Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

12 novembre 1963

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

Pagina

Introduzione (Antefatti, mezzi e conclusioni delle parti) . . 631

Valutazione giuridica 633

A) Mezzi di ricorso contro la decisione individuale del 14 novembre 1962 633

I. Se l'Alta Autorità abbia condonato le maggiorazioni di mora 633

II. Violazione dell'articolo 6 della decisione 3-52 . . 635

III. Difetto di motivazione 635

B) Censure rivolte contro altre decisioni 637

I. Ammissibilità delle censure contro la decisione del 13 febbraio 1959 638

1) Il concetto di sanzione pecuniaria 638

2) Se l'articolo 36 limiti l'eccezione di illegittimità alle decisioni generali antecedenti . . . 640

3) Quale rapporto sussista tra la decisione individuale direttamente impugnata e la decisione del febbraio 1959 641

II. L'ammissibilità delle censure contro le decisioni generali relative al prelievo 643

1) Le decisioni generali che stanno a base della decisione individuale del febbraio 1959 . . 643

2) Le decisioni generali che servono al calcolo dei prelevamenti maturati dopo il novembre 1958 644

III. Censure relative al fondamento giuridico delle maggiorazioni di mora 645

C) Conclusioni subordinate volte a ottenere una riduzione delle maggiorazioni di mora 647

D) Riassunto e conclusioni 648

Signor Presidente, signori giudici,

Il procedimento, per il quale devo oggi presentare le conclusioni, trae origine da una decisione dell'Alta Autorità del 14 novembre 1962, con la quale fu ingiunto alla ditta Macchiorlati Dalmas di pagare 7 milioni di lire quali maggiorazioni per il ritardato pagamento dei prelievi relativi al periodo dal gennaio 1953 al dicembre 1960.

Una dettagliatissima esposizione dei precedenti della decisione è fatta nella relazione di udienza, per cui posso risparmiarmi di entrare nei particolari. Basta ricordare i seguenti punti : la ricorrente, un'impresa ai sensi del Trattato C.E.C.A. obbligata al pagamento dei prelievi a partire dall'inizio del 1953, in virtù delle decisioni 2-52 e 3-52, ha per parecchi anni completamente tralasciato di fornire all'Alta Autorità i dati della sua produzione. Quando nel 1955 cominciò a farlo, le sue dichiarazioni non si riferirono a tutto il periodo di tempo decorso a partire dal 1953. L'ammontare dei prelievi non fu versato dalla ditta Macchiorlati Dalmas. Perciò l'Alta Autorità, con lettera del 17 marzo 1958, le comunicò lo stato delle somme venute a maturazione (prelievi e maggiorazioni di mora). Seguirono uno scambio di lettere e ripetuti colloqui, nei quali la debitrice avanzò riserva sulle cifre comunicate dall'Alta Autorità e furono compiuti dei tentativi per risolvere la controversia.

Non essendosi ottenuto alcun risultato, l'Alta Autorità emanò il 13 febbraio 1959 una decisione, con la quale ingiunse all'impresa Macchiorlati Dalmas di versare la somma di L. 21.541.543. Tale somma è costituita dal prelievo generale dovuto fino al 5 novembre 1958 (L. 16.060.945) e dalle maggiorazioni di mora maturate sino a quel momento (L. 5.480.598). La decisione stabilì che per ogni mese di ritardo nel pagamento, a decorrere dal 5 novembre

1958, sarebbero state dovute maggiorazioni pari all'1 % del prelievo.

La ditta Macchiorlati Dalmas propose ricorso contro la decisione l'8 aprile 1959. Nel corso del procedimento si svolsero trattative tra l'impresa e l'Alta Autorità che portarono, il 28 aprile 1960, a una rinuncia agli atti e alla conseguente cancellazione della causa dal ruolo. In seguito (secondo il conteggio dell'Alta Autorità del 26 aprile 1961, allegato I alla controreplica) la ditta Macchiorlati Dalmas pagò prelievi arretrati per una cifra complessiva di L. 20.645.897. Essa iniziò, poi, uno scambio di corrispondenza con l'Alta Autorità per il condono delle maggiorazioni di mora. Quest'ultima, con una lettera del 18 giugno 1962, rispose in senso parzialmente favorevole alla domanda di condono, in quanto ne diminuì l'ammontare da L. 9.334.514 a L. 7.000.000. In seguito a una nuova domanda rispose con lettera del 2 agosto 1962 che una completa remissione non poteva essere accordata. Infine l'Alta Autorità pose un termine alla sua debitrice perché presentasse un piano di pagamento. Decorso inutilmente questo termine, emanò la decisione del 14 novembre 1962, che costituisce l'oggetto principale di questa controversia.

Nel ricorso sono state formulate le seguenti conclusioni :

— sia dichiarata nulla la decisione del 14 novembre 1962;

in via subordinata :

— revocata la decisione impugnata, sia disposto il condono delle maggiorazioni;

in via ulteriormente subordinata :

— sia modificata la decisione impugnata, disponendo una adeguata riduzione delle maggiorazioni di mora.

Il ricorso è formulato in maniera tale che si dovrebbe esaminare sia la legittimità della decisione individuale del 13 febbraio 1959, oggetto del procedimento 22-59, sia quella delle decisioni generali sul prelievo, sulle quali detta decisione individuale si fonda.

Per quel che riguarda le decisioni generali, i motivi d'impugnazione dedotti denunciano la violazione dell'articolo 36, comma 1, 47 commi 1 e 2 del Trattato C.E.C.A.; per quanto concerne, invece, la decisione individuale impugnata, essi denunciano la mancanza di motivazione, la violazione dell'articolo 6 della decisione 3-52, uno sviamento di potere e l'importo eccessivo delle penalità di mora.

L'Alta Autorità conclude per il rigetto di tutte le domande perché irricevibili e in ogni caso perché infondate. Essa ritiene inammissibili le censure rivolte contro la decisione individuale del 13 febbraio 1959 e contro le decisioni generali di base; sostiene poi essere infondata la censura rivolta contro la decisione individuale del 14 novembre 1962 e contro le decisioni generali di base.

Valutazione giuridica

Diversamente da quanto hanno fatto le parti in causa nella fase scritta, tralascerò di determinare fino a che limite può estendersi la materia del contendere; in particolare non cercherò di esaminare la questione sino a qual punto, nell'attuale procedimento, si possa discutere di altre decisioni individuali e generali oltre a quella direttamente impugnata. Voglio piuttosto occuparmi subito dei motivi di ricorso che si riferiscono immediatamente a quest'ultima.

A — *MEZZI DI RICORSO CONTRO LA DECISIONE INDIVIDUALE DEL 14 NOVEMBRE 1962*

I. In primo luogo la ricorrente fa valere che l'ingiunzione di pagamento delle maggiorazioni di mora è illegittima, perché il loro condono le sarebbe stato promesso in maniera vincolante nei colloqui con l'Alta Autorità avvenuti il 21 aprile 1960. Essa invoca, dunque, una decisione di condono che avrebbe annullato il suo debito.

L'Alta Autorità contesta di aver fatto una simile promessa. Accordi scritti, come ad esempio un verbale dell'incontro del

21 aprile 1960, non esistono. Dobbiamo perciò cercare di giungere per altra via a una chiarificazione di questo punto controverso.

Significativa è anzitutto la corrispondenza intercorsa tra le due parti dopo il loro incontro (lettera della ricorrente all'Alta Autorità del 30 aprile 1960; risposta dell'Alta Autorità del 6 maggio 1960; lettere della ricorrente all'Alta Autorità dell'11 maggio 1960, del 20 febbraio 1962 e del 4 luglio 1962). Se ne deve dedurre che, nel colloquio dell'aprile 1960, si trattò evidentemente del condono delle maggiorazioni maturate fino al novembre 1958, del l'ammontare di circa L. 5.000.000). L'argomento che ora dobbiamo esaminare non potrebbe dunque, in nessun caso, portare all'annullamento dell'intera decisione impugnata.

Del resto, a prescindere da due lettere della ricorrente (del 30 aprile 1960 e del 4 luglio 1962), la corrispondenza in generale suscita piuttosto l'impressione che l'Alta Autorità non abbia fatto alcuna sicura promessa, ma tutt'al più abbia preso in considerazione la possibilità di un condono a titolo grazioso per il caso di puntuale pagamento dei debiti arretrati. In questo senso è indicativo il fatto che la ricorrente abbia chiesto la remissione delle maggiorazioni di mora e abbia motivato questa sua domanda con difficoltà di pagamento.

Quando la ricorrente obietta a questo proposito che la rinuncia al suo ricorso 22-59 è comprensibile soltanto se si dà per vera la sua affermazione che l'Alta Autorità aveva fornito l'assicurazione di condonare le maggiorazioni di mora, si deve replicare che il pagamento rateale accordato nell'incontro summenzionato, in luogo della possibile esecuzione forzata per l'intero ammontare delle somme arretrate, era un ragionevole beneficio ai fini di una transazione tra le parti. Inoltre, dalla lettera 11 maggio 1960 si ricava che la ricorrente si è decisa a rinunciare agli atti anche a causa di qualche difficoltà a provare l'esatta entità della propria produzione.

Comunque sia, appare decisiva la seguente argomentazione: dal momento che si tratta di un'impugnazione per pretesa illegittimità di una ingiunzione di pagamento dell'Alta Autorità,

eventuali promesse di condono del debito potrebbero avere rilevanza solo se si fosse trattato di promesse efficaci e vincolanti. Su mia domanda, siamo venuti a sapere, nella discussione orale, che al menzionato incontro hanno preso parte solo funzionari e non membri dell'Alta Autorità. Anche se allora non era stata ancora emanata la decisione 22-60, della quale abbiamo poco fa trattato, alla luce della giurisprudenza della Corte (cause 42 e 49-59) non ci poteva essere dubbio alcuno sul fatto che le dichiarazioni di funzionari subordinati non possono essere considerate atti vincolanti per l'Alta Autorità. Comunque vada giudicato il comportamento dei funzionari (ad esempio per la questione della « faute de service »), se ne può prescindere ai fini della definizione dell'attuale controversia, poiché tale condotta non poteva porre in essere un condono efficace del debito, o una promessa di condono, nel senso della decisione 29-55. Di conseguenza dobbiamo respingere il primo argomento della ricorrente, senza entrare in tutti i particolari controversi.

II. In secondo luogo, la ricorrente lamenta che nel calcolo delle maggiorazioni di mora (lettera 26 aprile 1961), l'Alta Autorità abbia arrotondato per eccesso alcune somme. In questo modo, essa afferma, si ottiene un'aliquota media di circa 1,1 %, che è superiore al massimo consentito dell'1 % (art. 6 della decisione 3-52).

L'Alta Autorità replica a questa censura che essa ha ridotto l'originaria somma delle maggiorazioni, con lettera del 18 giugno 1962, da L. 9.300.000 a L. 7.000.000, cosicché la lamentela della ricorrente è in ogni caso venuta a cadere.

In realtà, allo stato attuale, si tratta soltanto di vedere se le maggiorazioni di mora, nella somma di L. 7.000.000, siano state legittimamente applicate e pretese. La decisione del novembre 1962, rilevante a questo proposito, non presenta in nessun modo i vizi eventualmente inerenti alla lettera del 26 aprile 1961. Questo ci consente di respingere anche la seconda censura della ricorrente.

III. Infine, la ricorrente non trova nella decisione individuale impugnata un preciso e dettagliato conteggio di tutte le singole

partite per i diversi periodi di tempo, con l'indicazione del relativo ammontare dei prelievi maturati. Essa non trova neppure un'indicazione delle norme violate né una motivazione del rigetto della domanda di condono; ne deduce che la decisione è, in fatto e in diritto, insufficientemente motivata e deve quindi, almeno per questo motivo, essere annullata.

Se consideriamo la motivazione della decisione, ne ricaviamo senz'altro una prima impressione di eccessiva sommarietà. Infatti vi si afferma che le maggiorazioni di mora sono state inflitte a causa del ritardato pagamento dei contributi durante il periodo dal 1 gennaio 1953 al dicembre 1960. Si richiama l'articolo 6 della decisione 3-52; si ricorda che su domanda della ricorrente fu ridotto l'importo complessivo delle maggiorazioni, si accenna a una lettera dell'Alta Autorità del 18 giugno 1962 e ad un'altra del 2 agosto 1962, nonché a un incontro che ebbe luogo a Lussemburgo il 26 settembre 1962.

Nella decisione non figura affatto un « conteggio esatto e dettagliato della pretesa pecuniaria » quale era stato ritenuto necessario dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Meroni* (sentenze 9 e 10-56, *Raccolta della Giurisprudenza della Corte* vol. IV, p. 28). Sembra, quindi, che la decisione manchi realmente di una sufficiente motivazione, così com'era avvenuto per quella di cui si trattava nella causa Meroni.

Ma prima di poter confermare questa opinione, dobbiamo esaminare meglio la fattispecie. Essa si differenzia da quella della causa Meroni, in quanto la decisione esecutiva fu preceduta da una lettera dell'Alta Autorità indirizzata alla ricorrente, che forniva con tutta la chiarezza desiderabile una indicazione sulla composizione dell'importo del debito in relazione ai singoli periodi di tempo. Tale somma fu ridotta più tardi e figura invariata nel testo della decisione impugnata, mentre nella causa Meroni la somma indicata nella decisione non coincideva con quella che era stata precedentemente comunicata dalla Cassa di perequazione. Oltre a ciò, nella motivazione della decisione oggetto dell'attuale controversia, si fa riferimento indiretto (attraverso la lettera del 18 giu-

gno 1962) al conteggio dettagliato contenuto nella lettera 26 aprile 1961.

Dobbiamo perciò chiederci, in particolare, se una decisione possa essere motivata in maniera sufficiente mediante richiamo a lettere precedentemente inviate alla ricorrente.

Io sono molto incerto ad ammettere questo come regola generale perché ho sempre ritenuto che la motivazione di una decisione debba rispettare requisiti assai precisi. Ritengo però che in un caso come questo si possa ammettere un certo svincolamento dai requisiti formali, perché si tratta di una decisione evidentemente individuale, che riguarda la sola ricorrente, per cui quest'ultima non aveva difficoltà a farsi un quadro completo e chiaro dei motivi e degli scopi della decisione, ricorrendo ad altri atti dell'Alta Autorità. Pertanto, il fatto che l'Alta Autorità abbia tralasciato di riprodurre testualmente nella motivazione della decisione i documenti cui faceva riferimento, non dovrebbe in alcun modo far ritenere violate le norme essenziali. Tale violazione io non la ravviso, del resto, neppure in altri punti indicati. Dall'insieme delle decisioni generali di base, ricordate nell'introduzione della decisione, si possono ricavare le norme giuridiche che si assume siano state violate dalla ricorrente. Per quanto riguarda le domande di remissione, la sorte della prima può essere chiaramente compresa attraverso il riferimento alle lettere del 18 giugno 1962. E le successive domande di remissione non contengono nuovi argomenti sui quali l'Alta Autorità avrebbe dovuto pronunciarsi.

Pertanto la censura riguardante il difetto di motivazione dev'essere completamente respinta.

B — *CENSURE RIVOLTE CONTRO ALTRE DECISIONI*

La ricorrente ha inoltre cercato di dar fondamento al proprio ricorso attaccando le decisioni individuali del 13 febbraio 1959 e le decisioni generali sul prelievo.

Questo mezzo è senza dubbio ammissibile, in quanto le decisioni generali costituiscono la base giuridica della decisione indi-

viduale impugnata. In questo senso, a partire dalla sentenza *Meroni*, la giurisprudenza della Corte appare costante.

I. Ma nell'attuale causa si prospettano problemi sui limiti dell'eccezione di illegittimità, per i quali non c'è finora una soluzione giurisprudenziale. Tali problemi nascono dal tentativo di includere nella controversia la decisione oggetto della causa 22-59, come pure decisioni generali sul prelievo, che, se pure hanno avuto rilievo per la decisione individuale ora impugnata, non ne costituiscono però la base giuridica, secondo i dettami della sentenza Meroni. Di questo debbo appunto ora occuparmi.

Per giustificare il proprio atteggiamento la ricorrente si richiama all'articolo 36, comma 3 del Trattato in base al quale è possibile motivare un ricorso avverso le sanzioni pecuniarie e le penalità di mora applicate a norma del Trattato stesso, deducendo che la decisione o la raccomandazione, la cui inosservanza è causa della sanzione, era affetta da vizi.

Alla luce di questa norma si pongono tre problemi di interpretazione:

— Se le maggiorazioni di mora siano sanzioni pecuniarie;

— Se l'articolo 36 si riferisca a precedenti decisioni individuali o soltanto a decisioni generali;

— In quale rapporto debba trovarsi la decisione sanzionatoria rispetto a quella precedente decisione i cui vizi sono denunciati nel ricorso avverso la prima.

Prima questione: Come si debba intendere il concetto di sanzione pecuniaria alla luce del sistema del Trattato.

Secondo il tenore letterale del Trattato una sanzione sussiste quando effetti sfavorevoli costituiscono la conseguenza giuridica del mancato adempimento di un obbligo; c'è sanzione pecuniaria quando il pregiudizio è dato dall'obbligo di versare una somma di denaro. Non si potrebbe invece parlare di sanzione allorché un'impresa, che è in mora coi pagamenti, è obbligata a restituire i

vantaggi derivanti dall'illegittima ritenzione delle somme dovute (interessi moratori).

È del tutto evidente che le maggiorazioni di mora del Trattato non sono calcolate con quest'ultimo criterio. In base all'articolo 50, comma 3 del Trattato esse possono arrivare fino al 5 %, per trimestre, cioè al 20 % annuo. Anche se limitate all'1 % mensile (12 % annuo), come nella decisione 3-52, costituiscono pur sempre una cifra maggiore degli interessi che normalmente si possono ricavare da un capitale, e rappresentano per il creditore una somma molto superiore al pregiudizio che normalmente egli patisce da un ritardato pagamento. L'ammontare delle maggiorazioni di mora è pertanto un indice di per sé sufficiente per affermare la loro natura sanzionatoria. Ma si possono aggiungere altre considerazioni.

Nel trattato è indicato solo il limite massimo delle maggiorazioni di mora. Da ciò si può dedurre l'esistenza di un potere discrezionale nell'applicazione al caso di specie, nonché il dovere di infliggerle tenendo conto delle particolari circostanze di esso (gravità dell'illecito). In base al testo del Trattato, articolo 50, comma 3, è inoltre possibile comminare maggiorazioni di mora non soltanto nei confronti di imprese che non abbiano pagato somme di denaro, ma anche in generale contro imprese che non abbiano eseguito decisioni adottate in base a quest'articolo. Entrambi i fatti avvicinano le maggiorazioni alle ammende e alle penalità di mora piuttosto che ai puri interessi moratori.

Anche la terminologia generale del Trattato giustifica l'opinione che le maggiorazioni di mora dell'articolo 50 siano sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 36. Il concetto di sanzione pecuniaria non viene in rilievo soltanto nell'articolo 36, ma anche nell'articolo 52 che tratta del trasferimento di fondi provenienti dai prelievi, dalle sanzioni pecuniarie e dalle penalità di mora, come pure nell'articolo 91 del Trattato, che dà diritto all'Alta Autorità di sospendere il pagamento di quanto dovuto ad un'impresa allorché questa non effettui i versamenti cui è tenuta in esito ad una sanzione pecuniaria inflittale dall'Alta Autorità, oppure a titolo di penalità di mora applicata dall'Alta Autorità stessa. Per entrambi i casi non si può sostenere che non rientrino nella

previsione le maggiorazioni di mora dell'articolo 50. Resta, quindi, unicamente la possibilità di qualificarle o come sanzioni o come penalità di mora. Inoltre, nel quadro di questa indagine terminologica, si deve notare che il Trattato, oltre alle ammende e alle maggiorazioni di mora, non prevede prestazioni pecuniarie cui si possa attribuire il carattere di sanzioni pecuniarie. Ora, se in alcune norme del Trattato si parla espressamente solo di ammende (artt. 47, 54, 64, 65, § 5, 66, § 6, 68 § 6), l'uso del più ampio concetto di sanzione pecuniaria, fatto dall'articolo 36, non può significare altro se non che vi sono comprese anche le maggiorazioni di mora di cui all'articolo 50.

Infine, per convalidare questa opinione, ci si può richiamare al diritto nazionale, in particolare a quello fiscale, che conosce pure esso la nozione di maggiorazioni di mora (vedi per esempio la tedesca Steuersäumnisgesetz del 13 luglio 1961 BGB I, p. 891). Soprattutto in considerazione dell'importo delle maggiorazioni di mora, vi si sostiene in generale la tesi che, per quanto concerne la qualificazione giuridica, le maggiorazioni non vanno considerate come interessi, bensì hanno funzione di mezzi coercitivi (v. « Kommentar zur Reichsabgabenordnung » di Becker-Riewald-Koch, 9° edizione 1963, vol. I, p. 821 e segg.).

Non ho quindi alcun dubbio circa l'applicabilità dell'articolo 36 alle maggiorazioni di mora, di cui all'articolo 50, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Seconda questione : Se l'articolo 36 limiti l'eccezione di illegittimità alle precedenti decisioni generali o consenta anche, come pensa la ricorrente, che siano fatti valere vizi di precedenti decisioni individuali non direttamente impugnate.

La ricorrente ha senza dubbio dalla sua un argomento molto forte che le viene dalla lettera del Trattato. Mentre certe norme parlano espressamente di decisioni generali (art. 33, comma 2; art. 50, comma 2; art. 58, comma 2), oppure di decisioni individuali (art. 15, art. 33, comma 2), volendo riferirsi solo comma 2; alle une o alle altre, e mentre il Trattato in alcune disposizioni distingue espressamente tra « richieste speciali » cioè atti individuali,

e regolamenti, cioè disposizioni di carattere generale (art. 65, § 3, e 66, § 4), l'articolo 36, comma 3 parla invece semplicemente di decisioni. Non è vero nemmeno, e su questo punto la ricorrente ha egualmente richiamato la nostra attenzione, che di norma l'applicazione di sanzioni sia prevista per l'inosservanza di decisioni generali, e che dunque l'articolo 36, comma 3 debba essere interpretato secondo questo principio. Uno sguardo alle norme del Trattato mostra che molte volte le sanzioni pecuniarie sono inflitte per la mancata osservanza di decisioni individuali (ad esempio negli artt. 47, 54 e 64 in relazione agli artt. 60 e 63, 66 § 6 in relazione al § 4 e 68 § 6). In conclusione si deve ammettere che l'opinione della ricorrente sulla portata dell'articolo 36 ha un certo fondamento di principio.

Altro problema, e certamente non ingiustificato, è il chiedersi in che limiti l'esegesi testuale sia suscettibile di rettifica in relazione al sistema della tutela giurisdizionale previsto dal Trattato, dal momento che l'articolo 33 fissa dei termini per la presentazione del ricorso, decorsi inutilmente i quali, nell'interesse della certezza del diritto, le decisioni dell'Alta Autorità non possono più, in linea di massima, essere sottoposte all'esame giurisdizionale. Di tale questione non ci dobbiamo però ulteriormente occupare nel corso di questo processo, poiché, come tosto dirò, la sua soluzione è palesemente irrilevante.

La terza questione offre in effetti lo spunto per esaminare più particolarmente il rapporto intercorrente tra la decisione direttamente impugnata e quella del febbraio 1959.

Rifacciamoci ancora una volta allo svolgimento dei fatti.

La decisione del febbraio 1959 constatò che la ricorrente non aveva versato alcun prelievo per il periodo dal 1° gennaio 1953 al 31 ottobre 1958. Per il periodo 1° gennaio 1953-31 marzo 1958 il suo debito fu calcolato in base ai dati sulla produzione forniti dall'impresa e per il periodo aprile-ottobre 1958 in base a stima dei servizi comunitari. Ne risultò che il 5 novembre 1958 dovevano essere pagate L. 16.060.945 a titolo di prelievo e L. 5.480.598 a titolo di maggiorazioni di mora. Contemporaneamente fu stabilito

che, in caso di mancato pagamento degli arretrati, sarebbero maturate mensilmente, a decorrere dal 5 novembre 1958, maggiorazioni di mora in ragione dell'1 % dell'ammontare del prelievo (L. 160.609).

Poiché la ricorrente anche dopo questa decisione non effettuò alcun pagamento, né a titolo di prelievo né a titolo di maggiorazioni di mora, il suo debito si accrebbe ulteriormente. A partire, dal maggio 1960, essa versò l'importo dei prelievi arretrati, cosicché a partire dal febbraio 1961 non era più, evidentemente, dovuto alcun prelievo per i periodi precedenti. Di contro, restavano insolute le maggiorazioni di mora e precisamente quelle relative alla somma del prelievo indicata nella decisione del febbraio 1959 e quelle relative ai prelievi maturati a partire dal novembre 1958. In una lettera del 26 aprile 1961 l'Alta Autorità indicò l'ammontare di queste maggiorazioni nella cifra di L. 9.334.514. Di tale somma, su domanda della ricorrente del 18 giugno 1962, essa condonò L. 2.334.514. Il residuo di L. 7.000.000 formò infine oggetto di un'ingiunzione di pagamento contenuta nella decisione impugnata del novembre 1962.

Il procedimento amministrativo ci mostra dunque che la decisione del novembre 1962, rettamente interpretata, consta di tre elementi :

— Essa comprende maggiorazioni di mora già oggetto della decisione del febbraio 1959, in quanto esse si riferiscono al mancato pagamento del prelievo maturato fino al novembre 1958;

— comprende inoltre maggiorazioni di mora relative al prelievo maturato a partire dal novembre 1958;

— conferma il parziale condono delle maggiorazioni di mora, già accordato con la lettera del 18 giugno 1962.

Per quanto riguarda il primo punto, la decisione del novembre 1962 non costituisce una decisione esecutiva rispetto a quella del febbraio 1959, né una decisione sanzionatoria per il mancato adempimento dell'obbligo da questa posto in essere, ma una rinnovazione della stessa con una limitata modifica dovuta alla rimessione parziale concessa.

In relazione al secondo punto, risulta che l'obbligo di pagamento del prelievo, la cui inosservanza diede luogo alle maggiorazioni di mora, non è ancora stato oggetto di una decisione individuale, e quindi neppure di quella del febbraio 1959, ma è un'immediata conseguenza delle decisioni generali sul prelievo.

Ne consegue che realmente il contenuto della decisione del novembre 1962 rispetto a quella del febbraio 1959 non si trova ancora nel rapporto richiesto dall'articolo 36 del Trattato perché si dia luogo al diritto di impugnazione. Ciò impedisce di sottoporre all'esame giurisdizionale in virtù dell'articolo 36 la decisione del febbraio 1959 e le decisioni generali che ne sono alla base.

II. L'articolo 36 e l'eccezione di illegittimità permetterebbero invece di prendere in esame quelle decisioni generali che abbiano costituito l'immediato fondamento giuridico della decisione individuale impugnata, o la cui inosservanza abbia dato luogo alle maggiorazioni di mora, sempre qualora non vi ostino altri impedimenti processuali.

Vediamo quali obiezioni possono venire in considerazione.

1. Per quanto riguarda le maggiorazioni in questione, maturate sino all'ottobre 1958, non si può dimenticare che hanno già formato oggetto della decisione del febbraio 1959. A questo proposito si deve applicare, a mio parere, la teoria dell'atto confermativo. Se in base a essa si deve escludere l'impugnazione immediata di un atto amministrativo che abbia formato oggetto di una precedente decisione avente lo stesso contenuto, dev'essere egualmente esclusa l'impugnazione delle decisioni generali che costituiscono la base giuridica dell'atto confermativo. L'impugnazione è ammissibile solo in quanto si possano ravvisare nella riproduzione dell'atto nuovi elementi di fatto e di diritto. Nel nostro caso ciò significa che, avendo la decisione del novembre 1962 riprodotto il conteggio della decisione del febbraio 1959, l'atto di remissione è l'unico rilevante e assoggettabile al controllo giurisdizionale, per quanto riguarda tale somma. Viceversa tutti gli argomenti dedotti in relazione al conteggio del debito per il prelievo, che ha determinato le maggio-

razioni di mora, devono essere lasciati da parte poiché sarebbe stato possibile invocarli nel processo 22-59.

2. Questo principio non è applicabile alle maggiorazioni di mora maturate dopo il novembre 1958. Di esse si tratta, per la prima volta, nella decisione impugnata. Tuttavia si deve pensare, in una certa misura, a una limitazione dell'ammissibilità delle deduzioni che si riferiscono al conteggio del prelievo.

a) Da un lato, dobbiamo considerare la forma nella quale furono sollevate le censure. In realtà la questione se le decisioni generali sul prelievo urtino contro l'articolo 50, paragrafo 1 del Trattato è affrontata in un'unica frase dell'atto introduttivo. Si dice : « Pertanto l'Alta Autorità non è legittimata a fissare prelievi in una cifra così alta da sopperire a spese non previste nell'articolo 50, e tale da rendere possibile la creazione e il mantenimento di fondi di garanzia o di riserve speciali ». Anche se, in base alle norme dello Statuto e del Regolamento di procedura della Corte, è richiesta soltanto una sommaria indicazione, nell'atto introduttivo, dei motivi del ricorso, questa generica motivazione, priva di ogni specificazione, non corrisponde ai requisiti imposti.

b) Più significativa è però la seguente considerazione :

Il debito del prelievo, relativo al periodo dal novembre 1958 alla cessazione dello stato di mora (dicembre 1960), viene calcolato in base alle decisioni sul prelievo, le cui particolarità essenziali (aliquota del prelievo, procedura di fissazione della stessa), sono rimaste invariate dopo la decisione 13-57 del 17 aprile 1957.

L'Alta Autorità ha indicato, per la prima volta, i prelievi arretrati dovuti dalla ricorrente nella lettera del 17 marzo 1958. Dopo tale data, la ricorrente ha avuto numerosi scambi di lettere e incontri con l'Alta Autorità, in cui mai criticò l'aliquota del prelievo o la procedura che aveva portato alla sua fissazione. Le sue sole critiche si riferivano chiaramente alla determinazione del valore rilevante della sua produzione. Nemmeno nella causa 22-59, che pur aveva per oggetto una decisione individuale sul prelievo, sono stati avanzati argomenti relativi all'aliquota. Infine,

a partire dal maggio 1960 e fino ad oggi, la ricorrente ha versato il prelievo generale per tutti i relativi periodi di imposizione, senza mai impugnare direttamente la legittimità dell'aliquota o la procedura della sua fissazione. In considerazione di questi fatti si può a buon diritto prospettare il quesito se il comportamento sulla questione del prelievo, comportamento che si riferisce a parecchi anni ed è contrassegnato da profonde discussioni con l'Alta Autorità in sede amministrativa e giurisdizionale, non abbia privato la ricorrente del diritto di sollevare, indirettamente, eccezioni sul prelievo impugnando una decisione sanzionatoria.

Ritengo che la risposta debba essere affermativa. Seguendo tale opinione non si limita ingiustamente la tutela giurisdizionale delle imprese comunitarie, ma si ha a cuore soltanto una relativa certezza del diritto, senza la quale nessuna amministrazione potrebbe adeguatamente adempiere ai propri compiti. Pertanto, risultano inammissibili, perché preclusi, tutti gli argomenti che si riferiscono all'entità dell'aliquota, cioè alla utilizzazione del prelievo per determinati scopi (fondi di garanzia e riserve speciali) e inoltre tutti quelli relativi alla procedura della sua fissazione (consultazione del Consiglio dei Ministri).

III. Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, per quanto riguarda le decisioni generali sul prelievo, appaiono ammissibili soltanto le censure riguardanti il fondamento giuridico delle maggiorazioni di mora, cioè l'articolo 6 della decisione 3-52, e la decisione 29-55. Su di essa porto ora la mia attenzione.

Con questi mezzi la ricorrente deduce che vi è violazione dell'articolo 36, comma 1 perché nella decisione 3-52 le maggiorazioni di mora sono stabilite in maniera schematica, e perché verrebbero applicate in caso di mancato pagamento del prelievo, a partire da una certa data. L'articolo 6 della decisione 3-52 non terrebbe quindi conto del diritto delle imprese di presentare osservazioni motivate prima dell'adozione di sanzioni pecuniarie a loro carico.

In effetti l'articolo 36, comma 1 stabilisce che prima dell'applicazione di sanzioni pecuniarie o di penalità di mora, previste dal

Trattato, tra le quali, come abbiamo visto, vanno annoverate le maggiorazioni di cui all'articolo 50, l'Alta Autorità deve permettere agli interessati di presentare le loro osservazioni. Di tale diritto l'articolo 6 della decisione 3-52 non sembra tener conto quando statuisce che in caso di mancato pagamento del prelievo, a partire dal quinto giorno del mese successivo a quello della sua scadenza, può essere applicata una maggiorazione pari all'1 % della somma dovuta. Anche il fatto che nella decisione 29-55 fu precisato che l'Alta Autorità poteva, su domanda, condonare in tutto o in parte le maggiorazioni di mora, non elimina, a quanto pare, la contraddizione esistente tra la decisione 3-52 e l'articolo 36 del Trattato. Una domanda di remissione avanzata dopo la maturazione delle maggiorazioni di mora non è equivalente a un parere chiesto prima della loro applicazione.

Il vizio eventualmente inerente alla decisione 3-52 avrebbe rilievo, per la soluzione del nostro caso, solo se esso avesse avuto ripercussione nella decisione individuale, cioè se anche la procedura che portò alla decisione individuale impugnata fosse stata in contrasto con l'articolo 36 del Trattato.

Ma è chiaro che le cose non stanno in questi termini. Prima dell'emanazione della decisione, infatti, l'Alta Autorità ha specificato con lettera del 26 aprile 1961 l'ammontare delle maggiorazioni di mora e ha indicato in dettaglio le componenti del calcolo. Detta lettera invero non conteneva un invito a presentare delle osservazioni, ma mirava però anche a questo. Successivamente, in data 22 febbraio 1962, pervenne all'Alta Autorità una lettera della ricorrente con la quale questa chiedeva la riduzione delle maggiorazioni di mora, o il loro condono. L'Alta Autorità, con lettera del 18 giugno 1962, consentì parzialmente alla richiesta. Infine, un'ulteriore domanda di remissione fu presentata dalla ricorrente con lettera 4 luglio 1962.

Lo svolgimento del procedimento amministrativo ci mostra dunque che la ricorrente non fu messa improvvisamente di fronte alla decisione impugnata. Essa anzi ebbe sufficienti occasioni di esprimere all'Alta Autorità il proprio parere sulla legittimità delle maggiorazioni di mora.

È quindi irrilevante, nell'attuale causa, la questione del valore, sul piano processuale, della decisione 3-52. Il suo esame dev'essere escluso perché non si può riconoscere un interesse dei privati a un esame giurisdizionale in astratto delle decisioni generali.

C — *CONCLUSIONI SUBORDINATE VOLTE A OTTENERE UNA RIDUZIONE DELLE MAGGIORAZIONI DI MORA*

In base a quanto si è sin qui argomentato, le conclusioni principali della ricorrente non possono essere accolte. Restano ormai solo da esaminare le conclusioni subordinate volte a ottenere una riduzione delle maggiorazioni di mora. Esse sono indubbiamente ammissibili se, come ho cercato di dimostrare, si classificano quest'ultime tra le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 36.

Tra le deduzioni della ricorrente su questo punto assume particolare rilievo il richiamo da essa fatto alla sproporzione tra la cifra delle maggiorazioni di mora e l'ammontare del capitale. Balza agli occhi l'elevatezza delle prime, che rappresentano circa un terzo del totale dei prelievi complessivamente versati. Secondo la ricorrente, l'elevato ammontare delle maggiorazioni si spiega con il fatto che l'amministrazione di detta azienda familiare non ebbe evidentemente conoscenza della creazione della C.E.C.A. e non tenne pertanto edeguato conto, nella sua organizzazione amministrativa e finanziaria, degli obblighi che le derivavano dal Trattato. Solo da poco, e cioè dopo la morte del capo-famiglia, la direzione dell'impresa è mutata. Nell'impresa ricorrente esistevano dunque delle situazioni assai particolari, per cui appare legittimo porsi la domanda se le circostanze, attraverso le quali si è sviluppato il continuato illecito comportamento della ricorrente, non giustifichino un atteggiamento benevolo nel calcolo delle maggiorazioni di mora. Per quanto riguarda il comportamento dell'Alta Autorità e da chiedersi se l'aver lasciato persistere per anni una situazione come quella sopra descritta non comporti una certa responsabilità da parte sua. Gli uffici dell'Alta Autorità avrebbero ben potuto prendere già prima dei provvedimenti efficaci contro l'impresa, sia avvertendola, sia attraverso trattative scritte o orali,

sia con decisioni adeguate alle circostanze. Nel diritto nazionale e fiscale, l'istituto della prescrizione toglie al fisco il diritto di imporre o percepire tasse dopo essere rimasto inattivo per un certo periodo di tempo, determinato per legge.

Tenuto conto di questi elementi di fatto, propongo quindi che la Corte riduca la somma totale delle maggiorazioni di mora, anche se non mi sembra necessario indicare una cifra precisa.

D — *RIASSUNTO E CONCLUSIONI*

Riassumendo i risultati della mia indagine, concludo che la domanda principale della ricorrente, volta ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata, sia respinta perché infondata, mentre, per quanto riguarda le maggiorazioni di mora, concludo per una loro riduzione a norma dell'articolo 36 del Trattato. Per le spese si impone una conclusione conforme, cioè che del loro complessivo ammontare la ricorrente sopporti una parte maggiore di quella dell'Alta Autorità.