Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand del 1° aprile 1965 [1]

Signor Presidente, Signori Giudici,

Sette imprese siderurgiche italiane — parecchie delle quali si sono già presentate dinanzi a voi — vi sottopongono ancora una volta il problema della responsabilità della C.E.C.A. per l'illecito che si pretende commesso dall'Alta Autorità nella gestione e nel controllo del sistema di perequazione del rottame.

Una descrizione particolareggiata di tale sistema, che voi ben conoscete, non è necessaria; basti ricordare che esso aveva lo scopo di assicurare il regolare approvvigionamento di un prodotto particolarmente idoneo alle speculazioni, e che esso è stato creato in base all'articolo 53 *b*) del trattato C.E.C.A., a norma del quale l'Alta Autorità è autorizzata, previo unanime parere conforme del Consiglio, ad istituire essa stessa qualsiasi meccanismo finanziario ritenga necessario per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 3. Con decisione 22-54 del 26 marzo 1954, il sistema di perequazione venne reso obbligatorio e successivamente, con le decisioni 14-55 del 26 marzo 1955 e 2-57 del 27 gennaio 1957, venne ampliato. Esso prevedeva contributi fissi determinati in base al consumo, da parte di ogni impresa, di rottame d'acquisto e sovvenzioni alle imprese che acquistavano rottame importato da paesi terzi o rottame a questo assimilato, come quello da demolizione navale. La sua gestione era affidata a due società cooperative belghe, l'Ufficio comune dei consumatori di rottame e la Cassa di perequazione per il rottame importato, che operavano sotto la responsabilità dell'Alta Autorità.

In seguito alla sentenza Meroni del 13 giugno 1958, che ritenne incompatibili con il trattato le condizioni relative alla delega di poteri effettuata a favore degli organismi detti di Bruxelles, l'Alta Autorità ha riassunto la gestione del sistema a partire dal 1° agosto 1958, mantenendola fino al 30 novembre 1958, data in cui il consorzio ha cessato di operare.

Ma già prima di questa data erano state scoperte gravi irregolarità, consistenti particolarmente nel rilascio, da parte del capo della sezione « siderurgia » del Ministero degli affari economici olandese, di falsi certificati di demolizione navale. A questa prima scoperta doveva seguire la costatazione di altre frodi, più estese e commesse in parecchi Stati membri; ne parlano sia la relazione

1 — Traduzione dal francese.

dell'Alta Autorità dell'8 aprile 1961, sia la relazione della Commissione Mercato interno dell'Assemblea parlamentare europea del 15 dicembre 1961, conosciuta come « Relazione Poher ».

Varie imprese vi hanno a più riprese presentato ricorsi in cui si invocava la responsabilità della Comunità per diversi fatti relativi alla gestione del consorzio di perequazione, e ciò mi permette di abbreviare su parecchi punti le mie osservazioni. La sentenza *Feram*, del 17 dicembre 1959 (*Racc.* V, pag. 489) ha ritenuto che le frodi commesse da un funzionario di uno Stato membro nel rilasciare certificati di origine non potevano implicare la responsabilità dell'Alta Autorità per « faute de service ». Il che ha trovato conferma nelle due sentenze *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* e *Meroni*, del 15 dicembre 1962 (*Racc.* VIII, pag. 703 e pag. 769). A soluzione opposta si è giunti per le assicurazioni irregolarmente date dagli organismi di Bruxelles in merito al conguaglio delle spese di trasporto (*Sté Fives Lille-Cail* del 15 dicembre 1961 — *Racc.* VII, pag. 551), ma la mancanza di prova sull'esistenza del danno ha portato anche qui a respingere la richiesta di risarcimento.

Le conclusioni, praticamente identiche, dei ricorsi 9 e 25-64, tendono a far riconoscere, in base all'articolo 40, 1° comma, del Trattato C.E.C.A., la responsabilità dell'Alta Autorità per « faute de service », ravvisata nel fatto che essa non ha saputo evitare che, durante tutto il periodo in cui funzionò il sistema obbligatorio di perequazione sul rottame, venissero compiute « ingenti e grossolane frodi » ai danni delle imprese siderurgiche comunitarie, frodi solo parzialmente accertate nella relazione 8 aprile 1961 dell'Alta Autorità. Vi si chiede inoltre di domandare a un collegio di periti l'incarico di controllare le indagini svolte da sette società fiduciarie, di stabilire se eventualmente sussistano altre frodi non rilevate nella relazione e di accertare infine sia l'ammontare esatto della quantità di rottame frodato e la percentuale di maggiorazione dell'aliquota di perequazione che ne deriva, sia l'importo complessivo delle spese sostenute per effettuare tutti i controlli relativi alle frodi.

Ma le imprese ricorrenti vi hanno anche chiesto, sempre in via pregiudiziale, di sottoporre all'Alta Autorità 21 domande sui punti più disparati. In particolare, si tratterebbe di rifare anno per anno il quadro particolareggiato delle quantità frodate e delle sovvenzioni indebitamente effettuate, come pure delle somme ricuperate; di redigere l'elenco nominativo delle imprese, dei dipendenti degli organismi di perequazione e di altre persone perseguite penalmente o civilmente, e di precisare in quali difficoltà si sono imbattuti i controlli effettuati dopo la scoperta delle frodi; altre questioni riguardano, per esempio, i termini del « compromesso » pattuito con il Consiglio dei Ministri al momento dell'istituzione del consorzio di perequazione. Si tratta di questioni talmente diverse e talmente ampie che oltrepassano largamente il caso delle ricorrenti e tendono in realtà a porre in discussione sia la responsabilità politica dell'Alta

Autorità, di cui si è discusso dinanzi all'Assemblea parlamentare europea, sia la sua responsabilità civile dinanzi a voi. Ad ogni modo, finora non avete ritenuto di dover accogliere la richiesta presentatavi.

I ricorsi si fondano sull'articolo 40 del Trattato C.E.C.A., il quale pone a carico della Comunità, fatte salve le disposizioni dell'articolo 34, primo comma (danno diretto e specifico dovuto a una decisione annullata) l'obbligo di risarcire il danno causato, nell'esecuzione del Trattato, da una « faute de service » della Comunità. L'Alta Autorità — e di ciò hanno trattato le arringhe — ha sollevato contro i ricorsi una duplice eccezione, e cioè la prescrizione dell'azione e, in via subordinata, il carattere prematuro della stessa. Ma il fatto di dover rispondere a tale questione non ci esime dall'esaminare i due punti cui è condizionata l'ammissione della responsabilità : l'esistenza dell'illecito e la sua gravità — l'esistenza del danno.

Sulla «faute de service »

1. In una causa precedente avete rimproverato alla ricorrente il fatto di essersi limitata a inserire nel fascicolo documenti parlamentari senza dare indicazioni sufficienti a stabilire in quali delle irregolarità segnalate nei documenti stessi fossero da ravvisarsi degli illeciti imputabili all'Alta Autorità. La società *Feram* e le altre imprese in causa non sfuggono del tutto a questo rimprovero, almeno per quanto riguarda gli atti introduttivi del ricorso, in quanto gli argomenti e i fatti su cui intendono fondare la responsabilità dell'Alta Autorità sono precisati solo nelle repliche. Questi fatti consistono in primo luogo nell'aver accettato nel 1954 — e nell'aver per lungo tempo tenuto segreto — un « compromesso » con il Consiglio dei Ministri in forza del quale l'Alta Autorità limitava volontariamente la propria azione alla sorveglianza generale sulla politica di approvvigionamento, rinunciando così a ogni controllo sulla gestione degli organismi di Bruxelles. Tale volontaria astensione avrebbe determinato, o per lo meno rese possibili, le frodi successivamente scoperte. Viene d'altra parte in rilievo il fatto di aver atteso fino al settembre 1958 per prendere disposizioni particolareggiate in merito alla prova dell'origine del rottame, tanto che in precedenza, mancando un regolamento uniforme sui documenti da esibire, ogni ufficio regionale adottava in merito le proprie modalità. Ora, la differenza tra i prezzi, la difficoltà di verificare esattamente l'origine del rottame da demolizione navale o del rottame detto « di sostituzione », anch'esso ammesso alla perequazione, costituivano altrettante ragioni per provvedere a fissare rigorose regole di controllo; la mancanza di tali regole ha portato alle più svariate frodi, di cui i ricorrenti enumerano alcune e che vi sono state più volte

descritte. Si tratta ancora del fatto di aver iniziato l'inchiesta solo il 15 marzo 1958, per mezzo di un mandato, d'altronde limitato e insufficiente, conferito dalla Cassa di perequazione alla *Société Fiduciaire Suisse* — mentre gli organismi di Bruxelles erano stati avvertiti, se non altro della possibilità di frodi, molto prima della denuncia presentata nel novembre 1957 dal sig. Worms — e di aver atteso fino al settembre del 1958 per completare tale mandato e assumersi la sorveglianza delle indagini. Da ciò, durante detto periodo, la possibilità per i frodatori e i loro complici di continuare nella loro attività. Le ricorrenti aggiungono infine che, più di tre anni dopo la pubblicazione della relazione dell'Alta Autorità che, secondo quest'ultima, non poneva fine alla questione sollevata dalle frodi, restano ancora da chiarire numerosi punti, il che dimostrerebbe « l'incredibile lentezza » delle autorità competenti nel risolvere definitivamente la questione.

Signori, non è per diminuire il merito dell'eminente patrono delle ricorrenti che noto come i fatti così da lui posti in rilievo sono in generale quelli che nelle cause *Hauts Fourneaux de Chasse* e *Meroni* l'avvocato generale Lagrange aveva considerato tali da implicare la responsabilità della Comunità. Ancor meno gliene muoverò rimprovero in quanto su tale questione io condivido pienamente l'opinione del mio predecessore. Richiamandomi a quanto egli allora disse, mi limiterò a precisare i punti seguenti :

— Se la necessità di ottenere il consenso unanime del Consiglio può in una certa misura attenuare la responsabilità politica dell'Alta Autorità, essa non esclude in alcun modo la reponsabilità civile *della Comunità;* e proprio la responsabilità di quest'ultima, che è l'unica ad avere la personalità giuridica e l'unica ad essere indicata dall'articolo 40 del Trattato, è in gioco, anche se dell'illecito in questione è fatto carico all'Alta Autorità. Inoltre, nessun accordo interno poteva giuridicamente esonerare l'Alta Autorità dagli obblighi cui è tenuta a norma dell'articolo 53 del Trattato.

— Il mancato controllo sull'origine del rottame può in effetti — come sottolinea l'istituzione convenuta — essere imputato agli organismi di Bruxelles; ciò però non toglie che esso è stato reso possibile dal fatto che l'Alta Autorità non si è ritenuta *obbligata* a controllare la gestione del meccanismo di perequazione, ma si è limitata alla sorveglianza generale sulla politica di approvvigionamento. D'altra parte, sebbene gli organismi di Bruxelles siano persone giuridiche di diritto privato, la loro attività è un'attività di diritto pubblico, di cui l'Alta Autorità ha da tempo ammesso di essere pienamente responsabile, come del resto precisava la sua decisione 22-54. La sentenza *Fives Lille Cail* ha espressamente affermato che « per il

fatto stesso di avere autorizzato il sistema di perequazione, sotto qualsiasi forma ciò sia avvenuto, l'Alta Autorità doveva tenerlo sotto il proprio controllo ». E la sentenza *Mannesmann* del 4 aprile 1960 non ha esitato addirittura a qualificare l'Ufficio comune dei Consumatori di rottame come « organo della Comunità ».

Il fatto che l'Alta Autorità abbia dato prova di eccessiva circospezione nel 1958, quando erano già state scoperte le prime frodi, è senz'altro riprovevole; ciò però non significa che tale comportamento costituisca di per sé una « faute de service »; in ogni caso, esso non ha nulla a che vedere con la responsabilità in cui incorre l'istituzione per il suo precedente rifiuto di controllare il funzionamento degli organismi di Bruxelles.

— Infine, condivido l'opinione dell'Alta Autorità secondo cui il ritardo col quale dopo tre anni si è reso noto il risultato delle indagini relative alle frodi — ritardo di cui del resto essa contesta l'esistenza — è comunque fuori discussione, in quanto privo di rilievo per ciò che riguarda l'esistenza delle frodi e le eventuali conseguenze dannose derivate alle ricorrenti dalle frodi stesse.

2. Ciò che mi sembra evidente è che vi sia stato un funzionamento difettoso degli organismi di Bruxelles e una mancanza di controllo da parte dell'Alta Autorità; si tratta però ancora di vedere se questi fatti sono idonei a costituire la « faute de service » richiesta dall'articolo 40 perché si possa parlare di responsabilità della Comunità. Gli sforzi dell'istituzione convenuta diretti a contestarlo si sono concentrati, all'udienza, essenzialmente su due punti :

In primo luogo, sulla distinzione tra la gestione del sistema di perequazione da parte degli organismi di Bruxelles e il controllo di tale gestione da parte dell'Alta Autorità. La prima avrebbe potuto impegnare solo detti organismi, trattandosi di società di diritto privato, che a nessun titolo possono essere qualificate come « organi dell'Alta Autorità ». Tant'è vero che la Corte ha considerato illegittima la delega effettuata dall'Alta Autorità in loro favore; ora, non si effettuano deleghe a un proprio organo.

Rileverò che la sentenza *Mannesmann* dice testualmente che « la struttura della perequazione del rottame è *nel suo complesso*, di diritto pubblico », e io non mi soffermerò ulteriormente sulla portata attribuita da tale sentenza al termine « organo dell'Alta Autorità ». Senza dubbio bisogna intenderlo come tale da presupporre che la responsabilità di questa istituzione per la gestione del sistema è una responsabilità propria, diretta, e non quella in cui incorre il committente a causa dell'attività del commesso.

Questa tesi, inizialmente sostenuta dalla convenuta, mi sembra comunque consacrata dalla vostra giurisprudenza.

Scartata così — secondo me a torto — ogni eventuale responsabilità per la gestione del sistema di perequazione, la convenuta si richiama *in secondo luogo*, per negare tale responsabilità anche per quanto riguarda la mancanza di controllo o l'insufficienza dello stesso da parte dell'Alta Autorità, al diritto italiano e francese. Più precisamente, essa invoca le soluzioni adottate da questi due sistemi giuridici in caso di irregolarità commesse dagli organismi bancari. Il primo — e cioè il diritto italiano — escluderebbe in questo caso la responsabilità della pubblica amministrazione, e ciò non solo dinanzi ai giudici ordinari competenti in tema di violazione di diritti soggettivi, ma anche dinanzi alla giurisdizione amministrativa, in quanto mancherebbe la lesione di un interesse legittimo. Per quanto riguarda il diritto francese, se il Consiglio di Stato di tale paese, con sentenza 24 gennaio 1964, ha ammesso per la prima volta la responsabilità dello Stato per *colpa grave* nella sorveglianza di una banca, le circostanze del caso di specie dimostrerebbero che tale soluzione è fondata non sulla gravità delle irregolarità commesse dalla banca, ma sull'inazione dell'organo di controllo dopo la scoperta di tali irregolarità; ora, nessuna colpa grave di tale natura potrebbe essere addebitata all'Alta Autorità.

Signori, voglio ammettere che nell'usare l'espressione « faute de service » gli autori del Trattato abbiano inteso riferirsi a nozioni proprie di certi diritti nazionali, lasciando al giudice una certa latitudine nell'adottare soluzioni che tengano conto della natura dei servizi di cui si tratta e delle maggiori o minori difficoltà che essi incontrano nell'adempiere il loro compito. Che si possa in tal modo subordinare in certi casi l'ammissione della responsabilità della Comunità ex articolo 40 all'esistenza di una colpa grave, è una tesi sostenibile, ma che a mio parere non può valere per il presente caso. Non ci troviamo qui di fronte a una pubblica amministrazione che controlla un'attività privata svolta da persone o da imprese a lei estranee — situazione presa in considerazione dalla giurisprudenza italiana e francese in merito al controllo delle banche. — Al contrario, gli organismi di Bruxelles, sebbene costituiti sotto forma di società di diritto privato, svolgono un'attività di diritto pubblico, come afferma la sentenza *Mannesmann*, della quale l'Alta Autorità assume la piena responsabilità. A rivelarsi difettosa, sia sotto il profilo della gestione comune, sia sotto quello dell'impulso da dare e del controllo da assicurare, è stata in realtà l'azione di tutti coloro che dovevano cooperare al sistema di perequazione — Ufficio e Cassa da una parte, Alta Autorità dall'altra — e non vi è allora alcun motivo di esigere una colpa grave quale fondamento di una responsabilità della Comunità. I fatti, quali sono a voi noti, mi sembrano rivelare in modo più che sufficiente l'esistenza di una « faute de service » dell'Alta Autorità, ai sensi dell'articolo 40 del Trattato.

Sul danno

Viene allora in rilievo un problema che mi sembra più difficile da risolvere; si tratta cioè di stabilire se le imprese ricorrenti possano dimostrare l'esistenza attuale di un danno derivante dall'attività illecita della Comunità. Esse riconoscono che l'ammontare del danno subito non può fin d'ora essere valutato — ed è per tale motivo che vi chiedono di nominare un collegio di periti — ma sostengono che tuttavia la sua esistenza è certa : il recupero totale delle sovvenzioni indebitamente effettuate sarà reso ancor più difficile dal fatto che, secondo la vostra giurisprudenza, l'Alta Autorità non può ripeterle dalle imprese consumatrici di rottame. D'altra parte, le operazioni di inchiesta e di verifica hanno richiesto spese rilevanti, certo maggiori della somma che l'Alta Autorità avrebbe speso per esercitare un controllo concomitante sul funzionamento del consorzio di perequazione.

A ciò l'Istituzione convenuta obietta che la stessa esistenza del danno presuppone l'effettivo pagamento, da parte delle imprese, dei contributi loro richiesti : e siccome la quantità di rottame irregolarmente ammessa alla perequazione rappresenta circa il 2 % della quantità complessiva, l'eventuale danno non potrebbe in alcun modo superare detta percentuale, tanto più che, come è stato precisato, la cifra del 2 % dovrà ancora essere ridotta sia per i recuperi effettuati sia per quanto riguarda le operazioni delle quali non si può in alcun modo ritenere responsabile l'Alta Autorità, e che sono state oggetto della precedente sentenza *Feram*. Ora, in questo momento, le imprese ricorrenti sono lungi dall'aver pagato il 98 % dei contributi loro richiesti. E l'Alta Autorità riassume il suo ragionamento su questo punto in tal modo : se il danno consiste nel versamento di somme non dovute, finché tale versamento non sia avvenuto non vi è alcun danno e tanto meno alcun diritto al risarcimento.

Quanto agli elementi costitutivi del danno invocato, l'Istituzione convenuta nega che il costo dei controlli effettuati a posteriori sia necessariamente superiore a quello del controllo che essa avrebbe dovuto direttamente esercitare mentre il consorzio di perequazione era in funzione. Comunque, spetterebbe alle ricorrenti il provare le loro affermazioni. D'altra parte, dato che i fondi necessari per effettuare i controlli sono stati chiesti alle imprese con le decisioni generali che disciplinano la liquidazione del sistema di perequazione, il risarcimento del danno eventualmente causato da tali decisioni dovrebbe essere chiesto non in base all'articolo 40 del trattato, bensì in base all'articolo 34.

La difesa dell'Alta Autorità è tale da comportare, senza dubbio, riserve molto serie; ritengo però che essa non vada discussa particolareggiatamente, in quanto ci riporta in realtà alle due eccezioni d'irricevibilità opposte ai ricorsi e di cui tratterò ora,

rovesciando l'ordine abituale della discussione. Delle due eccezioni sollevate, una è, come sapete, presentata in via principale, ed è quella fondata sulla prescrizione dell'azione, l'altra in via subordinata, ed è quella che attiene al carattere prematuro di tale azione. Secondo l'Istituzione convenuta, i fatti che hanno originato l'azione delle ricorrenti sono costituiti dal versamento di sovvenzioni per del rottame che non vi dava diritto, e su questo punto l'Istituzione si rifà all'analisi compiuta dall'Avvocato generale Lagrange nella causa *Meroni* del 1962. Ora, in base all'articolo 40 del protocollo sullo statuto della Corte di Giustizia della C.E.C.A., le azioni previste dai primi due commi dell'articolo 40 del Trattato *si prescrivono in cinque anni a partire dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine;* e siccome le sovvenzioni sono state versate al massimo nel 1958, i ricorsi sarebbero stati presentati in un momento, e cioè nel 1964, in cui l'azione era ormai prescritta.

Le ricorrenti obiettano che nella sentenza appena menzionata la Corte ha dichiarato di essere pronta ad accogliere, senza ritenerli viziati da prescrizione, ricorsi fondati su irregolarità diverse da quelle relative al complesso Van der Grift, e presentati dopo la chiusura dei conti del sistema di perequazione. Esse ne deducono, a ragione, che le loro azioni non sono prescritte. Rimane allora da vedere se si tratta di azioni premature, come in via subordinata sostiene l'Alta Autorità. E sembra proprio di dover qui rispondere in senso affermativo, se ci si rifà a un altro passo della sentenza *Meroni* già ricordata. In essa voi avete precisato che non vi è alcun rischio di prescrizione delle azioni « dato che non è stato ancora possibile accertare definitivamente l'ammontare dei contributi di perequazione dovuti ». Come interpretare tale affermazione se non nel senso che, finché le azioni di ricupero iniziate dall'Alta Autorità e la liquidazione del consorzio di perequazione sono tuttora in corso, fino a che i conti definitivi non sono ancora stati stesi, la prescrizione non *ha cominciato a decorrere?* Ma ciò significa anche ammettere implicitamente che solo il definitivo accertamento delle somme da pagare permetterà di stabilire, oltre all'ammontare del danno, anche la sua stessa esistenza e che, finché non vi si sia proceduto, l'azione è prematura.

Questa per lo meno è la conseguenza che a mio parere deriva necessariamente dalla sentenza *Meroni*. E si tratta di una soluzione per me saggia. Sappiamo che attualmente l'Alta Autorità svolge un'azione difficile presso le giurisdizioni degli Stati membri al fine di giungere alla definizione delle istruttorie e delle istanze in corso e ricuperare ciò che ancora può essere ricuperato. Non vi è nulla di definitivo, per cui non vedo quale potrebbe essere per ora il risultato dei lavori del collegio di periti che le imprese ricorrenti vi chiedono di designare. Non vedo come questi possano venirsi a trovare in una situazione migliore dei servizi attualmente incaricati del lavoro in questione per quanto riguarda, ad esempio, la

valutazione dell'esatto ammontare della quantità di rottame frodato o per stabilire su quale base vada calcolata la percentuale delle maggiorazioni dei contributi di perequazione dovute alle frodi. Né vedo di quale utilità possano essere i loro lavori finché le operazioni non siano terminate. È vero che, dopo aver proposto questo vasto programma di indagini, dai risultati per il momento del tutto ipotetici, le imprese vi chiedono di condannare comunque l'Alta Autorità al risarcimento dei danni; ma anche per far ciò bisognerebbe che fin d'ora proprio l'esistenza del danno risultasse accertata, il che, a quanto sembra, non è. Ritengo quindi che i ricorsi siano prematuri, come sostiene l'Alta Autorità.

Concludo perciò chiedendo :

— che i ricorsi 9 e 25-64 vengano respinti

— e che le spese siano poste a carico delle ricorrenti.