

Conclusioni dell'Avvocato Generale
KARL ROEMER

Traduzione dal tedesco



SOMMARIO

pag.

A. — CAUSE N° 7 E N° 9-54

I — Oggetto della causa, svolgimento del processo, conclusioni finali delle parti	107
II — Sulla ricevibilità del ricorso N° 7-54	109
1. Connessione fra i due capi della domanda	109
2. Legittimazione del ricorrente in relazione all'oggetto della causa	109
3. Condizioni dell'azione ai sensi dell'art. 35	110
4. Decisioni generali e decisioni individuali	117
5. Ammissibilità del primo capo della domanda (Office)	125
6. Ammissibilità del secondo capo della domanda (Caisse)	125
III — Ulteriore esame del secondo capo della domande	126
1. Se il rifiuto esplicito ha fatto venir meno l'oggetto della domanda?	126
2. Soddisfacimento della domanda mediante l'abrogazione del sistema impugnato	128
IV — Esame del merito	130
1. Discriminazione	132
2. Onere speciale	135
3. Esito dell'esame	135

V – Conclusioni sul ricorso N° 7-54	136
VI – Conclusioni sul ricorso N° 9-54	136

B. — CAUSE N° 8 E N° 10-54

I – Legittimazione della ricorrente	137
II – Conclusioni	138

Signor Presidente, signori Giudici,

Ho l'onore di presentarvi le mie conclusioni nelle cause N° 7 e N° 9-54 del «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises», contro «l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio», e nelle cause N° 8 e N° 10-54 della «Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg», contro «l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio».

A — I) Desidero anzitutto ricordare brevemente l'oggetto del ricorso ed i fatti della causa che il Giudice relatore nonchè i rappresentanti delle parti e dell'interveniente vi hanno ampiamente esposti e richiamare particolarmente la vostra attenzione sulle ultime conclusioni formulate.

Il ricorso N° 7-54 è stato presentato contro una carenza dell'Alta Autorità la quale come si pretende, sarebbe stata tenuta ad intervenire su due diversi punti: da un lato contro l'attività dell'Office Commercial du Ravitaillement quale importatore esclusivo di carbone e dall'altro, contro l'attività che la Caisse de Compensation svolge in materia di combustibili solidi ad uso domestico.

Sul primo punto l'Alta Autorità ha emanata una decisione dopo che il ricorso era già stato proposto. A seguito di ciò, la parte ricorrente ha dichiarato nella sua replica che non vi era luogo a provvedere su questo punto ed ha chiesto che le spese sian poste a carico della convenuta. Nella comparsa di risposta l'Alta Autorità solleva anzitutto la questione della ricevibilità del ricorso e, qualora la Corte lo ritenesse ricevibile, essa chiede dichiararsi che non vi è luogo a provvedere in merito all'Office. Le parti insistono tuttora nelle loro conclusioni. Esse quindi concordano sul punto che nessuna decisione di merito va più emanata sul primo capo delle conclusioni cioè su quello che riguarda l'attività dell'Office.

Per il secondo capo delle conclusioni e che ha tratto all'attività della Caisse de Compensation, la situazione ha pure mutato nel corso del giudizio. Anzitutto, dopo la presentazione del ricorso N° 7-54 l'Alta Autorità ha espresso il suo rifiuto di provvedere mediante

un provvedimento esplicito. Ciò ha determinato la parte ricorrente a proporre un secondo ricorso, quello che porta il N° 9-54. Esso ha lo stesso oggetto del ricorso N° 7-54 e tende inoltre, subordinatamente, anche all'annullamento del rifiuto esplicito dell'Alta Autorità per il caso in cui tale provvedimento di rifiuto dovesse essere ritenuto una decisione suscettibile di essere impugnata con autonomo ricorso. La Corte ha disposto l'unione delle cause N° 7-54 e N° 9-54. Un ulteriore mutamento è sopravvenuto a seguito del fatto che il Governo lussemburghese ha riformato, con decorrenza dal 2 aprile 1955, l'attività della Caisse de Compensation ed il sistema di sovvenzioni per il carbone ad uso domestico. Dato che tale riforma ha avuto effetto soltanto dopo il deposito della replica, il ricorrente non ha potuto prendere posizione su questo punto prima della chiusura del procedimento scritto. Esso ha così chiesto alla Corte di pronunciarsi nel merito ma soltanto nei riguardi della precedente disciplina, in vigore sino al 2 aprile 1955. Il ricorrente, pur senza riconoscere la conformità al Trattato del nuovo sistema (esso assume anzi che vi contravvenga), si astiene dall'estendere al nuovo sistema le conclusioni già formulate. Il ricorrente riconosce che anche sul secondo capo della sua domanda il ricorso è divenuto privo di oggetto per quanto ha tratto all'epoca successiva al 2 aprile 1955. Le conclusioni dell'Alta Autorità tendono a far dichiarare che il primo ricorso (N° 7-54), è divenuto privo di oggetto a seguito del suo provvedimento esplicito di rifiuto ed in ogni caso, a far respingere nel merito entrambi i ricorsi. Il Governo lussemburghese, intervenuto nelle due cause, ha formulato conclusioni conformi a quelle dell'Alta Autorità e chiede la reiezione dei due ricorsi.

Riassumendo, in questo procedimento la sola cosa che ancora si chiede alla Corte è di stabilire se l'Alta Autorità sarebbe stata tenuta ad agire contro il sistema di sovvenzioni per il carbone ad uso domestico adottato dalla legge lussemburghese il 1° aprile 1954 e rimasto in vigore sino al 1° aprile 1955.

Prima di poter affrontare l'esame del merito va risolta la questione della ricevibilità del ricorso. Anche se la Corte dovesse dichiarare che non vi è luogo a provvedere nel merito, deve preliminarmente esaminare se il ricorso è ricevibile: questa questione del resto, interessa per quanto riguarda le spese. Per questa ragione va anzitutto presa in esame una serie di questioni procedurali.

II) Sulla ricevibilità del ricorso N° 7-54 sono state elevate varie eccezioni.

1° L'Alta Autorità rileva che il ricorso propone congiuntamente due questioni le quali, a suo avviso, devono essere tenute distinte tanto in linea giuridica quanto in linea di fatto. Tuttavia la connessione dei fatti è incontestabile. Col ricorso si insorge infatti contro due attività di un solo ed unico istituto di diritto pubblico lussemburghese, cioè il monopolio per l'importazione e la facoltà di maggiorare i prezzi del carbone ad uso industriale, accordati all'Office. La Caisse de Compensation non ha personalità giuridica propria ed il suo solo compito è quello di provvedere materialmente all'assegnazione della sovvenzione accordata. Questa connessione è a mio avviso bastevole a giustificare l'inclusione delle due questioni controverse in unico ricorso. Ciò non esclude però che la Corte possa essere di diverso avviso. Del resto, il fatto di due domande ciascuna di per sè ricevibile, unite, anche se a torto, nello stesso ricorso, non può determinare l'irricevibilità delle due domande ma soltanto dar luogo ad un provvedimento della Corte che ordini la loro separazione. Posto che non vi è più da provvedere sul primo capo della domanda sarebbe ormai vano sostenere che ai fini della economia processuale è opportuno separare i due capi e ciò anche perchè importanti questioni procedurali sorgono per entrambi i capi. In fin dei conti, è stata la Corte stessa a disporre l'unione dei ricorsi N° 7-54 e N° 9-54.

Sotto questo profilo quindi non si potrà dichiarare irricevibile il ricorso.

2° Il Governo lussemburghese, intervenuto in causa, contesta alla parte ricorrente il diritto di stare in giudizio e ciò perchè la controversia riguarda il carbone ed il ricorrente è soltanto un utilizzatore di tale prodotto. Nel corso della discussione relativa all'intervento e durante le udienze di questi giorni, è stata sollevata la questione della facoltà che ha l'interveniente di invocare mezzi nuovi che la parte principale, in cui appoggio interviene, non ha invocati. Tale questione non ha bisogno di essere affrontata per un duplice motivo: anzitutto perchè non si tratta di un mezzo d'impugnazione ma di un argomento difensivo fatto valere a sostegno delle conclusioni che tendono alla reiezione del ricorso; in secondo luogo perchè il diritto di stare in giudizio deve essere esaminato

d'ufficio, sul che lo stesso ricorrente è d'accordo, per modo che queste argomentazioni rappresentano per la Corte soltanto un invito a scendere a tale esame.

Per valutare nella fattispecie il diritto di stare in giudizio bisogna ricorrere agli articoli 33, 35, 48 ed 80 del Trattato. L'art. 80 riguarda le imprese che esercitano un'attività produttiva nel campo del carbone e dell'acciaio. Questa norma non riguarda evidentemente le sole imprese che producono nel contempo carbone ed acciaio ma va invece intesa come riferentesi alle imprese che producono carbone od acciaio oppure entrambi questi prodotti. Tale interpretazione vale per l'intero Trattato e, di conseguenza, anche per gli artt. 48, 33 e 35. In seno al sodalizio ricorrente sono raggruppati dei produttori di acciaio e pertanto esso è una di quelle associazioni cui il diritto di stare in giudizio è riconosciuto. Dai citati articoli non si può desumere che esista una limitazione riguardante l'oggetto della controversia in relazione al genere di produzione del ricorrente. Nell'estrema ipotesi in cui un'acciaieria impugnasse una norma regolamentare concernente esclusivamente le miniere di carbone della Comunità, si potrebbe tutt'al più negarle l'interesse ad ottenere la tutela giurisdizionale in relazione allo specifico ricorso proposto nonostante il suo diritto di stare in giudizio. Tuttavia, nel caso in esame è fuori dubbio che tale interesse sussiste. Del resto, nel sistema instaurato dal Trattato tale ipotesi sarebbe già esclusa dal fatto che le decisioni individuali devono *riguardare* l'interessato e le decisioni generali devono essere inficiate da sviamento di potere *nei suoi confronti* perchè sorga il suo diritto d'impugnarle. Sotto questi due aspetti riesaminerò in prosiegua questo argomento.

Dalla circostanza che la parte ricorrente è un'associazione di produttori di acciaio non può comunque sorgere un motivo di irricevibilità.

3° Il carattere particolare del ricorso introdotto può ancora esigere l'adempimento di altre condizioni che la Corte ha da esaminare d'ufficio.

Le conclusioni tendono anzitutto all'annullamento della decisione di rifiuto che si ricava dall'inazione dell'Alta Autorità. Il ricorso si fonda sull'art. 35, 3° comma del Trattato; trattasi di un

ricorso per carenza. Se il ricorrente chiede inoltre che sia vietato «di conseguenza» all'Office e alla Caisse de Compensation di svolgere determinate attività, queste conclusioni sono inammissibili. Nel sistema istaurato dal Trattato infatti, in esito ad un ricorso per carenza la Corte non può dichiarare l'Alta Autorità tenuta a compiere un determinato atto. Al contrario, in caso d'annullamento, l'art. 34 del Trattato prescrive che la pratica deve essere rinviata all'Alta Autorità la quale deve provvedere in conformità alla pronuncia della Corte, ciò che la stessa ricorrente ha ammesso nel corso della discussione.

Se dunque nel caso in esame si tratta di un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 35 del Trattato, si dovrà esaminare se tale articolo pone ancora altre condizioni ad un ricorso di tal genere e poi se a tali condizioni si sia adempiuto.

Si tratta qui, o signori, di stabilire chi ha diritto di impugnare un atto di carenza dell'Alta Autorità ed in quali condizioni esso possa farlo. Per parlare in termini generali, si tratta di meglio precisare in che relazione stanno fra loro l'art. 33 e l'art. 35. La soluzione che la Corte adotterà su questo punto non servirà soltanto alla definizione delle attuali cause ma avrà pure fondamentale importanza in avvenire. Poichè tale questione si pone per la prima volta in questo processo vi è motivo di farne un esame approfondito.

Se consideriamo anzitutto il tenore dell'art. 35 appare che nei primi due commi non si parla ancora di ricorso ma semplicemente della facoltà di provocare un provvedimento dell'Alta Autorità. Solo nel terzo comma vi è parola di ricorso senza che ne sia indicato il carattere. Detto comma indica soltanto contro che cosa è volto il ricorso, — cioè contro una decisione implicita di rifiuto a seguito di carenza — quale termine deve ricorrere perchè dal silenzio dell'Alta Autorità possa ricavarsi una decisione implicita di rifiuto — cioè due mesi — ed è ancora precisato che il termine per ricorrere è di un mese. Affinchè vi sia una decisione implicita di rifiuto impugnabile, l'Alta Autorità deve essere dunque stata preventivamente sollecitata ai sensi del primo o del secondo comma. Le condizioni dell'azione sono qui, per così dire, preventivamente indicate fra quelle necessarie affinchè l'Alta Autorità possa venire efficacemente sollecitata. Non è una qualsiasi

richiesta rivolta all'Alta Autorità che può dar diritto di presentare ricorso nel caso di sua carenza. Chiunque infatti può presentare all'Alta Autorità delle osservazioni o dei suggerimenti. In virtù dell'art. 46 comma 2° del Trattato, non soltanto le imprese ma pure i lavoratori, gli utilizzatori, i negozianti o le loro associazioni hanno facoltà di presentare all'Alta Autorità suggerimenti od osservazioni di ogni genere su problemi che li riguardano. Suggerimenti ed osservazioni potrebbero di certo consistere anche nell'affermazione che l'Alta Autorità è tenuta a prendere tale o tal'altro provvedimento. Tuttavia, ai sensi dell'art. 35 soltanto «gli Stati ed il Consiglio, le imprese e le associazioni» hanno «a seconda del caso» il diritto di sollecitare l'Alta Autorità e conseguentemente quello di ricorrere in caso di rifiuto.

Come ho già rilevato, la parte ricorrente è un'associazione ai sensi degli articoli 48 ed 80 del Trattato. Si pone quindi il solo problema di stabilire se nel caso in esame l'associazione ricorrente aveva veste per sollecitare l'Alta Autorità in virtù dell'art. 35 e se in caso di risposta negativa poteva presentare un ricorso oppure se essa invece, esercitando i diritti che le conferisce l'art. 46 2° comma, ha soltanto sottoposto all'Alta Autorità dei suggerimenti e delle osservazioni senza che ne sorga diritto a ricorrere qualora l'Alta Autorità neghi ogni suo obbligo nei confronti dell'associazione e non emani alcuna decisione o raccomandazione.

La soluzione da dare a questa questione dipende da come s'interpreterà il termine «a seconda del caso» nell'art. 35, 1° comma; lo stesso dicasi per il 2° comma. Questa interpretazione esige che si chiarisca la posizione dell'art. 35 particolarmente in relazione agli art. 33 e 34. Qui si possono prospettare due tesi: con la prima, l'art. 35 disciplinerebbe un caso completamente autonomo, un caso «sui generis»; con la seconda tesi l'art. 35 rappresenterebbe un caso particolare d'applicazione dell'art. 35. Di queste due tesi vorrei sin d'ora ricavare il risultato pratico e che ci interessa per il caso in esame. Adottando la prima tesi basterebbe, nell'ipotesi prevista dal comma 1°, richiamarsi ad un obbligo dell'Alta Autorità; le imprese e le loro associazioni potrebbero invocare anch'esse senz'altro tale obbligo. Adottando la seconda tesi, soltanto gli Stati membri ed il Consiglio potrebbero invocare un obbligo dell'Alta Autorità di prendere una decisione generale; le imprese ed associazioni avrebbero diritto di farlo senz'altro quando l'obbligo

dell'Alta Autorità abbia tratto ad una decisione individuale che le riguardi ed ove esse sostengano che l'Alta Autorità sarebbe tenuta ad emanare una decisione generale, potrebbero invocare tale suo obbligo solo se nel contempo assumano che l'inattività dell'Alta Autorità costituisce uno sviamento di potere nei loro confronti.

A favore della prima tesi, cioè di quella secondo cui l'art. 35 disciplinerebbe un caso autonomo, ci possiamo richiamare ai seguenti argomenti:

a) L'art. 35 darebbe una regolamentazione completa. Se esso si riferisse soltanto ad un caso particolare d'applicazione dell'art. 33 sarebbe bastato aggiungere a detto articolo un comma che prevedesse la sua applicazione anche all'ipotesi di decisioni implicite di rifiuto. Questo argomento però non è decisivo; la regolamentazione completa dell'art. 35 riguarda infatti soltanto le condizioni in cui si può reputare vi sia una decisione implicita di rifiuto; siffatta norma sarebbe comunque stata necessaria. La facoltà di ricorrere è solo menzionata nel terzo comma e manca ogni norma dettagliata.

b) Per la sua stessa collocazione sarebbe chiaro che l'art. 35 deve essere completamente distinto dall'art. 33 perchè altrimenti l'ordine logico richiederebbe che l'art. 33 sia seguito anzitutto da un caso di applicazione (art. 35) e poi da una norma (art. 35) che tratta di entrambe le ipotesi. Applicato al nostro Trattato però quest'argomento non mi sembra affatto decisivo. Trovo altrettanto logico porre anzitutto la norma generale (art. 33), poi trattare delle sue conseguenze (art. 34) e infine disciplinare un caso speciale d'applicazione della norma generale (art. 35) in quanto per esso i due articoli che precedono devono essere richiamati.

c) Si potrebbe ancora obiettare che soltanto nel secondo comma dell'art. 35 si fa parola di uno speciale mezzo di impugnazione — lo sviamento di potere, cioè uno solo dei quattro mezzi enunciati nell'art. 33 — e che nel caso previsto nel primo comma, cioè quando il Trattato *fa obbligo* all'Alta Autorità, di emanare una decisione, non si può parlare di potere discrezionale e quindi neppure di sviamento di potere.

Per quanto riguarda i quattro mezzi d'impugnazione enunciati dall'art. 33, risulta dalla natura stessa delle cose che in caso di

carenza non vi può essere questione nè di incompetenza nè di violazione di forme essenziali. Rimangono dunque soltanto la violazione del Trattato e lo sviamento di potere. Se l'Alta Autorità è tenuta ad emanare una decisione e non lo fa, vi è violazione del Trattato. Il 1° comma dell'art. 35 non menziona espressamente tale mezzo d'impugnazione ma lo si può chiaramente desumere dal tenore della norma. Orbene, se l'Alta Autorità non è tenuta ad esercitare un determinato potere ma ha solo facoltà di farlo, non si può parlare di violazione del Trattato. Rimane quindi soltanto lo sviamento di potere il quale perciò nel secondo comma è menzionato, e doveva esserlo, quale unico mezzo possibile d'impugnazione.

Se ne deve dedurre che nell'ipotesi del primo comma non sia concepibile, *accanto* alla violazione del Trattato, anche lo sviamento di potere? Mi sembra che questo problema si ponga qui negli stessi termini in cui si pone nell'art. 33, 2° comma riguardo alle decisioni generali. Imprese ed associazioni possono impugnare una decisione generale «nelle stesse circostanze» ciò può voler soltanto dire che possono denunciare i quattro mezzi d'impugnazione se la decisione generale è inficiata *anche* da sviamento di potere nei loro confronti. L'art. 33, 2° comma prevede dunque precisamente che oltre allo sviamento di potere speciale nei suoi confronti il ricorrente può ancora denunciare uno o diversi altri vizi. Nè può dirsi che questa possibilità contrasti con la logica. Uno «sviamento di potere» presuppone un «poterè», ma non necessariamente un «potere discrezionale». Se l'Alta Autorità trascura di esercitare un potere quando il Trattato glielo impone imperativamente, l'astensione o la carenza possono derivare da motivi estranei alla questione. Non vi dovrebbe essere maggior difficoltà a fornire la prova dello sviamento di potere nel caso di carenza che in quello di un atto positivo. Inoltre, non mi sembra che per l'interpretazione di una norma si debba dare importanza decisiva al fatto che sia più o meno difficile fornire la prova di una condizione imposta dalla legge.

d) Si potrebbe inoltre sostenere che quando l'Alta Autorità trascura di adempiere ad un obbligo che le è imposto, la sua carenza assume tale importanza che anche le imprese ed associazioni devono poter ricorrere senza speciali condizioni. Ciò

significherebbe che pure le imprese e le associazioni hanno veste per tutelare il diritto oggettivo anche ove un loro diretto interesse non sia in gioco. Con siffatta interpretazione si darebbe però adito ad un'azione popolare limitata alle associazioni ed alle imprese. Ma un concetto del genere contrasta col Trattato. Infatti, ai sensi dell'art. 33,2° comma, le imprese ed associazioni possono impugnare le decisioni generali che violano il Trattato, comprese quelle che l'Alta Autorità era assolutamente incompetente ad emanare (ed è questo certamente il caso più grave) soltanto quando queste decisioni siano nel contempo inficiate da sviamento di potere nei loro confronti. Non si vede perchè dovrebbe essere altrimenti nel caso in cui l'Alta Autorità si sia semplicemente astenuta dall'emanare un provvedimento. Non è possibile riconoscere alle imprese un interesse maggiore nell'ipotesi in cui l'Alta Autorità si astenga colposamente dall'emanare una decisione generale rispetto all'ipotesi in cui essa emani una decisione positiva viziata.

e) Si potrebbe infine osservare che una decisione di rifiuto è sempre individuale perchè riguarda comunque una richiesta dell'interessato. Con ciò però non si tiene conto del fatto che la decisione di rifiuto è menzionata, come oggetto formale del ricorso, solo nel 3° comma. Così il 3° comma non stabilisce le condizioni del ricorso, ma pone implicitamente una formale esigenza per la sua introduzione. Nei commi 1 e 2 è invece questione delle decisioni o raccomandazioni che l'Alta Autorità ha l'obbligo o la facoltà di emanare. Queste costituiscono invero l'oggetto materiale del ricorso e ad esse si riferiscono le parole «a seconda del caso». «A seconda del caso» può significare soltanto: «a seconda che la carenza si sia verificata in relazione ad una decisione o ad una raccomandazione dando luogo ad un rifiuto implicito». Un rifiuto di provvedere non ha un significato autonomo ma va inteso in relazione all'atto che l'autorità non ha voluto emanare. Ben a ragione i ricorrenti e l'interveniente hanno rilevato nel corso della discussione che, ai sensi degli articoli 14 e 15 del Trattato, una «decisione» è tecnicamente caratterizzata dalla sua obbligatorietà. La «decisione» implicita di rifiuto non è una decisione in questo senso, ma ne è l'aspetto negativo.

Nessun argomento persuasivo emerge dunque a favore della tesi secondo la quale l'art. 35 prevederebbe un'ipotesi autonoma di una speciale azione indipendente dall'art. 33. Ben al contrario, questa norma può soltanto intendersi come riferentesi ad un caso di applicazione dell'art. 33 con le particolarità che provengono dal fatto che qui trattasi di carenza e non già di un atto positivo.

a) Il ricorso che l'art. 35 comma 3° menziona senza definirlo, non può essere che un ricorso d'annullamento. Esso è volto contro una decisione e va fondato sui mezzi d'impugnazione enunciati nell'art. 33 con le peculiarità che derivano dal fatto della carenza. Quale ha da essere l'ulteriore svolgimento può ricavarsi soltanto dall'art. 34 posto che la pratica, in caso d'annullamento della decisione di rifiuto, deve esser rinviata all'Alta Autorità che deve poi provvedere secondo le indicazioni della sentenza. Del resto l'art. 37 del Trattato prevede un caso speciale di ricorso per carenza. Ai sensi del citato articolo la Corte può annullare le decisioni esplicite ed implicite di rifiuto ed in tal caso l'Alta Autorità è tenuta a prendere determinati provvedimenti che risultano dalla sentenza d'annullamento.

b) È incontestabile che la struttura tecnica del ricorso d'annullamento adottata dal Trattato è ispirata al procedimento contenzioso amministrativo francese; tuttavia in diritto francese il «recours en carence» rappresenta un semplice caso di specie del «recours pour excès de pouvoir». Né la dottrina né la giurisprudenza lo considerano come un'ipotesi particolare di azione di annullamento. Questa presuppone che sia stato effettivamente emanato un provvedimento. È solo nel trattare di tale presupposto all'introduzione del «recours pour excès de pouvoir» che la dottrina rileva come il provvedimento può essere anche una decisione implicita di rifiuto, la quale può venire impugnata in base alle norme predette.

La conclusione cui così si giunge, cioè che anche nell'ipotesi di un obbligo obbiettivo dell'Alta Autorità non a tutti spetta il diritto soggettivo di richiedere che il provvedimento sia emanato, risponde in larga misura al diritto germanico il quale

esige la sussistenza di un diritto in chi chiede che l'atto amministrativo di cui trattasi venga emanato (1).

c) Solo questa interpretazione, per la quale l'art. 35 non rappresenta che un caso particolare d'applicazione dell'art. 33, permette di dare un senso alle parole «selon le cas». Tale espressione non ha nulla a che vedere con la lista delle persone od enti legittimati ad agire poichè questi sono indicati nell'art. 35: si tratta degli Stati membri, del Consiglio, delle imprese e delle associazioni, cioè esattamente di coloro che anche l'art. 33 indica quali legittimati ad agire. Soltanto dall'art. 33 si può caso per caso desumere quali di essi hanno diritto d'agire con riguardo al carattere della decisione per la quale la carenza si è verificata.

Da quanto esposto possiamo pertanto ricavare che:

L'art. 35 è un caso d'applicazione dell'art. 33. Se la carenza riguarda una decisione od una raccomandazione generale che l'Alta Autorità è tenuta ad emanare, gli Stati membri ed il Consiglio hanno un diritto vero e proprio di provocare dall'Alta Autorità il provvedimento ritenuto indispensabile ed ove la carenza dell'Alta Autorità permanga, hanno diritto di ricorrere. Alle imprese ed associazioni competono tali diritti soltanto se la carenza risulti inficiata da sviamento di potere nei loro confronti. *Mancando* tali condizioni, le imprese ed associazioni possono sollecitare l'Alta Autorità ad emanare i provvedimenti che li riguardano individualmente. Nell'ipotesi prevista dal 2° comma l'unico mezzo di impugnazione ammesso è lo sviamento di potere. In questo caso, se la carenza riguarda una decisione od una raccomandazione generale, le imprese e le associazioni devono dimostrare che lo sviamento di potere sussiste proprio nei loro confronti.

4° Per poter applicare al caso in esame i concetti cui sono pervenuto si deve anzitutto chiedersi se l'associazione ricorrente intenda invocare il primo comma oppure il 2° comma dell'art. 35. La parte ricorrente afferma che l'Alta Autorità era tenuta ad emanare una decisione od una raccomandazione; essa dunque invoca il primo comma. E così sorge una nuova domanda; secondo quanto

(1) Paragrafo 15 comma 3° Bundesverwaltungsgesetz; paragrafo 35 comma 2° Süddeutsches Verwaltungsgesetz.

la parte ricorrente assume si deve intendere che la carenza dell'Alta Autorità riguardi una decisione generale oppure una decisione individuale che interessa la ricorrente stessa? Signori, la presente causa pone un altro importante problema quello cioè della distinzione fra decisioni generali e decisioni individuali. La soluzione di tale problema incide pure sull'art. 33, 2° comma ed ha una portata decisiva sull'ampiezza del diritto d'agire delle imprese ed associazioni. Prima di valutare questo caso concreto conviene perciò soffermarci su alcune considerazioni di carattere generale.

Dal punto di vista puramente formale, vi è decisione individuale riguardante una determinata impresa quando la decisione spiega i suoi effetti su tale impresa, cioè quando essa ne è la destinataria. Questo concetto, tuttavia, conduce a risultati poco soddisfacenti perchè esso non tiene conto del contenuto materiale della decisione. Citerò qui solo due esempi: la soppressione di un onere speciale riguarda, dal punto di vista formale, colui che prima ne era gravato ma essa concerne chi in precedenza ne traeva vantaggio. Una decisione destinata al Governo di uno Stato membro può, fra le sue disposizioni, contenerne alcune che costituiscono una decisione individuale nei confronti di un terzo.

Dal destinatario non si può dunque ricavare l'argomento decisivo. Per giungere ad una interpretazione ragionevole è preferibile basarsi sul senso e sullo scopo di quelle disposizioni del Trattato nelle quali è dato rilievo alla distinzione fra decisioni generali e decisioni individuali.

Affinchè le decisioni assumano efficacia obbligatoria l'art. 15 2° comma, ad esempio, prevede la notificazione agli interessati «quando esse hanno un carattere individuale» (wenn sie einen Einzelfall betreffen), mentre negli altri casi le decisioni divengono applicabili per il solo effetto della loro pubblicazione. Questa distinzione è rispecchiata nell'art. 33, comma 3° ove è disposto che il termine d'impugnazione decorre «a seconda del caso» dalla data della notifica o da quella della pubblicazione. È interessante notare che la traduzione tedesca chiarisce meglio il senso delle parole «suiant le cas» in quanto vi si dice: „nach Zustellung der individuellen Entscheidung ... oder nach Veröffentlichung der allgemeinen Entscheidung“ (con decorrenza ... dalla notificazione della decisione individuale o dalla pubblicazione della decisione generale).

L'espressione «suivant le cas» è qui interpretata esattamente nello stesso modo in cui, secondo quanto ho esposto, deve esserlo l'analoga espressione «selon le cas» dell'art. 35 primo comma.

Altra norma che interessa a questo proposito è l'art. 33, 2° comma che fa dipendere l'estensione del diritto di ricorrere delle imprese ed associazioni dal carattere generale della decisione o dal suo carattere individuale nei confronti del ricorrente. Come l'ho esposto, tale disposizione trova applicazione nel ricorso per carenza di cui l'art. 35.

La prima delle due norme citate permette principalmente di stabilire quando, in ragione del carattere generale della decisione, è *sufficiente* la sua pubblicazione. Però anche le decisioni individuali possono venir pubblicate ed in fatto, oltre a notificarle individualmente, si è spesso provveduto alla loro pubblicazione. Le esigenze dell'Alta Autorità impongono che la pubblicazione sia considerata sufficiente nei casi in cui non è possibile determinare preventivamente quale è la cerchia dei soggetti cui la decisione potrebbe in pratica applicarsi oppure qualora ciò richieda minute ricerche intese ad accertare chi rientrerebbe nell'ipotesi che è stata disciplinata, oppure ancora, quando da tali ricerche risulti che tutte le imprese di una determinata categoria sono toccate dal provvedimento. Si può d'altra parte ben pretendere che, per mezzo della Gazzetta Ufficiale, le imprese prendano conoscenza delle decisioni che hanno importanza ed applicazione generali e di quelle che disciplinano impersonalmente un'ipotesi generale.

Ogni impresa deve tenersi al corrente di simili decisioni posto che gliene possono derivare pratici effetti pel solo fatto che è un'impresa comunitaria sottoposta alla giurisdizione dell'Alta Autorità, anche indipendentemente da ogni accertamento sul suo particolare caso o sulla sua speciale situazione e senza che questi siano menzionati nei motivi della decisione.

Soprattutto dalla disposizione relativa al diritto delle imprese a presentare ricorso si può ricavare quando è che alle imprese compete un illimitato diritto di ricorrere in ragione del carattere individuale della decisione. Per circoscrivere la cerchia delle persone che hanno diritto di agire si può procedere in vari modi. Ove s'intenda escludere un'azione popolare vi sono, in grandi linee, tre soluzioni possibili:

- 1° Indicare esplicitamente la lista delle persone che hanno diritto d'agire in giudizio.
- 2° Esigere un determinato interesse.
- 3° Precisare in una norma l'interesse necessario ad agire.

Nel procedimento amministrativo germanico ad esempio, è stata adottata la terza soluzione; vi si esige che il ricorrente sia leso nei suoi diritti (1); esso deve invocare un diritto proprio o contestare un obbligo che gli si vuole imporre (2).

Per il ricorso «pour excès de pouvoir», il diritto francese richiede soltanto un «interesse»; esso ha dunque scelto la seconda soluzione. Il nostro Trattato non ha adottato una soluzione uniforme. Benchè i compilatori del Trattato si siano spesso ispirati alla struttura tecnica del procedimento contenzioso francese, essi non hanno evidentemente voluto procedere nello stesso modo per questa questione dato che nell'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato francese la nozione di «interesse» ha assunto un'estensione molto ampia. Nel nostro Trattato noi troviamo invece le tre soluzioni; eccole:

- 1° L'art. 33, comma 1, indica per così dire «nominativamente» gli Stati membri ed il Consiglio di Ministri quali legittimati ad agire davanti alla Corte di Giustizia. Esso dunque riconosce loro senz'altro un interesse sufficiente. Essi sono legittimati, senza nessun'altra condizione, a provocare il controllo della Corte sulla violazione del diritto oggettivo.
- 2° Nell'ipotesi dell'art. 66 paragrafo 5 è sufficiente un interesse diretto. In questo caso dunque qualsiasi persona direttamente interessata può presentare ricorso.
- 3° Secondo l'art. 63, 2° comma è al «compratore» leso dai provvedimenti dell'Alta Autorità che il testo si riferisce ed esso ha diritto di ricorrere; qui dunque il necessario interesse è ben precisato.

(1) Paragrafo 15 comma 1 Bundesverwaltungsgesetz; paragrafo 35 Süddeutsches Verwaltungsgesetz.

(2) Paragrafo 23 Süddeutsches Verwaltungsgesetz.

In quest'ultima categoria va inclusa la disposizione dell'art. 33, 2° comma alle imprese viene riconosciuto un interesse sufficiente per ricorrere quando si tratti di una decisione individuale che le riguardi. Se una decisione disciplina un caso particolare e personale, è anzitutto la persona il cui caso è stato così disciplinato che ha non solo un interesse generale ma un interesse speciale. Se una decisione riguarda un soggetto, cioè se essa incide direttamente sulla sua situazione giuridica e produce degli effetti nei suoi riguardi *non soltanto in determinate circostanze*, il soggetto così colpito ha certamente un interesse diretto.

Questa esposizione ha il solo scopo di riporre le espressioni «decisione generale» e «decisione individuale» nel contesto delle norme in cui è dato maggior rilievo a ciò che le distingue al fine di meglio delinearne il concetto in relazione alla loro diversità.

Mi sono intenzionalmente astenuto dal fare confronti coi diritti interni. È vero che in essi si trovano pure analoghe distinzioni come quelle fra regolamenti «Rechtsverordnung» da una parte ed atti individuali e collettivi «Verwaltungsakten und allgemeine Verfügungen» dall'altra. Ma nei diritti interni la distinzione ha importanza sotto un altro profilo: ad esempio, per stabilire le condizioni in cui l'atto sarà emanato, l'autorità competente ad emanarlo e le forme della tutela giurisdizionale. Nel nostro Trattato, invece, l'Alta Autorità cumula il potere di emanare decisioni generali e quello di emanare decisioni individuali ed in entrambe le ipotesi la tutela giurisdizionale ha le stesse forme e modalità, è cioè previsto il ricorso d'annullamento. Permangono inoltre nei diritti interni imprecisioni terminologiche e questioni controverse che van risolte con riguardo alla particolare situazione di ogni paese. Di tali diritti non possiamo pertanto giovarci quando si tratta d'interpretare il nostro Trattato. Basterà esaminare se possiamo valerci di due criteri cui si fa spesso ricorso per i regolamenti: il provvedimento che fissa prezzi speciali ai sensi dell'art. 66 N° 7 è certamente una decisione individuale benchè esso debba applicarsi ad un numero indeterminato di atti, cioè a tutti i contratti di vendita di una determinata impresa; in questa ipotesi l'interesse di tale impresa è molto più ampio di quanto lo sia rispetto ad un provvedimento la cui efficacia si esaurisce in una unica applicazione. Il criterio del numero indeterminato di destinatari del provvedimento può essere utilizzato solo con riserva perchè la

cerchia dei destinatari diretti è già preventivamente circoscritta alle imprese della Comunità definite dall'art. 80, cioè ad un numero di imprese prevedibile e determinabile. Il provvedimento che stabilisce le modalità dei prelievi è certamente una decisione generale; tale infatti la qualifica espressamente l'art. 50 N° 2. Perciò, poco importa sapere se una decisione dell'Alta Autorità rappresenterebbe in diritto germanico un regolamento (*Rechtsverordnung*) od un atto amministrativo (*Verwaltungsakt*) e non fa meraviglia che qualsiasi opinione in proposito non sia nè certa nè sicura. Jerusalem ad esempio, nel suo volume «*Das Recht der Montanunion*» (pagg. 29 e segg.) crede poter assimilare le decisioni generali previste dal Trattato alle «*Allgemeinverfügungen*» del diritto tedesco, cioè agli atti amministrativi ed accanto a questi egli distingue ancora delle vere «*Verordnungen*» dell'Alta Autorità che non sarebbero impugnabili mediante ricorso d'annullamento. Per tutte queste ragioni, ritengo che i raffronti con le costruzioni giuridiche similari dei diritti nazionali non possano portare ad una soluzione decisiva del problema di cui ci occupiamo.

Se io quindi riassumo tutte queste considerazioni, lo faccio soltanto per tentare di porre in rilievo alcuni elementi che, a mio avviso, possono giovare a stabilire se nella fattispecie si tratti di una decisione generale o di una decisione individuale riguardante determinate imprese. Nello statuire su basi concrete la vostra giurisprudenza dovrebbe man mano delineare una distinzione più precisa. Credo che la soluzione che voi darete a questo problema sarà praticamente decisiva per il diritto di ricorrere delle imprese ed associazioni. Per raggiungere lo scopo che la legge si propone non è solo lecito ma anche opportuno ricercare ed adottare un'interpretazione che tenga conto del risultato cui si perviene attraverso l'una o l'altra delle soluzioni proposte.

Uno dei caratteri essenziali della decisione generale mi sembra essere quello della sua applicabilità ad un'ipotesi astratta oppure ad una situazione concreta, ma sempre riguardante il mercato comune nel suo complesso o quanto meno una parte di esso sottoposta a speciale regime in virtù del Trattato o della Convenzione sulle Disposizioni transitorie, ovvero la circostanza che essa si applichi a determinati prodotti del mercato comune. Un indizio che trattasi di una decisione generale si può ricavare dal fatto che questa non consente ancora di stabilire quali sono le imprese cui va

applicata (qualora la decisione non sia suscettibile d'applicazione autonoma diretta e sia richiesto a tal fine un atto individuale) od allorchè la decisione si applica a tutte le imprese di una data categoria e che risultano così genericamente indicate per il solo fatto che esse appartengono alla Comunità e senza riguardo alla loro particolare situazione.

Si può considerare individuale una decisione quand'è direttamente applicabile a talune imprese nominativamente indicate o che siano individuabili dal tenore della decisione stessa e quando essa abbia tratto ad una situazione concreta, particolare a queste imprese. La legittimità di tale decisione interessa in modo diretto e speciale le predette imprese anche se, dal punto di vista formale, essa è rivolta ad altro destinatario.

5° Per poter applicare questi principi alla fattispecie va anzitutto definito il contenuto delle decisioni che, secondo la ricorrente, l'Alta Autorità era tenuta ad emanare. A questo proposito dobbiamo successivamente esaminare i due capi della domanda, cioè quello che riguarda l'Office e quello che concerne la Caisse.

Sull'oggetto del primo capo è infatti stata emanata, dopo la presentazione del ricorso, una decisione che ha indotto la ricorrente a dichiarare che non vi era più luogo a provvedere nel merito in ordine a tale capo. La predetta decisione dell'Alta Autorità, che è del 7 gennaio 1955, ha per oggetto un'indagine ed una valutazione relative ad una situazione concreta che non ha tratto al mercato comune nel suo complesso, ma bensì alle modalità stabilite dalla legge lussemburghese per l'importazione dei combustibili solidi nel Granducato. L'industria siderurgica lussemburghese, stante la sua particolare situazione nell'economia del Granducato, gode delle disposizioni speciali previste dal paragrafo 31 della Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie. Ma tali disposizioni riguardano soltanto due casi che qui nulla hanno a che vedere e che non permettono di considerare, *in via generale*, il mercato siderurgico lussemburghese come uno dei settori del mercato comune che sia assoggettato ad un regime speciale. Trattasi dunque di una decisione individuale e l'Alta Autorità poteva pertanto far a meno di pubblicarla. L'art. 1 della decisione dà atto che il contestato decreto del Ministro dell'economia in data 8 marzo 1954 è incompatibile col Trattato. L'art. 2 contiene una raccomandazione al

Governo lussemburghese, il quale viene posto nell'alternativa di abrogare il citato decreto o di modificarne le norme in modo da renderle conformi al Trattato. La decisione esprime dunque un apprezzamento su provvedimenti legislativi di uno Stato membro ed esige da esso che li modifichi. La decisione riguarda dunque di certo uno Stato membro. La sola questione che si pone è quella di stabilire se la decisione riguarda *anche* l'industria siderurgica lussemburghese i cui interessi sono rappresentati dalla parte ricorrente. L'interesse materiale ed economico della ricorrente nei riguardi della decisione è incontestabile. Ma è esso sufficiente, a norma del Trattato, per riconoscere alla ricorrente un diritto, tutelabile in sede contenziosa, di provocare un provvedimento dell'Alta Autorità?

La decisione dell'Alta Autorità non può di per sè direttamente modificare la posizione giuridica della ricorrente. Perchè ciò avvenga, è necessario che il Governo lussemburghese vi dia prima esecuzione. Ma si può presumere che uno Stato membro adempia nei confronti della Comunità all'obbligo che l'Alta Autorità gli impone e che la Corte potrà eventualmente sanzionare; si può pertanto riconoscere alla ricorrente un interesse diretto all'emanazione della decisione. La ricorrente però condivide tale interesse con tutti gli altri utilizzatori e negozianti di carbone del Granducato; non si tratta dunque di un interesse speciale, particolare all'industria siderurgica lussemburghese. Anzi, in forza dei regolamenti d'esecuzione l'industria siderurgica godeva di una situazione di privilegio, nel senso che poteva fare ordinazioni dirette. La decisione dell'Alta Autorità o la sua carenza non ha dunque origine in una speciale situazione dell'industria siderurgica lussemburghese. Io credo sia questa la portata giuridica dell'argomento che il Governo lussemburghese ha sollevato, argomento che ho già esaminato e secondo il quale, nella controversia relativa al carbone il ricorrente rappresenta *una sola* delle varie categorie di utilizzatori. Per questo motivo, se pur il ricorrente non è estraneo alla cerchia di coloro che hanno diritto di agire, deve negarsi, a mio avviso, il suo interesse *speciale* all'emanazione della decisione.

Orbene, anche una decisione *generale* può venire impugnata dalle imprese ed associazioni qualora queste assumano che è inficiata da sviamento di potere nei loro confronti. Secondo me, lo stesso deve valere per le decisioni individuali. Quand'anche una

decisione individuale riguardi inizialmente un'unica persona, essa può ciononostante essere inficiata da sviamento di potere nei confronti di altra persona, per modo che questa può avere un interesse diretto e speciale nei riguardi della decisione e così il diritto di impugnarla. Se quindi l'Alta Autorità si fosse astenuta dall'emanare nei confronti del Governo lussemburghese la decisione che le era stata richiesta e la sua astensione fosse dovuta a ragioni estranee alla questione ma riguardanti l'industria siderurgica lussemburghese, bisognerebbe riconoscere a quest'ultima il diritto di ricorrere. Nulla di simile però è stato dedotto nè vi sono indizi che ricorra questa ipotesi. Ne faccio parola soltanto per rendere più completa la mia esposizione.

Io giungo così a concluderne:

Che il provvedimento (decisione o raccomandazione) che l'Alta Autorità era tenuta ad emanare, secondo il ricorrente, e che essa ha poi effettivamente emanato, è una decisione individuale nei confronti del Governo lussemburghese. Che tale decisione non spiega alcuno speciale effetto nei confronti del ricorrente. Che pertanto la carenza dell'Alta Autorità non può essere inficiata da sviamento di potere nei suoi confronti.

Si potrà obiettare che secondo i risultati cui sono giunto, soltanto gli altri Stati membri od il Consiglio avrebbero potuto invocare l'obbligo dell'Alta Autorità. Tale critica però è rivolta contro il sistema del Trattato che non ha concesso agli utilizzatori un'azione diretta ma ha previsto per essi altre vie indirette per ottenere la tutela giurisdizionale.

Io chiedo pertanto che il primo capo della domanda sia dichiarato irricevibile.

6° A sostegno del secondo capo della sua domanda il ricorrente assume che l'Alta Autorità era tenuta ad emanare una decisione od una raccomandazione che imponesse di modificare il sistema di sovvenzioni al carbone di uso domestico, adottato dalla legge lussemburghese. Tale provvedimento avrebbe pure dovuto disciplinare una situazione concreta particolare al Lussemburgo e così il suo carattere sarebbe stato individuale. Essa avrebbe avuto effetto sulle leggi lussemburghesi e quindi nei confronti del Lussemburgo, Stato membro.

La parte ricorrente ha senza dubbio un interesse materiale ed economico all'emanazione di tale provvedimento. Essa assume, e l'Alta Autorità non lo contesta, che l'aggravio di 8 fr. per tonnellata a carico di tutti gli utilizzatori di carbone, salvo quelli che lo impiegano per usi domestici, riguarda quasi esclusivamente l'industria siderurgica lussemburghese. Secondo l'assunto del ricorrente, e sul quale ci si deve basare per esaminare la ricevibilità, vi sarebbero qui delle violazioni del Trattato che direttamente lo riguardano, cioè un aggravio speciale, una discriminazione a suo danno ed una violazione delle norme sui prezzi. Quando s'impongono in tal modo ad un'impresa degli oneri in contraso col Trattato, si deve riconoscere ad essa un interesse diretto e speciale alla soppressione di tali oneri. Benchè essi non siano stati imposti direttamente dall'Alta Autorità, nella sua astensione si deve tuttavia ravvisare una implicita tolleranza che costituisce violazione del Trattato. Colui che ne è leso deve poter chiedere all'Alta Autorità di fare, nell'ambito dei suoi poteri, quanto sta in lei perchè questi aggravii contrari al Trattato vengano soppressi, sia ciò direttamente oppure mediante istruzioni impartite ad uno Stato membro.

Io vi chiedo pertanto di dichiarare ricevibile il secondo capo della domanda.

Può a prima vista sorprendere che l'esame della ricevibilità dei due capi della domanda cui ho proceduto, conduca a risultati così diversi per l'uno e per l'altro capo. Ciò però proviene dalla circostanza che col primo capo della sua domanda il ricorrente si è fatto, per così dire, paladino di *tutti* gli utilizzatori di carbone, benchè la facoltà di fare ordinazioni dirette di cui fruisce renda il suo interesse più tenue di quello degli altri interessati. Su quanto invece riguarda il secondo capo il ricorrente è pressochè l'unico interessato.

III) Riconosciuta così la ricevibilità della domanda per quanto attiene al secondo capo, va ora esaminato che influenza hanno avuto in causa le modificazioni sopravvenute dopo la presentazione del ricorso.

1° La prima di tali modificazioni è dovuta all'esplicito rifiuto che l'Alta Autorità ha comunicato al ricorrente. L'Alta Autorità assume che con ciò il ricorso diretto contro la sua carenza sarebbe

divenuto privo di oggetto. Il ricorrente contesta tale assunto dal quale ha però tratto motivo di presentare, in via precauzionale, il ricorso N° 9-54. Proseguendo nel mio esame, dovrò quindi in parte occuparmi anche della sorte che attende il ricorso N° 9-54. D'accordo su questo punto con il ricorrente, l'interveniente ritiene che il rifiuto esplicito non ha rilevanza e che è senza influenza sul ricorso N° 7-54.

Non vi sarebbe infatti luogo a provvedere ove il ricorrente avesse soltanto formalmente chiesto l'evasione, in un senso o nell'altro, della sua richiesta. Ma non si tratta di ciò. L'art. 35 non prevede un diritto formale del genere ma enumera i casi nei quali in virtù del Trattato, l'Alta Autorità ha l'obbligo o la facoltà di emanare una specifica decisione o raccomandazione. Ai sensi dell'art. 35 l'assenza di un provvedimento non fa sorgere il diritto di ottenerlo (ciò potrà avvenire soltanto a seguito di azione giudiziaria, ed il provvedimento così ottenuto potrebbe essere oggetto di una nuova impugnazione), ma la presunzione inoppugnabile di un'evasione sfavorevole della richiesta che può essere senz'altro impugnata.

Se dopo l'introduzione del ricorso viene espresso un rifiuto esplicito, questo può avere il solo significato di confermare la presunzione inoppugnabile che già esisteva; ma ciò nulla muta alla natura ed all'oggetto del ricorso dato che l'Alta Autorità sarà sempre venuta meno all'obbligo che assertivamente le incombeva.

Non ha rilevanza che essa esponga i motivi del suo rifiuto nella comparsa di risposta o che lo faccia in una lettera diretta alla parte ricorrente.

In aggiunta a quanto ho detto sull'interpretazione dell'art. 35, ritengo quindi che:

L'art. 35 nei suoi commi 1 e 2 prescrive le condizioni in cui sorge il diritto di pretendere una decisione e, in caso di rifiuto, il diritto di ricorrere. Quando si verifichi la carenza, vi è la presunzione irrefutabile del rifiuto qualora sussistano le condizioni indicate nel comma terzo. Tale comma avrebbe potuto venire così redatto:

«Se l'Alta Autorità respinge una richiesta, fattale ai sensi dei commi 1 o 2 e con cui è stata sollecitata ad emanare una decisione od una

raccomandazione, il suo rifiuto può venire impugnato nel termine di un mese; è considerato un rifiuto anche il fatto che l'Alta Autorità non reagisca alla richiesta nel termine di due mesi dal suo invio.»

Si è evidentemente ritenuto superfluo menzionare il rifiuto esplicito; diversamente si è proceduto invece nell'art. 37 nel quale il rifiuto esplicito e quello implicito sono stati entrambi menzionati ed assimilati. Che la decisione di rifiuto esplicito sia cosa diversa dalla decisione positiva disciplinata dall'art. 33, cioè soltanto l'aspetto negativo del provvedimento richiesto, risulta già dal fatto che per il rifiuto esplicito non possono essere invocati i mezzi d'incompetenza e di violazione delle forme essenziali. L'Alta Autorità potrebbe invece motivare il suo rifiuto proprio opponendo la sua incompetenza e la parte ricorrente potrebbe ribattere che l'Alta Autorità è competente ad emanare il provvedimento richiesto e di conseguenza tenuta ad emanarlo.

Concludendo, a me sembra dunque esatta la tesi del ricorrente secondo cui l'oggetto del ricorso previsto nell'art. 35 è un rifiuto e che detto articolo deve «a fortiori» trovare applicazione nell'ipotesi di un rifiuto esplicito; ciò in contrasto con la tesi dell'Alta Autorità la quale sostiene doversi applicare senz'altro l'art. 33 nell'ipotesi di rifiuto esplicito. La differenza tra l'art. 33 e l'art. 35 non va ricercata nel carattere esplicito od implicito di una decisione bensì nel suo aspetto positivo o negativo, o meglio, nella circostanza che si tratti di una decisione che impone o concede qualcosa oppure che invece esprima il rifiuto di emanare una simile decisione. Nel corso della discussione l'interveniente ha dapprima sostenuto che l'art. 35 presuppone soltanto l'assenza di una decisione positiva e che quindi un rifiuto esplicito, anche se pronunciato prima che sia decorso il termine di due mesi, non ha rilevanza; in seguito tuttavia, se ho bene compreso, egli ne ha tratto una deduzione contrastante, assumendo che un rifiuto esplicito non integra l'ipotesi prevista dall'art. 35 nè quella dell'art. 33 e che pertanto esso non sarebbe mai impugnabile.

Di conseguenza, la domanda giudiziale non è divenuta priva di oggetto a seguito del sopravvenuto rifiuto esplicito dell'Alta Autorità; al contrario essa va estesa all'esplicito rifiuto di provvedere.

2° La seconda modificazione sopravvenuta dopo la presentazione del ricorso consiste nel fatto che il Governo lussemburghese

ha soppresso il contestato sistema di sovvenzioni al carbone di uso domestico e vi ha sostituito una nuova disciplina della materia. Mentre l'Alta Autorità si limita a sostenere che la Corte dovrà esaminare se in tali condizioni il ricorrente ha tuttora un *interesse* a perseguire la lite, il Governo lussemburghese, nella sua qualità di interveniente, assume che la causa è senz'altro divenuta priva di oggetto. Tale argomento dovrà essere preso in considerazione. Esso si ritrova pure nella esposizione del ricorrente il quale ha infatti sostenuto durante la discussione, dopo che l'Alta Autorità lo aveva sollevato nella sua difesa, che la Corte era tenuta ad esaminarlo. Va del resto esaminato anche d'ufficio se la causa è esaurita nel merito, come la Corte ha già fatto nelle sue sentenze N^o 3 e 4-54 e come sostiene il ricorrente.

Tuttavia per risolvere questa questione non basta ricercare se sia ormai svanito l'interesse del ricorrente ad ottenere una pronuncia della Corte. Come ho già detto, per il nostro Trattato l'interesse del ricorrente è condizionato alla circostanza che la decisione impugnata lo riguardi o che essa sia inficiata da sviamento di potere nei suoi confronti. Per valutare se sussistono tali premesse dobbiamo riferirci alla situazione esistente nel momento in cui il ricorso è stato introdotto; tale valutazione mi ha condotto a pronunciarmi in favore della ricevibilità. Le modificazioni sopravvenute possono solo far venir meno l'oggetto del ricorso e determinare la Corte a pronunciare un non luogo a provvedere. Posto che la situazione assertivamente contrastante con le norme del Trattato ha durato un certo tempo ed è stata eliminata solo per l'avvenire, per tale periodo, come il ricorrente con ragione sostiene, il ricorso ha mantenuto il suo oggetto.

Rimane così aperta la questione volta a stabilire se l'Alta Autorità, rifiutando di dar seguito alla richiesta del ricorrente, abbia violato il Trattato cioè se tale decisione di rifiuto debba essere annullata. Ai sensi dell'art. 34 del Trattato, in caso di annullamento, la Corte rinvia la pratica all'Alta Autorità la quale è tenuta ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza di annullamento comporta. Non sta alla Corte decidere di quali provvedimenti si tratti. È l'Alta Autorità che deve riesaminare la pratica tenendo conto dei dettami della sentenza. L'interveniente ha con ragione fatto osservare che nella specie vari e diversi provvedimenti avrebbero potuto essere emanati e che non si può dire quale sarebbe

stato il loro contenuto; che comunque non sarebbe stato possibile dare al provvedimento effetto retroattivo.

Per risolvere tale questione bisognerebbe procedere ad un ampio esame di tutti i provvedimenti che avrebbero potuto essere emanati. Per farlo, la Corte dovrebbe scendere al merito stesso della questione dando per ammesso che il ricorso è fondato. Solo dopo di ciò essa potrebbe ricercare se vi sia ancora la possibilità di emanare dei provvedimenti che possano tuttora rimediare alla asserita violazione del Trattato anteriormente commessa. Deve esser però lasciato anzitutto all'Alta Autorità di decidere. Solo dopo il decorso di un idoneo termine e per mezzo di una nuova causa basata sull'art. 34 comma 2°, potrebbe essere sollevata la questione se l'Alta Autorità ha esaurito tutte le possibilità di cui dispone. Io quindi non credo che la Corte abbia motivo di dedicarsi, in questa causa, ad un'indagine di esito tanto incerto. Oggetto dell'attuale litigio è di stabilire se l'Alta Autorità, respingendo la richiesta del ricorrente, abbia violato il Trattato. La soppressione della impugnata disciplina, disposta dal Governo lussemburghese con effetto soltanto per l'avvenire e senza efficacia retroattiva, non muta per nulla tale questione. Questa modificazione, sopravvenuta nel corso del procedimento, non è dunque d'ostacolo all'esame di merito. Qualora il ricorso risulti fondato nel merito, la sentenza della Corte dovrà limitarsi ad annullare la decisione di rifiuto dell'Alta Autorità ed a rinviare la pratica a quest'ultima.

IV) L'esame di merito al quale ora procederò deve farsi in due tappe. Come risulta dall'assunto dello stesso ricorrente, l'Alta Autorità poteva essere indotta ad agire soltanto se l'impugnato sistema delle sovvenzioni contravveniva al Trattato. Solo dopo aver potuto accertare la sussistenza di tale contravvenzione potremo esaminare se in ragione di essa il Trattato *imponeva* all'Alta Autorità d'intervenire ed in quali limiti.

Mi sembra necessario seguire quest'ordine perchè solo dopo aver constatato in che modo, per quali motivi ed in quale misura l'impugnata disciplina contravveniva al Trattato, sarà possibile vedere ciò che l'Alta Autorità avrebbe dovuto e potuto fare. Ciò in quanto non una qualsiasi situazione contraria al Trattato basta per obbligare senz'altro l'Alta Autorità a vietare immediatamente ed incondizionatamente che tale situazione permanga. Ciò vale par-

ticolarmente nel periodo transitorio in cui ancora ci troviamo e per la questione di cui qui si tratta, cioè d'imporre riforme alle leggi di uno Stato membro. Se si volesse procedere in senso inverso e cercare anzitutto di accertare se sussista un obbligo dell'Alta Autorità, bisognerebbe ancora basarsi su mere presunzioni, ammettere cioè che realmente ricorre l'ipotesi dalla norma che impone tale obbligo all'Alta Autorità.

Il ricorrente trae dall'art. 4 del Trattato gli argomenti su cui poggia il suo assunto secondo cui il sistema di compensazione contravviene al Trattato. Ciò ha fatto sorgere fra le parti un dibattito inteso a stabilire se l'art. 4 è una norma giuridica di per sé direttamente applicabile — questa è grosso modo la tesi del ricorrente e dell'Alta Autorità — o se essa invece enunci soltanto dei principi generali che per poter essere applicati vanno ancora integrati da particolari disposizioni del Trattato; questa è la tesi dell'interveniente Governo lussemburghese. Se però esaminiamo un po' da vicino le due tesi, il loro contrasto appare minore di quanto a prima vista possa sembrare. Dal tenore dell'art. 4 non vi è dubbio che gli atti e le pratiche che esso menziona sono vietati ed aboliti in linea di principio. Tale interdizione è direttamente applicabile ma lo è tuttavia «nelle condizioni previste dal presente Trattato»; l'espressione «presente Trattato», secondo la definizione contenuta nell'art. 84 comprende anche la Convenzione relativa alle Disposizioni transitorie. Con la limitazione posta dall'espressione «nelle condizioni previste dal presente Trattato» si è dunque voluto tener conto, fra l'altro, del fatto che i divieti sanciti non possono venir applicati *indiscriminatamente* sin dall'apertura del mercato comune. Il periodo transitorio è appunto destinato ad eliminare man mano gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione del mercato comune; anzi ad evitare gravi turbamenti nella economia degli Stati, può essere persino necessario lasciar temporaneamente sussistere talune situazioni che, in linea di principio, sono incompatibili col mercato comune. Ciò non toglie però che, in assenza di particolari norme in proposito, le disposizioni dell'art. 4 sono direttamente applicabili. In merito al divieto di dazi doganali di cui alla lettera a), il paragrafo 9 della Convenzione dispone espressamente, salvo alcune norme speciali per l'Italia e per il Belgio. Inoltre il paragrafo 8 della Convenzione menziona delle «norme di applicazione dell'art. 4».

Rimane quindi assodato che è possibile ricavare direttamente dall'art. 4 quali sono gli atti e le pratiche incompatibili con il mercato comune. Ove atti o pratiche del genere vengano constatati, l'Alta Autorità deve far uso della facoltà di intervenire che il Trattato le conferisce. Ai sensi dell'art. 95 N° 1, previo conforme parere del Consiglio espresso all'unanimità e previa consultazione del Comitato Consultivo, essa può emanare delle decisioni o delle raccomandazioni anche non espressamente previste dal Trattato ma che appaiano necessarie per conseguire, fra altro, gli obiettivi dell'art. 4. Mi sembra pertanto perfettamente logico esaminare anzitutto se l'impugnata disciplina contrasti con l'art. 4. Soltanto dopo aver positivamente risposto a questo primo interrogativo si potrà affrontare la seconda questione cioè quella volta a stabilire quale era il provvedimento che nella specie l'Alta Autorità aveva l'obbligo o la facoltà di emanare.

1° Il ricorrente ravvisa nel sistema di compensazione una discriminazione vietata dall'art. 4 lettera b) ed un aggravio speciale vietato dalla lettera c). È stato con ragione affermato durante la discussione che il divieto di discriminazioni deve essere considerato una prescrizione di massima che ispira l'intero Trattato mentre il divieto di oneri speciali non è che una norma particolare in cui tale divieto si concreta. Mi sembra quindi opportuno dare la precedenza alla questione della discriminazione posto che essa involge un criterio più ampio.

Il ricorrente scorge una discriminazione nel diverso trattamento fatto agli utilizzatori lussemburghesi di carbone industriale rispetto a quelli degli altri Paesi della Comunità. Bisogna chiedersi *chi* ha dato origine a tale diverso trattamento poichè l'elemento essenziale della discriminazione consiste nel fatto di *una stessa persona* che tratti in modo diverso varie altre persone trovantisi in situazione comparabile. Orbene, il Governo lussemburghese non ha la facoltà di imporre una tassa di 8 franchi per tonnellata alle industrie degli altri paesi della Comunità; non si può quindi fargli carico di non aver fatto una cosa che egli certo non poteva fare. Non si può nemmeno dire che il Governo lussemburghese ha imposto una tassa sul carbone importato e non sul carbone di provenienza nazionale; infatti carattere particolare di questa causa è precisamente la circostanza che il Lussemburgo, Stato membro di cui trattasi, non produce carbone. Il Governo lussemburghese

potrebbe, in ipotesi, fare discriminazioni soltanto fra le varie categorie di utilizzatori lussemburghesi; la parte ricorrente però non lamenta una discriminazione di tal fatta e per di più essa non contesta il principio della sovvenzione al carbone destinato ad usi domestici nè le ragioni di ordine sociale che sono state invocate in proposito, ma critica soltanto i mezzi cui si è fatto ricorso per procurarsi i fondi necessari.

L'Alta Autorità avrebbe potuto dare origine ad una discriminazione ove avesse assunto nei singoli Stati membri un diverso atteggiamento riguardo ad oneri comparabili, imposti alle industrie della Comunità. Ma nemmeno dagli argomenti del ricorrente emerge alcunchè da cui si possa presumere che l'Alta Autorità abbia agito in tal modo.

Infine, il ricorrente si duole che il finanziamento della sovvenzione al carbone per usi domestici non sia stato fatto con i proventi fiscali generali; ma ove si fosse così proceduto il ricorrente potrebbe sostenere che vi è discriminazione fra i contribuenti del Granducato. Questa però non concernerebbe il mercato comune e per stabilire se essa è ammissibile o meno si dovrebbe aver riguardo unicamente al diritto lussemburghese. Malgrado l'espressione di cui si è fatto uso e cioè «aumento del prezzo», si tratta, parlando in termini di economia, di una tassa di compensazione parafiscale imposta per motivi sociali. Ma lo stesso ricorrente nega che in tal caso vi sia discriminazione.

È quindi impossibile a mio avviso rilevare qui un'infrazione al divieto di discriminazione.

2° Come già ho detto, nel divieto degli oneri speciali si può ravvisare una ipotesi particolare del più ampio divieto di discriminazione. Se, come abbiamo visto, non vi è discriminazione, possiamo già trarne indizio che non vi è nemmeno un onere speciale vietato dal Trattato.

In effetti, la prima obiezione all'esistenza di un onere speciale sorge già dalla circostanza che il contributo di compensazione sta a carico di *tutti* gli utilizzatori di carbone, eccettuati quelli ai quali la sovvenzione così resa possibile deve arrecare vantaggio. Quest'onere per di più non grava direttamente sui prodotti dell'industria siderurgica ma incide su di essi solo indirettamente perchè colpisce la siderurgia quale consumatrice di carbone.

È stato comunque detto, e con ragione, che nulla di decisivo può portarci sul concetto di onere speciale una semplice interpretazione letterale. Occorre dunque riporre tale divieto nell'ambito dell'art. 4 e ricercare quali sono il suo senso ed il suo scopo. Posto che l'art. 4 menziona le pratiche incompatibili con l'essenza del mercato comune, un aggravio può essere speciale, secondo tale disposizione, solo ove abbia un'influenza sul mercato comune. Permettetemi di citare a questo proposito la relazione della Delegazione francese (1):

«Pour que cette concurrence entre les fournisseurs aboutisse au développement des productions les plus économiques, il est nécessaire de supprimer les subventions qui permettent de masquer les désavantages des certains producteurs, sous réserve de celles qui peuvent être nécessaires à titre transitoire ou qui sont destinées à corriger certaines charges anormales. En sens inverse, les charges spéciales imposées à certaines entreprises doivent être écartées.»

La soppressione delle sovvenzioni e degli aiuti ha quindi lo scopo di eliminare nella concorrenza dei vantaggi artificiali ed inversamente, il divieto di oneri speciali si prefigge di dare pieno effetto ai vantaggi naturali. Solo in tal modo si potrà ottenere che la produzione si realizzi nel modo più economico. Nell'opera del Reuter (pag. 195) ripetutamente citata si trova la seguente definizione:

«(Il faut) ... considérer que sont interdites toutes les mesures comportant une charge ou un avantage spécial accordé dans le but de fausser le jeu de la concurrence.»

Reuter si richiama pure (pag. 196) all'art. 67, 3° comma per affermare che gli oneri speciali, nel senso corrente dell'espressione, non sono sempre vietati.

Lo stesso ricorrente cita un esempio portato dal Reuter: se le imprese minerarie sopportano particolari aggravii a causa della speciale assistenza sociale dovuta ai minatori, tali aggravii non costituiscono un onere speciale vietato dal Trattato perchè essi non sono intesi a favorire o danneggiare certe imprese della Comunità rispetto ad altre, ma hanno soltanto fini sociali. Mi sembra che tale

(1) Pag. 80.

condizione si trovi adempiuta nel caso che c'interessa. Nulla permette di pensare, e nemmeno il ricorrente lo ha sostenuto, che il Governo lussemburghese intendesse portare pregiudizio alla sua industria siderurgica rispetto a quella degli altri paesi della Comunità.

Mi sia permesso di fare, in linea puramente teorica, un'osservazione che mi vien suggerita dal fatto che i fondi necessari a tenere più basso il prezzo del carbone ad uso domestico provengono «de facto» quasi esclusivamente dall'industria siderurgica. Se il Governo lussemburghese adottasse per legge un'imposta commisurata ai proventi di tutte le imprese produttrici del paese o se esso aumentasse il tasso di un'imposta del genere, il carattere e la situazione dell'industria del paese farebbero sì che l'industria siderurgica sopporterebbe la maggior parte di tali imposte. Ma basta ciò per sostenere che detta imposta rappresenta un onere speciale vietato? Se questi aggravii assumono particolare rilievo per l'industria siderurgica del Granducato ciò proviene unicamente dal fatto che la potenza economica del paese poggia in modo preminente su tale industria. Si potrebbe tutt'al più discutere se provvedimenti del genere rispondono all'ordinamento giuridico del paese ma non è possibile considerarli tutti degli oneri speciali vietati dal Trattato. Affinchè l'intervento dell'Alta Autorità si giustifichi occorre che si verifichino ancora altre condizioni come ad esempio quelle che l'art. 67 del Trattato enumera e, per i provvedimenti già in vigore, quelle indicate dal paragrafo 2 N° 4 della Convenzione.

Lo stesso ricorrente approva il principio cui la sovvenzione al carbone per uso domestico si ispira. Nella specie però la sua applicazione non incide sulla concorrenza nel mercato comune: essa non ha alcuna influenza per il carbone e per l'acciaio, ha soltanto un'influenza indiretta e così tenue da non poter ostacolare il conseguimento di una produzione più conforme ad una sana economia senza artificiose deviazioni. In sostanza è ciò che per noi conta.

Io ritengo pertanto che non si tratti qui di un onere che il Trattato vieta.

3° Concludendo, il sistema di sovvenzioni per il carbone ad uso domestico quale il Governo lussemburghese lo ha applicato fino al 2 aprile 1955, non era incompatibile col Trattato. Pertanto l'Alta

Autorità, rifiutando di dar seguito alla richiesta del ricorrente non ha violato il Trattato.

V) Nella causa N° 7-54 «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises contro l'Alta Autorità», io concludo quindi come segue:

Sia respinto il ricorso sul primo capo della domanda perchè irricevibile e sia dichiarato infondato sul secondo capo; le spese, ivi comprese quelle dell'intervento, poste a carico della parte ricorrente.

VI) Col ricorso N° 9-54 sono state formulate le stesse conclusioni principali che sono state enunciate nel ricorso N° 7-54. La domanda proposta è irricevibile perchè il ricorrente non può avere interesse ad ottenere una seconda decisione identica alla prima e perchè il termine per ricorrere fissato dall'art. 35, 3° comma era nel frattempo scaduto.

Le conclusioni subordinate riguardano la lettera del 27 novembre 1954 dell'Alta Autorità e son state formulate soltanto a titolo precauzionale e nel presupposto che la decisione implicita di rifiuto posta in essere dall'inazione dell'Alta Autorità potesse aver perduto efficacia a seguito del rifiuto esplicito e che tale rifiuto dovesse anch'esso venir impugnato. Come ho già esposto, tale presupposto non ricorre e così la domanda subordinata è pure irricevibile.

Nella causa N° 9-54 «Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises» contro l'Alta Autorità io concludo quindi come segue:

Sia respinto il ricorso perchè irricevibile e poste le spese, ivi comprese quelle dell'intervento, a carico del ricorrente.

B — I) I ricorsi paralleli N° 8 e N° 10-54 hanno lo stesso oggetto di quelli sinora esaminati ed anche le comparse e le memorie sono pressochè identiche salvo le lievi differenze che il signor Giudice relatore ha menzionate. Dal punto di vista giuridico la differenza sostanziale sta nel fatto che qui è «l'Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg» che si presenta come ricorrente. Già nelle sue comparse di risposta l'Alta Autorità ha eccepito la ricevibilità di questo ricorso assumendo che alla ricorrente manca il diritto di agire in giudizio; su questa eccezione l'Alta Autorità ha fondato le sue conclusioni principali con cui ha chiesto la reiezione del ricorso. Anche il Governo Granducale ha sostenuto questa tesi nel suo intervento. Convenuta ed interveniente sostengono che ai sensi dell'art. 35, come pure ai sensi dell'art. 33, solo le imprese od associazioni definite dagli artt. 80 e 48 del Trattato hanno diritto di proporre ricorso. La parte ricorrente non è compresa in quelle definizioni essendo essa un'utilizzatrice. A nulla le servirebbe invocare il fatto che fra i suoi aderenti vi è il *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises* che è un'associazione di produttori dato che essa è una persona giuridica diversa dal *Groupement* il quale poi ha presentato ricorso per proprio conto.

La parte ricorrente ribatte a ciò che nell'art. 35 non vi è alcun richiamo all'art. 48, richiamo che invece vi è nell'art. 33. Di conseguenza la cerchia delle persone che han diritto di agire è più ampia nell'ipotesi dell'art. 35 che in quella dell'art. 33 e comprende tutte le associazioni nel senso inteso dall'art. 46 del Trattato.

Secondo quanto ho esposto in merito al ricorso N° 7-54 ed a cui mi richiamo, l'art. 35 è un caso d'applicazione dell'art. 33. La cerchia delle persone che hanno diritto di agire è la stessa nell'una e nell'altra ipotesi. L'art. 35 va integrato dall'art. 33 come già lo si è dovuto fare per interpretare le espressioni «a seconda del caso» e per delineare il carattere del ricorso previsto dal 3° comma dell'art. 35. Nè si comprenderebbe perchè dovrebbe essere più ampia la cerchia delle persone che in caso di carenza dell'Alta Autorità potrebbero invocare il suo obbligo o la sua facoltà di agire, di quella delle persone che possono impugnare un provvedimento positivo viziato dell'Alta Autorità. Come ho già detto, il diritto che l'art. 46, 2° comma riconosce alle imprese, ai lavoratori, agli utilizzatori ed ai negozianti ed alle loro associazioni, di presentare all'Alta Autorità qualsiasi suggerimento od osservazione su que-

stioni che li riguardino non comprende, a mio avviso, il diritto di ricorrere qualora l'Alta Autorità non accolga i loro suggerimenti. Il diritto di presentare ricorso risulta invece soltanto dall'art. 35 e ad esso vanno posti i limiti indicati dall'art. 33.

Per tutti questi motivi non ritengo possibile ammettere la ricevibilità dei due ricorsi. Non è quindi il caso di fare ulteriori considerazioni nè di scendere ad un più ampio esame giuridico cui altrimenti le argomentazioni delle parti e dell'interveniente ci avrebbero indotti.

II) Nelle cause N° 8-54 e N° 10-54 «Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg» contro l'Alta Autorità io concludo quindi come segue:

Siano respinti i ricorsi perchè irricevibili e poste le spese, ivi comprese quelle dell'intervento, a carico della parte ricorrente.