Nella causa della

ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA (F.E.R.A.M.),

società italiana per azioni, con sede in Roma,

con domicilio eletto a Lussemburgo, presso l'avv. Georges Margue, rue Alphonse München 6,

parte ricorrente,

in persona dell'avv. Aldo Alliata, Presidente del suo Consiglio d'amministrazione,

rappresentata ed assistita dall'avv. Arturo Cottrau, del Foro di Torino, patrocinante avanti la Corte di Cassazione,

contro

L'ALTA AUTORITÀ DELLA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO,

con domicilio eletto presso i suoi uffici, place de Metz 2, Lussemburgo,

parte convenuta,

rappresentata dal suo consulente giuridico, avv. prof. Giulio Pasetti, in qualità di agente,

assistito dall'avv. Trabucchi, professore nell'Università di Padova, patrocinante avanti la Corte di Cassazione,

causa avente ad oggetto il risarcimento dei danni causati da un asserito fatto illecito dell'Alta Autorità,

LA CORTE

composta dai Signori:

A. M. Donner, *Presidente*,

R. Rossi, *presidente di Sezione*,

O. Riese (*relatore*), Ch. L. Hammes, N. Catalano, *giudici*,

avvocato generale: M. Lagrange,

cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I - Gli antefatti

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

Nelle varie decisioni generali dell'Alta Autorità con le quali furono via via istituiti dei meccanismi finanziari per la perequazione del rottame importato, veniva a quest'ultimo equiparato il rottame proveniente da demolizioni navali di guisa che gli acquirenti di esso avevano diritto ai compensi di perequazione. (Cfr. in ispecie la decisione 14-55 del 26 marzo 1955, *Gazzetta Ufficiale della Comunità pag.* 685 *e segg.*, art. 1°, e la decisione 2-57 del 26 gennaio 1957, *Gazzetta Ufficiale della Comunità pag.* 61-57 *e segg.*, art. 10 *c*).

Fino al 1957 furono venduti, tramite l'Ufficio comune dei consumatori di rottame (O.C.C.F.), dei quantitativi di rottame per i quali erano stati prodotti, come titoli giustificativi, dei certificati, rilasciati dal capo della sezione « Siderurgia » del Ministero olandese degli Affari Economici, attestanti dolosamente la provenienza di detto rottame da « demolizioni navali », mentre in realtà si trattava di materiale proveniente dall'interno della Comunità, non ammesso a fruire della perequazione.

Dette irregolarità, in relazione alle quali venne instaurata in Olanda azione penale a carico del funzionario responsabile, provocavano le interrogazioni n. 56 e 59 degli onorevoli Van der Goes van Naters e Nederhorst, membri dell'Assemblea Comune, e le relative risposte dell'Alta Autorità (Cfr. *Gazzetta Ufficiale della Comunità del* 20 *gennaio* 1958, *pag.* 22-58 *e segg.*; *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del* 20 *aprile* 1958, *pag.* 22-58 *e segg.*).

Dal tenore della seconda risposta, emerge che la quantità complessiva di rottame indebitamente ammesso a fruire della perequazione ammonta a 22.204 tonnellate (su circa 3.270.000 che hanno fruito della

perequazione nel 1956 e 4.260.000 nel 1957) in ordine alle quali sono stati corrisposti 646.200 dollari.

II - Le conclusioni delle parti

Nell'atto introduttivo la ricorrente conclude acché la Corte voglia:

« 1. dichiarare ricevibile il presente ricorso;

2. dichiarare la responsabilità dell'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio per non aver saputo evitare che, negli anni 1954 al 1957, sia stato possibile vendere per il tramite dello U.C.C.R. ingenti quantitativi di rottame per il quale erano stati fatti valere, come documenti giustificativi, fraudolenti certificati di demolizione navale rilasciati dal Capo della sezione siderurgica del Ministero olandese per gli Affari Economici;

3. mandare a consulente tecnico, d'ufficio eligendo, di stabilire:

   a) l'esatto ammontare del tonnellaggio di rottame frodato ai danni delle imprese siderurgiche della Comunità sottoposte al sistema di perequazione obbligatorio mediante il rilascio di certificati relativi a partite di rottame provenienti dalla raccolta interna, così da far fruire abusivamente queste partite di rottame del premio di perequazione per il rottame importato;

   b) la percentuale di maggiorazione dell'aliquota di perequazione conseguita alla frode di cui si tratta;

   c) l'esatto ammontare della somma che dovrà essere accreditata alla ricorrente sui conteggi provvisori di perequazione degli anni 1954 al 1957;

4. condannare l'Alta Autorità alle spese ed onorari di patrocinio ».

Nella comparsa di risposta la convenuta conclude:

« respingersi tutte le domande contenute nel ricorso della « ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA » (F.E.R.A.M.), S. p. a., notificato il 14 aprile 1959.

Condannarsi la Società ricorrente al pagamento delle spese e degli onorari di causa ».

Nella replica e nella controreplica, le parti hanno tenuto ferme le conclusioni precedentemente formulate.

III - Mezzi ed argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti possono così riassumersi:

1. Mezzi ed argomenti della ricorrente

La ricorrente fonda la sua azione sull'art. 40 del Trattato C.E.C.A., di cui ritiene sussistano i presupposti, ossia:

a) l'Alta Autorità ha commesso un illecito;

b) la ricorrente ne ha subito un danno;

c) l'Alta Autorità è quindi tenuta al risarcimento.

Ad a) Sussiste il fatto illecito dell'Alta Autorità, che ha esercitato un controllo insufficiente sull'attività degli organismi di Bruxelles ed esiste un nesso di causalità tra tale fatto ed il danno subito dalla ricorrente, poiché questo non si sarebbe prodotto se l'Alta Autorità avesse usata la diligenza necessaria.

Nelle decisioni con le quali sono stati istituiti i meccanismi finanziari, l'Alta Autorità si era formalmente impegnata, nei confronti delle imprese siderurgiche della Comunità, a garantire un servizio ineccepibile. Nell'8° « considerando » della decisione 14-55, è infatti dichiarato che l'Alta Autorità « è responsabile del *regolare* funzionamento del meccanismo finanziario e che di conseguenza deve *in qualsiasi momento* essere in grado d'intervenire *efficacemente* ». Con ciò l'Alta Autorità ha assunto l'impegno di evitare che potessero compiersi, sotto i suoi occhi, atti dolosi del genere di quelli che si sono reiterati per lunghi anni e che hanno dato origine alla presente causa.

L'esperienza umana insegna che siffatti reati vengono commessi da che mondo è mondo e che pertanto erano del tutto prevedibili. Il fatto che l'Alta Autorità non sia stata capace di evitarli configura quindi « un'ipotesi di responsabilità oggettiva », in quanto il comportamento dell'Alta Autorità è stato obiettivamente illegittimo. Del resto, anche se si volesse disattendere tale tesi, si dovrà ammettere che il grado di

diligenza cui l'Alta Autorità era tenuta, è superiore a quello che si può esigere da una amministrazione « di media diligenza ».

A torto perciò la convenuta sostiene che la ricorrente non ha dimostrato ciò che aveva l'onere di provare. La colpa « non ha bisogno d'essere provata in modo diretto »; essa si presume ogniqualvolta vi è violazione obiettiva delle regole che l'Alta Autorità è tenuta a rispettare, ivi compresi i principî di buona amministrazione. Incombe alla convenuta « la prova della non imputabilità per essere la trasgressione dovuta a caso fortuito, e per avere essa posto in essere tutta la diligenza cui era tenuta ».

Del resto, la colpa è stata ufficialmente ammessa dalla stessa Alta Autorità nella sua risposta all'interrogazione n° 59 degli onorevoli Van der Goes van Naters e Nederhorst. Vi si legge infatti che:

— i quantitativi oggetto delle pratiche fraudolente « sono stati venduti... *tramite*... l'U.C.C.R. »;

— « l'Alta Autorità è giunta alla conclusione che il sistema di controllo praticato dalla Cassa in merito alla provenienza dei rottami ammessi a fruire della perequazione *debba essere riveduto*, segnatamente per quanto riguarda la collaborazione fra la Cassa e gli Uffici regionali nei paesi della Comunità »;

— con lettera indirizzata al Presidente del consiglio della Cassa « l'Alta Autorità ha espresso il desiderio d'essere informata delle misure progettate per porre rimedio alle *deficienze* di funzionamento del sistema attualmente in vigore »;

— gli organismi di Bruxelles « hanno autorizzato il loro Presidente a consultare gli avvocati in merito agli atti giudiziali da intraprendere *al fine del risarcimento dei danni* ».

Nelle sue deduzioni orali in udienza la parte ricorrente, a sostegno della sua tesi, si è richiamata al tenore di una lettera inviata dal Vicepresidente dell'Alta Autorità il 24 febbraio 1958 al Presidente della Cassa

di perequazione; tale lettera è unita agli atti (allegati alla risposta dell'Alta Autorità alle domande poste dalla Corte).

Ad b) L'azione dolosa del funzionario dello Stato olandese ha causato a tutte le imprese della Comunità consumatrici di rottame (tra cui la ricorrente), un danno « certo e diretto ». Infatti, l'aliquota dei contributi di perequazione che le imprese dovettero versare, durante gli anni di cui trattasi, è stata più elevata di quanto sarebbe risultato da un computo esatto delle quantità di rottame ammesse al beneficio della perequazione.

Tale danno è tanto più considerevole in quanto, proprio negli anni 1956 e 1957, l'aliquota imposta dagli organismi di Bruxelles ha raggiunto il massimo (da 12 a 13 dollari la tonnellata).

La stessa Alta Autorità ha ammesso che gli importi indebitamente erogati dalla Cassa di perequazione ammontano a 646.200 dollari. Sembra tuttavia che tale cifra sia notevolmente inferiore a quella successivamente accertata.

Ad c) È evidente « che la ricorrente ha interesse » alla « declaratoria di illiceità e ... a far accertare dalla Corte l'esistenza dell'obbligo giuridico dell'Alta Autorità al rifacimento dei calcoli di perequazione, delle relative aliquote mensili e dei conseguenti addebiti nei confronti della ricorrente ». Finora la convenuta non vi ha provveduto. È vero che essa obbietta che i calcoli di perequazione hanno carattere provvisorio e che è in corso un'azione per il ricupero delle somme indebitamente versate; ma ciò è irrilevante ai fini del presente giudizio.

2. Argomenti della convenuta

La convenuta assume che i presupposti fondamentali di una pretesa di risarcimento — colpa, danno e nesso di causalità — mancano nella specie.

Ad a) L'Alta Autorità non contesta di essere tenuta a rispondere degli illeciti commessi dagli organismi di Bruxelles. Ma la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di tale illecito.

La responsabilità cui fa riferimento l'art. 40 del Trattato non ha carattere « obbiettivo », in quanto si basa sul concetto di « rischio »; essa è direttamente connessa alla « faute ». Nemmeno si potrebbe configurare una responsabilità contrattuale basata su di una asserita garanzia di buon funzionamento data dall'amministrazione. Se nelle decisioni generali dell'Alta Autorità è detto che questa « resta(va) responsabile del regolare funzionamento del meccanismo di perequazione », ciò comporta una responsabilità di carattere politico e non già un impegno assunto nei confronti di persone determinate.

Per quanto riguarda in particolare l'onere della prova, la ricorrente doveva dimostrare l'esistenza sia del danno, che del fatto illecito e del nesso di causalità fra questi due elementi. Incombe ad essa, in ispecie, di provare che il reato del funzionario olandese ha potuto essere commesso e produrre le conseguenze lamentate, per effetto di una negligenza dell'Alta Autorità o degli organismi di Bruxelles. Anche se sussistesse una responsabilità oggettiva, basata sulla garanzia di buon funzionamento, la ricorrente avrebbe dovuto provare che il danno subito è stato provocato da deficienze dell'amministrazione. Ora, i tentativi fatti dalla ricorrente in questo senso sono falliti; e invano essa cerca di invertire l'onere della prova.

Anche a voler seguire criteri molto severi in merito alla diligenza che l'Alta Autorità è tenuta ad osservare, non si potrebbe pretendere che essa controlli la veridicità di certificati rilasciati da un alto funzionario di uno Stato membro, perché ciò costituirebbe un'inammissibile ingerenza nei procedimenti amministrativi di uno Stato membro. L'illecito commesso da un funzionario nazionale il quale non è sottoposto alla potestà dell'Altà Autorità non può essere ad essa attribuito; per converso la responsabilità personale di tale funzionario fa venir meno la ragione giuridica sulla quale si basa la responsabilità della Comunità.

Inoltre, non vi è negligenza perché il sistema attuato era tale che soltanto eventi del tutto imprevedibili potevano sfuggire al controllo dell'amministrazione. Ora, le irregolarità di cui trattasi erano imprevedibili, sia perché commesse da un funzionario competente di un Ministero nazionale, « sia perché dal punto di vista della presentazione esterna

i certificati rimessi avevano tutte le caratteristiche della verosimiglianza ufficiale ».

Invano si cercherebbero poi nella risposta dell'Alta Autorità alle interrogazioni degli onorevoli Van der Goes van Naters e Nederhorst o nella lettera del Vicepresidente dell'Alta Autorità di data 24 febbraio 1958 il riconoscimento di una « faute » o di una « responsabilità » nel senso inteso e sostenuto dalla ricorrente; tali dichiarazioni non rivelano neppure l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento del funzionario olandese e la pretesa colpa dell'Alta Autorità. Se quest'ultima manifestava il proposito di migliorare il sistema vigente, essa si riferiva semplicemente al fatto che in quell'epoca gli uffici regionali trasmettevano alla Cassa la documentazione, per il controllo, solo dopo un certo tempo e l'Alta Autorità intendeva accelerare la procedura. La dichiarazione dell'Alta Autorità non poteva implicare riconoscimento « di eventuali deficienze sulle quali si sarebbe potuto indagare solo dopo l'esame dei fascicoli della Cassa, allora a disposizione degli organi giudiziari olandesi per il processo penale di falso ». Va del resto tenuto conto che qualsiasi organizzazione può costantemente venire migliorata.

Ad b) La sussistenza del danno non è stata provata. I calcoli per i contributi finora applicati hanno carattere provvisorio. D'altronde è in corso un'azione di ricupero nei confronti delle imprese che hanno tratto profitto dall'illecito in questione; il recupero è dunque sempre possibile e la ricorrente a torto si duole di una pretesa inerzia dell'Alta Autorità.

La convenuta ritiene infine che non sia il caso di procedere all'istruttoria richiesta dalla ricorrente; non vi è comunque bisogno di nominare un perito, la quantità del rottame indebitamente ammesso alla perequazione essendo perfettamente nota.

IV - Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Vista la relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, la Corte ha disposto di passare alla fase orale senza procedere ad

istruttoria. Essa ha tuttavia richiesto le parti di fornire maggiori ragguagli su alcuni punti e di produrre determinati documenti; le parti hanno ottemperato a tale richiesta.

IN DIRITTO

I - Sulla sussistenza di un danno

Sono stati corrisposti compensi di perequazione, in base a certificati che falsamente attestavano la provenienza da « demolizioni navali » di notevoli quantitativi di rottame che in realtà provenivano dal mercato interno della Comunità e che non potevano pertanto fruire della perequazione; il versamento di detti compensi può aver determinato un aumento dei contributi dovuti da tutti gli utilizzatori di rottame e quindi anche dalla ricorrente.

È dubbio se tale aumento dei contributi comporti un danno certo, apprezzabile e definitivo per gli utilizzatori di rottame ed in ispecie per la ricorrente, dato che l'Alta Autorità ha intentato un'azione per il ricupero delle somme irregolarmente corrisposte e che d'altronde resta tuttora possibile analoga azione nei confronti dei responsabili.

Peraltro non è necessario risolvere tale questione, in quanto, per le ragioni che in appresso verranno esposte, anche ove il danno sussistesse ciò non obbligherebbe la convenuta a ripararlo.

II - Sull'obbligo di riparare il danno

1) *Responsabilità in base ad una garanzia assunta dall'Alta Autorità*

La ricorrente fa discendere la responsabilità dell'Alta Autorità dal fatto che, nelle decisioni che hanno istituito il sistema di perequazione, essa avrebbe preso il formale impegno di garantire un servizio ineccepibile e ciò anche nei confronti delle imprese siderurgiche della Comunità; ciò risulterebbe dall'ottavo « considerando » della decisione 14-55 nel quale l'Alta Autorità ha dichiarato che essa « è responsabile del regolare funzionamento del meccanismo finanziario e che, di conseguenza, deve in qualsiasi momento essere in grado di intervenire efficacemente ».

La Corte osserva che l'istituzione del meccanismo finanziario ed il principio della responsabilità che l'Alta Autorità si è assunta di far regolarmente funzionare il sistema di perequazione, principio enunciato nel citato considerando della decisione generale, rientrano nella sfera politica ed amministrativa e pertanto non comportano un impegno nei confronti delle imprese interessate né una garanzia creatrice di una responsabilità contrattuale oppure legale ed oggettiva incombente sull'Alta Autorità anche nel caso non le si possa imputare alcuna colpa.

Tale mezzo va pertanto respinto.

2) *Responsabilità per «faute de service»*

Il ricorso si basa d'altra parte principalmente sull'art. 40 del Trattato C.E.C.A. che ammette la parte danneggiata a proporre ricorso per danni nei confronti della Comunità in caso di pregiudizio causato, nella esecuzione del Trattato, da una «*faute de service*» della Comunità.

a) La Corte rileva che il funzionario del Ministero olandese degli Affari Economici, che ha dolosamente rilasciato i certificati di cui trattasi, non è un dipendente dell'Alta Autorità né ha ricevuto ordini da essa, ma ha agito nella sua veste di funzionario nazionale. Se è vero che, secondo il sistema applicato dall'Alta Autorità, i certificati rilasciati dal Ministero olandese venivano riconosciuti quali documenti giustificativi senza alcuna verifica, da ciò non si può tuttavia dedurre che il funzionario cui il Ministero aveva affidato l'incarico di rilasciare i certificati, agisse a nome o per conto della Comunità.

L'illecito commesso dal funzionario non può quindi imputarsi alla convenuta; né è stata accertata veruna colpa personale, commessa da un dipendente della convenuta nell'esercizio delle sue funzioni.

b) Va tuttavia ancora esaminato se la convenuta abbia commesso un illecito ai sensi dell'art. 40 del Trattato C.E.C.A. per non aver meglio organizzato il sistema del rilascio dei certificati d'origine relativi al rottame che fruiva dei compensi di perequazione e segnatamente per non aver previsto il controllo della veridicità dei certificati stessi.

A prima vista la circostanza che gli abusi lamentati abbiano potuto reiterarsi durante vari anni, potrebbe costituire indizio di organizzazione difettosa ed insufficiente; tale deduzione non si giustifica tuttavia nella fattispecie; infatti, lasciando all'autorità nazionale competente la cura di rilasciare le necessarie attestazioni, la convenuta ha seguito una via che poteva apparire la più idonea e la più atta a fornire la migliore garanzia contro qualsiasi abuso. Siccome le attestazioni servivano nel contempo quale base legale, secondo il diritto interno olandese, per la riesportazione del rottame, era ragionevole affidare il loro rilascio alle autorità nazionali le quali del resto erano meglio qualificate per effettuare le necessarie verifiche. Il rilascio dei certificati non era affidato ad un'amministrazione inferiore, ma ad un Ministero. La regolamentazione olandese prevedeva, per accertare la provenienza del rottame di cui trattavasi, un procedimento minuzioso che doveva precedere il rilascio delle attestazioni. Era in effetti imprevedibile che applicando tale sistema si potessero commettere delle frodi. Stando così le cose, non si può far carico alla convenuta di aver adottato tale sistema né vi si può comunque ravvisare un fatto illecito.

Lo stesso vale per quanto concerne l'assenza di controlli; sarebbe stato infatti eccessivo procedere alla verifica di certificati provenienti da un Ministero e che si presentavano quali documenti ufficiali, per lo meno sino a tanto che nessun indizio di abusi permettesse di metterne in dubbio la veridicità.

Deve essere infine respinta la tesi della ricorrente, secondo la quale la risposta data dall'Alta Autorità davanti all'Assemblea Comune alle interrogazioni degli onorevoli van der Goes van Naters e Nederhorst e la lettera inviata il 24 febbraio 1958 dal Vicepresidente dell'Alta Autorità Spierenburg al Presidente della Cassa di perequazione, cui l'avvocato della ricorrente si è richiamato in udienza, costituissero riconoscimento di un'illecito; tali dichiarazioni, infatti, se è vero che sollevano, a ragione, il problema della maniera di migliorare il sistema in modo da evitare in avvenire simili deficienze — ed è solo dopo il compimento dell'azione fraudolenta che tali deficienze si sono rivelate — non contengono tuttavia l'espressa ammissione che fosse stato commesso un illecito da parte dell'Alta Autorità. Le dichiarazioni suddette non pos-

sono del resto trasformare in un fatto illecito un comportamento della convenuta che in effetti non può essere qualificato come tale.

Per tutte le ragioni sovraesposte la convenuta non è tenuta alla riparazione ed il ricorso va di conseguenza respinto in quanto infondato.

SPESE

Ai sensi dell'art. 69, § 2, del Regolamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee la parte soccombente va condannata alle spese; la ricorrente, essendo rimasta pienamente soccombente, deve quindi sopportare 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;

Visto l'art. 40 del Trattato C.E.C.A.;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della C.E.C.A.;

Visto il Regolamento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ed in particolare l'art. 69, § 2;

LA CORTE

disattesa ogni conclusione più ampia o contraria,

dichiara e statuisce:

1. Il ricorso è respinto perché infondato.

2. La ricorrente è condannata alle spese di causa.

Così deciso dalla Corte, Lussemburgo il 17 dicembre 1959.

DONNER ROSSI RIESE
HAMMES CATALANO

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 17 dicembre 1959.

Il Cancelliere
A. VAN HOUTTE

Il Presidente
A. M. DONNER