIBILITÀ*

A — *Per quanto riguarda le conclusioni principali*

La *ricorrente* nella *causa 3-60* sostiene nell'atto introduttivo « che la legittimazione a proporre il presente ricorso deriva dalle disposizioni dell'art. 33 del Trattato, in relazione all'art. 37, 3º comma ». *Le due ricorrenti*, inoltre, svolgendo argomenti simili fra loro e richiamandosi alle sentenze della Corte nelle cause riunite 7-54 e 9-54 e nella causa 18-57, assumono che l'atto impugnato è una decisione individuale che le riguarda e che, di conseguenza, esse possono far valere contro di essa i quattro mezzi previsti dall'art. 33. Il carattere individuale risulterebbe dal fatto che la decisione, imponendo al Governo belga degli obblighi e attribuendogli degli speciali poteri, disciplina l'attività di una pubblica autorità nominativamente designata. D'altro lato, questa decisione riguarderebbe direttamente le ricorrenti in quanto la sua applicazione produrrebbe effetti diretti sulla loro situazione.

La *ricorrente* nella *causa 2-60* (la quale è una società mineraria produttrice di antracite speciale) sostiene di esportare nel Belgio circa il 75 % della sua produzione totale; nel 1959 il Belgio ha

acquistato dalla ricorrente 124.825 tonnellate di antracite speciale, contro circa 5.000 tonnellate degli altri paesi della Comunità. Soprattutto a causa dell'apertura del mercato belga la ricorrente ha condotto costose esperienze ed ha incontrato spese per aumentare e migliorare la sua produzione di antracite speciale per generatori. La ricorrente afferma che, di conseguenza, una riduzione delle esportazioni verso il Belgio le causerebbe un grave danno economico.

La *ricorrente* nella *causa 3-60* (la quale è un'associazione di imprese minerarie del bacino di Aquisgrana) ha prodotto delle statistiche intese a dimostrare che l'aumento costante dei quantitativi consegnati nel Belgio dalle miniere di carbone sue associate è il risultato di una politica commerciale perseguita di proposito. Se avessero potuto supporre che i contingentamenti fra gli Stati membri non erano stati aboliti, una volta per sempre, dall'art. 4 *a* del Trattato, le imprese associate avrebbero adottato, nei confronti del mercato belga, una politica commerciale diversa.

Contro la decisione impugnata le ricorrenti fanno valere i quattro mezzi del ricorso di annullamento. In ispecie, esse contestano sia che esista una situazione tale da giustificare un intervento dell'Alta Autorità a sensi dell'art. 37, 1° e 2° comma, sia che l'Alta Autorità sia competente ad imporre restrizioni quantitative.

a) *Quanto alla ricevibilità a norma dell'art. 27, 3° comma*

La *convenuta* contesta che il ricorso contemplato nell'art. 37 sia soltanto un caso particolare del ricorso generale d'annullamento contemplato nell'art. 33 e sostiene che le imprese e le loro associazioni non hanno diritto di ricorrere in virtù dell'art. 37. Dopo aver posto in rilievo che l'art. 37 costituisce una « *clausola di salvaguardia* a favore di uno Stato membro *nei confronti* della Comunità », la convenuta sostiene che, in caso di ricorso contro la decisione relativa alle misure di protezione adottate dall'Alta Autorità a norma dell'art. 37, « il solo legittimato ad agire è colui il quale, in conformità al primo comma, ha posto in mora l'Alta Autorità circa una situazione straordinaria e le ha chiesto di adottare misure

protettive »; altrimenti la precisazione contenuta nel 3° comma, nel quale si parla di un « ricorso basato sulle disposizioni del presente articolo », sarebbe superflua.

Le *ricorrenti* ribattono che l'art. 37, per quanto riguarda la legittimazione ad agire, non fa alcun riferimento allo Stato membro direttamente interessato all'applicazione di detto articolo, ma si esprime in modo del tutto generico : « Quando viene presentato alla Corte un ricorso... ».

I loro ricorsi sarebbero quindi ricevibili, in quanto basati sull'art. 37, senza che sia necessario stabilire il carattere generale o individuale della decisione impugnata. Esse avrebbero diritto di valersi di tutti i mezzi di ricorso, dato che l'art. 37 non contiene le limitazioni dell'art. 33, anzi attribuisce alla Corte il potere di valutare la situazione economica generale.

La *convenuta* oppone che, nel silenzio del Trattato, la questione delle persone legittimate a ricorrere in forza dell'art. 37, 3° comma, dovrebbe essere risolta essenzialmente in base alla natura della decisione impugnata, tenendo conto soprattutto del contenuto materiale e dello scopo finale, voluti dal Trattato, di qualsiasi decisione adottata dall'Alta Autorità in forza del 2° comma dell'art. 37. Essa sostiene che l'applicazione dell'art. 37 trova un limite soltanto negli interessi essenziali della Comunità.

b) *Quanto alla ricevibilità del ricorso in base all'art. 37, 3° comma, in relazione all'art. 33*

La *convenuta* assume che la legittimazione ad agire delle ricorrenti a norma dell'art. 37 non sarebbe configurabile nemmeno facendo richiamo all'art. 33, 2° comma, giacchè il ricorso ex art. 37, dato il contenuto ed il significato di tale articolo, si distinguerebbe nettamente da un ricorso amministrativo del genere di quelli previsti dagli artt. 33 e 35. La Corte, in caso di ricorso ex art. 37, avrebbe funzioni simili a quelle di un arbitro. Le norme generali sul diritto di proporre ricorso giurisdizionale contenute nell'art. 33 non sarebbere quindi applicabili nella specie.

Le *ricorrenti* sostengono invece — in via subordinata — che l'art. 37, 3° comma, sarebbe soltanto un complemento dell'art. 33 per cui un ricorso diretto contro una decisione adottata a sensi dell'art. 37 potrebbe essere comunque proposto osservando le prescrizioni dell'art. 33.

Pur sostenendo che una decisione generale, adottata a sensi dell'art. 37, 2° comma, può essere del pari impugnata dalle imprese in base ai quattro mezzi di ricorso, le ricorrenti sostengono in subordine di essere comunque in grado di provare lo sviamento di potere nei loro confronti. A tal fine la ricorrente nella causa 3-60 ha chiesto alla Corte di ordinare alla convenuta, in applicazione dell'art. 24 del Protocollo sullo Statuto della Corte, di esibire tutti i documenti riguardanti i negoziati che hanno avuto luogo con il Governo belga in vista dell'adozione della decisione impugnata, documenti dai quali risulterebbe che l'Alta Autorità ha perseguito scopi incompatibili con il Trattato.

c) *Quanto alla ricevibilità in base all'art. 33*

In via ancor più subordinata, per il caso in cui la Corte ritenesse che l'art. 37, 3° comma, legittima a ricorrere solo lo Stato membro che ha messo in mora l'Alta Autorità a sensi dell'art. 37, 1° comma, le *ricorrenti* pretendono di basare i loro ricorsi sull'art. 33, 2° comma, senza che a tal fine sia necessario dare una nuova interpretazione alle loro domande, essendo queste fondate fin dall'inizio sia sull'art. 33, sia sull'art. 37, 3° comma.

La tesi della convenuta, la quale esclude qualsiasi possibilità di tutela giurisdizionale degli interessati persino in forza dell'art. 33, condurrebbe all'assurdo di riconoscere ad uno Stato che persegua i suoi interessi particolari una tutela giurisdizionale particolarmente ampia e di privare tutti gli altri soggetti della Comunità persino della tutela concessa in via generale dall'art. 33.

Per contro, secondo la *convenuta*, anche a voler ammettere che sia possibile interpretare i ricorsi di cui trattasi come dei ricorsi proposti a norma dell'art. 33, si dovrebbe escludere, in considerazione del carattere speciale della tutela giurisdizionale prevista

dall'art. 37, che la stessa decisione possa essere impugnata con due ricorsi fondamentalmente diversi : dallo Stato interessato, in forza dell'art. 37, e dalle imprese in forza dell'art. 33.

aa) *Il capo della domanda riguardante il primo articolo della decisione impugnata*

Per il caso in cui la Corte ritenesse che in linea di massima è possibile agire in forza dell'art. 33, la *convenuta* contesta l'ammissibilità dei mezzi d'impugnazione denunciati. La constatazione da parte dell'Alta Autorità di una minaccia di perturbazioni fondamentali e persistenti gravante sull'economia belga, contenuta nell'art. I della decisione nº 46-59, avrebbe portata generale. Le ricorrenti avrebbero quindi potuto impugnare questo articolo unicamente denunziando lo sviamento di potere « nei loro confronti ». Esse l'hanno fatto, ma in modo irrituale in quanto non hanno dedotto alcun argomento conferente a sostegno della loro asserzione.

Le *ricorrenti* negano che la decisione impugnata abbia carattere generale, giacchè essa non solo avrebbe un destinatario determinato, ma costituirebbe anche, in base al suo contenuto, la disciplina di una situazione concreta ben determinata.

Gli interessi delle ricorrenti sarebbero lesi dalla constatazione fatta dall'Alta Autorità della pretesa esistenza della situazione contemplata nell'art. 37, 1º comma, in quanto questa constatazione è il presupposto indispensabile dell'adozione della disciplina di cui all'art. 3.

La *convenuta* contesta che le imprese e le associazioni d'imprese siano legittimate a promuovere il controllo giurisdizionale sul punto se l'Alta Autorità abbia legittimamente constatato che sull'economia di uno Stato membro incombeva la minaccia di perturbazioni fondamentali e persistenti.

bb) *Le conclusioni riguardanti gli artt. 3 e 5 della decisione impugnata*

La convenuta sostiene che nè l'art. 3, nè l'art. 5 relativi alle modalità di ripartizione dei contingenti di consegna costituirebbero

delle misure individuali, giacchè anche se è possibile ravvisare nell'obbligo enunziato nel primo comma dell'art. 3 una raccomandazione individuale rivolta al Governo belga, il 2° comma di questo articolo e l'art. 5, attraverso il contingentamento delle importazioni, si ripercuotono sui diritti di tutti i paesi della Comunità come pure su quelli delle rispettive imprese. Gli articoli 3 e 5 potrebbero quindi essere impugnati soltanto sotto il profilo dello sviamento di potere. La convenuta assume che, anche ammettendo si tratti di decisioni o di raccomandazioni individuali, è per lo meno dubbio che le ricorrenti siano colpite da questi provvedimenti in misura sufficiente per avere diritto di ricorrere.

Le *ricorrenti* ribattono che non solo al primo comma dell'art. 3, ma pure al secondo comma di questo articolo ed all'art. 5 manca ogni effetto *erga omnes*. Gli interessi delle ricorrenti sarebbero inoltre direttamente lesi da queste disposizioni, in quanto la loro esecuzione non è soltanto eventuale, ma certa.

Sarebbero quindi soddisfatte tutte le condizioni di ricevibilità dell'art. 33, 2° comma.

B — *Per quanto riguarda le conclusioni relative al risarcimento*

Quanto alle conclusioni con le quali le ricorrenti hanno chiesto alla Corte di dichiarare che la decisione impugnata è inficiata da una « faute » tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, la convenuta afferma che, in conformità all'art. 34, 1° comma, la Corte potrebbe procedere ad una constatazione siffatta soltanto qualora la decisione impugnata fosse stata previamente o simultaneamente annullata. L'irricevibilità del ricorso d'annullamento si estenderebbe quindi anche alla domanda subordinata.

2. *NEL MERITO*

A — *Per quanto riguarda le conclusioni principali*

a) *Violazione del Trattato*

Le *ricorrenti* fanno carico alla convenuta d'aver violato l'art. 37, 1° e 2° comma, e gli artt. 2, 1° comma, 3 *b*, *d* e *g*, 4 *a*, *b* e *d*, 5 ed 8 del Trattato.

Esse contestano in primo luogo che nell'economia belga vi sia una perturbazione della gravità richiesta dall'art. 37, I° comma del Trattato ed assumono che non vi è motivo di ritenere che un certo ulteriore regresso nelle vendite di carbone belga, del genere di quello che si manifesta pure in tutti gli altri paesi della Comunità che producono carbone, provocherebbe perturbazioni siffatte.

Le ricorrenti contestano pure l'esistenza dell'altro requisito posto dall'art. 37, 1° comma, ed invocato dall'Alta Autorità nell'art. I° della decisione impugnata : una mancata iniziativa da parte sua avrebbe provocato la predetta perturbazione; in effetti il mancato intervento dell'Alta Autorità potrebbe provocare delle perturbazioni del genere indicato dall'art. 37 del Trattato soltanto qualora le perturbazioni fossero state provocate dall'omissione di una misura dell'Alta Autorità lecita a sensi *di disposizioni diverse* dall'art. 37, 2° comma del Trattato.

Inoltre, la formula usata dall'art. 37, 2° comma, (« decide sulle misure da adottare *secondo le modalità stabilite dal presente Trattato* ») indicherebbe chiaramente che l'Alta Autorità può adottare delle decisioni in forza dell'art. 37, 2° comma, soltanto nei limiti in cui altre disposizioni del Trattato l'autorizzano a farlo.

Ribattendo a questo argomento, la *convenuta* sottolinea in primo luogo che gli stessi autori del Trattato hanno riconosciuto l'esistenza di una stretta correlazione fra l'attività dell'industria mineraria e l'economia belga nel suo complesso; ciò risulterebbe del resto dal § 26 della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie, nn. 1 e 4. Da queste disposizioni la convenuta ricava che, secondo gli autori del Trattato, la produzione carbonifera belga non doveva subire una riduzione superiore a 900.000 tonnellate l'anno, giacchè una riduzione più rilevante sarebbe stata verosimilmente tale da danneggiare gravemente l'economia belga nel suo complesso. Ora, questa produzione ha subìto una diminuzione di 7 milioni di tonnellate nello spazio di tre anni. La convenuta contesta che nel 1959 vi fosse nel Belgio il pieno impiego.

All'interpretazione dell'art. 37 data dalle ricorrenti la convenuta oppone che, se fosse vero che, agli effetti della mancata inizia-

tiva a norma di detta disposizione, si possono prendere in considerazione solo le misure che l'Alta Autorità ha già il potere di adottare in forza di altre disposizioni del Trattato, l'articolo non avrebbe alcun senso, posto che lo Stato interessato potrebbe perfettamente, in mancanza dell'art. 37, intentare un'azione per carenza in forza della norma generale dell'art. 35. D'altronde, nella specie, la convenuta non vede quali potrebbero essere, al di fuori di quelle contemplate nell'art. 37, le misure previste da una qualsiasi disposizione del Trattato, a favore delle miniere di carbone belghe, dopo il rifiuto del Consiglio di applicare gli artt. 58 e 74.

La convenuta assume inoltre che non vi è alcuna relazione fra i concetti di « iniziativa » o « mancata iniziativa » di cui al primo comma dell'art. 37 ed un qualsiasi atteggiamento criticabile dell'Alta Autorità, il quale ultimo dovrebbe essere denunciato col normale ricorso d'annullamento (art. 33) o col ricorso per carenza (art. 35). Viceversa, il ricorso di cui l'art. 37 costituirebbe l' « ultima ratio », qualora l'applicazione normale e corretta del Trattato si risolvesse in una situazione atta a provocare nell'economia di uno degli Stati membri perturbazioni fondamentali e persistenti. In effetti, se i poteri dell'Alta Autorità, quando agisce in base all'art. 37, fossero limitati a quelli stabiliti dagli altri articoli del Trattato, diverrebbe incomprensibile perchè i redattori del Trattato abbiano avuto cura di specificare che l'Alta Autorità deve agire « *facendo salvi al tempo stesso gl'interessi essenziali della Comunità* ». Ora, l'art. 37 « ha precisamente lo scopo di porre temporaneamente l'accento sulla necessità di evitare perturbazioni fondamentali e persistenti nell'economia di uno Stato membro »; esso « deve quindi permettere essenzialmente all'Alta Autorità di adottare le misure che, dopo esauriti i mezzi normali posti a disposizione dal Trattato, si rivelano necessarie per far cessare una situazione di perturbazioni e ristabilire così il normale funzionamento del Trattato ». Il potere di controllo eccezionale di cui dispone la Corte in virtù del 3° comma dell'art. 37 potrebbe giustificarsi soltanto qualora lo si considerasse come la contropartita dei poteri eccezionali attribuiti all'Alta Autorità dal 2° comma dello stessso articolo. Nell'esercizio di questi poteri l'Alta Autorità deve evidentemente attenersi ai criteri giuridici generali, contenuti nella stessa

disposizione, i quali costituiscono dei limiti che essa non può oltrepassare. La convenuta assume di essersi nella specie limitata allo stretto necessario per raggiungere lo scopo prefisso, sia sotto l'aspetto materiale, sia sotto quello regionale e cronologico.

Per quanto riguarda le misure che l'Alta Autorità potrebbe adottare in forza dell'art. 37, le ricorrenti osservano che, se la tesi sostenuta dalla convenuta fosse esatta, l'ordine delle competenze enumerate dal Trattato, ed in particolare le procedure previste dagli artt. 37, 58 e 95, non avrebbero più senso. Il Trattato non permetterebbe all'Alta Autorità di disciplinare, valendosi della via traversa dell'art. 37, una situazione che essa dovrebbe disciplinare applicando l'art. 58, dato che i due articoli riguardano perturbazioni di genere diverso. D'altronde, il fatto stesso che l'applicazione dell'art. 58 esiga il parere *conforme* del Consiglio dei Ministri, mentre l'art. 37 esige il semplice parere, dimostrerebbe che gli autori del Trattato hanno ritenuto che l'art. 37 regge delle situazioni di portata più limitata che non l'art. 58. Ciò sarebbe confermato da un'altra differenza essenziale fra queste due disposizioni, cioè il fatto che l'art. 37 prevede che l'interessato, mediante il ricorso, possa ottenere che l'Alta Autorità agisca a norma del 3° comma di detto articolo, mentre nel caso dell'art. 58, 2° comma, gli Stati membri interessati, per costringere l'Alta Autorità ad applicare la disciplina « di crisi », potrebbero soltanto rivolgersi al Consiglio dei Ministri il quale, con delibera *unanime*, può imporre all'Alta Autorità di istituire un regime di contingenti.

Questa differenza di struttura fra le due situazioni vieterebbe — secondo le ricorrenti — di considerare una delle due disposizioni eccezionali come il presupposto per l'applicazione dell'altra. L'Alta Autorità, qualora potesse ricorrere alla via più facile dell'art. 37 quando non è riuscita nel suo intento con la procedura dell'art. 58, sarebbe facilmente in grado di frustrare l'azione del Consiglio dei Ministri e conseguentemente di turbare l'equilibrio dei poteri nella Comunità. Si dovrebbe quindi concludere che l' « omissione prevista dall'art. 37 riguarda soltanto il mancato esercizio dei poteri ordinari del Trattato, non già l'omissione di valersi di poteri straordinari ».

La convenuta oppone che questa tesi finirebbe col privare di qualsiasi significato l'art. 37, posto che ciò che le ricorrenti sostengono a proposito dell'art. 58 dovrebbe applicarsi del pari, « mutatis mutandis », a numerosi altri poteri d'intervento dell'Alta Autorità, tutti più o meno destinati a disciplinare situazioni « anormali » del mercato. Essa cita come esempio i poteri previsti dagli artt. 53, 57, 58, 59, 61, 72, 74 del Trattato, i quali tutti andrebbero esclusi dal « campo normale » dei poteri dell'Alta Autorità.

Per quanto riguarda la liceità delle misure adottate nella specie in forza dell'art. 37 del Trattato, le *ricorrenti* osservano che queste misure di protezione sono in contrasto sia con l'art. 3 *b*, sia con l'art. 4 *a* e *b* del Trattato e sostengono essere comunque inammissibile che l'Alta Autorità abbia il potere, in forza di detto articolo, di eliminare con un semplice atto amministrativo ciò che dovrebbe rimanere immutato persino in caso di revisione del Trattato a norma dell'art. 95.

Il divieto di prendere misure in ordine alle quali il Trattato non ha attribuito all'Alta Autorità alcun potere si evincerebbe anche dal confronto con l'art. 226 del Trattato C.E.E., il quale prevede espressamente la possibilità per la Commissione di applicare durante il periodo transitorio delle misure di protezione a favore di uno Stato membro la cui situazione economica fosse gravemente perturbata. Le ricorrenti sottolineano che l'art. 226 C.E.E. è destinato a concedere protezione soltanto durante il periodo transitorio, mentre l'art. 37 contiene una norma permanente, e che ciò spiega la differenza fra le due disposizioni. Inoltre, in una integrazione economica totale il pericolo di eventuali perturbazioni, non essendo limitato ad un solo settore economico, è molto più grave che nel sistema d'integrazione parziale del Trattato C.E.C.A.

L'art. 37 serve anzitutto ad attribuire allo Stato membro la cui economia subisce delle perturbazioni un diritto di mettere in mora l'Alta Autorità e di ricorrere alla Corte il quale va oltre le disposizioni dell'art. 35, giacchè, se ricorrono gli estremi dell'art. 37, lo Stato interessato può obbligare l'Alta Autorità, per il fatto di averla messa in mora ed eventualmente mediante un ricorso giurisdizionale, ad eliminare le perturbazioni adottando delle misure ch'essa non è

normalmente tenuta a prendere nonostante rientrino nella sua competenza, e ciò senza obbligo per lo Stato interessato di provare che l'omissione della misura richiesta costituisce sviamento di potere.

La *convenuta* rileva una contraddizione in quest'ultima tesi delle ricorrenti. In effetti, ammettendo un rafforzamento delle facoltà discrezionali dell'Alta Autorità fino a farne dei poteri-doveri, esse ammetterebbero una modifica di competenza, il che sarebbe in contraddizione con la loro tesi secondo la quale l'art. 37 non attribuisce all'Alta Autorità alcun potere che non sia già previsto da altre disposizioni del Trattato.

Le *ricorrenti* deducono infine che la decisione impugnata, non solo non è stata adottata « a norma » del Trattato, ma viola per di più gli interessi essenziali della Comunità, « poichè la concezione economica sopranazionale del Trattato (cioè il mercato comune del carbone e dell'acciaio definito all'art. 4) non deve essere sacrificata, in forza di una qualsiasi disposizione del Trattato, agli interessi economici particolari di uno stato membro ».

La *convenuta* osserva a questo proposito che la salvaguardia degli interessi essenziali della Comunità, nel caso dell'art. 37, costituisce non già lo scopo dell'azione dell'Alta Autorità, ma semplicemente il suo limite.

L'altra limitazione imposta da questa disposizione (« dans les conditions prévues au présent Traité ») significherebbe semplicemente che « le misure adottate in forza dell'art. 37 devono corrispondere nelle grandi linee ai tipi d'intervento che gli autori del Trattato hanno messo a disposizione dell'Alta Autorità in via generale nell'ambito del Trattato stesso, indipendentemente dal fatto che questi siano applicabili o meno al caso concreto *in virtù di disposizioni diverse dall'art. 37* ». A sostegno di questa tesi la convenuta si richiama alla traduzione in tedesco dell'art. 37.

La convenuta contesta la pertinenza dell'argomento delle ricorrenti secondo il quale sarebbe inammissibile una deroga ai principi del mercato comune enunziati nell'art. 4 del Trattato,

posto che persino nella piccola revisione del Trattato a norma dell'art. 95 si dovrebbero rispettare gli artt. 2, 3 e 4 i quali sarebbero quindi « costituzionalmente immutabili ». Essa sostiene che una deroga temporanea, in base all'art. 37, ai principi del mercato enunziati nell'art. 4 non costituisce affatto una revisione del Trattato ed osserva che i vari ordinamenti nazionali ammettono del pari la temporanea disapplicazione di diritti fondamentali dichiarati intangibili dalla costituzione, qualora misure eccezionali rendano necessario, entro determinati limiti, un affievolimento del diritto fondamentale.

L'art. 37 costituirebbe la disposizione d'applicazione intesa a consentire il raggiungimento dello scopo prefisso alla Comunità dall'art. 2, 2º comma, cioè di evitare di provocare in occasione dell'instaurazione del mercato comune perturbazioni fondamentali e persistenti nell'economia degli Stati membri; a tal fine esso non si limiterebbe a disciplinare la procedura, ma avrebbe del pari rilevanza sotto l'aspetto sostanziale, conferendo all'Alta Autorità il dovere ed il potere di eliminare tali perturbazioni adottando opportune misure.

Mentre l'evitare le perturbazioni appare nell'art. 2, 2º comma, come un semplice limite da osservarsi nel perseguimento dello scopo principale del mercato comune, cioè il progressivo stabilirsi di condizioni atte ad assicurare di per sè la ripartizione più razionale della produzione, agli effetti dell'art. 37 lo scopo di evitare le perturbazioni è essenziale. Ne conseguirebbe — secondo la convenuta — che « nella stessa misura in cui ciò è *necessario* per evitare le perturbazioni (questa condizione deve naturalmente essere soddisfatta), è possibile derogare temporaneamente alle norme direttive del mercato comune relative alla ripartizione più razionale della produzione — deroga diretta proprio verso l'*obiettivo da raggiungersi a più lungo termine*, cioè ristabilire, eliminando le perturbazioni, l'integrale funzionamento del mercato comune in conformità agli obiettivi ed ai principi del Trattato ». Il che sarebbe del resto compatibile con il tenore dell'art. 4, a norma del quale i divieti che esso stabilisce vanno applicati soltanto « a norma del Trattato » (« dans les conditions prévues au présent Traité »).

Gli interessi essenziali della Comunità sarebbero d'altronde salvaguardati dalle misure impugnate, posto che queste assicurerebbero agli Stati membri, malgrado lo stato di necessità dell'industria carbonifera belga, dei contingenti di consegna sufficienti, il cui livello è stato accettato da tutti i Governi.

b) *Incompetenza*

A sostegno di questo mezzo, le *ricorrenti* si richiamano agli argomenti svolti a proposito del mezzo di violazione del Trattato. Esse affermano inoltre che l'incompetenza dell'Alta Autorità sarebbe palese in quanto essa ha basato le proprie misure sul solo art. 37 senza rispettare le disposizioni limitative del Trattato in materia di competenza.

La *convenuta* oppone che questo richiamo non è sufficiente a dimostrare la pertinenza del mezzo tratto dall'incompetenza, posto che quest'ultimo non è identico al mezzo di violazione del Trattato. Essa sostiene del pari che il mezzo non è fondato, osservando che le criticate disposizioni degli artt. 3 e 5 della decisione 46-59 costituiscono delle misure destinate a scongiurare delle perturbazioni nell'economia belga, cioè delle misure espressamente di competenza dell'Alta Autorità in virtù del 2° comma dell'art. 37 del Trattato.

c) *Violazione di forme essenziali*

Secondo le *ricorrenti*, la decisione impugnata sarebbe insufficientemente motivata in quanto non dimostrerebbe in modo adeguato che l'economia belga nel suo complesso, ad onta del palese pieno impiego e di una situazione economica favorevole, sia minacciata da perturbazioni fondamentali e persistenti. Questa decisione non indicherebbe nemmeno perchè il contingente globale delle forniture di carbone dei paesi della Comunità sia stato fissato in 2,95 milioni di tonnellate e non preciserebbe perchè il contingente tedesco sia stato fissato in 1,9 milioni di tonnellate.

La *convenuta* oppone che la constatazione, fatta dall'Alta Autorità nel primo articolo della decisione impugnata, della minac-

cia di perturbazioni fondamentali e persistenti nell'economia belga è adeguatamente motivata. Il fatto che le ricorrenti non siano d'accordo sull'esattezza di questa motivazione non significa che la decisione sia insufficientemente motivata sotto l'aspetto formale.

Per quanto riguarda la fissazione del contingente globale delle consegne di carbone della Comunità al Belgio, come pure la ripartizione dei contingenti fra i vari paesi fornitori, la convenuta esclude la necessità di fornire i calcoli particolareggiati effettuati per fissare i contingenti, e ciò tanto meno in quanto essi si basano sulle statistiche permanenti a tutti note e sono stati determinati in pieno accordo con i Governi degli Stati membri interessati.

d) *Sviamento di potere*

Le *ricorrenti* assumono che l'Alta Autorità, non essendosi resa conto, nell'adottare le decisioni 46-59 ed 1-60, della discriminazione cui queste decisioni avrebbero dato luogo per esse, si è resa colpevole di un grave difetto di previdenza o di prudenza, il che si risolve in un disconoscimento degli scopi del Trattato tale da indurre l'Alta Autorità a perseguire obiettivi contrari al Trattato stesso.

La *convenuta* oppone che parecchi punti della motivazione e dello stesso dispositivo della decisione mostrano che le misure adottate in forza dell'art. 37 hanno lo scopo di porre fine ad una situazione di perturbazioni provocate nell'economia belga. Ora, le ricorrenti non avrebbero affatto affermato che questo scopo non sia stato realmente perseguito dall'Alta Autorità. Sarebbe senza dubbio assurdo voler considerare l'asserita « deroga » parziale alle limitazioni dei poteri dell'Alta Autorità come lo scopo delle misure criticate.

B — *Per quanto riguarda le conclusioni dirette ad ottenere un risarcimento*

Le *ricorrenti* basano le loro conclusioni relative alla constatazione di una « faute » di cui è responsabile la Comunità sull'art. 34, 1° comma, terzo inciso, del Trattato e si richiamano ai motivi di annullamento sopra esposti, facendo tuttavia riserva di far valere ulteriori mezzi per quanto riguarda gli eventuali danni.

La *convenuta* contesta che un motivo di annullamento di cui la Corte abbia eventualmente riconosciuto la fondatezza possa costituire al tempo stesso una « faute » tale da far sorgere la responsabilità delle Comunità a sensi dell'art. 34, 1° comma. I problemi molto delicati che la decisione impugnata doveva risolvere sarebbero infatti stati accuratamente ponderati dall'Alta Autorità in collaborazione con il Consiglio dei Ministri.

IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Per quanto riguarda la questione controversa dell'esistenza di perturbazioni a sensi dell'art. 37, 1° comma, le ricorrenti hanno formalmente chiesto alla Corte di « disporre d'ufficio le prove occorrenti, o di ordinare alle parti di fornire le prove del caso », a sensi dell'art. 37, 3° comma, del Trattato. Nella riunione del 20 aprile 1961, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

IN DIRITTO

Per risolvere le questioni di ricevibilità sollevate nella presente causa è necessario precisare in via preliminare la portata dell'art. 37.

L'art. 37 è direttamente connesso all'art. 2, 2° comma, il quale stabilisce che l'azione della Comunità deve condurre a « lo stabilimento progressivo di condizioni atte ad assicurare di per sè stesse la ripartizione più razionale della produzione al livello di produttività più elevato, pur... evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, perturbazioni fondamentali e persistenti ». Gli autori del Trattato hanno poi osservato che, in determinate ipotesi, « una iniziativa od una mancata iniziativa dell'Alta Autorità »

(art. 37, 1° comma) potrebbe essere « atta a provocare, nell'economia di uno Stato membro, perturbazioni fondamentali e persistenti ». Essi hanno perciò ritenuto di dover attribuire all'Alta Autorità, sotto il controllo della Corte, un potere eccezionale che le consenta di far fronte alle conseguenze che potrebbero derivare dall'applicazione delle clausole del Trattato che non riguardano in modo speciale l'esistenza o la minaccia di perturbazioni fondamentali e persistenti.

Dal tenore del 1° comma dell'art. 37 risulta chiaramente che il diritto di mettere in mora l'Alta Autorità spetta esclusivamente allo Stato nel quale le perturbazioni si sono manifestate od hanno minacciato di manifestarsi. In effetti, solo lo Stato membro interessato è in condizioni di valutare se la sua situazione economica renda necessaria l'applicazione dell'art. 37.

Il 2° comma dell'art. 37 attribuisce all'Alta Autorità il potere di riconoscere l'esistenza di perturbazioni e, in caso affermativo, di adottare le misure appropriate.

A norma del 3° comma dell'art. 37, la decisione adottata dalla Alta Autorità in forza del 2° comma dopo essere stata messa in mora dallo Stato membro interessato, e la decisione espressa od implicita con la quale essa abbia rifiutato di riconoscere l'esistenza di perturbazioni, possono essere impugnate davanti alla Corte, alla quale sono attribuiti amplissimi poteri di controllo. Il 3° comma dell'art. 37 non precisa chi possa esercitare questo diritto di ricorrere. Nel silenzio del testo è necessario stabilire, per valutare la ricevibilità del presente ricorso, se argomenti di ordine logico impongano di limitare in proposito la cerchia dei legittimati ad agire.

È certo che il ricorso contro la decisione espressa od implicita con la quale l'Alta Autorità si rifiuta di riconoscere l'esistenza di perturbazioni, è aperto unicamente allo Stato membro interessato, posto che soltanto questo ha diritto di mettere in mora l'Alta Autorità ed ha quindi un interesse atto a giustificare il ricorso. Per gli stessi motivi, il diritto di impugnare la decisione con la quale l'Alta Autorità abbia adottato misure ritenute insufficienti dallo Stato interessato non può spettare che a quest'ultimo.

Tuttavia, una decisione dell'Alta Autorità in forza del 2° comma dell'art. 37 e tale da non recare pregiudizio allo Stato membro interessato, potrebbe ledere gli interessi degli altri Stati membri o delle imprese soggette alla giurisdizione della Comunità. Per valutare se, per la sua stessa natura, un ricorso presentato a norma del 3° comma dell'art. 37 dagli altri Stati membri o dalle imprese comunitarie, possa essere considerato ricevibile ovvero se il diritto di proporre un ricorso siffatto debba essere riservato unicamente agli altri Stati membri, è opportuno esaminare a fondo, da un lato i poteri attribuiti all'Alta Autorità dal 2° comma dell'art. 37 e d'altro lato i poteri attribuiti alla Corte dal 3° e 4° comma dello stesso articolo.

Scopo essenziale dell'art. 37 è il permettere di conciliare gli interessi di uno Stato membro colpito da perturbazioni fondamentali e persistenti o minacciato dalle stesse (ciò in applicazione della norma fondamentale contenuta nell'art. 2, 2° comma) con gli interessi generali della Comunità. Questa seconda esigenza è posta in rilievo dall'inciso del 2° comma « facendo salvi al tempo stesso gli interessi essenziali della Comunità. »

Il potere eccezionale attribuito all'Alta Autorità dall'art. 37 non è illimitato : i suoi limiti vanno ricercati nella natura eccezionale dei poteri attribuiti all'Alta Autorità e sono inoltre precisati dall'inciso « facendo salvi al tempo stesso gli interessi essenziali della Comunità ». Di conseguenza, le misure decise dall'Alta Autorità devono essere *necessarie* ed *opportune* e devono quindi, da un lato, costituire un rimedio atto a fronteggiare le perturbazioni provocate dalla sua iniziativa o mancata iniziativa e d'altro lato far salvi gli *interessi essenziali* della Comunità. Il rispetto di queste condizioni è sottoposto al controllo della Corte, alla quale sono stati attribuiti a tale scopo i più ampi poteri.

Questa constatazione è sufficiente per valutare la ricevibilità del ricorso e non è possibile esaminare a questo punto se, nella specie, l'Alta Autorità abbia o meno oltrepassato i limiti di cui sopra.

Ne consegue che, quando uno Stato membro ritiene di trovarsi in una situazione di perturbazioni fondamentali e persistenti, il

potere di arbitrare tra gli interessi particolari di questo Stato e gli interessi generali della Comunità e di ricercare gli opportuni rimedi è attribuito, sotto il controllo della Corte, all'Alta Autorità, il che implica di per sè l'attribuzione di un potere eccezionale.

Il ricorso diretto contro una decisione presa in forza dell'art. 37, con cui l'Alta Autorità abbia accolto la richiesta di uno Stato membro il quale ritenga che la sua economia è affetta da perturbazioni fondamentali e persistenti, rende necessaria la valutazione della situazione economica degli Stati membri ed obbliga inoltre a stabilire se, tenuto conto di questa situazione, le misure addottate possano essere considerate necessarie ed appropriate. In tal modo il ricorso solleva la questione della responsabilità politica dei Governi degli Stati membri e dell'Alta Autorità e ciò soprattutto per quanto riguarda la conciliazione fra l'interesse generale di uno Stato membro e l'interesse generale della Comunità.

Pertanto non si può riconoscere alle imprese o associazioni di imprese il diritto di agire in forza dell'art. 37, 3° comma.

Per contro, per i motivi sopra esposti, la legittimazione a ricorrere in forza dell'art. 37, 3° comma, dev'essere riconosciuta non soltanto allo Stato membro che ha messo in mora l'Alta Autorità, ma anche agli altri Stati membri. Questa interpretazione trova conferma nel 2° comma dell'art. 37, in base al quale l'Alta Autorità — prima di provvedere in merito alla domanda dello Stato membro interessato — deve semplicemente consultare il Consiglio dei Ministri, senza rimanere vincolata dal parere di questo. Data l'importanza degli interessi eventualmente in gioco, questa circostanza si spiega soltanto ammettendo che qualunque Stato membro il quale non condivida l'opinione dell'Alta Autorità ha il diritto di adire la Corte chiedendole di pronunziarsi sulla legittimità e sull'opportunità delle misure di cui trattasi. Questa interpretazione si concilia perfettamente con il rifiuto di riconoscere alle imprese il diritto di ricorrere, posto che gli Stati membri, che per natura si trovano in posizione tale da poter fornire alla Corte tutti i dati necessari per un esame approfondito e che, facendo parte del Consiglio, sono pure responsabili della salvaguardia degli interessi essenziali della Comunità, sono qualificati ad intervenire per la tutela

di interessi pubblici dello stesso genere di quelli dello Stato ricorrente; questa interpretazione trova conferma nei dibattiti che si sono svolti al Parlamento dei Paesi Bassi in occasione della ratifica del Trattato (anno 1950-51, n. 2228, pag. 86).

Poichè, per i motivi sopra esposti, il ricorso introdotto da imprese od associazioni di imprese in forza dell'art. 37 non è ricevibile, rimane da accertare se le imprese od associazioni di imprese siano legittimate ad impugnare, in forza dell'art. 33 considerato di per sè o in relazione all'art. 37, la decisione adottata dall'Alta Autorità a norma del 2° comma dell'art. 37.

I presupposti per l'applicazione dell'art. 37 sono intimamente connessi fra di loro e non possono quindi essere esaminati separatamente, il che rende impossibile qualsiasi pronunzia a meno che essa intervenga in virtù dei poteri speciali conferiti alla Corte dall'art. 37. Non è perciò concepibile un ricorso il quale si basi sull'art. 33 in relazione all'art. 37, posto che questo implicherebbe inevitabilmente una valutazione sia in merito all'esistenza delle perturbazioni riconosciute dall'Alta Autorità, sia circa la necessità e l'opportunità della decisione da questa adottata. Di conseguenza, la Corte deve valersi dei poteri eccezionali ad essa conferiti dal 3° comma dell'art. 37 non già nell'esercizio delle sue normali attribuzioni, ma soltanto per controllare il potere, anch'esso eccezionale, attribuito all'Alta Autorità dal 2° comma dello stesso articolo.

Del pari inconcepibile sarebbe un ricorso basato sull'art. 33, di per sè considerato. In effetti, con un ricorso siffatto non potrebbe limitarsi a sostenere che la decisione adottata dall'Alta Autorità in applicazione del 2° comma dell'art. 37 non è conforme alle altre disposizioni del Trattato, giacchè esso obbligherebbe la Corte ad accertare se questa decisione fosse cionondimento giustificata dall'art. 37. Sarebbe perciò necessario stabilire se le misure prese con detta decisione siano effettivamente necessarie ed opportune per ovviare alle perturbazioni in atto nell'economia di uno Stato membro e se, inoltre, esse facciano salvi gli interessi essenziali della Comunità, di conseguenza il giudizio non sarebbe più basato sull'art. 33, bensì sull'art. 37. In altri termini, un ricorso che potrebbe dar luogo ad una sentenza d'annullamento in base all'art. 33,

potrebbe benissimo non aver quest'effetto se la decisione impugnata fosse stata adottata in forza dell'art. 37, giacchè il potere speciale attribuito all'Alta Autorità da tale norma le permette di agire oltre i limiti delle sue normali attribuzioni.

La domanda delle ricorrenti va pertanto dichiarata irricevibile, anche qualora la si consideri basata sull'art. 33 in relazione all'art. 37, ovvero sul solo art. 33.

SPESE

In considerazione della complessità delle questioni dibattute, la Corte, visto l'art. 69, § 3, 1° comma, del Regolamento di procedura, ritiene opportuno di compensare le spese fra le parti.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli artt. 2, 33 e 37 del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della C.E.C.A.;

Visto il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee;

LA CORTE

disattesa ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1. Sono irricevibili i ricorsi 2-60 e 3-60 diretti all'annullamento degli articoli 1, 3 e 5 della decisione

dell'Alta Autorità 46-59, in data 23 dicembre 1959, modificata con decisione 1-60 del 18 gennaio 1960;

2. Le spese dei due ricorsi sono compensate; ciascuna parte sopporterà le spese da essa incontrate.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo il 13 luglio 1961.

DONNER HAMMES CATALANO

RIESE DELVAUX RUEFF ROSSI

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 13 luglio 1961.

Il Cancelliere : *Il Presidente :*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER