Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

Traduzione dal francese

Signor Presidente, signori giudici,

Il presente ricorso è fondato sulla responsabilità della Comunità, a norma dell'art. 40 del Trattato, in relazione ad un danno subito dalla ricorrente e causato da un asserito fatto illecito (faute de service) dell'Alta Autorità.

I

Poiché è la prima volta che la Corte deve pronunziarsi su un ricorso fondato sull'art. 40 — eccezion fatta per alcune controversie riguardanti lo stato giuridico dei dipendenti — ritengo opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale, molto brevi del resto, sul significato e la portata di detta disposizione.

Eccone il testo:

« Salvo quanto disposto all'art. 34, 1° comma, (*il quale riguarda il caso particolare del danno causato da decisioni dell'Alta Autorità successivamente annullate*). la Corte è competente a concedere, ad istanza della parte lesa, un risarcimento pecuniario a carico della Comunità, in caso di danno causato nell'attuazione del Trattato da ' faute de service ' della Comunità ».

Il comma successivo dichiara del pari competente la Corte a pronunziarsi sulla responsabilità dei dipendenti della Comunità nei confronti dei terzi in caso di danno causato da « faute personnelle » del dipendente, commessa nell'esercizio delle sue funzioni.

Il tenore di questa disposizione mi pare implichi senza dubbio un richiamo al diritto francese il quale, essendo basato su principi di diritto pubblico elaborati per intero dalla giurisprudenza senza alcun appoggio testuale, è apparso il più adatto ad assicurare alla Corte la massima libertà nell'elaborare le soluzioni più idonee alle necessità della vita giuridica della Comunità. È questa una delle massime manifestazioni di fiducia che gli autori del Trattato potessero tributarle.

Infatti, nel diritto francese, la responsabilità della pubblica amministrazione — almeno in linea di principio — si basa sul concetto di

colpa (faute), ma si tratta di un concetto particolare, proprio del diritto pubblico, che non ha niente a che fare con l'analogo concetto del diritto civile.

> « Il concetto di ' faute de service ' — dice *Odent* nel suo *Cours de Contentieux Administratif*, 1957-58, *pag.* 657 — è quasi impossibile da definire. Le ' fautes de service ' sono molteplici. Vi è ' faute de service ' ogniqualvolta un organo pubblico ha tenuto una condotta irregolare, ha agito intempestivamente oppure ha indebitamente omesso di agire, ogniqualvolta i suoi funzionari hanno violato le loro attribuzioni o le norme che regolano l'attività dell'organo, sono incorsi in una colpa (faute), ovvero hanno commesso delle imprudenze o delle negligenze. È subito evidente che l'espressione ' faute de service public ' si applica a due diversi gruppi di ipotesi facilmente individuabili: da un lato, le ' fautes ' derivanti dalla cattiva organizzazione o da cattivo funzionamento di un organo pubblico, le ' fautes ' anonime che non possono essere attribuite alla condotta personale di uno o più funzionari determinati: sono queste le ' fautes de service ' propriamente dette; d'altro lato, le ' fautes ' direttamente imputabili a funzionari di un organo pubblico e da questi commesse nell'esercizio del loro compito: sono queste le ' fautes personnelles ' le quali, se non sono estranee all'organo, implicano la responsabilità di questo ».

E *Paul Duez*, La Responsabilité de la Puissance Publique, 1938, pag. 21:

> « La ' faute du service public ' non è necessariamente connessa all'idea di ' faute ' di un funzionario determinato ed identificato. Perché si abbia una ' faute du service public ' non è necessario che dei funzionari nominativamente indicati siano specificamente in ' faute '. È sufficiente la constatazione di un comportamento irregolare generale, anonimo, dell'organo al quale è imputabile il danno; l'accertamento che l'organo è deficiente, sia per quanto riguarda la sua organizzazione, sia per quanto riguarda il suo funzionamento e che il danno deriva da tale deficienza. Come afferma M. Bonnard, va giudicato l'organo e non il funzionario ».

Mi limito a queste citazioni dalla dottrina, ma potrei continuare. Qual'è il vantaggio del sistema che ho testé esposto? Esso è di duplice natura: in primo luogo esso ha tratto al carattere *anonimo* che può avere in taluni casi il concetto di « faute de service » (in tali casi sarebbe più esatto parlare di « *faute du service* »). La parte lesa non ha bisogno di *richiamarsi* (come ad es. nel diritto belga, nel quale deve essere fatta valere la responsabilità civile del funzionario in forza dell'art. 1384 (1)

(1) Del codice civile (Code Napoléon) [N. d. T.].

e nemmeno di *stabilire* (come nel diritto tedesco, il quale ammette l'azione diretta contro la pubblica amministrazione, ma soltanto in conseguenza di una « faute » (Verschuldung) di un funzionario), quale sia il funzionario autore della « faute ». Quanto al diritto italiano, pare si sia giunti all'incirca agli stessi risultati del diritto francese; tuttavia si è dovuto tener conto della distinzione, fondamentale per detto diritto, fra diritti soggettivi — la tutela dei quali soltanto è affidata al giudice ordinario — ed interessi legittimi — la cui tutela è esclusivamente affidata al giudice amministrativo, davanti al quale è generalmente ammesso il ricorso d'annullamento, chiamato più precisamente « di legittimità ». Occorre tuttavia segnalare una recente sentenza della Corte di Cassazione, riportata dal « *Massimario del Foro Italiano* », 1959, n° 9, nella quale si legge quanto segue:

> « L'esercizio del potere discrezionale, spettante alla pubblica amministrazione in ordine all'organizzazione dei mezzi ed alle misure da adottare nell'espletamento di un pubblico servizio, non è soggetto al sindacato del giudice ordinario. Tuttavia, la pubblica amministrazione, una volta stabiliti i criteri per il funzionamento di un pubblico servizio, è tenuta, nella concreta e materiale esecuzione del servizio medesimo, a non agire in contrasto con le esigenze specifiche, cui si è inteso provvedere mediante la regolamentazione. Pertanto, quando ciò non avvenga, è consentita al giudice ordinario l'indagine sulla colpa della pubblica amministrazione, senza che ciò determini alcuna interferenza nell'ambito della potestà discrezionale ».

È questo senza dubbio un lodevole tentativo del giudice ordinario di spingersi fino all'estremo limite consentito nel campo del funzionamento della pubblica amministrazione; tuttavia è evidente che il compito è molto più facile quando, come in Francia, il giudice amministrativo stesso è competente, non solo a stabilire la legittimità degli atti amministrativi, ma anche a pronunziarsi in materia di responsabilità extra-contrattuale. Inoltre, sempre per quanto riguarda l'Italia, i tentativi di questo genere rischiano di fallire di fronte all'art. 28 della Costituzione, il quale, rendendo direttamente responsabili verso i terzi i funzionari e dipendenti pubblici, pare abbia trasformato la responsabilità degli organi pubblici in una semplice responsabilità civile indiretta: questa è almeno l'opinione della dottrina, secondo *Zanobini*, e l'opinione di *Zanobini* stesso (Corso di Diritto Amministrativo, vol. I, 1958, pag. 344).

Il secondo vantaggio del sistema francese, il quale del resto è conseguenza del primo, è quello di consentire al giudice di *stabilire* di volta in volta, secondo le esigenze della giustizia, i presupposti della responsabilità. Di fronte alla perenne necessità di contemperare le esigenze della pubblica amministrazione ed i diritti dei singoli, si tiene conto soprattutto della natura della funzione pubblica di cui trattasi, delle particolari difficoltà inerenti al suo espletamento, della rapidità di decisione che tale espletamento può esigere, ecc... Per questo la giurisprudenza esige — perché si abbia responsabilità — in alcuni casi una « faute manifeste et d'une particulière gravité » (ad es. nell'ipotesi di misure per la sicurezza pubblica rese necessarie dallo stato di guerra, per l'emanazione delle quali la legge attribuisce alla pubblica amministrazione i più ampi poteri discrezionali), in altri casi, più frequenti, una « faute lourde » (gli esempi più citati sono l'attività dei servizi di polizia e l'attività dei servizi pubblici ospitalieri dal punto di vista medico), in altri ancora (ed è questa la norma) la « faute » detta « simple » ovvero « ordinaire » (gli esempi sono innumerevoli).

Occorre poi aggiungere due categorie molto importanti:

1) quella in cui, invertendo l'onere della prova, si ammette l'esistenza di una *presunzione di « faute »* a carico dell'amministrazione, di guisa che il danneggiato deve semplicemente dimostrare il nesso causale fra l'attività dell'amministrazione ed il danno: ciò è ammesso ad esempio in materia di incidenti della circolazione;

2) i casi di *responsabilità « sans faute »*, nei quali si applica la teoria del rischio, basata sul principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte agli oneri derivanti dal funzionamento della pubblica amministrazione: qualora tale uguaglianza venga turbata per motivi d'interesse generale occorre ristabilirla sotto forma di risarcimento pecuniario. I casi più frequenti d'applicazione della teoria del rischio, nel diritto pubblico francese, riguardano i danni provocati dall'esecuzione di lavori pubblici — anche qualora non venga intaccato il diritto di proprietà — e, in via più generale, dall'esistenza o dal funzionamento di opere pubbliche. Si possono ricordare, inoltre, i danni derivanti dalla vicinanza o dall'impiego — da parte della pubblica amministrazione — di prodotti od ordigni particolarmente pericolosi, con il che viene posto

in essere un rischio più grave del normale. Una delle ultime applicazioni di detta teoria riguarda i furti, gli svaligiamenti e le violenze perpetrati in prossimità delle nuove « prigioni senza sbarre » da detenuti a queste assegnati, ancora non adattati a tali moderne concezioni in fatto di repressione (Conseil d'Etat, Thouzellier, 3 février 1956, *Rec*, pag. 49).

Tuttavia quest'ultima categoria di responsabilità non può avere rilevanza nell'applicazione del Trattato C.E.C.A., dal momento che l'art. 40 richiede una « faute ». Come mai è richiesto tale requisito, il quale esclude qualunque possibilità di richiamarsi alla teoria del rischio? Senza dubbio, signori, perché gli autori del Trattato hanno ritenuto che il modo in cui le istituzioni della C.E.C.A. funzionano non è tale da determinare quel rischio più grave dell'ordinario che è il solo atto a giustificare l'esistenza di una responsabilità « sans faute ». Tuttavia, salvo tale restrizione (la quale d'altra parte non è riprodotta nei nuovi Trattati), la Corte ha la più ampia facoltà di stabilire, alla luce delle circostanze di quale natura e di quale gravità debba essere la « faute » perché la Comunità sia chiamata a risponderne.

Quanto alla « faute personnelle », non soltanto essa non esclude, di per sé, la « faute de service », dal momento che essa è stata commessa dal funzionario « nell'esercizio delle sue funzioni » (il che la giurisprudenza francese, dal canto suo, ha ammesso già da diverso tempo), ma può essere fatta valere davanti alla Corte. In tal modo viene evitato il principale inconveniente del sistema francese, nel quale la competenza è divisa: spetta al giudice ordinario per la responsabilità personale del funzionario ed a quello amministrativo per la responsabilità della pubblica amministrazione. Si tratta anche in questo caso di uno dei benefici effetti dell'*unità di giurisdizione* di cui gode la Comunità.

II

E veniamo ora, tenendo conto di quanto detto fin qui, alla questione se sussista nella specie una « faute » tale che la Comunità debba risponderne.

Detta « faute » risulterebbe dal fatto che i servizi dell'O.C.C.F. e del suo ufficio regionale non hanno saputo impedire l'uso di certificati di demolizione navale falsi, mercé i quali un certo numero di produttori è stato messo in grado di fruire indebitamente della perequazione, il che ha avuto la conseguenza di aumentare i contributi posti a carico di ciascun consumatore di rottame della Comunità, tra i quali si trova l'impresa ricorrente.

Un primo punto è chiaro: gli atti fraudolenti del funzionario che ha rilasciato i certificati sono stati da questo compiuti nell'esercizio delle sue funzioni presso il Ministero olandese degli Affari Economici. Non si può assolutamente sostenere che tale funzionario abbia agito per conto della Comunità ed i suoi atti possono — eventualmente e secondo norme che è inutile prendere in esame in questa sede — coinvolgere unicamente la responsabilità dello Stato olandese. La presente lite dovrebbe in realtà essere portata davanti ai tribunali olandesi.

Seconda osservazione: l'Alta Autorità riconosce esplicitamente che — essendo essa responsabile, a norma dell'art. 53 del Trattato e delle decisioni istitutive del sistema di perequazione, del buon funzionamento di tale sistema — qualunque « faute » dei servizi dell'O.C.C.F. e dei servizi regionali va considerata come una « faute » dell'Alta Autorità stessa. Non ho che da prendere atto di tale dichiarazione.

In ultima analisi di che si trattava? L'assimilazione, stabilita dalle decisioni-regolamento dell'Alta Autorità, del rottame da demolizioni navali al rottame d'importazione, ai fini dell'ammissione alla perequazione, attribuiva evidentemente grande importanza ai giustificativi da produrre circa l'origine del rottame. La prima domanda che è lecito porsi è se gli organismi di Bruxelles, i quali agivano sotto il controllo dell'Alta Autorità, non avrebbero potuto occuparsi direttamente della questione e disporre essi stessi le opportune verifiche, anziché affidarsi agli organi dei singoli Stati.

Signori, ritengo che a tale proposito essi non abbiano commesso una « faute ». In primo luogo, infatti, gli uffici delle amministrazioni statali, quali i dicasteri economici, erano molto meglio attrezzati per eseguire le necessarie verifiche. Inoltre, si trattava di un compito da

annoverarsi fra le loro attribuzioni d'istituto: di fatto, gli importatori di rottame che desideravano riesportarlo dovevano ottenere le necessarie licenze dal competente ufficio statale e noi sappiamo, dalle dichiarazioni contenute nei verbali ufficiali sui quali si sono basate le sentenze di condanna pronunziate nei Paesi Bassi, che ciò avveniva spesso nei casi in cui l'O.C.C.F., al quale il rottame doveva essere offerto con priorità, non si valeva del suo diritto di acquistare. Niente di più naturale perciò che lasciare all'ufficio statale competente la cura e la responsabilità di emettere i necessari attestati, anche se questi dovevano servire *pure* alle esigenze del sistema di perequazione posto sotto il controllo dell'Alta Autorità: era questa un'opportuna applicazione dell'art. 86 in forza del quale gli Stati membri si sono impegnati a prendere « tutti i provvedimenti generali o speciali atti... a facilitare alla Comunità l'adempimento dei suoi compiti ». Ma da tale collaborazione non si può evidentemente inferire che gli uffici dei singoli Stati agissero *per conto* dell'Alta Autorità e che la Comunità fosse responsabile dei loro atti: l'integrazione europea non è ancora giunta a tal punto!

Ma allora, ed è questo il secondo problema, l'ufficio regionale non era per caso tenuto a *controllare* la veridicità — e non soltanto la regolarità formale — dei certificati rilasciati dal Ministero degli Affari Economici? In altre parole, l'ufficio regionale non doveva verificare la provenienza del rottame?

Signori, non sono di questo avviso, dal momento che la responsabilità per il rilascio dei certificati incombeva al Ministero. La situazione sarebbe stata completamente diversa nel caso che l'ufficio regionale avesse deciso di rilasciare *esso stesso* gli attestati, ad es. su semplice dichiarazione: in tale ipotesi esso avrebbe dovuto esigere la produzione, a sostegno della dichiarazione, di tutti i documenti giustificativi necessari. Viceversa, quando l'attestato esisteva, esso non faceva che rimettersi all'ufficio statale competente, ben sapendo — e ciò è essenziale — che tale ufficio, da parte sua, rilasciava il documento solo dopo aver visto i giustificativi ed aver proceduto a verifiche in merito alla provenienza: non si vede perché si sarebbero dovuti ritenere in tal caso necessari un nuovo controllo e l'esibizione di nuovi giustificativi. Stando così le cose, l'ufficio regionale o l'O.C.C.F. stesso avrebbero avuto il dovere d'indagare soltanto qualora vi fossero stati degli indizi di irre-

golarità: ad es., la notoria impossibilità che si trovasse in commercio il rottame di una certa nave affondata da diversi anni oppure la percentuale palesemente troppo elevata di rottame da demolizioni navali rispetto al rottame complessivamente ammesso alla perequazione. Ma ciò in realtà non è avvenuto.

Restano ora da esaminare due argomenti dedotti dalla ricorrente. Innanzitutto essa si richiama alle dichiarazioni della stessa Alta Autorità in risposta a delle interrogazioni di membri dell'Assemblea Comune, dichiarazioni nelle quali l'Alta Autorità avrebbe ammesso le deficienze del sistema di controllo e la necessità di porvi rimedio. Nella comparsa di risposta, a tale proposito, si ribatte che sarebbe assurdo considerare detta risposta come un riconoscimento di responsabilità da parte dell'Alta Autorità, dal momento che sarebbe stata unicamente espressa l'intenzione di *migliorare* il funzionamento dell'organo di cui trattasi.

Signori, ciò non è affatto vero: infatti, nella seconda risposta del l'Alta Autorità (27 marzo 1958) si legge: « Con lettera inviata il 24 febbraio 1958 al Presidente del Consiglio della Cassa, l'Alta Autorità ha espresso il desiderio di essere informata delle misure progettate per porre rimedio alle *deficienze di funzionamento* del sistema attualmente in vigore ».

La verità è che si tratta di una risposta dilatoria, del genere di quelle che i governi sogliono dare ai parlamentari. In quel momento l'Alta Autorità non era ancora al corrente di tutti i particolari della questione. Comunque non vi si può ravvisare la prova di una cattiva organizzazione del servizio tale da costituire una « faute ».

Il secondo argomento ha tratto al ritardo con cui gli uffici regionali trasmettevano i fascicoli alla Cassa. Anche a questo proposito troviamo un'allusione nella citata risposta dell'Alta Autorità, là dove è detto: « Verranno formulate senza indugio delle proposte, atte a garantire una collaborazione *rapida* ed efficace tra la Cassa e gli Uffici regionali ». Ma non è dato vedere in qual modo la trasmissione più rapida avrebbe potuto evitare la frode, dato che erano stati prodotti i giustifi-

cativi normalmente richiesti ed i fascicoli erano in ordine. La Cassa, a maggior ragione dell'Ufficio regionale, non aveva alcun motivo di ritenere falsi gli attestati provenienti dall'ufficio competente presso il Ministero degli Affari Economici olandese.

In conclusione, signori, nel fascicolo che ho dovuto esaminare per il presente giudizio non ho trovato alcun elemento atto a provare la sussistenza di una « faute de service » della quale la Comunità debba rispondere.

Concludo perciò:

che il ricorso sia respinto

e che le spese siano poste a carico della ricorrente.