Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

24 novembre 1959

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

Pagina

I — Introduzione 282

1. *Caratteristiche dell'oggetto dei ricorsi* 282

2. *Particolarità processuali nella causa 4-59* 283

3. *Conclusioni delle parti e qualificazione dei mezzi d'impugnazione.* . . 284

4. *Struttura e compiti del sistema di perequazione per il rottame.* 285

5. *Provvedimenti degli Stati in materia di commercio estero del rottame.* . 288

6. *Stipulazione ed esecuzione dei contratti di acquisto per il rottame* . . . 289

II — Se l'Alta Autorità a norma dell'art. 92 del Trattato C.E.C.A. avesse il potere, dal punto di vista formale, di adottare le decisioni di cui trattasi 291

1. *Fondamento giuridico delle decisioni* 291

2. *Potere di decidere questioni pregiudiziali di diritto privato.* 294

3. *Se la tutela giurisdizionale delle ricorrenti sia stata ingiustamente ristretta dall'adozione delle decisioni.* 297

III — Se le decisioni dell'Alta Autorità siano adeguatamente motivate . . . 298

IV — Se la pretesa di restituzione dell'Alta Autorità sia fondata dal punto di vista sostanziale 301

1. *Se, in base alla struttura giuridica ed alla applicazione pratica del sistema di perequazione, siano previste sovvenzioni di perequazione alle imprese* 302

2. *Se il rottame, per il quale vennero prodotti i certificati olandesi, fosse perequabile.* 306

3. *Se le ricorrenti abbiano percepito delle sovvenzioni di perequazione* . . 311

   a) Natura dei rapporti giuridici intercorrenti fra le ricorrenti, l'Ufficio comune ed i fornitori di rottame. 311

   b) Se esistessero nella specie obbligazioni dalle quali le ricorrenti potessero essere liberate. 317

4. *Se la pretesa di restituzione dell'Alta Autorità vada esclusa anche qualora ne sussistano i presupposti* 318

   a) Revocabilità, nei diritti amministrativi degli Stati membri, degli atti amministrativi che recano vantaggio al destinatario. . 319

   b) Applicazione dei principi or detti alla fattispecie. 321

V — Conclusioni 326

Signor Presidente, Signori giudici,

I — INTRODUZIONE

1. Caratteristiche dell'oggetto dei ricorsi

Nella lunga serie dei ricorsi relativi al rottame presentati a questa Corte ho oggi il compito di presentare le conclusioni in cause il cui oggetto principale non ha riscontro nelle controversie già da Voi decise. Mentre infatti le cause sulle quali Vi siete già pronunziati vertevano sull'obbligo di versare i contributi di perequazione, sui limiti di esso o sulla possibilità di esentarne determinati consumatori, nelle presenti cause deve essere presa in esame la contropartita di detto obbligo, cioè il diritto di percepire le sovvenzioni di perequazione.

Come Voi sapete, l'Alta Autorità, con una serie di decisioni — undici di numero — ha ingiunto ad imprese tedesche consumatrici di rottame di restituire determinate sovvenzioni di perequazione che sarebbero state loro versate indebitamente. Con dieci ricorsi — alla circostanza che undici decisioni siano state impugnate con dieci ricorsi dedicherò più avanti un breve cenno — le imprese interessate hanno impugnato detta ingiunzione chiedendo l'annullamento delle decisioni.

Gli argomenti da esse svolti — eccezion fatta per tre ricorsi nei quali una parte dell'esposizione è dedicata all'eccezione di compensazione — come pure le controdeduzioni dell'Alta Autorità, sono letteralmente uguali. Vi sono delle differenze materiali in fatto di quantità di rottame e di somme di danaro, le quali tuttavia non hanno alcuna rilevanza ai fini della valutazione giuridica.

Mi è perciò possibile procedere, in linea di massima, come se dovessi presentare conclusioni relative ad una sola causa.

Dal punto di vista processuale — legittimazione ad agire delle imprese, prove che esse sono adeguatamente rappresentate ed assistite, termini — non ho alcun rilievo da fare.

2. Particolarità processuali nella causa 4-59

Solo la causa 4-59 richiede osservazioni particolari. La peculiarità di questa, dal punto di vista processuale, consiste nel fatto che il ricorso è stato presentato dalla Mannesmann AG., mentre le decisioni dell'Alta Autorità impugnate sono due, dirette l'una alla Mannesmann Hüttenwerke AG. e l'altra alla Hahn'sche-Werke AG.

Dagli estratti dal Registro commerciale prodotti risulta che, il 15 dicembre 1958, con riferimento alla Hahnsche Werke AG. ed alla Mannesmann Hüttenwerke AG., nel Registro commerciale della Pretura di Duisbourg è stato annotato quanto segue :

> Le imprese sopramenzionate sono state trasformate in modo che il loro patrimonio è stato devoluto alla principale azionista, Mannesmann AG.

La situazione giuridica che si è determinata in seguito a tali mutamenti deve essere accertata sulla scorta della legge tedesca relativa alla trasformazione delle società di capitali e delle cooperative (Gewerkschaften) minerarie, del 12 novembre 1956 (1), in particolare dei §§ 1, 3, 5, 6, 8 e 15.

Da esse risulta :

Qualora il patrimonio di una società per azioni (Aktiengesellschaft = AG.) venga devoluto *senza liquidazione* vien meno la distinzione, abituale in caso di liquidazione di una società, fra scioglimento e cancellazione (Vollbeendigung). Quest'ultima viene dopo la liquidazione ed ha l'effetto di far cessare completamente l'esistenza di una società.

Con la registrazione della delibera di trasformazione la *società per azioni si scioglie e cessa la sua ragione sociale.* A partire da tale momento i suoi debiti gravano sulla società che le succede ed essa scompare come soggetto di diritti.

---

(1) BGBl. I, pag. 844.

Perciò, al momento in cui vennero notificate le decisioni dell'Alta Autorità, cioè il 12 gennaio 1959, le destinatarie delle decisioni erano sciolte, le loro ragioni sociali erano cessate ed i loro debiti erano andati a gravare sulla Mannesmann AG.

Conseguentemente sorge la questione se la Mannesmann AG. possa impugnare le decisioni dell'Alta Autorità, oppure non abbia alcun interesse a farlo, dal momento che le decisioni non sono state adottate nei suoi confronti e non possono quindi dar luogo ad esecuzione forzata contro di essa, in quanto l'art. 92 del Trattato C.E.C.A. non consente l'esecuzione forzata contro il successore legale del destinatario di una decisione.

Nè l'Alta Autorità nè la ricorrente hanno accennato al problema. Dobbiamo perciò concluderne che la ricorrente intende riconoscere, dal punto di vista formale, che la decisione vale nei suoi confronti e che perciò non solleverà eccezioni di forma per quanto concerne le persone alle quali i provvedimenti sono stati notificati, ma desidera invece che venga sindacata la legittimità sostanziale del provvedimento dal momento che essa avrebbe dovuto comunque affrontare la questione, anche dopo un'eventuale rettifica della decisione da parte dell'Alta Autorità? In base al modo in cui si è svolto il procedimento la mia risposta deve essere affermativa.

In considerazione di ciò sarebbe un eccessivo formalismo dichiarare irricevibile il ricorso, col solo risultato che l'Alta Autorità adotterebbe una nuova decisione mutando solo l'intestatario e contro questa dovrebbe venir presentato un nuovo ricorso. A mio avviso il vizio in discorso non dovrebbe in alcun modo menomare la legittimazione ad agire di detta ricorrente.

3. Conclusioni delle parti e qualificazione dei mezzi d'impugnazione

Dopo queste osservazioni preliminari posso passare alle questioni di fatto e di diritto.

Voi ricordate senza dubbio le conclusioni delle parti.

I mezzi e gli argomenti delle parti sono stati esposti così esaurientemente nella relazione d'udienza che posso fare a meno di ripeterveli.

Permettetemi di ricapitolare per sommi capi. Dovrò esaminare :

a) se l'Alta Autorità fosse competente ad emanare ingiunzioni di pagamento a norma dell'art. 92 del Trattato, vale a dire sotto forma di decisioni esecutorie;

b) se le decisioni dell'Alta Autorità, dal punto di vista formale, siano adeguatamente motivate;

c) se l'Alta Autorità con tali decisioni abbia violato il Trattato o dei principi giuridici generali ad esso connessi.

Non intendo esporre a questo punto il contenuto delle singole disposizioni impugnate, bensì mi richiamo agli allegati dei ricorsi.

Mi sembra che in dette decisioni si faccia uso di termini i quali suggeriscono l'opportunità di far precedere alla trattazione alcune osservazioni relative al funzionamento del sistema di perequazione per il rottame, ai doveri dei partecipanti a tale sistema, ai provvedimenti accessori degli Stati ed infine alla stipulazione ed all'esecuzione in concreto dei contratti per l'acquisto di rottame all'estero.

4. Struttura e compiti del sistema di perequazione per il rottame

Poichè le relative decisioni generali dell'Alta Autorità Vi sono ben note, mi posso limitare ad alcuni accenni su punti di particolare interesse.

L'Alta Autorità all'inizio non ha provveduto direttamente all'esecuzione della perequazione, ma l'ha affidata ad un apposito

consorzio obbligatorio, il quale agiva del resto sotto la sua responsabilità. Detto consorzio (insisto sul singolare) — così viene detto nelle decisioni (1) — viene amministrato dall'Ufficio comune dei consumatori di rottame e dalla Cassa, ambedue persone giuridiche di diritto belga, fondate nell'anno 1953 da 22 produttori di acciaio della Comunità.

All'interno del sistema di perequazione i compiti sono ripartiti fra la Cassa e l'Ufficio. Alla Cassa spettano, fra l'altro, compiti di diritto pubblico a Voi ben noti, cioè il determinare, su proposta dell'Ufficio, le quantità di rottame ammesse alla perequazione come pure le condizioni della perequazione stessa — fra le quali può essere compresa quella che il rottame importato venga impiegato in determinate zone della Comunità. Essa stabilisce anche il prezzo di importazione massimo ed il prezzo di perequazione.

Il compito dell'Ufficio — a parte il citato diritto di fare proposte — è di trattare, previo assenso della Cassa, gli acquisti per conto comune o anche di concludere contratti d'acquisto « pour le compte » (così il testo francese dell'art. 5 della decisione 14-55; nel testo tedesco della stessa decisione è detto : « als Treuhänder »; nella decisione 2-57 : « für Rechnung ») di consumatori da nominare.

Le imprese sono obbligate a versare i contributi occorrenti per costituire i fondi necessari all'acquisto di rottame nei paesi terzi per conto di consumatori da nominare.

Per caratterizzare la struttura interna del sistema di perequazione è opportuno ricordare ancora le seguenti norme contenute nelle relative decisioni dell'Alta Autorità :

Qualora manchi una delibera unanime dei consigli di amministrazione dell'Ufficio e della Cassa oppure, per le materie di competenza comune, di ambedue i consigli, a tale delibera si sostituisce una decisione dell'Alta Autorità. Il rappresentante dell'Alta Autorità, il quale ha diritto di assistere a tutte le sedute dei consigli

(1) Ni 22-54; 14-55; 2-57.

di amministrazione nei quali si proceda a consultazioni o a delibere, può intervenire nella formazione dei provvedimenti riservando la decisione finale all'Alta Autorità oppure subordinando la validità delle delibere dei consigli all'approvazione dell'Alta Autorità.

L'Alta Autorità può chiedere la convocazione dei consigli d'amministrazione, dell'Ufficio o della Cassa e se la seduta non ha luogo entro dieci giorni può adottare direttamente provvedimenti sulle questioni all'ordine del giorno.

Dalle disposizioni che ho citato si può già trarre la conclusione che in materia di acquisti in comune nell'ambito del sistema di perequazione non si è fatta una completa, netta e logica separazione fra potestà d'imperio in materia di perequazione e rapporti di diritto privato con i terzi. Al contrario si può rilevare una reciproca sovrapposizione e compenetrazione dei compiti, dal momento che l'Ufficio può formulare proposte sulle quali è chiamata a pronunziarsi l'autorità competente e per converso la Cassa deve approvare le trattative di acquisto. Contro l'assunto che gli acquisti comuni attraverso l'Office Commun abbiano una struttura puramente di diritto privato milita soprattutto la circostanza che le imprese sono obbligate a contribuire alla costituzione dei fondi allo scopo occorrenti ed altresì la facoltà della Cassa di stabilire priorità d'impiego per il rottame importato. Tale impressione viene rafforzata se si considera che in determinati casi l'Alta Autorità può sostituirsi ad *ambedue* gli organismi. Successivamente, cioè dopo il periodo di cui ci stiamo occupando, i poteri degli organismi di perequazione sono stati tutti riassunti dall'Alta Autorità. Inoltre, ambedue gli organismi possiedono nei vari Stati una sola succursale, sotto forma del rispettivo ufficio regionale (in Germania la Deutsche Schrottverbraucher-Gemeinschaft GmbH di Düsseldorf, sigla DSVG), dei quali essi si servono in permanenza per l'adempimento dei loro compiti, in primo luogo in caso di controversie amministrative e commerciali.

Si può quindi affermare che, data la ripartizione dei compiti fra la Cassa e l'Ufficio e le interferenze fra i poteri di ambedue le società, nè l'una nè l'altra di esse poteva funzionare da sola,

di guisa che l'espletamento dei compiti interni in materia di acquisto e di perequazione nonchè l'attività di acquisto all'esterno richiedevano la collaborazione fra di esse.

5. Provvedimenti degli Stati in materia di commercio estero del rottame

Quale elemento nuovo, cioè che non è stato da Voi trattato nei precedenti ricorsi, si presenta con notevole rilievo nel presente giudizio l'influenza esercitata dagli Stati membri sul mercato del rottame.

Senza la loro collaborazione il sistema di perequazione avrebbe presentato numerose lacune e non sarebbe stato in grado di funzionare. Non è infatti sufficiente che la differenza di prezzo tra il rottame della Comunità ed il rottame d'importazione scompaia; occorre anche impedire che il rottame interno venga esportato dalla Comunità al prezzo più elevato vigente sul mercato mondiale per essere magari reintrodotto nella Comunità come rottame d'importazione. I Governi dei paesi membri, competenti per simili questioni di commercio estero, hanno stipulato nel 1953 (1) di mantenere o introdurre, mediante provvedimenti da adottarsi nei singoli paesi, un divieto generale di esportazione del rottame. Nel 1954 (2) essi hanno deciso di ammettere delle eccezioni a tale divieto per quanto riguarda il rottame proveniente da demolizioni navali nel caso che l'Ufficio comune, al quale doveva essere offerto con priorità, non l'avesse acquistato per conto della Comunità.

Queste norme, che rientrano nel diritto pubblico degli Stati membri, hanno esteso l'efficacia della perequazione, instaurata dall'Alta Autorità in base al diritto comunitario, in sfere giuridiche ed amministrative che esorbitano dalla giurisdizione dell'Alta Autorità (3).

---

(1) Riunione del Consiglio dei Ministri del 6-3-53.

(2) Riunione del Consiglio dei Ministri del 27/28-7-54.

(3) Vedi artt. 57 e 70 del Trattato.

6. Stipulazione ed esecuzione dei contratti di acquisto per il rottame

Nel quadro di tale organizzazione vengono conclusi ed eseguiti i singoli contratti di acquisto e si procede al pagamento delle sovvenzioni di perequazione a favore del rottame che vi ha diritto.

Le forniture di rottame che diedero occasione alle sovvenzioni di perequazione ed alle richieste di restituzione avvennero sulla base di sei contratti globali che l'Ufficio comune aveva concluso con la ditta per il commercio del rottame, Hansa, dal 31 agosto 1956 all'8 luglio 1957, per conto di imprese da nominare. Essi contenevano indicazioni di peso e di provenienza (Islanda, Inghilterra ed altri paesi al di fuori della Comunità) e si riferivano espressamente alle condizioni generali di contratto dell'Ufficio comune, dalle quali risulta che gli uffici regionali sono autorizzati a nominare le imprese destinatarie. Le rimanenti clausole del contratto per il momento non ci interessano. Dobbiamo semplicemente accennare ancora alla *clausola n. 4 :*

« Il venditore deve produrre documenti ineccepibili i quali dimostrino che il rottame proviene dal paese dichiarato nel contratto d'acquisto.

.....

Qualora si tratti di rottame proveniente da demolizioni navali avvenute nell'interno della Comunità deve essere esibito all'O.C.C.F. un elenco indicante i nomi delle relative navi, nonchè i dati di peso e di dimensioni. Inoltre devono essere prodotte le dichiarazioni doganali di entrata ed il contratto d'acquisto della nave come pure un attestato della pubblica autorità sotto la sorveglianza della quale è avvenuta la demolizione...

Qualora si tratti di partite di rottame aventi tale origine od un'origine analoga, dovrà essere consentito alla CPFI od ai suoi incaricati il controllo dei lavori per il ricupero del rottame.

.....

Per il rimanente rottame che si trova all'interno della Comunità e che non è soggetto alle disposizioni dettate dall'Alta Autorità dovranno essere prodotte le dichiarazioni degli uffici governativi o delle altre autorità competenti dalle quali risulti che gli oggetti da demolire o rispettivamente il rottame da essi ricavato, in caso di rinunzia all'acquisto da parte dell'O.C.C.F., sarebbero liberamente esportabili nei paesi terzi... »

In esecuzione di detti contratti globali la Hansa effettuò, nei mesi seguenti, singole consegne ad imprese consumatrici di rottame. Per una parte di tali consegne vennero esibite — da un venditore olandese di rottame alla Hansa e da questa alla DSVG — le attestazioni dolosamente rilasciate dal Ministero olandese. Le consegne ai consumatori erano di volta in volta precedute da ordini di assegnazione della DSVG alle imprese destinatarie, nei quali fra l'altro venivano indicati la quantità e la provenienza del rottame. Dopo il ricevimento della merce le imprese inviavano alla Hansa degli avvisi di ricevimento ed alla DSVG delle ricevute di rottame (Schrottabrechnungen). Alla DSVG venivano inviate anche le fatture della Hansa. Di tanto in tanto la DSVG riuniva le ricevute di rottame nelle cosiddette note di addebito (Belastungsaufgaben) inviate ai singoli consumatori di rottame. Come negli appositi documenti della DSVG, con i quali veniva notificato il debito complessivo delle singole imprese per consegne di rottame, in dette note di addebito non era indicato il prezzo d'importazione, ma il prezzo vigente nella Comunità. Esse contenevano la seguente frase :

« In base alle ricevute di rottame che ci avete inviato vi diamo debito, salvo controllo e computo definitivo da parte di Bruxelles, di DM... »

Qualche tempo dopo avere inviato detta nota la DSVG dava istruzione alle imprese destinatarie di saldare i loro debiti per rottame ricevuto mediante versamenti sul conto di un fornitore di rottame che essa stessa indicava : tale fornitore non era sempre lo stesso che aveva fornito il rottame. Nello stesso modo la DSVG disponeva talvolta dei crediti per contributi dovuti alla Cassa. Le imprese eseguivano tali pagamenti, non senza annotare generalmente sul modulo di versamento che il pagamento avveniva per ordine della DSVG. Con questo sistema di pagamenti i fornitori di rottame ricevevano l'intero prezzo di vendita, cioè anche la parte che non veniva addebitata dalla DSVG alle imprese nei conti complessivi del rottame, in quanto doveva essere coperta dalle sovvenzioni di perequazione. Alle imprese non vennero impartite, dalla Cassa o dalla DSVG, istruzioni particolari in merito alla liquidazione delle sovvenzioni di perequazione od all'accreditamento delle stesse, per ogni fornitura di rottame e per ogni

impresa. La Cassa comunicava soltanto mensilmente alla DSVG questo : una distinta dei contributi dovuti dalle singole imprese, l'importo complessivo dei contributi, uno specchio delle somme disponibili presso la DSVG dopo la liquidazione dei debiti e dei crediti delle imprese, l'ordine di saldare le imprese creditrici ed eventualmente l'ordine di versare una determinata somma all'ufficio regionale di un'altro Stato membro, ad es. all'Italia.

Quando risultò che le attestazioni del Ministero degli affari economici olandese erano state rilasciate dolosamente, l'Alta Autorità, con lettera del 27 novembre 1958, domandò alle imprese alle quali era stato consegnato il rottame relativo la restituzione delle sovvenzioni di perequazione versate dalla DSVG. Dopo il rifiuto delle imprese interessate vennero adottate le decisioni individuali dell'Alta Autorità, sulla legittimità formale e sostanziale delle quali verte ora la discussione.

In sede di valutazione giuridica delle decisioni si pone innanzitutto il problema :

II — SE L'ALTA AUTORITÀ A NORMA DELL'ART. 92 DEL TRATTATO C.E.C.A. AVESSE IL POTERE, DAL PUNTO DI VISTA FORMALE, DI ADOTTARE LE DECISIONI DI CUI TRATTASI

1. Fondamento giuridico delle decisioni

L'art. 92 recita :

« Le decisioni dell'Alta Autorità che creano obblighi pecuniari costituiscono titolo esecutivo. »

L'art. 92 non è perciò una norma di autorizzazione, bensì imprime a determinate decisioni dell'Alta Autorità, il fondamento giuridico delle quali deve essere cercato altrove, un particolare carattere giuridico. Si deve perciò stabilire se l'Alta Autorità, in forza di altre disposizioni del Trattato, avesse nella specie il potere di imporre un obbligo pecuniario mediante una decisione.

A parere delle ricorrenti il Trattato enumera tassativamente i casi in cui ciò è possibile : prelievi, penalità ed ammende.

Il valore di questo argomento è però a priori diminuito dal secondo argomento nel quale le ricorrenti ammettono che il potere, attribuito all'Alta Autorità dell'art. 53 del Trattato, di istituire meccanismi finanziari comprende la facoltà d'imporre alle imprese obblighi pecuniari, tuttavia con la riserva che l'Alta Autorità nei provvedimenti con i quali istituisce i meccanismi deve menzionare espressamente in quali casi essa potrà adottare tali decisioni a norma dell'art. 92.

In realtà l'art. 53 *b* è pienamente atto a giustificare l'adozione di decisioni contenenti obblighi pecuniari a carico delle imprese, come la Corte ha giustamente affermato nella sentenza 8-57 (1).

> « Si può dunque ritenere che i meccanismi finanziari di cui all'art. 53 si fondano su trasferimenti di beni, specialmente del genere della perequazione e compensazione. »

È inutile dire che obblighi i quali trovano il loro fondamento in un meccanismo finanziario obbligatorio sono di diritto pubblico. A differenza dal caso di un sistema di perequazione volontario, le imprese si trovano a partecipare alla perequazione in seguito ad una decisione dell'Alta Autorità e devono concorrere ad un piano economico in forza di un ordine dell'autorità. Questo vale tanto per l'obbligo di contribuire quanto per il diritto alle sovvenzioni di perequazione della Cassa.

Rimane perciò ora soltanto il problema se la tesi che l'Alta Autorità dovrebbe indicare chiaramente, nell'istituire un meccanismo finanziario, in quali casi essa adotterà decisioni contenenti obblighi pecuniari valga anche nel caso di restituzione di sovvenzioni di perequazione indebitamente corrisposte.

Nelle decisioni 14-55 e 2-57 un obbligo del genere non è espressamente menzionato. Nella decisione 23-58 del 30 ottobre 1958 (2),

(1) *Racc.* Vol. IV, pagg. 231, 232.
(2) *G. U.*, pag. 431.

all'art. 8, II, è contenuta per la prima volta una disposizione del genere. Le decisioni impugnate non si basano però su tale norma, bensì evidentemente su principi giuridici generali.

Si potrebbe dubitare che tale fondamento giuridico sia sufficiente, tenuto conto del rigore con il quale in genere — ed a buon diritto — si suole accertare se l'Alta Autorità e gli altri organi della Comunità siano rimasti nei limiti dei loro poteri, tanto chiaramente delineati. Si pensi agli artt. 3, 8 e 14 del Trattato.

D'altra parte la Corte, nella causa 8-55 (*Fédération Charbonnière de Belgique* contro *Alta Autorità*), ha ripudiato — a mio avviso, con ragione — i metodi interpretativi troppo restrittivi affermando (1) :

> « ...le disposizioni di un trattato internazionale o di una legge comprendono implicitamente anche le norme senza le quali le predette disposizioni non avrebbero senso o non potrebbero venir applicate in modo ragionevole ed utile. »

Ritengo che, se applicando detta massima al presente caso poniamo a fondamento di un obbligo di restituzione dei principi giuridici generali, non contravveniamo al sistema del Trattato, in base al quale i provvedimenti degli organi della Comunità devono trarre la loro legittimità da precise disposizioni.

L'obbligo di restituire sovvenzioni di perequazione indebitamente percepite non è altro che l'inevitabile contropartita del diritto di ottenere le sovvenzioni stesse, senza la quale il sistema di perequazione presenterebbe delle lacune e non potrebbe funzionare in pieno. Non si può perdere di vista che esiste una notevole differenza tra l'imposizione di un obbligo *di pagare*, di fronte al quale le imprese hanno diritto di pretendere un'espressa attribuzione di poteri, ed un'ingiunzione di *restituire*, senza la quale un'impresa potrebbe trattenere una somma a cui non ha alcun diritto.

Tale mio assunto è confermato dalla circostanza che la decisione 23-58 nella quale viene espressamente menzionato l'obbligo di

(1) *Racc.*, Vol. II, pag. 299.

restituire le somme indebitamente versate, è stata approvata dal Consiglio dei Ministri.

Su questo punto giungo perciò alla conclusione che nel quadro di un sistema di perequazione non è assolutamente necessaria una norma espressa la quale legittimi eventuali ingiunzioni di restituzione poichè dei principi giuridici generali, i quali ammettano detta ingiunzione, costituiscono un sufficiente fondamento giuridico. Poichè il diritto alla restituzione ha naturalmente lo stesso carattere del diritto alle sovvenzioni di perequazione, sul quale si basa — e perciò attiene al diritto pubblico comunitario — non ho alcuna difficoltà ad ammettere, per i motivi fin qui esposti, che, dal punto di vista formale, l'obbligo di restituzione poteva essere affermato mediante una decisione a norma dell'art. 92.

Con questo non abbiamo però ancora esaurito i problemi che si ricollegano all'art. 92.

2. Potere di decidere questioni pregiudiziali di diritto privato

Le ricorrenti ritengono inammissibile che l'Alta Autorità ordini la restituzione delle sovvenzioni di perequazione mediante un provvedimento amministrativo anche per il fatto che le pretese dell'Alta Autorità enunziate dalle decisioni si basano su considerazioni e deduzioni di diritto privato, mentre la valutazione di rapporti giuridici di diritto privato e la conseguente dichiarazione di diritti da essi derivanti non sarebbe di competenza dell'Alta Autorità; questa non potrebbe perciò regolare i suoi rapporti con le ricorrenti unilateralmente e d'imperio. L'Alta Autorità non potrebbe dunque arrogarsi poteri di diritto pubblico facendoli derivare da rapporti e fondandoli su motivi di diritto privato. Le argomentazioni della convenuta Alta Autorità manifestano chiaramente che essa intendeva decidere ed ha deciso questioni di diritto privato.

Sorge così innanzitutto il problema se le ricorrenti abbiano ricevuto una prestazione sotto forma di sovvenzione, nonostante la Cassa o la DSVG per suo ordine non abbia effettuato alcun pagamento alle imprese. La convenuta argomenta di aver liberato le ricorrenti da obbligazioni di diritto privato mediante prestazioni in denaro ai fornitori del rottame. Con ciò essa viene ad affermare che si trattava di obbligazioni di tal genere.

I rimanenti presupposti della pretesa dell'Alta Autorità sono chiaramente di diritto pubblico, così in particolare le questioni : se il rottame fornito fosse perequabile, se sia da qualsiasi punto di vista ammissibile la revoca di un atto amministrativo che reca vantaggi al destinatario — quale va ritenuto il pagamento della sovvenzione — ed infine se, data la struttura della perequazione del rottame, si doveva procedere ad una liquidazione individuale delle sovvenzioni, oppure far ribassare complessivamente tutto il rottame d'importazione.

Anche le autorità amministrative dei singoli Stati devono spesso occuparsi di questioni che presentano insieme aspetti di diritto pubblico e di diritto privato.

Rilevo inoltre dalla dottrina francese che il Conseil d'État ha sempre rifiutato di pronunziarsi su ricorsi proposti contro provvedimenti della pubblica amministrazione tutte le volte che le questioni sollevate rientravano sostanzialmente nel diritto privato (1). È però molto dubbio che la prassi seguita dal giudice di uno Stato nel quale esistono altri giudici (civili) possa trovare applicazione nell'ambito della C.E.C.A.

Soprattutto è dubbio, inoltre, che nella fattispecie le questioni di diritto privato costituiscano il nocciolo della controversia. Direi proprio di no. Sono d'opinione che la presenza contemporanea di questioni di diritto privato e di diritto pubblico non sia sufficiente ad imprimere all'attuale controversia un carattere di diritto

(1) Waline, *Droit administratif*, 7a ed., pagg. 446, 467.

privato. Le decisioni dell'Alta Autorità hanno il loro fondamento nel diritto pubblico della Comunità e vanno esaminate in primo luogo alla luce di tale diritto. Gli aspetti di diritto privato non esorbitano invece dai limiti entro i quali sogliono presentarsi comunemente, in una controversia di diritto pubblico, questioni pregiudiziali o accessorie di diritto privato.

Nella pratica e nella giurisprudenza amministrativa tedesche è pacifico che tali questioni pregiudiziali di diritto privato possono essere decise incidentalmente nei giudizi amministrativi. Mi richiamo a tale proposito alla trattazione che di questo problema fa *Forsthoff* nel suo *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, pag. 105 e segg. (1).

A vero dire si è costretti ad arrivare ad una soluzione di questo genere, qualora non sia prevista la possibilità di sospendere il giudizio amministrativo e di ordinare al ricorrente di far decidere le questioni di diritto privato dal giudice civile. Il Trattato non prevede detta possibilità. Sarebbe anche inutile rinviare l'Alta Autorità davanti ad un giudice nazionale, per far ivi decidere le questioni pendenti tra essa e le ricorrenti; il giudice civile dovrebbe a mio avviso dichiararsi incompetente, dal momento che la pretesa fatta valere è sostanzialmente di diritto pubblico e la competenza del giudice amministrativo nazionale è del pari da escludersi.

Pure dalla circostanza che un determinato obbligo sia più o meno controverso e più o meno difficile da motivare non si può trarre alcun criterio per stabilire se una decisione adottata a norma dell'art. 92 sia legittima. Anche nel caso di obblighi che derivano immediatamente ed in modo del tutto evidente dal Trattato si possono dare altrettali questioni pregiudiziali e difficoltà sotto il profilo di fatto e di diritto, ma a nessuno verrebbe in mente di contestare per questo il potere dell'Alta Autorità di emanare una decisione.

---

(1) Vedi anche : v. Rosen v. Hoewel, *Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz*, 1953, nota II al § 2.

3. Se la tutela giurisdizionale delle ricorrenti sia stata ingiustamente ristretta dall'adozione delle decisioni

Le ricorrenti, infine, non possono affermare che la tutela giurisdizionale loro spettante sia stata affievolita dalla determinazione coattiva, in forza di un provvedimento dell'Alta Autorità, della loro situazione di parti. Ogni privato, nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione, può trovarsi infatti posto nella necessità di assumere la veste di ricorrente qualora voglia impugnare i provvedimenti della pubblica amministrazione stessa.

In particolare le ricorrenti non possono affermare di disporre nella fattispecie di una tutela giurisdizionale meno ampia di quella spettante ai fornitori di rottame e di essere perciò vittime di una discriminazione e di un abuso di potere in campo processuale (Verfahrensmissbrauch).

Tutte le imprese soggette alla giurisdizione della Comunità ed obbligate ad attenersi ai provvedimenti emanati dall'Alta Autorità si trovano, per quanto riguarda la loro tutela giurisdizionale, nella stessa situazione. Esse non possono paragonare la loro posizione a quella di imprese che si trovano fuori da tale sfera giuridica. Orbene, il sistema obbligatorio di perequazione comprendeva solo le imprese che rientravano nell'ambito di competenza dell'Alta Autorità, vale a dire non i fornitori di rottame i quali non potevano quindi avere, nei confronti del sistema, nè diritti nè obblighi. Perciò i poteri dell'Alta Autorità e la tutela giurisdizionale offerta da questa Corte sono del tutto estranei ai rapporti giuridici intercorrenti fra l'Alta Autorità e le imprese ultime menzionate. Precise norme del Trattato fanno escludere la possibilità d'istituire un confronto fra la tutela spettante alle ricorrenti — le quali sono imprese ai sensi del Trattato — e quella concessa ai commercianti di rottame, i quali si trovano fuori dal Trattato.

In merito alla prima questione di rilievo che mi sono proposto di risolvere nel corso della mia indagine, giungo quindi alla *con-*

clusione che le decisioni dell'Alta Autorità non possono essere dichiarate illegittime solo perchè adottate nella forma prevista dall'art. 92.

III — SE LE DECISIONI DELL'ALTA AUTORITÀ SIANO ADEGUATAMENTE MOTIVATE

Con questo non ho però ancora finito di trattare gli aspetti formali della controversia. Devo ancora accertare se le decisioni adempiono le prescrizioni dell'art. 15 del Trattato, vale a dire se siano adeguatamente motivate.

Le ricorrenti lamentano in ispecie che :

a) nelle decisioni non sarebbe spiegato come mai in un pagamento fatto a terzi si debba ravvisare un pagamento fatto alle ricorrenti;

b) non verrebbe indicato che è stato fornito del rottame in parte non perequabile e che tale rottame è stato consegnato alle ricorrenti;

c) nelle decisioni non verrebbe fatto alcun cenno del concetto di « rottame di sostituzione » (Austauschschrott);

d) nelle decisioni sarebbero travisati i fatti in quanto vi si parla di « rottame da demolizioni navali ». Nei contratti e negli ordini di assegnazione non sarebbe contenuta tale qualifica.

La motivazione delle decisioni impugnate contiene principalmente le seguenti affermazioni :

Negli anni 1956 e 1957 le ricorrenti hanno acquistato del rottame dalla Hansa nel quadro di determinati contratti globali intervenuti fra questa e l'Ufficio comune in merito al rottame proveniente da paesi terzi. Una parte delle consegne, proveniente assertivamente da demolizioni navali, non consisteva di rottame importato da paesi terzi o di rottame da demolizioni navali ad esso equiparato. Le ricorrenti hanno ricevuto determinate quan-

tità del rottame, proveniente da tali consegne, erroneamente qualificato rottame da demolizioni navali, nonchè sovvenzioni provvisorie di perequazione relative a tali consegne. Poichè non avevano diritto alla perequazione, le ricorrenti devono restituire tali somme. L'Alta Autorità ha il potere, a norma dell'art. 53 b, di ingiungere — mediante decisioni — la restituzione, posto che le imprese non hanno dato seguito ad una sua precedente richiesta.

Tale motivazione delle decisioni non corrisponde alla situazione di fatto e di diritto quale l'abbiamo dovuta ricostruire in base alle deduzioni scritte ed orali dell'Alta Autorità.

Così è certo che il pagamento delle sovvenzioni di perequazione non è stato effettuato direttamente alle ricorrenti, bensì ai fornitori di rottame, ed inoltre esso non è avvenuto tramite la Cassa, bensì mediante operazioni di pagamento compiute dalla DSVG oppure ordinate alle imprese. La spiegazione completa delle operazioni di pagamento non è fornita dalle decisioni impugnate, come del resto nemmeno dalle deduzioni delle parti, nè dai documenti commerciali esibiti alla Corte a sua richiesta, nè, infine, dalle risposte delle parti ai quesiti posti dalla Corte in udienza.

Onde chiarire adeguatamente la situazione giuridica sarebbe stato necessario dire come mai in detti pagamenti ai fornitori di rottame si dovesse ravvisare una prestazione a favore delle ricorrenti. (Quale fu la causale dei pagamenti effettuati ai fornitori di rottame; da quale obbligazione furono liberate le ricorrenti?)

Le decisioni non permettono di comprendere esattamente come mai del rottame dichiarato perequabile e di fatto sovvenzionato non fosse in realtà perequabile. A questo punto si avverte nelle decisioni la mancanza di un chiarimento a proposito di questioni essenziali nel caso concreto. A tale scopo sarebbe stata tanto più necessaria la qualificazione dei certificati olandesi e l'esposizione delle conseguenze giuridiche della loro irregolarità in quanto non erano stati resi di pubblica ragione nè le proposte dell'Alta Autorità in materia di esportazioni di rottame dalla Comunità, nè i relativi accordi stipulati con i vari governi il 6 marzo 1953 ed il 27 e 28 luglio 1954.

Le decisioni avrebbero dovuto far parola anche del concetto di « rottame di sostituzione » (il quale ricorre in due dei contratti globali), che nelle decisioni generali dell'Alta Autorità non è definito, nè spiegato. In queste si parla (decisione 22-54, articolo 2; decisione 14-55, articolo 2 a); decisione 2-57, articolo 2 a) di rottame di « carattere simile » [« ähnlichen Charakters »] (nel testo francese : « assimilée », il che non significa « simile » [« ähnlich »], bensì « assimilato » [« gleichgestellt »]). Laddove poi viene detto (dec. 2-57, articolo 10 c), che il rottame da demolizioni navali ed altro rottame oneroso può essere assimilato al rottame d'importazione qualora l'Ufficio comune proponga e la Cassa decida di acquistare rottame di « carattere simile », le decisioni generali lasciano intendere che, oltre al rottame da demolizioni navali, può essere ammesso alla perequazione anche il rottame di altra provenienza.

Infine, nell'interesse della chiarezza si sarebbe dovuto indicare nelle decisioni donde risulti che il rottame, che le ricorrenti avrebbero dovuto ricevere, fu qualificato come rottame da demolizioni navali, dal momento che negli ordini di consegna inviati alle ricorrenti non vi è cenno di tale provenienza. La motivazione in fatto è dunque non solo incompleta, ma anche atta ad indurre in errore.

L'Alta Autorità a ciò ribatte che le ricorrenti erano perfettamente informate di tutti i particolari della questione, cosicchè sarebbe stato superfluo esporre minuziosamente i fatti. Essa parte evidentemente dal principio che la motivazione di una decisione serva unicamente a portare a conoscenza del destinatario l'ordine della pubblica autorità ed il relativo obbligo di comportarsi in un dato modo ed inoltre a rendere possibile l'impugnazione. Tale concezione, però, contrasta con l'art. 15 e con la giurisprudenza della Corte. La motivazione di una decisione deve contenere elementi sufficienti a rendere possibile il *controllo giurisdizionale.* Mi richiamo in proposito soprattutto alla Vostra recente sentenza nella causa 18-57 (1).

(1) *Racc.* Vol. V, pag. 109; v. anche le sentenze 2-56 (*Racc.* Vol. III, pag. 36) e 9-56 (*Racc.* Vol. IV, pag. 27).

Ben lungi dall'esigere per le decisioni dell'Alta Autorità delle motivazioni molto diffuse le quali — per dirla con l'Alta Autorità — finirebbero per essere dei pareri giuridici, ho tuttavia il dovere di esprimere la convinzione che i provvedimenti impugnati sono insufficientemente motivati sotto il profilo testè accennato e ne concludo che le decisioni di cui trattasi possono essere da Voi annullate per difetto di motivazione.

IV — SE LA PRETESA DI RESTITUZIONE DELL'ALTA AUTORITÀ SIA FONDATA DAL PUNTO DI VISTA SOSTANZIALE

Riterrei però inopportuno che la Corte dovesse pronunziarsi solo su detto motivo d'impugnazione, dal momento che altre gravi questioni, sollevate coi mezzi di gravame, vanno risolte onde evitare l'insorgere di ulteriori controversie fra le parti e per facilitare la liquidazione definitiva del sistema di perequazione per il rottame, liquidazione alla quale sia l'Alta Autorità e tutti i consumatori di rottame, sia le ricorrenti — anche nella loro qualità di socie degli organismi di Bruxelles, Cassa e Ufficio — hanno un considerevole interesse economico e giuridico. Ricordo a tale proposito che dette cooperative sono entrate in liquidazione ma che, a quanto pare, non si sono potuti finora appurare o far conoscere — per nessun passato periodo di conteggio — nè i crediti, nè i debiti definitivi dei partecipanti alla perequazione.

Il problema centrale e, in ultima analisi, decisivo per ambedue le parti è perciò quello se i provvedimenti dell'Alta Autorità siano sostanzialmente fondati, vale a dire se l'Alta Autorità possa realmente far valere nei confronti delle ricorrenti la pretesa che le vengano restituite le sovvenzioni di perequazione. In questo problema vengono a sfociare le più importanti argomentazioni delle ricorrenti, comprese sotto l'etichetta di « violazione del Trattato ». Come abbiamo visto, si tratta non tanto della violazione di norme espresse, quanto della trasgressione dei principi giuridici generali che reggono la restituzione delle sovvenzioni pubbliche indebitamente percepite.

1. Se, in base alla struttura giuridica ed all'applicazione pratica del sistema di perequazione, siano previste sovvenzioni di perequazione alle imprese

Ho già accennato che per il pagamento delle sovvenzioni di perequazione non fu emanata di volta in volta alcuna speciale disposizione.

Tutte le liquidazioni avvenivano piuttosto sotto forma di conteggi nell'ambito dell'Ufficio regionale, per cui le imprese, in base alle istruzioni ricevute dalla DSVG, non pagavano mai — al loro fornitore od a negozianti di rottame dai quali non avevano ricevuto nulla — *più* del prezzo del rottame interno. Il conteggio delle sovvenzioni di perequazione veniva eseguito direttamente dalle DSVG nel quadro della contabilità complessiva riguardante i negozianti di rottame. In tal modo si è determinata l'impressione che le imprese, dal canto loro, non sono mai state debitrici dell'intero prezzo di importazione, bensì avevano la certezza di poter sempre ricevere, per mezzo dell'Ufficio comune e della DSVG, del rottame a prezzo ridotto in conseguenza della perequazione. Le ricorrenti non hanno mancato di far cenno a tale circostanza e di trarne la conclusione che, in base al sistema di perequazione seguito, le sovvenzione di perequazione non avrebbero mai potuto essere ad esse corrisposte, nemmeno indirettamente.

Con ciò siamo arrivati alla questione della struttura giuridica della perequazione del rottame, alla trattazione della quale le parti hanno dedicato molte pagine delle loro memorie. Si possono prospettare, come ha detto l'Alta Autorità, tre strutture :

a) importazione individudale di rottame con perequazione individuale, nel qual caso l'impresa che impiega il rottame è l'immediato beneficiario;

b) importazione collettiva di rottame ad opera di un organo comune, con perequazione individuale a favore delle imprese che ricevono il rottame;

c) attribuzione dell'intera importazione di rottame agli organi della perequazione; calmieramento del rottame d'importazione per mezzo dei contributi di perequazione e cessione del rottame già calmierato alle singole imprese. (In tal caso non vi è luogo a perequazione individuale)

Quale sistema è stato adottato nelle decisioni e — ciò che più conta — seguito di fatto nella pratica?

Non si può negare che certi punti della motivazione, soprattutto della decisione 14-55, stiano a favore dell'ultima alternativa — il che le ricorrenti danno per acquisito — in ispecie la dove è detto :

« Considerando che la condizione per un rifornimento regolare... del rottame è che i quantitativi (cioè il rottame d'importazione) *siano messi a disposizione* dei consumatori del mercato comune a prezzi che si avvicinino a quelli praticati all'interno della Comunità »,

come pure :

« Considerando che gli scarti negli acquisti di rottame all'interno della Comunità, tra le previsioni e le realizzazioni, ...possono essere corretti... soltanto qualora il meccanismo di perequazione permetta di *disporre, a titolo provvisorio*, di un certo quantitativo di rottame importato, immediatamente disponibile per colmare le deficienze »,

ed infine :

« Considerando che ... le imprese ... affiliate all'Ufficio Comune ... devono essere in grado di acquistare in comune nei paesi terzi i quantitativi destinati ad essere successivamente *messi a disposizione* dei consumatori ... sotto la responsabilità dell'Alta Autorità ».

Anche l'obbligo delle imprese, sancito dall'art. 2 della decisione 14-55; di versare dei contributi i quali sono necessari per

« costituire i *fondi* occorrenti *per l'acquisto* di rottame nei paesi terzi per conto di consumatori da nominare ... »

potrebbe essere addotto a sostegno di tale interpretazione.

D'altra parte, secondo le decisioni, l'Ufficio comune avrebbe dovuto condurre trattative per l'acquisto in comune, mentre i

contratti di acquisto avrebbero dovuto essere conclusi direttamente dai venditori con gli acquirenti, oppure l'Ufficio comune avrebbe dovuto tutt'al più concludere contratti d'acquisto per conto di acquirenti da nominare. Inoltre l'art. 12 della decisione 2-57 prescrive espressamente che la Cassa stabilisce *l'importo* che *viene bonificato* alle imprese per le quantità « prese in perequazione ».

Io credo perciò che le decisioni dell'Alta Autorità non si prestino all'interpretazione della struttura giuridica del sistema di perequazione data dalle ricorrenti.

È vero invece che in tutte le decisioni dell'Alta Autorità in materia di perequazione del rottame si parte sostanzialmente dal principio che i bonifici di perequazione devono avvenire in modo che alle singole imprese consumatrici di rottame vengano corrisposte le sovvenzioni stabilite dalla Cassa. Detto principio vale chiaramente tanto nel caso che i consumatori importino direttamente il rottame, quanto nel caso che questo, attraverso il sistema di perequazione, venga immesso sul mercato ad opera dell'O.C.C.F. che lo ha acquistato in comune. In questa seconda ipotesi si presentano però delle difficoltà di interpretazione. Cioè le decisioni non permettono chiaramente di individuare la natura giuridica dei contratti, nè la funzione e posizione giuridica rispettiva dei partecipanti alla perequazione. È perciò lecito pensare sia all'acquisto in proprio da parte dell'Ufficio comune — con conseguente cessione del rottame, nel quadro del sistema di perequazione di diritto pubblico, ai consumatori tramite l'Ufficio regionale — sia ad un contratto di commissione — nel quale l'Ufficio sarebbe il commissionario ed il consumatore il committente — con le varianti, ammesse dalla legge e dagli usi commerciali, della stipulazione in proprio e della garanzia del commissionario, sia all'Ufficio comune in veste di agente od intermediario, sia infine allo stesso Ufficio che agisce in qualità di rappressentante dei consumatori in forza di una procura espressa.

Da ciò deriva il contrasto delle parti in merito all'interpretazione delle decisioni e l'importanza di queste per le relazioni

commerciali e contabili che formano l'oggetto del presente giudizio.

Senza voler dare, a questo punto della mia indagine, un giudizio complessivo sulla natura giuridica di questa relazione, posso affermare che :

Sono ipotizzabili situazioni giuridiche nelle quali i contratti di acquisto fanno sorgere, almeno indirettamente, degli obblighi a carico dei consumatori (ad esempio in qualità di committenti), anche se solo nei confronti del commissionario. Pure in tale caso però, la sovvenzione di perequazione può essere corrisposta ai consumatori di rottame sotto forma di bonifico, da parte della Cassa, di una quota del loro debito derivante dal rapporto di commissione.

Che in pratica il sistema di perequazione sia partito dai principi giuridico-tecnici posti dalle decisioni generali è cosa che non si può affermare in base ai termini dei contratti globali conclusi dall'Ufficio comune. Anche il sistema di contabilità complessivo tramite la DSVG non esclude che le imprese potessero essere liberate dalle loro obbligazioni mediante una prestazione, anche indiretta, della Cassa a loro favore.

Dopo aver accertato che, in base alla struttura del sistema di perequazione ed alla sua pratica attuazione, le imprese *possono* aver ricevuto delle sovvenzioni di prequazione, sorgono le seguenti questioni :

a) Se le ricorrenti abbiano ricevuto in realtà una sovvenzione di perequazione, vale a dire se siano state di fatto liberate da una obbligazione.

b) Se la sovvenzione di perequazione sia stata corrisposta indebitamente, in quanto non ne sussistevano i presupposti.

c) Se possa comunque essere chiesta la restituzione, qualora risulti che non sussistevano i presupposti per il pagamento o che questi sono venuti a mancare in seguito.

2. Se il rottame, per il quale vennero prodotti i certificati olandesi, fosse perequabile

Inizierò l'esame di dette questioni affrontando il problema se le sovvenzioni di perequazione corrisposte per il rottame coperto dai certificati olandesi siano state versate a buon diritto, cioè se detto rottame fosse perequabile o no.

Si può certo presupporre che le partite di rottame che la Hansa ha ricevuto dall'Olanda e per le quali sono stati prodotti i certificati del Ministero degli affari economici constassero in realtà di rottame interno, il quale come tale non rientrava in alcune delle categorie di rottame perequabile a norma della decisione (rottame d'importazione, rottame da demolizioni navali, altro rottame oneroso) (1).

Il rottame da demolizioni navali è rottame oneroso ai sensi del sistema di perequazione in quanto il costo della demolizione può essere coperto solo in caso di esportazione : in tale ipotesi infatti può essere venduto sul mercato mondiale dove allora si potevano spuntare prezzi più alti. Il suo prezzo di vendita può adeguarsi ai prezzi del mercato mondiale. Occorre soprattutto rilevare questa circostanza : la possibilità di esportazione attribuisce al rottame da demolizioni navali il carattere di rottame oneroso.

Secondo quanto è stato detto in quest'aula, è invalso a quanto pare fra i commercianti di rottame l'uso di consegnare, in luogo del rottame proveniente dalla demolizione di navi, del rottame interno, facendolo « prendere in perequazione » come rottame da demolizioni navali, ed in compenso di mettere in seguito sul mercato, al prezzo del rottame interno, il rottame da demolizioni navali non appena avvenuta la demolizione. Questo modo di procedere fu tollerato in vista del fatto che la demolizione generalmente richiede un periodo di tempo piuttosto lungo.

(1) V. articolo 1 della decisione 14-55.

Si potrebbero esprimere delle riserve a proposito di detta pratica, a causa della difficoltà di controllare in modo efficiente lo svolgimento di siffatti negozi. Non sembra però del tutto impossibile l'ottenere che tali pratiche di sostituzione si svolgano in modo regolare e non si può perciò escludere *a priori* che siano ammissibili. In questi casi eccezionali il comune rottame interno può di conseguenza esserre considerato perequabile ed essere ammesso al beneficio della perequazione per il fatto che ne diviene possibile l'esportazione.

Ho già detto, a proposito della struttura del sistema di perequazione, che i Governi nel 1954 hanno stipulato di permettere l'esportazione del rottame da demolizioni navali qualora l'Ufficio comune non lo acquisti. Con detto accordo non fu però concessa un'autorizzazione generale per l'esportazione del rottame da demolizioni navali. Per converso l'Ufficio nazionale competente in base alle norme locali deve rilasciare di volta in volta la licenza d'esportazione, prima che il rottame da demolizioni navali possa uscire dalla Comunità ed essere immesso nel mercato mondiale. Ne deriva che la concessione della licenza d'esportazione, sia per il rottame da demolizioni navali, sia per il rottame comune che lo sostituisce, rappresenta un atto amministrativo costitutivo e ciò non solo ai fini del commercio estero, ma anche per giustificare la perequabilità del rottame di cui trattasi.

Partendo da questa situazione giuridica si devono dunque prendere in considerazione i certificati olandesi di cui trattasi e si deve accertare se essi sono semplicemente dei documenti dichiarativi, nei quali viene specificata una determinata origine del rottame da consegnare, oppure degli atti amministrativi costitutivi, con i quali viene concesso il permesso di esportare?

A questo proposito mi sia consentito citare la traduzione di uno dei certificati :

> A Vostra richiesta Vi comunico che, in base ai dati in mio possesso, Voi potete chiedere delle licenze di esportazione fino alla concorrenza di... tonnellate di rottame d'acciaio proveniente dalla demolizione della nave ... Richiamo la Vostra attenzione sul fatto che detto quantitativo di rottame può essere esportato verso un paese non appartenente alla C.E.C.A. soltanto qualora sia stato previamente offerto all'Ufficio Comune dei consumatori di rottame (O.C.C.F.) di Bruxelles e questo abbia declinato l'offerta.

Vorrei però richiamare l'attenzione sul fatto che all'espressione : « « chiedere » (1) licenze d'esportazione », nel testo olandese corrisponde : « « *ontlenen* » licenze d'esportazione ». Questa sfumatura non va trascurata nell'interpretare la portata dei certificati. Mi sembra importante perchè vuole chiaramente indicare che non viene concessa l'esportazione del rottame da demolizioni navali stesso, bensì che il diritto all'esportazione può essere fatto derivare dalla demolizione, anche, ad esempio, per il rottame di sostituzione in luogo del rottame da demolizioni.

Il tenore dei certificati in parola non fa apparire probabile che si tratti soltanto di certificati d'origine. Se si fosse dovuta soltanto attestare l'origine di una partita di rottame oppure la circostanza che dalla demolizione di una determinata nave si sarebbe potuto ricavare una certa quantità di rottame, non vi sarebbe detto : « Voi potete chiedere licenze d'esportazione. » Il funzionario olandese van der Grift, che ha rilasciato i certificati, nel corso del processo ha detto anche di aver rilasciato dei certificati d'origine riguardanti i paesi terzi, nei quali avrebbe *concesso il permesso di esportare* rottame proveniente da paesi terzi (2).

Ciò è certamente contraddetto da quanto ha dichiarato nella stessa occasione il capo servizio del van der Grift, Balfoort, a proposito della procedura per il rilascio delle licenze d'esportazione (3).

Secondo questa fonte, il proprietario del rottame poteva — qualora l'Ufficio di Bruxelles non avesse acquistato il rottame esibitogli mediante i certificati rilasciati dal van der Grift — presentare all'Ufficio centrale per l'importazione e l'esportazione, posto sotto la giurisdizione del Ministero degli affari economici, domanda per la concessione di una licenza di esportazione, insieme alla quale andava prodotto il certificato rilasciato dal van der Grift. A dire il vero, a proposito dei particolari di questa procedura

(1) Ted. « Exportrecht " in Anspruch nehmen " ».

(2) Pag. 13 dell'allegato 12 a) alla comparsa di risposta.

(3) Pag. 5 dell'allegato 12 a) alla comparsa di risposta.

mi sono rimasti dei dubbi che le deduzioni delle parti ed i documenti agli atti non sono stati sufficienti a chiarire.

Se si parte dal principio che i certificati olandesi sono degli atti amministrativi costitutivi, con i quali è stata concessa una licenza di esportazione, occorre ancora accertare quale rilevanza abbia ai fini della loro efficacia giuridica la circostanza che i presupposti per il loro rilascio non sussistevano nella specie.

« Gli atti amministrativi certificativi non contengono alcuna disposizione in merito ad una data situazione giuridica, non motivano e non modificano alcunchè. Essi hanno unicamente lo scopo di servire come mezzi di prova... Tuttavia è sempre possibile provarne l'inesattezza » (1).

Gli atti amministrativi costitutivi, invece, sono irrilevanti soltanto quando o sono radicalmente nulli oppure vengono annullati con effetto retroattivo. Nella fattispecie ciò significa : poichè gli atti olandesi non sono radicalmente nulli, nè sono stati annullati, anche il sistema di perequazione non può ignorare la loro efficacia giuridica, la quale può consistere proprio nel rendere possibile l'esportazione e con ciò l'accesso al mercato mondiale ed ai suoi prezzi più elevati.

Nei certificati è detto : « Voi potete trarre dalla demolizione il diritto di esportare », nonostante mancassero i prescritti presupposti, vale a dire nonostante i destinatari dei certificati non disponessero di rottame da demolizioni navali nella quantità indicata. Il funzionario certificante era però autorizzato a rilasciare gli attestati ed inoltre i requisiti di forma sono stati rispettati.

La questione della validità dei certificati va decisa esclusivamente in base al diritto olandese. Mi sono fatto premura di esaminare la dottrina olandese relativa e ritengo di aver individuato dei principi simili a quelli vigenti nel diritto amministrativo tedesco. Qualora manchino i presupposti di fatto e di diritto per l'emanazione di un atto amministrativo oppure questo contenga una violazione

(1) Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 7e ed., pag. 193 e segg.

di legge, ciò nondimeno l'atto deve essere considerato valido in origine (1).

Solo in casi molto gravi (2) e secondo alcuni autori in casi gravi ed evidenti (3) si deve ritenere che un atto amministrativo sia nullo. In un articolo sulle nullità nel diritto amministrativo, apparso nel numero del novembre 1946 della rivista « Bestuurswetenschappen » (4) l'autore afferma che un atto amministrativo può essere considerato nullo solo in casi estremi.

Secondo la citata dottrina amministrativa non si può nella specie ritenere che gli atti amministrativi olandesi siano nulli *ipso iure* e privi di effetto. Non si tratta di un caso grave quale è richiesto dai vari autori perchè si abbia nullità. Infatti è stato semplicemente compiuto un atto amministrativo, nonostante non ricorressero i presupposti di fatto prescritti dal diritto pubblico del relativo Stato. Ciò costituisce però un vizio materiale che può dar luogo soltanto all'annullamento, cioè alla revoca dell'atto stesso. Da quanto risulta, l'autorità olandese competente non ha finora revocato l'atto di cui trattasi. Il funzionario olandese non è stato condannato, a causa di esso, per falso in atto pubblico, bensì per corruzione, a norma dell'art. 363 del codice penale olandese.

Se si è dell'opinione, che io ritengo sostenibile, che i certificati olandesi sono atti amministrativi costitutivi rilasciati ai fini dell'esportazione, si giunge alla seguente conclusione : il rottame in questione, per il quale furono emessi i certificati, è divenuto ed è rimasto giuridicamente, per effetto dei certificati stessi, del rottame proveniente da paesi terzi. Esso era perciò perequabile ai sensi delle decisioni relative alla perequazione. A buon diritto quindi gli organi della perequazione, ivi compresa la DSVG, lo hanno « preso in perequazione » ed hanno concesso le sovvenzioni. Con questo

(1) Stellinga, *Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht*, pag. 210; Kranenburg, Beell, Donner, e altri, *Nederlands Bestuursrecht* 1953, pag. 249.

(2) Stellinga, op. cit., pag. 205; van der Pot, *Nederlands Bestuursrecht*, pag. 206.

(3) Vegting, *Administratiefrecht*, pagg. 251 e 258; Kranenburg ed altri, op. cit., pag. 234.

(4) Prof. A. M. Donner, pag. 18.

viene però a mancare uno dei principali fondamenti della pretesa di restituzione nell'ambito del meccanismo di perequazione.

3. Se le ricorrenti abbiano percepito delle sovvenzioni di perequazione

Se invece non si è di tale opinione, sorge il problema se sussistano gli altri presupposti della pretesa di restituzione. Occorre in questo caso accertare se le ricorrenti abbiano realmente percepito la sovvenzione di perequazione. Questo problema ci conduce nel campo del diritto privato, poichè — come già ho rilevato — vi può forse essere qui un arricchimento indiretto, sotto forma di liberazione da una obbligazione. Sono perciò costretto a stabilire con esattezza quale fosse la posizione giuridica rispettiva delle ricorrenti, della DSVG, dell'Ufficio comune e dei fornitori di rottame. Come è noto, le parti contendono soprattutto sul punto se le ricorrenti, per effetto dei contratti di acquisto stipulati dall'Ufficio comune, abbiano contratto direttamente — cioè in qualità di rappresentate — delle obbligazioni nei confronti dei fornitori di rottame oppure si siano trovate giuridicamente vincolate solo all'Ufficio comune (ed alla DSVG, suo ufficio dipendente). Occorre esaminare la questione sulla scorta dei documenti prodotti (contratti globali, condizioni generali di contratto, lettere di conferma, scritture contabili ecc.).

A) - *NATURA DEI RAPPORTI GIURIDICI INTERCORRENTI FRA LE RICORRENTI, L'UFFICIO COMUNE ED I FORNITORI DI ROTTAME*

Devo riconoscere che non è facile determinarla. Le difficoltà di interpretazione sono aggravate dal fatto che ci troviamo di fronte a rapporti giuridici i quali, sotto il profilo di diritto internazionale privato, si possono ricollegare a più di un ordinamento giuridico : l'Ufficio comune è una società commerciale belga con sede in Bruxelles, mentre la Hansa, le ricorrenti e la DSVG sono società commerciali tedesche con sede in Germania. Credo tuttavia di non dover approfondire questo problema di diritto internazionale

privato. Le questioni in causa non hanno alcun rapporto con altri ordinamenti giuridici, oltre a quello belga e quello tedesco. A mio parere è perciò sufficiente accertare se la valutazione delle presenti questioni in base a detti due diritti conduca allo stesso risultato. Mi pare che sia così.

Una quantità di elementi milita a favore della tesi che nella specie esistano relazioni da venditore a compratore solo fra la Hansa e l'Ufficio comune, mentre il rapporto fra le ricorrenti e l'Ufficio comune andrebbe qualificato di rapporto fra committente e commissionario o qualcosa di simile.

Nei contratti globali è detto : « Noi (cioè, l'Ufficio comune) abbiamo conferito l'ordine fermo di acquisto » oppure : « confermiamo l'acquisto ». Le disposizioni del contratto stabiliscono :

« L'acquisto avviene per ordine e conto di imprese da nominare.

Gli uffici regionali sono autorizzati a nominare l'impresa destinataria.

Noi (cioè, l'Ufficio comune) ci riserviamo il diritto di recedere dal contratto e di chiedere l'eventuale risarcimento dei danni.

Il contratto non può essere ceduto ad altri senza il previo assenso dell'O.C.C.F.»

Infine, in una delle clausole, si parla di « rinunzia all'acquisto da parte dell'O.C.C.F. » e di « acquisto attraverso l'Ufficio di Bruxelles ».

Dai documenti prodotti dalle parti dopo la chiusura delle fase orale risulta che la Hansa ha sempre indirizzato alla DSVG (che io considero un organo del meccanismo di perequazione) le fatture relative alle consegne di rottame. Dal canto suo la DSVG inviava alle imprese degli estrati-conto riguardanti il loro debito complessivo e le invitava a pagare alla Hansa. Nei telegrammi della DSVG alle imprese viene sempre dichiarato ad un certo punto che la DSVG, fino ad un determinato momento, *disporrà* delle somme richieste.

Infine, alcune imprese (ad es. le « Bochumer Verein für Gussstahlfabrikation », « Gussstahlwerk Gelsenkirchen », « Gussstahlwerk Witten », « Ruhrstahl AG », « Niederrheinische Hüttte ») nei loro versamenti hanno indicato che agivano per incarico della DSVG.

Da alcune altre clausole contrattuali risulta che alle imprese destinatarie spettano alcuni diritti negli immediati confronti della Hansa (con il che non è certo necessariamente detto che le imprese si trovino, di fronte alla Hansa, nella posizione giuridica del compratore) :

In determinati casi l'impresa ricevente ha diritto al risarcimento dei danni ed alla rifusione delle spese.

Qualora la merce non corrisponda alla qualità pattuita, l'impresa ricevente farà reclamo al fornitore.

Le spece di immagazzinamento del rottame non vanno addebitate alle imprese riceventi.

L'Alta Autorità, nel corso della discussione, ha accennato allo scambio di lettere di conferma e di ordini avvenuto fra alcune imprese e l'Hansa.

Nelle lettere delle imprese alla Hansa è detto : « Con riferimento all'assegnazione della DSVG, Vi ordiniamo con la presente » oppure : « Ci impegnamo a ritirare dalla nave Aeika quanto segue » oppure : « Vi confermiamo di avere da Voi acquistato ». Dal canto suo la Hansa, nella maggior parte dei casi « conferma la vendita di *tot* tonnellate di rottame ». Tuttavia, per porre in giusta luce dette lettere, occorre leggere le risposte della Hansa ad alcune di queste conferme di acquisto. Vorrei leggere nel testo alcune risposte indirizzate alla « Hüttenwerke Oberhausen ».

Nella lettera del 9 gennaio 1957 è detto :

« Abbiamo ricevuto la Vostra lettera di conferma del 28 dicembre 1956 per 1.000 tonnellate di rottame di acciaieria, concernente il Vostro ordine n. 944.

Soltanto per buona norma Vi avvertiamo che il prezzo da Voi menzionato non è per noi vincolante. Lo stesso vale per le altre condizioni di acquisto da Voi indicate.

Per noi sono vincolanti le disposizioni del contratto di Bruxelles, dal momento che abbiamo concluso direttamente con l'O.C.C.F. ».

Analoghe riserve si trovano nella lettera del 29 gennaio 1957 ed in quella del 14 febbraio 1957, nella quale è detto :

« Vi ringraziamo per la Vostra conferma del 9 corr. e vorremmo, per buona norma, segnalarVi che il prezzo di 170 DM la tonnellata da Voi citato si

riferisce unicamente ad un accordo interno intervenuto fra la DSVG e Voi.

Le nostre condizioni di prezzo si basano sul contratto stipulato con l'O.C.C.F. ».

e nella lettera della Hansa in data 6 novembre 1956 :

« Abbiamo ricevuto la Vostra lettera di conferma del 2 corr., riguardante l'ordine n. 940.

Soltanto per buona norma Vi comunichiamo che abbiamo venduto il materiale di cui trattasi all'O.C.C.F. di Bruxelles e perciò valgono per noi le condizoni di detto ente ».

Da ciò risulta in modo univoco come la Hansa considerasse i rapporti giuridici di cui trattasi e quale significato si deve perciò attribuire alle lettere citate. I destinatari del rottame si dichiarano in esse pronti a ricevere dalla Hansa il rottame loro assegnato. Non è possibile ravvisarvi degli ordini di acquisto autonomi.

Il contratto di commissione viene definito nello stesso modo nel diritto tedesco ed in quello belga (1). La giurisprudenza e la dottrina hanno inoltre chiarito alcune questioni particolari. Così, nell'ampio *Kommentar der Reichsgerichtsräte* (2) troviamo massime sul contratto di commissione particolarmente interessanti nel nostro caso :

Il commissionario diventa creditore anche se il terzo sapeva che il commissionario trattava per ordine e conto del committente (3).

Le circostanze che il commissionario abbia nominato il committente, che la merce debba essere spedita direttamente al committente o che l'acquirente (nel caso di commissioni di vendere) debba pagare direttamente al committente, non significa necessariamente che esista una procura (4).

Il committente può eseguire la sua prestazione direttamente a favore dell'altro contraente (5).

Il commissionario può stipulare con il committente che i diritti spettanti al venditore non siamo mai di sua pertinenza, bensì appartengano fin dall'inizio al committente (6).

(1) V. ad. es. Frédériq, *Traité de Droit Commercial Belge*, 1946, I, pag. 299.

(2) Commento al codice commerciale tedesco, redatto esclusivamente da magistrati. Abbreviato in RGR (N. d. T.).

(3) Nota 21 al § 383.

(4) Nota 15 al § 383.

(5) Nota 12 al § 396.

(6) Nota 2b al § 392.

Consentitemi ancora due citazioni dal diritto belga, e più precisamente dal *Traité de Droit Commercial Belge* del *Frédériq* :

« ...si può dire che la commissione è una varietà del mandato, la quale si distingue dal contratto di diritto comune per le seguenti particolarità :

a) il mandatario stipula per conto ed in nome del suo mandante, mentre il commissionario agisce per conto del mandante, ma nel proprio nome... » (1).

« Anche se il terzo sa che la controparte agisce per conto del committente, ciò non è di ostacolo al sussistere della commissione; ... » (2).

Perciò non osta al contratto di commissione soprattutto la circostanza che alcuni diritti spettino fin dall'inizio al committente e che le prestazioni possono essere scambiate direttamente fra il terzo ed il committente.

Qualora invece la persona per conto della quale si è acquistato debba divenire direttamente parte del contratto di acquisto, è necessario che l'intermediario (nel caso nostro : l'Ufficio comune) agisca nel nome e con la procura di quello. Deve essere evidente che tutti gli effetti giuridici del contratto si producono nella persona del rappresentato (3) ossia, come dice il *Frédériq* :

« Per agire in qualità di rappresentante nei confronti della controparte l'intermediario deve dichiarare espressamente in nome di chi agisce » (4).

Dal fatto che il venditore agisce per conto di un terzo l'acquirente non deve inferire senz'altro che il contratto sia stato compiuto in nome di questo (5).

Poichè la clausola che il mandatario agisce per conto del mandante non consente esclusivamente l'interpretazione che egli agisce in nome del mandante (6).

Soprattutto nel mandato di acquistare qualche cosa non è senz'altro implicito il conferimento di una procura (7).

(1) Pagina 297.
(2) Pagina 300.
(3) Soergel, *Kommentar zum BGB*, nota 2 al § 164.
(4) *Loc. cit.* pagina 301 (Gand, 28-11-24, Pas 1925 II, 44).
(5) Soergel, *loc. cit.* nota 4 al § 164.
(6) RGR-*Kommentar zum HGB*, nota 15 al § 383.
(7) Soergel, *loc. cit.*, nota 4 al § 167 (RGLZ 28, 1065).

Nella specie si aggiunga che, al momento della stipulazione del contratto globale di acquisto, non era ancora stabilito a chi dovessero essere fatte le consegne.

Sarebbe perciò stato in questione, per dirla con un termine giuridico tedesco, unicamente un « Geschäft für Rechnung wen es angeht » (« negozio per conto di chi spetta »). A tale proposito nel *BGB-Kommentar* (1) di Soergel leggiamo che :

> di norma, la volontà di stipulare con « chi spetta » si può presumere nel terzo solo nel caso di immediato adempimento del contratto (2);
>
> qualora si tratti di affari importanti si deve presumere che abbia rilevanza la persona della controparte e che non si abbia un contratto « per conto di chi spetta » (3).

Ho già detto chi considerasse come sua controparte la Hansa, la quale nel caso nostro è il terzo.

Per tutto quanto precede non si può ritenere che l'Ufficio comune abbia agito in veste di rappresentante e come tale abbia fatto sorgere degli obblighi per le ricorrenti nei confronti della Hansa, come immediata conseguenza dei contratti di acquisto.

Manca un'espressa dichiarazione in tal senso ed anche dalle circostanze non risulta con sufficiente chiarezza una cosiffatta intenzione dell'Ufficio. Esse dimostrerebbero semmai il contrario.

Inoltre le ricorrenti contestano di aver rilasciato una procura, vuoi espressamente, vuoi tacitamente. Nel nostro caso non vi è poi nulla che indichi la presenza di una procura tacita o apparente (Duldungs-oder Rechtscheinsvollmacht) nel senso in cui la intende la giurisprudenza tedesca.

Dopo di che rimane solo da constatare che, sostanzialmente, i contratti di acquisto con la Hansa davano diritti e facevano assumere obblighi solo all'Ufficio comune. Le ricorrenti si trovano nei

---

(1) Commento al Codice Civile (N. d. T.).

(2) Nota 4 al § 164.

(3) Nota 3 al § 164.

confronti di questo unicamente nella posizione del committente rispetto al commissionario.

Perciò le imprese non potevano essere liberate dall'obbligo di pagare il prezzo di acquisto mediante la corresponsione delle sovvenzioni di perequazione. Potevano invece esserlo soltanto da obbligazioni nascenti dal contratto di commissione.

B — *SE ESISTESSERO NELLA SPECIE OBBLIGAZIONI DALLE QUALI LE RICORRENTI POTESSERO ESSERE LIBERATE*

L'obbligo principale del committente, in base al diritto tedesco ed a quello belga, è di rifondere al commissionario le spese che questi ha ritenuto necessario in base alle circostanze (1). In esso rientra anche il liberare il commissionario dagli impegni che ha assunto (2).

Come risulta dai principi testé esposti, tale obbligo del committente ha dei limiti :

> « Non è necessario (cioè, spesa necessaria) quello che il commissionario ritiene per tale, bensì quello che egli può reputare tale senza sua colpa, secondo criteri ragionevoli e diligenti » (3).

Di analogo tenore il diritto belga :

> « Il committente deve sollevare il commissionario dagli obblighi che questi ha assunto entro i limiti del mandato, e deve risarcirlo dei danni subiti in conseguenza dell'incarico..., qualora essi non siano imputabili alla sua imprudenza (4).

Dalle condizioni generali di contratto dell'Ufficio comune — che non sono state stabilite dalle ricorrenti — risulta che l'Ufficio stesso si è riservato il diritto di controllare le consegne di rottame. Ad esso corrisponde il dovere nei confronti del committente di provvedere a detti controlli. Nella specie non si è fatto uso di detti

(1) § 670 BGB; § 396 HGB; Frédériq, *loc. cit.* I, pag. 320.
(2) RGR-*Kommentar* al § 670 BGB.
(3) RGR-*Kommentar* al § 670 BGB, nota 5.
(4) Frédériq, *loc. cit.* I, pag. 321.

poteri di controllo. Ciò è quanto dire che il commissionario non ha posto in opera la dovuta diligenza, che le spese dell'Ufficio comune — cioè il prezzo di acquisto dovuto — in caso di diligente controllo dello svolgimento dell'affare avrebbero potuto essere inferiori. Si può perciò sostenere che non sussisteva l'obbligo delle imprese di rifondere le spese fino a concorrenza dell'intero prezzo di acquisto stipulato. Con ciò verrebbe meno però anche l'obbligazione dalla quale la Cassa voleva liberare le ricorrenti mediante le sovvenzioni di perequazione corrisposte ai fornitori di rottame. In base alle norme sull'arricchimento (1), in un caso siffatto — vale a dire quando non sussiste, nè un obbligo di colui che ha effettuato la prestazione verso il terzo a favore del quale è andata la prestazione, nè un obbligo di questo verso colui che ha ricevuto la prestazione — il primo può rivolgersi soltanto a quest'ultimo e non al supposto debitore (ciò al terzo beneficiario) (2).

Anche per questo motivo perciò la pretesa di restituzione delle sovvenzioni è infondata e le decisioni dell'Alta Autorità possono essere annullate.

4. Se la pretesa di restituzione dell'Alta Autorità vada esclusa anche qualora ne sussistano i presupposti

Dei citati tre presupposti della pretesa di restituzione rimane infine da trattare la questione se la ripetizione non vada esclusa anche qualora ne ricorrano i presupposti — vale a dire mancanza del diritto alle sovvenzioni e indebito pagamento (o arricchimento (3)) alle ricorrenti. Benchè io la prenda in esame soltanto a questo punto della trattazione, detta questione è a mio parere di fondamentale importanza. Una volta risolta, apparirà infatti che una parte delle considerazioni da me svolte fin qui, seguendo l'ordine delle deduzioni delle parti, è superflua. Ho ritenuto tuttavia opportuno

(1) Corrispondenti, nel diritto italiano, a quelle sulla restituzione dell'indebito e sull'arricchimento senza causa. (N. d. T.)

(2) Vedi RGR-*Kommentar zum BGB*, nota 4 c al § 812.

(3) Vedi nota (1) *supra*.

non rinunziare ad esporre tutto quanto precede per non dover omettere l'esame di alcuna delle questioni sollevate in causa.

Se ci si sforza di catalogare, in base a categorie di diritto amministrativo comuni a tutti gli Stati membri, i vari atti giuridici che si compiono nel quadro del sistema di perequazione, si finisce per constatare che ogni pagamento di sovvenzioni di perequazione, le quali sono sovvenzioni di diritto pubblico, implica un atto d'imperio : in particolare un atto amministrativo che va a profitto del singolo, nel quale — previo accertamento dei presupposti — viene stabilito il sussistere del diritto alla sovvenzione. Come è già stato detto, non troviamo in nessun luogo — almeno nel presente giudizio — un'espressa disposizione in questo senso. Ciò non significa però che atti di tal genere non venissero emanati, in modo tacito e tuttavia efficace per l'impresa, dalla Cassa o dal suo ufficio ausiliario, la DSVG. Detti atti hanno rappresentato la causa giuridica per la corresponsione delle sovvenzioni nel caso concreto. In pratica si tratta di stabilire se tali atti potessero essere revocati con effetto retroattivo nei confronti dei beneficiari, poichè in caso affermativo la pretesa di restituzione avrebbe trovato il proprio fondamento nella revoca stessa.

La revoca è da ravvisarsi nelle lettere inviate dall'Alta Autorità alle ricorrenti il 27 novembre 1958, con le quali viene a queste ingiunto di restituire le sovvenzioni di perequazione. A quell'epoca l'Alta Autorità aveva gia riorganizzato il meccanismo di perequazione e riassunto i poteri della Cassa e dell'Ufficio comune, cosicchè detti organi non erano più in condizioni di emanare essi stessi il provvedimento di revoca.

A — *REVOCABILITÀ, NEI DIRITTI AMMINISTRATIVI DEGLI STATI MEMBRI, DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI CHE RECANO VANTAGGIO AL DESTINATARIO*

A proposito della revocabilità degli atti amministrativi che recano vantaggio al destinatario, viziati, esiste nel diritto amministrativo tedesco una copiosa dottrina e giurisprudenza. Mi sono

sforzato inoltre di dare uno sguardo anche ai diritti amministrativi francese e olandese.

Per quanto concerne il diritto amministrativo francese, il potere di ripetizione dell'amministrazione pare del tutto o in parte escluso qualora l'organo che ha effettuato il pagamento irregolare abbia commesso una « faute de service » (1). In caso contrario oppure qualora il beneficiario sia stato in mala fede la ripetizione è senz'altro ammessa.

Nel diritto olandese, come in quello tedesco, la situazione non è chiara, nè univoca. Pare tuttavia si siano affermati alcuni principi fondamentali. Non mi prenderò la libertà di farvi un'esposizione particolareggiata della dottrina e della giurisprudenza olandese su questo problema, dato che la Corte le conosce appieno. Mi sia tuttavia lecito esprimere le impressioni che ho tratto dalla lettura del diritto amministrativo olandese. Mi sembra valga in esso la norma che, in linea di principio, gli atti amministrativi che recano vantaggio al destinatario non possono essere revocati con effetto retroattivo, in considerazione del fatto che il destinatario ha nel frattempo confidato nella validità dell'atto e sulla base di esso ha compiuto negozi (2). Inoltre sembra decisivo il criterio se il destinatario, oppure il terzo per il quale l'atto amministrativo ha rilevanza, fossero in buona fede ovvero conoscessero o avessero dovuto conoscere il vizio dell'atto amministrativo (3). Infine nel diritto olandese ci si preoccupa di confrontare gli interessi in gioco : ci si chiede se sia più dannoso per l'ordine pubblico il mantenimento del provvedimento viziato nell'interesse del beneficiario, oppure la revoca dello stesso (4).

Detti principi vigono anche nel diritto amministrativo tedesco, sia pure sotto diversa forma. Essi portano ad escludere in taluni

---

(1) Waline, *Droit administratif*, pagg. 561 e segg.; Conseil d'État, 1-7-1904, *Recueil*, pag. 536, 18-6-1937, *Recueil*, pag. 608.

(2) Cfr. Donner, *loc. cit.*, pagg. 6, 21, 22; Kranenburg ed altri, *loc. cit.* pag. 231; van der Wel, *Administratiefrechtelijke Nulliteiten*, pagg. 105, 158.

(3) Cfr. Donner, *loc. cit.* pagg. 10, 11, 22,; Kranenburg e altri, *loc. cit.* pag. 227.

(4) Donner, *loc. cit.* pag. 17.

casi la stessa revocabilità degli atti amministrativi che recano vantaggio al destinatario, viziati, ed in altri l'effetto retroattivo della revoca.

Soprattutto nelle pronunzie del *Bundesverwaltungsgericht* (1) è stata più volte affermata l'inammissibilità della revoca, qualora prevalgano interessi del destinatario degni di tutela (2), la pubblica amministrazione si sia comportata in modo gravemente illegittimo (3), oppure sia incorsa in errore (4). Talvolta è stato escluso almeno l'effetto retroattivo per tutelare la fiducia (5) ovvero rilevanti interessi del destinatario (6), o meno che questi non si sia comportato in modo illegittimo (7). Pure in dottrina aumenta il numero di coloro che sono disposti ad ammettere la revoca — quando la ammettono — soltanto *ex nunc*, in considerazione della tutela dovuta alla fiducia del destinatario (8).

B — *APPLICAZIONE DEI PRINCIPI OR DETTI ALLA FATTISPECIE*

Vorrei racomandare alla Corte di far propri, nel presente giudizio, i principi testè esposti e ciò non soltanto entro gli stretti limiti tracciati dal diritto amministrativo francese il quale, per escludere la revoca, esige la prova della « faute » commessa dall'organo pubblico.

Per quanto è dato sapere, tutti gli affari di rottame di cui trattasi — ivi compresi il pagamento del prezzo di acquisto e delle sovvenzioni di perequazione — si sono svolti per la massima parte prima che venisse alla luce in Olanda il reato di corruzione. Anche

(1) Corte amministrativa federale. (N. d. T.).

(2) BVerwG, DOeV 58, 178; DOeV 57, 912; cosi pure : OVG Berlin, DVBl. 57, 503.

(3) BVerwG, DOeV 57, 912.

(4) Nello stesso senso : OVG Berlin, DVBl. 57, 503.

(5) BVerwG, DOeV, 57, 911.

(6) BVerwG, DOeV, 58, 178.

(7) BVerwG, DOeV 57, 911.

(8) Nebinger, *Verwaltungsrecht*, pag. 219; Jellinek, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, pag. 287; Haueisen, DVBl. 57, 503.

se è lecito chiedersi fino a che punto fossero in buona fede — a proposito delle pratiche illecite del funzionario olandese e perciò dell'invalidità dei provvedimenti di perequazione della Cassa — altri interessati, nulla dimostra però che anche le ricorrenti — a vantaggio delle quali sono state effettuate prestazioni basate sui certificati falsi (gli atti amministrativi olandesi riguardano perciò anche esse) — fossero a conoscenza della situazione reale. A questo punto occorre in ispecie rilevare che in nessuno degli ordini di assegnazione inviati alle ricorrenti si parla di rottame da demolizioni navali, cosicchè esse non avevano alcun motivo di prestare attenzione a tale particolarità della fornitura. Per quanto riguarda i certificati olandesi, le ricorrenti non li avevano addirittura mai visti. I certificati furono esibiti dalla Hansa alla DSVG e dopo un colloquio telefonico con l'Ufficio comune vennero accettati. Le ricorrenti non avevano perciò alcuna possibilità di controllare la provenienza del rottame (nella misura in cui essa era rilevante ai fini della perequabilità) e la intrinseca veridicità dei certificati.

La invalidità dei provvedimenti di perequazione iniziali non può perciò essere loro opposta.

Per converso va ritenuto che la perequazione e l'attuazione dei contratti di acquisto di cui trattasi — ivi compresa la corresponsione delle sovvenzioni di perequazione, la quale veniva fatta direttamente ai fornitori — avvenivano sotto l'esclusiva responsabilità del meccanismo di perequazione. Come già detto, nelle condizioni generali di contratto l'O.C.C.F. ha riservato alla Cassa il diritto di effettuare controlli circa la provenienza del rottame da demolizioni navali consegnato. Per quanto è dato di sapere, nella specie non venne effettuato alcun controllo, nemmeno per campione, prima di accettare le partite e di corrispondere le sovvenzioni.

Qui va ancora una volta rilevato che la tesi dell'Alta Autorità, essere i contratti di acquisto puramente di diritto privato, non è sostenibile. L'Ufficio di Bruxelles godeva, nell'ambito del meccanismo di perequazione per il rottame importato e per il rimanente rottame oneroso, di un monopolio di fatto se non di diritto. Era perequabile solo il rottame dichiarato tale dalla Cassa, su proposta dell'Ufficio

comune. Il rottame oneroso, prima di essere esportato, doveva essere offerto in vendita all'Ufficio comune. Questa circostanza modifica in modo notevole il concetto di commissione che è stato scelto, per motivi puramente tecnici, quale paradigma dei rapporti esistenti fra consumatori e Ufficio comune. La facoltà delle ricorrenti di impartire, in veste di committenti, delle istruzioni all'Ufficio comune nella sua qualità di commissionario era in effetti limitata — a parte la fissazione di alcune condizioni accessorie e di consegna, quali il luogo, il termine, ecc. — a questo : accettare delle offerte di vendita di rottame ed accertare se tale rottame fosse perequabile. Ciò significa : il commissionario doveva, sotto la propria responsabilità, proporre alla Cassa il rottame da perequare e, dopo averne ottenuto parere favorevole, accettare le offerte dei terzi. Perciò le ricorrenti rendevano semplicemente noto il loro fabbisogno di rottame e ricevevano in cambio assegnazioni, senza poter in alcun altro modo influire sui contratti. Ciò risulta anche dalla risposta dell'Alta Autorità ai quesiti della Corte, nella quale è detto :

> « L'Ufficio comune riceveva ogni mese i dati complessivi concernenti il fabbisogno corrente delle imprese di rottame d'importazione. Tali dati si basavano sulle denuncie nelle quali le imprese comunicavano regolarmente alla DSVG quanto rottame d'importazione esse desiderassero acquistare. Spettava all'Ufficio comune lo stabilire con quali acquisti particolari si dovesse coprire il fabbisogno ».

L'Ufficio comune è perciò stato il *dominus* dei contratti di acquisto. Va respinta la tesi che i consumatori stessi siano stati i veri *domini* dei contratti, a causa dei loro rapporti con la DSVG. È giuridicamente irrilevante che le ricorrenti partecipassero in qualità di soci alla DSVG; esse sono del pari socie delle cooperative di Bruxelles, ma ciò non diminuisce affatto l'autonomia e la responsabilità giuridiche delle cooperative stesse.

Dopo di che è chiaro che le decisioni più importanti in materia di rifornimento e di perequazione del rottame sono state prese dall'Ufficio comune e dalla Cassa. Ed è pure evidente che compiti di diritto pubblico relativi alla perequazione sono stati affidati alla DSVG, nella sua qualità di Ufficio regionale per la Repubblica federale. A questo proposito ci si deve richiamare alle risposte scritte

dell'Alta Autorità, in data 17 novembre 1959, e delle ricorrenti, in data 15 novembre 1959, dalle quali risulta chiaramente la collaborazione prestata dalla DSVG alle cooperative di perequazione di Bruxelles (accettazione delle offerte di vendita, assegnazione agli acquirenti per conto dell'Ufficio comune, riscossione ed amministrazione dei contributi, impiego dei contributi per finanziare le sovvenzioni di perequazione e trasferimento degli stessi ad uffici regionali di altri paesi per conto della Cassa).

Non vi è alcun motivo di ritenere che il trasferimento, nel quadro del sistema di perequazione, dei citati compiti dal meccanismo di perequazione al DSVG fosse illegittimo. La Corte ha riconosciuto la legittimità della delega di una parte dei poteri attribuiti dall'art. 53 b) del Trattato all'Alta Autorità per l'istituzione del meccanismo di perequazione. In considerazione della pratica costante di molti anni, consistente nel valersi di uffici regionali in qualità di organi ausiliari per l'attuazione della perequazione — pratica che risulta dalle stesse deduzioni della convenuta — la responsabilità dell'operato della DSVG incombe necessariamente al meccanismo di perequazione e di conseguenza all'Alta Autorità.

Ora, rimane incerta la questione se si possa giuridicamente far carico all'Ufficio comune od alla Cassa della illegittimità dei contratti stipulati oppure direttamente alla convenuta della deficiente organizzazione del sistema di perequazione. A mio parere non è però necessario risolverla. Le ricorrenti chiedono una pronunzia in questo senso solo in via subordinata, quale fondamento di pretese pecuniarie che esse avanzano eccependo la compensazione. Nel valutare la situazione di fatto e nel porre a confronto gli interessi in gioco si deve comunque tener conto, a carico della convenuta Alta Autorità, delle menzionate circostanze obiettive.

A ciò va aggiunta un'altra considerazione : nel presente giudizio si controverte sul ripristino di una situazione giuridica mediante la restituzione di determinate somme, vale a dire sull'accomodamento di questioni pecuniarie. La vera questione decisiva è perciò : l'onere ed il rischio del far valere delle pretese di restituzione di diritto civile deve essere adossato alle ricorrenti oppure al

meccanismo di perequazione? Poichè anche l'Alta Autorità parte dal principio che le imprese non devono sopportare in ultima istanza il danno causato dalle frodi.

Come abbiamo visto, le ricorrenti avevano rapporti giuridici diretti con l'Ufficio comune. Questo ha in ogni caso dei diritti nascenti dal contratto di acquisto stipulato con i fornitori di rottame. Data la configurazione del contratto di commissione che abbiamo indicata ed in considerazione delle legittime aspettative dei consumatori, i quali potevano far conto di ricevere attraverso il meccanismo di perequazione sempre e soltanto rottame perequabile, vi sarebbero validi motivi per ritenere che sussistesse un obbligo di garanzia dell'Ufficio comune, del genere dello *star del credere* del commissionario. Non è comunque sostenibile che l'Ufficio comune avesse il diritto di liberarsi della propria responsabilità per i contratti di acquisto cedendo alle ricorrenti le proprie pretese di restituzione nei confronti dei fornitori nascenti dai contratti e costringendole così ad intentare una causa. Esso era invece tenuto a porle nella situazione in cui si sarebbero trovate nel caso che la pretesa di garanzia nascente dal contratto di acquisto fosse stata fatta valere con esito favorevole contro i fornitori di rottame.

In vista della situazione di fatto e degli interessi rispettivi testè prospettati, appare del tutto equo che l'eliminazione delle pregresse irregolarità avvenga ad opera del meccanismo di perequazione, nel quale collaborano la Cassa e l'Ufficio comune, nei confronti dei responsabili principali, rimanendone escluse le ricorrenti.

Dall'affermazione teorica che questa via, anche in caso di escussione dei responsabili delle frodi e delle conseguenze di esse, non porta al risarcimento dei danni derivano a mio parere delle considerazioni di equità di carattere generale che si possono così riassumere :

I danni devono essere sopportati dai soci dell'Ufficio comune e della Cassa (società commerciali) oppure da tutte le imprese che

hanno partecipato alla perequazione mediante il versamento di contributi e la riscossione di sovvenzioni ovvero dall'Alta Autorità, responsabile — a norma dell'art. 53 b) — del meccanismo finanziario relativo — tre ipotesi sulle quali la Corte non è chiamata a pronunziarsi nel presente giudizio — oppure infine dalle imprese ricorrenti le quali non avevano alcuna possibilità di evitare i danni stessi?

In base a queste considerazioni; tenendo conto del principio della buona fede che non è affatto escluso nel diritto amministrativo, mi sembra non sia difficile trovare l'esatta soluzione : in caso di revoca con effetto retroattivo degli atti amministrativi di cui trattasi (atti che recano vantaggio al destinatario) gli interessi degni di tutela delle imprese ricorrenti sarebbero lesi in misura molto più ampia di quanto non lo sarebbero, in caso di mancata revoca o di mancato effetto retroattivo di questa, gli interessi del meccanismo di perequazione e conseguentemente dell'Alta Autorità, vale a dire l'interesse pubblico.

Per questi motivi mi sembra inammissibile la revoca della corresponsione delle sovvenzioni e conseguentemente infondata la pretesa di restituzione.

V — CONCLUSIONI

Senza prendere in esame la questione dell'identità del rottame e le eccezioni di compensazione delle ricorrenti, io *concludo* :

I ricorsi sono ricevibili e fondati.

a) Le decisioni impugnate sono insufficientemente motivate.

b) La pretesa di restituzione delle sovvenzioni di perequazione è infondata,

1. perchè il rottame di cui trattasi si deve ritenere perequabile, fino a quando non siano annullati i certificati di esportazione olandesi;

2. perchè i provvedimenti di pagamento non possono essere revocati, tenuto conto dei rispettivi interessi nonchè della circostanza che la responsabilità delle pregresse irregolarità ricade totalmente sul meccanismo di perequazione;

3. perchè le imprese ricorrenti non si sono arricchite in seguito alla liberazione da una obbligazione.

Le decisioni dell'Alta Autorità impugnate vanno perciò annullate e le spese vanno poste a carico della convenuta.