Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

19 gennaio 1960

Traduzione dal francese

SOMMARIO

Pagina

I — Questioni di procedura e di competenza 405

II — Interpretazione dei testi 415

1. *Considerazioni generali* 415

2. *Interpretazione dell'art. 70, 4° comma* 421

a) « disposizioni tariffarie interne speciali nell'interesse di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio » 422

b) « aderenza ai principi del Trattato » 425

III — Applicazione alla fattispecie 436

Signor Presidente, Signori giudici,

Devo concludere sui ricorsi introdotti dal Governo della Repubblica federale di Germania e da una serie d'imprese siderurgiche e minerarie tedesche, sostenute dai relativi Länder in qualità di intervenienti, contro due delle decisioni pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale della C.E.C.A.* del 3 marzo 1958 e relative alle disposizioni tariffarie speciali di cui all'art. 70 del Trattato ed al § 10 della Convenzione sulle disposizioni transitorie; si tratta della decisione relativa al trasporto per ferrovia di combustibili minerali destinati alla siderurgia e di quella relativa al trasporto per ferrovia di minerali di ferro, ambedue concernenti le tariffe speciali vigenti in Germania. Esse sono state impugnate perchè ordinano la soppressione di alcune delle tariffe speciali prese in esame dall'Alta Autorità, in quanto non sarebbero delle « tariffe di concorrenza » (le quali, secondo l'Alta Autorità, sono di per sè stesse lecite), bensì delle « tariffe di sostegno » le quali, sempre secondo l'Alta Autorità, per essere mantenute in vigore dovrebbero essere da essa approvate : ora, nei casi in contestazione, l'Alta Autorità ha ritenuto di dover rifiutare — del tutto o in parte — l'approvazione e fissare dei termini per la soppressione totale o parziale.

Signori, credo di dover omettere l'esposizione dei fatti. Tale esposizione sarebbe infatti soltanto la cronistoria dell'esame delle tariffe speciali alla luce dell'art. 70 del Trattato e del § 10 della Convenzione, problema questo più o meno connesso a quello dell'attuazione complessiva di dette disposizioni. La cronistoria sarebbe inevitabilmente incompleta oppure troppo lunga e non potrebbe assolutamente raggiungere la pertinenza e l'esattezza che, in un simile argomento, sono privilegio delle relazioni dei tecnici e degli uomini politici responsabili. Per questo motivo mi richiamo, ai fini della conoscenza dei fatti, conoscenza certo indispensabile per una retta comprensione della controversia, ai documenti citati dall'Alta Autorità all'inizio di ciascuna delle due lettere del 12 febbraio 1958, come pure alle relazioni delle Commissioni ed alle discussioni dell'Assemblea Comune. Fra detta documenta-

zione segnalo in ispecie, a) *della prima fonte :* 1°) la lettera del Ministro federale dell'economia, in data 28 febbraio 1957, con i relativi allegati; 2°) il verbale della riunione avvenuta a Lussemburgo l'11 e 12 marzo 1957; b) *della seconda fonte :* 1°) la relazione della Commissione per gli investimenti dell'Assemblea, presentata dal relatore, on. Armengaud, concernente una missione di studio e di informazione compiuta sul posto dalla Commissione nel gennaio 1957 (doc. n. 33, 1956-1957); 2°) la relazione della Commissione per i trasporti, in data 10 ottobre 1957, presentata dal relatore, on. Kapteyn, concernente il coordinamento dei trasporti europei, in ispecie le pagine da 42 a 44, come pure vari importanti allegati fra i quali un riassunto della storia della *Interstate Commerce Commission*, degli Stati Uniti, di cui si è tanto parlato in quest'aula (doc. n. 6, 1957-1958). Tutti i documenti che ho ricordato, ad eccezione dell'ultimo, sono del resto allegati alla comparsa di risposta dell'Alta Autorità nella causa 19-58.

Del pari ometterò di riassumere le varie tesi prospettate dato che esse vi sono state esposte, sia per iscritto, sia oralmente, in modo così efficace e tanto esauriente e che, anche analizzandole in modo diffuso (e perciò tedioso), sarebbe impossibile renderne tutte le sfumature. Mi limiterò al tentativo di trarre da tutto quello che ho letto ed udito la corretta interpretazione delle disposizioni di cui trattasi, debitamente collocata nel sistema del Trattato, con particolare riguardo agli scopi che questo si propone; indi esaminerò se le decisioni impugnate siano aderenti alle norme interpretate.

I — QUESTIONI DI PROCEDURA E DI COMPETENZA

È però necessario risolvere, in via preliminare, un certo numero di questioni procedurali e di competenza.

Innanzitutto, due questioni peculiari del ricorso 19-58, introdotto dal Governo della Repubblica federale. Detto ricorso si fonda, come gli altri, sull'art. 33 del Trattato e si limita a chiedere l'annullamento delle disposizioni criticate delle decisioni impugnate.

Tuttavia il ricorrente si richiama inoltre espressamente all'art. 88 ed all'art. 37.

Per quanto concerne l'art. 88, il richiamo è breve : « Benchè non si fondino espressamente sull'art. 88 del Trattato C.E.C.A. — è detto al capo E del ricorso — le decisioni impugnate possiedono in modo così spiccato le caratteristiche delle decisioni contemplate in detto articolo che la ricorrente ritiene possibile che la Corte le interpreti in tal senso. Sotto questo aspetto la Corte dovrebbe avere nella specie una completa libertà di valutazione ».

Signori, ho già avuto occasione di esprimere la mia opinione su tale questione esaminando la causa 3-59. In merito alle tariffe speciali relative al carbone destinato alla siderurgia ed al minerale di ferro, l'Alta Autorità non ha affatto « ritenuto che la Repubblica federale *fosse* venuta meno al uno degli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato », per dirla con le parole dell'art. 88, e di conseguenza non ha dovuto « dare atto di tale trasgressione mediante decisione motivata ». Essa ha riconosciuto che alcune tariffe erano « tariffe di concorrenza », come tali non erano contrarie al Trattato e perciò non se ne doveva ordinare la soppressione (opinione ed atteggiamento che il Governo della Repubblica federale non ha evidentemente interesse a contraddire e che del resto non contraddice) mentre, per quanto concerne le tariffe dette « di sostegno », l'Alta Autorità ha esercitato i poteri ad essa attribuiti dal combinato disposto dell'art. 70, 4° comma, del Trattato e del § 10, 7° comma, della Convenzione, per autorizzarle oppure ordinarne la soppressione entro congruo termine. Trattandosi di tariffe che erano in vigore al momento dell'entrata in funzione dell'Alta Autorità, esse erano da ritenersi legittime fino a quando questa non fosse intervenuta in forza delle precise disposizioni della Convenzione : il Governo federale non aveva alcun obbligo di sopprimerle fino al momento in cui l'Alta Autorità, valendosi dei suoi poteri in materia, non avesse deciso di ordinargli di provvedere alla soppressione stessa ed è inutile dire che ciò sarebbe vero *a fortiori* qualora si ammettesse che le tariffe di cui trattasi, o almeno alcune di esse, erano aderenti al Trattato, a prescindere da qualsiasi autorizzazione. La sola « trasgressione

constatata » dall'Alta Autorità nei confronti del Governo federale è — come Voi sapete — quella consistente nel rifiuto di attuare le decisioni impugnate con il presente ricorso fino a quando la Corte non avrà deciso il ricorso stesso : si tratta della causa 3-59, la quale è ancora pendente davanti a Voi.

Per quanto concerne l'art. 37, il ricorrente dichiara, nel capo II della replica, che « malgrado la tesi sostenuta dall'Autorità, non è affatto certo che la decisione impugnata non costituisca, al tempo stesso, una decisione ai sensi dell'art. 37, 3° comma ... » e « che non è impossibile che la Corte condivida tale opinione ».

Signori, è certo possibile che la Corte condivida una simile opinione : tutto quello che posso dire è che il suo avvocato generale, da parte sua, non la condivide affatto. Il campo d'applicazione dell'art. 37 è talmente distinto che non si può nemmeno pensare, a mio parere, di unire la procedura che esso prevede alla comune procedura dell'art. 33. L'Alta Autorità dev'essere messa in mora dallo Stato che intende valersi dell'art. 37 in modo tale da non potersi ingannare circa l'oggetto della domanda, di guisa che possa consultare il Consiglio, come prescrive lo stesso art. 37, ed adottare la sua decisione nella prospettiva assolutamente eccezionale della disposizione di cui trattasi. Orbene, il Governo federale non pretende nemmeno di aver rivolto all'Alta Autorità una simile domanda, domanda sulla quale si sarebbero pronunziate le impugnate decisioni; comunque, esso non indica quale lettera o documento, fra la corrispondenza scambiata con l'Alta Autorità, avrebbe dato inizio alla procedura dell'art. 37. Sappiamo inoltre che, successivamente alla presentazione del ricorso, il ricorrente ha dato inizio a tale procedura.

Per quanto riguarda i ricorsi da 3 a 18-58, 25 e 26-58, presentati da imprese, l'Alta Autorità ammette che essi sono stati introdotti contro decisioni che vanno considerate individuali e concernenti le ricorrenti. Questa ammissione pare in realtà conforme alla Vostra giurisprudenza. Il *petitum* dei ricorsi con i quali erano state criticate determinate disposizioni delle decisioni impugnate

che non le concernevano è stato debitamente modificato e limitato nelle repliche. Non vi sono perciò contestazioni sulla ricevibilità dei ricorsi delle imprese e d'altra parte non mi sembra che essi si prestino a rilievi d'ufficio.

Devo affrontare ora la questione se l'Alta Autorità avesse, *ratione temporis*, il potere di adottare le decisioni impugnate. Le *imprese* ricorrenti deducono espressamente il mezzo di incompetenza, fondandosi sul fatto che le decisioni sono state adottate dopo il termine del periodo transitorio; esse sarebbero in realtà divenute obbligatorie soltanto in seguito alla loro notifica al Governo federale, avvenuta il 14 febbraio 1958, mentre il periodo transitorio terminava il 9 febbraio. Ora, trattandosi di tariffe in vigore al momento della stipulazione del Trattato, la loro soppressione poteva essere ordinata soltanto in forza del § 10, 7° comma, della Convenzione ed i poteri attribuiti all'Alta Autorità da tale disposizione potevano essere esercitati soltanto durante il periodo transitorio. Il Governo federale, da parte sua, si limita a porre la questione senza dedurre espressamente il motivo di incompetenza : questo atteggiamento si spiega col fatto che, durante i negoziati precedenti, tale Governo aveva espresso il parere che l'Alta Autorità avrebbe conservato i suoi poteri dopo il termine del periodo transitorio. Tuttavia, anche se il mezzo non fosse stato espressamente proposto negli altri ricorsi, la questione andrebbe sollevata d'ufficio.

Ciò implica la risoluzione di numerose altre questioni.

In primo luogo, quella alla quale ho appena accennato : se l'Alta Autorità fosse tenuta ad esercitare i poteri attribuitile dal § 10, 7° comma, della Convenzione prima del termine del periodo transitorio.

La soluzione positiva mi sembra certa. L'Alta Autorità aveva infatti non solo il potere, ma anche il dovere di porre fine — valendosi dei poteri a tale scopo ad essa attribuiti dal Trattato e dalla Convenzione — alle situazioni contrarie alle norme del Trattato esistenti al momento dell'entrata in vigore

di esso : il periodo transitorio aveva tale scopo. Ci si può persino chiedere se dette situazioni contrarie al Trattato non dovessero essere cessate al termine del periodo transitorio, in conformità al § 1°, n. 5, 2° comma, della Convenzione.

Si deve per questo affermare, come sembra ritengano le ricorrenti, o almeno le imprese, che l'Alta Autorità si sarebbe trovata nella giuridica impossibilità d'intervenire qualora non si fosse valsa dei poteri derivantile dal § 10, 7° comma, della Convenzione prima del termine del periodo transitorio? A mio parere, certamente no. Infatti il periodo transitorio è stato istituito nell'interesse delle imprese, proprio per evitare le perturbazioni che avrebbero potuto derivare da una integrazione improvvisa. Ciò è detto *expressis verbis* nel § 1, 1° comma, della Convenzione, la quale ha lo scopo « di prevedere le misure necessarie all'instaurazione del mercato comune ed all'adattamento graduale delle attività produttive alle nuove condizioni, facilitando al tempo stesso la eliminazione degli squilibri derivanti dalla vecchia situazione ». Sarebbe radicalmente contrario al Trattato l'ammettere che si consolidino — durante i quarantacinque anni che devono trascorrere dopo il termine del periodo transitorio — delle situazioni discriminatorie contrarie al Trattato, sotto il pretesto che l'Alta Autorità, astenendosi dall'adottare durante detto periodo i provvedimenti necessari per porre fine gradualmente e senza scosse a tali situazioni, le ha lasciate sussistere immutate : ciò significherebbe creare un vero e proprio privilegio ed una fonte di continui squilibri a vantaggio di coloro che avessero avuto la ventura di sfuggire alle misure di adattamento ed a danno di coloro che sono stati regolarmente costretti a porre fine alle discriminazioni da cui traevano vantaggio; ciò significherebbe, in una parola, rinunziare definitivamente all'instaurazione del mercato comune.

A mio parere, la situazione giuridica sarebbe la seguente : l'Alta Autorità non potrebbe più adottare delle decisioni in forza di poteri attribuitile dalla Convenzione. Rimarrebbe però sempre una situazione contraria al Trattato, nella specie — in ipotesi — all'art. 70, 1° comma. Dovrebbe essere presa in considerazione, cionondimeno, l'eventualità di una approvazione ai sensi del

4° comma dello stesso articolo. Nel caso in cui la situazione fosse giudicata contraria al 1° comma ed al tempo stesso non approvabile ai sensi del 4° comma, spetterebbe allo Stato interessato di porvi fine a norma dell'art. 86, se necessario previa raccomandazione dell'Alta Autorità. È questa — osservo — la procedura che l'Alta Autorità ha seguito in quelli fra i provvedimenti del 9 febbraio 1958 che riguardano il trasporto di combustibili minerali non destinati alla siderurgia, ai quali non era applicabile l'art. 70, 4° comma.

In tale ipotesi gli interessati sarebbero privati delle garanzie loro concesse espressamente dal § 10, 7° comma, della Convenzione, la quale fa obbligo all'Alta Autorità di concedere i termini necessari per evitare qualsiasi perturbazione economica grave. Si deve però ammettere che dei termini siffatti dovrebbero senza dubbio essere concessi in base a norme elementari di equità di cui si potrebbe facilmente trovare il fondamento nei principi generali enunciati all'inizio del Trattato, soprattutto nell'art. 2, 2° comma. Cosicchè ci si può persino chiedere se, mediante una procedura diversa, non si arriverebbe allo stesso risultato, vale a dire : 1°) obbligo dell'Alta Autorità di pronunziarsi in forza dell'art. 70, 1° e 4° comma; 2°) necessità di fissare dei congrui termini per evitare qualsiasi perturbazione grave; — il che potrebbe indurre, qualora fosse accertato che nella specie l'Alta Autorità ha agito in detto modo, a non annullare le decisioni solo perchè adottate fuori termine.

Cionondimeno, signori, qualunque opinione si abbia in proposito, ritengo che la Corte non possa fare a meno di accertare se il termine sia stato osservato. Infatti, anche ammettendo — come io ritengo — che lo scadere del termine non dispenserebbe l'Alta Autorità dall'intervenire, ma al contrario renderebbe tale intervento tanto più necessario quanto più è tardivo, è certo che l'Alta Autorità avrebbe commesso un illecito qualora si fosse astenuta, per tutto il periodo transitorio, dal prendere — nel modo previsto dalla Convenzione — i provvedimenti necessari per porre fine a delle situazioni in ipotesi discriminatorie e contrarie al Trattato. Un illecito siffatto potrebbe eventualmente far

sorgere la sua responsabilità, o più esattamente quella della Comunità.

Le decisioni impugnate sono intervenute prima della fine del periodo transitorio?

Ricordo le varie date rilevanti in proposito :

9 febbraio : data in cui, secondo quanto dichiarato nelle decisioni stesse quali sono state notificate e pubblicate, esse sono state adottate;

11 febbraio : data dell'estratto del verbale della 417ª riunione dell'Alta Autorità, avvenuta (dice l'estratto prodotto) a Lussemburgo il 9 febbraio 1958, alle ore 20,30, nel quale è detto che il testo delle lettere, allegate, è stato stabilito dall'Alta Autorità;

12 febbraio : data delle lettere notificate e pubblicate;

14 febbraio : data in cui, secondo le ricorrenti, le lettere sono giunte a destinazione;

3 marzo : data della *Gazzetta Ufficiale* nella quale è stata fatta la pubblicazione.

Prima questione : Se si debba distinguere, al fine di stabilire se la decisione sia stata adottata nel termine, fra la data della decisione e quella della sua notifica, oppure si debba ritenere la decisione « perfetta » soltanto in seguito alla notifica (trattandosi di una decisione individuale; lo stesso varrebbe per la pubblicazione se essa fosse generale). Le parti hanno svolto lunghe argomentazioni in proposito ed hanno citato, fra l'altro, la giurisprudenza francese e tedesca. Circa quest'ultima, le citazioni non mi sono parse decisive, nè in un senso, nè nell'altro. In Francia, invece, esiste una giurisprudenza del *Conseil d'État* assolutamente costante, la quale pone la distinzione : la notifica o la pubblicazione non sono necessarie perchè l'atto amministrativo sia perfetto ed hanno rilevanza soltanto per l'applicazione di questo, come pure per la decorrenza del termine d'impugnazione.

Donde deriva che un atto amministrativo il quale può essere legittimamente adottato soltanto entro un dato termine è regolare anche se la sua notifica o pubblicazione è avvenuta dopo lo scadere del termine stesso (1). Del pari se ne deduce — ed è questa una importante conseguenza — che l'atto, se ha carattere di regolamento, può servire da fondamento a provvedimenti individuali di attuazione prima di essere stato pubblicato; questi, naturalmente, acquistano forza obbligatoria solo dopo la pubblicazione del regolamento, mentre il porli in esecuzione prima di tale momento può implicare persino la nullità dell'atto. Cito a questo proposito una interessante decisione concernente una *sociétaire* della *Comédie française, madame Berthe Bovy*, 23 luglio 1943, *Rec.* pag. 203.

Signori, il principio della distinzione fra i requisiti per la formazione dell'atto ed i requisti per la sua efficacia sembra difficilmente contestabile ed è inoltre molto chiaramente affermato negli artt. 14 e 15 del Trattato. Il vero problema è se tale distinzione sia atta a dare agli amministrati sufficienti garanzie circa la data cui si sono effettivamente trovati riuniti tutti i requisiti per la formazione dell'atto. Per rimanere nel campo del diritto pubblico, è certo che il sistema di attribuire effetti giuridici alla distinzione può, in determinati casi, offrire il fianco a critiche, a causa del segreto che molto spesso circonda la nascita dei provvedimenti amministrativi e la quasi impossibilità di compiere le necessarie verifiche, per non parlare degli spiacevoli sospetti che possono nascere nell'amministrato e dell'impossibilità in cui egli generalmente si trova di fornire un qualsiasi inizio di prova. La situazione però cambia quando, come nel presente caso, i provvedimenti emanano da un organo collegiale il quale agisce mediante delibere soggette a precise prescrizioni di forma (*quorum*, maggioranza, ecc.), la cui osservanza è certificata da un verbale, ed inoltre la composizione stessa dell'organo costituisce la miglior garanzia del rispetto di tali prescrizioni. Ritengo persino che la distinzione sia in questo caso una norma di buona amministrazione, in quanto essa è atta

(1) Decisioni già citate : *Greuter*, 23 giugno 1958, *Rec.* pag. 791; *Albonico*, 23 dicembre 1949, *Rec.* pag. 572.

ad impedire che, per le questioni di scarso rilievo, prevalga la tendenza di limitarsi a notificare o pubblicare delle decisioni in realtà formate negli uffici, senza iscriverle all'ordine del giorno di una riunione dell'Alta Autorità e, conseguentemente, senza darne atto nel relativo verbale : queste ultime formalità, la cui osservanza può essere facilmente controllata, costituiscono la migliore garanzia per gli interessati.

Ritengo perciò, in definitiva, che la data da prendere in considerazione è quella in cui le decisioni sono state adottate dall'Alta Autorità, nel corso di una riunione svoltasi regolarmente, e non già la data della notifica.

Seconda questione : quale fosse l'ultimo giorno utile del termine impartito all'Alta Autorità per provvedere. « Cinque anni a far data dall'istituzione del mercato comune per il carbone », ci dice il § 1, n. 4, della Convenzione. Tutti sono d'accordo nell'ammettere che, essendo stato il mercato comune per il carbone istituito il 10 febbraio 1953, l'ultimo giorno utile del periodo transitorio era il 9 febbraio 1958. Voi ricordate, però, che al termine della discussione si è fatto cenno alla circostanza che il 9 febbraio 1958 era domenica e che il termine sarebbe perciò stato prorogato di un giorno, in base ad un principio generalmente ammesso.

In realtà è possibile giungere a tanto. Ma è del pari possibile nutrire dei dubbi in proposito. Possiamo dire che la proroga di un termine in conseguenza del fatto che l'ultimo giorno cade di domenica costituisca uno di quei « principi giuridici generali » validi anche senza un appoggio testuale? Nei vari diritti nazionali non credo. Nel diritto francese vi è una norma, l'art. 1033 del Codice di procedura civile, modificato da un decreto legge del 31 agosto 1937, in base alla quale i termini che scadono *di sabato o in un giorno festivo* sono prorogati fino alla « prima giornata lavorativa » seguente a detto sabato o giorno festivo. D'altro canto tale norma riguarda solo i *termini di procedura* ed è dubbio che essa valga, a favore della pubblica amministrazione, nel caso di un termine impartito per l'esercizio di un potere. Ignoro come stiano le cose negli altri paesi della Comunità.

Penso però che non sia necessario risolvere questo punto, dal momento che sono persuaso (ed è questa la terza questione) che allo stato degli atti si debba ritenere dimostrato che le decisioni impugnate sono state adottate il 9 febbraio 1958. In primo luogo, lo stesso testo delle decisioni, quali sono state pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, dichiara che esse sono state adottate dall'Alta Autorità durante la riunione del 9 febbraio 1958. In secondo luogo, dall'estratto autentico del « verbale della 417ª riunione dell'Alta Autorità, avvenuta a Lussemburgo il 9 febbraio 1958, alle ore 20,30 », al quale ho già accennato, risulta nel modo più chiaro : 1º) che l'Alta Autorità si è senza dubbio riunita il 9 febbraio 1958; 2º) che il *quorum* sussisteva (erano presenti 8 membri); 3º) che la questione delle tariffe ferroviarie speciali era all'ordine del giorno (anzi era la sola); 4º) che si trattava di prendere, in base a vari progetti già discussi, « la decisione formale » relativa a tale questione (il che spiega perchè la deliberazione non sia stata molto lunga, nonostante l'importanza dell'argomento); 5º) che l'Alta Autorità, dopo aver esaminato vari progetti, « ha stabilito successivamente, dopo qualche emendamento, il testo » delle varie lettere. Infine, dai documenti prodotti a richiesta della Corte emerge che le lettere allegate al verbale della riunione sono senza dubbio quelle che sono state approvate nel corso della riunione stessa e che sono state, nel testo in tal modo adottato, notificate ai governi interessati e quindi pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*. Il fatto che gli originali di tali lettere siano stati uniti al verbale soltanto l'11 febbraio, data in cui è stato redatto il verbale, non esce dalla norma : i verbali non possono essere sempre stesi e firmati il giorno stesso.

Quanto all'insinuazione che la riunione si sarebbe protratta più o meno a lungo oltre la mezzanotte, dirò francamente che non mi sembra degna di essere raccolta. Senza nemmeno accennare a certe tradizioni vigenti in determinati paesi, nei quali si usa, in casi del genere, « fermare l'orologio » io posso soltanto prestar fede al verbale, secondo il quale la 417ª riunione dell'Alta Autorità è avvenuta il 9 febbraio 1958, e non il 10.

Per concludere, ritengo che le decisioni impugnate siano state adottate prima della fine del periodo transitorio e per questa ragione

vi propongo di disattendere il motivo di incompentenza *ratione temporis* proposto dalle società ricorrenti.

II — INTERPRETAZIONE DEI TESTI

1. Considerazioni generali

Cercherò ora di analizzare le norme applicabili del Trattato e della Convenzione e l'art. 70 del primo ed il § 10 della seconda, in relazione alle disposizioni generali del titolo primo, in particolare dell'art. 4.

L'art. 4 del Trattato dichiara solennemente :

« Sono riconosciute incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, conseguentemente, sono abolite e vietate secondo le modalità previste dal presente Trattato, nell'ambito della Comunità

...

b) le disposizioni o pratiche che stabiliscono una discriminazione fra produttori, fra acquirenti o fra consumatori, in ispecie per quanto concerne *i prezzi o le condizioni di consegna e le tariffe di trasporto*, come pure, ecc...;

c) *le sovvenzioni od aiuti* concessi dagli Stati o gli oneri speciali da questi imposti, in qualsivoglia forma; ... ».

La Corte di Giustizia della C.E.C.A., nella sentenza 7 e 9-54 (*Racc.* II, pag. 88) ha affermato che « quelle disposizioni dell'art. 4 che non trovano nel Trattato alcuna norma integrativa sono di per sè complete ed immediatamente applicabili; mentre per quelle altre norme del citato articolo che si trovano riprese, richiamate ed integrate in altre parti del Trattato, i testi che i riferiscono alla stessa disposizione vanno considerati nel loro complesso e simultaneamente applicati ».

Ciò vale per le norme che vietano le discriminazioni in materia di prezzi, come la Corte ha affermato nella sentenza 1-54 (*Racc.* I, pag. 23), e ciò vale anche in materia di tariffe di trasporto le quali, come avrete notato, sono contemplate insieme ai prezzi nell'art. 4 b). Con ogni evidenza, l'art. 70 ha, nei confronti delle tariffe di trasporto — in relazione al divieto di cui all'art. 4 — una funzione

analoga a quella dell'art. 60 in materia di prezzi. Ciò si comprende facilmente pensando all'incidenza delle spese di trasporto sul prezzo pagato dall'acquirente di prodotti C.E.C.A. Persino il modo in cui sono redatte le due norme « d'attuazione » (l'art. 60 e l'art. 70) rivela con evidenza palmare l'analogia delle due situazioni attraverso la similitudine delle due definizioni del concetto di discriminazione : le « pratiche discriminatorie » in materia di prezzi sono quelle che « implicano, nel mercato comune, l'applicazione da parte di un venditore di condizioni diverse a tranzazioni comparabili, in specie a seconda della nazionalità degli acquirenti » (art. 60), mentre a norma dell'art. 70 « si riconosce che l'instaurazione del mercato comune rende necessaria l'applicazione di tariffe di trasporto per il carbone e per l'acciaio tali da offrire condizioni di prezzo analoghe ai consumatori posti in situazioni comparabili » e « sono in ispecie vietate, nel traffico fra gli Stati membri, le discriminazioni, nelle condizioni di trasporto di qualsiasi genere, basate sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti ». Quindi, nell'uno e nell'altro caso, abbiamo una definizione della discriminazione basata sul criterio della comparabilità e, del pari in ambedue i casi, viene posto l'accento, mediante un « in ispecie » (« notamment »), sulle discriminazioni in base alla nazionalità.

Da questo raffronto di testi si può trarre già una prima conclusione, cioè che l'art. 70, 1° comma, contiene una norma atta a produrre di per sè effetti giuridici. Non si tratta, come è stato sostenuto, di una semplice « clausola di perturbazione » la quale, per quanto attiene alla sua attuazione, dipenderebbe solo dall'art. 67. Come si potrebbe infatti concepire che gli autori del Trattato abbiano espressamente incluso fra i divieti di cui all'art. 4 la discriminazione in materia di tariffe di trasporto pur non considerandola *di per sè stessa* contraria al Trattato e non intendendo vietarla direttamente? L'art. 70, 1° comma, non può avere una portata minore dell'art. 4 e; con ogni evidenza, esso si riferisce al divieto contenuto in questo secondo articolo e non già all'art. 67. Quest'ultimo si applica solo alle distorsioni o perturbazioni che possono essere provocate, nel funzionamento del mercato comune, da quella che viene chiamata « l'azione di uno Stato » nei settori ancora di competenza dei singoli governi, per i quali il Trattato non sta-

bilisce alcuna norma speciale e non attribuisce alcun potere istituzionale alla Comunità, ad esempio in campo fiscale. Nel settore delle tariffe di trasporto, invece, l'art. 67 è stato ritenuto insufficiente; sono state stabilite delle norme apposite e vi è un trasferimento di poteri : dette norme devono essere applicate e detti poteri devono essere esercitati.

È vero piuttosto che il trasferimento è soltanto parziale e limitato, anche per quanto attiene alle tariffe applicabili al trasporto di prodotti della Comunità. Vi è una ripartizione di attribuzioni fra l'Alta Autorità e gli Stati membri, in forza della quale divengono di spettanza della prima — a dire il vero — solo pochi poteri istituzionali, fra cui quello contemplato nell'art. 70, 4° comma. Nella maggior parte di casi l'Alta Autorità svolge soprattutto un compito di « motore » e di coordinamento, mentre spetta ai Governi di decidere, ma ciò non significa che le *norme materiali* contenute nel Trattato e nella Convenzione a tale proposito non siano vincolanti e direttamente applicabili, mentre gli artt. 86 ed 88 servono di fondamento giuridico alle modalità di tale applicazione.

Cominciamo così a scorgere, accanto alle analogie, le differenze rispetto alle norme relative alla non discriminazione in materia di prezzi. Evidentemente esse derivano in primo luogo dall'integrazione soltanto parziale realizzata dalla C.E.C.A. e dalla mancanza di una comunità dei trasporti. Esse derivano inoltre dalla natura delle cose. Per quanto riguarda i prezzi, è stato sufficiente stabilire e, nei limiti del possibile, precisare il contenuto del principio di non discriminazione ed introdurre una norma generale di controllo, la pubblicità, scopo al quale rispondono l'art. 60 e le decisioni-regolamento emanate dall'Alta Autorità per la sua attuazione; il problema diviene poi soltanto un problema di sorveglianza nei confronti delle imprese, le quali sono tenute ad osservare le prescrizioni dettate per assicurare il rispetto della norma. È stato possibile instaurare il sistema e farlo funzionare sin dall'apertura del mercato, comune, senza alcuna misura transitoria.

La situazione è completamente diversa in fatto di tariffe di trasporto. L'eliminazione completa di tutte le discriminazioni

tariffarie, sia pure limitata al trasporto di prodotti della Comunità, è un'opera difficile, giacchè nel perseguirla si deve tener conto del fatto che le singole discipline dei trasporti e le economie dei vari Stati membri non sono state fuse, come non lo sono state le singole politiche economiche. Infatti, non solo i fattori puramente *economici* del « prezzo » delle prestazioni di trasporto variano da un paese all'altro in funzione della situazione economica generale (salari, ecc.) nonchè della peculiare situazione dei trasporti stessi (costo degli impianti, intensità del traffico, concorrenza di altri modi di trasporto, ecc.), ma anche la *politica* seguita in materia di trasporti è molto diversa nei singoli Stati; così, ad esempio, i Paesi Bassi sono per tradizione fedeli alla nozione commerciale del trasporto, mentre in Germania non è meno tradizionale una vera e propria politica tariffaria la quale viene posta al servizio della politica economica generale ed in Francia, dove ha sempre prevalso la nozione di « servizio pubblico », da numerosi anni è in atto lo sforzo costante di tenere nel massimo conto le condizioni economiche e tecniche dell'esercizio.

Perciò, contrariamente che in materia di prezzi, il problema che il Trattato doveva risolvere nel campo delle tariffe di trasporto si presentava essenzialmente come un problema *di transizione*, consistente nel prevedere *in qual modo* avrebbe dovuto avvenire la instaurazione del mercato comune in questo campo. Ciò spiega perchè, durante la preparazione del Trattato, vi è stato per un lungo periodo un solo articolo, destinato a far parte della Convenzione sulle disposizioni transitorie ed avente lo scopo di fissare il *programma* dei provvedimenti che avrebbero dovuto essere adottati successivamente per raggiungere gli obbiettivi del Trattato, e ciò spiega pure come, in seguito allo « smembramento » che si è ritenuto necessario compiere per introdurre nello stesso Trattato le norme di diritto materiale relative alla non discriminazione, siano rimaste nell'art. 70 alcune tracce della redazione di tipo « programmatico » — che per il suo dinamismo dovrebbe ricorrere solo nelle disposizioni transitorie — ad esempio delle espressioni quali « l'instaurazione del mercato comune » nel 1º comma, oppure « la soppressione di dette discriminazioni » nel 2º comma.

Ma queste poche imperfezioni di stile non possono trarre in inganno l'uomo di legge : le disposizioni materiali contenute nell'art. 70 e giustamente incorporate nel Trattato sono norme di carattere permanente, la cui stretta osservanza è prescritta di pari passo con la realizzazione dei vari stadi fissati nella Convenzione e che, inoltre, *reggono, per quanto concerne il loro contenuto, gli obiettivi stessi di tale realizzazione*. Quando quest'ultima sarà terminata, vale a dire quando il programma tracciato dal § 10 della Convenzione sarà stato interamente mandato ad effetto, rimarranno in vigore solo le disposizioni dell'art. 70 ed il compito dell'Alta Autorità consisterà, come in tutti gli altri campi, soltanto nell'assicurarsi che le discriminazioni eliminate non riappaiano e che non ne sorgano di nuove.

Abbiamo quindi, da un canto, le *norme sostanziali*, le norme materiali, contenute nell'art. 70 e, d'altro canto, il programma, stabilito dal § 10. Fra questi due testi esiste un parallelismo, il quale non è evidente a prima vista, ma che si può tuttavia scorgere abbastanza bene con un pò d'attenzione.

Vi è innanzitutto la definizione generale del principio di non discriminazione, contenuta nell'art. 70, 1° comma, il che implica, come abbiamo visto, il divieto per l'avvenire delle misure discriminatorie contrarie a tale disposizione : si è ritenuto inutile formulare espressamente di nuovo il divieto, dal momento che esso è già contenuto nell'art. 4 b). La « disposizione parallela » destinata a realizzare la soppressione delle discriminazioni tariffarie esistenti è essenzialmente quella contenuta nel n. 3 del secondo comma del § 10, quella che viene chiamata « l'armonizzazione », la quale costituisce il problema fondamentale in materia, non ancora risolto a tutt'oggi. Tuttavia, una prima misura nel campo dell'armonizzazione — che si è ritenuto possibile prendere e necessario porre in vigore senza attendere l'armonizzazione completa — consiste nell'introduzione di tariffe internazionali dirette, nelle quali viene tenuto conto della distanza complessiva ed aventi carattere degressivo; è il n. 2 del 2° comma del § 10, le cui prescrizioni — almeno queste — sono state osservate, dato che gli esperti ed i Governi hanno potuto, grazie al notevole spirito di cooperazione che regnava

nei primi tempi, attuare tali tariffe dirette internazionali in un tempo record.

Ma, accanto al problema generale dell'armonizzazione, delle disposizioni speciali sono state dedicate a due casi particolari di discriminazione :

1°) *in campo internazionale,* il caso di discriminazioni tariffarie basate sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti : qui la norma sostanziale si trova nel 2° comma del l'art. 70 e la disposizione « parallela » nel n. 1 del 2° comma del § 10;

2°) *nell'ambito dei singoli Stati,* il caso di « misure tariffarie interne speciali, nell'interesse di una o più imprese produttrici di carbone e di acciaio ». Non è detto qui che tali misure siano necessariamente discriminatorie, bensì che la loro « applicazione... è soggetta al preventivo benestare dell'Alta Autorità la quale deve sincerarsi che esse siano conformi ai principî del presente Trattato », e viene soggiunto che l'Alta Autorità « può concedere un benestare temporaneo o condizionato ». Occorre perciò fare alcune distinzioni (cercherò di stabilire quali). Quanto alla « disposizione parallela », essa è quella del 7° comma del § 10, la quale tratta dell'eliminazione di quelle fra tali « disposizioni tariffarie interne speciali » che verranno giudicate contrarie ai principi del Trattato, salvo concedere « per la loro modifica i termini necessari onde evitare qualsiasi perturbazione economica grave ».

Così, per realizzare, nel campo delle tariffe di trasporto, l'instaurazione del mercato comune, vale a dire l'effettiva attuazione della norma posta dall'art. 4 e precisata dall'art. 70, 1° comma, gli autori del Trattato hanno inteso procedere per gradi, incominciando dalle misure che sembravano più urgenti ed anche di più facile attuazione. L'analisi che precede mostra chiaramente che, se l'armonizzazione è stata ritenuta necessaria onde raggiungere in pieno il risultato voluto, si è del pari ritenuto che determinate riforme parziali dovevano precederla ed essere realizzate indipendentemente da essa.

L'autonomia delle norme relative a tali misure parziali emerge non soltanto dal costante « parallelismo » che ho rilevato fra l'art. 70 ed il § 10, ma anche dal fatto che sono stati fissati dei *termini* appositi e diversi per l'attuazione delle varie misure. Così la soppressione delle discriminazioni contrarie all'art. 70, 2° comma (discriminazioni tariffarie basate sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti) doveva essere realizzata alla data dell'instaurazione del mercato comune per il carbone, cioè il 10 febbraio 1953. Quanto alle tariffe dirette internazionali le quali costituivano già una misura di armonizzazione, l'Alta Autorità era tenuta a metterle in vigore dopo due anni e mezzo, anche qualora i governi non si fossero ancora messi d'accordo sull'armonizzazione nel suo complesso. Per la modifica delle misure tariffarie interne speciali il termine, come abbiamo visto, coincideva con la fine del periodo transitorio. Viceversa, per le misure d'armonizzazione non è stato fissato alcun termine ed il tenore della disposizione è tale da non implicare per i governi alcun obbligo giuridico di porre ad effetto tali misure prima della fine del periodo transitorio, precauzione evidentemente suggerita dalle difficoltà del compito.

Tale constatazione è a mio parere fondamentale. Infatti ne deriva che, fino a quando l'armonizzazione — tanto desiderata e tanto tarda a prender corpo — non sarà stata raggiunta, l'applicazione delle disposizioni speciali dell'art. 70, 4° comma, dovrà avvenire in armonia con il *sistema tariffario vigente in ciascuno Stato*, nello stesso modo che le discriminazioni del traffico internazionale contemplate nel 2° comma dell'art. 70 hanno potuto essere soppresse — con l'introduzione di tariffe dirette internazionali — nel quadro, rimasto immutato, dei vari sistemi nazionali. Qualsiasi altra interpretazione anticiperebbe arbitrariamente i risultati degli studi destinati a sfociare nell'armonizzazione e sconfinerebbe nel settore rimasto di competenza degli Stati a norma dell'art. 70, 5° comma.

2. Interpretazione dell'art. 70, 4° comma

Visto sotto questa luce, qual'è dunque il senso di tale 4° comma dell'art. 70 la cui corretta interpretazione co-

stituisce il nocciolo della controversia? Il problema è duplice :

1°) Cosa si deve intendere per « *disposizioni tariffarie interne speciali nell'interesse di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio* »?

2° Cosa si deve pensare dell'« *aderenza ai principi del presente Trattato* » la quale costituisce condizione per la loro autorizzazione?

La soluzione del *primo problema* si può trovare, a mio parere, solo nel campo dei trasporti e nella terminologia che gli è propria e, in ispecie, nel settore ferroviario, che è il principale interessato alla disposizione di cui trattasi.

Non è necessario essere un tecnico dei trasporti per sapere che nei paesi della Comunità e, comunque, in Germania ed in Francia (i due soli paesi nei quali l'Alta Autorità è intervenuta), si distingue abitualmente fra « tariffe generali » e « tariffe speciali ». Le « tariffe generali », però, almeno nel campo delle merci, non sono soltanto quelle — calcolate a peso o *ad valorem* — applicabili ad ogni sorta di trasporti. In primo luogo vi possono essere talune differenziazioni a seconda delle *modalità tecniche* del trasporto : trasporto isolato oppure a vagoni completi ovvero, come in Francia, a treni completi. Altre differenziazioni possono basarsi sulla *natura dei prodotti trasportati* (ad es. in Francia, le tariffe a peso per il trasporto del coke e quelle per il trasporto del carbone differiscono a causa del diverso volume dei due prodotti). Infine, differenziazioni più profonde possono trarre fondamento dalla *provenienza o destinazione del prodotto :* si tratta allora di tariffe speciali, ad esempio in Germania le *Ausnahmetarife* o AT per determinati trasporti di combustibili minerali o di minerali di ferro, le quali consentono delle riduzioni rispetto alla tariffa generale applicabile a tali prodotti. Ma dette tariffe, benchè « speciali », possono avere un amplissimo campo d'applicazione, come ad esempio la tariffa *AT 6 B1*, la quale riguarda in linea di massima il trasporto di combustibili a partire dai luoghi nei quali viene estratto il carbone : quest'ultima tariffa ha in realtà la natura di una vera e propria

tariffa interna di portata generale e proprio come tale è servita di base alla tariffa detta *C.E.C.A.-102* la quale è, per il settore tedesco, la tariffa diretta internazionale istituita in attuazione del § 10 della Convenzione. A questo punto non siamo ancora arrivati alle « disposizioni tariffarie interne speciali » contemplate nell'art. 70, 4° comma, quelle che vigono « nell'interesse di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio ».

La situazione è diversa per le tariffe *AT 6 B 30/33*, come pure per le tariffe speciali applicabili al trasporto di minerali di ferro, le quali sono state prese in esame dall'Alta Autorità per l'emanazione delle decisioni impugnate. Infatti, ciascuna di dette tariffe riguarda esclusivamente il trasporto o da determinati bacini a determinate stazioni (per il carbone) o da determinate stazioni ovvero determinati porti a determinate stazioni (per il minerale di ferro). Esiste perciò in questo caso una *localizzazione* tale che le tariffe di cui trattasi appaiono chiaramente destinate ad *avvantaggiare* determinate imprese, le quali sono sottratte alla tariffa ordinaria per il solo fatto della loro ubicazione. Ma non ne consegue necessariamente che tali tariffe (le quali, per quanto le riguarda, meritano senza dubbio l'appellativo di tariffe speciali) siano state istituite o mantenute *nell'interesse* delle imprese che ne traggono vantaggio. A questo punto interviene la distinzione ben nota fra « tariffe di concorrenza » e « tariffe di sostegno ». Quando il carattere speciale, vale a dire la riduzione concessa rispetto alla tariffa ordinaria, è motivato dall'esistenza, reale o potenziale, di un altro modo di trasporto, tale riduzione non è nell'interesse dell'impresa, bensì nell'interesse del vettore il quale rischierebbe altrimenti di perdere la clientela. Dal punto di vista dell'impresa, si tratta semplicemente di una ubicazione più vantaggiosa di cui essa profitta, che anzi in taluni casi essa ha scelto con cognizione di causa. Naturalmente, devono essere soddisfatte alcune condizioni perchè una tariffa siffatta non sia considerata discriminatoria : esistenza, debitamente provata, della concorrenza, reale o potenziale, dell'altro modo di trasporto; adattamento esatto della tariffa a quella del concorrente; accertamento che la tariffa di questo sia, essa pure, correttamente calcolata; infine, accertamento che la tariffa di concorrenza non vada oltre il limite al di là del quale,

tenendo conto delle condizioni d'esercizio, assumerebbe il carattere di una sovvenzione. Sul principio, però, non mi sembra vi possano essere dubbi : una tariffa di concorrenza, debitamente giustificata e correttamente calcolata non è soggetta al benestare dell'Alta Autorità, a norma dell'art. 70, 4° comma. Le parti del resto concordano su questo punto.

Ne dobbiamo dedurre che *qualsiasi altra tariffa* veramente speciale, vale a dire localizzata in modo tale da costituire una deroga geografica alla tariffa ordinaria, ricade sotto le disposizioni dell'art. 70, 4° comma? Non sono di questo parere, almeno mettendomi — come mi sembra sia doveroso fare — dal punto di vista del trasporto.

È infatti possibile ipotizzare il caso in cui la soppressione della tariffa speciale provocherebbe soltanto uno *sviamento di traffico*, senza porre necessariamente a repentaglio l'attività dell'impresa la quale si orienterebbe semplicemente verso altre fonti di rifornimento o verso altri sbocchi. Questa ipotesi è abbastanza prossima a quella delle tariffe di concorrenza. Spetta allora al vettore di porre a raffronto i vantaggi e gli inconvenienti rispettivi delle due soluzioni, cioè confrontare le conseguenze della perdita di traffico ch'egli subirà da un lato con le conseguenze dell'aumento che otterrà dall'altro, eventualmente tenendo conto del fatto che l'aumento di traffico riguarderà affari conclusi a tariffa ordinaria. Entrano allora in gioco fattori d'ogni genere : innanzitutto le conseguenze della perdita di traffico : essa implicherà l'esercizio della linea a condizioni molto più onerose (il che è un inconveniente) oppure addirittura la sua soppressione (il che al contario è un vantaggio)? La nuova corrente di traffico sarà accompagnata da una « corrente di ritorno » rilevante o, al contrario, dalla scomparsa di tale corrente di ritorno? Qualora, tutto considerato, risulti che il mantenimento della tariffa speciale va a profitto del trasportatore, non si può affermare che essa sia « nell'interesse dell'impresa » : essa è perciò sottratta all'art. 70, 4° comma.

Naturalmente in tale ipotesi, come nel caso della concorrenza con un altro modo di trasporto, la tariffa speciale non deve assolu-

tamente essere inferiore al limite al di sotto del quale l'esercizio della linea diventerebbe passivo, il che le farebbe assumere il carattere di una sovvenzione.

In ultima analisi, il campo d'applicazione dell'art. 70, 4° comma, mi sembra sia limitato alle ipotesi in cui la tariffa « speciale » ha realmente lo scopo di favorire l'attività della o delle imprese che possiedono i requisiti di ubicazione da quella previsti. Ciò naturalmente non significa che l'autore della tariffa (vettore o pubblica autorità) agisca nell'interesse *privato* dell'impresa; esso agisce generalmente o nell'interesse pubblico, sociale od economico (politica regionale, decentramento industriale, ecc.), o nell'interesse dello stesso vettore (necessità di mantenere un certo volume di traffico), e del resto i due ordini di interessi possono coincidere. Cionondimeno, qualunque sia lo *scopo* perseguito, esso dà luogo alla concessione di un *aiuto* alle imprese interessate, sotto forma di tariffa speciale. In questa ipotesi rientra il complesso delle tariffe *AT 6 B 30/33* e delle tariffe speciali per il minerale di ferro, in tutti i casi in cui esse non sono tariffe di concorrenza correttamente calcolate, nè sono giustificate dal timore di uno « sviamento di traffico » implicante le conseguenze testè analizzate : entro questi limiti il loro mantenimento è soggetto al benestare dell'Alta Autorità a norma dell'art. 70, 4° comma.

Secondo problema : come dobbiamo intendere l'espressione « la quale si accerta della loro aderenza ai principi del presente Trattato ». Di quali principi si tratta? Quali sono i poteri dell'Alta Autorità in proposito?

Voi conoscete la tesi della convenuta su questo punto : le tariffe di sostegno sarebbero *di per sè* discriminatorie, e perciò contrarie all'art. 70, 1° comma e, conseguentemente, dovrebbero in linea di principio essere soppresse. Tuttavia, in forza di un potere di carattere discrezionale, che nel corso della discussione è stato paragonato alle « dispense » del diritto canonico, l'Alta Autorità avrebbe facoltà di concedere delle deroghe al divieto di principio qualora essa lo ritenesse « necessario » per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

Signori, non posso aderire ad una tesi siffatta, la quale d'altronde non è contenuta nelle decisioni impugnate (che, a dire il vero, non ne enunziano alcuna).

Il divieto di discriminazione, stabilito come norma dall'art. 4 e precisato nella sua definizione dall'art. 70, 1° comma, non ammette nè eccezioni, nè deroghe. All'opposto è, insieme al divieto di sovvenzione del pari sancito nell'art. 4, uno di quelli di cui l'Alta Autorità è tenuta ad accertare l'osservanza quando le viene richiesto il benestare a norma dell'art. 70, 4° comma. Ma allora, osserverà qualcuno, che necessità vi è di tale benestare? Semplicemente perchè ci si trova di fronte ad un caso — quello delle disposizioni tariffarie speciali nell'interesse di una o più imprese — nel quale esiste una certa qual *presunzione* di aiuto o di discriminazione atta a falsare la concorrenza sul mercato comune : donde l'intervento obbligatorio e preventivo dell'Alta Autorità, custode dei principi del Trattato.

Una siffatta interpretazione presuppone, evidentemente, che talune « tariffe di sostegno » possano non essere contrarie ai principi del Trattato. Occorre ora accertare se, ed entro quali limiti, tale presupposto sia esatto.

A questo proposito, tutto dipende dall'idea che conviene farsi, in materia di tariffe di trasporto, del divieto di discriminazione.

Ritengo che occorra valutare detto divieto *nel contesto del regime nazionale dei trasporti vigente nel paese preso in esame* : abbiamo visto che era questa la sola interpretazione plausibile, qualora si tratti, come nel caso nostro, di attuare durante il periodo transitorio, *prima* che sia stato possibile condurre in porto l'armonizzazione fra i vari sistemi tariffari, la parte del « programma », stabilito dal § 10, riguardante la soppressione o la modifica delle tariffe interne speciali. È certo che gli autori del Trattato considerano *a priori* non discriminatoria l'applicazione, in ciascun paese, ai trasporti di carbone e di acciaio di una tariffa di portata generale o, quanto meno, di una tariffa differenziata soltanto in base alla natura ed alle modalità *del trasporto*. Per converso, le tariffe dette

« di sostegno » le quali derogano alla tariffa ordinaria, sono considerate *per questo semplice fatto*, se non necessariamente discriminatorie, almeno « sospette » rispetto alla norma : occorrerà in tal caso un attento esame. Tale idea non è forse perfetta dal punto di vista economico, ma è relativamente semplice e si adatta abbastanza bene alla teoria generale che si può trarre dal complesso del Trattato.

Infatti uno dei principi fondamentali che, secondo gli autori del Trattato, danno l'impronta al mercato comune attiene all'uguaglianza dinnanzi alle caratteristiche « naturali » ed in ispecie al rispetto di quella che viene chiamata la protezione geografica. Qui incide l'errore — a mio parere fondamentale — commesso dalla maggior parte dei ricorrenti i quali ragionano come se le tariffe di trasporto potessero — o addirittura dovessero — *tener conto come di un dato* dell'ubicazione delle imprese ed adattarvisi; questa tesi è stata difesa in modo particolarmente brillante dal prof. Mestmaecker in nome del Land Assia. Ma a mio parere è vero l'opposto : *il trasporto è un dato* al quale le imprese devono adattarsi ed il trasporto stesso dev'essere concepito in modo tale da non essere discriminatorio, mentre la soppressione delle discriminazioni può eventualmente provocare delle modifiche di struttura e degli spostamenti di attività produttive, nel qual caso, del resto, vengono prese tutte le precauzioni per smorzare le conseguenze troppo violente di tali spostamenti. Questo è il presupposto ritenuto necessario dal Trattato onde « creare progressivamente condizioni che garantiscano di per sè stesse la ripartizione più razionale della produzione al livello produttivo più elevato », a termini dell'art. 2, vale a dire un vero mercato comune dei prodotti di base il quale sia su scala europea.

Gli argomenti in senso contrario che si è creduto di poter trarre dalle disposizioni concernenti i prezzi non mi sembrano affatto pertinenti. Infatti, i principi in materia di prezzi sono proprio quelli che ho testè esposto : il fattore « trasporto », in ispecie, è considerato come un dato, mentre i vantaggi naturali derivanti dalla protezione geografica sono considerati un fattore fondamentale della concorrenza che non deve essere falsato.

È vero piuttosto che detto principio ammette determinati *temperamenti*, quali il sistema dei punti di parità ed il diritto di allineamento (art. 60), e ancora l'eventuale fissazione di « prezzi di zona » (art. 62); ma tali temperamenti hanno dei limiti e la loro stessa esistenza non fa che confermare la regola. Vedrò fra breve se propio l'art. 70, 4° comma, non abbia, esso pure, carattere di temperamento; tuttavia, per il momento, reputo :

1° che il concetto di discriminazione deve essere applicato tenendo conto del sistema tariffario in sè, e non con riferimento all'ubicazione delle imprese;

2° che, per l'attuazione del § 10, 7° comma, e fino a quando non sarà stata raggiunta l'armonizzazione delle tariffe fra gli Stati membri, il sistema tariffario in vigore dà luogo ad una presunzione di discriminazione nei confronti delle tariffe di sostegno.

Ciò premesso, non si può fare a meno di porre fuori causa qualsiasi riferimento al sistema instaurato con l'*Interstate Commerce Act* americano ed alla giurisprudenza della *Interstate Commerce Commission*. Infatti, l'uno e l'altra hanno tratto all'attuazione di un complesso di provvedimenti legislativi in materia di trasporti, adottati da uno Stato federale in forza dei suoi poteri sovrani : l'Europa, anche quella dei sei, non è ancora giunta a tanto ! Inoltre, i principi dell'organizzazione dei trasporti negli Stati Uniti sono ben lontani da quelli vigenti nei paesi dell'Europa continentale e soprattutto in Germania. Negli Stati Uniti il canone fondamentale è la libertà dell'organizzazione dei trasporti, basata sulla concorrenza fra i vari mezzi di trasporto ed anche, eventualmente, fra le imprese che esercitano la medesima attività di trasporto. Lo scopo del legislatore è quello di controllare che il gioco normale della concorrenza non sia falsato : si tratta molto semplicemente dell'applicazione nel campo dei trasporti di quella che si può chiamare la filosofia americana in materia di libertà di commercio e di concorrenza, la quale del resto ha esercitato un forte influsso su più di una parte del Trattato C.E.C.A.

Per questo noi leggiamo nell'allegato D alla relazione dell'on. Kapteyn sul coordinamento dei trasporti europei — allegato al

quale ho già accennato e che è dedicato ad una analisi dello *Interstate Commerce Act* e della sua applicazione (pag. 82) :

> « Lo scopo della legislazione in materia di trasporti è quello di garantire la libertà di sviluppo e di esercizio di tutti i mezzi di trasporto, mediante l'incoraggiamento dell'iniziativa privata e, a tal fine, di far emanare dai pubblici poteri le norme di volta in volta necessarie per ottenere che ciascun vettore svolga il suo compito nell'interesse generale e, nel far ciò, riceva una rimunerazione equa e proporzionata alle sue prestazioni. Il punto essenziale è la responsabilità personale dei vettori in fatto di tariffe e di condizioni, che spetta ad essi di fissare ».

L'interesse generale deve perciò essere perseguito attraverso la sorveglianza dell'attività dei vettori — i quali sono liberi, sia in materia di organizzazione, sia in materia di prezzi — non già mediante l'intervento diretto di uno Stato arbitro delle tariffe. Il contrasto fra i due sistemi è davvero notevole. Si può persino affermare che la tesi da me difesa — cioè che occorre porsi *dal punto di vista del trasporto* — è più vicina alla concezione americana di quella dei ricorrenti e che la soppressione, nell'ambito nazionale, delle tariffe speciali da ritenersi discriminatorie sotto il profilo dei trasporti costituisce il primo passo verso una armonizzazione, sul piano comunitario, dei sistemi tariffari informata a principi economici sani.

Ammettendo così che la « aderenza ai principi del presente Trattato », ed in ispecie al principio di non discriminazione (presupposto, stabilito dall'art. 70, n. 4, del benestare dell'Alta Autorità alle tariffe di sostegno) deve essere valutata sotto il profilo del trasporto, diviene più facile stabilire in quali casi alle tariffe di sostegno potrà essere concesso il benestare.

Abbiamo già visto quali siano i presupposti della liceità delle tariffe di concorrenza. Mi sembra che ci si debba mettere nella stessa prospettiva quando si tratta di tariffe di sostegno, cioè che si deve considerare essenzialmente *l'interesse del vettore* al mantenimento della tariffa, interesse che deve coincidere con quello dell'impresa. Ciò si risolve nell'accertare, in ciascun caso, se il « sostegno », che in ipotesi dovrebbe essere concesso ad una o più imprese determinate mediante una facilitazione tariffaria

speciale, sia necessario per mantenere il volume del traffico ed al tempo stesso non abbia il carattere di una sovvenzione.

A tale proposito occorre anzitutto — come è evidente — che le condizioni d'esercizio dell'impresa siano tali da non consentire l'applicazione della tariffa ordinaria, in altre parole che l'impresa abbia veramente *bisogno* della tariffa ridotta onde far fronte alla concorrenza. È questa la prima condizione che deve essere soddisfatta perchè possa eventualmente essere concessa una tariffa di sostegno : infatti, in caso diverso, la concessione della riduzione costituirebbe una discriminazione a danno degli altri utenti. Quanto ho testè affermato presuppone sempre, naturalmente, che la tariffa « ordinaria » sia la tariffa di base, e che questa inoltre sia correttamente calcolata e sufficientemente differenziata ai fini di un esercizio economicamente sano dell'attività di trasporto di cui trattasi : non è forse questo il caso nostro, ma l'Alta Autorità non è competente a decidere e, come ho già detto, per il momento essa può soltanto prendere il sistema tariffario per quello che è.

Supponendo che sia accertata la necessità per l'impresa della tariffa speciale, occorre ancora stabilire quali motivi possano giustificare giuridicamente il mantenimento del volume di traffico mediante la tariffa di sostegno.

I motivi invocati nelle presenti controversie si richiamano essenzialmente — come Voi sapete — a considerazioni di *regionalismo economico* che sono state ampiamente svolte dinnanzi a voi. Tali considerazioni sono di due specie : le une si basano sui dati permanenti dell'economia regionale : questa richiederebbe il mantenimento dell'attrezzatura industriale esistente, mantenimento che sarebbe possibile soltanto in virtù di un complesso di misure di cui le tariffe di sostegno costituirebbero uno degli elementi essenziali. Le altre concernono le circostanze politiche attuali, cioè le ripercussioni economiche della divisione in due Zone sulle condizioni d'esercizio delle imprese situate nei pressi del confine.

In quest'ultimo caso ritengo non vi possano essere dubbi e del resto le parti sono d'accordo. È certo che le ripercussioni della

decisione sulle condizioni d'esercizio delle imprese (perdita delle loro fonti naturali di materie prime o dei loro sbocchi ordinari) giustificano l'eventuale concessione di una tariffa di sostegno : non soltanto delle considerazioni sociali, di cui l'Alta Autorità deve tenere conto, e delle considerazioni umane ed anche nazionali, che essa non può ignorare, entrano qui legittimamente in gioco, ma, dal punto di vista economico dell'interesse del vettore (al quale continuo a riferirmi), il carattere eccezionale e supposto temporaneo delle circostanze di cui trattasi giustifica i sacrifici tariffari necessari per mantenere il volume del traffico.

Molto più delicato è invece il primo caso, quello del regionalismo propriamente detto il quale, qualora se ne dovesse tenere pienamente conto, porterebbe la Corte a pronunziarsi su uno dei problemi economici più delicati e più discussi in dottrina.

Per lungo tempo ha prevalso fra gli economisti la tendenza a considerare il regionalismo, fonte di misure d'intervento più o meno artificiali, *contrario* alle leggi economiche e tale da neutralizzare i benefici effetti prodotti dal libero gioco di tali leggi. Tuttalpiù si ammetteva che lo Stato potesse intervenire per *attenuare*, nell'interesse delle regioni minacciate, le conseguenze troppo brusche di tale libero gioco ed assicurare la necessaria gradualità, soprattutto per considerazioni di ordine sociale.

Oggi, però, numerosi economisti non sono più di tale opinione e si propongono di dimostrare che esiste un regionalismo *economicamente sano*, di cui nascita e sviluppo possono essere legittimamente favoriti dalle pubbliche autorità, ed in questo ordine di idee essi cercano di risolvere il problema delle regioni dette « sottosviluppate » mediante provvedimenti che avvantaggino l'intera nazione ed al tempo stesso la regione di cui trattasi [1]. Ma, naturalmente, devono essere soddisfatte alcune condizioni. È necessario, in particolare, che esista nella regione considerata, almeno allo stato potenziale, un complesso di risorse e di sbocchi tale da permettere uno sviluppo

[1] Vedi ad es. : « *Les conditions d'une politique de développement régional dans les pays du marché commun* », di Joseph Lajugie, *Revue d'Économie politique*, maggio-giugno 1959.

economico razionale : ad esempio delle fonti d'energia ancora poco sfruttate, ma potenzialmente atte ad alimentare industrie poste nelle immediate vicinanze a causa dell'esistenza nella zona di una rete di comunicazioni adeguata o adattabile in modo relativamente facile, dell'esistenza sul posto di sufficiente mano d'opera, ecc.. In tale caso l'aiuto concesso alla regione ha soprattutto lo scopo di *facilitare la partenza*, favorendo ad esempio gli investimenti nelle industrie di base intorno alle quali se polarizzeranno le attività nuove oppure la riconversione delle attività già esistenti : forza idraulica, raffinerie di petrolio vicino ad un porto, ecc.. Occorre soprattutto evitare quello che è stato chiamato il « punteggiamento » (« pointillisme »), vale a dire lo sparpagliamento degli aiuti in modo arbitrariamente ugualitario il che, mentre si cerca di soddisfare tutti, finisce per tradursi in uno spreco di mezzi. In altre parole, si deve ammettere che, *anche nell'ambito della regione*, le leggi economiche hanno la loro importanza, in quanto rendono necessari raggruppamenti e spostamenti di attività produttive, e l'intero piano dev'essere considerato di carattere *temporaneo*, giacchè l'aiuto è destinato a scomparire non appena la regione sarà in grado di svilupparsi economicamente da sola in modo normale.

Tale è almeno, se ho ben compreso, la teoria economica regionalista moderna, espressa in termini volgari.

Inoltre si potrebbe, anzi senza dubbio si dovrebbe, tener conto di un altro ordine di considerazioni — del resto collegato al primo — cioè del *decentramento industriale*, il quale è uno dei grandi problemi dei nostri paesi occidentali. Anche a questo proposito gli economisti hanno le loro opinioni, in particolare quella che esistono, anche dal punto di vista puramente economico, dei limiti ai vantaggi della concentrazione geografica, dato che vi è un certo punto di *saturazione* oltre il quale le imprese non hanno più interesse a stabilirsi nelle immediate vicinanze dei grandi centri di produzione.

Signori, se fosse necessario pronunziarsi sulla questione se le misure di protezione regionale adottate dal Governo federale e dai Länder abbiano il carattere ortodosso di cui ho testè ricordato

i presupposti, sarebbero lecite delle gravi incertezze. Nella lettera 28 febbraio 1957 del Ministro federale dell'economia (doc. cit. pag. 20), ad esempio, troviamo il seguente passo : « A causa della sua sfavorevole situazione geografica, *la regione Sieg-Lahn-Dill si presta relativamente poco ad una valorizzazione economica* ». Ed ancora, nel resoconto della riunione svoltasi a Lussemburgo l'11 e 12 marzo 1957 (doc. cit. pag. 7), leggiamo, sempre a proposito delle tariffe di sostegno per la regione Sieg-Lahn-Dill : « In esito ad una domanda fatta dal rappresentante dell'Alta Autorità per sapere a quale scopo siano state adottate le varie misure di sostegno e se si tratti di misure d'adattamento eccezionali, prese nel quadro di un programma governativo d'insieme destinato a favorire lo sviluppo della regione, ovvero di *misure di carattere permanente*, i rappresentanti tedeschi precisano che detta regione non è, propriamente parlando, una regione sottosviluppata, ma che, a causa della sua peculiare struttura economica, essa è soggetta a frequenti crisi economiche. Ora, il Governo federale *cerca, mediante misure dirigistiche, di proteggerla dalle crisi* ».

Non ritengo però, o signori, che l'Alta Autorità debba tener conto di queste varie considerazioni. Se lo facesse, essa usurperebbe in effetti le attribuzioni degli Stati membri, i quali sono rimasti arbitri della loro politica economica generale (e regionale), come pure della loro politica dei trasporti nei limiti in cui le esigenze dell'armonizzazione delle tariffe non lo vietano. È comunque inammissibile che l'Alta Autorità possa erigersi a giudice di questioni di tanto rilievo in occasione dell'esercizio di un semplice potere d'autorizzazione, quale è quello attribuitole dall'art. 70, 4° comma, in materia di tariffe speciali. Problemi di questo genere potranno tuttalpiù essere affrontati in sede di armonizzazione, ma, fino a quel momento — come ho già detto più volte — l'attuazione dell'art. 70, 4° comma, deve avvenire tenendo conto della situazione attuale nel campo dei trasporti — ed *a fortiori* nel campo della politica economica generale.

Per questo non è lecito richiamarsi, nemmeno per analogia, alle norme del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Siffatto ravvicinamento — è vero — non è vietato dall'art. 232

di detto Trattato; all'opposto, esso è a mio parere auspicabile ogniqualvolta non vi ostino differenze fra le norme dei due Trattati. Ma, nel caso nostro, esiste proprio una siffatta incompatibilità : essa deriva essenzialmente dalla differenza tra gli scopi dei due Trattati, dei quali l'uno mira ad una integrazione soltanto parziale, mentre l'altro si propone una integrazione meno spinta in profondità, ma infinitamente più vasta e basata in gran parte sull'elaborazione graduale di una politica economica comune, anche nel campo dei trasporti : proprio tutti questi elementi mancano nel caso del nostro art. 70, 4º comma. È inoltre opportuno osservare che, a norma dell'art. 80 del Trattato C.E.E., il divieto — salvo autorizzazione della Commissione — delle tariffe di sostegno diviene operante soltanto con la seconda tappa, vale a dire al più presto a partire dal quarto anno successivo all'entrata in vigore del Trattato.

Perciò — a mio parere — l'Alta Autorità, nell'attuare l'art. 70, 4º comma, non puo giudicare se la politica regionale alla quale ci si richiama sia economicamente sana. In compenso essa non può ignorare tale politica : *essa deve prenderla come un dato, per quella che è*. La valutazione che essa è tenuta a fare in tal caso è la seguente: mantenendo in vigore la tariffa speciale, necessaria in ipotesi onde evitare la chiusura dell'impresa o la sua riconversione e, di conseguenza, la perdita del traffico, è lecito prevedere che l'impresa sarà in grado, entro un termine ragionevole, di sopportare la tariffa normale, grazie al prevedibile sviluppo economico della regione, *il quale può eventualmente dipendere da altre misure di sostegno* — sia pure discutibili, ma di carattere durevole — concesse alla regione? In questo modo l'Alta Autorità rimane entro i limiti delle proprie attribuzioni e si limita ad esaminare la questione sotto il profilo del trasporto. Inoltre, da questo punto di vista, non vi è *nè discriminazione, nè sovvenzione vietata*.

Non vi è discriminazione in materia di trasporti rispetto alle altre imprese del mercato comune in quanto, in ipotesi, la tariffa speciale è giustificata sotto il profilo del trasporto e si può sempre immaginare un'altra impresa posta esattamente nelle stesse condizioni — sotto questo aspetto — dell'impresa di cui trattasi ed alla quale, naturalmente, dovrebbe essere concessa la stessa tariffa

per gli stessi motivi. Ci troviamo semplicemente di fronte ad una limitazione del campo di applicazione del principio di non discriminazione, fenomeno questo che si osserva tutte le volte che viene preso un provvedimento d'intervento : la Corte C.E.C.A. lo ha dimostrato in modo convincente nelle cause concernenti il rottame a proposito della decisione 2-57.

Nemmeno vi è una sovvenzione vietata, dal momento che il sacrificio accettato dal vettore è temporaneo ed ha lo scopo di evitare la scomparsa di un traffico ritenuto, in ipotesi, rilevante ai fini dell'esercizio : la situazione mi sembra in certo modo analoga a quella di un industriale o di un commerciante il quale accetta di vendere per qualche tempo sottocosto onde conservare un grosso cliente momentaneamente in difficoltà.

In questo modo vengono rispettati i « principi » del Trattato, ai quali le « disposizioni tariffarie interne speciali » si trovano ad essere « aderenti », per dirla con le stesse parole dell'art. 70, 4° comma. In questo modo abbiamo una interpretazione che non pretendo sia al riparo da ogni critica — lungi da ciò — ma che almeno presenta il vantaggio, a mio parere, di dare un significato al 4° comma dell'art. 70 e di inserirlo in un contesto apparentemente aderente alle grandi linee del Trattato e che, in ispecie, attribuisce all'art. 70, 4° comma, nel campo speciale dei trasporti, un carattere di *temperamento* rispondente a quanto è stato previsto in altri campi, ad esempio in quello dei prezzi, e non di *deroga*, il che sarebbe in contrasto con il tenore stesso della disposizione di cui trattasi.

Come vedete, la conseguenza di questa costruzione è di accentuare il ravvicinamento fra le disposizioni dell'art. 70, 4° comma, e quelle del § 10, 7° comma, in quanto sia le une sia le altre portano l'impronta della *temporaneità* delle misure che esse autorizzano : in via definitiva l'Alta Autorità *potrà* — a norma dell'art. 70, 4° comma — subordinare il proprio benestare all'introduzione di una tariffa di sostegno all'osservanza di un termine forse non più lungo — forse, anzi, più breve — di quello che essa — in attuazione del § 10 — ha ritenuto di fissare per la soppressione delle

tariffe vigenti. Vi è però una differenza essenziale nei motivi del provvedimento. Nell'ipotesi dell'art. 70, 4° comma, il sussistere in via provvisoria della tariffa è *conforme ai principi del mercato comune* e va considerato necessario al buon funzionamento di questo; nell'ipotesi del § 10, 7° comma, invece, gli stessi principi impongono la *soppressione* della tariffa ed in tal caso il termine è giustificato soprattutto da considerazioni di carattere sociale. Per questa ragione la fissazione di un termine è facoltativa nel primo caso, mentre è obbligatoria nel secondo, con l'eventuale concessione, in caso di bisogno, di aiuti per il riadattamento.

È vero che a quest'ultimo proposito — come le parti non hanno mancato di rilevare — occorre dire che l'art. 23 è sul punto di divenire privo di effetto : è questa però una complicazione dovuta al ritardo nell'attuare il § 10, 7° comma. La responsabilità di questo grava in parte sull'Alta Autorità, la quale ha atteso, per adottare le decisioni, l'ultimo giorno del periodo transitorio, ed in parte sul Governo federale il quale, astenendosi dal dare loro esecuzione, non ha permesso che venisse dato l'avvio alla progressiva soppressione prevista e, di conseguenza, ha escluso la possibilità che le imprese eventualmente danneggiate dalla soppressione stessa avessero il tempo di chiedere l'applicazione a loro favore del § 23. Comunque stiano le cose, non vedo però come, dal punto di vista giuridico, una siffatta situazione possa far sorgere a vantaggio delle ricorrenti *il diritto* al mantenimento delle tariffe speciali.

III — APPLICAZIONE ALLA FATTISPECIE

Conviene ora accertare se, in base all'interpretazione che vi propongo, le decisioni impugnate siano legittime. Sarò molto breve e prenderò successivamente in esame : 1°) le tariffe di cui alla decisione « carbone », eccezion fatta per il capo B, concernente la tariffa speciale *6 B 31*, e per il capo C 2, concernente la tariffa *6 B 33* ed il listino delle tasse per la navigazione sul Mittellandkanal; 2°) le tariffe di cui alla decisione « minerale di ferro »; 3°) il caso particolare della tariffa *6 B 31;* 4°) il caso particolare della tariffa *6 B 33* e delle tasse per la navigazione sul Mittellandkanal.

1. *Tariffe relative al carbone.* Si tratta della tariffa speciale *6 B 30* (*Raccolta delle tariffe* I), la quale forma oggetto del capo A della decisione « carbone ». Detta tariffa si applica al trasporto di combustibili minerali *provenienti* dalle stazioni del bacino renano e del bacino lignitifero della Germania ecc., del bacino di Aquisgrana e del bacino della Ruhr e *diretti* a determinate stazioni della zona Sieg-Lahn-Dill.

a) È stata qualificata di tariffa di concorrenza potenziale, nei confronti di due imprese di Wetzlar, rispetto all'eventuale continuazione della canalizzazione della Lahn. In questo caso, però, l'Alta Autorità ha ritenuto che la concorrenza potenziale non fosse dimostrata e tale opinione non è stata validamente contestata. Inoltre, non sembra prevedibile uno « sviamento di traffico », posto che non si vede donde potrebbe arrivare il carbone occorrente agli stabilimenti di cui trattasi se non dai bacini sopramenzionati ed in ispecie dalla Ruhr. Perciò la tariffa è senza dubbio una tariffa speciale « nell'interesse di una o più imprese produttrici di carbone o di acciaio » e ricade sotto le previsioni dell'art. 70, 4° comma.

b) Nell'ambito dell'art. 70, 4° comma, nulla autorizza a ritenere che la « struttura » delle imprese interessate sia minacciata e che esse non siano in condizioni di sopportare le conseguenze della tariffa ordinaria. Come l'Alta Autorità ha rilevato nella sua decisione, il Governo federale ha unicamente tenuto conto del fatto che gli stabilimenti di cui trattasi si trovano in una zona della Repubblica federale economicamente svantaggiata, ma non ha tratto motivo da circostanze attinenti alla struttura delle singole imprese. Ciononostante l'Alta Autorità ha ritenuto suo dovere informarsi della situazione delle varie imprese, sia nel corso di riunioni alle quali partecipavano rappresentanti di dette imprese e delle associazioni di categoria, sia mediante sopraluoghi, sia infine mediante questionari inviati ad alcune fra esse. Questi vari mezzi di investigazione non hanno permesso di rilevare motivi sufficienti. Nonostante a tale proposito siano stati esposti determinati argomenti in corso di causa, non ne è emersa alcuna giustificazione confacente. La decisione impugnata

è perciò, sotto questo profilo, legittima ed adeguatamente motivata.

2. *Tariffe relative al minerale di ferro.* Anche qui, la concorrenza potenziale derivante dalla progettata canalizzazione della Lahn non è stata ritenuta dimostrata ed a tale proposito non si sono avute serie contestazioni.

Per il resto il problema è più complesso che per il carbone. Vi è infatti motivo di temere che determinate miniere di ferro non siano in condizioni di sopportare la tariffa ordinaria; la chiusura di tali miniere può implicare dei mutamenti nelle condizioni d'esercizio della Bundesbahn, a causa degli sviamenti di traffico che possono avvenire ed inoltre dell'eventuale scomparsa di una « corrente di ritorno » fino a quel momento esistente. Le complicazioni riguardano, del resto sotto diverso profilo, soltanto le tariffe *7 B 3* (sezione I), *7 B 26* e *7 B 35*, contemplate rispettivamente nei capi 1, 2 e 3 della decisione.

a) *Tariffa 7 B 3.* Questa tariffa serve essenzialmente da sostegno alle miniere di ferro del Siegerland per le loro spedizioni di minerale verso la Ruhr.

Le miniere la cui esistenza può apparire minacciata sono quelle appartenenti alle seguenti imprese :

Gewerkschaft Louise (causa 4-58),

Erzbergbau Siegerland (causa 7-58),

Hessische Berg- und Hüttenwerke (causa 9-58),

Stahlwerke Südwestfalen (causa 10-58),

Eiserfelderhütte (causa 13-58),

Gewerkschaft Grünebacher Hütte (causa 15-58).

Nei confronti di dette miniere, la tariffa *7 B 3* ha evidentemente il carattere di tariffa di sostegno. D'altro lato, non sembra che vi sia una qualsiasi possibilità che le miniere — mediante sviluppo o modernizzazione della produzione, anche tenendo conto delle altre provvidenze di carattere regionale attuate dalle pubbliche

autorità — diventino in futuro più competitive e capaci di sopportare, ad una scadenza prevedibile, la tariffa ordinaria. Non sembrano perciò soddisfatte le condizioni per la concessione del benestare a norma dell'art. 70, 4° comma, quali ho cercato di delinearle.

È vero tuttavia che si tratta in questo caso della valutazione di una situazione economica — la quale, a norma dell'art. 33, è sottratta in linea di principio all'esame della Corte — e che l'Alta Autorità, nelle decisioni impugnate, non si è pronunziata su tale argomento : ci si può quindi chiedere se non vi sia difetto o insufficienza di motivazione a tale proposito.

Non sono di questa opinione. Infatti, nè il Governo federale, nè le ricorrenti si sono mai poste su questo terreno; nè l'uno, nè le altre hanno mai sostenuto che la tariffa speciale fosse soltanto temporaneamente necessaria. A mio parere, perciò, l'Alta Autorità nell'adottare le impugnate decisioni non era tenuta a pronunziarsi in particolare su questo punto.

Questa è la situazione nei confronti delle miniere. Ma l'eventuale chiusura di determinate miniere oppure la riduzione del ritmo di sfruttamento possono provocare, ad opera delle imprese consumatrici, degli spostamenti di correnti commerciali implicanti per la ferrovia le conseguenze alle quali ho accennato. Occorre in tal caso, sempre sotto il profilo del trasporto, esaminare quali siano gli eventuali effetti di tali spostamenti. Va in ispecie tenuto conto della circostanza che esiste un legame fra i *trasporti di carbone* dalla Ruhr verso il Siegerland — ai quali si applica la tariffa *6 B 30* — e la « *corrente di ritorno* » costituita dal minerale spedito dal Siegerland verso la Ruhr alle condizioni della tariffa *7 B 3*.

Le ferrovie dovranno soppesare i vantaggi e gli svantaggi dell'operazione. Gli *svantaggi* saranno : 1°) la perdita del traffico relativo al minerale fra le miniere chiuse del Siegerland e la Ruhr; 2°) la perdita della « corrente di ritorno » rappresentata da tale traffico.

Quanto ai *vantaggi*, essi saranno i seguenti : 1°) i trasporti di carbone dalla Ruhr al Siegerland che avverranno alle condizioni

della tariffa ordinaria, in seguito alla soppressione della tariffa *6 B 30;* 2°) il determinarsi di un *nuovo traffico di minerale* (o almeno un aumento di traffico) proveniente vuoi dalla Lorena, vuoi, con maggior probabilità, dalla Svezia, e diretto agli stabilimenti del Siegerland ed a quelli della Ruhr, rimasti in ipotesi privi, gli uni e gli altri, delle loro fonti di rifornimento di minerale del Siegerland.

Tutto porta a ritenere che i vantaggi per il traffico superino gli svantaggi. Come la difesa ha messo in evidenza durante la discussione, pare certo che la Bundesbahn, dal canto suo, ritenga di non aver interesse al mantenimento della situazione attuale. Comunque, il problema non è stato impostato sotto questa prospettiva in occasione delle discussioni che hanno preceduto l'emanazione della decisione impugnata, ed in ispecie il Governo federale (benchè avesse al suo fianco dei rappresentanti della Bundesbahn) non ha sostenuto che il mantenimento della tariffa speciale favorisse, dal punto di vista commerciale, l'esercizio delle ferrovie. L'Alta Autorità non era perciò tenuta ad esprimersi su questo punto.

b) *Tariffa 7 B 26.* Si tratta di una tariffa speciale a favore della miniera Karl di Geislingen (Württemberg). Essa ha innegabilmente il carattere di tariffa di sostegno, dato che nulla permette di supporre che il suo mantenimento sia nell'interesse delle ferrovie. Inoltre, dalla discussione che ha avuto luogo a tale proposito non è risultato affatto che si possa ritenere per dimostrato che il mantenimento provvisorio della tariffa speciale consentirebbe di raggiungere entro una scadenza prevedibile delle condizioni di sfruttamento di detta miniera tali da permetterle di sopportare l'applicazione della tariffa ordinaria. Si tratta nella specie della valutazione di una situazione economica la quale, a norma dell'art. 33, è sottratta, in linea di principio, all'esame della Corte. D'altronde l'Alta Autorità, a norma del § 10, 7° comma, ha concesso per la soppressione un termine molto lungo (il 1° luglio 1965).

c) *Tariffa 7 B 35.* È una tariffa speciale a favore delle miniere dette « dei contrafforti dello Harz ». Riguarda tre gruppi di miniere

e concerne un certo numero di imprese, alcune delle quali fruiscono anche della tariffa *7 B 3*, relativa al Siegerland. Non sembra si possa contestare che l'esistenza di dette miniere sia più o meno seriamente minacciata. I motivi di tale situazione vanno senza dubbio ricercati in parte nelle condizioni di sfruttamento e nella qualità del minerale, ma — come l'Alta Autorità ha riconosciuto — esse provengono anche dalla vicinanza al confine tra le due Zone. Ora, è questo un motivo che la stessa Alta Autorità ha ritenuto atto a giustificare l'applicazione dell'art. 70, 4° comma. Di conseguenza non si capisce perchè, nel capo III, n. 3, della decisione impugnata, essa, ricorrendo alla formula-tipo, rifiuti di applicare detta disposizione alla tariffa *7 B 35*.

La questione tuttavia si chiarisce leggendo il capo IV, nel quale è contenuto il « dispositivo » della decisione. Dopo aver dichiarato che

> « le riduzioni tariffarie accordate a queste miniere (le miniere dei contrafforti dello Harz) dovranno essere soppresse nella loro forma attuale entro il 31 dicembre 1958 »,

essa aggiunge :

> « In considerazione delle particolari difficoltà economiche e sociali incontrate da queste miniere per essere situate in prossimità della frontiera, l'Alta Autorità si propone di esaminare queste difficoltà con il Governo federale, onde decidere entro il 31 dicembre 1958 *la forma e la misura delle riduzioni tariffarie necessarie per queste miniere.* »

Perciò viene riconosciuta l'esistenza di una situazione speciale, tale da giustificare il mantenimento della tariffa di sostegno, come pure la sua necessità per le miniere di cui trattasi; solo l'ammontare della riduzione non è ancora stato fissato e, nel frattempo, il mantenimento dell'attuale tariffa è stato autorizzato fino ad una certa data. Di cosa si tratta, quindi, se non di una applicazione dell'art. 70, 4° comma, sotto forma di benestare, in questo caso « temporaneo e condizionato », quale è espressamente previsto da detta disposizione?

Stando così le cose, ritengo che la decisione non sia illegittima su questo punto.

3. *Tariffa 6 B 31.* È una tariffa di sostegno per il carbone a vantaggio della Maximilianshütte e della Luitpoldhütte, nell'Alto Palatinato. L'Alta Autorità ha riconosciuto che le difficoltà d'ordine economico e sociale incontrate da dette due imprese nel loro esercizio in conseguenza della vicinanza del confine tra le due Zone (perdita di una parte dei loro precedenti sbocchi naturali, interruzione dei rapporti con i rispettivi stabilimenti integrati situati al di là del confine, affluenza di profughi, ecc.) implicavano la necessità di una riduzione tariffaria. Per le brichette di lignite essa ha ammesso che la riduzione attualmente concessa era giustificata e poteva essere mantenuta. Per il carbone ed il coke essa ha rilevato la circostanza che le impreso fruivano in precedenza di « notevoli riduzioni tariffarie » e, dato che era decisa a tener conto soltanto della nuova situazione determinata dalle attuali circostanze politiche, ha fissato nell'8 % la riduzione autorizzata rispetto alla tariffa di base, la tariffa *6 B 1*, in luogo del 21 % che costituisce l'attuale percentuale di riduzione.

Le ricorrenti sostengono che la decisione con la quale il tasso di riduzione è stato fissato nell'8 % è insufficientemente motivata ed inoltre, dal punto di vista sostanziale, criticano il modo in cui detta percentuale è stata calcolata.

Signori, non ritornerò sulle lunghe discussioni alle quali ha dato origine questo punto. Mi limiterò a rilevare che l'Alta Autorità disponeva in questo caso di un ampio potere discrezionale. Infatti essa poteva legittimamente non tener conto della parte di riduzione avente carattere di tariffa di sostegno indipendentemente dall'esistenza delle nuove circostanze politiche. Inoltre essa doveva valutare in quale misura l'aiuto derivante da una riduzione tariffaria fosse necessario, tenuto conto delle circostanze, per mantenere delle condizioni d'esercizio normali. Essa si è risolta a favore della percentuale dell'8 %, non tanto perchè questa rappresentasse la differenza fra la percentuale di riduzione in vigore (21 %) e quella precedente (13 %), quanto perchè detta percentuale corrisponde all'incirca all'aiuto tariffario concesso, nella stessa regione, per gli altri trasporti di carbone. In via prudenziale, essa ha pure stabilito che l'ultimo aumento (4 %), da applicarsi in linea di

massima il 1º luglio 1960, potrà essere differito nel caso che a tale data dovessero delinearsi « deprecabili perturbazioni di ordine economico e sociale ».

Tutto ciò mi sembra derivi da una valutazione fatta « dopo aver soppesato tutte le circostanze rilevanti » — come dice la decisione impugnata — la quale non lascia scorgere nè errori di diritto, nè errori materiali di fatto, nè sviamento di potere, nè insufficiente motivazione.

Un'argomentazione a parte è stata svolta nella replica della causa 17-58 : essa riguarda la differenza di trattamento fra le brichette di lignite ed il carbone. Signori, questa differenza deriva, come è naturale, dalla diversità delle due situazioni : nel primo caso la riduzione viene mantenuta integralmente perchè — dice la decisione — per le forniture di brichette di lignite « le due imprese... dipendono dalla Renania », mentre in precedenza esse si rifornivano per intero all'Est. Il carbone, invece, è sempre venuto dalla Ruhr, e si deve tener conto soltanto dell'incidenza, sulle condizioni complessive di esercizio, delle nuove circostanze politiche.

4. *Tariffa 6 B 33 ed art. 71 b del listino delle tasse per la navigazione sul Mittellandkanal.* La questione riguarda le imprese Hüttenwerke Ilsede-Peine (18-58) e Hüttenwerke Salzgitter (25-58).

La tariffa *6 B 33* è stata considerata alla stregua di una tariffa di concorrenza rispetto al Mittellandkanal e, naturalmente, tale qualifica non è contestata dalle ricorrenti che ne traggono profitto.

L'Alta Autorità, però, ha ordinato la soppressione — in quanto tariffa di sostegno discriminatoria e non autorizzabile a norma dell'art. 70, 4º comma — dell'art. 71 b del listino delle tasse per la navigazione sul canale, il quale prevede una riduzione, a partire da Minden, per i trasporti da ovest ad est destinati alle miniere di ferro, alle acciaierie ed agli stabilimenti siderurgici. Sul carattere al tempo stesso speciale e discriminatorio di detta tassa non è perciò possibile nutrire dei dubbi.

La sola questione sulla quale vale la pena di soffermarsi è se l'Alta Autorità sia competente a pronunziarsi, a norma dell'art. 70, su una tassa di navigazione, vale a dire su un pedaggio, il cui ammontare è stabilito dallo Stato e che, secondo le ricorrenti, avrebbe carattere di tributo.

Signori, gli artt. 4 e 70 del Trattato parlano di « *tariffe* di trasporto ». È certo che l'espressione « tariffa » viene normalmente adoperata con riferimento ai trasporti per ferrovia o su strada. Mi sembra però altrettanto certo che le disposizioni del Trattato in questa materia riguardano tutte le attività di trasporto pubbliche, vale a dire tutte quelle esercitate professionalmente da un'impresa o da un servizio pubblico. Le tasse di navigazione riscosse per l'uso di un canale sono uno degli elementi del *costo* del trasporto e, di conseguenza, del costo di produzione delle merci trasportate. Il confronto con la tariffa del mezzo di trasporto concorrente (in questo caso la ferrovia) sarebbe falsato qualora non se ne tenesse conto. Quanto alla circostanza che il pedaggio è stabilito dalla pubblica autorità sotto forma di tassa, essa ha per me scarso rilievo : si tratta di una tassa riscossa come contropartita di un servizio, non già di un'imposta.

Concludo chiedendo :

— **che il ricorso 1958 del Governo della Repubblica federale sia respinto e che le spese siano poste a carico del ricorrente;**

— **che i ricorsi da 3 a 18-58, 25 e 26-58 siano respinti e le spese siano poste a carico dei ricorrenti, ciascuno per quanto lo concerne;**

— **e che gli intervenienti sopportino le spese da loro incontrate.**