Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

4 giugno 1962

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

La Società Hoogovens vi ha presentato un ricorso d'annullamento, a norma dell'articolo 33 del Trattato C.E.C.A., diretto contro la decisione dell'Alta Autorità in data 14 giugno 1961 con la quale le è stato revocato con effetto retroattivo l'esonero dai contributi di perequazione per il rottame proveniente dalla società Breedband.

Questo ricorso fa seguito alla vostra seconda sentenza S.N.U.PA.T. 49-59 del 22 marzo 1961, che ha annullato la decisione implicita con la quale l'Alta Autorità :

« ha rifiutato di revocare con effetto retroattivo le esenzioni concesse alle intervenienti »,

cioè alla Hoogovens ed alla Breda Siderurgica, e

« di stabilire, come conseguenza della revoca, l'ammontare dei contributi dovuti dalla ricorrente ».

A norma dell'articolo 34, voi avete indi rinviato la pratica all'Alta Autorità

« tenuta ad adottare i provvedimenti resi necessari dalla decisione d'annullamento »,

come dice testualmente questo articolo.

Quali erano questi provvedimenti? In particolare, la sentenza imponeva forse all'Alta Autorità l'obbligo di revocare le esenzioni concesse *con effetto retroattivo* (*ex tunc*) oppure soltanto per l'avvenire (*ex nunc*), ovvero le attribuiva poteri discrezionali in proposito? Come sapete, la Corte si è pronunziata in quest'ultimo senso, in nome della ponderazione degli interessi contrapposti, vale a dire della necessità di porre a raffronto le opposte esigenze relative, l'una al principio della legittimità, l'altra al principio della certezza giuridica. La Corte è stata indotta a pronunziarsi anticipatamente

su tale questione, onde rispondere alla tesi delle intervenienti secondo la quale l'eventuale annullamento non poteva avere effetto che *ex nunc*, e di conseguenza il rifiuto dell'Alta Autorità di revocare le esenzioni era in ogni caso giustificato, posto che il sistema di perequazione aveva cessato di esistere e che l'annullamento sarebbe stato quindi privo di oggetto. La sentenza ha affermato che l'annullamento *ex tunc* non poteva essere escluso, anche se non era da considerarsi inevitabile : la decisione sarebbe spettata all'Alta Autorità, in forza dei poteri ad essa attribuiti dall'articolo 34.

Da quanto detto fin qui, mi pare emergano e debbano considerarsi acquisiti tre punti :

1° La semplice circostanza che la Corte abbia annullato la decisione impugnata « con la quale l'Alta Autorità ha rifiutato di revocare con effetto retroattivo » le esenzioni concesse, non implica automaticamente l'obbligo giuridico di dare alla revoca effetto retroattivo. Il provvedimento è stato infatti annullato perchè il rifiuto si basava sulla *legittimità* delle esenzioni; l'annullamento è stato quindi pronunciato a causa dell'illegittimità della *motivazione* del provvedimento, avendo la Corte ritenuto, in contrasto con l'opinione dell'Alta Autorità, che le esenzioni fossero illegittime. L'illegittimità delle esenzioni è perciò soltanto uno degli elementi di cui si deve tener conto nel decidere, confrontando i contrapposti interessi, se la revoca debba avere effetto *ex nunc* ovvero *ex tunc*, ma non è il solo.

2° L'argomento tratto dalla circostanza che in una delle alternative, cioè in caso di revoca *ex nunc*, la sentenza del 22 marzo 1961 non avrebbe praticamente alcun effetto (a causa della già avvenuta abolizione del sistema di perequazione), non è di per sé atto a far respingere a priori detta alternativa : non è raro il caso che un annullamento, al quale tuttavia il ricorrente aveva giuridicamente interesse (in caso contrario il ricorso non sarebbe stato ricevibile), si riveli in ultima analisi privo di effetti concreti.

3° L'esiguità delle ripercussioni che la revoca *ex tunc* potrebbe avere sull'ammontare dei contributi di ciascuna impresa della

Comunità, individualmente considerata, può costituire un elemento di valutazione nel ponderare degli interessi contrapposti (ne parlerò poi), ma non può essere equiparata ad una mancanza di interesse atta a far escludere *a priori* qualsiasi possibilità di revoca con effetto retroattivo. Nel dichiarare ricevibile il secondo ricorso S.N.U.P.A.T., la Corte non si è infatti basata unicamente sulla diminuzione della capacità concorrenziale, ma ha pure affermato che:

> « detta decisione individuale *riguarda* la ricorrente, dato che in seguito all'esenzione di cui sopra essa è tenuta a versare un contributo più elevato... » (*Racc.*, VII, p. 143);

ora, come ho avuto più volte occasione di rilevare, e come la Corte ha sempre implicitamente ammesso (talvolta anche espressamente), l'espressione « che le riguardano » di cui all'articolo 33 implica in realtà la nozione di interesse inerente alla natura del ricorso d'annullamento. Oltracciò, la sentenza (VII, pag. 154) dichiara espressamente che :

> L'eventuale revoca delle esenzioni in contesto implicherebbe l'obbligo della convenuta di fissare la nuova aliquota di base della perequazione, di sostituire alle decisioni con le quali la ricorrente è stata tassata, nuove decisioni fondate su un calcolo esatto e debitamente motivate ed infine di comunicare dette decisioni alla ricorrente.

I

Signori, prima di entrare nel vivo della controversia, cioè prima di esaminare la legittimità della decisione impugnata, mi sembra opportuno richiamare con la maggior precisione possibile i precedenti di questa decisione e sottoporre ad analisi i principi giuridici che la Corte, espressamente o tacitamente, ha posto a fondamento delle sue pronuncie. Un esame siffatto mi sembra necessario, non solo onde meglio comprendere in cosa consista la ponderazione degli interessi che l'Alta Autorità è stata nella specie invitata ad effettuare, ma anche al fine di delineare sommariamente le direttive seguite dalla vostra giurisprudenza in materia.

Confesso infatti di essere stato colpito — e senza dubbio lo siete stati anche voi — dal monito contenuto in una delle arringhe,

monito secondo il quale il diritto comunitario costituirebbe un regresso, rispetto agli ordinamenti interni, per quanto riguarda la tutela giurisdizionale delle imprese le quali, nella nuova situazione giuridica loro fatta, non godrebbero delle stesse garanzie loro offerte prima dei trasferimenti di poteri (per non dire il cambiamento di sovranità) di cui sono state oggetto. Orbene, signori, la dottrina ammette in genere volentieri che la tutela giurisdizionale delle imprese nel Trattato C.E.C.A. è garantita in modo soddisfacente, nella maggior parte dei casi almeno altrettanto soddisfacente che nei singoli ordinamenti interni e che la Corte ha largamente contribuito a questo stato di cose. Vorrei dimostrare che, ad onta di certe apparenze contrarie, la situazione è identica nella materia di cui ci stiamo occupando, cioè per quanto riguarda la tutela dei diritti acquisiti in forza di un atto amministrativo illegittimo.

Veniamo ora ai fatti.

Il 30 ottobre 1957, l'U.C.C.R. si rivolgeva all'Alta Autorità, a norma dell'articolo 15, 2º comma, della decisione 2-57, chiedendole « l'interpretazione obiettiva delle decisioni di base per quanto riguarda la nozione di risorse proprie », questione sulla quale non era stato possibile raggiungere l'unanimità in seno all'Ufficio. In due casi particolari, quelli della Hoogovens e della Breda Siderurgica, l'unanimità era stata raggiunta nel senso dell'esenzione del rottame che circolava in ciascuno di questi complessi industriali; il rappresentante dell'Alta Autorità presso l'Ufficio aveva tuttavia avanzato riserve a questo proposito, il che obbligava l'Ufficio a sottoporre anche questo punto al giudizio dell'Alta Autorità.

Il 18 dicembre 1957 l'Alta Autorità rispondeva all'Ufficio con una lettera pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 1º febbraio 1958. In questa l'Alta Autorità dichiarava che il criterio della ragione sociale andava tenuto fermo, il che faceva escludere qualsiasi eccezione per quello che è stato in seguito chiamato il « rottame di gruppo », ed in secondo luogo

> « per quanto riguarda le due deroghe sopramenzionate (*cioè quelle relative alla Hoogovens ed alla Breda Siderurgica*) *scioglieva* le riserve formulate dal suo rappresentante permanente, in vista del carattere eccezionale della situazione di cui trattasi ».

Il 17 aprile 1958, l'Alta Autorità inviava una nuova lettera all'Ufficio, lettera pubblicata il 13 maggio 1958, nella quale indicava i *motivi* per i quali essa aveva ammesso le due deroghe, motivi attinenti esclusivamente al criterio dell'integrazione locale in uno stesso complesso industriale.

La lettera del 18 dicembre 1957 aveva natura di decisione impugnabile?

Con le sentenze del 17 luglio 1959, *Phoenix-Rheinrohr ecc.*, la Corte, contrariamente alle mie conclusioni, negava tale natura e per tale motivo dichiarava i ricorsi irricevibili : la lettera non era che un provvedimento interno; la motivazione della sentenza termina con le parole :

> va perciò affermato che la lettera del 18 dicembre 1957 non è una decisione ai sensi del Trattato.

Il carattere generale di questa affermazione poteva far credere (e confesso di averlo creduto io stesso) che essa si riferisse a tutte le questioni trattate nella lettera, cioè tanto al problema dell'esonero in vista della « integrazione locale » che aveva provocato lo scioglimento delle riserve avanzate dall'Alta Autorità nei confronti della Hoogovens e della Breda, quanto a quello del rottame di gruppo. Per questo motivo, dovendo concludere nella seconda causa SNUPAT (ricorso 49-59), che verteva sulla legittimità delle deroghe concesse alla Hoogovens ed alla Breda, mi ero posto su un altro terreno, cioè quello di una contestazione relativa all'ammontare dei contributi dovuti dalla SNUPAT, contributi sui quali incideva inevitabilmente l'esenzione concessa alle due società di cui trattasi. Su questo terreno non si poteva parlare di « diritti quesiti » derivanti da un « atto amministrativo che ha attribuito dei diritti », nè del « termine ragionevole » entro il quale un atto di tale natura, ove sia illegittimo, può essere revocato : ero infatti persuaso che, in ipotesi, un atto del genere non esistesse. Per questa ragione, orientando le mie ricerche nel campo fiscale, avevo parlato per analogia di un termine del genere di quello entro il quale l'amministrazione fiscale può abitualmente effettuare delle rettifiche d'imposta, vale a dire un termine di prescrizione il cui ordine di grandezza è di qualche anno.

Invece, con la sentenza del 22 marzo 1961 la Corte ha ammesso che avesse natura di decisione la parte della lettera del 18 dicembre 1957 nella quale l'Alta Autorità aveva

> « sciolto le riserve precedentemente formulate dal suo rappresentante in merito alle esenzioni in contestazione; le esenzioni concesse alle intervenienti » voi avete aggiunto « costituiscono perciò delle decisioni ».

Queste decisioni non sono state tuttavia impugnate dalla SNUPAT, nè da alcun altra impresa, entro il termine prescritto, termine che, trattandosi di terzi ai quali le decisioni non andavano notificate, decorreva dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle lettere 18 dicembre 1957 e 17 aprile 1958 con le quali venivano portate a conoscenza del pubblico le esenzioni concesse alla Hoogovens ed alla Breda. Le decisioni non sono state nemmeno revocate entro un « termine ragionevole » ai sensi della sentenza *Algera*, posto che sono trascorsi quasi tre anni e mezzo fra la decisione con la quale è stato concesso l'esonero (18 dicembre 1957) e quella che l'ha revocato (14 giugno 1961).

Se ne deve forse concludere che voi avete abbandonato la teoria esposta nella sentenza *Algera*? Sono persuaso di no. Questa teoria non riguarda in realtà che gli atti amministrativi i quali *hanno creato* dei diritti soggettivi. Esiste infatti una distinzione fondamentale fra atti che *hanno creato* un diritto ed atti che si limitano ad applicare la legge ad una situazione particolare, qualche volta chiamati atti *ricognitivi*, espressione che è stata del resto usata dall'interveniente. L'atto costitutivo di diritti è quello con cui l'organo pubblico esercita un potere ad esso attribuito dalla legge o dal regolamento, in vista del servizio pubblico di cui essa è responsabile, e da cui viene posto in essere un rapporto giuridico fra l'amministrato e l'Amministrazione : ad esempio, la nomina di un impiegato, la concessione di un'autorizzazione; qui *il diritto trae origine dall'atto*. Nella seconda categoria rientrano anzitutto i rapporti pecuniari, debiti e crediti dello Stato o delle collettività pubbliche, contenzioso tributario, ecc... : in questi casi, il diritto trae origine unicamente dalla legge o dal regolamento che l'atto si limita ad applicare, eventualmente interpretandolo.

Ciò non significa naturalmente che in questa seconda categoria non si possano assolutamente avere atti costitutivi di diritti. In tal caso è però necessario che all'Amministrazione sia attribuita una particolare competenza che la metta in grado, entro i limiti di un certo potere discrezionale, di creare nuove situazioni giuridiche, ad esempio concedendo un privilegio a determinate condizioni.

Ora, signori, non è questo il nostro caso. Come ho avuto più volte occasione di ricordare in mie precedenti conclusioni, l'Alta Autorità non ha affatto il potere di *concedere* deroghe od esenzioni dal pagamento dei contributi di perequazione : un siffatto potere avrebbe potuto essere previsto dalle decisioni - regolamenti istitutivi del meccanismo finanziario, ma ciò non è avvenuto. L'Alta Autorità ha unicamente il potere — ed il dovere — *di applicare* queste decisioni alle situazioni concrete, cioè nei singoli casi, di vegliare a che il « rottame d'acquisto » sia tassato e le « risorse proprie » non lo siano, e le spetta soltanto l'interpretazione, sotto il controllo della Corte, delle decisioni-regolamento, onde determinare i criteri giuridici che permettono di distinguere queste due categorie di rottame. L'esenzione delle risorse proprie è quindi per le imprese che vi hanno diritto un vantaggio ad esse attribuito dalla legge (nella specie, le decisioni di base), non già da un atto dell'Alta Autorità costitutivo di diritti.

Riconosco tuttavia che la distinzione che ho testè fatto è chiara soprattutto nel diritto francese. Essa si risolve in una considerevole differenza di regime giuridico fra gli atti costitutivi di diritti (almeno gli atti individuali, che ci interessano qui) e gli atti puramente ricognitivi : *i primi* attribuiscono ai loro destinatari una tutela giuridica particolarmente efficace derivante dal fatto che, secondo una giurisprudenza costante, tanto costante da essere divenuta una vera e propria norma di diritto, l'atto costitutivo di diritti può essere revocato soltanto entro il termine fissato per l'impugnazione ovvero, in caso d'impugnazione, solo prima che sia stata pronunciata la sentenza. Come ha affermato un *commissaire du gouvernement* del *Conseil d'État* francese, citato dal Prof. Weil nel suo parere :

« una volta decorso il termine per chiederne l'annullamento... gli atti amministrativi particolari divengono definitivi... *ed acquistano in tal modo forza di giudicato* » (1).

Un altro *commissaire du gouvernement*, del pari citato dal Prof. Weil, si è espresso nel seguente modo :

« decorso il termine d'impugnazione, l'atto che non sia stato impugnato diviene definitivo, posto che, senza che ciò significhi preferire l'ingiustizia al disordine, non è possibile nè desiderabile rimettere continuamente in discussione delle situazioni individuali acquisite, qualora non siano state contestate sin dall'inizio » (2).

A questa norma non si danno che due eccezioni : 1° se l'atto che ha dato vita al diritto è stato ottenuto fraudolentemente; 2° se esso è inficiato da un vizio talmente grave da doversi considerare assolutamente nullo : si noti che questa nozione di nullità assoluta applicata ad un atto amministrativo ha costituito oggetto di frequenti critiche. Quanto all'applicazione della norma, essa è naturalmente diversa a seconda che l'atto costitutivo di diritti abbia carattere definitivo o meno : nel primo caso esso conserva la propria validità, continua a produrre effetti e non può essere revocato nè annullato d'ufficio (ad es. la nomina di un impiegato); nel secondo caso, può essere « annullato d'ufficio » (retiré), ma non « revocato » (ad esempio nel caso di un'autorizzazione revocabile : se è stata illegittimamente concessa non si può revocarla, vale a dire annullarla con effetto retroattivo una volta decorso il termine d'impugnazione; è tuttavia possibile far sì che essa non produca più effetti per l'avvenire, posto che il suo destinatario non aveva diritto al mantenimento di essa). In questo sistema, non vi è più conflitto fra il principio di legittimità ed i diritti quesiti, dato che l'atto è *considerato legittimo* qualora non sia stato impugnato entro il termine. Fin qui per gli atti costitutivi di diritti.

Gli atti puramente ricognitivi non godono invece nel diritto francese di alcuna particolare tutela; l'Amministrazione può sempre provvedere altrimenti qualora il provvedimento sia infi-

(1) Concl. Mayras a sentenza 12.6.59, *Syndicat chrétien du ministère de l'Industrie et du Commerce*, Actualité juridique, 1960, II 62.
(2) Concl. Henry a sentenza 1.4.60, Quériaud, *Rec.* pag. 245.

ciato da un errore di fatto o di diritto — indipendentemente dai motivi per i quali l'errore è stato commesso — e, se non è intervenuta prescrizione, essa può esigere le somme di cui i contribuenti siano infine riconosciuti debitori ovvero ripetere le somme che siano state indebitamente pagate. La sola attenuazione delle conseguenze, spesso inique, di questa giurisprudenza, è una certa larghezza nell'ammettere l'azione di responsabilità per illecito dell'Amministrazione, azione basata ad esempio sul ritardo eccessivo ed inescusabile con il quale l'Amministrazione ha scoperto l'errore; d'altro lato, il giudice tiene conto dell'atteggiamento dell'interessato al quale può essere fatto carico, ad esempio, di non essersi accorto di un errore facile da scoprire o, naturalmente, di aver lui stesso provocato l'errore mediante una falsa dichiarazione. Si tiene pure conto della natura e dell'entità dell'onere che costituirebbe per l'interessato l'obbligo di pagare il suo debito, ad esempio della natura alimentare dello stipendio se si tratta di un impiegato, il che d'altronde esorbita alquanto dalla nozione di illecito. In questi casi il giudice amministrativo procede senza dubbio ad una « ponderazione degli interessi contrapposti », benchè questa espressione non ricorra mai nelle sentenze. Va rilevato che nel diritto francese è tanto più agevole servirsi della nozione di illecito in quanto il giudice amministrativo è competente in via esclusiva a statuire in materia di responsabilità aquiliana dell'Amministrazione ed è del pari competente, almeno come regola generale, a statuire sull'ammontare del debito, di guisa che, la maggior parte delle volte, le due controversie vengono decise contemporaneamente e la questione risolta mediante una semplice compensazione parziale o totale fra il debito del privato e quello dello Stato, condannato per atto illecito.

Cionondimeno il ricorso alla nozione di illecito come solo modo per ovviare, in tutto o in parte, alle conseguenze della retroattività non è — come ho già detto — che un palliativo il quale produce risultati soddisfacenti in Francia unicamente per le ragioni contingenti che ho testè ricordato e grazie al modo agile ed al tempo stesso ardito nel quale il Consiglio di Stato si vale di detta nozione. Di conseguenza, mi associo senza riserve alla nuova teoria esposta dalla Corte nella sua seconda sentenza SNUPAT, teoria fondata sulla necessità di raggiungere in ciascun caso un equilibrio fra

l'interesse pubblico e gli interessi privati legittimi. È questo del resto uno dei principi fondamentali del diritto amministrativo, nel quale va ravvisata una delle più serie giustificazioni della stessa esistenza dei tribunali amministrativi.

Questa teoria, nella sua applicazione alla revoca degli atti amministrativi, è particolarmente sviluppata soprattutto nei diritti tedesco e olandese, nei quali essa sembra del resto avere portata generale e non limitarsi agli atti che ho chiamato ricognitivi (benchè tutti gli esempi citati in corso di causa riguardino provvedimenti relativi a diritti pecuniari : pensioni, assicurazioni, perequazione degli oneri, ecc.) ; in particolare, il diritto tedesco si sofferma piuttosto sulla revoca degli atti amministrativi *che hanno conferito un vantaggio*, non soltanto sugli atti costitutivi di diritti. Nel diritto italiano, se in pratica la revoca degli atti amministrativi illegittimi è ammessa anche dopo che sia decorso il termine d'impugnazione, l'illegittimità non è tuttavia il solo aspetto rilevante : la revoca deve essere giustificata da altri motivi d'interesse pubblico, di cui spetta al giudice stabilire il peso : è anche questo un modo di ponderare gli interessi contrapposti.

Signori, se si ammette che la giurisprudenza derivante dalle due sentenze SNUPAT è applicabile ai soli atti ricognitivi, non vi è dubbio che essa rappresenti un progresso rispetto alla situazione esistente in determinati paesi della Comunità, ad esempio in Francia : essa permette di tener conto di tutti gli elementi che militano a favore dell'interesse pubblico, rappresentato in questo campo dal principio di legittimità e, rispettivamente, a favore degli interessi privati legittimi i quali sono tutelati fra l'altro dal principio della certezza del diritto.

Per converso, la generalizzazione di questa giurisprudenza e la sua applicazione agli atti costitutivi di diritti soggettivi costituirebbe senza dubbio un regresso rispetto al diritto francese. A questo proposito mi auguro vivamente, non soltanto che i principi posti nella sentenza *Algera* circa il « ragionevole termine » siano confermati alla prima occasione, ma anche che sia data applicazione ai principi accolti dalla giurisprudenza francese la quale pone in relazione il potere di revocare l'atto illegittimo costi-

tutivo di diritti con lo stesso termine d'impugnazione, cosa cui la sentenza *Algera* del resto non osta. È questo il solo modo di garantire realmente la certezza del diritto, posto che il carattere definitivo dell'atto dipende in tal caso da un criterio oggettivo di facile constatazione, vale a dire il decorso del termine d'impugnazione; mentre la nozione di « termine ragionevole » fa gravare l'incertezza, una specie di spada di Damocle, tanto sulla possibilità di una successiva contestazione, quanto sul modo nel quale il giudice valuterà questo termine ragionevole. Aggiungerò che il carattere generale, si potrebbe persino dire universale, proprio del ricorso d'annullamento quale è previsto dal Trattato, unitamente all'esistenza di un termine noto a tutti, renderebbe il sistema non meno flessibile e soddisfacente di quello che esiste nel diritto francese.

In tal caso la giurisprudenza della Corte, nella misura molto ampia in cui essa trae dai singoli ordinamenti interni le norme relative all'applicazione del Trattato, non si limiterebbe a fare una specie di « media » più o meno aritmetica fra i vari ordinamenti, bensì sceglierebbe in ciascuno dei paesi membri le soluzioni migliori in vista delle finalità del Trattato, o, se vogliamo usare questa espressione, le più progressiste. È questo del resto lo spirito che ha finora animato la Corte.

II

Con questa premessa, di cui spero vorrete perdonare l'ampiezza in considerazione dei motivi che l'hanno provocata, passo ad esaminare il ricorso.

Questo è basato sull'assenza o insufficienza di motivazione, costituente violazione di forme essenziali, e, in secondo luogo, sulla violazione del Trattato o delle norme relative alla sua applicazione.

Quanto al primo mezzo, è evidente che la motivazione non manca : per rendersene conto basta leggere le quattro pagine di « considerandi » della decisione. In realtà la ricorrente lamenta o la mancanza di pertinenza di determinate considerazioni, o la circostanza che l'Alta Autorità si è astenuta dal procedere in concreto

a determinate valutazioni alle quali era tenuta dalla sentenza, mentre la convenuta sostiene che queste valutazioni, o sono state effettuate, oppure non erano necessarie ai fini del raffronto che essa doveva effettuare.

Si tratterebbe quindi piuttosto della *legittimità* della motivazione ovvero della sua esattezza materiale anzichè di un difetto formale. Per questo motivo l'esame del primo mezzo mi sembra inseparabile da quello del secondo.

Altra questione preliminare : quali sono i limiti dei poteri di controllo della Corte, per quanto riguarda la legittimità della decisione?

L'Alta Autorità ci ha ricordato che, in base alla stessa motivazione della sentenza, essa poteva liberamente valutare gli interessi contrapposti. Essa ne conclude di aver avuto nella specie un vero e proprio potere *discrezionale* di guisa che alla Corte non resterebbe che un controllo, in certo modo esterno, sulla legittimità.

Ciò non mi sembra esatto. La restrizione implicita nel « tuttavia » di cui all'articolo 33 (valutazione della situazione derivante da fatti o circostanze economiche) non ha motivo nella specie. Il controllo di legittimità deve quindi svolgersi nelle condizioni proprie di un normale ricorso d'annullamento. Spetta alla Corte verificare se le varie considerazioni poste a base della decisione impugnata siano materialmente esatte e, in secondo luogo, atte a giustificare giuridicamente la decisione stessa; in particolare, la Corte deve controllare la concezione dell'Esecutivo circa la natura giuridica degli interessi da prendere in considerazione : solo entro questi limiti è attribuito all'Alta Autorità un potere discrezionale.

In sostanza, la lite verte perciò sulla « valutazione... dell'importanza rispettiva degli interessi contrapposti », come dice la sentenza, importanza che deve determinare, sempre secondo la sentenza, « la decisione di revocare o meno con effetto retroattivo le esenzioni viziate ». Si tratta di quella « ponderazione degli interessi contrapposti », di cui ci hanno tanto parlato, e che deve essere effettuata dall'Alta Autorità, tuttavia sotto il controllo della Corte, secondo le modalità che ho testé cercato di precisare.

Sono stati però sollevati altri tre ordini di questioni, ed io vorrei esaminarli per primi onde sgomberare il terreno.

Il primo riguarda l'ipotesi che le esenzioni siano state concesse in base ad *indicazioni inesatte ed incomplete* fornite dagli interessati, eventualità che la Corte non aveva escluso.

Tale questione esorbita in realtà dalla odierna discussione, giacchè l'Alta Autorità non ha constatato in proposito alcuna irregolarità. Per la verità, l'attenzione della Corte era stata attirata su questo punto a causa dell'importanza che esso poteva avere nell'esame del reale grado d'integrazione industriale fra le due imprese ed altresì per le conseguenze giuridiche da trarne agli effetti della questione della proprietà del rottame che ritornava alla Hoogovens, non già perchè si dovesse presumere l'esistenza di dichiarazioni inesatte o incomplete.

La *seconda questione* è quella relativa al « *termine ragionevole* »; signori, l'intera discussione che si è svolta fra le parti a proposito del « termine ragionevole » mi sembra oziosa nella misura in cui contrasta con la vostra sentenza passata in giudicato, cioè entro i limiti in cui si afferma che il termine decorso fra la concessione dell'esenzione e la sua revoca è stato troppo lungo perchè la revoca possa avere legittimamente effetto retroattivo. Il solo argomento che la ricorrente possa trarre dal lungo tempo trascorso, e che essa non manca del resto di far valere, è che si tratterebbe di uno degli elementi *di valutazione* di cui si deve tener conto sotto l'aspetto della certezza giuridica nel ponderare gli interessi contrapposti.

Giungiamo così alla questione dell'influenza che l'atteggiamento dell'Alta Autorità durante tutto questo periodo ha potuto avere sulla certezza che la ricorrente aveva il diritto di nutrire durante lo stesso periodo.

È certo che l'atteggiamento dell'Alta Autorità non è cambiato : dal momento dello « scioglimento delle riserve » nei riguardi della Hoogovens e della Breda, essa ha continuato a difendere il criterio dell'integrazione locale, anche dopo la prima sentenza SNUPAT. Possiamo ravvisare in ciò un elemento atto a giustificare la fiducia

della Hoogovens nella legittimità e nel carattere definitivo dell'esenzione concessale? Sì, senza dubbio, fino alla prima sentenza SNUPAT. Questa sentenza, pronunciata il 17 luglio 1959, avrebbe certo dovuto scuotere questa fiducia, a causa di talune considerazioni contenute nella motivazione, là dove si faceva allusione al criterio dell'integrazione locale, considerato dalla stessa Corte come costituente un :

> fatto nuovo tale da mutare le circostanze e le condizioni essenziali che hanno presieduto all'adozione dell'atto originario.

Orbene, anche se ne è stato pubblicato solo il dispositivo (Gazzetta Ufficiale dell'11 agosto 1959), la sentenza non ha potuto mancare di attirare l'attenzione della Hoogovens. Solo per un periodo relativamente breve, quindi (dicembre 1957-agosto 1958), la fiducia della Hoogovens era veramente giustificata. Quanto al periodo anteriore al dicembre 1957, la Hoogovens non poteva avere alcuna certezza giacchè la questione non era stata ancora risolta. In ultima analisi, il periodo durante il quale la ricorrente poteva legittimamente considerarsi al sicuro mi sembra non abbia molto peso.

In tal caso però, ed è questa la *terza questione*, la ricorrente non ha forse il diritto di far carico all'Alta Autorità di aver persistito nel proprio atteggiamento illegittimo, incoraggiando in tal modo la fiducia che la ricorrente poteva a buon diritto nutrire nella stabilità della situazione giuridica creata a suo favore dalle decisioni d'esenzione? Signori, a questo proposito osserverò che : 1° fino alla prima sentenza SNUPAT, la questione delle risorse proprie era estremamente opinabile e non si può onestamente rimproverare all'Alta Autorità di aver preso posizione, con la lettera del 18 dicembre 1957, su tale questione; 2° anche dopo la prima sentenza SNUPAT, era naturale che l'Esecutivo tenesse ferme le proprie decisioni pure per quanto riguarda la questione dell'integrazione locale, posto che la sentenza non si era espressamente pronunciata su questo punto ed aveva inoltre convalidato la posizione dell'Alta Autorità circa la tassazione del rottame di gruppo. Non ci troviamo qui sul terreno dell'illecito e, del resto, un atto illegittimo non costituisce *necessariamente* un illecito.

Giungiamo così al problema centrale, quello della ponderazione degli interessi contrapposti.

Vi sono noti a questo proposito gli argomenti della ricorrente, tanto perspicuamente esposti e sviluppati dal suo eminente patrono, e non entrerò quindi in particolari.

Mi limiterò a ricordare che essi sono basati essenzialmente sul confronto tra le ripercussioni che avrebbe per la Hoogovens la tassazione con effetto retroattivo ed il danno che subirebbero le imprese soggette ai contributi di perequazione, e ciò sia dal punto di vista finanziario, sia per quanto riguarda l'alterazione delle condizioni della concorrenza.

1° Sotto l'aspetto finanziario, da un lato 6 milioni di fiorini (cifra d'altronde contestata dall'Alta Autorità), dall'altro, un aumento dello 0,37 % nell'ammontare complessivo dei contributi, pari per ciascuna impresa ad una somma irrilevante (meno di 10.000 fiorini per la SNUPAT). Si tratterebbe quindi di un serio pregiudizio finanziario per la Hoogovens, contrapposto ad un sacrificio finanziario quasi inesistente per le imprese. La situazione sarebbe poi aggravata dalla rivalutazione del fiorino e dal cambiamento della congiuntura nel frattempo intervenuto (congiuntura meno favorevole negli anni futuri); quest'ultimo fattore sarebbe destinato a produrre i suoi effetti nel periodo durante il quale dovrebbero aver luogo i versamenti.

2° Dal punto di vista della concorrenza, le conseguenze sarebbero praticamente nulle, giacchè il 97 % dei prodotti fabbricati dai concorrenti della Hoogovens provengono da imprese che effettuano tutte le fasi della produzione e per questo motivo non pagano i contributi di perequazione per il rottame ricuperato durante il ciclo produttivo. Orbene, la giurisprudenza della Corte (sentenza *Pont-à-Mousson*) esige una notevole riduzione della capacità concorrenziale *naturale*.

Comunque, si tratti della concorrenza ovvero d'interessi finanziari, la ricorrente lamenta che la decisione impugnata non ha effettuato un confronto in *concreto* fra gli interessi contrapposti.

Signori, la questione essenziale è appunto questa. Se infatti dovessimo seguire la ricorrente sul terreno sul quale essa vuole condurre la Corte, è del tutto chiaro che la sua dimostrazione sarebbe perfettamente pertinente e senza dubbio decisiva. A mio parere, però, essa cade nel vuoto e ciò perchè non tiene conto di un elemento essenziale, cioè la diversa *natura* dell'interesse pubblico, rispetto agli interessi privati in gioco. Si è molto parlato in questa causa di « ponderazione », il che implica la nozione di peso : ora, mentre quest'immagine è abbastanza adatta agli interessi privati, è molto meno corretto applicarla all'interesse pubblico per il quale non si tratta tanto di peso, quanto di valore. In linea di principio, è l'interesse pubblico — rappresentato qui dal principio di legittimità — quello che deve prevalere, a meno che il sacrificio degl'interessi privati implicito nell'applicazione di questo principio sia talmente grave da non poter essere giustificato dall'interesse pubblico.

Sono d'opinione che, in un caso come l'attuale, la riscossione dei contributi arretrati potrebbe provocare, non certamente il fallimento dell'impresa — come è stato detto (nessuno può pretendere che il meccanismo di perequazione esiga tanto!) — bensì una *grave perturbazione* nell'andamento di questa impresa. Il principio della solidarietà che — come la Corte ha ancora una volta ricordato nella sua sentenza — costituisce il fondamento del sistema di perequazione, mi sembra permetta di considerare una conseguenza siffatta non eccessivamente grave. Non è poi affatto dimostrato che il pagamento dei contributi, opportunamente dilazionato come suggerisce la vostra sentenza e come l'Alta Autorità ha ammesso, potrebbe produrre l'effetto testè menzionato. Sono quindi del parere che non sarebbe nella specie giustificata alcuna attenuazione, nemmeno parziale, della retroattività della revoca.

Mi sembrano inoltre opportune altre due considerazioni a favore della decisione impugnata : la prima riguarda il *carattere provvisorio* dei conteggi : la vostra sentenza ha toccato questo punto; la seconda si riferisce alla circostanza che, essendo il sistema di perequazione venuto a cessare prima della decisione impugnata, la revoca *ex nunc* sarebbe completamente priva di effetto.

Ho già accennato a questa circostanza per rilevare che essa non costituiva di per sé un elemento *decisivo* a favore della retroattività. Cionondimeno non vi è dubbio che essa militi a favore della retroattività stessa. Mi sembra molto interessante in proposito una delle sentenze del *Bundesverwaltungsgericht* citate in corso di causa : si tratta della sentenza 28.6.57 (1). Questa ricorda anzitutto che la revoca di un atto amministrativo va in generale ritenuta lecita giacchè,

> « *senza pregiudizio della protezione dovuta alla fiducia del destinatario nella validità dell'atto, l'applicazione da parte dell'autorità amministrativa del principio di legittimità può, in caso di necessità, implicare conseguenze sfavorevoli per il singolo* »,

ed aggiunge :

> « Una questione diversa è se un atto amministrativo illegittimo possa essere revocato con effetto retroattivo oppure solo *ex nunc*. A parere della Sezione, la questione non può essere risolta in tutti i casi in senso uniforme. La decisione non può dipendere che da un'adeguata valutazione del caso singolo, nella quale si tenga conto degli interessi dell'amministrato ed oltracciò del contenuto dell'atto viziato, *del motivo della revoca e dello scopo di questa... Se questo scopo può essere raggiunto solo mediante la revoca* ex tunc, *l'organo pubblico ha in linea di principio il potere di procedervi...* »

Ora, il caso in esame riguardava appunto l'attribuzione di un indennizzo

> « cioè una conseguenza giuridica che costituisce un fatto passato, posto che il pagamento dell'indennizzo concesso è già avvenuto. *La revoca* ex nunc *lascerebbe immutata la situazione per il passato ed avrebbe scarso valore ; essa equivarrebbe praticamente alla rinuncia ad eliminare l'atto illegittimo* ».

Il giudice fa quindi una distinzione fra « atti amministrativi *con effetto durevole* » i quali, in linea di principio, possono essere revocati solo ex nunc (1) ed atti del genere di quello in esame a proposito dei quali

> « *il confronto tra la protezione dovuta alla fiducia del destinatario e l'interesse pubblico può generalmente significare soltanto che l'atto viziato è revocabile* ex tunc *oppure non è revocabile affatto* ».

---

(1) NJW, 1958, t. I, pp. 154-156.

(1) Nello stesso senso : sentenza del Bundesverwaltungsgericht 7.12.60, NJW 1961, I, pp. 1130-1131.

Questa decisione è tanto più degna di nota in quanto riguarda la materia della « perequazione degli oneri », cioè l'indennizzo dei danni di guerra, campo nel quale l'interesse individuale leso ha carattere patrimoniale ed è particolarmente meritevole di protezione : nella specie, si trattava di un falegname il quale aveva perduto in un bombardamento le proprie masserizie e gli strumenti del mestiere ed aveva di conseguenza ricevuto degli anticipi sull'indennizzo spettantegli; nel calcolo di questi anticipi erano stati però commessi vari errori, col risultato ch'egli aveva ricevuto 730 DM in più rispetto all'indennizzo alla fine liquidatogli; la buona fede dell'interessato era fuori discussione.

Questo esempio mostra del pari con quale spirito vada fatto il confronto tra l'interesse privato e l'interesse pubblico ed altresì la diversa natura dell'uno rispetto all'altro; da un lato vi sono realmente degli interessi, dall'altro si tratta piuttosto di un principio.

In vista di tutte queste considerazioni, ritengo che la decisione impugnata sia adeguatamente motivata e giuridicamente valida e di conseguenza :

concludo per il rigetto del ricorso, ponendosi le spese, ivi comprese quelle relative all'intervento, a carico della ricorrente.