

TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ
EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO

COMMENTARIO

Diretto da

ROLANDO QUADRI

RICCARDO MONACO

ALBERTO TRABUCCHI

Comitato di redazione

BENEDETTO CONFORTI

LUIGI FERRARI BRAVO

ANTONIO TIZZANO

LUIGI BOSELLI

Segretario di redazione: **EMILIO PAGANO**

Art. 95, co. 3 e 4

Dott. **GIANCARLO GUARINO**



GIUFFRÈ EDITORE • MILANO 1970

SOMMARIO relativo ai co. 3 e 4: 1. Premesse. — 2. Le modifiche al Trattato mediante altri trattati: a) il trattato sulla Sarre; b) il trattato sugli Organi Comuni delle Comunità Europee. Le reazioni degli Organi della CECA, e le modifiche di struttura. — 3. L'art. 95, co. 3, 4, come caso unico di revisione totalmente istituzionale. Esegesi. Limiti e casi di applicazione della disposizione. — 4. Distinzione del procedimento *ex art. 95 co. 3, 4*: a) dalla cd. clausola *rebus sic stantibus*, e b) dalla procedura dell'art. 96. — 5. La modifica dell'art. 56, le difficoltà che la giustificarono e l'azione intrapresa dall'AA. La prima richiesta di parere alla Corte di Giustizia, e le ragioni del rigetto. La seconda richiesta: l'accettazione della Corte ed i suoi motivi. — 6. Il tentativo di modifica dell'art. 65. La politica dell'energia e la richiesta di modifica. Il rigetto della Corte. — 7. Il parere della Corte e la sua natura vincolante. L'interpretazione estensiva dell'art. 95 come unico mezzo perchè questo assuma qualche valore. Conclusioni.

1. È dottrina comune ed indiscussa quella secondo cui gli effetti di un trattato possano estinguersi soltanto per volontà concorde delle Parti, salvo casi particolari in cui fatti esterni agiscano direttamente su di esso. Tale competenza « esclusiva » viene normalmente, nella dottrina e nella prassi prevalenti, riconosciuta agli Stati contraenti anche in mancanza di un'espressa disposizione, non solo per l'estinzione degli effetti del trattato, ma anche per la loro modificazione (revisione o emendamento del trattato). È soprattutto con le Organizzazioni internazionali che si manifesta il fenomeno di clausole esplicite destinate a permettere la modifica del trattato istitutivo. In generale, però, nelle clausole espresse sulla revisione si prevede l'intervento diretto degli Stati contraenti (*uti singuli*), quanto meno allo stadio della ratifica, il che implica che, in ultima istanza, è sempre a questi ultimi che spetta il compito ed il diritto, talvolta esclusivo, di varare effettivamente le modifiche del trattato.

Alquanto originale, quindi, è il caso del Trattato CECA, per il quale, nell'ipotesi dell'art. 95, co. 3 e 4, è riconosciuta ai soli organi della Comunità la competenza per le modifiche statutarie, sia pure in casi limitati e con forti controlli, istituzionali (« avis » della Corte, proposta del Consiglio, e necessità del suo voto favorevole), e non. Resta però caratteristico ed indicativo della permanente tendenza accentratrice degli Stati, il fatto che la procedura *normale* (secondo la comune terminologia), o *generale* di revisione (*ex art. 96*) possa giungere a buon fine soltanto sulla base dell'unanime volontà degli Stati Membri, manifestata piuttosto che attraverso quell'Organo comunitario che esprime, in pratica e generalmente, tale volontà degli Stati (il Consiglio Speciale dei Ministri), a mezzo della decisione di un'apposita Conferenza all'uopo convocata dal Consiglio.

E appunto sul piano delle relazioni tra le varie procedure di revisione che si inserisce il problema circa l'autonomia della CECA dagli Stati Membri. Se, infatti, va rilevato come

spesso la sola volontà degli Stati basti ad apportare modifiche al Trattato, è anche vero che spesso questa volontà viene sostituita (almeno sul piano formale) da quella di un Organo della Comunità stessa: nella specie il Consiglio. Un esempio della seconda ipotesi si è avuto proprio con il trattato sulla Fusione degli Esecutivi delle tre Comunità (8.4.1965), in cui l'art. 96 (formalmente applicato) è stato sostanzialmente violato sul piano procedurale. È stato, infatti, il solo Consiglio a discutere e decidere della modifica, mentre la *Conferenza degli Stati*, richiesta dall'art. 98, è stata convocata (per la forma) soltanto per sottoscrivere le decisioni già definitive del Consiglio (lo stesso giorno della definizione del *Progetto* ad opera dello stesso). Questa sostanziale identità tra il Consiglio e gli Stati Membri nel loro complesso, fu già a suo tempo rilevata dal WIGNY, in un *Rapp.* al Parlamento (*L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des six*, p. 41, nt. 1), del 20.1.1958, e dal VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision des traités supranationaux*, in *Varia Juris Gentium*, Scritti FRANÇOIS, Leiden 1959, p. 126 ss., ed indusse gli Autori stessi a considerare inesistente un potere autonomo degli Stati per la modificazione del Trattato. Tale tesi fu giustamente contestata già dal DE VISSCHER, *La CECA et les Etats Membres* cit., p. 13, e dal CARSTENS, *Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in ZAORV 1961, p. 5, e p. 13, che considerano gli Stati i veri arbitri del Trattato (come del resto dimostrano implicitamente i due trattati sulla Sarre e sugli Organi Comuni, di cui appresso). Cfr. altresì, TELCHINI, *Il primo caso di Piccola Revisione del Trattato CECA*, in RDE, 1961, p. 138, e KAPP, *The Merger of the Executives of the European Communities*, Bruges 1964, p. 103.

All'interprete delle disposizioni del Trattato in materia di revisione, si prospettano, quindi, due problemi: l'uno relativo alla posizione degli Stati Membri nel processo di formazione delle modifiche istituzionali; l'altro che attiene al delicato ed antico problema circa la possibilità di modifiche al di fuori delle procedure all'uopo previste nel Trattato.

Quanto al primo, si è già visto come di fatto gli Stati finiscano per avere diretta voce in capitolo anche laddove apparentemente soltanto Organi della Comunità abbiano agito. Tanto vero che non ostante che il solo Consiglio (almeno di fatto) abbia provveduto alla formulazione di quella revisione (*ex art. 96*) che va sotto il nome di « Fusione degli Esecutivi », gli Organi comunitari si sono sentiti esclusi dalla partecipazione alla discussione, e soppiantati dalla volontà degli Stati (v. ad es., la *Risoluzione conclusiva del Rapp. TROCKET* sugli aspetti sociali della Fusione degli Esecutivi, del 3.4.1965, *Doc.* 38/65 — approvato all'unanimità —, in cui il Parlamento richiede esplicitamente di essere consultato prima della formulazione definitiva del *Progetto*), quantunque agenti formalmente in quanto membri dei Consigli delle Comunità. Sta di fatto che, non ostante le proteste e la fretta del Parlamento, ed il desiderio di questo di venire informato, le cose andarono molto per le lunghe (il problema, infatti, si pose sin dal lontano 1960, epoca del primo *Rapp.* FAURE, 7.11.1960, *Doc.*, 84/60, ed il suo esame, proseguì con il progetto olandese del 27.6.1961, commentato da un nuovo *Rapp.* FAURE, 19.10.1961, *Doc.*, 74/61), violando, tra l'altro a nostro avviso, se non la lettera, lo spirito degli art. 236 CEE e 204 Euratom. (Del resto le reazioni furono molte e frequenti; cfr., infatti ad es., i *Rapp. Gen.* dell'AA: 1964, 12°, n. 35 ss.; 1965, 13°, n. 38 ss.; 1966, 14°, n. 38, recante le lamentele dell'AA autrice, ignorata, di numerosi suggerimenti — tra cui quelli relativi al numero dei membri della nuova Commissione — e poposte; cfr. anche, CEE, *Commissione, Rapp. Gen.*, 1964, 7°, n. 313; 1965, 8°, n. 1; 1966, 9°, n. 360). Un'eco di tale disagio degli Organi comunitari la si trova anche in LOUIS, *La fusion des institutions des Communautés Européennes*, in RMC 1966, p. 843 ss.; KAPP, *The Merger*, cit., p. 55 ss.; FAURE, *La fusion des exécutifs des trois Communautés européennes*, in RMC 1960, p. 401 ss.; MEGRET, *La fusion des exécutifs des Communautés Européennes*, in AF 1965, p. 692 ss., il quale addirittura mette in dubbio la liceità della revisione in rapporto all'art. 96 CECA, superando la modifica, a detta dell'Autore, l'oggetto stesso della Comunità, e quindi esulando dall'ambito di applicazione del detto articolo.

2. Strettamente collegato al precedente è l'altro problema circa la possibilità o meno per gli Stati, di modificare direttamente il Trattato, indipendentemente dalle procedure di revisione istituzionali. Se la presenza di tali procedure può indurre ad escludere che gli Stati possano intervenire direttamente, altri elementi (tra cui la formulazione stessa del già discusso art. 96) inducono, allo stato attuale dei fatti, alla soluzione contraria (cfr. DE VISSCHER, *La CECA*, cit., p. 13 ss.; CARSTENS, *Die kleine*, cit., p. 13). In effetti, ci sembra, solo se si potesse dimostrare l'esistenza di una completa autonomia degli Organi CECA in materia, si potrebbe seriamente discutere della interdizione di tali interventi degli Stati. Lasciando impregiudicato il problema circa la presunta sovranazionalità della CECA, sta di fatto che tale autonomia gli Organi comunitari certamente non hanno. Sebbene possa par-

larsi di una netta tendenza allo sganciamento dagli Stati, è innegabile che nelle stesse procedure « istituzionali » di revisione (e particolarmente in quella ex art. 96) l'intervento degli Stati *uti singuli* sia decisivo, anche quando essi operano costituiti in *Consiglio Speciale dei Ministri*. Del resto, una prova ulteriore viene conferita anche dalle vane proteste spesso avanzate dagli Organi comunitari contro la troppo pressante ingerenza degli Stati. L'esistenza, infine, del divieto di modifiche durante il corso del periodo transitorio, se impedisce ogni attività del genere agli Organi comunitari, lascia in pratica liberi gli Stati di modificare direttamente il Trattato. Lo stesso accordo che istituisce il periodo transitorio, può essere caducato da una successiva volontà contraria degli Stati. (Cfr., in modo simile, DE VISSCHER, *La CECA*, cit., p. 18). Del resto è notevole che quando gli Stati hanno fatto uso di tale facoltà, gli Organi comunitari abbiano subito la loro volontà senza protestare. E precisamente il caso dei Trattati sulla Sarre (in seguito al quale vi fu soltanto una generica dichiarazione — semi ufficiale, da parte olandese — secondo cui le successive modifiche sarebbero dovute avvenire solo seguendo le procedure istituzionali: v. VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision*, cit., p. 127), e sugli Organi comuni, di cui diamo di seguito un breve cenno.

a) Già all'epoca della costituzione della CECA, i Governi avevano previsto che lo statuto del territorio della Sarre, al momento sotto amministrazione francese, avrebbe subito dei mutamenti, data la volontà della Repubblica Federale di vedersi attribuire l'amministrazione ed il governo di detto territorio, tradizionalmente considerato parte della Germania. Un'eco di tali intenzioni si trova, infatti, anche nelle stesse disposizioni del Trattato: precisamente all'art. 21 ultimo cpv., dove è dichiarato che i rappresentanti della popolazione della Sarre sono compresi nel numero dei membri della delegazione francese, intendendo con tale disposizione soltanto codificare un regime a carattere *provvisorio*, in attesa che la questione venisse regolata definitivamente tra i due Stati interessati. In allegato al Trattato, quindi (ed esplicitamente richiamato nel primo co. art. 79), fu aggiunto uno scambio di lettere tra i due Governi, contenente la riserva (accettata dal Governo francese) da parte tedesca che la stipulazione del Trattato non avrebbe compromesso la soluzione della questione sarrese.

In seguito ad ulteriori trattative intercorse tra i due Governi interessati, si giunse alla conclusione di un trattato provvisorio (23.10.1954), in cui le Parti abbozzavano il futuro regime della Sarre, e prendevano altresì in considerazione la necessità di modificare il Trattato CECA sulla base di un apposito accordo generale. Infine, il 27.10.1956, a Lussemburgo, i Governi francese e tedesco firmarono l'accordo definitivo « sur la réglementation de la question sarroise » cui si aggiungeva immediatamente (nella stessa data) anche il Trattato generale, che, sulla base del citato accordo, modificava gli artt. 21 (soppressione dell'ultimo comma) e 28 (sostituzione nel 3° co., al. 1, 2, e 5° co., dell'espressione « un sixième » a quella « 20 pour 100 »).

Cfr. in AE 1956, II, p. 349, il testo dell'accordo *Francia-Rep. Federale*, Luxembourg 23.10.1954, il cui par. III, b, statuiva quanto segue in merito alle modifiche che si prevedeva di dover apportare al Trattato, in seguito alla nuova regolamentazione della questione della Sarre:

« *Communauté du Charbon et de l'Acier*

i) *Conseil Spécial de Ministres*:

a) Quand siègeront les Ministres des Affaires étrangères, la Sarre sera représentée par le Commissaire;

b) Quand siègeront d'autres Ministres, la Sarre sera représentée, avec voix délibérative par son ministre compétent.

ii) *Assemblée Commune*: trois délégués seront élus par le Parlement sarrois. La délégation de la France restera égale en nombre à celle de l'Italie et de la République Fédérale d'Allemagne, comme prévu à l'article 21 du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ».

Naturalmente il citato accordo è totalmente caducato da quello successivo del 1956. È però, egualmente interessante notare: in primo luogo, come già un accordo bilaterale prevedesse la modifica del Trattato, senza che assolutamente venisse fatta parola circa la possibilità di servirsi delle clausole di revisione in esso previste, o di attendere lo scadere del periodo transitorio; in secondo luogo, come la disposizione riguardante il Consiglio, non appaia più nel successivo trattato del 1956, dove è fatto riferimento soltanto all'*Assemblée Comune* (allora non ancora divenuta Parlamento europeo). Occorre inoltre osservare come le disposizioni riguardanti il Consiglio ci sembrino contrastare con il combinato disposto dell'art. 79 co. 1 e 27 co. 1 (abrogato e sostituito dal trattato sulla fusione degli esecutivi), dato che dal complesso di queste disposizioni si ricava che ogni Stato Membro avrà *un solo*

rappresentante in seno al Consiglio. La condizione ovviamente è che si tratti di uno Stato Membro. Sarebbe stato quindi ben strano che il Commissario (o altri ministri) potesse sedere *con voto deliberativo* nel Consiglio alterando totalmente l'aspetto, ed importando altresì una notevole modificazione del Trattato. Del resto, l'art. 79, co. 1 dichiara esplicitamente (riferendosi proprio alla Sarre) che il Trattato si applica anche ai territori di cui altri Stati assumano le relazioni estere. Ciò vuol dire che, nel caso della Sarre, gli interessi di quest'ultima dovrebbero essere fatti valere proprio dai ministri tedeschi (come del resto era avvenuto fin'allora sotto l'amministrazione francese). La disposizione, comunque, è superata dai termini del nuovo trattato. Per quanto riguarda la storia della Sarre, fino alla conclusione del Trattato del 1954, v. (piuttosto sommariamente) VAN DER GOES VAN NATERS, *L'histoire de la Sarre en documents*, in AE 1956, II, p. 138 ss.

Il trattato (ratificato in Italia con legge 11.2.1958 n. 125, ed entrato in vigore il 9.10.1958) riguardante la questione della Sarre, v.lo in appendice. Cfr. anche, per gli effetti all'interno della Comunità, AA, 7° *Rapp. Gen.*, 1957, n. 11, 12, e lo scambio di lettere tra l'AA ed i Governi francese e tedesco, in merito al trattato sulla Sarre ed alle disposizioni di questo interessanti la Comunità, in *G. U.*, 1956, p. 325 (18.10.1956; 24.10.1956). In generale accennano al problema delle modificazioni apportate a mezzo del trattato sulla Sarre: VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision*, cit., p. 121 ss.; CARSTENS, *Die kleine*, cit., p. 7 ss.; TELCHINI, *Il primo caso*, cit., p. 138; KÖPP, *Die Revision der Verträge zur Gründung der EGKS, der EWG und der EAG nach den Vertragsvorschriften* (*Juris. Diss.*, Un. Saarlandes), 1964, p. 30 ss.; OLIVIER, *Aspects juridiques de l'adaptation du Traité CECA à la crise charbonnière* cit., p. 4, che, però, qualifica inspiegabilmente « istituzionali » le modifiche avvenute a seguito del Trattato sulla Sarre).

In effetti l'emendamento non influisce gran che sul Trattato, limitandosi a sancire il dato di fatto secondo cui, la Sarre appartenendo alla Germania, è a quest'ultima che spetta nominarne i rappresentanti al Parlamento, ricompresi nel novero dei propri, senza che il numero dei rappresentanti subisca modificazioni nelle proporzioni già stabilite (18 alla Germania, Francia ed Italia, aumentati a 36 con il *Trattato sugli Organi Comuni*). Il nuovo *status* della Sarre, quindi, attribuisce soltanto un maggiore potere contrattuale alla Rep. Federale in seno al Consiglio, quando sia richiesto il voto di uno Stato che assicuri almeno un sesto (precedentemente, il 20 %) della produzione totale di carbone ed acciaio della Comunità (art. 28), ma non modifica sostanzialmente la posizione della Rep. Federale nel quadro generale della Comunità. Il che, aggiungiamo per inciso, viene anche confermato indirettamente dal citato trattato sulla fusione degli esecutivi, che, all'art. 8, par. 2, lett. b, co. 2, nello stabilire i criteri di « ponderazione » dei voti in seno al Consiglio (con disposizione da aggiungersi al co. 5 — ora 4 — art. 28 CECA), attribuisce alla Rep. Federale lo stesso numero di voti (*quattro*) attribuiti all'Italia ed alla Francia: in perfetto accordo, quindi, con le proporzioni già stabilite in seno al Parlamento.

Del resto, a ben guardare, la stipulazione del trattato generale, almeno per quanto riguarda la nomina dei rappresentanti sarresi, avrebbe potuto anche non avvenire, dato che il trasferimento in oggetto era già implicitamente previsto nel Trattato, appunto all'art. 21, combinato con il disposto dell'art. 79 e lo scambio di lettere tra i Governi francese e tedesco. La presenza di queste disposizioni induce a ritenere l'esistenza di un implicito riconoscimento anticipato da parte degli altri Stati Membri (e, per relazione, da parte dell'Organizzazione stessa) delle decisioni che i due Stati interessati avrebbero preso in relazione alla Sarre. Una volta accordatisi Francia e Rep. Federale, in effetti non sarebbe occorso altro.

b) Il 25.3.1957, a Roma, contemporaneamente alla stipulazione dei due Trattati istitutivi della CEE e dell'*Euratom*, veniva anche firmata la « *Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee* ». Questa, come è noto, istituiva un'unica Assemblea ed un'unica Corte di Giustizia per le tre Comunità. Venivano in conseguenza abrogati gli artt. 21 e 32 CECA, sostituiti con nuove disposizioni. Per quanto riguarda l'art. 21, veniva aggiunta la disposizione relativa alla futura creazione di norme *uniformi* per l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento (par. 3), e si aumentava il numero dei rappresentanti rispettivi di ciascuno Stato Membro.

Il problema dell'unificazione fu discusso anche all'Assemblea Comune specialmente sulla base di un *Rapporto WIGNY*. Cfr., a titolo puramente esemplificativo, le discussioni dell'Assemblea Comune in *Débats* (ed. fr.), 1956-57, particolarmente p. 224, 256, 262, e *passim*. È interessante altresì notare che l'Assemblea, preso atto della sua nuova costituzione e delle sue nuove funzioni, deliberò essa stessa di attribuirsi il nome di *Assemblea Parlamentare Europea*, con *Risoluzione* del 20.4.1958 (*G. U.*, ed. fr., 20.4.1958, p. 6).

Del resto, lo stesso Parlamento, provvide ad emanare il proprio Regolamento sulla falsariga di quello dell'Assemblea Comune, cui furono apportate soltanto minime modifiche.

Cfr. *Regolamento* del Parlamento Europeo, 26.7.1958, in *G. U.*, 1958, p. 217, e v. specialmente gli artt. 15 — regime linguistico —, e 24, che afferma il diritto del Parlamento stesso di proporre, secondo le forme ivi stabilite, *modificazioni del Trattato, a norma dell'art. 95, co. 3*, e sul quale avremo occasione di tornare. V. ancora: AA, *Rapp. Gen.*, 7°, 1957, n. 18.

Per quanto riguarda le modifiche all'ordinamento della Corte di Giustizia, la Convenzione abroga l'art. 32 del Trattato, sostituendolo con ben cinque articoli (da 32 a 32 *quater*), che coprono, però, un campo notevolmente più vasto di quello interessato dalla disposizione soppressa, investendo anche il *Protocollo* sulla Corte (in particolare, gli artt. 10, 11, 12, 14 co. 1, 18 co. 1, 3), ed il suo *Regolamento*.

Senza dilungarci a discutere dei nuovi articoli, ci limiteremo a segnalare un punto che ci sembra interessante ai fini del nostro discorso. Per quanto riguarda la nuova stesura dell'art. 32, è interessante rilevare che l'inserimento della disposizione che prevede la facoltà del Consiglio (statuente all'unanimità) di aumentare il numero dei giudici su richiesta della Corte, introduce un *procedimento speciale di modifica per gli artt. 32 e 32 ter*. In relazione a questa disposizione, quindi, si è creato un procedimento ulteriore di emendamento strettamente limitato alle disposizioni in esame e fortemente semplificato anche rispetto alle disposizioni dell'art. 95 co. 3, 4.

3. Abbiamo già avuto modo di rilevare come le disposizioni del tipo dell'art. 95, 3, 4, siano notevolmente rare per non dire assenti del tutto nel campo dei trattati internazionali (anche se istitutivi di Organizzazioni). Normalmente gli Stati hanno la tendenza a conservare la propria autonomia di decisione almeno sul piano della ratifica: nel senso di lasciarsi liberi di ratificare o meno quelle eventuali decisioni modificative, che siano state prese attraverso procedimenti di natura organica. È, ad esempio, caratteristico il caso delle NU, in cui l'art. 108 prevede che gli emendamenti vengano adottati dall'*Assemblea Generale* a maggioranza, ma richiede poi, perchè tali provvedimenti possano entrare in vigore, la ratifica di almeno due terzi degli Stati Membri, ivi compresi tutti i Membri Permanenti. E, naturalmente, l'elenco potrebbe continuare all'infinito. A noi, però, interessa soltanto rilevare come la volontà degli Stati sia normalmente decisiva, almeno per l'entrata in vigore delle modifiche proposte.

Infatti, sempre a proposito delle NU, basta rilevare come sia avvenuta la recente modifica portata alla Carta nei suoi artt. 23, 27, e 61. In essa, infatti, la *Risoluzione* dell'AG (richiesta dall'art. 108) fu presa definitivamente il 17.12.1963, ma soltanto il 1.9.1965 l'emendamento entrò in vigore, a seguito della lungamente attesa ratifica da parte degli Stati Uniti, che soltanto il 30.8.1965 la depositarono. Cfr. per tutti, SCHWELB, *Amendments to articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*, in *AJ* 1965, p. 834 ss.; NISOT, *La révision de la Charte des Nations Unies*, in *Revue Belge de Droit international*, 1965, p. 369; IDEM, *Les amendements à la Charte des Nations Unies et leur mise en oeuvre*, *ibidem*, 1966, p. 321; v. anche GUARINO G., *Le recenti modifiche alla Carta delle Nazioni Unite*, in *ADI* 1965, p. 384 ss., anche per la questione relativa alla modifica dell'art. 109.

Le particolari caratteristiche « organiche » del procedimento *ex art. 95, co. 3, 4 CECA* non inducono, però, ad escludere senz'altro la rilevanza della volontà degli Stati Membri. Attraverso, infatti, il voto favorevole dei cinque sestî dei membri del Consiglio, gli Stati finiscono, in pratica, per esprimere sia pur indirettamente la propria volontà. Tale limitazione all'autonomia degli organi comunitari viene, però, bilanciata dalla assoluta indipendenza di giudizio della Corte, la quale può anche, se lo ritiene opportuno, bocciare una proposta formulata dal Consiglio (ed è stato proprio il caso dell'art. 56 di cui parleremo più avanti), o approvarne una che taluno dei membri del Consiglio non voglia.

In conclusione ci sembra di dover dire che, pur limitata fortemente dalla necessità di accordo con il Consiglio, la procedura prevista negli ultimi due commi dell'art. 95 lascia agli Organi più caratteristicamente svincolati dagli Stati un'ampia libertà di decidere sulle eventuali modifiche che le condizioni del mercato del carbone e dell'acciaio rendessero (a giudizio degli stessi Organi) necessarie, con il controllo (di diritto

e di fatto) della Corte e sulla base dell'accettazione delle nuove norme da parte del Parlamento, il valore del cui intervento non è da tenere in poco conto.

Due punti, quindi, ci sembrano da esaminare, prima di passare alla discussione dei casi in cui l'articolo che commentiamo è stato applicato: la procedura necessaria per il raggiungimento dell'intento modificativo, ed i limiti entro cui può applicarsi l'articolo in questione.

L'AA ed il Consiglio (quest'ultimo con voto maggioritario dei cinque sestî dei suoi membri) stabiliscono un progetto di modifica che viene sottoposto all'esame della Corte, la quale ne valuterà *tutti* gli elementi di fatto e di diritto, per dedurne la liceità o meno (ai sensi dell'art. 95, co. 3) della modifica proposta. La richiesta dell'AA e del Consiglio viene comunicata immediatamente al Presidente del Parlamento (art. 82, *Reg. Corte*). Previo esame della questione da parte degli Avvocati generali (tutti e due, a norma dell'art. 82, par. 3, *Reg. cit.*), e da parte di un giudice relatore all'uopo nominato, la Corte ascolta le conclusioni di quest'ultimo, ed esamina, in Camera di Consiglio, la relazione degli Avvocati generali, applicando le norme di procedura relative alle discussioni in Camera di Consiglio (art. 25, *Reg.*). A questo punto la Corte emette un parere motivato sulla proposta, parere che viene, a sua volta, trasmesso all'AA, al Consiglio ed al Parlamento. Quest'ultimo, infine, esaminerà la questione, *ma soltanto nel caso in cui la decisione della Corte sia stata favorevole al progetto*. (Così si deduce, almeno, dall'art. 24, par. 1, *Reg. Parlamento*, combinato con l'art. 95, co. 4, che stabiliscono che la proposta ed il *parere di conformità* della Corte di Giustizia vengono stampati contemporaneamente, distribuiti ai membri del Parlamento e trasmessi alla Commissione parlamentare competente).

La Commissione parlamentare redige un rapporto che non può essere che favorevole o contrario all'*insieme* della proposta. Ciò in conformità al senso dell'art. 95, co. 4, a norma del quale non è permesso al Parlamento di apportare alcuna modifica alla proposta, dato che questa entra in vigore soltanto se approvata (*nella sua interezza*) a maggioranza dei tre quarti dei voti espressi dai due terzi dei membri del Parlamento. Come non è permesso al Parlamento di proporre emendamenti al progetto, così, in conseguenza, non è ammesso il voto per divisione (art. 24 *Reg. Parlamento*).

In seguito al voto favorevole del Parlamento, la modifica entra *immediatamente* in vigore, senza che occorra alcun ulteriore intervento degli Stati.

Va infine rilevato che, a norma del par. 3, art. 24 *Reg. Parlamento*, questo può sottoporre all'AA ed al Consiglio, su proposta (adottata a maggioranza) di una Commissione o di un singolo membro, progetti per la modificazione del Trattato. Questa disposizione, però, non trova alcun riscontro nel Trattato, dove non è previsto che proposte del genere possano venire dal Parlamento. Tuttavia, nell'ambito di quella politica (sempre condotta dall'Assemblea Comune, prima, e dal Parlamento, poi) tendente a rafforzare al massimo i poteri del Parlamento rispetto a quelli degli altri Organi della Comunità, la disposizione trova una sua spiegazione logica, anche se tale volontà dell'Assemblea rischia di risolversi in null'altro che in un'astratta facoltà di adottare risoluzioni (non vincolanti) invitanti gli organi della Comunità a seguire la volontà dell'Assemblea.

È in questa prospettiva che ci sembra debba essere inquadrata la *Risoluzione* dell'Assemblea Comune del 2.12.1954, relativa ai poteri dell'Assemblea stessa, che suscitò un'ampia e vivace discussione durante le sedute in cui se ne discusse. V. *Ass. Commune, Débats* (ed. fr.), 1954-55, p. 124 ss. (2.12.1954), in cui a seguito di un *Rapporto* TERTIGEN e dell'intervento dei più autorevoli membri dell'Assemblea, si giunse a discutere anche dell'art. 95, co. 3 e 4 e dei suoi limiti (p. 158 ss.), tanto che nella *Risoluzione* che ne derivò, al par. IV, l'Assemblea « se reconnaît compétente pour débattre à l'initiative de l'une de ses commissions ou de l'un de ses membres, des propositions de résolution relatives: a) à l'application des articles 95

et 96 du Traité; ... ». Fu, infatti, sulla base della citata *Risoluzione* che la stessa Assemblée Comune, con *Risoluzione* 9.5.1955 (*Débats*, 1954-55, p. 239), decise di istituire un « Gruppo di lavoro » destinato a compiere studi ed a presentare progetti in merito appunto alle forme di collaborazione dell'Assemblea con l'AA, ecc.

E fu appunto il citato *Gruppo di lavoro*, che il 27.2.1958, presentava all'Assemblea Comune un *Rapporto* KREYSSIG (*Revision des Vertrages über die Grundung der EGKS*), *Doc.* 17/57-58, sulla revisione del Trattato. Sulla base di tale rapporto l'Assemblea adottava il 27.2.1958 una *Risoluzione* (*Débats*, 1957-58, p. 398) nella quale si dichiarava che l'Assemblea: « estime nécessaire, étant donné que l'expiration de la période de transition prévue au Traité, permet la révision de celui-ci, de saisir la Haute Autorité, les Gouvernements, et l'opinion publique, à la lumière de l'expérience de cinq ans de fonctionnement, des propositions tendantes à modifier et à compléter le Traité, de manière à permettre aux institutions de la CECA de mieux remplir leur tâche et d'atteindre plus rapidement les objectifs envisagés par le Traité... ». Cfr., sul punto, anche KREYSSIG, *Die Revisionswünsche des Montanparlaments*, in *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, 1958, p. 171.

Con *tre* limiti ed in *due* casi gli Organi comunitari possono modificare il Trattato, a norma dell'art. 95 co. 3.

Soltanto allo scadere del periodo transitorio, ed è questo il primo limite, si è potuta prendere in considerazione l'eventualità di una modifica. Ciò, evidentemente, per evitare che il Trattato potesse subire nel suo primo periodo di assestamento delle modifiche che ne alterassero l'equilibrio, creando pericolose fratture all'interno dello schieramento degli Stati. Del resto, soltanto quando un'esperienza pluriennale fosse stata acquisita si sarebbe potuto a ragion veduta procedere in quella direzione che l'esperienza stessa avesse consigliato.

Ed è infatti con quest'intento, e sulla base di questa esperienza che si è modificato nel 1960 l'art. 56, rendendo applicabili in modo definitivo l'essenza delle disposizioni del par. 23 della *Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie*, rivelatesi, a detta dell'AA (in *Raccolta*, ed. fr., V, p. 537 ss., e VI, p. 95 ss.), necessarie per permettere all'industria carbonifera, sotto il controllo dell'AA, di superare la crisi derivante dalla concorrenza del carbone americano e degli oli minerali, all'epoca tanto forte da importare una notevole regressione dell'industria europea. Parimenti v., per quanto riguarda la politica dell'energia, i *Rapp. Gen.* dell'AA, 1964, 12° (particolarmente, n. 93 ss.), ed i successivi *Rapp.*, 1965, e 1966.

Ma il più importante dei limiti che l'art. 95 co. 3 pone all'emendamento a norma del suo co. 4, è quello che riguarda il divieto di apportare modificazioni contrastanti con gli artt. 2, 3 e 4 del Trattato, i quali stabiliscono, in effetti, i principi basilari informatori di tutto lo spirito della Comunità. È stato con riguardo a tale limite che per ben due volte la Corte ha respinto le proposte di emendamento presentate dall'AA, affermando che i due progetti di modifica, relativi agli art. 56 e 65, erano in contrasto con le disposizioni dell'art. 4.

V. *Raccolta*, ed. fr., V, *Sent.*, 17.12.1959, p. 560; *Sent.*, 1/61 (13.12.1961), in *Raccolta*, ed. fr., VII, p. 514 ss.

Il terzo dei citati limiti si risolve nel divieto di modificare i rapporti di potere tra i vari Organi. In effetti si tratta del divieto di aumentare eccessivamente i poteri dell'AA (ma in particolare di attribuirne di nuovi), allo scopo di evitare che questa possa assumere un'indipendenza ancora maggiore rispetto a quella già piuttosto ampia che le è attribuita. Ecco perchè si parla di un adattamento delle regole relative all'esercizio dei poteri conferiti dal Trattato all'AA.

Interessa rilevare, inoltre, come alla menzionata disposizione sia stata data dalla Corte un'interpretazione estensiva, quando questa ha richiesto non soltanto che non si modificassero i rapporti di potere tra i vari Organi, ma non ha permesso che si modificassero neppure i

rapporti tra poteri della Comunità e poteri degli Stati Membri (v. *Sent.*, 17.12.1959, cit., per la revisione dell'art. 56, p. 556). Tale interpretazione, però, non ci sembra perspicua (come vedremo anche più appresso) non solo perchè nell'art. 95 co. 3 manca ogni riferimento agli Stati, ma anche perchè non ci sembra che possa parlarsi, nell'ambito della CECA; di competenze proprie degli Stati. Di competenze degli Stati potrà parlarsi soltanto laddove questi ultimi agiscano in modo del tutto libero da ogni interferenza da parte delle istituzioni comunitarie. Vale a dire, in effetti, soltanto per attività estranee alla Comunità; ed in tal caso, è ovvio, possibilità di conflitti non si pongono. Pertanto l'affermazione della Corte va interpretata nel senso di proibire che attraverso modifiche del Trattato possano aumentare eccessivamente i poteri dell'AA nei confronti degli Stati, superando i limiti fissati dalle norme statutarie.

Del resto, a conferma di ciò, la inesattezza di detta interpretazione è rilevata dalla Corte stessa nella successiva *Sentenza* 1/60, del 4.3.1960 (*Raccolta*, VI, p. 107 ss.), dove afferma, p. 115, che l'art. 95 non fa riferimento ai rapporti di potere tra Organi comunitari e Stati (in risposta all'osservazione critica della Rep. Federale, che — v. la *ibidem*, p. 101 — osservava che la competenza attribuita all'AA dal nuovo testo dell'art. 56, di concedere sovvenzioni in casi precedentemente non previsti, modificava non solo i rapporti di potere tra gli Organi, ma anche quelli tra Comunità e Stati. In considerazione del che la Rep. Federale aveva negato il suo assenso alla modifica, in seno al Consiglio). Non condividiamo, quindi, l'affermazione del CARSTENS, *Die kleine*, cit., p. 21 secondo cui la Corte avrebbe aggiunto un ulteriore limite alla revisione ex art. 95 co. 3, 4, dato che « das Verhältnis der Befugnisse der Gemeinschaft zu denen der Mitgliedstaaten dürfe nicht verändert werden ».

Nei limiti così individuati, l'art. 95 co. 3, prevede due ipotesi in cui il co. 4 può venire applicato, ipotesi che, sebbene piuttosto ampie, limitano notevolmente la possibilità da parte degli Organi comunitari di procedere a quelle eventuali modifiche che possano influire profondamente sul Trattato, anche senza toccare gli artt. 2, 3 e 4. È infatti soltanto a proposito dell'art. 96 che potrà parlarsi di vera e propria clausola di revisione del Trattato (purchè si dia al termine un senso molto ampio, ricomprendente tutte quelle modificazioni, che, appunto, possano influire profondamente sul complesso delle disposizioni del Trattato), come dimostra anche il fatto che (sia pure con quelle anomalie procedurali già rilevate più sopra) ad esso si sia fatto ricorso per il trattato sulla fusione degli esecutivi, che indubbiamente modifica sensibilmente la stessa struttura del Trattato.

Soltanto, dunque, quando difficoltà impreviste nell'applicazione del Trattato, o cambiamenti profondi delle condizioni economiche o tecniche per il funzionamento della Comunità lo richiedano, l'AA può, previo accordo con il Consiglio e con i limiti indicati, proporre le modifiche che ritenga necessarie al superamento delle difficoltà in oggetto. Questa disposizione, però, se indubbiamente riduce ampiamente il numero delle ipotesi in cui tale procedura può applicarsi, è al tempo stesso abbastanza ampia e vaga da dare luogo a difficoltà interpretative di un certo rilievo. L'AA ed il Consiglio hanno in effetti un ampio potere discrezionale nella valutazione di detti elementi, ma tale libertà di valutazione spetta in pari grado anche alla Corte ed al Parlamento, che possono in conseguenza, e partendo da punti di vista differenti, giungere ad un rigetto della proposta presentata dagli altri Organi. Ed il caso, infatti, si è verificato a proposito della modifica all'art. 65 (v. *infra*, n. 6) dove la Corte ha rifiutato (*inter alia*) di riconoscere la necessità di procedere a quell'intervento sul mercato del carbone, invocato dall'AA, addirittura contestando l'esattezza delle valutazioni statistiche da quest'ultima fatte in proposito.

Molto realisticamente il Trattato vuole prevedere e poter far fronte (attraverso la procedura in discussione) in modo abbastanza agile a tutte quelle difficoltà che soltanto l'esperienza può rendere evidenti, ed a tutti quegli elementi nuovi, che, come la crisi dell'industria carbonifera europea, sarebbe stato difficile se non impossibile prevedere all'atto della stipulazione del Trattato.

Inoltre, pur prevedendo possibilità di mutamenti profondi, l'articolo non intende permettere altro che un adattamento, appunto delle regole relative all'esercizio dei poteri dell'AA alle nuove esigenze.

In effetti, ci sembra di dover concludere che la funzione dei co. 3 e 4 art. 95 sia quella di permettere alla Comunità di adattarsi alle condizioni nuove ed alle difficoltà impreviste che nel campo dell'industria del carbone e dell'acciaio potrebbero presentarsi. Intendendo per adattamento (o riadattamento) la possibilità per la Comunità di non restare impotente o semplicemente indietro di fronte a quelle frequentissime fluttuazioni, che possono così facilmente verificarsi in campo economico.

Su di un piano più generale, va rilevato che non è affatto raro che anche in dottrina si parli della revisione come di un mezzo per favorire (o provocare) il riadattamento del trattato alla nuova situazione politico-economica. V., ad es., YAKEMTCHOUK, *Les techniques de révision des traités multilatéraux*, in *Annuaire de droit et de Sciences politiques*, 1956, p. 173, dove, in sede di definizione, non si esita ad affermare, « On entend par révision des traités multilatéraux le procédé qui consiste à adapter le contenu d'un traité multilatéral à la mouvante réalité sociale » (corsivo nostro).

Ciò, peraltro, in accordo con quell'orientamento dottrinale che tende ad identificare il problema della revisione con quello della imprevisione, nel senso di far dipendere la prima dal verificarsi di un fatto nuovo imprevisto, in seguito al quale il trattato deve assumere una diversa formulazione (v. anche *infra*, n. 4).

Le disposizioni in esame, crediamo, non possono andare viste disgiunte da quelle dei due primi comma dell'art. 95, che prevedono, per casi meno gravi, un potere di decisione dell'AA abbastanza ampio ed elastico, da permettere che l'intervento stesso sia immediato ed efficace, laddove le necessità del mercato non siano tali da richiedere che il Trattato venga modificato in qualche sua parte.

Conviene anzi al proposito rilevare (sia pure del tutto *en passant*) come le evidenti difficoltà incontrate dagli organi comunitari ad ottenere di poter modificare il Trattato, li abbiano indotti a servirsi in modo dichiaratamente più ampio del previsto dei cd. « poteri impliciti » previsti dai co. 1 e 2 dell'art. 95 (v. in tal senso, ad es., la *Risoluzione* 3/65 dell'AA, del 17.2.1965, in *GU*, 1965, p. 48, che conferisce alle industrie del carbone aiuti speciali per la normalizzazione del mercato, e che autorizza quindi l'AA a richiedere la chiusura di quelle industrie la cui produzione non fosse più in grado di sopportare le difficoltà del mercato). Tanto che, proprio per sopperire all'impossibilità di modificare l'art. 65 (v. *Sent* 1/61, 13.12.1961, in *Raccolta*, VII, p. 505 ss.), l'AA autorizzava alcune industrie del bacino della Ruhr a stipulare tra di loro quei cartelli di vendita proibiti dall'art. 4, lett. d, e 65, par. 1, ma autorizzati in casi particolari dal par. 2 del cit. art. 65 (v. AA, *Ris.* 5/62 e 6/63, in *GU*, 20.3.1963). Senza dimenticare che, non solo l'AA ha dichiarato la sua preferenza a servirsi dei citati primi due comma dell'art. 95 (a causa delle difficoltà interposte dalla Corte di Giustizia all'applicazione degli altri due), ma che anche al Parlamento non sono mancate voci tendenti a richiedere la modifica dello stesso art. 95 co. 3, 4, allo scopo di togliere alla Corte il potere di decidere irrevocabilmente della opportunità o meno di modificare il Trattato (v. anche, in appendice, il *Protocollo AA - Consiglio* del 10.4.1963, cit., *infra*, n. 6).

Del resto non manca anche in dottrina l'affermazione secondo cui l'art. 95 co. 1, 2 integerebbe anch'esso un caso di revisione, sia pure con valore e portata molto limitata. Così, ad es., MASON, p. 52. Ma v., in senso contrario, OLIVIER, *Aspects juridiques*, cit., *cont.*, p. 170, e REUTER, p. 47, che esclude si possa parlare di revisione a proposito dell'art. 95 co. 1 2: « l'avis conforme du Conseil de Ministres et la consultation du Comité Consultatif créent elles un titre de compétence générale et permanente pour la HA dans un domaine ou dans un " cas déterminé ", ou bien la décision ou la recommandation de la HA ne pourrait-elle être modifiée et complétée que si les formalités de l'article sont chaque fois remplies? On peut incliner vers cette dernière solution, et alors il faut considérer que l'article 95 n'institue pas, à proprement dire, une révision du Traité ». Ci permettiamo però di osservare, che il ragionamento proposto dall'A., venendo applicato anche agli altri due commi dell'art. 95, porterebbe ad escludere anche per questi la qualifica di norme sulla revisione (o emendamento), cosa che lo stesso A. sembra escludere qualche rigo più sopra.

4. Delimitato il campo di applicazione della procedura di emendamento *ex art. 95* co. 3 e 4, e determinate le sue relazioni con la precedente statuizione circa i « poteri impliciti », occorre ora, prima di passare oltre, delineare brevemente quelle che, a nostro avviso, sono le differenze che la detta procedura presenta, da un lato, con la cd. clausola *rebus sic stantibus* (chiamata talvolta in causa in relazione alle disposizioni che commentiamo), e, sia pure per sommi capi, con la procedura « generale » di revisione prevista nell'art. 96 successivo.

Nel quadro generale dei procedimenti di revisione dei trattati (ed alludiamo sempre a quelli contenuti in clausole esplicite), la « piccola revisione » abbiamo visto, si caratterizza per la sua limitatezza, e per il suo carattere totalmente organico, che la distingue dalla procedura *ex art. 96*, in cui la volontà degli Stati si manifesta, come già osservato, *direttamente* attraverso il voto nella apposita Conferenza, e attraverso la ratifica. Al tempo stesso, le caratteristiche peculiari della procedura in esame (ed in specie il suo condizionamento ai più volte citati « mutamenti profondi » della situazione economico-politica che giustifica il tenore del Trattato) richiamano i requisiti normalmente richiesti perchè la clausola *rebus sic stantibus* possa entrare in funzione, e specialmente quei requisiti particolari che i sostenitori della cd. teoria dell'imprevisione richiedono per il funzionamento della clausola stessa.

Tanto la revisione *ex art. 96*, che il meccanismo della clausola *rebus sic stantibus*, però, sono a nostro avviso da tenersi ben distinti dalla procedura che commentiamo, sia per la loro diversa natura, che per la loro diversa funzione.

a) Iniziando dalla clausola *rebus sic stantibus*, ci sembra che la differenza tra quest'ultima e la procedura *ex art. 95* co. 3, 4, risulti evidente soltanto a considerare quelle che sono normalmente le caratteristiche a detta clausola attribuite.

In primo luogo, il fatto stesso che la disposizione sia contenuta esplicitamente nel Trattato, è in contrasto con la natura stessa della clausola, da considerarsi sempre soltanto sottintesa, o presupposta, a seconda che si consideri o meno la cd. clausola come un principio generale piuttosto che una semplice clausola di stile (come vorrebbe la dottrina più antica). Se, infatti, la clausola fosse espressa esplicitamente, essa perderebbe immediatamente il suo valore caratteristico, trasformandosi in una semplice condizione risolutiva, o in una norma destinata a permettere la modificazione del Trattato (ed in quest'ultimo caso, non si vede perchè dovrebbe essere tenuta distinta da una normale clausola di revisione, quando ne presenta tutte le necessarie caratteristiche). Inoltre, è opinione comune (anche tra coloro che sostengono la tesi della « imprévision », in funzione alternativa alla modificazione pura e semplice del Trattato), che la funzione della clausola sia quella di *estinguere* il Trattato, all'atto del verificarsi delle condizioni richieste per il suo funzionamento. Infine, le condizioni suddette devono essere dei mutamenti profondi (o addirittura vitali, secondo alcuni Autori) nelle condizioni che permettono l'esistenza stessa del Trattato.

Se si mettono a paragone tali elementi con quelli richiesti per l'art. 95 co. 3, 4, salta subito agli occhi la differenza. Gli stessi « cambiamenti profondi » dell'articolo in oggetto sono ben altro da quelli che giustificano il funzionamento della clausola *rebus sic stantibus*, ed oltre tutto sono limitati soltanto ad un particolare aspetto della Comunità: il mercato del carbone e dell'acciaio. Se davvero l'articolo in oggetto integrasse una clausola *rebus sic stantibus*, si avrebbe una limitazione fortissima del campo di applicazione di quest'ultima, limitazione contrastante nettamente con la sua natura.

Infine, va rilevato che l'art. 95 co. 3, 4, non autorizza certamente alcuno degli Stati Membri ad intraprendere un'azione unilaterale, sia pur soltanto per la modificazione del Trattato, come invece sarebbe caratteristico della clausola *rebus sic stan-*

tibus. Non solo, ma l'esistenza stessa della più volte citata procedura a carattere organico, contribuisce con un ulteriore elemento a differenziare le due procedure.

Per un avvicimento della clausola *rebus sic stantibus* proprio al caso di specie, v., tra gli altri, VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision*, cit., p. 121, che sostiene che le norme contenute nei trattati prendono il posto della clausola *rebus sic stantibus*, per cui, nel caso in cui la revisione in quanto tale non venga effettuata, riprenderebbe vigore la clausola. Con ciò l'A. si ricollega alla già citata tesi di origine francese della « imprévision », che attribuisce alla clausola appunto tale funzione: v. ad es., ROUSSEAU, *Principes généraux de droit international public*, Paris 1944, p. 579 ss., che parla di un « riadattamento convenzionale » come conseguenza dell'applicazione della clausola *rebus sic stantibus*. Della stessa opinione sono (ma citiamo a titolo puramente esemplificativo): JESSUP, *A modern Law of Nations*, New York 1948, p. 150; OPPENHEIM, *International Law, a Treatise* (LAUTERPACHT), London (1948), 1967, I, p. 938; PODESTÀ-COSTA, *Derecho Internacional Publico*, Buenos Aires 1955, p. 405; SCHELLE, *Cours de Droit international public*, Paris 1948, p. 405; IDEM, *Théorie juridique de la révision des traités*, Paris 1936, p. 29; SCALFATI-FUSCO, *La clausola rebus sic stantibus nel diritto internazionale*, Napoli 1936, p. 64 ss.; v. anche particolarmente, SIBERT, *Traité de Droit international public*, II, Paris 1951, p. 334, che porta all'estrema conseguenza la teoria dell'imprevisione giungendo ad identificare completamente la clausola *rebus sic stantibus* con la revisione dei trattati. Di contrario avviso, invece, sostenendo in varia maniera la tesi secondo cui la clausola porterebbe ad un'estinzione del trattato, v. la maggioranza della dottrina: ANZILOTTI, *Corso di Diritto internazionale*, Roma 1928, p. 376; MOBELLI, *Nozioni di Diritto internazionale*, Padova 1963, p. 328 ss.; CAVARÈ, *Droit international public positif*, Paris 1951, p. 140; KELSEN, *Principles of International Law*, New York 1967, p. 497; GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, I, Genève 1953, p. 118; MC NAIR, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, p. 685; SERENI, *Diritto internazionale*, Milano 1962, p. 1495; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo 1963, p. 153, che porta anche una netta distinzione tra i due problemi. Del resto, per ritornare senz'altro al caso in esame, occorre solo ricordare come tutti indistintamente richiedano, per il funzionamento della clausola, il mutamento profondo di circostanze vitali per il trattato, in seguito al quale esso debba necessariamente essere modificato (teoria dell'imprevisione), o si estingua. In quest'ultimo senso, v. anche ROSS, *A Textbook of International Law*, Copenhagen 1956, p. 219. Tale è anche stata l'opinione della *International Law Commission* delle NU: v., infatti, FITZMAURICE, *2nd Report on The Law of Treaties*, Doc. A/CN.4/107, 1957; e WALDOCK, *2nd Report on The Law of Treaties*, Doc. A/CN.4/156, 1963. Per lievi variazioni dalla linea generale della teoria che vuole l'estinzione dei trattati, v. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano 1962, p. 316; SCHWARZENBERGER, *International Law (International Courts)*, I, London 1957, p. 543; IDEM, *A Manual of International Law*, London 1950, p. 66; SALVIOLI, *Lezioni di Diritto internazionale*, Firenze 1956, p. 82.

In conclusione, ci sembra che non possa parlarsi di clausola *rebus sic stantibus* a proposito dell'articolo che commentiamo, non solo perchè essa, nella specie, risulta espressa non solo perchè tende a modificare piuttosto che estinguere il Trattato, ma anche perchè le ipotesi in cui detto articolo può applicarsi non sono certamente quelle ipotesi di mutamenti vitali su cui la clausola normalmente si fonda, chè anzi ci sembra di dover dedurre, al contrario, che i casi di applicazione della norma siano stati a ragion veduta limitati ad ipotesi particolari e di non eccessiva rilevanza per il Trattato. Del resto la facoltatività dell'applicazione dell'art. 95 co. 3, 4, si pone in contrasto con il carattere della clausola *rebus sic stantibus*, la quale non ci sembra che lasci agli Stati libertà (una volta invocata) di scegliere se applicarla o meno, dato che « la Parte che invoca la clausola *rebus sic stantibus* non fa una proposta, fa valere un diritto, e le altre Parti riconoscono o contestano la sussistenza delle condizioni nelle quali quel diritto può essere esercitato: il dissenso, se dissenso vi è, cade sulla esistenza del diritto [a chiedere la risoluzione del trattato], ossia ... sull'interpretazione del trattato » (ANZILOTTI, *Corso*, cit., p. 382 s.).

b) Abbiamo già avuto modo di osservare come le disposizioni dei co. 3 e 4 art. 95 permettano di apportare modificazioni al Trattato, entro limiti piuttosto ristretti, ma anche piuttosto vaghi. L'identificazione di tali limiti andrà, quindi fatta essenzialmente in relazione alle disposizioni dell'art. 96, che istituisce la procedura « generale » di revisione; per tutti i casi, quindi, in cui non si possa applicare l'articolo precedente, ivi compresa la modifica degli artt. 2, 3 e 4, intoccabili

a mezzo dell'art. 95 co. 3, 4. È in considerazione di ciò che nell'art. 96 si richiede non solo la volontà unanime della Conferenza *ad hoc*, ma anche la unanime ratifica degli Stati Membri. Questi ultimi, quindi, applicando la regola tradizionale, si riservano il diritto esclusivo di procedere alla revisione del Trattato (o per lo meno di controllarne strettamente lo sviluppo ed il tenore), pur lasciando agli organi della Comunità la facoltà di apportare alcune modifiche meno importanti, anche eventualmente contro la volontà di alcuno degli Stati Membri.

E' proprio nello Statuto CECA che è dunque particolarmente chiara una distinzione *qualitativa* tra le varie possibili modifiche, distinzione che, pur presente in altri Trattati non vi è altrettanto netta (v., ad es., artt. 108 e 109 NU). Tutte le norme, dunque, la cui modifica non influisca sugli art. 2, 3 e 4, e che siano messe in crisi da un cambiamento profondo (nelle condizioni economiche e tecniche), ecc., possono essere modificate seguendo una procedura semplificata, in cui manchi, cioè, l'espressione diretta della volontà degli Stati, con tutte le difficoltà e le lungaggini che essa comporterebbe per motivi di ordine non soltanto tecnico.

È ad esempio, caratteristico proprio il caso del *trattato sulla fusione degli esecutivi*, di cui per più di due anni dalla conclusione si è dovuta attendere l'entrata in vigore, e che, inoltre, ha richiesto ben cinque anni (v. LOCH, *Warten auf die Fusion*, in *Europäische Gemeinschaften*, 1966, 7, p. 7) prima di poter essere definitivamente concluso: dal 1959, epoca del primo « piano WIGNY », fino al 8.4.1965, data della firma del trattato stesso. Appunto in relazione alle difficoltà di rendere finalmente operante il trattato, e sui problemi organizzativi derivantini, v. già, DE SOTO, *Le problème de l'exécutif des Communautés*, in *Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*, 1960, p. 121 ss.; e, sulla procedura seguita, v. anche STRAMMER, *La fusion des exécutifs européens*, in *Europa*, 1965, 4/5, p. 3; HOUBEN, *The Merger of the Executives of the European Communities*, in *CMLR*, 1965, p. 37 (con interessanti, anche se incompleti, rilievi su alcune incongruenze del nuovo trattato, p. 43); DEHOUSSE, *La fusion des Communautés Européennes*, in *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1965, p. 485; LINTHORST, HOMAN, *The Merger of the European Communities*, in *CMLR*, 1965, p. 397; ZAMPAGLIONE, *La fusione degli esecutivi nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *CI*, 1965, p. 297; e, da ultimo, v., WELL, *The Merger of the Institutions of the European Communities*, in *AJ* 1966, p. 57.

Nel Trattato CECA si è in tal modo data una soluzione abbastanza precisa a quella che era ormai una tendenza manifestatasi nel campo delle Organizzazioni internazionali: permettere, nel più rapido dei modi, un pronto adattamento del Trattato alla mutevole realtà sociale, non su di un piano politico (riservato normalmente per intero agli Stati), ma su quello tecnico.

5. In ottemperanza ai compiti attribuitigli dalla citata *Risoluzione* dell'Assemblea Comune del 9.5.1955, che lo costituiva, il *Gruppo di Lavoro* presentava, il 27.2.1958, il già citato *Rapporto* KREYSSIG (*Doc. 17-57-58*) sulla revisione del Trattato CECA. Nel rapporto, in vista del prossimo scadere del periodo di transizione (scaduto appunto, poco prima della effettiva presentazione del *Rapporto*, il 10.12.1958), venivano esaminate le norme del Trattato, che, sulla base dell'esperienza, sembravano richiedere di essere modificate. L'Assemblea Comune discuteva ampiamente il *Rapporto*, che veniva approvato all'unanimità, in concomitanza con la votazione di una *Risoluzione* che invitava l'AA, essendo trascorso il periodo transitorio, a prendere nella debita considerazione il problema della revisione, specie in vista di un auspicato aumento dei poteri dell'Assemblea stessa.

Per le citate discussioni, v. *Ass. Com., Débats* — ed. fr. —, 1957-58, p. 348 ss., e 368 ss. Infine, sulla base anche della già citata *Risoluzione sui poteri dell'Assemblea* del 2.12.1954 (in *Ass. Com., Déb.*, 124 s., e *G. U.*, 11.12.1954, cit.), questa votava una « *Risoluzione sulla revisione del Trattato CECA* » (*ibidem*, p. 398), in cui:

« *L'Assemblée Commune,*

rappelle, que les questions relatives à la révision du Traité ont déjà été examinées attentivement depuis un temp assez long; ...

estime nécessaire, étant donné que l'expiration de la période de transition, prévue au Traité permet la révision de celui-ci, de saisir la Haute Autorité, les Gouvernements, et l'opinion publique, à la lumière de l'expérience de cinq ans de fonctionnement, de propositions tendant à modifier et à compléter le Traité, de manière à permettre aux institutions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier de mieux remplir leur tâche et d'atteindre plus rapidement les objectifs envisagés par le Traité; ...

L'Assemblée Commune,

déclare, qu'aucune modification du Traité ne doit affaiblir l'efficacité de la Communauté, ni notamment affaiblir la position de la Haute Autorité, ni affaiblir entre la Haute Autorité et le Parlement les relations dont l'importance est clairement apparue ces dernières années;

souligne le fait, qu'il est urgent de compléter le Traité particulièrement en ce qui concerne la politique sociale;

insiste, sur le fait que la Haute Autorité doit obtenir progressivement les compétences qui lui ont fait défaut jusqu'ici, et qui ont été accordées à la Commission de la Communauté économique européenne, et à celle de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

escompte, que la Haute Autorité et les Gouvernements tiendront compte, lors de la révision du Traité, des suggestions de l'Assemblée Commune ».

Nel frattempo, un fatto nuovo si imponeva all'attenzione dei responsabili della politica economica nell'ambito della CECA: la crisi carbonifera europea, dovuta a molteplici fattori, per lo più impreveduti all'epoca della stipulazione del Trattato. La concorrenza, infatti, del carbone americano non era stata affatto battuta dal nuovo Mercato Comune europeo, dato che il primo continuava ad avere un prezzo competitivo rispetto a quello del carbone europeo. Non solo, ma il sempre crescente uso industriale del petrolio e dei suoi derivati, oltre che dei gas naturali (la cui capacità di concorrenza era specialmente impensabile nel 1951) contribuivano ad aggravare la crisi. Da ciò la necessità per l'AA di intervenire nel settore minacciato, per evitare danni, aiutare le imprese in difficoltà, permettere la chiusura o la riduzione del lavoro in altre, e procedere alla sistemazione delle forze lavorative restate, a causa di ciò, disoccupate o sottooccupate.

A tali difficoltà si sarebbe potuto ovviare abbastanza facilmente attraverso l'applicazione del ben noto par. 23 *Disposizioni transitorie*, che, sebbene previsto per altri scopi (ovviare alle difficoltà derivanti dalla creazione del Mercato Comune) avrebbe tuttavia sopperito egregiamente alle necessità (come dimostra, del resto, il fatto stesso che il nuovo testo dell'art. 56 non è altro, in pratica, se non una ripetizione del citato par. 23). Lo scadere del periodo transitorio (prolungato per il par. 23 di due anni, e quindi scadente il 10.2.1960) però, rendendo caduche le disposizioni ivi contenute, avrebbe reso impossibile l'ulteriore applicazione del Protocollo, obbligando quindi a provvedere con una modifica del Trattato, che includesse in quest'ultimo l'essenza delle disposizioni necessarie a far fronte alla crisi.

L'AA, quindi, prese l'iniziativa di proporre un emendamento all'art. 56, tale da permettere i summenzionati interventi. La proposta, presentata al Consiglio, trovò da questo approvazione unanime il 17.11.1959, in seguito a lunga discussione, ma solo a prezzo della inclusione nel progetto di un limite massimo di tempo per l'applicazione della nuova disposizione, il cui vigore, oltre tutto, veniva limitato alla sola industria carbonifera.

Ciò in contrasto con la proposta dell'AA, che non voleva le menzionate limitazioni. Cfr.: AA, 8° *Rapp. Gen.*, 1960, p. 144 ss.; TELCHINI, *Il primo caso*, cit., p. 141; VALENTINE, *Amendments of the European Coal and Steel Community Treaty*, in ICLQ 1962, p. 568; CARSTENS, *Die kleine*, cit., p. 166 ss. Per il testo di questa prima proposta v., *Raccolta*,

ed. fr., V, p. 537. Riportiamo qui appresso (in corsivo) le parti aggiunte o eliminate dal testo originario nella nuova stesura: « Si des changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du Charbon ou de l'Acier qui ne sont pas directement liées à l'établissement du marché commun, placent ... [parte mancante nella prima stesura]; b) *Peut consentir* [orig. Consent]; ... *Le bénéfice des dispositions du présent article ne pourra être accordé aux intéressés que jusqu'au 10 février 1963* » [soppressa].

L'essenza della modificazione era peraltro già stata esattamente individuata nel cit. *Rapporto KREYSSIG*. Questi infatti, aveva proposto la modifica di molti articoli, tra i quali lo stesso art. 4, di cui individuava gli ostacoli ad una politica congiunturale, infatti (p. 22) « sowohl die Festsetzung einer langfristigen Kohlepolitik als auch die Durchführung einer Konjunkturpolitik stossen in der Praxis auf Schwierigkeiten, da der Vertrag jede Subventionierung des Kohlepreises verbietet, selbst wenn diese zeitlich befristet wäre » [corsivo nostro], ragion per cui « eine weniger strenge Formulierung von Artikel 4 wäre daher erwünscht ». Ciò premesso, lo stesso A., osservava, p. 24, come l'art. 56 non fosse adatto ad affrontare le difficoltà sociali ed economiche del Mercato Comune, per cui: « Es bestand deshalb Übereinstimmung, dass Par. 23 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen, der Hohen Behörde für die Auffassung grössere Handlungsfreiheit sichert, ... in den Artikel 56 aufgenommen werden sollte... Darüber hinaus müsste am Ende des ersten Absatzes nach den Worten " stellen die Beteiligten Regierungen einen dahingehenden Antrag " eingefügt werden: oder ergreift die Hohe Behörde selbst die Initiative ». In conseguenza di ciò si consigliava, p. 25, l'inserimento di un nuovo articolo (56 bis) attraverso cui fosse possibile raggiungere detto scopo.

Il *Progetto* così formulato, fu presentato il 4.10.1959 alla Corte, che il 17.12.1959 emetteva il suo parere (vincolante, come abbiamo visto) con il quale rigettava la proposta così come formulata dall'AA (v. *Raccolta* — ed. fr. — cit., p. 553 ss.).

La motivazione del parere riconosce che il *Progetto* non porta modifiche nella struttura del Trattato (per le quali occorrerebbe la procedura ex art. 96, p. 556), nè importa alcun trasferimento di poteri degli Stati all'AA, per quanto attiene al conferimento dei sussidi alle industrie ed ai lavoratori. Se, continuava la Corte, non può parlarsi di difficoltà imprevedibili a proposito di quelle che giustificano la richiesta (dato che, a detta della Corte, sarebbe stata sin dall'inizio prevedibile la possibilità di concorrenza, ecc.) ciò non toglie che vi siano state, nelle condizioni del mercato, delle modificazioni tali da giustificare la necessità di un emendamento al Trattato.

Ciò premesso, la Corte passava ad elencare quelle ragioni che, a suo avviso, rendevano impossibile procedere alla modifica nei termini proposti dall'AA, e cioè: 1) le condizioni per l'intervento dell'AA previste al co. 1 del *Progetto* sono tanto ampie da potervisi ricomprendere anche quelle difficoltà derivanti dalla costituzione del Mercato Comune, il che supera i limiti di applicazione dell'art. 95; 2) non è ammissibile la limitazione di durata dell'ultimo comma del *Progetto*, dato che, essendo il Trattato destinato a durare cinquanta anni, una disposizione del genere di quella proposta, si limiterebbe, in pratica, a prolungare il periodo transitorio (e ciò specie quando esplicitamente si sia dichiarato di voler continuare, attraverso la modifica proposta, ad applicare il cit. par. 23 *Disp. Trans.*); 3) nel limitare le disposizioni alla sola industria del carbone, si viola l'art. 4 del Trattato; 4) del resto la limitazione di tempo finirebbe per variare i rapporti di potere tra i vari Organi (in particolare: AA e Consiglio), nel senso che i prolungamenti di detto periodo (dalla Corte considerati *inevitabili*) metterebbero l'AA sotto il continuo controllo del Consiglio che dovrebbe autorizzarli, con la conseguente alterazione dei rispettivi rapporti di potere. Per questi motivi (ma il dispositivo non comprende anche quest'ultimo, che è espresso soltanto nella motivazione, come opinione della Corte) la Corte esprimeva « parere » sfavorevole alla modifica, che, in conseguenza non veniva nemmeno sottoposta all'esame del Parlamento.

Quest'ultimo, però, non restava passivo dinanzi al rigetto della proposta (comunicatagli, a norma dell'art. 82 *Reg. Corte*, e 24, *Reg. Parlamento*), chè anzi riconfermava il già altre volte espresso proprio interesse per la questione, interesse reso ancora più vivo da un accurato intervento dell'allora Presidente dell'AA, P. MALVESTITI, che, poco più di un mese dopo l'emissione del parere della Corte, il 12.1.1960, rivolgeva al Parlamento un discorso per spingerlo a sollecitare il Consiglio a prendere di nuovo in esame il progetto. Il Parlamento discuteva animatamente la questione, e adottava il 14.1.1960 una *Risoluzione* invitante il Consiglio, l'AA ed i Governi a riesaminare ed a portare a buon fine la proposta originaria dell'AA.

Cfr., infatti, *Parlamento europeo, Débats* — ed. fr. —, 1960, p. 79, 84 e la « *Résolution sur la déclaration de la Haute Autorité concernant le révision du Traité CECA en rapport avec le problème de la réadaptation* », p. 105, che recita:

« *L'Assemblée Parlementaire Européenne,*

— prend acte des déclarations de la HA sur la révision de l'article 56 du Traité CECA concernant la réadaptation,

— compte tenu des déclarations et des Résolutions antérieures adoptés unanimement par l'Assemblée,

— demande à la HA de reprendre, compte tenu de l'avis de la Cour de Justice, sa première proposition au Conseil Spécial de Ministres, afin d'assurer:

a) que les nouvelles dispositions relatives à la réadaptation entrent en vigueur à la date à laquelle les dispositions du paragraphe 23 cesseront d'être applicables,

b) qu'il ne soit en rien porté atteinte aux compétences autonomes de la HA,

— insiste auprès du Conseil Spécial de Ministres pour que ces propositions de la HA soient adoptées,

— demande aux membres de l'Assemblée d'agir d'urgence auprès de leurs Gouvernements respectifs ».

In seguito alla netta presa di posizione del Parlamento (che aveva adottato all'unanimità la detta *Risoluzione*) ed in seguito anche all'invito espresso dalla Corte nel citato parere, l'AA presentava nuovamente il *Progetto* (modificato secondo le indicazioni della Corte, e tornando, in pratica, alla sua originale proposta) al Consiglio, che lo approvava, questa volta, non ostante l'opposizione della Rep. Federale, alla maggioranza richiesta dei cinque sestí dei Membri. L'AA poteva, così, richiedere nuovamente, il 3.2.1960, il parere della Corte, corredando la richiesta del parere contrario espresso dal rappresentante tedesco. Il testo così proposto è quello che fu definitivamente adottato ed inserito a far parte del Trattato come secondo paragrafo dell'art. 56.

I punti su cui si incentrò la discussione della Corte furono essenzialmente quelli che avevano motivato il voto contrario della Rep. Federale, la quale aveva osservato che la modifica avrebbe attribuito nuovi poteri all'AA, alterando, in conseguenza, i rapporti di potere tra i vari Organi, oltre che quelli tra Comunità e Stati Membri. Inoltre (ribadendo i motivi di opposizione già manifestati con successo quando era stata proprio la Rep. Federale ad ottenere che il progetto originario dell'AA venisse modificato in quei punti su cui, in seguito, la Corte avrebbe fondato il suo rigetto) osservava come l'aumento dei prelievi avrebbe potuto influire negativamente sull'industria interessata, specie considerato lo stato di regressione della stessa, cosa che, tra l'altro avrebbe violato (sempre a detta della Rep. Federale) l'art. 3, lett. d del Trattato. (Cfr., infatti, *Sentenza*, 1/60, in *Raccolta VI*, p. 95, contenente la richiesta di modifica dell'AA, ed in annesso le osservazioni della Rep. Federale. Cfr. altresì, AA, *Rapp. Gen.*, 8°, 1960, cit., loc. cit.; TELCHINI, *Il primo caso*, cit., p. 143 ss.; CARSTENS, *Die kleine*, cit., p. 16 ss.).

La Corte, però, contestando decisamente la tesi tedesca, con sentenza del 4.3.1960 (*Raccolta*, cit., p. 107 ss.) si dichiarava favorevole all'adozione del provvedimento, che, del resto, si uniformava completamente ai suggerimenti contenuti nel precedente parere (v. p. 111).

Nel contestare le dette tesi tedesche, la Corte faceva rilevare come all'art. 95 co. 3, dovesse essere data un'interpretazione estensiva, a meno di non voler entrare in contraddizione con il testo stesso dell'articolo, che parla di « cambiamenti profondi ». Se è vero che il Trattato (combinato disposto artt. 46, 56 e 23 *Disp. Trans.*) non attribuisce espressamente all'AA poteri in merito al riadattamento quando intervengano « nuove condizioni », ciò non toglie, però, che tale potere sia contenuto implicitamente nella disposizione dell'art. 95, che tende ad adattare il Trattato ai menzionati « cambiamenti profondi ». Ragion per cui (e ci sembra di dover condividere il parere della Corte, p. 114) « l'introduction des conditions nouvelles permettant l'exercice de la compétence en matière de réadaptation, dans

des circonstances autres que celles prévues par l'art. 56, ne constitue pas l'attribution d'un pouvoir nouveau, mais seulement une adaptation des règles relatives à l'exercice d'un pouvoir déjà attribué à la HA » appunto attraverso l'art. 95; ragion per cui (p. 113) « la définition des conditions auxquelles est soumis l'exercice des pouvoirs octroyés peut faire elle aussi l'objet d'une modification ». È da queste considerazioni che deriva la successiva affermazione della Corte secondo cui (p. 115) la nuova disposizione non porta alcuna modifica ai rapporti di potere tra gli Organi, da un lato, e tra Comunità e Stati, dall'altro (a parte il fatto, ribadiamo, che l'art. 95 non fa parola di questi ultimi).

Quanto ai prelevamenti, questi, essendo facoltativi, non violano le disposizioni dell'art. 50, ed, a parte ciò, « il ne saurait être question d'admettre que la modification proposée est contraire à l'art. 3, d, car si elle peut avoir pour effet d'augmenter le montant du prélèvement elle tend, en revanche, à favoriser l'assainissement de marché rendu nécessaire par un changement intervenu dans les conditions économiques » (p. 116).

A seguito del parere favorevole della Corte, tutta la documentazione veniva trasferita all'Assemblea che discuteva della questione nella seduta del 29.3.1960, approvando l'emendamento quasi all'unanimità (114 voti contro 2, e nessuna astensione: v., *Parlamento, Débats*, ed. fr., 1960-61, p. 56 ss.).

Fu di nuovo il Presidente dell'AA in persona (P. MALVESTITI) a presentare il *Progetto* al Parlamento ed ad invitarlo ad esprimere il suo voto favorevole. MALVESTITI, nella sua dichiarazione rilevava (p. 57) il significato sovranazionale dell'azione intrapresa dinanzi all'Assemblea, dato che « en effet c'est la première fois dans son histoire que la Assemblée Parlementaire Européenne est appelée, non à voter des motions ou à donner des avis, mais à créer des règles juridiques concrètes. En d'autres termes ce qu'on demande aujourd'hui à l'Assemblée Européenne, c'est d'exercer son pouvoir législatif, et la règle que l'Assemblée est appelée à approuver aura force de loi directement dans chacun des nos Pays ». Alla riportata dichiarazione seguì un'animata discussione, con interventi pienamente favorevoli al *Progetto*, tranne quello critico del deputato STORCH (p. 63), che rilevava i danni che avrebbe subito la Rep. Federale, e ribadiva ancora tale concetto (p. 69) in seguito alla replica fortemente critica del deputato FINET (p. 66).

V. il testo della modifica in *G.U.*, 1960, p. 781.

Non ci sembra necessario commentare particolarmente a lungo i due pareri della Corte, dato che essi ci appaiono abbastanza corrispondenti al tenore delle norme che dovevano essere applicate. Ci limiteremo, quindi, a rilevare la tendenza della Corte a dare un'interpretazione estensiva ai termini dell'art. 95 co. 3, specialmente nella parte che riguarda l'« adattamento delle regole relative all'esercizio dei poteri conferiti all'AA ». Essendo infatti nel caso di specie, un potere generico di imposizione di prelevamenti già esistente e codificato nella prima parte dell'art. 56, non si può parlare di attribuzione di nuovi poteri all'AA, quando soltanto le condizioni in cui tali poteri possono essere esercitati, sono soggette a modificazioni attraverso l'art. 95. Il nuovo disposto dello stesso articolo non fa altro che allargare il campo di applicazione di quei poteri già esistenti, in perfetto accordo, ci sembra, con quei cambiamenti profondi verificatisi nel mercato del carbone. Il verificarsi di un fatto nuovo, ha reso necessario precisamente estendere anche ad esso quelle disposizioni del Trattato, che potessero riferirvisi. Se non si fosse data questa interpretazione all'art. 95, esso avrebbe, a nostro avviso, perso ogni significato, dato che, pur essendosi verificato il detto cambiamento o difficoltà impreveduta, nulla si sarebbe potuto fare per ovviarvi, se non si fosse potuto procedere appunto nel modo descritto. Del resto, a nostro avviso, l'unico significato dell'espressione in esame, non può che essere questo: data l'esistenza di certi poteri dell'AA, dato il verificarsi di fatti nuovi, si tratta di vedere quali di questi poteri, e come, possano essere estesi al caso in oggetto. I poteri dell'AA, insomma, vanno tenuti nettamente distinti dalle condizioni (meglio, dalle *occasioni*) in cui essi possono essere esercitati, e nella specie sono proprio queste condizioni che hanno subito una modificazione in estensione.

V., in modo simile, anche MASON, p. 53.

6. Le difficoltà dell'industria carbonifera non erano state risolte completamente dalla modifica dell'art. 56, chè la concorrenza del carbone americano e delle altre fonti di energia continuava a tenere le industrie europee in pericolo di crisi.

Dal 1958, infatti, il consumo del petrolio e dei suoi derivati era passato dal 16,47 % al 30,4 %, mentre quello del carbone era sceso dal 67 % al 50 %. V. AA, *Rapp. Gen.*, 10°, 1961, n. 264 ss., e *Raccolta*, VII, p. 483, ed. fr.

Per questo motivo l'AA prese di nuovo l'iniziativa per ovviare a detti inconvenienti, proponendo, questa volta, una modifica al testo dell'art. 65, nell'intento di rendere lecita la stipulazione, tra le imprese interessate, di accordi di vario tipo (*ivi compresi accordi di acquisto e vendita*) capaci di metterle in condizione di meglio affrontare la concorrenza.

Il Consiglio, investito della relativa proposta dell'AA, approvava, il 18.7.1961 all'unanimità (ma con l'astensione del rappresentante dei Paesi Bassi), il *Progetto* di emendamento, che il 20.7.1961 veniva presentato alla Corte per il parere. Il *Progetto* definitivo prevedeva la possibilità per l'AA di autorizzare accordi riguardanti l'adattamento delle imprese alla nuova situazione, ed in particolare accordi di acquisto e vendita « fatta astrazione » delle disposizioni del par. 2 lett. c dell'art. 65.

Anche per l'art. 65, come per il 56, era stata già discussa la possibilità di revisione, nel più volte citato *Rapporto KREYSSIG (Doc., 17/57-58)*, che, a p. 25 s., si prospettava la possibilità di sottoporre l'articolo ad un attento riesame: « Die Versammlung ist der Auffassung dass Artikel 65 des Vertrages der die Kartelle betrifft unter Berücksichtigung der von der Versammlung und den zuständigen Ausschüssen dazu gemachten Vorschläge einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen ist, damit die Ziele der Gemeinschaft besser erreicht werden. Ebenso wie im Falle von Artikel 60 wäre zu untersuchen, inwieweit sich die in der Praxis aufgetretenen Schwierigkeiten durch eine den tatsächlichen Verhältnissen und den Zielen der Gemeinschaft entsprechende Änderung dieser Bestimmungen lösen liessen ».

A corredo del *Progetto*, l'AA elencava i motivi della richiesta di emendamento, spiegando come gli accordi ivi previsti dovessero servire ad evitare che si sviluppasse una concorrenza disordinata, con le conseguenze che questa avrebbe portato. Del resto, continuava l'AA, il controllo, che quest'ultima avrebbe esercitato su detti accordi, avrebbe avuto appunto lo scopo di autorizzare soltanto quelli che potessero contribuire alla realizzazione degli scopi del Trattato.

La Corte, però, ritenendo insufficienti le menzionate motivazioni, rivolgeva all'AA ed al Consiglio una serie di domande volte essenzialmente a chiarire la natura degli accordi previsti nel *Progetto*, e le motivazioni economiche e politiche che giustificavano la necessità, ad avviso dell'AA e del Consiglio, dell'emendamento.

Non ostante, però, i chiarimenti forniti dall'AA alla Corte, questa il 13.12.1961 emetteva il suo parere, rigettando la proposta di modifica. La Corte, sebbene in tono scettico (in quanto osservava essersi verificata una notevole riduzione negli ammassi, nonché una netta riduzione nelle importazioni di carbone estero: dal 15,38 % del 1957 al 7,05 % del 1960), riconosceva egualmente l'esistenza di cambiamenti tali da rendere lecito il ricorso alla procedura *ex art. 95 co. 3*. In contrario, però, osservava come la natura degli accordi previsti nelle nuove disposizioni fosse troppo poco definita (l'AA, nelle citate risposte, aveva esplicitamente dichiarato, su domanda della Corte, che sarebbe stato impossibile enumerarli tutti) perchè si potesse ammettere una tale disposizione senza che questa rischiasse di conferire nuovi poteri all'AA. Dovendo, inoltre, gli accordi rispettare certi limiti (libera concorrenza, ad esempio) ed avvenendo il controllo dell'AA *a posteriori*, ma essendo, al contrario, i poteri repressivi dell'AA esercitabili direttamente, si sarebbero violate le regole relative all'esercizio dei poteri dell'AA, segnatamente attribuendo a quest'ultima un potere maggiore. Ma il punto più importante della motivazione della Corte, sta nel fatto che, secondo essa, l'autorizzazione degli accordi di acquisto e vendita avrebbe violato il disposto dell'art. 4 del Trattato, di cui l'art. 65, 1 e 65, 2, 1, c costituirebbero applicazione diretta.

Se i pareri riguardanti l'emendamento dell'art. 56 ci hanno trovato consenzienti, non crediamo di poter dire lo stesso a proposito di quello in esame, dato che esso si presta, a nostro avviso, a qualche critica di merito e di procedura, e date specialmente

le conseguenze politiche cui ha portato (conseguenze che, a norma dell'art. 95 co. 4 la Corte non deve esimersi dal considerare).

A noi sembra, in primo luogo, che la Corte avrebbe dovuto rispettare anche in questo caso quella che era stata la sua opinione precedentemente espressa, circa la liceità di una modifica alle sole *condizioni* in cui certi poteri già esistenti dell'AA vengono esercitati. Ora, quest'ultima è certamente investita del potere di controllare lo sviluppo del mercato attraverso, ad esempio, un'imposizione di prezzi minimi o massimi nell'ambito del mercato comunitario (art. 61, a, b) allo scopo di poter raggiungere gli obiettivi indicati nell'art. 3, e che si identificano, in effetti, proprio con quella razionalizzazione del mercato che l'AA, attraverso la presentazione del *Progetto*, intendeva rendere possibile. Ma, più importante, l'AA è già titolare, a norma dell'art. 65, del potere di permettere, a determinate condizioni, gli accordi di acquisto e vendita che, a *condizioni diverse* si volevano poter autorizzare attraverso la modifica in oggetto. La possibilità di « fare astrazione » del disposto della lett. c, par. 2, art. 65 (oltre ad essere, a nostro avviso, nient'altro che una formula infelice) non avrebbe importato, quindi, altro che una *modifica nelle condizioni in cui già poteva l'AA esercitare concretamente certi suoi poteri*.

Ciò premesso, esaminiamo partitamente il doppio ordine di problemi relativi: a) agli accordi di adattamento; b) a quelli di acquisto e vendita.

Quanto ai primi, la Corte osservando come essi fossero troppo genericamente indicati per rientrare nel quadro delle disposizioni dell'art. 95, cadeva, ci sembra, in una petizione di principio. L'art. 95, co. 3 non stabilisce che le modifiche debbano essere perfettamente chiare e delimitate, chè anzi ci sembra che l'articolo in oggetto, vada visto in relazione al quadro generale del Trattato (oltre che in stretta relazione con la disposizione che si intende modificare), nel quale sarebbe impossibile (come proprio l'AA aveva osservato) indicare in anticipo, e con elencazione tassativa quali accordi all'AA sarebbe occorso autorizzare sulla base delle norme contenute nel suo *Progetto*, se non altro per il numero amplissimo di eventualità particolari che possono presentarsi nel corso dell'applicazione del Trattato stesso. L'art. 95 parla di *modificazioni*, senza limitazioni di tenore e di ampiezza, che saranno ovviamente diverse a seconda dell'articolo o della questione che viene affrontata.

In effetti, a ben guardare, tutto il ragionamento della Corte si basa sulla pretesa differenza di effetti tra il « *concernant l'adaptation* » (co. 1, lett. a del *Progetto*) ed il « *contribueront* » della lett. a, par. 2, art. 65. Premesso, quindi, che non è possibile elencarli tutti (e del resto notiamo che nemmeno nel testo originario dell'art. 65 sono elencati) gli accordi dovrebbero *contribuire* al miglioramento del mercato e non soltanto limitarsi ad *aver relazione* con l'adattamento delle industrie alle nuove condizioni del mercato. Ma, a parte il fatto che la questione ci sembra pericolosamente formalistica, le delimitazioni sono definite nei due commi seguenti, che autorizzano gli accordi *se ed in quanto* essi siano *essenziali* al raggiungimento degli obiettivi di adattamento stabiliti dall'AA: obiettivi, a loro volta, facilmente identificabili nell'esigenza di superare la crisi dell'industria carbonifera (non dimentichiamo, tra l'altro, che la modificazione ha delle origini e delle motivazioni del tutto contingenti: il superamento, appunto, della crisi economica nel campo del carbone). Ci sembra, anzi addirittura, che la delimitazione sia ancora più chiara, dato che gli accordi, non devono solo *contribuire al miglioramento della produzione* (art. 65, 2, a), ma devono essere *essenziali al raggiungimento degli obiettivi di adattamento*; ci sembra senz'altro molto più delimitata questa seconda disposizione, che allude ad un *adattamento* alle nuove condizioni (quando queste siano, a norma del 1° co., *Progetto*, modificate in modo « fondamentale »). E evidente, ci sembra, che questi accordi debbano contribuire a superare le difficoltà del mercato, e certo non tenderanno allo scopo opposto. Ed è altresì evidente che l'AA, per l'autorizzazione ai detti accordi, seguirà la stessa procedura che per il caso già previsto, applicando quindi l'art. 46, ecc. Del resto non mancano certamente le previsioni circa il controllo sul tenore degli accordi, proprio destinate ad evitare che questi, possano avere effetti dannosi sul mercato.

Veniamo adesso al secondo dei motivi di rigetto della Corte: il presunto contrasto con il disposto dell'art. 4, d della disposizione riguardante gli accordi di acquisto e vendita. Questa opinione si articola su due cardini: il contrasto diretto con la citata disposizione, e quello con l'art. 65, 2, c, considerato *diretta* derivazione dell'art. 4, d stesso.

Di fronte all'art. 4, *d* che interdice ogni pratica restrittiva (e quindi non soltanto gli accordi di acquisto e vendita dell'art. 65, che ne costituiscono in conseguenza soltanto un aspetto particolare) tendente alla ripartizione del mercato, l'art. 65 interdice, a certe condizioni (potere di determinare i prezzi, ecc.) alcuni accordi, che per altro verso (almeno in teoria) sarebbero permessi. L'art. 65, quindi, rappresenta una delle « conditions prévues au présent Traité » in cui certe pratiche possono essere permesse purchè non diano alle imprese il potere di controllare i prezzi, ecc., cosa che, in effetti, rappresenta soltanto un aspetto delle pratiche tendenti alla « répartition ou exploitation » del mercato. L'art. 65 non costituisce, quindi, un'eccezione all'art. 4, in quanto gli accordi ivi previsti rappresentano solo uno dei mezzi che possono provocare la ripartizione del mercato (ma possono anche *non farlo*), nè ne costituisce un'applicazione diretta, dato che le condizioni ivi previste sono di carattere diverso e particolare rispetto a quelle previste all'art. 4. Quindi non ci sembra da pensare (anche se la Corte non lo dice esplicitamente, tale crediamo che sia il suo ragionamento) che l'art. 65 per la sua presunta relazione con l'art. 4 non possa essere modificato a mezzo dell'art. 95, il quale, del resto, testualmente, parla *solo* degli artt. 2, 3, 4.

Dunque bisognerà badare soltanto all'eventuale violazione dell'art. 4, lett. *d*. Ma la risposta, a questo punto, la dà il *Progetto* stesso al suo co. 4° (co. 6° del par. 2, art. 65 nel suo complesso), quando esplicitamente dice che il controllo dell'AA sarà proprio tendente ad accertare che l'accordo non venga « utilisée ou menacée d'être utilisée pour la répartition ou l'exploitation des marchés »: le stesse parole del citato art. 4, lett. *d*. Sarà la stessa AA a non concedere il permesso di stipulare i detti accordi qualora questi comportino anche soltanto il pericolo di violare l'art. 4, con il che, quindi, non si va certamente contro il suo disposto, chè anzi (a differenza dell'art. 65, 2, *c*) lo si vuole applicare per intero, e con i medesimi limiti e scopi.

A questo punto si inserisce l'ultima osservazione della Corte, relativa ai controlli esercitati *a posteriori* dall'AA. A noi, però, sembra che nemmeno questo sia un problema tale da inficiare la legittimità del *Progetto*. È evidente, infatti, che l'AA potrà concedere il permesso di stipulare gli accordi soltanto se ed in quanto questi si inseriscano nel quadro di quelle necessità di adattamento di cui si è parlato. Ma tale controllo verterà anche (anzi, principalmente, giusta il tenore del *Progetto*) sulla loro conformità al tenore dell'art. 4, *d*; non solo perchè ciò è implicito nel testo del *Progetto*, ma anche perchè si ricava dal disposto del terz'ultimo comma dello stesso. L'autorizzazione verrà data, infatti, *corredata* di un sistema di controlli tale da poter constatare che il detto accordo non venga utilizzato per i menzionati fini proibiti; il che presuppone che il detto controllo sia già stato effettuato nei limiti di ciò che è deducibile dalla sua formulazione. Nè più nè meno, che come nel par. 2, co. 4, art. 65 (in cui quindi è già codificato il « potere » dell'AA di cui poi ci si serve rendendolo applicabile anche alle ulteriori ipotesi previste nel *Progetto*), a norma del quale l'AA può revocare l'autorizzazione se le *conseguenze effettive* di esso sono in violazione delle condizioni alle quali viene concesso. Se gli accordi non devono risolversi in mezzi per la ripartizione del mercato, è evidente che, all'atto della loro autorizzazione, quanto meno non debbano apparire tali. I controlli *a posteriori* del co. 4 del *Progetto* rappresentano un mezzo *ulteriore* per ovviare all'eventuale dannosità degli accordi (dannosità, lo ripetiamo, da valutarsi nei termini dell'art. 4, *d*) *rivelate dal loro funzionamento*: se tali deviazioni si manifestano successivamente alla loro stipulazione, ciò vuol dire che all'atto del rilascio dell'autorizzazione, taluni danni non erano prevedibili, altrimenti l'AA non avrebbe concesso il permesso di concluderli.

Sulla discussa sentenza, v. in *Dix ans de Jurisprudence*, gli interventi di RUEFF, che, osservato (in critica alla sentenza) che l'art. 4 esclude solo i *cattivi* cartelli, ma non quelli tendenti ad organizzare ed armonizzare il mercato (p. 24), difende l'operato della Corte, dicendo che questa, in effetti, ha soltanto voluto invitare l'AA a meglio delimitare il *Progetto*. Ma non ci sembra che, in seguito alle considerazioni già fatte, si possa condividere tale opinione; KOENIGS, p. 276 ss.; OLIVIER, p. 312 ss., che cerca di spiegare l'operato della Corte, pur domandandosi perchè (p. 314) quella « dose minima di concorrenza » necessaria al Trattato per rispettarne lo spirito, debba essere rappresentata proprio e soltanto dall'art. 65. V. altresì, per un succinto esame della citata sentenza, MOSER, *Rechtssprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*, in *Juristische Blätter*, 1962, p. 417; OLIVIER, *Aspects juridiques*, cit., p. 15 ss., dove ribadisce le tesi espresse al Congresso di Colonia; ed infine v. un riassunto di tutta la vicenda, in THORN, *Rapporto al Parlamento sul 13° Ass. Gen. AA CECA*, Doc. 58/65 (25.5.1965), p. 4 ss., ed in KÖPP, *Die Revision*, cit., p. 62 ss. e p. 121.

Il problema nel suo complesso rientra nel quadro di quella politica dell'energia che l'AA già da tempo stava conducendo (v. ad es., *Protocollo* tra AA e Consiglio, 8.10.1957 in *GU*, 1957, p. 874) e che non si sarebbe interrotta con la sentenza della Corte. Tanto che il

10.4.1963 l'AA portava al Consiglio un progetto di accordo tendente appunto a regolare la detta politica dell'energia, per la realizzazione di un mercato comune della stessa (v. AA, 12° Rapp. Gen., 1964, n. 93 ss., ed in appendice il *Progetto* stesso), comprendente anche un *Progetto* di modifica del Trattato (di cui v. gli artt. 3, 4 e 8, in *Appendice*).

Una proposta di emendamento del detto *Protocollo* da parte della Rep. Federale, prevedeva, per le modifiche, la convocazione di una Conferenza apposita, le cui decisioni sarebbero state ratificate dagli Stati. Lo stesso emendamento conteneva anche la richiesta di stabilire un termine per l'applicazione delle disposizioni prese in seguito ad esso (nella specie, il 31.12.1969).

Il 21.4.1964 il Consiglio approvava a sua volta un *Protocollo di accordo* tra i Governi (GU, 1964, p. 1099), in cui si tendeva, in effetti, a superare l'impossibilità di modificare l'art. 65 e quindi di « aider le charbonnage d'une manière généralement dégressive par des mesures de protection ou de soutien » (v.lo in *Appendice*). Nello stesso ordine di idee, ci sembra, vanno viste le citate risoluzioni dell'AA, autorizzanti la formazione di cartelli di vendita tra alcune industrie (in particolare appartenenti al bacino della Ruhr).

7. Tirando le somme da tutto quanto è stato detto, va spesa ancora qualche parola per riassumere, alla luce dello studio fatto, quale sia la portata dei poteri dei vari Organi della Comunità in ordine all'applicazione dell'art. 95, co. 3, 4.

Se è indubbio che motore essenziale delle modifiche al Trattato è l'AA, che presenta i progetti, ed è in effetti l'organo che ha almeno in fatto il maggior potere di iniziativa, non va affatto sottovalutata la capacità condizionatrice del Consiglio. Quest'ultimo, infatti, è in grado di impedire anche che il progetto venga preso in considerazione dalla Corte di Giustizia, non solo rifiutando l'approvazione dello stesso, ma anche ottenendo che venga modificato in misura tale (è appunto il caso del primo *Progetto* per la modifica dell'art. 56) da mettere la Corte in condizione di respingere il progetto medesimo. Al tempo stesso, però, la sufficienza di un voto soltanto (sia pur largamente) maggioritario, può mettere gli Stati *uti singuli* in condizione di dover accettare egualmente quegli emendamenti che essi volessero rifiutare (e ciò in netta antitesi con la procedura dell'art. 96, che, invece, richiede l'unanimità dei voti di un'apposita Conferenza degli Stati Membri). E questo ci sembra che sia il principale insegnamento ricavabile dall'emendamento all'art. 56: da un lato, gli scarsi poteri dell'AA di fronte alla volontà di un solo Stato, che nell'intento di rendere impossibile l'adozione di modifiche può, in seno al Consiglio, riuscire a condizionarne gravemente il contenuto; e, dall'altro, la corrispondente possibilità che un emendamento venga egualmente adottato nonostante la volontà contraria di uno Stato. La Rep. Federale, pur contraria all'emendamento dell'art. 56, fu costretta ad accettarlo egualmente, rendendo così possibile che considerazioni più generali avessero la meglio sul tradizionale particolarismo degli Stati. Ed è in questa prospettiva estremamente importante, che sia l'AA quella che, almeno in pratica, prenda l'iniziativa, a dimostrare il carattere organico del procedimento previsto nel detto articolo. E, su di un piano più generale, è importante anche osservare come sia possibile che, in questa maniera, quel contrasto tante volte manifestatosi (e che porta al progressivo esautoramento dell'AA nei confronti del Consiglio, e quindi degli Stati, esautoramento reso oggi ancor più evidente dal carattere restrittivo dei poteri dell'AA che ha il trattato sulla fusione degli esecutivi delle tre Comunità) tra AA e Consiglio, possa uscire dall'ambito ristretto dei rapporti tra i due Organi, e venir portato non solo al cospetto del Parlamento (con il potere, se non altro, morale che questo può esercitare), ma anche dinanzi alla Corte, che ne deciderà in piena indipendenza, prescindendo da quelle considerazioni particolaristiche cui si è fatto cenno più sopra.

Notevolmente inferiore ci sembra che sia, invece, la posizione del Parlamento, non ostanti le dichiarazioni ed i vivaci interventi di questo, in occasione, ad esempio,

della modifica dell'art. 56. L'affermazione del diritto del Parlamento ad intervenire direttamente nella proposizione delle modifiche, non ci sembra che trovi alcun riscontro testuale che lo giustifichi e quindi resta soltanto un'astratta dichiarazione d'intenzioni. È da ritenersi, però, che ciò non ostante le menzionate dichiarazioni possano ottenere almeno un effetto interno all'Organizzazione stessa, nel senso che il Parlamento potrà, sempre ove lo ritenga opportuno, invitare l'AA a mettere allo studio quelle modifiche che ritenga necessarie al miglior funzionamento del Mercato Comune. Tale invito non potrà considerarsi certamente vincolante, ma avrà egualmente, se non altro, un valore di proposta. Del resto (ma il problema andrebbe studiato con maggior cura) non è da escludersi senz'altro che la eventuale volontà del Parlamento possa anche giuridicamente (ma sempre all'interno dell'Organizzazione) rivestire un certo valore.

La posizione più forte, ci sembra, è quella della Corte di Giustizia, che in piena indipendenza può giudicare anche *sul merito* dei progetti che le sono presentati. Il suo parere, abbiamo visto, è indubbiamente vincolante, ed è in questo senso — ma solo in questo senso, così lato — che può sembrare accettabile la tesi di chi parla al proposito di una specie di Corte Costituzionale Federale (ad es. CARSTENS, cit., p. 22), purché ciò non pregiudichi la soluzione del problema circa la presunta caratteristica di Stato Federale (e quindi la *sovranazionalità*) della CECA. Ecco perchè, però, proprio in quanto giudica anche nel merito, la Corte non dovrebbe limitarsi ad una valutazione giuridica di stretta attinenza alla lettera del Trattato, ma dovrebbe, crediamo, tendere ad una sua estensione proprio quando le condizioni lo impongano. Ed è, del resto, nello spirito dell'art. 95 che tale considerazione viene fatta, dato che quest'articolo, essendo previsto per circostanze eccezionali — ed in un contesto del tutto particolare —, richiede a sua volta delle considerazioni di carattere eccezionale. I limiti da esso posti, vanno visti il più restrittivamente possibile, per impedire di svuotare completamente di contenuto la disposizione in oggetto.

Il rispetto degli artt. 2, 3 e 4 deve indubbiamente essere salvaguardato, ma i tre articoli vanno visti, a nostro parere, come un tutto unico, parti di uno stesso corpo, sicchè l'applicazione dell'uno non deve rendere vana quella dell'altro.

Così, per esempio, riteniamo che, anche ammesso che il *Progetto* di modifica dell'art. 65 fosse, entro certi limiti, contrario al tenore dell'art. 4, *d*, tale esso non era sotto una prospettiva più generale. La Comunità serve proprio a superare quelle difficoltà del mercato che possono derivare appunto dai vari sistemi di disciplina della concorrenza, ecc. In questo quadro, il divieto dei cartelli va visto come mezzo per impedire un condizionamento *incontrollato* del mercato, quando la libera concorrenza contribuirebbe a far stabilire un prezzo sufficientemente basso dei prodotti. Ma quando questi cartelli servano proprio allo scopo opposto, e cioè impedire che il mercato subisca delle regressioni tali da rendere antieconomico il Mercato Comune, o comunque da non realizzarne più gli scopi, ci sembra che *anche sul piano strettamente giuridico* l'interpretazione delle norme comunitarie debba necessariamente essere estensiva. Il problema, insomma, è (come in parte giustamente ha visto già l'OLIVIER, cit., *loc. cit.*) di stabilire *se e quali* operazioni in una data congiuntura economica siano utili o nocive al mercato. Ora, è indubbio che la costituzione di cartelli sia in linea generale nociva al mercato, almeno se si intenda realizzarne uno di tipo liberale; ma nella misura in cui la menzionata congiuntura consigli la realizzazione di accordi strettamente controllati (sia pure *a posteriori*, ma nell'intento di impedire danni), tali accordi non solo non saranno più illeciti ma anzi saranno da considerarsi, in implicito, previsti nelle disposizioni stesse del Trattato, che prevedono la necessità di superare l'avversa congiuntura secondo certi criteri di base. La valutazione, quindi, se deve esservi, va fatta

non sulla norma (a nostro avviso facilmente derogabile), ma piuttosto *sulla esattezza o meno delle valutazioni economiche* operate dalle autorità competenti.

Se queste brevi considerazioni vengono messe ora in relazione con il disposto dell'art. 95, co. 3 e 4, la nostra interpretazione risulterà forse ancor più chiara: fattori eccezionali, cambiamenti profondi nelle condizioni economiche, impongono, per l'appunto, soluzioni eccezionali (come, del resto, nel disposto stesso dell'articolo che commentiamo), tanto eccezionali da permettere anche un'*apparente* deroga ad uno degli articoli fondamentali del Trattato: anzi, ne confermano la necessità.