# LA SENTENZA *ITALIA C. ALTA AUTORITÀ (TRASPORTO SU STRADA)*: UNA POSSIBILE ESTENSIONE DEI POTERI DELL'ESECUTIVO COMUNITARIO

Nina Faiola*

SOMMARIO: 1. La CECA e la politica dei trasporti. – 2. Il settore del trasporto su strada in Italia negli anni '50. – 3. Il Ministro dei trasporti Armando Angelini. – 4. La decisione dell'Alta Autorità sulla pubblicità dei prezzi dei trasporti su strada. – 5. Il Professore Riccardo Monaco presenta ricorso alla Corte di giustizia. – 6. Il Dott. Mario Berri e il Prof. Avv. Jemolo assistono l'Alta Autorità della CECA. – 7. I motivi del ricorso italiano e il controricorso dell'Alta Autorità. – 8. La contro risposta dell'Italia: i metodi di interpretazione del Trattato come limiti al potere dell'Alta Autorità – 9. La sentenza *Italia contro Alta Autorità del carbone e dell'acciaio* del 1960 – 10. Conclusioni.

## 1. *La CECA e la politica dei trasporti*

Se venisse richiesto di individuare il primo passo del processo di formazione dell'attuale Unione europea, non vi sarebbe alcun dubbio a collocare temporalmente l'origine di questo processo nell'anno 1951[1]. Proprio in

*Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Il presente contributo, redatto nell'ambito del PRIN 2022 REILS (Finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1), riprende il saggio pubblicato, quale parte della strategia di disseminazione del progetto, nella rivista *Eurojus* n. 3/2024, pp. 61-80.

[1] La creazione di una Comunità di questo genere nasceva come contro reazione alla Seconda guerra mondiale, periodo in cui il contesto politico ed economico risultava gravemente compromesso e necessitava di misure volte a garantire la sicurezza dei governi attraverso forme di coordinamento sovrastatale. Sulla scorta di questa esigenza, pochi anni prima, precisamente nel maggio 1950, il Ministro degli esteri francese, Robert Schumann, in una pubblica dichiarazione, manifestava la convinzione che la fusione delle produzioni di carbone e di acciaio avrebbe potuto assicurare con immediatezza la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, quale prima tappa di una federazione europea, cambiando «il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime». La dichiarazione di Schuman poneva le basi per la creazione di quello che veniva definito come «il primo nucleo concreto di una federazione europea indispensabile al mante-

quell'anno, con la stipulazione del Trattato di Parigi[2], sei stati europei (la Germania, il Belgio, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi) istituivano la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), la prima organizzazione sovranazionale[3] dotata di poteri propri e di un proprio apparato istituzionale stabile[4].

nimento della pace»». La dichiarazione di Schumann fu accolta con fervore dai sei Stati firmatari del Trattato di Parigi poiché, con altrettanto fervore, era sentita l'esigenza di un piano che potesse trovare, nella creazione di organismi sovranazionali e nella creazione di un mercato comune, la strada verso la ripresa post-bellica. Sul tema vedi *ex multis* P.V. DASTOLI, *La nuova Europa: dalla comunità all'Unione*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 1 ss.; N. PIÉTRI, *Jean Monnet et les organismes interalliés durant la Premiére Guerre Mondiale*, in G. BOSSUAT , A. WILKENS (a cura di), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix: actes du colloque de Paris*, Parigi, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 25 ss.; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2009, p. 123 ss.; A. VARSORI, *Storia della costruzione europea. Dal 1947 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 44 ss.; J. SCHOT, *Transnational Infrastructures and the Origins of European Integration*, in A. BADENOCH, A. FICKERS (a cura di) *Materializing Europe*, Berlino, 2010, p. 95.; P.S. GRAGLIA, *L'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 10 ss.

[2] Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), in G.U. L n. 160 del 12 luglio 1952.

[3] La creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio rappresenta un momento di svolta nelle vicende dei pubblici poteri in Europa. Sino al 1951, infatti, non esistevano organizzazioni internazionali assimilabili ad essa, tanto che immediatamente si aprì un vivace dibattito scientifico in merito alla sua natura politica e giuridica. Tra coloro che sostenevano che la Comunità fosse una federazione, pur accentuandone le differenze si leggano A. A. MOSLER, *Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschriftauss. öff. Recht u. Völkerrecht*, 14, 1951, pp. 1-32; *Die Wendung zum supranationalen Gedanken*, in *Recht, Staat, Wirtschaft*, 3, 1952, pp. 245-259; *Ophüls, Juristische Grundgedanken des Schuman Plans*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1, 1951, pp. 289-314; G. JAENICKE, *Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen* , in Zeits*chrift auss. öff. Recht u.Völkerrecht*, 14, 1952, p. 46-117; *Steindorff, Schuman Plan und Europäischer Bundesstaat* , in *Europa Archiv*, 6, 1951, pp. 3955-4000; Ponevano, invece, accento sulla natura sui generis della CECA G. BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques de la Ceca*, in *Actes officiels du congrès international d'études sur la Ceca*, Milano, Stresa, 31 maggio – 9 giugno 1957, p. 15 ss; G. CANSACCHI, *Le Comunità Sopranazionali, gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. trim. dir. proc. civ*., 4, 1957, pp. 1038-1070; più recentemente sulla natura della CECA anche A. ISONI, *Assonanze Planistiche e Obiettivi Produttivistici Dell'Alta Autorità Ceca*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 2010, p. 6 ss.

[4] L'apparato istituzionale risultava composto dall'Alta Autorità, un organo di gestione dotato di ampia indipendenza deliberativa rispetto agli Stati membri e di poteri decisionali diretti verso le imprese del settore carbosiderurgico. La struttura istituzionale prevedeva, inoltre, un Consiglio dei ministri con competenze di controllo, un'Assemblea comune con poteri consultivi e di controllo politico e una Corte di giustizia.

Con la sottoscrizione del Trattato istitutivo della CECA, gli Stati contraenti si ponevano l'obiettivo di contribuire all'espansione economica e al miglioramento del tenore di vita, attraverso la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio caratterizzato dalla libera circolazione di tali risorse all'interno della Comunità. La realizzazione di un mercato comune imponeva, non solo l'eliminazione di tutto quel complesso di ostacoli al transito dei fattori produttivi[5], ma soprattutto rendeva necessario lo sviluppo di un sistema di regole condiviso ed omogeneo in relazione alla politica dei trasporti di tali fattori[6]. Politica, quest'ultima, a cui il Trattato dedicava il Titolo IX e a cui riservava particolare rilevanza intendendola come politica strumentale all'affermazione dei principi sui quali si fondava la CECA. In questo settore, la difficoltà per le Istituzioni della CECA era quella di conciliare la politica comunitaria sui trasporti con le politiche nazionali tutt'altro che omogenee. La loro eterogeneità avrebbe richiesto da parte dell'Alta Autorità l'adozione di norme comuni per l'attuazione dei principi sanciti nel Trattato incidendo, in tal modo, sulle potestà normative statali e causando, perciò, forti resistenze. Difatti, il settore dei trasporti era da sempre stato di esclusivo appannaggio statale e caratterizzato da politiche nazionali che erano volte a favorire il mercato interno e talvolta a proteggere gli operatori locali, senza considerare l'impatto delle politiche nazionali sul mercato europeo. Questo modo di intendere la politica dei trasporti era destinato a cambiare con l'istituzione della CECA.

[5] Come l'abolizione dei diritti doganali e delle tasse, l'imposizione del divieto di pratiche o provvedimenti discriminatori, di sovvenzioni, di aiuti di Stato e pratiche restrittive.

[6] La politica dei trasporti, nell'impianto costruito dal Tratto CECA, pare concepita in un duplice senso: da un lato, come politica strumentale alla creazione di uno spazio sovranazionale ove possano trovare piena e reale attuazione le libertà su cui si fonda; dall'altro, come un fine proprio da perseguire. Sotto il primo profilo, la politica dei trasporti, intesta come mezzo mediante il quale realizzare il mercato comune, trova riscontro nella previsione di cui all'art. 3 Trattato CECA, che colloca i trasporti tra le politiche comuni della Comunità; viceversa, la politica dei trasporti, intesa come obiettivo in sé, può essere ricavata, per esempio, nell'art. 76 Trattato CECA che prevede un vincolo per gli Stati di non aggravare la situazione di partenza della politica comune dei trasporti, rendendo meno favorevole, prima dell'entrata in vigore del Trattato, il trattamento dei vettori degli altri Stati membri. Per il dettaglio si leggano R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, Giuffrè, 1970 p. 75 ss. D. SCICOLONE, *La politica comune dei trasporti: il punto della situazione*, in *Contabilità pubblica*, 2015, p. 15 ss; G. CONETTI, *Politiche comunitarie – Politica dei Trasporti, (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIII, 1987; D. U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. Giur. Circ. Trasp.*, quad. 35, 2002, p. 7 ss.; M. GIAVAZZI, *Una politica quadro per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1991, p. 735 ss.

Gli Stati membri avevano acconsentito, infatti, alla costruzione di un mercato unico del carbone e dell'acciaio e con esso si erano impegnati a garantirne il corretto funzionamento. Ragione per cui, se fino a quel momento i legislatori nazionali avevano potuto adottare politiche sui trasporti perseguendo obiettivi puramente interni, adesso dovevano confrontarsi con l'impatto che le politiche nazionali avrebbero avuto sul mercato europeo[7].

## 2. *Il settore del trasporto su strada in Italia negli anni '50*

Se, nell'impianto disegnato dal Trattato CECA, la politica dei trasporti aveva carattere centrale – tanto da rendere auspicabile un sistema di regole omogeneo e condiviso dagli Stati membri per la realizzazione del mercato unico – all'opposto, in quegli anni, in Italia gli interventi normativi nell'ambito di tale politica risultavano piuttosto marginali ed eterogenei. La ragione risiede verosimilmente nel fatto che il settore dei trasporti, a seguito del secondo conflitto mondiale, pareva attraversare una fase di transizione determinata dall'emergere di una nuova modalità di trasporto: l'autotrasporto o, anche detto, trasporto su strada.

Questa modalità di distribuzione merci nasce e si afferma in Italia quasi contestualmente alla nascita della Comunità come modalità alternativa al trasporto tramite rete ferroviaria. Durante il secondo conflitto mondiale, i 7.000 km di rete ferroviaria stradale andarono distrutti e la necessità di scambi merce tra l'Italia meridionale, prevalentemente agricola, e l'Italia settentrionale, per lo più industriale, richiedeva di valorizzare l'autotrasporto [8].

L'esigenza di effettuare scambi commerciali impiegando questa modalità di distribuzione diventava ancora più attuale e necessaria dopo la costituzione della CECA e la nascita di un mercato comune del carbone e dell'acciaio, a seguito delle quali si andavano ancora di più consolidando i traffici internazionali su strada.

Questa tipologia di trasporto, per il suo carattere innovativo, per la veloce proliferazione e per il suo rapido affermarsi, in Italia era stata inizialmente

[7] Si pensi, solo a titolo esemplificativo, all'impatto dei costi del trasporto nel nascente mercato unico del carbone e dell'acciaio: maggiore il costo del trasporto merce, maggiore il prezzo di vendita della merce trasportata.

[8] V. Centro studio Confetra. *Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica. Profilo dell'autotrasportatore di cose in Italia*. Quaderno n. 87/4. Gennaio 2001, p. 5 ss.

soggetta ad una regolazione priva di criteri programmatori e, dunque, disciplinata solo con atti di carattere amministrativo[9]. Più in particolare, l'accesso inflazionato alla professione di autotrasportatore stimolò un'attività regolatoria non caratterizzata dall'adozione di fonti legislative, ma dall'utilizzo di circolari e decreti ministeriali.

Per contingentare l'accesso all'esercizio della professione di autotrasportatore, il Ministero dei Trasporti concedeva, con il criterio della graduatoria, le autorizzazioni necessarie[10]. L'accesso alle graduatorie era considerato come una misura a carattere assistenziale e quindi consentita solo ad alcune categorie di soggetti come ex combattenti, coloni rimpatriati e braccianti agricoli. Tale categoria di soggetti era caratterizzata da una posizione di debolezza contrattuale nella trattativa per il prezzo del servizio di autotrasporto con le imprese produttrici di merci. Ciò aveva comportato un guadagno ridotto per la categoria degli autotrasportatori a vantaggio delle imprese produttrici che si avvalevano del servizio di trasporto ad un costo veramente contenuto. Difatti, i tariffari delle vendite ignoravano quasi del tutto i costi dell'autotrasporto che si basavano unicamente sulla legge della domanda e dell'offerta tra autotrasportatore e impresa produttrice[11].

Proprio per questo motivo, in Italia il costo del trasporto era considerato dalle imprese produttrici un elemento neutro nella determinazione dei costi legati allo scambio di merci. In altri termini, l'incidenza degli oneri per la distribuzione era scarsamente significativa quale componente percentuale dei costi di produzione e commercializzazione. Si pensi, addirittura, che per contenere ulteriormente le incidenze dei prezzi di trasporto sui costi di produzio-

[9] *Ibidem*, p. 6 ss.

[10] S. MAGGI, *Politica ed economia dei trasporti (secoli XIX-XX). Una storia della modernizzazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 121 ss.

[11] Si leggano sul tema S. MAGGI, *Storia dei trasporti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 10 ss.; U. CUTOLO, *Quando nacque l'Italia dei trasporti*, Venezia, 2017, p. 96 ss.; F. OGLIARI, *Storia dei Trasporti Italiani Volume I Parte I. Dall'Omnibus alla Metropolitana*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 45 ss.; G. RAGAZZI, *I Signori delle autostrade. Collana "Studi e Ricerche",* Bologna, Il Mulino, p. 15 ss.; A. PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli, Guida, 1973, p. 98 ss.; G. PALA, M. PALA, *Lo sviluppo dei trasporti*, in G. FUÀ (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 5; A. NICOLARDI, *Il coordinamento dei trasporti e la collaborazione ferrovia-autoveicolo*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 11 ss.; V. GUADAGNO, *La storia delle ferrovie in Italia. Temi, aspetti e bilanci*, in A. GIUNTINI, C. PAVESE (a cura di), *Reti Mobilità Trasporti. Il sistema italiano tra prospettiva storica e innovazione*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 12 ss.

ne e di interscambio merci, i caricatori riuscirono a far attuare una politica di basso costo energetico con la conseguenza che il prezzo del gasolio in Italia fosse il più ridotto di Europa[12].

### 3. *Il Ministro dei trasporti Armando Angelini*

Promotore politico di questa nuova modalità di trasporto merci fu Armando Angelini, in quegli anni Ministro dei trasporti nel primo governo Segni.

Angelini nasce nella provincia di Lucca, in una famiglia relativamente agiata, si laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Pisa ed esercita per il resto della sua vita la professione di avvocato. Si avvicina alla politica nel 1921, anno in cui partecipò alle elezioni politiche, divenendo deputato per il Partito Popolare Italiano (PPI), carica che avrebbe mantenuto fino al 1924. Il PPI era stato fondato due anni prima da Don Luigi Sturzo e presentava un programma politico ispirato ai valori cattolici e basato su un forte impegno sociale, sul sostegno dato ai piccoli contadini e sul decentramento amministrativo. Angelini, che abbracciava in pieno la filosofia del partito, dedicava non poche attenzioni al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori.

Già consigliere provinciale, alle elezioni politiche del 1921 viene eletto alla Camera per il suo primo mandato parlamentare, periodo coincidente con l'ascesa del fascismo. Subito dopo la marcia su Roma, pur tra le varie perplessità, il PPI entrò a far parte del nuovo governo, ma si indebolì progressivamente, in particolar modo a partire dal 1924, dopo il delitto Matteotti e la partecipazione del PPI all'Aventino[13].

Iscritto alla Democrazia Cristiana (DC), prese parte all'Assemblea costituente. Nel 1948 fu eletto alla Camera dei deputati della Repubblica Italiana nella I e II legislatura, mentre nella III e nella IV legislatura divenne senatore della Repubblica[14].

[12] B. R. MITCHELL, *European Historical Statistics, 1750-1975*, London, 1981, p. 64.

[13] A. ANGELINI, *Cinque anni di Politica dei Trasporti. Le Ferrovie dello Stato. La motorizzazione civile e i trasporti in concessione. Rapporti internazionali e problemi vari*, Firenze, Vallecchi, 1960, p. 3 ss.

[14] Si leggano sul punto, R. COLASANTI, *Armando Angelini ed «il perdono dei forti»*, in *www.toscananovecento.it*.; *Angelini Armando*, su SIUSA Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche.

Egli ricoprì il ruolo di Ministro dei trasporti dal 1955 al 1960[15] e fu attivo, in questo settore, anche nella nascente CECA divenendo negli stessi anni presidente della Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT)[16].

Quale ministro dei trasporti è noto per aver presentato, sostenuto e approvato iniziative normative per la soppressione di molte ferrovie secondarie e tramvie, sopravvissute al conflitto mondiale, a vantaggio del trasporto su strada[17].

La politica della promozione dei trasporti su strada, fortemente sostenuta da Angelini, appare per molti versi giustificata dalla necessità di rafforzare il ruolo economico dell'Italia nella CECA. Mentre, infatti, la partecipazione della Francia, della Germania e degli Stati del Benelux era motivata dalla rilevante produzione nazionale di carbone e acciaio; l'adesione italiana, invece, appariva meno ovvia a fronte di una scarsa produzione di queste materie prime.

Pertanto, occorreva compensare la scarsa produzione di materie prime cercando, almeno, di rendere i prezzi della merce prodotta in Italia più competitivi rispetto ai prezzi offerti dagli altri Stati della CECA[18].

In quest'ottica, il Governo italiano cercò di attuare una politica volta al contenimento dei prezzi, adottando una strategia che avrebbe permesso la compressione massima di ogni voce di costo relativo sia alla produzione che allo scambio delle merci. Proprio sotto il profilo dello scambio merci, il prezzo dell'autotrasporto – che in Italia non era soggetto ad alcun tipo di regolazione tariffaria, ma era affidato solo alla libera contrattazione – era considerato un elemento irrilevante per la determinazione complessiva del costo merce.

Forse, proprio alla luce di queste considerazioni, la politica del Ministro Angelini appare strategica: scoraggiare la ricostruzione delle ferrovie a favore del più economico trasporto su strada avrebbe avuto un impatto significativo sui prezzi delle merci nazionali rendendole "appetibili" nel neo-mercato comune.

[15] Precisamente ricoprì questo incarico nel I Governo Segni, nel Governo Zoli, nel II Governo Fanfani e nel II Governo Segni.

[16] Tra il 1958 e il 1963 egli divenne membro della Rappresentanza all'Assemblea unica delle Comunità europee.

[17] Si tratta di una linea politica di cui sono stati, in seguito, stigmatizzati gli effetti a medio-lungo termine, in termini di congestione del traffico e di inquinamento atmosferico.

[18] La partecipazione dell'Italia alla CECA era una scelta politica strategica: occorreva reintegrare il paese nell'economia internazionale inserendo la nazione italiana in questo rinnovato mercato governato dalla libera concorrenza.

## 4. *La decisione dell'Alta Autorità sulla pubblicità dei prezzi dei trasporti su strada*

Mentre in Italia il prezzo del trasporto merci, specie dell'autotrasporto, era determinato di volta in volta attraverso il gioco della libera contrattazione, il Trattato CECA perseguiva il fine di uniformare il prezzo del trasporto come mezzo per la realizzazione di un mercato unico. A tal riguardo, l'art. 70 Trattato CECA, per sopprimere le discriminazioni e rendere uniformi le condizioni di mercato, sanciva l'obbligo di applicare ai trasporti del carbone e dell'acciaio tra gli Stati membri le medesime disposizioni tariffarie applicate ai trasporti meramente nazionali.

Con lo scopo di garantire il rispetto delle condizioni sancite dal Trattato, era affidato all'Alta Autorità il compito di conoscere le tariffe applicate all'interno di ciascuno Stato membro e quelle relative agli scambi fra gli Stati membri, previo obbligo di pubblicazione da parte di questi ultimi. Per consentire agli Stati di negoziare le modalità con cui realizzare la pubblicazione delle tariffe, l'art. 10 delle disposizioni transitorie prevedeva l'istituzione di una Commissione Esperti Trasporti, a cui partecipava anche il Ministro Angelini. Nonostante il lavoro della Commissione, nessun accordo venne raggiunto con gli Stati.

Pure stabilendo un obbligo statale di pubblicazione dei prezzi, l'art. 70 Trattato CECA chiariva, in chiusura, che la politica commerciale dei trasporti e, in particolare, l'introduzione e la modificazione di tariffe restassero sottoposte alle disposizioni legislative o regolamentari di ciascuno degli Stati membri. In sostanza, le chiare lettere del Trattato intendevano escludere attribuzioni di competenza alla CECA in merito alla possibilità di stabilire tariffe o prezzi minimi che vincolassero direttamente gli Stati membri, introducendo in capo a questi ultimi, quindi, solo un obbligo di pubblicità.

Per adempiere a questo obbligo, con lettera del 12 agosto 1958, l'Alta Autorità invitava i governi dei sei Stati membri ad adottare prescrizioni per garantire la pubblicità dei listini e dei prezzi di trasporto su strada. Ma non solo. Pur affermando di lasciare ad ogni Governo la scelta in merito alle modalità, l'Alta Autorità limitava al tempo stesso la discrezionalità statale indicando tre diversi modi[19]

[19] In particolare l'Alta Autorità prevedeva le seguenti modalità: 1) l'autorità competente pubblica una tariffa di trasporto e ne impone l'osservanza alle imprese di trasporto, 2) l'autorità competente prescrive ai vettori di pubblicare in forma idonea o di comunicare all'Alta Autorità le tariffe di trasporto da essi fissate e che applicano nell'esercizio della loro impresa, 3) in difet-

con cui attuare l'obbligo di pubblicità ed invitando gli Stati a comunicare quali delle tre soluzioni avrebbe utilizzato.

Dopo una prima richiesta di proroga, lo Stato italiano notificava all'Autorità di optare per la terza soluzione indicata nella lettera. Soluzione, quest'ultima, che differiva dalle due precedenti quanto alla tempistica della comunicazione dei prezzi all'Autorità: mentre le prime due modalità indicate nella lettera consistevano nel realizzare la pubblicità che precedesse la loro applicazione effettiva; al contrario, la soluzione prescelta dall'Italia, consisteva in una pubblicazione successiva dei prezzi. Utilizzando questa modalità, l'Italia si impegnava ad adottare le misure necessarie affinché i prezzi e le condizioni di trasporto su strada fossero comunicate all'Alta Autorità solo dopo la conclusione dei contratti di trasporto[20]. Soluzione quest'ultima che consentiva allo Stato di non determinare a priori un tariffario, ma di lasciare la determinazione dei prezzi alla libera contrattazione delle parti.

Poco dopo, precisamente il 18 febbraio 1959, l'Alta Autorità emanava la decisione 18/59[21] con la quale stabiliva che nessuno degli Stati avesse agito conformemente a quanto prescritto. La decisione dell'Autorità trovava fondamento nell'art. 88 Trattato CECA[22] che, anticipando l'attuale procedura di infrazione, consentiva di avviare un procedimento sanzionatorio laddove

to di tali tariffe o qualora queste comportino prezzi minimi o massimi, i prezzi e le condizioni di trasporto sono comunicati all'Alta Autorità subito dopo la conclusione di ogni contratto di trasporto.

[20] Più nello specifico, con nota dell'8 gennaio 1959, il Governo italiano dichiarava di ritenere che la disciplina vigente per il settore dei trasporti su strada nel territorio nazionale già adempiva agli obblighi sanciti dal Trattato ed aggiungeva che, per adeguarsi all'art. 70 del Trattato, era disposto a venire incontro a quanto prospettato dall'Alta Autorità incaricando le singole Camere di commercio italiane di rilevare le mercuriali dei prezzi di trasporto su strada praticati sulle principali linee di traffico e riguardanti i percorsi superiori ai 200 km. nonché i carichi eccedenti 50 quintali; le mercuriali avrebbero potuto essere comunicate all'Alta Autorità, per tramite dell'Ambasciata d'Italia a Lussemburgo, ogni mese.

[21] Decisione 18/59 relativa alla pubblicazione o alla comunicazione all'Alta Autorità dei listini dei prezzi e delle disposizioni tariffarie di qualsiasi natura applicati ai trasporti su strada di carbone e di acciaio effettuati per conto di terzi nell'ambito della Comunità, in *GUCECA* L. 273, p. 1.

[22] Secondo l'art. 88 Trattato CECA, l'Alta Autorità, se reputa che uno Stato non ha adempiuto un obbligo cui è soggetto per effetto del presente Trattato, accerta detto inadempimento con decisione motivata, dopo aver posto questo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Essa fissa allo Stato in argomento un termine per provvedere all'esecuzione del suo obbligo.

l'Alta Autorità sospettasse che uno Stato membro non avesse adempiuto ad un obbligo previsto dal Trattato.

Sulla base dell'art. 88 Trattato CECA, l'Alta Autorità, constatando una violazione del Trattato, intimava a ciascuno Stato di adottare una tra le prime due soluzioni contenute nella lettera del 12 agosto 1958 e di prendere i provvedimenti necessari per attuare la pubblicità dei prezzi di trasporto. In sostanza, l'Alta Autorità con la seconda comunicazione sembrava impedire agli Stati di procedere scegliendo la terza soluzione da lei stessa indicata in precedenza, ossia di procedere con una pubblicità dei prezzi successiva alla conclusione dei contratti, modalità prescelta dall'Italia.

Chiaro che una pubblicità di questo genere mal si sarebbe conciliata con la libera determinazione dei prezzi che caratterizzava il mercato italiano degli autotrasporti e che, fino a quel momento, aveva permesso all'Italia di minimizzare i costi di trasporto ed essere competitiva nel mercato europeo.

Forse, proprio per queste ragioni, il 4 aprile 1959, il Governo italiano presentava ricorso alla Corte di giustizia con cui era richiesto l'annullamento della decisione 18/59. Veniva così instaurata la causa 20/59.

## 5. *Il Professore Riccardo Monaco presenta ricorso alla Corte di giustizia*

Il ricorso contro la decisione sulla pubblicità dei prezzi era proposto dal Governo che, nel corso dell'intero procedimento, era rappresentato dal Prof. Riccardo Monaco, all'epoca Capo del Contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, assistito dall'Avvocato Pietro Peronaci, Sostituto Avvocato generale dello Stato.

Seppur entrambi abbiano avuto il merito di sostenere le ragioni nazionali, non può essere sottaciuto il determinante contributo del Prof. Monaco nella causa pendente[23] soprattutto in relazione ai profili del ricorso che attengono al complesso dei rapporti che l'Italia aveva iniziato ad istaurare in quegli anni con le prime comunità sovranazionali. Egli fu, infatti, uno studioso di valore

[23] Al Prof. Riccardo Monaco e ai suoi studi sono stati dedicati diversi contributi. Sul tema si vedano, C. CURTI GIALDINO, *Riccardo Monaco un giurista poliedrico al servizio della pace attraverso il diritto*, Roma, Giuffrè, 2009, p. 2-30; I dettagli bibliografici delle sue opere possono essere rinvenuti in: R. MONACO, *Memorie di una vita, memorie per l'Europa*, Roma, Ledip, 1996, pp. 326; M. ORZAN, *Riccardo Monaco*, in *Dizionario dell'Integrazione europea*, 2010, p. 78 ss.

che ebbe modo di dedicare il suo impegno all'approfondimento del diritto internazionale divenendone uno dei più importanti conoscitori e, conseguentemente, punto di riferimento per generazioni di studenti[24]. Molto probabilmente, la sua passione per il diritto e la sua inclinazione allo studio furono trasmessi dagli zii materni, Carlo e Roggieri Perocchio, rispettivamente magistrato e avvocato, con i quali trascorse l'infanzia e l'adolescenza, dopo la perdita dei genitori. Proprio grazie agli zii egli maturò la scelta di iscriversi alla facoltà di Giurisprudenza di Torino, ove si laureò discutendo una tesi sul rapporto tra diritto interno e diritto internazionale.

Vinto il concorso in magistratura, non trascurò mai il diritto internazionale, materia di cui divenne docente ad Urbino nel 1939. Negli anni successi al secondo conflitto mondiale, si dedicò allo studio delle prime forme di cooperazione con altri Stati e, in particolare, dedicò attenzione nei confronti delle nascenti forme di cooperazione istituzionalizzata. Egli pose particolare attenzione alla tematica delle relazioni internazionali post-belliche e per questo motivo lasciò la cattedra e divenne consulente giuridico presso l'Ufficio trattati del Ministero degli Esteri, del quale divenne capo nel 1951. Proprio in quegli anni, insieme ai colleghi accademici Rolando Quadri e Alberto Trabucchi diresse la stesura del commentario al Trattato istitutivo della CECA. Nel 1956 divenne Capo del servizio del Contenzioso diplomatico del Ministero, ruolo che gli permise di partecipare alle prime tappe della costruzione della Comunità europea, organizzazione internazionale che rispetto alle precedenti presentava notevoli peculiarità[25].

Nell'ambito delle complesse problematiche con le quali, in ragione del suo ufficio, venne in contatto, egli dedicò particolare attenzione alla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e diritto interno, con specifico riferimento alle limitazioni dei poteri esercitati dalle neo Istituzioni della Comunità. Questa particolare declinazione dei rapporti tra Stato e CECA è oggetto del ricorso redatto per conto del Governo italiano.

## 6. *Il Dott. Mario Berri e il Prof. Avv. Jemolo assistono l'Alta Autorità della CECA*

Pervenuto il ricorso del Governo italiano presso la cancelleria della Corte

[24] Così le parole nel testo del messaggio di cordoglio inviato dal Presidente Violante alla famiglia del professor Riccardo monaco in data 20/01/2000.

[25] Si rimanda alla nota n. 3 del presente contributo.

di giustizia, veniva invitata l'Alta Autorità, come parte convenuta, a depositare la comparsa di risposta entro un mese dalla notifica della domanda introduttiva. A tale scopo l'Alta Autorità conferiva mandato all'Avvocato Giulio Pasetti, consigliere giuridico dell'Alta Autorità. L'Avv. Giulio Pasetti, rilevando che la decisione impugnata fosse oggetto anche di un altro procedimento di annullamento[26], chiedeva rinvio alla Corte, posticipando di un mese il termine per la comparsa di risposta. Successivamente, l'Avv. Pasetti era sostituito dal Dott. Mario Berri, consigliere giuridico dell'Alta Autorità assistito dal Prof. Avv. Arturo Carlo Jemolo, professore nell'Università di Roma, avvocato patrocinante in Cassazione. Entrambi giuristi eccelsi, condividono il merito di aver svolto prestigiosi incarichi, molti dei quali di rilevanza comunitaria.

Il primo dei due, Mario Berri, dopo aver ricevuto una istruzione cattolica, si laurea in Giurisprudenza a Genova nel 1934 e in Scienze politiche l'anno successivo. Entra in magistratura lo stesso anno della seconda laurea, vincendo il concorso a 89 posti di "uditore di tribunale". Oltre alla brillante attività di magistrato, eccezionale per doti di ingegno, di preparazione e cultura, egli ha ricoperto numerosi incarichi a livello internazionale, facendo onore alla magistratura italiana[27].

È stato consulente giuridico dell'Istituto Internazionale per l'unificazione del diritto privato, per il quale partecipò a vari incontri e congressi, tra cui conferenze mondiali sulla circolazione stradale per un progetto, per conto del Consiglio europeo dei Ministri in Strasburgo, di unificazione delle norme della procedura civile vigenti nei paesi dell'Europa occidentale[28].

Nel 1952 e nel 1953, sotto la direzione del Presidente della Corte di giustizia della CECA, ha redatto il progetto del regolamento di procedura di tale

[26] Il riferimento è alla Causa 25/59, *Governo del Regno dei Paesi Bassi c. Alta Autorità della CECA*. La sentenza relativa a questo procedimento è quasi identica a quella oggetto del presente contributo, anche nella forma. Ciò nonostante, esse sono state pronunziate separatamente l'una dall'altra, sulla scorta del principio, già accolto dalla Corte di giustizia della CECA, secondo cui è preferibile evitare il «litisconsorzio» nelle cause in cui sia parte ricorrente uno Stato membro. Anche il governo olandese, come quello italiano decideva di proseguire indicando all'Alta Autorità di optare per la terza soluzione da lei indicata. Per tale motivo lo stato olandese adottò effettivamente tali misure con regio decreto del 24 dicembre 1958. V. Sentenza della Corte del 15 luglio 1960, *Governo del Regno dei Paesi Bassi c. Alta Autorità della CECA*, Causa 25/59.

[27] Verbale del Consiglio Superiore della Magistratura, seduta del 6 ottobre 1982, p. 2970.

[28] R. C. DEL CONTE, *Un ricordo del magistrato Mario Berri: insigne giurista e uomo di speranza – "Il timore di Dio è l'inizio della giustizia umana"*, in *L'Osservatore Romano*, 2005, p. 4.

istituzione[29]. Ha ricoperto l'incarico di direttore del Servizio Giuridico dell'Alta Autorità a Lussemburgo. È stato autore di numerosi saggi e monografie aventi ad oggetto disparate discipline del diritto, ma ha contribuito in maniera determinante all'approfondimento del diritto comunitario con una copiosa bibliografia[30].

La bibliografia di Mario Berri comprende anche un articolo dedicato al Prof. Avv. Arturo Carlo Jemolo[31], suo assistente come rappresentante dell'Alta Autorità nella causa avviata dal Governo italiano.

Mario Berri condivide con Carlo Jemolo l'educazione cattolica che, tuttavia, influenzò in maniera determinante la cultura giuridica solo di quest'ultimo. Iscrittosi nel 1907 alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, egli consegue la laurea con il massimo dei voti discutendo una tesi di diritto ecclesiastico (*La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia, 1848-1888*)[32]. Chiamato alle armi durante la Prima guerra mondiale, nel novembre 1918 rientra a Roma e viene posto in congedo nel 1919. Divenne Avvocato e fu poi professore di Diritto ecclesiastico nelle Università di Sassari dal 1920, a Bologna, alla Cattolica di Milano e a Roma dal 1933 fino al 1961. È stato un uomo dalla personalità assai eclettica e un pensatore poliedrico come emerge dalla sua complessa produzione scientifica. Tra storia politica, storia dei movimenti religiosi e diritto ecclesiastico, gli scritti di Arturo Jemolo sono caratterizzati dall'esigenza di contribuire, attraverso una puntualizzazione e chiarificazione di tutta la problematica relativa al sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, alla trasformazione del diritto ecclesiastico in rapporto alle modificazioni sociali e

[29] Verbale del Consiglio Superiore della Magistratura, seduta del 6 ottobre 1982, p. 2971.

[30] La bibliografia ritrovata indica 48 scritti, vedi ex multis M. BERRI, *Sull'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE*, in *Giustizia civile*, 1963, p. 1226-1231; *in tema di interpretazione a titolo pregiudiziale: fase conclusiva di una complessa procedura*, in *Giust. civ*., 5, 1976, p. 56-60. *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*; in *Giust. civ*., 1984, p. 2353;

[31] M. BERRI, *L'«Avvocato» Arturo Carlo Jemolo*, in *Il diritto ecclesiastico,* 1982, pp. 12-16.

[32] A. GALANTE GARRONE, *Appunti sulla giovinezza*, in A. GALANTE GARRONE, M.C. AVALLE, ARTURO CARLO JEMOLO. (a cura di), *Da lettere inedite 1913-81*, Torino, La Stampa, 1994, p. 139; G. CASSANDRO, *A.C. Jemolo: vita ed opere di un italiano illustre. Un professore dell'Università di Roma*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 231-232.; P. VALBUSA, *I pensieri di un malpensante. Arturo Carlo Jemolo e trentacinque anni di storia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 2008, pp. 59 ss.

politiche[33]. Egli, inoltre, negli anni successivi il secondo dopoguerra profuse un particolare impegno nell'analizzare ed approfondire i problemi politici dell'Italia cercando di conciliare, attraverso i suoi scritti, i valori tradizionali cattolici con le numerose istanze di rinnovamento, tra cui la partecipazione alle prime comunità sovranazionali come la CECA.

## 7. *I motivi del ricorso italiano e il controricorso dell'Alta Autorità*

Oggetto di due atti distinti e temporalmente non contestuali, i punti essenziali del ricorso del Governo italiano e delle controdeduzioni dell'Alta Autorità verranno illustrati di seguito congiuntamente.

Con atto depositato in cancelleria nella data del 2 aprile 1959, il Prof. Avv. Monaco e l'Avv. Peronaci proponevano ricorso avverso la decisione n. 18/59 emessa in data 18 febbraio dello stesso anno dall'Alta autorità della CECA. Essi richiedevano alla Corte di giustizia l'annullamento della decisione ritenendo la stessa illegittima e manifestamente ingiusta nel merito. Come rappresentanti dell'Alta Autorità, convenuta nel procedimento, con atto depositato in cancelleria l'8 giugno dello stesso anno, il Dott. Berri e il Prof. Avv. Jemolo, autori del controricorso, richiedevano alla Corte il rigetto del ricorso.

Diverse le argomentazioni fatte valere nel ricorso dall'Italia. Anzitutto, richiamando l'art. 70 del Trattato nella parte in cui dispone che la politica commerciale dei trasporti rimanga di competenza statale, il Governo italiano poneva in luce l'assenza di competenza dell'Alta Autorità nell'adozione della decisione[34]. Essa, infatti, travalicando le proprie competenze, prescriveva in capo agli Stati un obbligo di pubblicazione dei prezzi dei trasporti ed imponeva allo Stato l'adozione di norme prescrittive e sanzionatorie che garantissero

[33] La sua vastissima cultura emerge dai circa settecento scritti scientifici e da oltre un migliaio di articoli pubblicati su quotidiani nei quali l'attenzione è rivolta a temi giuridici, storici, politici, letterari e di costume.

[34] L'Art. 70, ultimo comma, sancisce che «con riserva delle disposizioni del presente articolo, e parimente delle altre disposizioni del presente Trattato, la politica commerciale dei trasporti, specialmente la determinazione e la modificazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto d'ogni specie, e parimente gli adattamenti di prezzi di trasporto tendenti ad assicurare l'equilibrio finanziario delle imprese di trasporto, restano soggette alle disposizioni delle leggi e dei regolamenti di ciascuno Stato membro; lo stesso vale per i provvedimenti di coordinamento o di concorrenza tra i diversi modi di trasporto o tra le diverse vie d'instradamento».

l'attuazione della decisione[35]. La materia oggetto della decisione, per il ricorrente, ineriva alla materia della politica commerciale, settore in cui solo lo Stato avrebbe potuto adottare atti normativi.

A fronte di questa doglianza, l'Alta Autorità, nel controricorso, rilevava che non bastava che un provvedimento comunitario incidesse sulla politica commerciale dei trasporti perché fosse contrario all'art. 70 TECA. Essa constatava che un obbligo di pubblicazione potesse essere desunto da una lettura complessiva del Trattato ed in particolare che tale pubblicazione fosse strumentale ad impedire il realizzarsi di pratiche scorrette e di permettere la corretta informazione degli acquirenti. L'Alta autorità, dunque, in assenza di una disposizione specifica, ricavava il potere di imporre la pubblicazione dei prezzi da una interpretazione sistematica del Trattato, in virtù della quale il significato da attribuire alle sue disposizioni era ricavato alla luce del complessivo quadro normativo.

Il Governo poi lamentava la violazione dell'art. 5 del Trattato, il quale dispone che la Comunità adempie ai suoi compiti mediante interventi limitati. Secondo il ricorrente, l'Alta Autorità, pur richiamando nella decisione impugnata tale articolo, non sembrava aver adottato interventi circoscritti.

A tale riguardo, l'Alta Autorità ricordava che, in merito alla pubblicità dei prezzi, era stata istituita una Commissione di esperti con lo scopo di mediare tra le visioni dei Governi degli Stati membri, ma tale Commissione non giunse mai ad un accordo. Per questo motivo, dopo un tentativo di negoziati, l'Alta Autorità avrebbe potuto adottare la decisione perché "strettamente necessaria a rendere operanti le norme del Trattato".

L'Italia adduceva, inoltre, la violazione dell'art. 88 Trattato CECA. Tale articolo, anticipando l'attuale procedura di infrazione, consentiva all'Alta Autorità, a seguito della constatazione di un inadempimento statale, di emettere una decisione motivata dopo aver posto questo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Nel caso in esame, l'Alta Autorità, piuttosto che constatare un inadempimento, utilizzava lo strumento della decisione, previsto

[35] Art. 5 del dispositivo della decisione impone al Governo italiano di assicurarsi mediante sanzioni appropriate l'osservanza delle prescrizioni che lo Stato stesso dovrebbe emanare per dare esecuzione alla decisione stessa.

Tra l'altro, in merito alla pubblicità dei prezzi, era stata istituita una Commissione di esperti con lo scopo di mediare tra le visioni dei Governi degli Stati membri, ma tale Commissione non giunse mai ad un accordo. Proprio per questo motivo il ricorrente riteneva che una decisione dell'Alta Autorità non potesse sostituire un accordo tra i governi.

dall'art. 88 Trattato CECA, per imporre obblighi normativi speciali in capo agli Stati. L'Alta Autorità sosteneva infatti che il Trattato, sancendo che "l'Alta Autorità deve constatare con decisione motivata la violazione di un obbligo", dispone pure che essa debba stabilire in che cosa consista la violazione dell'obbligo e come occorra intervenire per adempiere all'obbligo violato[36] .

[36] Per completezza si riportano gli ulteriori motivi di gravame. Questi motivi non risultano oggetto di specifico vaglio da parte della Corte poiché assorbiti dalla motivazione sulle restanti doglianze.

Con il secondo motivo di gravame, il Governo italiano adduceva una erronea interpretazione dell'art. 70, comma 3, Trattato CECA. L'articolo infatti imponeva che venisse data pubblicità ai prezzi e alle tariffe già esistenti ed effettivamente applicate negli Stati membri e non imponesse allo Stato, invece, un obbligo di introdurre ed imporre ai vettori tariffe nuove. Sul punto, la convenuta dichiarava che un sistema di pubblicità postuma non avrebbe potuto impedire le discriminazioni e promuovere il conseguimento degli obiettivi del Trattato.

Con il quinto motivo di gravame il Governo italiano riteneva che la decisione contrastasse con l'art. 47 del Trattato, secondo cui l'Alta Autorità è tenuta a non divulgare informazioni, relative ad imprese, che concernono le loro relazioni commerciali o i costi. Inoltre, a violazione della norma e quindi la decisione impugnata avrebbe imposto al Governo italiano un comportamento che avrebbe leso gli interessi, tanto dei vettori, quanto degli utenti, con ripercussioni negative sull'economia generale del Paese. La convenuta ribatteva che il segreto d'ufficio doveva riguardare gli elementi che non sottostanno a specifiche disposizioni del Trattato e che «non debbano essere resi pubblici per conseguire gli scopi del Trattato stesso». Il costo del trasporto non è invece che un elemento del prezzo non coperto da segreto.

V. Violazione del segreto professionale in particolar modo quello industriale e commerciale delle imprese. Secondo il Rapporto TEJTGEN sui poteri di controllo dell'Assemblea comune (Doc. n. 5 della Sessione 1954-55 dell'Assemblea Comune) il segreto professionale contemplato dall' art 47 comprende: le informazioni relative ad un'impresa (e non ad un ramo di industria a condizione che: a) la loro divulgazione sia suscettibile di portare pregiudizio a tale impresa e b) le informazioni in questione non siano già state pubblicate fuori dall' ambito della Comunità con il consenso dell'impresa interessata. Con il sesto motivo di gravame, l'Italia lamentava la violazione delle disposizioni del Trattato in materia di prezzi del carbone e dell'acciaio e specialmente de gli artt. 3, 4, 5 e 60 del Trattato stesso. In particolare, lo Stato ricorrente riteneva che la pubblicità preventiva implicasse stabilire un prezzo medio ed un prezzo massimo per il tariffario, escludendo che la libera contrattazione determinasse prezzi più bassi contrariamente a quanto sancito nell'art. 3 che impone all'autorità di stabilire prezzi più bassi. Oltretutto, la libera determinazione dei prezzi, lasciata al gioco della libera contrattazione, consentiva di evitare discriminazioni, vietate dall'art. 4, che invece si sarebbero create imponendo un tariffario. Viene poi dedotta la violazione dell'art. 60 del Trattato, sostenendo che la pubblicità preventiva (o la. preventiva comunicazione all'Alta Autorità) dei prezzi dei trasporti autostradali non costituisse condizione necessaria e sufficiente perché i produttori carbosiderurgici determinassero correttamente sia il loro listino, sia i loro prezzi di vendita.

In conclusione, il Governo adduceva l'ingiustizia nel merito della decisione. Nello specifico, veniva fatto presente che in Italia ad utilizzare l'autotrasporto fossero le industrie piccole che, di volta in volta, concordavano con i committenti i prezzi dei trasporti senza alcun vincolo di mercato e in condizioni di parità. Il regime concorrenziale dell'autotrasporto consentiva allo Stato italiano di conseguire benefici a livello di economia generale pur in assenza di una pubblicità a priori dei prezzi praticati dagli autotrasportatori. Anzi, le organizzazioni qualificate a rappresentare i trasportatori avevano da sempre affermato di avere una sufficiente conoscenza di detti prezzi, anche se nessuna disciplina particolare vigeva in Italia per la loro pubblicazione. Il Governo sosteneva dunque che l'introduzione di una pubblicità preventiva avrebbe causato una turbativa grave nel mercato.

Sul punto, l'Alta Autorità in modo succinto affermava che la decisione 18/59 non desse luogo ad alcun "perturbamento del mercato" poiché i trasporti relativi a carichi inferiori a cinque tonnellate, utili alle industrie medio piccole, erano stati esclusi dalla nuova disciplina.

## 8. *La controrisposta dell'Italia: i metodi di interpretazione del Trattato come limiti al potere dell'Alta Autorità*

A seguito del controricorso dell'Alta Autorità, come previsto dal regolamento della Corte di giustizia, veniva concessa all'Italia la possibilità di presentare replica. In quell'occasione, l'Avv. Arturo Carlo Jemolo, assistito dall'Avv. Peronaci, depositava presso la cancelleria un documento di ben 77 pagine.

Sebbene tutti i punti passati in rassegna dai rappresentati dal Governo italiano appaiano d'interesse, in questa sede pare opportuno riservare maggiore attenzione al paragrafo denominato "*Criteri di interpretazione del Trattato*"[37] poiché esso è indicativo di come, proprio attraverso l'utilizzo di diversi canoni

La convenuta ribatteva che queste doglianze non rientrassero nella cognizione della Corte poiché non concernenti questioni giuridiche, ma argomentazioni di carattere economico. Per l'Alta Autorità «non si può pretendere che il giudice si sostituisca all'organo competente nella ricerca dei mezzi più appropriati per raggiungere un determinato scopo "poteri che il giudice non ha neppure in sede di piena giurisdizione" (pleine juridiction)». Inoltre, la convenuta rilevava che senza pubblicità gli acquirenti ed i produttori degli altri paesi non avrebbero avuto comunque la possibilità di conoscere i prezzi praticati dalle imprese italiane.

[37] Memorie di replica, Causa 20/59, ASUE, CECA-SEJC-BAC-371-1991-263, p. 132.

interpretativi, sia stato possibile attribuire alle medesime norme un diverso significato. Difatti, per un verso, gli Stati utilizzavano canoni interpretativi limitativi dei margini di azione delle Istituzioni; per altro verso, invece, l'Alta Autorità compiva opposti tentativi per estendere i poteri ad essa attribuiti.

Già nel controricorso l'Alta Autorità, per far fronte alla mancanza di una disposizione specifica che le consentisse di imporre la pubblicazione prezzi di trasporto nei confronti degli Stati, accennava alla necessità di operare una interpretazione sistematica del Trattato. Questo approccio interpretativo avrebbe consentito di ricavare in capo all'Alta Autorità poteri non espressamente conferiti, ma ricavabili in via ermeneutica interpretando l'art. 70 Trattato CECA alla luce degli obiettivi generali enunciati nel Trattato.

Di converso, il Governo italiano sosteneva che una siffatta interpretazione non potesse operare, ma che fosse necessario procedere ad una lettura restrittiva della norma adducendo, a supporto, due differenti ordini di ragioni. In primis, perché l'art. 70 Trattato CECA costituiva una norma di carattere eccezionale per la specialità e per la particolarità della sua disciplina, tanto da risultare collocata sotto un apposito titolo ad essa riservato; in secondo luogo, perché l'esito di una interpretazione sistematica avrebbe condotto ad oltrepassare il contenuto effettivo dell'articolo 70 Trattato CECA, l'unica disposizione che conteneva una espressa riserva legislativa e regolamentare a favore degli Stati membri, così come voluto dai redattori del Trattato.

Dunque, il Governo riteneva che, per la riserva in esso contenuta e il carattere di norma eccezionale, andasse utilizzata una interpretazione di carattere letterale-restrittivo, al pari di tutte le norme contenute in accordi internazionali. Quanto sostenuto è indicativo del fatto che alle norme del Trattato CECA, alla luce del compendio processuale, venisse riconosciuto dagli Stati valore di mero accordo internazionale e, di conseguenza, fosse necessario utilizzare canoni interpretativi non differenti da quelli usualmente impiegati per accordi di questo tipo.

Di diverso avviso la Corte di giustizia che, seppur timidamente, in due sentenze precedenti, aveva tentato di attribuire al Trattato CECA un valore diverso da quello di accordo. Essa, infatti, aveva statuito che il Trattato «se è stato effettivamente concluso nel quadro di trattati internazionali, e se è indiscutibilmente uno di essi, costituisce comunque, dal punto di vista materiale, la Carta della Comunità e le norme giuridiche che ne derivano costituiscono il diritto interno di tale Comunità»[38].

[38] Così le parole dell'Avvocato generale La Grange nelle cause 8 e 9/55 : «Enfin, la mé-

Da ciò essa riconosceva la necessità di applicare canoni interpretativi differenti, propri dell'ordinamento comunitario, anche se considerati dalla stessa Corte "poco maturi" per attribuire loro completa autonomia rispetto a quelli tipici degli ordinamenti nazionali e di quelli propri del diritto internazionale.

Secondo la Corte, in riferimento alle norme del Trattato, «più che i metodi propri del diritto internazionale o del diritto interno, si devono applicare quelli del diritto proprio della Comunità, ma essi, evidentemente, si vanno gradualmente formando attraverso il travaglio della giurisprudenza, cosicché non si possono dire già esistenti di per sé in via autonoma e chiaramente distinguibili dai consueti metodi di interpretazione, che sono comuni, in gran parte, al diritto interno ed al diritto internazionale»[39].

Ciò è emerso, in maniera evidente, in due casi: *Governo dei Paesi Bassi* (causa 6/54) e *Federazione carbonifera del Belgio* (cause 8 e 9/55) ove fu sollevato il problema generale del metodo di interpretazione del Trattato. In quella occasione, la Corte manifestava la necessità di interpretare il Trattato, avente formale natura di accordo internazionale, alla luce dei criteri interpretativi "del diritto interno della Comunità"[40].

In virtù di questa necessità la Corte, pur tenendo in considerazione il principio interpretativo tipico degli accordi internazionali, cioè il riferimento

thode d'interprétation stricte ainsi défendue serait celle qui doit toujours prévaloir lorsqu' il s'agit de traités internationaux, suivant les usages des juridictions internationales, telles que la Cour de La Haye. Messieurs, sur ce dernier point, nous n'épiloguerons pas longuement. On pourrait sans doute rappeler que notre Cour n'est pas une juridiction internationale, mais la juridiction d'une Communauté créé par six Etats sur un type qui s'apparente beaucoup plus à une organisation fédérale qu'à une organisation internationale, et que le Traité dont la Cour a pour mission d'assurer l'application, s',il a bien été conclu dans la forme des traitée internationaux, et s'il en est un incontestablement, n'en constitue pas moins, du point de vue matériel, la charte de la Communauté, les règles de droit qui s'en dégagent constituent le droit interne de cette Communauté. Quant aux sources de ce droit, rien ne s'oppose évidemment à ce qu'on les recherche, le cas échéant, dans le droit international, mais, normalement, et le plus souvent, on les trouvera plutôt dans le droit interne des divans Etats membres. Les parties requérantes elles mêmes n'ont-elles pas suivi cette demi ère voie dans le présent litige à propos, par exemple, de la notion de détournement de pouvoir, où il s'est avéré que les droits nationaux constituent une source infini nt plus riche que la théorie vraiment un peu sommaire de l''abus e of power?'».

[39] Soprattutto in due sentenze v. Sentenza della Corte del 21 marzo 1955, *Regno dei Paesi Bassi contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio,* Causa 6/54; 29 novembre 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, cause 8 e 9/55.

[40] Sentenze della Corte rispettivamente del 21 marzo 1955, cit. e del 29 novembre 1956, cit.

alla "volontà dei redattori del Trattato"[41], declinava tale principio alla luce delle peculiarità del neo-sistema comunitario.

Ciò comportava che la Corte dovesse tenere in debito conto, nella sua attività interpretativa, una duplice considerazione: in primo luogo, che il Trattato si fonda su una delega di sovranità fatta dagli Stati membri nei confronti di Istituzioni sovranazionali per un obiettivo astrattamente determinato, cioè per il funzionamento di un mercato comune del carbone e dell'acciaio; in secondo luogo, che la Comunità, in virtù di questa delega, gode della capacità giuridica necessaria per esercitare le sue funzioni e raggiungere i propri scopi. In ragione di ciò, la Corte indicava, all'esito di quelle sentenze, di dover procedere tenendo conto "dell'interpretazione che comporta la minore rinunzia di competenza da parte dello Stato (c.d. principio della competenza specifica)".

## 9. *La sentenza Italia contro Alta Autorità del carbone e dell'acciaio del 1960*

L'esame sul ricorso era affidato alla seconda sezione della Corte di giustizia della CECA. Il 15 luglio del 1960, il Collegio giudicante, presieduto dal Dott. A. M. Donner[42], dopo un attento esame delle doglianze sottoposte dallo Stato italiano e delle osservazioni proposte dall'Alta Autorità, emetteva sentenza[43].

[41] Questo metodo di interpretazione è stato infatti codificato successivamente nella Convenzione di Vienna all'art. 31. Sulla Convenzione di Vienna e sui metodi interpretativi in essa codificati si rimanda alla lettura di M.E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden-Boston, 2009, p.644; A. ORAKHELASHVILI, *S. WILLIAMS* (a cura di), *40 Years of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, British Institute of International and Comparative Law, London, 2010, p. 75; E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention,* Oxford, 2011, p. 15; O. CORTEN, P. KLEIN (a cura di), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, Oxford, 2011, p. 61 ss.; O. DÖRR, K. SCHAMLENBACH (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, New York, 2012, p. 15-23.

[42] Andreas Matthias Donner nasce il 15 gennaio 1918 a Rotterdam. Consegue la laurea in giurisprudenza nel 1941. Collabora con la scuola giuridica allo «Schoolraad voor de Scholen met de Bijbel». Dopo l'occupazione della propria nazione durante la Seconda guerra mondiale prosegue clandestinamente la sua attività (1941-1945); Diventa professore di diritto pubblico e di diritto amministrativo all'Università libera di Amsterdam nel 1945 e, poco dopo, viene eletto presidente della Nederlandse Vereniging voor Administratief Recht (1948-1958). Nel 1958 diviene giudice alla Corte di giustizia e nominato presidente nell'ottobre 1958.

[43] Sentenza della Corte del 15 luglio 1960, Causa 29/60, *Italia c. Alta Autorità della CECA*.

L'*iter* seguito dalla Corte per giungere alla propria decisione verte sull'analisi di tre questioni sollevate nel ricorso: quali sono i poteri che l'Alta Autorità può esercitare ai sensi dell'art. 70, par. 3, Trattato CECA in materia di trasporti? Al fine di esercitare i già menzionati poteri può essere utilizzata la procedura di cui all'art. 88 Trattato CECA? Se fosse così, da un punto di vista procedurale, l'art. 88 Trattato CECA è stato rispettato?

In relazione al primo interrogativo, la Corte ricorda che le disposizioni del Trattato possono distinguersi in due categorie: quelle immediatamente applicabili, oppure quelle, come l'art. 70, par. 3, Trattato CECA, che necessitano di previe misure di attuazione, tra cui le misure regolatorie. Ciò premesso, la Corte, interpretando in modo letterale la norma in questione, esclude che tale potere regolatorio, nel campo dei trasporti, sia stato conferito all'Alta Autorità.

Si può osservare che allo stesso esito la Corte sarebbe giunta se avesse fatto applicazione, anche in questo caso, sia dei canoni interpretativi propri del diritto internazionale, sia di quelli elaborati nei propri precedenti. Interpretando, infatti, l'articolo *sub iudice*, in base al principio di "volontà dei redattori del Trattato" ed in base al principio della "competenza specifica", la disposizione non avrebbe potuto fondare il potere regolatorio dell'Alta Autorità. Se gli Stati avessero voluto attribuire un siffatto potere, lo avrebbero previsto e dunque, in assenza di una indicazione in tal senso, la norma andrebbe intesa alla luce dell'interpretazione che comporta la minore rinunzia di competenza da parte dello Stato.

Tuttavia, in questa sentenza, la Corte pare voler indagare sulla possibilità che vi siano altre vie per concedere all'Alta Autorità un potere regolatorio in tema di trasporti. Essa, infatti, prendendo parzialmente in esame la tesi sostenuta nel controricorso, afferma che la preclusione ricavata dall'art. 70 Trattato CECA non è assoluta. Pure in assenza di un esplicito riferimento testuale, è possibile da un lato, che altre disposizioni del Trattato conferiscano implicitamente un potere regolatorio all'Alta Autorità; dall'altro, che tali poteri possano essere ricavati implicitamente da una complessiva lettura del Trattato stesso[44]. A supporto, la Corte cita il concorde orientamento della dottrina e

V. S. NERI, *Sulla sentenza della corte di Giustizia delle C.E. nella Causa 20/59, tra il governo della Repubblica italiana e A.A. della C.E.C.A,* in *Rivista di diritto internazionale*, 1961, p. 283-304.

[44] V. Sentenza della Corte del 15 luglio 1960, Causa 20/59, cit., punti in diritto A (1), (2). Per un commento S. NERI, *Un semestre di giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea (1° luglio – 31 dicembre 1960)*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 1961, pp. 283-286.

della giurisprudenza internazionale[45] secondo cui le norme di un Trattato prevedono implicitamente altre norme senza le quali le prime non possono trovare idonea e ragionevole applicazione.

Parrebbe, con questa operazione, che la Corte stia cercando di individuare meccanismi idonei ad estendere la portata dei poteri dell'Alta Autorità applicando la cd. dottrina dei poteri impliciti. Essa, come è noto, è ancorata all'idea che le Istituzioni non possiedano solo i poteri espressamente attribuiti dalle disposizioni dei Trattati, ma anche quei poteri che, non esplicitamente devoluti, sono strumentali all'esercizio di quelli previsti.

Sebbene nel sistema comunitario, precisamente nel quadro della CEE, si faccia risalire l'affermazione di questo principio alla nota sentenza *AETS*[46], a ben vedere, i giudici europei già in questa decisione sembrano affermare la

[45] Per una panoramica sulle applicazioni di questo principio nell'ambito della giurisdizione della Corte internazionale si rimanda in S. ROSENNE, *The Law and Practice of the International Court 1920-2005*, 2006, p. 1548; *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty*, in *Comunicazioni e Studi*, 1966, p. 21; V. ENGSTRÖM, *Understanding Powers of International Organizations. A Study of the Doctrines of Attributed Powers, Implied Powers and Constitutionalism – with a Special Focus on the Human Rights Committee*, Åbo, 2009, pp. 40 ss. e 274 ss.

[46] V. Sentenza della Corte del 31 marzo 1971, *Commissione – Consiglio. Accordo europeo sul trasporto di merci su strada (AETS)*, Causa 22/70. In questa sentenza, come è noto, la Corte di giustizia ha fatto riferimento alla teoria dei poteri impliciti per giustificare l'attribuzione alla Comunità economica europea del potere di concludere accordi internazionali con Stati terzi od organizzazioni internazionali anche al di là delle ipotesi in cui tale potere le sia stato espressamente conferito dal Trattato istitutivo. La Corte di giustizia ha desunto tale potere dalle disposizioni che regolano la competenza interna nella materia considerata, argomentando che per le inevitabili ricadute dell'esercizio di tale competenza su rapporti coinvolgenti anche Stati terzi, essa intanto potesse essere efficacemente esercitata in quanto fosse accompagnata da una parallela competenza esterna nella stessa materia. In tema si vedano v. A. TIZZANO, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Il Foro italiano*, IV, 1971, pp. 339-362; P. FOIS, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, pp. 432-449; da ultimo cfr. P. MENGOZZI, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (a cura di), *The past and future of eu law: the classics of eu law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, UK , 2010, pp. 213-217; P. EECKHOUT, *Bold Constitutionalism and Beyond*, in Ibidem, pp. 218-223. A. DASHWOOD, J. HELISKOSKI, *The Classic Authorities Revisited*, in A. DASHWOOD, C. HILLION (a cura di), *The General Law of EC External Relations*, UK, Cambridge, 2001, p. 41 ss.; A. DASHWOOD, M. MARESCUEAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations, Salient Features in a Changing Landscape*, UK, Cambridge, 2009, p. 16.

possibilità di desumere dal Trattato poteri impliciti, ricavabili dalla lettura di altre norme o dall'intero sistema, giungendo tuttavia ad un esito differente rispetto a quello noto della sentenza *AETS*.

Vagliando la possibilità di ricavare poteri da un'altra norma del Trattato, la Corte rileva che, in effetti, esiste un'altra disposizione, precisamente l'art. 60 Trattato CECA che, occupandosi della pubblicità dei prezzi di vendita, attribuisce un potere regolatorio in capo all'Alta Autorità e si interroga sulla possibilità di utilizzare quei poteri per imporre anche la pubblicazione dei prezzi di trasporto. Sul punto, il Collegio esclude una possibile estensione dei poteri poiché l'art. 60 Trattato CECA sancisce che «i listini di prezzi e le condizioni di vendita praticate dalle imprese sul mercato comune devono essere rese pubbliche nei limiti e nelle forme prescritte dall'Alta Autorità». Dunque, la norma, pur attribuendo poteri regolatori all'Alta Autorità, confina tale potere alla pubblicazione di "prezzi e condizioni" solo di vendita e non anche quelli relativi al trasporto.

Né ad esito diverso giunge la Corte quando cerca di ricavare il fondamento di un potere regolatorio implicito dal testo complessivo del Trattato considerando anche gli obiettivi e i principi in esso contemplati. La salvaguardia dei principi generali del Trattato – come il principio del divieto di discriminazione e della libera concorrenza – non può comportare l'attribuzione di poteri ulteriori rispetto a quelli previsti. Ogni articolo in effetti presenta elementi di connessione a principi e obiettivi e, non per questo, tale connessione potrebbe giustificare il riconoscimento di poteri non espressamente previsti.

La Corte, dunque, pur aprendosi alla possibilità di riconoscere poteri impliciti in capo alle Istituzioni, ricorda in chiusura che ogni potere è subordinato ad una rinuncia da parte degli Stati membri sicché qualsiasi trasferimento, o attribuzione, all'Alta Autorità di poteri normativi facenti normalmente parte della sovranità statuale deve essere limitato ai soli casi in cui il Trattato, espressamente o meno, ma comunque sempre in modo inequivocabile, lo preveda[47].

Ferma l'assenza di competenze regolatorie ricavabili dalle prescrizioni del Trattato in merito alla pubblicità dei prezzi di trasporto, la Corte esamina anche le modalità con cui l'Alta Autorità ha esercitato tali poteri. Essa fonda la propria decisione sulla base dell'art. 88 Trattato CECA, disposizione che consente all'Alta Autorità di emanare una decisione motivata al fine di costatare

[47] Cfr. NERI, *Un semestre di giurisprudenza, cit.*, p. 291.

eventuali violazioni di un obbligo derivante dal Trattato da parte di uno Stato membro.

L'art. 88 Trattato CECA, come si intuisce, costituisce l'antesignano dell'attuale procedura di infrazione, ma ne differisce in buona parte attribuendo poteri particolarmente incisivi all'Alta Autorità, sia in fase di constatazione, che nella fase sanzionatoria dell'illecito, e prevedendo un coinvolgimento della Corte di giustizia successivo e meramente eventuale[48].

Pur autorizzando l'Alta Autorità ad esercitare poteri rilevanti, l'art. 88 Trattato CECA non le attribuisce un potere di carattere regolatorio/normativo[49]. La disposizione risulta utilizzata in maniera erronea poiché, piuttosto che per constatare un'inadempienza, essa è stata impiegata per esercitare un potere regolamentare non previsto dal Trattato. Per di più, i giudici sostengono che, adoperando l'art. 88 Trattato CECA, l'Alta Autorità è non solo contravvenuta al citato articolo, ma ha sviato la procedura in esso prevista: da base giuridica per constatare un inadempimento statale, l'articolo è stato utilizzato come mezzo per adempiere ad un compito regolamentare che non le competeva.

Dopo aver constatato violazioni di carattere sostanziale della decisione impugnata, la Corte estende la sua cognizione anche ai profili procedurali non conformi alla prescrizione dell'art. 88 Trattato CECA. La disposizione richiede che l'Alta Autorità, prima di adottare una decisione, consenta agli Stati di formulare osservazioni in merito all'illecito contestato[50]. A parere della Corte, la nota del 29 novembre 1958 inviata dal Governo italiano (con cui aveva in-

[48] Sull'evoluzione del potere dell'Alta Autorità e sull'evoluzione dell'art. 88 si leggano R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore*?, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 1021 ss., in particolare p. 1025; V.A. HOUPPERMANS, P. PECHO, *L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dand le cadre de l'article 226 CE*, *in Revue trimestrielle de droit européen*, 2006, p. 289 ss.; A. J. G. IBÁÑEZ, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, p. 135; C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 297; L. PRETE, *Infringement proceedings in EU Law,* Milano, Giuffrè, 2017, p. 327 ss.; A. DASHWOOD, R. C. A. WHITE, *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*, in *European Law Review*, 1989, p. 388 ss.

[49] La possibilità di emanare decisioni "regolatorie", ove sia stata conferita competenza, è prevista dal trattato, ma trova fondamento nell'art. 14.

[50] N. JALABERT, *Droit européen des affaires. Etude: La responsabilité des Etats-membres pour inaction à l'égard d'entraves commises par des particuliers*, in *Revue de droit des affaires internationals*, 1998, p. 522-523.

dicato la modalità con cui avrebbe pubblicato i prezzi) non può essere considerata al pari di una osservazione ai sensi dell'art. 88 Trattato CECA. In questo ultimo caso, infatti, l'osservazione si inserisce in un procedimento volto alla constatazione di un illecito e alla comminazione di una possibile sanzione allo Stato membro per violazione di un obbligo comunitario. Ciò non si verifica nell'ipotesi sottoposta alla cognizione della Corte poiché, con la nota del 58, il Governo italiano segnala all'Autorità solo una modalità concreta di procedere alla pubblicazione dei prezzi che, seppur differente da quella proposta dall'Autorità, non costituisce violazione di una norma del Trattato.

Sulla base di queste valutazioni la Corte, accogliendo le doglianze proposte dal Governo italiano, ha disposto l'annullamento della decisione impugnata.

## 10. *Conclusioni*

La sentenza *Italia contro Alta Autorità del carbone e dell'acciaio* si colloca temporalmente nei primi anni successivi alla costituzione della CECA, che rappresenta una prima esperienza di organizzazione sovranazionale a cui, nel limite del rispetto del principio di attribuzione, erano affidati poteri in grado di incidere in maniera determinante sulle politiche nazionali. La sentenza della Corte, pur originando da un ricorso per annullamento verosimilmente giustificato dall'impatto economico negativo che la decisione impugnata avrebbe comportato sullo Stato italiano, offre, soprattutto se letta unitamente all'intero compendio processuale, interessanti spunti di riflessioni.

Essa è indicativa, da un lato, della condizione di massima allerta degli Stati membri rispetto all'esercizio di poteri attribuiti, temendone possibili abusi da parte delle Istituzioni e ponendo freno ad una possibile espansione delle competenze; dall'altro, invece, dell'atteggiamento "espansionista" dell'Alta Autorità che, pur di perseguire gli obiettivi programmatici sanciti nel Trattato, avoca a sé poteri non espressamente attribuiti. Sia l'uno che l'altro atteggiamento emergono attraverso l'impiego di due criteri interpretativi: quello letterale, da un lato; quello sistematico, dall'altro. Modalità interpretative che sono, peraltro, parimenti percorribili in assenza di indicazioni nel Trattato riguardo i criteri che l'interprete avrebbe dovuto applicare[51]. D'altra parte, almeno in una

[51] Si vedano, tra i numerosi autori che hanno analizzato le tecniche di interpretazione utilizzate dalla Corte di giustizia, P. JAN KUIJPER, *The Court and the Tribunal of the EC and the*

fase iniziale, si sarebbe potuto pensare che, per le sue origini, anche l'interpretazione di questo Trattato dovesse essere guidata solo dai criteri del diritto internazionale e, in particolare, dalla regola secondo la quale i trattati internazionali vanno interpretati in senso letterale e conformemente al principio della volontà parti[52]. Tesi peraltro non accolta dalla Corte di giustizia che, nei suoi precedenti, si allontana dai canoni propri del diritto internazionale in ragione delle specificità del diritto comunitario elaborando il principio della competenza specifica. Ebbene, pur nei suoi precedenti, e in applicazione del principio della competenza specifica, nella causa *Governo Italiano contro Alta Autorità*, la Corte pare aprire la strada alla possibilità di stemperare la rigidità di questo principio mediante l'applicazione della dottrina dei poteri impliciti.

Sebbene questa sentenza sia una delle prime emesse nell'ambito della CECA, essa è sintomatica del futuro disegno della Corte, cioè quello di elaborare tecniche e principi interpretativi diversi da quelli propri del diritto internazionale e strettamente funzionali agli obiettivi della Comunità[53].

La Corte ha sviluppato, infatti, nel corso del tempo, un approccio autonomo e distinto dal *corpus* di regole utilizzate per l'interpretazione dei trattati internazionali avendo attribuito al Trattato natura diversa da quella di un mero accordo[54].

*Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, in *Legal Issues of European Integration*, 1999, p. 1 ss.; A. E. BREDIMAS, *Methods of Interpretation and Community Law, Amsterdam*, New York, Oxford, 1978, p. 156 ss.; J. MARTENS DE WILMARS, *Reflexions sur les Méthodes d'Interpretation de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* in *Cahiers de droit européen*, 1986, p. 5 ss.; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Oxford, 2013, p. 27 ss.

[52] V. A. BOERGER, A. DE SMEDT, *Negotiating the Foundations of European Law, 1950–57: The Legal History of the Treaties of Paris and Rome*, in *Contemporary European History*, 2012, p. 339, secondo la quale dalle posizioni espresse nei primi casi degli anni Sessanta emergerebbe come gli Stati membri si aspettassero che la Corte di giustizia interpretasse i Trattati di Roma in senso letterale.

[53] Così G. D'AGNONE, *Interpretazione dei Trattati istitutivi dell'UE: quale ruolo per le decisioni assunte in sede di Consiglio europeo*, in *European Papers*, 2016, pp. 177-184. Si veda anche *Acte du colloque, Van Gend en Loos, 1963-2013, Lussemburgo*, 2013, reperibile online.

[54] Come è noto, la natura costituzionale del Trattato sarà affermata nella nota Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, Causa 26/62. Sul punto si leggano B. DE WITTE, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (a cura di), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Londra, Oxford, 2010, p. 9 ss.; L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza*

Come è stato rilevato, «*the ECJ has viewed the founding instruments of the European Community more as a constitution of a new legal order than as treaties applying in relations between states parties to them*»[55]. A partire da questa costatazione, come è noto, sono stati elaborati i principi sistemici del diritto dell'Unione europea, la cui affermazione, alla luce del contesto in cui essi sono stati enunciati, ha consentito di muovere i primi passi del processo di integrazione europea.

Fra questi principi figurano, anzitutto, quelli relativi all'assetto strutturale dell'Unione, che si riflettono nel principio di attribuzione delle competenze di cui agli articoli 4 e 5 TUE[56], nonché nell'assetto istituzionale definito dagli articoli 13 e 19 TUE[57]. A questi si aggiungono, i principi dell'autonomia e del primato[58], dell'effetto diretto di buona parte delle norme dell'Unione, della disapplicazione delle norme interne contrarie al diritto dell'Unione diretta

*Popławski*, in *Giustizia Insieme*, 2021, p. 55 ss.

[55] Cfr. R. K. GARDINER, *Treaty Interpretation*, New York, 2015, p. 136. Si veda anche K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, in *European University Institute Working Papers*, 2013, p. 147 ss.

[56] Sull'affermazione del principio di attribuzione delle competenze alla luce del contesto storico si rimanda a F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 62; A. ANZON, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2003, pp. 787 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, p. 76; C. CURTI GIALDINO, *Introduzione generale*, in *Una Costituzione per l'Europa. Progetto di Trattato*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 43.

[57] Sulla configurazione istituzionale nel corso del tempo si veda M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 100-101; G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale*, 2004, 1, pp. 12 ss., P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 360 ss.

[58] Si rinvia per una ricostruzione sul primato si legga D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 64 ss.; ID., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, p. 1 ss.

mente applicabile o efficace[59] e della centralità della tutela dei diritti fondamentali[60].

Tali principi, elaborati nel corso del tempo, hanno conferito specificità alla costruzione giuridica europea e mediante la loro applicazione è stato possibile percorre la via di una progressiva integrazione tra gli Stati membri.

[59] Sull'affermazione del principio dell'effetto diretto e della disapplicazione norme si rinvia a B. DE WITTE, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of Legal Order*, in P. CRAIG, J. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, 196 ss.; V. KATROUGALOS*, Le problème du rapport entre droit communautaire et Constitution nationales*, in *Rev. Eur. Droit Public*, 2000, p. 1240 ss.; H. KOCH, *The Danish Constitutional Order*, in A. E. KELLERMAN (a cura di), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, London, Oxford, 2001, p. 114 ss.; A. VANNUCCI, *Disapplicazione e diritto comunitario. La flessibilità come unica via per garantire coerenza all'ordinamento in una prospettiva sempre più integrata*, in *Federalismi*, 6, p. 64; A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, Jovene, 2015, p. 55.

[60] Sul processo storico e giuridico che ha portato all'affermazione dei diritti fondamentali nell'UE si legga L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli,1998; ID., *Catalogo dei diritti e Costituzione europea: relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c. d. comitato Simitis)*, in *Il Foro italiano,* 1999, p. 346.; I. PERNICE, *Les bananes et les droits fondamentaux: la Cour constitutionnelle allemande fait le point*, in *Cahiers de droit européen*, 2001, p. 427 ss.; F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 1999-2000*, in *Giur. Cost*., 2001, p. 3301 ss.; L. AZZENA, *Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 249 ss.; p. 20 ss.; E. PAGANO, *Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2003, p. 1728.