Nelle cause riunite 9/60 e 12/60

Société commerciale Antoine Vloeberghs,

Società Anonima di diritto belga, con sede in Anversa,

ricorrente

rappresentata dal suo presidente e amministratore delegato, Sig. Antoine Vloeberghs,

assistito dall'avv. J. Mertens de Wilmars, del Foro di Anversa, e con domicilio eletto Lussemburgo, presso l'avv. Ernest Arendt, patrocinante presso la Corte d'Appello, avenue Guillaume 27,

contro

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

convenuta

rappresentata dal suo consulente giuridico, Sig. Gérard Olivier, e con domicilio eletto presso i suoi uffici, Place de Metz 2, Lussemburgo,

cause aventi rispettivamente per oggetto :

— il risarcimento pecuniario da parte della Comunità del danno che si asserisce provocato da una « faute de service » dell'Alta Autorità;

— l'annullamento della decisione dell'Alta Autorità contenuta nella lettera inviata dal suo Presidente alla ricorrente il 16 giugno 1960.

LA CORTE

composta dai Signori :

A. M. Donner, *Presidente*,

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

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

Avvocato Generale : il Sig. K. Roemer

Cancelliere : il Sig. Albert Van Houtte,

ha prononciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente causa si possono così riassumere :

1. La ricorrente è un'impresa di Anversa importatrice di combustibili solidi e liquidi. Essa esercisce del pari uno stabilimento, sito nel porto di Anversa, comprendente installazioni simili a quelle di superficie delle miniere, in ispecie un impianto di lavaggio moderno a liquido denso il quale le consente di sottoporre a trattamento i combustibili solidi importati (frantumazione, vagliatura, cernita e lavaggio). Essa possiede inoltre uno stabilimento per la produzione di agglomerati.

Con lettere del 14 marzo 1953 e 25 gennaio 1954 la ricorrente richiamava l'attenzione dell'Alta Autorità sulle difficoltà e restrizioni opposte dalle autorità francesi alla libera circolazione delle

antraciti importate da paesi terzi e sottoposte a trattamento selettivo nei suoi stabilimenti e le chiedeva di adottare le misure necessarie.

Nel gennaio 1957, l'A.T.I.C. aveva acconsentito alla consegna di 30.000 tonnellate di antraciti americane. Successivamente, durante l'anno 1957, la ricorrente importava 73.000 tonnellate di antraciti americane e le sottoponeva a trattamento nei suoi stabilimenti allo scopo di venderle in Francia; essa non riusciva però ad ottenere la necessaria autorizzazione, ad onta delle sue sollecitazioni e di quelle dei suoi clienti tradizionali in Francia. Nel 1958, alcuni di questi ultimi reiteravano le loro proposte di concludere dei contratti per complessive 41.000 tonnellate, ma la ricorrente riceveva un nuovo rifiuto da parte dell'A.T.I.C.

Durante gli anni 1957, 1958 e 1959, la ricorrente continuava a patrocinare i suoi interessi presso l'Alta Autorità; essa reiterava in ispecie i suoi reclami con lettere del 23 maggio 1959, 27 luglio 1959, 1° dicembre 1959 e 28 gennaio 1960, alle quali l'Alta Autorità non dava alcun seguito.

Nel frattempo, su richiesta dei Governi belga (febbraio 1958), tedesco (settembre 1958) ed olandese (marzo 1959), l'Alta Autorità riteneva fossero soddisfatte le condizioni per l'applicazione dell'art. 71, 3° comma, del Trattato e che i Governi interessati avessero perciò facoltà di sospendere la libera circolazione dei carboni di paesi terzi attraverso le frontiere interne della Comunità.

La Società commerciale Antoine Vloeberghs, considerandosi lesa dal comportamento dell'Alta Autorità, ha presentato il 4 maggio 1960 ricorso per danni contro la Comunità (causa 9-60).

2. Il 3 maggio 1960, detta società inviava all'Alta Autorità una lettera con la quale, basandosi sull'art. 35 del Trattato, le chiedeva « di adottare nei confronti del Governo francese una decisione che lo obblighi ad autorizzare gli importatori ed i commercianti francesi ad acquistare liberamente » le antraciti che essa importava da paesi terzi e sottoponeva a trattamento selettivo nei suoi impianti a partire dal momento in cui dette antraciti fossero state ammesse

alla libera pratica nel Belgio; essa chiedeva inoltre che fossero adottate misure d'urgenza in ispecie riguardo a determinate partite che si trovavano immobilizzate sin dal 1957.

Nella sua risposta del 16 giugno 1960, l'Alta Autorità contestava che la Société Vloeberghs fosse legittimata a valersi della procedura di cui all'art. 35, sostenendo ch'essa non era un'impresa a sensi del Trattato, e respingeva interamente la diffida. L'Alta Autorità informava inoltre la richiedente di aver preso contatto con il Governo francese in merito alla questione che la riguardava e che dalle conversazioni era risultato che, stante la situazione del mercato, il Governo francese non intendeva mutare atteggiamento nei confronti della richiedente.

Il 15 luglio 1960, la Société Vloeberghs ha proposto ricorso d'annullamento contro la decisione di rifiuto contenuta in detta lettera (causa 12-60).

II — Le conclusioni delle parti

Nella *causa 9-60*, la *ricorrente* ha chiesto alla Corte di :

« dichiarare il ricorso ricevibile e fondato;
« conseguenzialmente, assegnare alla ricorrente una provvisionale di 64.852.973 franchi belgi;
« dichiarare che su tale indennizzo decorreranno gli interessi del 5,50 % dalla data della pronunzia della sentenza sino all'effettivo pagamento;
« accogliere la domanda per il rimanente importo previo incarico ad uno o più periti d'ufficio eligendi, di stabilire l'entità del danno subìto dalla ricorrente dall'anno 1957 sino al giorno della perizia, a seguito del rifiuto dell'A.T.I.C. di autorizzare l'importazione degli stock di antracite americana costituiti dalla ricorrente a Strasburgo, Givet e Terneuzen, Gand e Anversa, in ispecie le spese di deposito pagate dalla ricorrente, il costo del finanziamento degli stock, il loro deprezzamento materiale ed il pregiudizio commerciale subìto dalla ricorrente; altresì di esprimere il loro motivato parere su qualsiasi altro punto la Corte riterrà opportuno e di rispondere a tutti i quesiti delle parti in proposito;
« porre le spese a carico della convenuta ».

La *convenuta* ha chiesto alla Corte, in via principale, di :

« respingere il ricorso presentato dalla Société Antoine Vloeberghs il 3 maggio 1960 con tutte le conseguenze di legge, in ispecie per quanto riguarda gli onorari, le spese giudiziali ed ogni altra eventuale ».

In via subordinata, la convenuta fa « ogni riserva sulla valutazione del danno per la quale, se del caso, sarebbe necessario affidarsi a periti particolarmente capaci ».

Nella *causa 12-60*, la *ricorrente* ha chiesto alla Corte di :

« annullare la decisione contenuta nella lettera inviatale dall'Alta Autorità il 16 giugno 1960 in quanto con essa l'Alta Autorità si rifiuta di adottare nei confronti del Governo francese, come la ricorrente l'ha richiesta con lettera del 30 aprile 1960, una decisione che ingiunga al predetto Governo di autorizzare la libera circolazione in Francia dell'antracite che la ricorrente ha importato dai paesi terzi ed ammessa in libera pratica in Belgio; in ispecie i depositi di antracite costituiti dalla ricorrente a Strasburgo (30.000 tonnellate), a Givet (7.500 tonnellate), ad Anversa e Terneuzen (13.000 tonnellate) e ad Anversa e Gand (23.391 tonnellate).
« Dichiarare l'Alta Autorità tenuta ad adottare i provvedimenti che comporterà l'esecuzione della decisione d'annullamento ed in ispecie quelli atti a garantire un'equa riparazione del danno direttamente causato dall'annullanda decisione ».

La *convenuta* ha chiesto alla Corte di :

« respingere il ricorso presentato dalla Société Antoine Vloeberghs con tutte le conseguenze di legge, in ispecie per quanto riguarda gli onorari, le spese giudiziali ed ogni altra eventuale ».

III — Mezzi ed argomenti delle parti

I mezzi ed argomenti delle parti si possono così riassumere :

1. *SULLA RICEVIBILITÀ*

A — *Per quanto riguarda il ricorso 9-60*

La *convenuta* eccepisce l'irricevibilità del ricorso assumendo che l'accertamento di qualsiasi responsabilità derivante dalla non-aderenza al Trattato di una azione od omissione dell'Alta Autorità darebbe inevitabilmente luogo all'esercizio del sindacato di legittimità e che perciò, posto che il ricorso si fonda sulla responsabilità dell'Alta Autorità derivante da una sua omissione, l'art. 40 invocato dalla ricorrente non sarebbe applicabile nella specie. La causa potrebbe essere decisa unicamente qualora si ponesse mano in primo luogo alla procedura che sfocia nel ricorso per carenza, indi si

invocasse la responsabilità pecuniaria dell'Alta Autorità a norma dell'art. 34 del Trattato.

A sostegno della sua tesi la convenuta ha svolto i seguenti argomenti :

a) Dopo aver posto in evidenza le varie condizioni obiettive alle quali l'art. 34 subordina il sorgere della responsabilità pecuniaria dell'Alta Autorità, la convenuta ne deduce che gli autori del Trattato avrebbero manifestato qui intenzioni particolarmente restrittive. In base a questa considerazione ed al rinvio che l'art. 40 fa all'applicazione dell'art. 34, essa conclude che, in caso di annullamento di una decisione dell'Alta Autorità, le persone non contemplate nell'art. 34 non possono invocare, attraverso l'art. 40, la responsabilità pecuniaria dell'Alta Autorità per « faute de service » derivante dall'illegittimità della decisione annullata.

b) Ove si ammettesse la possibilità di applicare l'art. 40 in assenza di un previo ricorso d'annullamento, si dovrebbe anche ammettere la coesistenza di due diversi regimi della responsabilità, a seconda che vi sia stato o meno un previo ricorso d'annullamento.

c) D'altronde, se la responsabilità pecuniaria derivante da azioni od omissioni dell'Alta Autorità che contravvengono al Trattato potesse essere invocata attraverso l'art. 40 del Trattato, gli interessati avrebbero un mezzo per provocare il sindacato giurisdizionale di legittimità. In effetti l'Alta Autorità, condannata in forza dell'art. 40, non potrebbe certo rifiutarsi di trarre le conseguenze dai giudizi espressi dalla Corte circa il contravvenire al Trattato della sua azione od omissione. In tal modo i limiti posti dal Trattato riguardo ai soggetti legittimati a provocare il sindacato giurisdizionale di legittimità perderebbero di fatto ogni pratico significato.

L'art. 40 dovrebbe quindi essere interpretato come inteso a disciplinare ipotesi del tutto diverse da quelle contemplate nell'art. 34, quali, ad esempio, la responsabilità derivante dalle azioni materiali delle Istituzioni della Comunità e quelle che potrebbero

sorgere dalle manchevolezze o dalle negligenze nel funzionamento stesso dei servizi.

A questa tesi la *ricorrente* oppone due ordini di argomenti.

a) In primo luogo essa contesta che la legittimità di un'azione o di un'omissione dell'Alta Autorità possa essere sindacata unicamente in sede di giudizio d'annullamento. Questa tesi non troverebbe alcun appoggio nel diritto positivo degli Stati membri e sarebbe contraddetta dallo stesso Trattato il quale prevede, oltre al giudizio d'annullamento (artt. 33, 34 e 35), altri interventi giurisdizionali, ivi compreso quello contemplato nell'art. 40.

b) In secondo luogo la ricorrente contrasta la portata attribuita all'art. 34 dalla convenuta la quale assume che questa disposizione è applicabile nel caso di un ricorso di danni basato sull'illegittimità non soltanto di una decisione, ma, in modo molto più estensivo « di qualsiasi azione od omissionne dell'Alta Autorità ». Al contrario, l'art. 34 riguarderebbe unicamente l'azione di responsabilità per « faute » contenuta in una decisione od in una raccomandazione dell'Alta Autorità. La ricorrente esclude che l'art. 34 sia applicabile nel caso di una decisione implicita impugnabile mediante ricorso per carenza, giacchè la causa del danno non è da ricercarsi esclusivamente in questo rifiuto, bensì e principalmente nell'omissione la quale, al momento del silenzio-rifiuto, può essere in atto già da lungo tempo.

In base a questa considerazione ed osservando che il ricorso è appunto diretto contro il comportamento complessivo dell'Alta Autorità, durante parecchi anni, la ricorrente contrasta inoltre l'assunto della convenuta secondo il quale, nel presente giudizio, si dovrebbe valutare non già il comportamento complessivo dell'Alta Autorità di fronte al problema della libera circolazione, ma soltanto la questione se l'Alta Autorità, omettendo di valersi dell'art. 88 nei confronti del Governo francese dopo aver ricevuto il reclamo del signor Vloeberghs (maggio 1959), abbia commesso una « faute » che ha danneggiato l'interessato.

Infine, la ricorrente afferma di essere legittimata a ricorrere in base all'art. 34; poichè però la convenuta contesta la sua qualità d'impresa comunitaria, essa osserva che l'Alta Autorità non potrebbe inoltre negarle il diritto di valersi della procedura dell'art. 40 in quanto ciò equivarrebbe ad una denegata giustizia.

La *convenuta* ribatte che il Trattato non ha istituito un sistema completo di tutela giurisdizionale per i privati.

D'altronde, l'ammettere che, in caso d'annullamento di una decisione dell'Alta Autorità, persone non contemplate nell'art. 34 possano invocare, attraverso l'art. 40, la responsabilità pecuniaria dell'Alta Autorità per « faute de service » derivante dall'illegittimità della decisione annullata significherebbe svuotare di ogni contenuto la riserva contenuta nel primo comma dell'art. 40 a proposito dell'applicabilità dell'art. 34.

Contrastando l'argomento che la ricorrente trae dall'art. 34, la convenuta osserva che sarebbe difficile comprendere perchè, nel caso del ricorso per carenza, gli autori del Trattato non si siano per nulla preoccupati di disciplinare le conseguenze di una sentenza d'annullamento, mentre lo avevano appena fatto a proposito dell'art. 33, ed in realtà, posto che il ricorso di cui all'art. 35 va considerato come un caso particolare del ricorso d'annullamento previsto dall'art. 33, la mancanza in quello di precisazioni sia sulla natura e sui mezzi del ricorso, sia sulle conseguenze della sentenza, si potrebbe interpretare unicamente come un rinvio alle norme generali contenute negli artt. 33 e 34 del Trattato.

La convenuta contesta del pari la conclusione alla quale la ricorrente giunge a proposito dell'art. 35, e precisamente che solo le disposizioni dell'art. 40, ad esclusione di quelle dell'art. 34, consentono di far valere la responsabilità pecuniaria derivante da un'omissione. La convenuta ritiene al contrario che le disposizioni dell'art. 34, e queste soltanto, vanno applicate in tutti i casi nei quali viene invocata la responsabilità dell'Alta Autorità derivante dalla contravvenzione alle disposizioni del Trattato di una sua omissione e che siffatta responsabilità dell'Alta Autorità è legata all'esercizio dell'azione prevista dall'art. 34 del Trattato; in effetti il Trattato

avrebbe strettamente connesso la responsabilità pecuniaria che sorge dal mancato rispetto delle sue disposizioni e l'esercizio dell'azione d'annullamento. Ne conseguirebbe che le imprese non legittimate a ricorrere a norma dell'art. 35 non disporrebbero di alcun mezzo, diretto o indiretto, per provocare il controllo sull'azione o l'omissione dell'Alta Autorità.

La convenuta contesta inoltre che l'art. 31 attribuisca alla Corte il potere di esercitare, nei giudizi di ogni categoria, il sindacato di legittimità e di valutare l'aderenza al Trattato del comportamento dell'Alta Autorità.

Per quanto riguarda l'art. 36, la convenuta osserva che questa disposizione non ha niente a che vedere con gli argomenti svolti nel contro-ricorso, il quale verte esclusivamente sulla portata rispettiva degli artt. 34 e 40 del Trattato. Del resto l'art. 36 mostrerebbe unicamente che il giudizio « de pleine juridiction » ch'esso contempla permette di spingersi più in là del ricorso d'annullamento previsto dagli artt. 33 e 35. Si tratterebbe quindi del principio opposto a quello sostenuto dalla ricorrente.

Infine, per quanto riguarda l'art. 40, la convenuta nega che, con la formula « *faute de service* che ha causato un danno nell'esecuzione del Trattato », gli autori di questo abbiano voluto restringere la competenza della Corte al caso in cui la responsabilità delle Istituzioni della Comunità fosse fatta valere per non-aderenza del loro comportamento alle disposizioni del Trattato; infatti, qualora si adottasse questo criterio, non si potrebbe spiegare la competenza della Corte, stabilita dal secondo comma dell'art. 40, in caso di pregiudizio causato da « faute personnelle » di un dipendente nell'esercizio delle sue funzioni.

B — *Per quanto riguarda il ricorso 12-60*

Richiamandosi alla giustificazione data dalla convenuta nella lettera del 16 giugno 1960 per quanto riguarda il rifiuto assoluto opposto alla richiesta della *ricorrente*, questa assume nel suo ricorso che le trasformazioni che il carbone grezzo importato subisce nei suoi impianti costituiscono delle attività considerate dalla stessa

Alta Autorità come attività produttive qualora siano esercitate direttamente dalle imprese minerarie; esse non potrebbero quindi essere considerate come attività di distribuzione nel caso vengano esercitate da un'impresa che non estrae essa stessa il carbone, ma si limita a trasformarlo per farne un prodotto adatto alla distribuzione.

Nel controricorso, la *convenuta* pone innanzitutto in rilievo che il ricorso 12-60 reca un nuovo elemento nella formulazione del problema sollevato dalla ricorrente col ricorso 9-60 : questa assume infatti di esercitare un'attività di produzione a sensi del Trattato C.E.C.A., mentre nel ricorso 9-60 essa si era qualificata come un commerciante importatore-rivenditore di carbone di paesi terzi. Questa modifica riguarderebbe il fondamento stesso dell'azione esperita giacchè, qualora l'interessata potesse essere considerata una produttrice di carbone della Comunità, i carboni da essa in tal modo prodotti sarebbero automaticamente dei prodotti originari della Comunità. La convenuta osserva inoltre che la ricorrente ha in questo modo svolto parallelamente due tesi del tutto diverse e persino contraddittorie : una basata sull'asserita sua qualità di produttore della Comunità e l'altra basata sulla sua qualità di commerciante importatore-rivenditore di carbone di paesi terzi.

A questo proposito la convenuta sostiene :

a) Che le operazioni di trattamento del carbone effettuate dalla ditta Vloeberghs rientrano nell'attività normale di un commerciante e non potrebbero conferirgli la qualità d'impresa a sensi dell'art. 80 del Trattato.

Secondo la convenuta, gli autori del Trattato, parlando di produzione in contrapposto ad attività di distribuzione, avrebbero inteso circoscrivere il campo normale di giurisdizione dell'Alta Autorità limitandolo alla fabbricazione propriamente detta di un prodotto, senza estenderlo alle semplici operazioni intese a migliorare la presentazione di un prodotto già fabbricato, come nel caso Vloeberghs.

Nell'ipotesi che l'attività di cui trattasi sia esercitata direttamente all'atto dell'estrazione dalla stessa impresa mineraria,

essa è considerata, è vero, alla stregua di un'attività di produzione agli effetti ad esempio dell'art. 54, ma ciò unicamente in quanto essa costituisce un'attività accessoria e connessa all'attività principale della miniera. Se è ammissibile che l'accessorio segua il principale, è inammissibile il contrario.

La convenuta sottolinea inoltre che, facendo astrazione dal presente ricorso, la Vloeberghs non si è mai considerata un produttore a sensi del Trattato C.E.C.A. : in effetti essa trasmette all'Alta Autorità, a norma dell'art. 60, i listini di vendita soltanto per gli agglomerati, non già per l'antracite del genere di quella di cui è causa; inoltre la Vloeberghs non ha mai denunciato all'Alta Autorità i suoi investimenti a norma dell'art. 54 del Trattato.

b) D'altro lato la ricorrente avrebbe basato la sua azione sulla sua qualità di commerciante, invocando il diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità per i carboni originari di paesi terzi regolarmente sdoganati in uno dei paesi della Comunità, il che dimostrerebbe la fondatezza del rifiuto categorico opposto a suo tempo alla diffida fatta dalla Vloeberghs a sensi dell'art. 35. Secondo la giurisprudenza della Corte nelle cause 7-54 e 9-54, da un lato e 18-57 dall'altro, le imprese che esercitano un'attività di distribuzione non sono legittimate a proporre il ricorso ex art. 35.

A questi argomenti la *ricorrente* ribatte che, sia nel ricorso di danni che in quello d'annullamento, essa è comparsa « nella sua qualità unica e reale d'importatore di carbone di paesi terzi a scopo di rivendita nel mercato comune dopo averli sottoposti a trattamento industriale ». Essa contesta che qualora si consideri un'impresa come esercitante un'attività produttiva nel campo del carbone nel territorio di uno Stato membro ciò implichi inevitabilmente che il carbone oggetto di tale attività diventi per ciò solo un prodotto originario della Comunità. Affinchè un'impresa che tratta del carbone proveniente dall'esterno del mercato comune possa considerarsi un'impresa a sensi del Trattato non sarebbe necessario, secondo la ricorrente, che la sua attività sia tale da « naturalizzare » il prodotto da essa trattato industrialmente.

Per quanto riguarda la natura dell'attività ch'essa esercita nei suoi stabilimenti, la ricorrente ribadisce che la circostanza che le varie operazioni di frantumazione, lavaggio e cernita e, in un altro reparto della sua impresa, la produzione d'agglomerati, siano intese a trasformare una materia prima in un prodotto finito è sufficiente a far comprendere la sua attività fra le attività produttive.

La ricorrente sostiene pure che la tesi secondo la quale il trattamento dei carboni in superficie presso una miniera avrebbe carattere di attività produttiva a sensi del Trattato, unicamente perchè sarebbe un accessorio dell'estrazione, non è suffragata da alcun argomento ed è inconciliabile con il tenore dell'art. 80 del Trattato.

Infine la ricorrente assume che l'eccezione della convenuta secondo la quale essa non avrebbe mai avuto, astrazion fatta dal presente ricorso, l'idea di considerarsi un produttore non è pertinente, giacchè la questione sorge e va risolta proprio in occasione del presente ricorso. La ricorrente si dichiara pronta ad accettare le conseguenze giuridiche che potrebbero derivare a suo carico dal riconoscimento della sua qualità di produttore.

La *convenuta* contesta che le operazioni di frantumazione, lavaggio e cernita dell'antracite praticata dalla Vloeberghs modifichino la sostanza del prodotto in tal modo trattato al punto di trasformare la materia prima in un prodotto finito. Per quanto riguarda in particolare la fabbricazione d'agglomerati, la convenuta afferma trattarsi di un'attività del tutto distinta da quella di cui è causa, posto che il carbone che il sig. Vloeberghs non ha potuto introdurre in Francia è antracite, non già agglomerati. La convenuta scorge inoltre nella tesi della ricorrente una contraddizione con l'assunto di questa, non doversi considerare il prodotto che esce dal suo stabilimento come originario della Comunità (quest'assunto sarebbe d'altronde inconciliabile con il tenore stesso dell'Allegato I del Trattato). Essa rileva che il problema in tal modo sollevato si pone in termini simili nei settori del rottame e dell'acciaio.

La convenuta sostiene inoltre che il numero dei commercianti che esercitano nel Belgio un'attività analoga a quella della società

ricorrente sarebbe di 7, non già di 2 o 3 come quest'ultima asserisce e che questo confronto con i commercianti belgi nel loro complesso sarebbe privo di qualsiasi rilevanza ai fini di una discussione la quale verte unicamente sull'attività dei più importanti commercianti-grossisti.

La convenuta rileva del pari che, anche volendo considerare applicabili alla società ricorrente le norme stabilite dal Trattato in materia di prezzi e di produzione, si dovrebbe limitare la facoltà di ricorrere in tal modo riconosciutale in quanto produttore, ai soli casi nei quali fosse in discussione la sua attività produttiva propriamente detta; nella specie quindi si dovrebbe comunque negare al sig. Vloeberghs la legittimazione per un ricorso d'annullamento a tutela del diritto alla libera circolazione, diritto che, per sua stessa ammissione, non ha niente a che vedere con il trattamento al quale egli sottopone il carbone importato.

D'altro lato, la tesi della ricorrente secondo la quale vi sarebbero, a norma del Trattato, varie categorie d'imprese di produzione rette da norme diverse, sarebbe in contrasto con la stessa lettera del Trattato, nel quale la parola « impresa » è stata usata con riferimento alla definizione generale data una volta per tutte nell'art. 80, senz'altra distinzione fuorchè quella fra produzione e distribuzione. Inoltre, questa tesi sarebbe del pari in contrasto con lo stesso principio del Trattato in base al quale la libera circolazione, sottratta alle restrizioni che possono colpire i prodotti originari dai paesi terzi, trova la sua contropartita, fra l'altro, nell'assoggettamento delle imprese di produzione ad un complesso di norme strettamente connesse fra loro.

2. *NEL MERITO*

A — *Per quanto riguarda il ricorso 9-60*

L'inazione dell'Alta Autorità

La *ricorrente* sottolinea anzitutto che il principio della libera circolazione nell'ambito della Comunità del carbone importato da paesi terzi, a partire dal momento in cui è stato ammesso alla

libera pratica nel territorio di uno dei paesi membri, si evince dagli artt. 3 *a*, *b*, *f*; 4 *b* e *d*; 5, 2º comma, 3º inciso; 46 e 60 *in fine* del Trattato e dai §§ 15 e 19 della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie. Questo principio non è d'altronde contestato dall'Alta Autorità la quale ne avrebbe a più riprese ricordato l'esistenza ai Governi dei paesi membri, in ispecie il 28 maggio 1955 ed il 7 gennaio 1956.

Gli artt. 71-75 del Trattato, ben lungi dal contraddire al principio della libera circolazione, confermerebbero che detto principio è una delle norme del mercato comune, posto che attribuiscono all'Alta Autorità ed al Consiglio dei Ministri i poteri necessari sia per assicurare la libera circolazione, sia per evitare gli inconvenienti che potrebbero derivarne.

Poichè non è contestato che il carbone americano trattato dalla ricorrente sia stato importato in modo regolare e tale da far escludere che l'Alta Autorità ed il Consiglio possano valersi nei confronti di esso dei poteri previsti dagli artt. 71-75 del Trattato, ne deriverebbe — secondo la ricorrente — che tale carbone doveva poter circolare liberamente nella Comunità alla stessa stregua del carbone estratto nei territori di questa, con la conseguenza che il Governo francese, vietando ai suoi amministrati l'acquisto di detto carbone a cagione della sua origine, avrebbe violato il principio della libera circolazione.

Pertanto l'Alta Autorità, a norma degli artt. 8, 14 e 88 del Trattato, aveva il dovere di agire per assicurare l'osservanza delle norme del Trattato; nonostante però la sua attenzione fosse stata più volte richiamata su questo fatto, essa avrebbe deliberatamente omesso di adottare le misure necessarie.

In questa carenza la ricorrente ravvisa una *faute de service* nell'esecuzione del Trattato che le dà diritto al risarcimento del danno derivatone.

La *convenuta* sostiene che la corrispondenza prodotta dalla ricorrente mostrerebbe che, fino al maggio 1959, il sig. Vloeberghs, lungi dal basare le sue pretese sul principio della libera circolazione

nell'ambito della Comunità del carbone originario di paesi terzi, avrebbe informato il suo comportamento al principio che le operazioni da lui intraprese dipendevano piuttosto dalla politica commerciale del Governo francese nei confronti dei paesi terzi. Soltanto nel maggio 1959 la Vloeberghs avrebbe incominciato ad invocare le norme del Trattato C.E.C.A. relative alla libera circolazione. Nel frattempo, però, di fronte alla crisi del mercato carboniero, l'Alta Autorità aveva riconosciuto che i Governi belga, tedesco e olandese, i quali ne avevano fatto richiesta, avevano diritto di sospendere la libera circolazione del carbone dei paesi terzi attraverso le frontiere interne della Comunità. La convenuta afferma che il Governo francese avrebbe anch'esso certamente potuto fruire dell'aiuto reciproco qualora — avendo riconosciuto il principio della libera circolazione del carbone originario di paesi terzi — l'avesse sollecitato.

La *ricorrente* contesta questa tesi in fatto della convenuta e nega soprattutto di aver invocato il principio della libera circolazione soltanto nel 1959. Essa si richiama, fra l'altro, alla lettera del 14 marzo 1953 nella quale essa si doleva presso la Divisione del Mercato dell'Alta Autorità degli ostacoli frapposti dall'A.T.I.C. alla libera circolazione, lettera alla quale gli uffici dell'Alta Autorità rispondevano asserendo che la questione non riguardava l'Alta Autorità ma era di esclusiva competenza dei Governi. La ricorrente ribadisce inoltre che soltanto la fiducia nell'applicazione del Trattato l'avrebbe indotta, nel 1954, ad aggiungere ai suoi impianti di frantumazione e di cernita un grande lavatoio moderno a liquido denso. Dopo le difficoltà incontrate con l'A.T.I.C. nel 1957, gli uffici dell'Alta Autorità le avevano fatto sperare che, in occasione dell'accordo con la Francia in merito all'A.T.I.C., sarebbe stata trovata una soluzione per i suoi problemi, il che spiegherebbe perchè essa ha lungamente pazientato prima di adire la Corte.

La ricorrente afferma ancora che l'Alta Autorità non ha mai contestato *in linea di diritto* la fondatezza della sua tesi circa la libera circolazione nel mercato comune del carbone importato da paesi terzi ed ammesso alla libera pratica in uno dei paesi membri e che inoltre l'Alta Autorità non contesta nemmeno *in linea di fatto*

che il Governo francese rifiuti di osservare questo principio. Questo spiegherebbe perchè la convenuta mantenga la propria difesa sul piano puramente formale ed eviti accuratamente di approfondire il problema. D'altronde la stessa Alta Autorità, come dimostra la lettera inviata alla società ricorrente il 16 giugno 1960, aveva di sua iniziativa preso contatto con il Governo francese in merito all'importazione in Francia dell'antracite trattata da Vloeberghs, riconoscendo in tal modo implicitamente il proprio dovere d'intervenire.

Nella controreplica, la *convenuta* dichiara di dissentire sulla determinazione dell'oggetto del ricorso fatto dalla ricorrente nella replica. La convenuta assume che detto oggetto è stato esposto a pagina 2 del ricorso, e ne deduce che la ricorrente ha fatto valere la responsabilità dell'Alta Autorità soltanto nei limiti in cui questa ha omesso di dar seguito alle sue richieste. Il voler ora porre in discussione il comportamento complessivo dell'Alta Autorità durante parecchi anni, cioè persino quello anteriore alla diffida da parte della Vloeberghs — come la ricorrente ha fatto nella replica — significherebbe modificare l'oggetto della causa.

La convenuta contesta del resto che la questione del diritto alla libera circolazione nell'ambito della Comunità per il carbone originario di paesi terzi sia stata sollevata dalla Vloeberghs prima del 23 maggio 1959 : nella lettera del 14 marzo 1953, infatti, la Vloeberghs sarebbe partita dal presupposto che il carbone da essa rilavorato fosse divenuto carbone belga ed avesse come tale diritto alla libera circolazione alla stessa stregua del carbone prodotto nella Comunità; la lettera del 25 gennaio 1954 avrebbe sollevato unicamente un problema di concessione di divise.

All'argomento della ricorrente relativo all'installazione nel 1954 di un grande lavatoio moderno l'Alta Autorità ribatte che la società Vloeberghs ha effettuato questa installazione a suo rischio; infatti solo nel 1955 l'Alta Autorità ha definitivamente chiarito il proprio atteggiamento in merito alla libera circolazione dei prodotti provenienti da paesi terzi. D'altronde non sarebbe affatto vero che il Trattato non garantisca incondizionatamente la libera circolazione.

Per quanto riguarda i colloqui che la ricorrente sostiene aver avuto a più riprese nel 1957 e nel 1958 con uno dei due Direttori della Divisione del Mercato dell'Alta Autorità, la convenuta non contesta il fatto, ma assume essersi trattato di contatti che non potevano impegnare le parti e che non potrebbero essere collocati sullo stesso piano della lettera 23 maggio 1959.

Secondo la convenuta, la circostanza che essa non contesti il principio della libera circolazione nell'ambito della Comunità del carbone originario dai paesi terzi non autorizza la ricorrente a ritenere che detto principio dovesse inevitabilmente condurre all'ammissione nel territorio francese, in provenienza dal Belgio, del carbone americano che la Vloeberghs aveva a tal fine importato dagli Stati Uniti. Invocando l'art. 71, 1° comma, del Trattato, la convenuta sostiene che « la scelta di una politica permanente di direzione delle importazioni dai paesi terzi (che nella specie trova espressione nel monopolio dell'A.T.I.C.) rientra nella competenza dei Governi dei paesi membri e non può essere considerata di per sé in contrasto con il Trattato »; « anche volendo supporre che il Governo interessato riconosca il principio della libera circolazione nella Comunità del carbone originario di paesi terzi, rimarrebbe quindi da stabilire se il Trattato offra in pratica un mezzo per conciliare la sua applicazione con una politica permanente di direzione delle importazioni ». La convenuta precisa che « adottando il 18 dicembre 1957 la decisione che il Governo francese ha impugnato col ricorso 2-58, l'Alta Autorità non si è proposta di risolvere la questione della libera circolazione nell'ambito della Comunità del carbone originario da paesi terzi : nè la motivazione, nè il dispositivo di detta decisione contengono richiami espliciti a tale problema. Perciò l'Alta Autorità non pretende affatto che adottando nei confronti del Governo francese la decisione del 18 dicembre 1957, essa avrebbe compiuto gli atti necessari per obbligare detto Governo a riconoscere il principio della libera circolazione all'interno della Comunità del carbone originario di paesi terzi ». Essa ammette tuttavia che esiste un legame indiretto fra il problema della libera circolazione sollevato nella presente causa e le questioni sollevate nella causa 2-58, posto che nella citata decisione l'Alta Autorità ha dato atto che era incompatibile con le disposizioni del

Trattato il divieto fatto agli acquirenti francesi di rifornirsi presso commercianti non francesi della Comunità (cioè del pari presso persone in grado di vendere anche carbone originario da paesi terzi). La causa 2-58, afferma la convenuta, « costituisce uno degli elementi che hanno potuto indurre l'Alta Autorità a non dare finora inizio alla procedura prevista dall'art. 88 del Trattato onde obbligare il Governo francese a riconoscere il principio della libera circolazione all'interno della Comunità del carbone originario di paesi terzi ».

Nella discussione orale la convenuta ha poi per la prima volta dedotto che il carbone americano importato dalla ricorrente, per esser fin dall'inizio destinato non già al Belgio ma alla Francia, si trovavano nel Belgio nella situazione del carbone in transito e che pertanto, a norma dell'art. 73, l'amministrazione delle licenze d'importazione sarebbe stata di competenza del Governo francese. La questione sollevata dal ricorso non avrebbe quindi alcun rapporto con quella della libera circolazione all'interno della Comunità del carbone originario da paesi terzi e regolarmente importato in uno degli Stati membri.

La ricorrente Vloeberghs contrasta questa tesi affermando che le 73.000 tonnellate che essa aveva acquistato negli Stati Uniti destinandole allo Stato francese non erano transitate per il Belgio, nè giuridicamente nè sotto l'aspetto economico. Queste 73.000 tonnellate erano infatti state ammesse alla libera pratica nel Belgio ed erano uscite dal Belgio in base a licenze d'esportazione.

La *convenuta* contesta l'assunto della ricorrente secondo il quale l'obbligo che incombe all'Alta Autorità d'intervenire a sensi dell'art. 88 sarebbe esistito già prima della diffida e che, di conseguenza, la responsabilità pecuniaria dell'Alta Autorità sorgerebbe già nel momento in cui un governo introduca una disciplina o emani disposizioni che costituiscono una infrazione agli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato.

La *convenuta* sostiene che nel caso previsto dall'art. 88, qualora non si faccia ricorso alla procedura di cui all'art. 35, il Trattato lascerebbe all'Alta Autorità la scelta del momento per

agire; inoltre non spetterebbe ai privati di provocare il controllo della Corte sulla diligenza usata dall'Alta Autorità nel dare applicazione all'art. 88.

Il fatto che l'obbligo di agire non coincide col sorgere della responsabilità pecuniaria sarebbe del resto confermato dalla circostanza che l'art. 88 non prevede una procedura che consenta di far annullare con effetto retroattivo le disposizioni degli Stati contrari al Trattato, bensì dà all'Alta Autorità il mezzo per obbligare gli Stati membri a porre termine a situazioni giuridiche contrarie al Trattato in base a queste considerazioni. La convenuta ritiene molto dubbio che un privato possa legittimamente comportarsi come se una disciplina imposta da uno Stato ch'egli ritenga contraria al Trattato, seppure non impugnata dall'Alta Autorità a norma dell'art. 88, non lo riguardasse.

Il danno

La *ricorrente* afferma di aver avuto, dal secondo trimestre 1957, delle possibilità di consegna aggirantisi sulle 70.000 tonnellate. L'impossibilità di vendere questo quantitativo nel 1957, impossibilità nella quale essa si sarebbe trovata a seguito dell'opposizione dell'A.T.I.C., le avrebbe causato un danno complessivo che essa valuta provvisoriamente da un minimo di 69.962.979, — franchi belgi ad un massimo di 99.162.973, — franchi belgi.

La ricorrente offre di provare, in tutti i modi ammessi, i fatti e le circostanze esposte a sostegno del suo ricorso, qualora essi fossero contestati. Essa indica in ispecie numerosi fatti che le sembrano particolarmente importanti.

La *convenuta* nega che il danno subito dalla ricorrente sia da attribuirsi al comportamento dell'Alta Autorità. Essa sostiene che l'illegittimità del suo comportamento non costituisce sempre una « faute de service » che faccia sorgere la sua responsabilità pecuniaria. Per dimostrare questa « faute » non sarebbe quindi sufficiente accertare che, dopo il reclamo della Vloeberghs, l'Alta Auto-

rità ha omesso di applicare l'art. 88 nei confronti del Governo francese, bensì « occorrerebbe ancora dimostrare, con riferimento al complesso dei fatti e delle circostanze del momento, particolari elementi che permettano di ritenere che sussiste una ' faute ' dell'Alta Autorità ».

La convenuta esclude inoltre che esista un nesso di causalità fra il criticato comportamento dell'Alta Autorità ed il danno subìto dalla ricorrente fino al maggio 1959 posto che, anche se l'Alta Autorità — in seguito ai reclami della Vloeberghs a partire dal maggio 1959 — si fosse valsa dell'art. 88 nei confronti del Governo francese, l'esito della sua azione non avrebbe potuto essere quello di riparare il danno causato alla ricorrente, dato che questa procedura non ha effetto retroattivo ma pone semplicemente a disposizione dell'Alta Autorità il mezzo per obbligare gli Stati membri a porre fine a situazioni giuridiche contrarie al Trattato. Inoltre, essendo acquisito che l'Alta Autorità non sarebbe comunque stata in condizioni di assicurare l'immediata applicazione da parte del Governo francese del principio della libera circolazione all'interno della Comunità del carbone originario da paesi terzi, sarebbe molto difficile valutare il nesso fra il criticato comportamento dell'Alta Autorità e l'impossibilità nella quale, dal maggio 1959, continuava a trovarsi la Vloeberghs d'introdurre in Francia carbone di paesi terzi proveniente da un altro paese della Comunità, tanto più che a quell'epoca la situazione del mercato carboniero era tale da giustificare, da parte dei paesi membri, misure restrittive per le importazioni dai paesi terzi.

Nella replica la *ricorrente*, pur accettando la distinzione fra illegittimità e « faute », sostiene che, per un'amministrazione pubblica, compiere un atto illegittimo costituisce in linea di principio una « faute » salvo che si tratti di un'illegittimità formale, cioè tale da inficiare unicamente gli elementi estrinseci della decisione senza incidere sul contenuto. Viceversa si avrebbe una « faute » « tutte le volte che l'atto illegittimo violi la sicurezza giuridica alla quale l'amministrato ha diritto oppure dimostri che il servizio pubblico non funziona con l'efficacia e la certezza giuridica che si ha normalmente il diritto di pretendere da esso ».

La prolungata inerzia dell'Alta Autorità nel far osservare da uno dei Governi una norma di tale importanza presenterebbe, secondo la ricorrente, le caratteristiche di un atteggiamento colposo.

Per quanto riguarda l'esistenza di un nesso di causalità fra il danno ed il comportamento dell'Alta Autorità, la ricorrente rileva che l'obbligo dell'Alta Autorità di far osservare il Trattato non è subordinato al previo reclamo del ricorrente; di conseguenza, l'obbligo esisteva già nel 1957 e nel 1958.

B — *Per quanto riguarda la causa 12-60*

Il mezzo di violazione del Trattato

Nell'atto introduttivo della causa 12-60 *la ricorrente*, basandosi su argomenti simili a quelli da essa esposti nel ricorso 9-60, fa carico all'Alta Autorità d'aver violato gli artt. 3, 4, 5, 71 e 75 del Trattato ed altresì la norma riguardante la libera circolazione dei prodotti importati dai paesi terzi.

La ricorrente sostiene inoltre che l'Alta Autorità avrebbe violato gli artt.14 e 88 del Trattato rifiutandosi di far uso, dopo il fallimento del passo compiuto presso il Governo francese, dei poteri che detti articoli le attribuiscono per obbligare gli Stati renitenti ad osservare il Trattato.

La *convenuta* contrasta questo motivo opponendo un'eccezione pregiudiziale d'irricevibilità, tratta dall'asserito carattere generale della decisione impugnata.

Richiamandosi alle sentenze 7 e 9-54, essa sostiene che la decisione che l'Alta Autorità dovrebbe adottare a norma dell'art. 88 nei confronti del Governo francese in caso di annullamento del suo rifiuto di agire, non potrebbe essere considerata — se si tien conto del contenuto dell'obbligo che detto Governo avrebbe trasgredito — come una decisione individuale; infatti il vero oggetto del contendere sarebbe la disciplina generale emanata dal Governo francese all'apertura del mercato comune (decreto del 9 febbraio 1953) con la quale è stata limitata la libera circolazione dei prodotti originari della Comunità provenienti dagli altri Stati membri.

Nella replica *la ricorrente* contrasta, con due argomenti, la tesi secondo la quale la decisione impugnata sarebbe una decisione generale.

Essa rileva che, in primo luogo, ciò che essa aveva chiesto alla Alta Autorità non era di emanare una norma, ma unicamente di obbligare un soggetto determinato, nella specie il Governo francese, « a rispettare ed applicare in uno o più casi individuali una norma preesistente » e che, in secondo luogo, l'atto impugnato è il *rifiuto* di agire opposto dall'Alta Autorità alla ricorrente. Si tratterebbe quindi di una decisione individuale

La *convenuta* contrasta il primo argomento ed osserva che la ricorrente avrebbe frainteso la portata dell'art. 88 del Trattato non ravvisando in questa disposizione altro che un atto esecutivo tale da consentire di fare osservare in questo o quel caso individuale una norma giuridica non più in discussione, mentre la controversia sorta fra l'Alta Autorità ed il Governo francese a norma dell'art. 88 verterebbe sull'esistenza stessa della norma di cui trattasi e l'intervento dell'Alta Autorità sarebbe diretto a far modificare la disciplina generale vigente in Francia in materia di circolazione nel suo territorio del carbone degli altri paesi membri della C.E.C.A. D'altro lato, secondo la convenuta, il secondo argomento si risolverebbe in ultima analisi nel sostenere che qualsiasi decisione adottata dall'Alta Autorità in forza dell'art. 35 del Trattato avrebbe necessariamente carattere individuale.

Il mezzo di sviamento di potere

La *ricorrente* fa inoltre carico all'Alta Autorità di aver commesso uno sviamento di potere.

Richiamandosi ad affermazioni fatte dall'Alta Autorità nel controricorso della causa 9-60, essa rileva che la convenuta mostra di rendersi conto che il Governo francese non ha avuto bisogno di fare appello all'aiuto reciproco, come han fatto i Governi belga, tedesco ed olandese, in quanto aveva impunemente violato il principio della libera circolazione. L'Alta Autorità accetterebbe quindi scientemente la discriminazione fra i Governi che osservano

il Trattato ed i Governi che non l'osservano, e di conseguenza fra i cittadini dei vari Stati membri, in violazione degli artt. 3, 4 e 5 del Trattato; essa si sarebbe quindi valsa dei suoi poteri per uno scopo contrario a quello in vista del quale questi poteri le sono stati attribuiti.

La *convenuta* nega la fondatezza di questo mezzo. Essa sostiene che il mezzo è basato sull'erroneo presupposto che un atteggiamento assunto dall'Alta Autorità prima di porre mano alla procedura di cui all'art. 88 servirebbe in seguito unicamente ad assicurare l'esecuzione, mentre al contrario soltanto la decisione motivata presa a norma dell'art. 88 avrebbe, quanto all'asserito obbligo, la portata di una constatazione che, fatto salvo il ricorso alla Corte, vincola il destinatario.

Contrastando la censura di violazione intenzionale degli artt. 14 e 88 del Trattato, la convenuta nega che, discutendo col Governo francese il problema sollevato dalla Vloeberghs, essa abbia automaticamente riconosciuto la fondatezza delle asserzioni di quest'ultima; d'altra parte, l'Alta Autorità non potrebbe esser comunque considerata giuridicamente vincolata da un atteggiamento assunto al di fuori della procedura prevista dall'art. 88 del Trattato.

IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente. A richiesta della ricorrente e su accordo della convenuta, la Corte, con ordinanza 12 ottobre 1960, ha disposto la riunione delle due cause. In seguito alle risposte date dalla ricorrente alle domande rivolte dall'avvocato generale ed alle osservazioni depositate in proposito dalla convenuta, la Corte, con ordinanza 17 marzo 1961, ha disposto di sentire nuovamente le parti.

IN DIRITTO

A — Sulla ricevibilità del ricorso per carenza (causa 12-60)

La convenuta assume che la società ricorrente non può essere considerata un'impresa a sensi dell'art. 80 del Trattato.

Un ricorso per carenza è ricevibile soltanto a condizione che il ricorrente abbia la qualità d'impresa a sensi dell'art. 80; l'art. 35 non lascia adito ad alcun dubbio in proposito.

La società ricorrente sostiene di avere qualità d'impresa produttrice di carbone in ragione della propria attività di frantumazione, cernita e lavaggio dell'antracite importata.

Queste operazioni non possono essere considerate attività di produzione, del genere di quelle che è dato evincere dall'art. 80 del Trattato. A parte l'estrazione, il Trattato considera attività di produzione solo le attività che esso riconosce espressamente come tali. Per stabilire se un'attività determinata costituisca un'attività di « produzione », occorre rifarsi alla nomenclatura dell'Allegato I del Trattato. Qualora si tratti di un'attività implicante una certa trasformazione della materia prima, il criterio decisivo è in ispecie se, dopo l'operazione di trasformazione, il prodotto di cui trattasi vada classificato, in base a detta nomenclatura, sotto una voce diversa da quella sotto la quale esso precedentemente figurava. Ciò non si verifica nella specie : in effetti, il prodotto originario ed il prodotto elaborato, dopo la frantumazione ecc., vanno classificati sotto la voce « carbone » (voce 3.100 della nomenclatura).

Le attività di frantumazione, cernita e lavaggio consistono, come la stessa ricorrente ha precisato nella discussione orale, in operazioni di vaglio che consentono di separare i pezzi di calibro, qualità e peso specifico diverso : queste operazioni non implicano nè la trasformazione di un determinato prodotto, nè la fabbricazione di un prodotto nuovo. La circostanza che operazioni analoghe a quelle effettuate dalla società ricorrente siano talvolta compiute dalle imprese minerarie e che in tal caso siano considerate come facenti parte della produzione carbonifera non può essere presa in considerazione, trattandosi in detta ipotesi di un'attività accessoria che non può assolutamente costituire di per sé un'attività di produzione carbonifera.

Se è vero che la ricorrente esercita un'attività di produzione in qualità di fabbricante di brichette, tale qualità non va presa in considerazione nella presente causa nella quale la ricorrente ha

presentato ricorso in qualità di importatore ed esportatore, quindi di commerciante di carbone originario da paesi terzi, mentre la sua qualità di fabbricante di brichette non ha alcuna relazione, nè diretta nè indiretta, con l'oggetto della controversia.

Dalle considerazioni che precedono risulta che il ricorso per carenza è irricevibile, senza che sia necessario soffermarsi sulle altre eccezioni elevate a questo proposito dalla convenuta.

B — Sulla ricevibilità del ricorso per danni (causa 9-60)

La convenuta sostiene che, qualora la valutazione della responsabilità sia legata all'esercizio del sindacato di legittimità, l'art. 40 non è applicabile e la lite può essere risolta soltanto mediante un ricorso d'annullamento seguito, dopo l'annullamento dell'atto controverso, da un'azione diretta ad ottenere la dichiarazione di responsabilità dell'Alta Autorità, secondo le norme stabilite d'all'Art. 34 del Trattato. Se ciò non fosse, gli interessati avrebbero la possibilità di provocare il controllo giurisdizionale di legittimità anche dopo scaduto il termine per proporre ricorso d'annullamento.

1. *PER QUANTO RIGUARDA LA PORTATA DELL'ART. 40, I° COMMA*

L'art. 40, 1° comma, tratta dei ricorsi diretti a far dichiarare la responsabilità dell'Alta Autorità per « faute de service ». L'azione per danni contemplata nell'art. 40 si differenzia dal ricorso d'annullamento sia per l'oggetto, sia per i motivi che possono essere invocati. Per quanto riguarda l'oggetto, l'azione di danni è intesa, non già alla soppressione di un provvedimente determinato, ma soltanto al risarcimento del danno provocato da una azione o mancata azione la quale costituisce una « faute de service ». Per quanto riguarda i motivi che possono esser fatti valere a sostegno di un'azione di danni, la condanna dell'Alta Autorità può essere pronunziata soltanto qualora sussista una « faute de service », mentre nel ricorso d'annullamento si possono proporre i quattro mezzi contemplati nell'art. 33. L'art. 40 attribuisce di conseguenza alla Corte poteri nettamente diversi da quelli ad essa spettanti nel giudizio di legittimità.

Nella presente causa la Corte non è chiamata a pronunziarsi sulla questione se l'asserita illegittimità di un atto che non è stato annullato possa essere considerata, in sé stessa, alla stregua di una « faute » atta a far sorgere il diritto al risarcimento a sensi dell'art. 40. Al contrario, non vi è stata nel caso in esame alcuna decisione dell'Alta Autorità che abbia creato dei diritti od abbia prodotto effetti giuridici. Pertanto, senza che sia necessario, nell'esame della presente controversia, di risolvere la questione della ricevibilità dell'azione di danni basata sull'illegittimità di un atto positivo del quale non sia stato chiesto l'annullamento, è certo che la violazione del Trattato che la ricorrente ravvisa nell'inazione dell'Alta Autorità può essere invocata a sostegno dell'azione basata sull'art. 40.

Che vi sia una differenza fra i poteri attribuiti alla Corte dagli artt. 33 e 35 e quelli ad essa attribuiti dall'art. 40 è confermato dalla riserva contenuta nel primo comma di quest'ultimo articolo : « fatte salve le disposizioni dell'art. 34, 1° comma ». Questa formula esclude qualsiasi possibilità di rinvio all'art. 34 e riguarda invece le ipotesi nelle quali l'art. 34 non è applicabile, come nel caso in esame.

2. *PER QUANTO RIGUARDA LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE IN BASE ALL'ART. 40*

Poichè la ricorrente non possiede, come è stato dimostrato più sopra, la qualità d'impresa a sensi dell'art. 80 del Trattato, occorre stabilire se essa sia legittimata ad agire per danni in base all'art.40, 1° comma.

L'art. 40 non contiene le limitazioni previste dagli artt. 33 e 35 per quanto riguarda la legittimazione dei ricorrenti. In considerazione della distinzione fra giudizio di legittimità e giudizio di responsabilità, questa differenza di tenore va ritenuta di per sé come un elemento sufficiente a far escludere che gli autori del Trattato abbiano voluto fissare, per l'instaurazione del giudizio di responsabilità, limiti analoghi a quelli previsti per il giudizio di legittimità.

Questa interpretazione letterale trova conferma nelle seguenti considerazioni : il ricorso d'annullamento consente di controllare

direttamente l'attività dell'Alta Autorità e può eventualmente provocare l'annullamento degli atti illegittimi, mentre il ricorso per danni può unicamente dar luogo alla condanna dell'Alta Autorità a risarcire il danno causato dal suo comportamento; il ricorso d'annullamento incide in modo molto più rilevante sul campo d'attività dell'Alta Autorità, mentre il ricorso per danni può riguardare unicamente le conseguenze di tale attività.

Il problema si pone invece diversamente per quanto riguarda l'azione di danni :

— da un lato, perchè l'oggetto del ricorso per danni è molto più limitato di quello del ricorso d'annullamento e l'azione è fondata soltanto qualora venga fornita la prova che la « faute de service » sussiste;

— d'altro lato, perchè non vi è alcun motivo di negare qualsiasi tutela giurisdizionale alle persone fisiche e giuridiche non comprese nella giurisdizione della Comunità, qualora il danno sia stato causato da una « faute de service » commessa nell'esecuzione del Trattato — ipotesi nella quale la Corte ha competenza esclusiva — mentre qualsiasi persona fisica o giuridica può ottenere, rivolgendosi ai giudici nazionali competenti, il risarcimento dei danni causati dalle istituzioni comunitarie al di fuori dell'applicazione del Trattato (art. 40, 3° comma).

Per i motivi sopra esposti, l'eccezione d'irricevibilità opposta dalla convenuta va respinta.

3. *OGGETTO DELLA DOMANDA*

La convenuta ha inoltre sostenuto che la ricorrente, nell'atto introduttivo, si sarebbe limitata a dolersi del comportamento dell'Alta Autorità a partire dal 1957 ed avrebbe ampliato la sua domanda nella replica, nella quale avrebbe tardivamente criticato il precedente comportamento dell'Alta Autorità.

Rientra nell'esame del merito lo stabilire se la carenza dell'Alta Autorità possa costituire una « faute de service », e ciò indipendentemente dalle deduzioni degli interessati. Agli effetti

della ricevibilità è sufficiente constatare che l'oggetto della domanda è stato esposto nell'atto introduttivo con bastante chiarezza grazie agli argomenti dedotti dalla ricorrente, la quale ha lamentato che l'Alta Autorità non abbia mai agito, come sarebbe stato suo dovere, per ottenere dal Governo francese l'osservanza del principio della libera circolazione dei prodotti importati dai paesi terzi. D'altro lato, non si deve confondere l'oggetto della domanda, cioè il risarcimento del danno causato a partire da un momento determinato, con gli argomenti giuridici svolti per dimostrare l'esistenza della « faute de service », posto che tali argomenti possono essere completati ed ampliati in corso di causa. Anche questa seconda eccezione va quindi respinta.

C — Nel merito

A — La ricorrente sostiene che, se il Trattato prescrive la libera circolazione dei prodotti degli Stati membri, questa prescrizione implica anche la libera circolazione dei prodotti originari dei paesi terzi regolarmente ammessi nel territorio di uno degli Stati membri. La convenuta non contraddice questa tesi, la quale è stata ufficialmente fatta propria dall'Alta Autorità fin dal 1955 ed è stata da essa formulata nella lettera inviata il 28 maggio 1955 ai Governi degli Stati membri nei seguenti termini :

> « la Comunità, nel proprio campo, è basata sul principio dell'unità, cioè sul principio del mercato comune, il quale presuppone la circolazione senza ostacoli di tutti i prodotti carboniferi e siderurgici sottoposti alla giurisdizione della Comunità. Questo principio della libera circolazione dei prodotti, definito nell'art. 4 *a* del Trattato, si applica non solo ai prodotti originari di un paese della Comunità, ma anche ai prodotti carboniferi e siderurgici dei paesi terzi, tuttavia a condizione che essi siano stati regolarmente importati in uno dei paesi della Comunità » (documento n. 12 allegato al ricorso 9-60).

La Corte, facendo propria la tesi della libera circolazione dei prodotti dei paesi terzi, che del resto non è contestata dalle parti, ritiene superfluo sottoporla nella specie ad un esame più approfondito.

B — La ricorrente sostiene che l'Alta Autorità ha commesso una « faute de service » omettendo di far rispettare, mediante la procedura prevista all'art. 88, il sopra menzionato principio della

libera circolazione; che, a causa di questa « faute de service », essa non ha potuto smerciare regolarmente in Francia il carbone che aveva importato nel Belgio e che di conseguenza l'Alta Autorità sarebbe tenuta a risarcire il danno inferto alla ricorrente da questa violazione dei suoi diritti.

La Corte, prima di stabilire se l'omissione dell'Alta Autorità debba essere considerata come una « faute de service », intende verificare anzitutto se detta omissione (anche nell'ipotesi che costituisse una « faute de service ») abbia leso gli interessi della ricorrente in modo tale da attribuirle un diritto a risarcimento. L'art. 4 *a* va interpretato alla luce degli artt. 2 e 3 *b* e precisamente dei loro rispettivi scopi, vale a dire « realizzare lo stabilirsi progressivo di condizioni che assicurino, di per sé, la ripartizione più razionale della produzione » e « assicurare a tutti i consumatori del mercato comune... un uguale accesso alle fonti della produzione ». Il principio della libera circolazione implicito nell'art. 4 *a* è stato stabilito in ispecie nell'interesse della produzione comunitaria e l'estensione di detto principio ai prodotti provenienti da paesi terzi e regolarmente importati non è stata prevista per proteggere questi prodotti od i loro produttori, ma al fine di evitare che, in seguito al sorgere di ostacoli alla libera circolazione di detti prodotti, la stessa libera circolazione dei prodotti comunitari venga ad essere, di fatto, attenuata o compromessa. Di conseguenza, qualora l'Alta Autorità, la quale è tenuta a far rispettare l'art. 4 *a* nei confronti degli Stati membri e delle imprese comunitarie, non osservi quest'obbligo, i suoi amministrati hanno il diritto di ritenersi lesi nelle loro legittime aspettative o nei loro diritti e di chiedere il risarcimento del danno in tal modo loro causato. Diversa è la situazione quando si tratta di prodotti originari di paesi terzi in quanto, anche se a determinate condizioni questi prodotti sono ammessi a fruire dell'art. 4 *a*, questo vantaggio non è che il riflesso della garanzia che il Trattato ha voluto concedere ai prodotti comunitari, di guisa che i produttori terzi, come pure i commercianti che trattano i loro prodotti, non potrebbero fondatamente chiedere, qualora la suddetta disposizione non fosse interamente applicata nei loro confronti, la riparazione di questo svantaggio facendo valere la violazione di un diritto loro spettante.

L'art. 73 attribuisce l'amministrazione delle licenze d'importazione, nelle relazioni con i paesi terzi, al governo sul cui territorio si trova il punto di destinazione delle importazioni. Dalle stesse deduzioni della ricorrente, ed in ispecie dai documenti allegati al ricorso 9-60, emerge che il carbone in causa non è mai stato destinato a circolare nel Belgio o nella Comunità in generale, ma unicamente in Francia. La circostanza che il carbone sia stato sottoposto al lavaggio, alla cernita ed alla frantumazione nel Belgio non muta per nulla questa sua originaria e definitiva destinazione. L'ammissione di questo carbone alla libera pratica nel Belgio poteva essere realizzata senza difficoltà od esborsi di alcun genere. Pertanto la ricorrente non può trarre motivo da un eventuale venir meno dell'Alta Autorità ai suoi doveri per chiedere il risarcimento del danno arrecatole da tale mancanza.

Se è vero che il principio della libera circolazione, ammesso dalla Corte, vieta agli Stati membri di rifiutare l'entrata, nel loro territorio, di prodotti originari dai paesi terzi e regolarmente importati in uno degli Stati membri, non è men vero che l'art. 73 del Trattato riserva al governo sul cui territorio si trova il punto di destinazione delle importazioni l'amministrazione delle licenze a queste relative. Nella specie, come è detto sopra, si tratta in realtà di un tentativo d'importazione diretta destinata alla Francia al quale si è data soltanto l'apparenza di un'importazione nel Belgio.

Anche ammettendo che gli Stati membri possono difendersi contro siffatti modi di procedere applicando l'aiuto reciproco previsto dall'art. 71, l'obbligo di ricorrere a detto aiuto reciproco non è diretto a salvaguardare gli interessi di eventuali terzi, ma unicamente gli interessi della Comunità. Di conseguenza questi terzi, qualora presentino un ricorso basato sull'art. 40 del Trattato, non possono invocare la mancata applicazione dell'aiuto reciproco a difesa e tutela giuridica di pratiche che l'aiuto stesso ha precisamente lo scopo di evitare. Non è quindi la ricorrente quella che potrebbe chiedere il risarcimento di una pretesa lesione dei suoi diritti provocata dall'inazione dell'Alta Autorità. Per queste considerazioni e senza che sia necessario esaminare gli altri argomenti della ricorrente, il ricorso va respinto.

D — Spese

A norma dell'art. 69, § 2 del Regolamento di Procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, la parte soccombente va condannata alle spese. Nella specie la ricorrente è rimasta soccombente su tutti i motivi proposti e deve pertanto supportare le spese del giudizio.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli artt. 2, 3, 4, 33, 35, 40, 71 e 73 del Trattato C.E.C.A.;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio;

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

LA CORTE

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

1° Il ricorso 9-60 è respinto perchè infondato.

2° Il ricorso 12-60 è dichiarato irricevibile.

3° La ricorrente è condannata alle spese.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo il 14 luglio 1961.

DONNER HAMMES CATALANO
RIESE DELVAUX RUEFF ROSSI

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 14 luglio 1961.

Il Cancelliere : *Il Presidente :*
A. VAN HOUTTE A. M. DONNER