Conclusioni dell'Avvocato Generale
KARL ROEMER

19 aprile 1961

Traduzione dal tedesco

INDICE

Pagina

INTRODUZIONE 425

A — GLI ANTEFATTI E LE CONCLUSIONI DELLE PARTI 425

B — VALUTAZIONE GIURIDICA 428

I — Se la ricorrente sia un'impresa a sensi del Trattato 428

1. Produzione di brichette 428

2. Preparazione del carbone importato . . . 428

II — Ricevibilità del ricorso di legittimità 430

1. Capacità di ricorrere dei commercianti . . 431

2. Capacità di ricorrere delle imprese miste . 431

III — Ricevibilità della domanda di risarcimento danni 433

1. Prima conseguenza dell'art. 34 433

2. Ulteriori illazioni dall'art. 34 433

a) Argomenti contro la tesi dell'Alta Autorità 434

aa) Sul requisito della previa impugnazione 434

bb) L'ambito dei legittimati a chiedere il risarcimento a sensi dell'art. 34 . 434

cc) L'art. 34 in caso di omissione dell'Alta Autorità 435

b) Se la tesi dell'Alta Autorità circa i limiti di applicazione dell'art. 40 sia sostanzialmente esatta 436

aa) Distinzione fra impugnativa ed azione di risarcimento 436

bb) L'art. 40 consente il controllo sulla retta applicazione del Trattato . . 437

cc) Se l'interpretazione estensiva dell'art. 40 sia in contrasto con il sistema del Trattato 438

3. Riassunto e conclusione 440

IV — Circa l'ampiezza dell'oggetto del contendere . 441

V — Se la domanda di risarcimento sia fondata . . 442

1. Il principio della libera circolazione delle merci 442

2. Se il carbone importato dalla ricorrente fosse in libera pratica nel Belgio 449

3. Se la disciplina delle importazioni vigente in Francia sia compatibile con il principio della libera circolazione 451

4. Misure di aiuto reciproco a favore della Francia 452

5. Violazione dei doveri d'ufficio 454

a) Misure a disposizione dell'Alta Autorità. 454

b) Non è necessaria alcuna sollecitazione. 454

c) Palese violazione dei doveri d'ufficio . 454

d) Se l'omissione dell'Alta Autorità costituisca una « faute de service » 455

6. Se il danno presenti gli estremi richiesti affinchè la « faute de service » sia luogo a risarcimento. 460

a) Danno specifico 461

b) Danno diretto 461

c) Concorso di colpa 462

d) Entità del danno 463

C — RIASSUNTO E CONCLUSIONI 464

Signor Presidente, signori giudici,

Introduzione

Devo presentarvi oggi le mie conclusioni nelle cause 9-60 e 12-60, promosse contro l'Alta Autorità dalla società *Antoine Vloeberghs*.

La ricorrente è una società anonima di diritto belga, con sede in Anversa, la quale a norma del suo statuto importa ed esporta carbone, lo sottopone a trattamento selettivo (frantumazione, cernita, vagliatura, lavaggio) e produce brichette. Mediante un'azione per risarcimento di danni ed un ricorso di legittimità essa intende sottoporre al controllo della Corte, sotto un aspetto particolare, il comportamento dell'Alta Autorità di fronte alla disciplina stabilita dallo Stato francese per l'importazione del carbone in Francia. Non si tratta dell'importazione di carbone in generale, la quale è affidata all'*Association Technique d'Importation Charbonnière* (ATIC), bensì dell'importazione di carbone da paesi terzi. Con ciò viene sollevato un importante problema che si pone nel mercato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio : entro quali limiti le merci soggette al Trattato provenienti da paesi terzi possano circolare liberamente nei paesi membri della Comunità. Per brevità, ne parlerò in seguito come del principio della libera circolazione.

Con ordinanza del 13 ottobre 1960, le due cause sono state riunite per la fase scritta e per la fase orale, cosicchè mi è consentito trattarne congiuntamente.

A — Gli antefatti e le conclusioni delle parti

Dalle deduzioni delle parti sono emerse le seguenti circostanze di fatto, quasi tutte pacifiche fra le parti. Già prima del 1940, la ricorrente smerciava grandi quantità di antracite nel Nord e nell'Est della Francia. Essa importava il carbone dall'estero e lo trasbordava nel porto di Anversa. La ricorrente possiede nelle

zone sopra menzionate una clientela di vecchia data, composta di importatori e di consumatori. La ricorrente ha ripreso la sua attività nel 1946 e l'ha ampliata, soprattutto dopo essersi provveduta, nell'anno 1954, di grandi impianti di preparazione.

Negli anni 1955 e 1956, la ricorrente fu in grado di esportare in Francia, senza grandi difficoltà ed in collaborazione con l'ATIC, quantità crescenti di carbone americano da essa preparato. In base ad un contratto stipulato con l'ATIC il 16 gennaio 1957, essa smerciò in Francia 30.000 tonnellate di carbone. Se si toglie un modesto affare concluso nel luglio 1958 e riguardante la permuta di 554 t. del suo carbone contro dello *schlamm* di Blanzy, fu questa l'ultima esportazione verso la Francia. I suoi clienti francesi continuarono però a richiedere l'antracite americana fornita dalla ricorrente. Con lettera del 13 febbraio 1957, essa offrì all'ATIC 75.000 t. di antracite Hudson della qualità risultante dalla preparazione che essa era in grado di effettuare : l'ATIC declinò l'offerta con lettera del 23 febbraio 1957. Anche nel 1957 e 1958 i clienti della ricorrente si dichiararono disposti ad acquistare — come la ricorrente ha provato mediante documenti — circa 40.000 tonnellate che però si riferiscono soltanto all'anno 1958. I clienti e la ricorrente fecero ripetutamente pressioni sull'ATIC onde ottenere l'autorizzazione ad importare il carbone in Francia; l'ATIC respinse le domande. La ricorrente afferma che nel 1957 per far fronte alla domanda dei suoi clienti francesi, basandosi sulle richieste pervenutele e sul fabbisogno di antracite americana nella zona di cui trattasi, essa aveva importato ulteriori 73.000 tonnellate circa. Per questa merce essa adempì a tutto quanto necessario per l'ammissione alla libera pratica nel Belgio e in un secondo tempo, non avendo potuto concludere con i clienti francesi, provvide ad immagazzinare il carbone già preparato : 23.000 t. circa furono depositate nei suoi magazzini di Anversa e di Gand, circa 13.000 t. a Terneuzen, circa 29.000 a Strasburgo e circa 7.500 a Givet. A Strasburgo ed a Givet, in territorio francese, il carbone fu depositato presso i clienti, i quali accettarono di ricevere la merce soltanto contro espresso impegno della ricorrente di riservare l'antracite di preferenza ad essi; la consegna sarebbe avvenuta non appena ottenuta la licenza.

Per eliminare le difficoltà incontrate nell'importazione in Francia durante gli anni 1953 e 1954, la ricorrente si era rivolta all'Alta Autorità. Con lettera del 14 marzo 1953, essa lamentò che l'ATIC non avesse accettato dei certificati d'origine belgi e con lettera del 25 gennaio 1954 protestò contro il rifiuto di concedere ai suoi clienti francesi le divise occorrenti.

Nel 1957, non avendo ottenuto l'autorizzazione per altre sue forniture di carbone destinate alla Francia, la ricorrente fece delle rimostranze orali ai competenti funzionari dell'Alta Autorità ed altre ne fece negli anni 1958 e 1959. Il 23 maggio 1959 essa espose diffusamente per iscritto al Presidente dell'Alta Autorità le difficoltà incontrate nell'esportazione verso la Francia e chiese aiuto. Alle risposte scritte dell'Alta Autorità, in data 18 giugno 1959, 23 dicembre 1959 e 3 febbraio 1960, la ricorrente ribattè con lettere del 27 luglio 1959, 1º dicembre 1959, 28 gennaio 1960 e 4 aprile 1960. Poichè le trattative con l'Alta Autorità non portarono ad alcun risultato, il 4 maggio 1960 essa presentò un primo ricorso, chiedendo che l'Alta Autorità fosse condannata a pagarle un indennizzo provvisoriamente indicato in fr. b. 64.852.973,—, più il 5 % di interessi dal giorno della sentenza. L'indennizzo fu da essa determinato in base alle spese di magazzinaggio (in parte fino al 31.3.1960 e in parte fino al 31.10.1960), al costo del denaro immobilizzato (fino al 31.3.1960), al deprezzamento ed infine al mancato lucro negli anni 1958 e 1959.

A sostegno, la ricorrente ha prodotto numerosi documenti, ha offerto in via generale di fornire altre prove, soprattutto integrative, ed ha chiesto che venga disposta perizia.

Il 3 maggio 1960, la ricorrente inviò all'Alta Autorità una ulteriore lettera con la quale, richiamandosi all'art. 35 del Trattato, chiedeva che il Governo francese venisse invitato, mediante decisione, a lasciare entrare liberamente il carbone proveniente da paesi terzi importato nel Belgio.

Nella sua risposta del 16 giugno 1960 l'Alta Autorità dichiarò che l'attuale ricorrente, nella sua qualità di commerciante, non aveva veste per valersi della procedura contemplata nell'art. 35.

Inoltre il Governo francese non sarebbe stato disposto a riesaminare le proprie misure restrittive. Contro questa risposta è diretto il secondo ricorso, in data 15 luglio 1960, con il quale è stato chiesto l'annullamento della decisione di rifiuto dell'Alta Autorità.

B — Valutazione giuridica

In primo luogo vanno risolte alcune questioni di ricevibilità, le quali hanno rilevanza per ambedue i ricorsi.

I — *SE LA RICORRENTE SIA UN'IMPRESA A SENSI DEL TRATTATO*

La questione riguarda anzitutto la legittimazione ad agire nel ricorso d'annullamento; essa ha tuttavia importanza anche agli effetti della domanda di risarcimento.

1. Nessun dubbio è possibile per quanto concerne la produzione di *brichette*. In base agli artt. 80 e 81 in relazione all'Allegato I del Trattato, la fabbricazione di brichette è un'attività produttiva nel settore del carbone. Sotto questo aspetto la ricorrente è perciò un'impresa a sensi del Trattato.

2. Va però inoltre stabilito se la *preparazione* del carbone importato, effettuata dalla ricorrente (frantumazione, lavaggio, cernita), costituisca un'attività produttiva, essendo evidente che l'oggetto di ambedue le cause non ha nulla a che vedere con la produzione di brichette.

La ricorrente sostiene che, a norma dell'art. 80, per il possesso della qualità di impresa è sufficiente che una parte dell'attività rientri nel normale ciclo produttivo. Per contro l'Alta Autorità si richiama alla distinzione, contenuta nell'art. 80, fra « attività produttiva » ed « attività di distribuzione »; essa assume che l'elaborazione esterna del carbone che la ricorrente effettua non dà origine ad alcun nuovo prodotto, giacchè non provoca alcun cambiamento della sostanza.

Per risolvere questo contrasto ci si può in primo luogo rifare all'uso linguistico generale, secondo il quale sarebbe strano anno-

verare fra le attività produttive la frantumazione e la cernita del carbone, cioè delle operazioni che possono essere compiute da qualsiasi commerciante. Anche secondo la prassi doganale dei vari Stati membri, si parla di nazionalizzazione in seguito a trasformazione dei prodotti importati soltanto in caso di rilevante mutamento delle caratteristiche (1). In corso di causa è stato fatto richiamo all'art. 38, § 1, 2° comma, della legge belga 2 marzo 1927, intitolata *Code des taxes assimilées au timbre*, il quale recita :

> « Ne sont pas considérés comme une main-d'œuvre industrielle, la torréfaction des cafés, le nettoyage, le triage ou le séchage des marchandises, de même que leur concassage, leur broyage ou leur mouture sans soustraction de matières. »

Questi richiami hanno naturalmente valore limitato agli effetti della discussione. In ultima analisi, i criteri da adottare per distinguere i produttori dai commercianti devono emergere dall'esame del sistema del Trattato.

Dall'Allegato I del Trattato (definizione dei termini *carbone* e acciaio) risulta innanzitutto che anche nel settore del carbone si parla di « produzione » — persino nel caso della lignite grezza — nonostante non si abbia qui alcuna trasformazione, bensì unicamente l'estrazione di una materia prima. La semplice estrazione del carbone fa perciò parte della « produzione » a sensi del Trattato. Questa constatazione è confermata dall'art. 62 nel quale si parla di « costi di produzione delle miniere ».

L'Allegato I mostra inoltre chiaramente che nel capitolo « Combustibili » dell'elenco dei prodotti soggetti al Trattato vengono fatte molte meno distinzioni fra semi-prodotti e prodotti finiti che nel capitolo « Siderurgia ». In ispecie, non viene fatta alcuna distinzione fra carbone estratto e carbone lavorato : solo la produzione di coke e di brichette vi è espressamente menzionata. Da ciò si può inferire che, all'infuori dell'estrazione, costituiscono « attività produttive » a sensi del Trattato soltanto le lavorazioni del carbone espressamente indicate.

---

(1) Ad es. l'art. 56 della legge doganale tedesca, 23 maggio 1952.

Chi si limita alla frantumazione, cernita e lavaggio del carbone, senza giungere ad un altro gradino dell'elenco contenuto nell'Allegato I, non *produce*, dal momento che tanto la materia prima, quanto il prodotto finale della sua attività vanno classificati sotto la stessa voce dell'elenco.

Solo questa delimitazione del concetto di produzione permette di applicare il Trattato in modo ragionevole.

Il paragrafo 26 della Convenzione sulle disposizioni transitorie, ad esempio, contrappone la produzione netta di carbone del Belgio alla produzione complessiva della Comunità. Oltracciò, nella stessa disposizione si parla di previsioni di produzione e di vendita nel Belgio, nonchè, al n. 2, 2° comma, di carbone belga. L'espressione « produzione » non può avere qui altro significato all'infuori di quello di estrazione di carbone nel Belgio : essa non comprende affato la preparazione del carbone importato.

L'Alta Autorità pone giustamente in rilievo che, qualora si applicassero all'azienda della ricorrente la maggior parte delle disposizioni del Trattato riguardanti i produttori, si giungerebbe a risultati assurdi : si pensi alle disposizioni in materia di prezzi, alla riscossione del prelievo, all'istituzione di meccanismi di perequazione (artt. 53 e 62) oppure alla introduzione di quote di produzione, in concomitanza con restrizioni delle importazioni, in caso di diminuzione della domanda (artt. 58 e 74). D'altro lato, non è possibile tener conto soltanto delle disposizioni che potrebbero essere applicate alla ricorrente, distinguendole dalle altre, dato che il Trattato costituisce un sistema coerente di norme.

Concludendo, va perciò affermato che la ricorrente è un'impresa a sensi del Trattato nei limiti in cui produce brichette, ma non per quanto concerne la preparazione del carbone da essa distribuito.

II — *RICEVIBILITÀ DEL RICORSO DI LEGITTIMITÀ*

Quali conseguenze si debbono trarre, agli effetti della ricevibilità del ricorso di legittimità, da questa delimitazione delle attività produttive?

1. *Capacità di ricorrere dei commercianti*

A norma dell'art. 80 sono imprese a sensi del Trattato, per quanto concerne gli artt. 65 e 66 ed i ricorsi su questi basati, anche quelle che esercitano abitualmente un'attività di distribuzione. La Corte ha avuto occasione di pronunziarsi circa l'interpretazione dell'art. 80 in una ordinanza emessa nella causa 18-57 (*Racc.*, Vol. III, p. 236). In tale occasione essa si è attenuta ad un'interpretazione ampia, secondo la quale i commercianti possono ricorrere non soltanto qualora si tratti di intese o concentrazioni di imprese distributrici, ma anche quando « l'applicazione di tali articoli leda gli interessi dei distributori ».

Nel presente caso la ricorrente ha chiesto all'Alta Autorità di adottare misure nei confronti di un ente statale francese il quale è competente per l'importazione del carbone in Francia. Dal punto di vista degli interessi in gioco, soprattuto per quanto riguarda gli effetti dell'attività dell'ente, il caso presente non è diverso da quello di un commerciante il quale agisca contro gli intralci frapposti alla sua attività da parte di un'intesa. Mi sembra però chiaro che non si tratta dell'ipotesi prevista negli artt. 65 e 66. La causa delle indolute restrizioni del commercio non è già un accordo fra imprese o una concentrazione di imprese sul piano del diritto privato, bensì un atto d'imperio di uno Stato membro il quale ha creato con una legge un apposito ufficio per l'importazione dei combustibili minerali e lo dirige in base a considerazioni di politica economica. In proposito mi limito a richiamarmi ai regolamenti e decreti in vostre mani. Non credo giustificata un'interpretazione estensiva del Trattato, tale da consentire alle imprese commerciali, alle quali in via d'eccezione è stata attribuita la capacità di ricorrere in materia di intese e concentrazioni *di diritto privato*, l'impugnazione di atti d'imperio degli Stati membri i quali producano effetti analoghi.

2. *Capacità di ricorrere delle imprese miste*

Occorre perciò stabilire entro quali limiti le imprese miste, cioè le imprese che esercitano al tempo stesso attività produttive

ed attività nel settore della distribuzione, possiedano a norma del Trattato la capacità di ricorrere. Il nocciolo della questione è se l'elemento produzione, rappresentato dalla fabbricazione di brichette, sia sufficiente a giustificare l'azione di annullamento la quale riguarda esclusivamente l'eliminazione di restrizioni all'importazione del carbone importato e preparato dalla ricorrente. In una questione analoga la Corte ha affermato quanto segue (sentenza *7 e 9-54, Racc.* vol. II, p. 83) :

> « ...nessuna disposizione del Trattato esige vi sia diretta relazione tra la specifica attività dei produttori ed il particolare oggetto della controversia. Il silenzio del Trattato in proposito non può essere interpretato a sfavore delle imprese ed associazioni. Non si può pertanto contestare al ricorrente, nella specie, il diritto di ricorrere alla Corte. »

Oggetto della controversia era l'attività dell' « Office Commercial du Ravitaillement du Grand Duché » e della cassa di compensazione ad esso collegata, ed in particolare la legittimità di un contributo speciale a favore del carbone per uso domestico percepito sul carbone per uso industriale. Le imprese riunite nell'associazione ricorrente avevano interesse, nella loro qualità di produttori di acciaio, alla risoluzione della controversia, dato che il contributo di perequazione influiva sui costi di produzione dell'acciaio. I ricorrenti erano quindi colpiti nella loro attività produttiva.

Nel nostro caso l'inerzia dell'Alta Autorità non ha avuto alcuna conseguenza nel campo della produzione delle brichette. La ricorrente è colpita unicamente nella sua attività di importazione ed esportazione, cioè nella sua qualità di commerciante. Sono d'opinione che questa notevole differenza sotto l'aspetto dell'interesse non possa essere trascurata, anche se la lettera della sentenza ne consentirebbe l'applicazione pure alla presente fattispecie.

Il Trattato attribuisce ai commercianti una propria capacità di agire in giudizio soltanto in determinati casi. Ciò significa che gli interessi del commercio godono di una tutela giurisdizionale diretta meno ampia di quella concessa agli interessi della produzione. Questo principio sarebbe violato qualora venisse concesso alle imprese a sensi del Trattato di diffidare l'Alta Autorità e di proporre dei ricorsi per carenza anche nei casi in cui il loro interesse ad agire riguarda esclusivamente attività commerciali.

Per questo motivo il ricorso di legittimità va ritenuto irricevibile nella specie. Esso va respinto e non è necessario che io me ne occupi ulteriormente.

III — *RICEVIBILITÀ DELLA DOMANDA DI RISARCIMENTO DANNI*

La ricorrente basa la propria domanda di risarcimento sull'art. 40 del Trattato ed assume che l'Alta Autorità ha commesso un illecito in quanto, invece di valersi, nei confronti di uno degli Stati membri, dei poteri attribuitile dal Trattato per imporre l'osservanza del principio della libertà di circolazione delle merci, essa ha omesso di farlo.

A ciò l'Alta Autorità oppone che la legittimità del suo comportamento, sia negli aspetti positivi (decisioni, raccomandazioni), sia negli aspetti negativi (inattività) di questo, può essere giudicata unicamente in sede di ricorso di annullamento o per carenza, non già in via incidentale, in occasione di una domanda di risarcimento. Chi, come la ricorrente, non ha il diritto — in quanto non è un'impresa ai sensi del Trattato — di introdurre un ricorso per carenza, non potrebbe nemmeno provocare, valendosi dell'art. 40, il sindacato della Corte sull'inattività dell'Alta Autorità.

Nell'opporre questa eccezione, l'Alta Autorità pone in rilievo il carattere peculiare ed eccezionale della connessione fra il diritto d'impugnazione e l'azione di risarcimento che l'art. 34 del Trattato ammette in determinate circostanze. Occorre ora stabilire se la distinzione che essa fa tra i rispettivi campi di applicazione dell'art. 34 e dell'art. 40 sia in armonia con il sistema del Trattato.

1. La prima conseguenza che l'Alta Autorità trae dall'art. 34 è senza dubbio esatta : un'impresa a sensi del Trattato, qualora il suo ricorso di legittimità sia stato accolto, può agire per danni *soltanto* in forza dell'art. 34, se il provvedimento annullato l'ha danneggiata.

2. Viceversa, tutte le *ulteriori deduzioni* dell'Alta Autorità vanno sottoposte ad un accurato esame e soprattutto le seguenti :

— l'art. 34 esigerebbe in ogni caso il preventivo accoglimento

dell'impugnativa diretta contro le decisioni dell'Alta Autorità dalle quali trae origine la pretesa di risarcimento;

— il principio posto dall'art. 34 varrebbe anche per le omissioni dell'Alta Autorità che vanno impugnate con un ricorso per carenza;

— l'art. 34 riguarderebbe unicamente le azioni di risarcimento delle imprese ed associazioni di imprese a sensi dell'art. 80.

Queste proposizioni possono essere accettate soltanto qualora risulti con assoluta certezza che qualunque altra interpretazione, ed in primo luogo quella sostenuta dalla ricorrente, sarebbe incompatibile con il sistema del Trattato. In quest'indagine occorre adottare criteri di giudizio estremamente rigorosi, giacchè la tesi dell'Alta Autorità avrebbe la conseguenza di restringere notevolmente la tutela giurisdizionale concessa dal Trattato.

a) Innanzitutto vi sono argomenti atti a dimostrare che la tesi dell'Alta Autorità non può essere accolta, almeno nella sua interezza.

aa) Il requisito della previa impugnazione quale presupposto indispensabile dell'azione di risarcimento dei danni causati da decisioni viziate non è giustificato in ogni caso. È, ad esempio, possibile che il danno si determini dopo trascorso il termine d'impugnazione. Così pure sono ipotizzabili delle decisioni che si esauriscano in un singolo atto e dopo l'annullamento delle quali non è possibile che l'Amministrazione adotti i « provvedimenti necessari » anzichè provvedere al risarcimento dei danni. In simili casi, anche coloro che avrebbero il diritto di ricorrere devono poter agire direttamente per ottenere il risarcimento dei danni.

bb) La limitazione dell'ambito dei legittimati a chiedere il risarcimento contenuta nell'art. 34 è giustamente ritenuta insoddisfacente da alcuni autori. Vi si parla soltanto delle imprese e delle associazioni di imprese, cioè nemmeno di tutti coloro i quali hanno diritto di ricorrere a norma dell'art. 33. È perciò

naturale la tendenza ed estendere detto ambito. Dovrebbero essere considerate legittimate ad agire in forza dell'art. 34 — si sostiene — anche le imprese e le persone fisiche estranee al settore carbosiderurgico alle quali il Trattato attribuisce in via d'eccezione il diritto di ricorrere o di impugnare provvedimenti coercitivi (acquirenti a sensi dell'art. 63, n. 2, 2° comma, estranei alla Comunità interessati in concentrazioni di imprese a sensi dell'art. 66, n. 5 ([1])), oppure viene proposto di riconoscere per analogia alle « imprese » estranee al Trattato il diritto di ricorrere e conseguentemente di agire per danni a norma dell'art. 34 ([2]).

Questi tentativi rendono evidente che una rigorosa argomentazione *a contrario* basata sull'art. 34 condurrebbe a conseguenze inaccettabili.

cc) L'art. 34 contempla letteralmente l'ipotesi in cui il danno sia stato causato da una decisione o raccomandazione dell'Alta Autorità viziata. Qualora, in caso di inattività dell'Alta Autorità, venga presentato un ricorso per carenza, la decisione di rifiuto dell'Alta Autorità, espressa o implicita, non può essere considerata come causa del danno determinatosi prima della messa in mora dell'Alta Autorità.

Anche volendo ammettere che la fondamentale analogia esistente fra il ricorso di legittimità ed il ricorso per carenza, analogia che la Corte ha posto in rilievo, militi a favore dell'applicazione dell'art. 34 ai ricorsi per carenza, vi sono tuttavia casi nei quali l'equiparazione non è possibile.

Così, non si può ragionevolmente pretendere che il ricorso per carenza preceda l'azione per danni nei casi in cui l'Alta Autorità, dopo essere rimasta per qualche tempo inattiva, adotti successivamente dei provvedimenti, tuttavia con effetto soltanto per il futuro, oppure quando non è possibile riparare mediante provvedimenti amministrativi il danno causato

([1]) Cfr. Much, *Amtshaftung*, pag. 93.
([2]) Cfr. Steindorff, JZ 53, pag. 721.

dall'omissione dell'Alta Autorità (ad esempio perchè l'Alta Autorità non può adottare decisioni con effetto retroattivo).

b) Dopo aver mostrato come le illazioni che l'Alta Autorità trae dall'art. 34 ammettano tutte delle eccezioni, resta ora da stabilire se sia sostanzialmente esatta la tesi dell'Alta Autorità relativa al diritto di ricorrere delle imprese estranee al Trattato, in forza dell'art. 40.

aa) In armonia con principi giuridici di carattere generale, il Trattato fa una chiara distinzione fra impugnative (le quali comprendono anche i ricorsi per carenza) ed azioni di risarcimento. Questa distinzione è opportuna per quanto concerne sia gli effetti, sia i presupposti delle azioni. Nell'un caso si penetra direttamente nella sfera delle attribuzioni dell'esecutivo, mediante l'annullamento di un suo provvedimento o la constatazione che esso è tenuto ad adottare un provvedimento, mentre nell'altro caso viene posto in discussione soltanto il risarcimento pecuniario di un danno, senza criticare la legittimità dell'atto amministrativo. L'impugnativa si basa sui quattro noti mezzi; l'azione per danni presuppone invece una « faute », cioè un illecito dell'Amministrazione. Da un punto di vista puramente esteriore, la sostanziale diversità delle due categorie di azioni appare dalla loro collocazione nel Trattato. Tutte le questioni relative ai rapporti intercorrenti fra l'impugnativa e l'azione di risarcimento vanno considerate partendo da questa ovvia constatazione.

È chiaro che il Trattato ha voluto limitare l'ambito dei legittimati ad esercitare direttamente l'impugnativa. Questa tendenza si spiega con la circostanza che la Comunità ha dato luogo ad un'integrazione soltanto parziale.

Per contro, la disposizione fondamentale in materia di risarcimento è di carattere molto generale : « ...[alla] parte lesa [può essere concesso] un risarcimento pecuniario... ». Ora, l'accennata diversità dell'impugnativa rispetto all'azione di risarcimento, unitamente alla genericità dell'art. 40, milita a mio parere contro l'assunto dell'Alta Autorità, doversi

applicare al secondo tipo di azione tutte le limitazioni vigenti per il primo tipo qualora il danno sia stato causato da un provvedimento viziato.

L'esatta delimitazione degli scopi del Trattato non esclude misure degli organi comunitari le quali vadano oltre i limiti del settore integrato e producano, direttamente o indirettamente, conseguenze a carico di soggetti estranei al Trattato (ad esempio l'approvazione di tariffe speciali nel settore dei trasporti).

In base ai principi vigenti nei vari diritti nazionali — principi dei quali si deve tener conto nell'applicare il Trattato — questa attribuzione ad organi della Comunità di poteri d'imperio il cui esercizio può ledere gravemente interessi di estranei alla Comunità non è ammissibile senza la contropartita del risarcimento in caso di comportamento illegittimo degli organi stessi.

Affinchè le relative pretese di risarcimento possano esser fatte valere è necessario esista un corrispondente diritto di agire : questo è stabilito in via generale dall'art. 40 del Trattato.

bb) L'art. 40 mostra che l'azione di risarcimento è ammessa tutte le volte che una « faute de service » commessa nell'applicazione del Trattato abbia causato un danno. A norma dell'art. 84, fanno parte del Trattato anche gli Allegati, i Protocolli e la Convenzione sulle disposizioni transitorie. L'art. 40, 3º comma, stabilisce che ogni altra controversia sorta fra la Comunità ed i terzi, all'infuori dell'applicazione delle *norme del Trattato*, è di competenza dei tribunali nazionali.

Dal complesso di queste disposizioni risulta che il Trattato offre a tutti i danneggiati, cioè anche alle imprese estranee al settore carbosiderurgico, la possibilità di provocare il controllo giurisdizionale sulla corretta applicazione del Trattato. In proposito la ricorrente si è con ragione richiamata alla giurisprudenza della Corte, la quale ha applicato l'art. 40 anche nei casi in cui il comportamento di un organo della Comunità

doveva essere valutato in base al Trattato oppure si doveva giudicare la legittimità di una decisione. L'art. 40 non è perciò applicabile soltanto nei casi in cui il danno è prodotto da « agissements matériels de la Communauté » oppure da « défectuosité » o da « négligence dans le fonctionnement même des services », come ha sostenuto l'Alta Autorità nella discussione orale. Una volta ammesso, però, che gli interessati estranei alle Comunità possono porre in discussione se il Trattato sia stato correttamente applicato, non è dato di vedere perchè dovrebbe essere esclusa la possibilità di provocare il controllo sul comportamento che ha portato oppure avrebbe dovuto portare all'adozione di una decisione.

cc) Dopo queste osservazioni di carattere generale circa gli artt. 34 e 40, osservazioni che rendono evidente l'inammissibilità della tesi dell'Alta Autorità, cercherò di dimostrare in breve che l'interpretazione del Trattato qui sostenuta non conduce affatto — come l'Alta Autorità afferma — ad inconciliabili contraddizioni.

1. La constatazione, fatta in un giudizio di danni, che un atto amministrativo è viziato — così argomenta l'Alta Autorità — renderebbe *obbligatorio l'annullamento dell'atto stesso*, e ciò produrrebbe lo stesso effetto dell'impugnativa. In realtà, questa conseguenza può prodursi in molti casi. Essa è però da escludersi, ad esempio, nel caso che l'Alta Autorità, dopo aver risarcito il danneggiato, preferisca, nell'interesse della Comunità, mantenere in vigore la decisione, oppure quando un provvedimento amministrativo si è esaurito in un singolo atto, ovvero nell'ipotesi che l'Alta Autorità, essendo decorso il termine, non abbia più motivo di temere un'impugnazione. Già questa constatazione mostra come sussista, rispetto all'impugnativa, una notevole differenza la quale impedisce di parlare di inammissibile estensione del diritto di impugnazione.

Va poi osservato che un fenomeno simile a quello testè esaminato si può riscontrare anche nel campo dell'impugnativa. L'eccezione d'illegittimità, il cui ambito di applicazione è

stato dalla Corte esteso oltre i limiti indicati dalla lettera del Trattato, permette di censurare indirettamente provvedimenti non più, o solo limitatamente, impugnabili. Anche qui si potrebbe parlare di un obbligo, indirettamente imposto all'Alta Autorità, di revocare una decisione generale e conseguentemente di una estensione dell'originario limitato diritto d'impugnazione. Questa conseguenza viene tuttavia accettata nell'interesse di un'efficace tutela giurisdizionale.

2. L'Alta Autorità assume inoltre che il contemporaneo sussistere di due sistemi di risarcimento (per i ricorrenti legittimati all'impugnativa e per quelli non legittimati) condurrebe a conseguenze inaccettabili. Essa è qui evidentemente vittima di un errore nella premessa in quanto afferma che, nell'ipotesi di un danno causato da un atto dell'Amministrazione, gli estranei al Trattato avrebbero diritto di agire per il risarcimento soltanto qualora il provvedimento viziato fosse stato annullato per iniziativa di un legittimato all'impugnativa. L'art. 34 riguarda soltanto i legittimati a ricorrere e le loro domande di risarcimento, mentre le azioni degli altri interessati sono rette unicamente dall'art. 40. L'ordine cronologico nel quale i due procedimenti si possono svolgere non dà luogo, secondo me, ad alcuna difficoltà tale da far ritenere inammissibile l'azione di risarcimento prevista dall'art. 40, e ciò tanto nel caso in cui la sentenza sul ricorso d'annullamento preceda quella della causa di danni, quanto nel caso inverso.

3. Per quanto riguarda le *possibilità di risarcimento* offerte dall'art. 34 e, rispettivamente, dall'art. 40, va osservato quanto segue : l'art. 40 prevede soltanto un risarcimento pecuniario. Mancando un diritto d'impugnazione del danneggiato, non vi può essere annullamento e l'Alta Autorità non può conseguentemente essere obbligata a prendere provvedimenti (a sensi dell'art. 34). Ciò non significa che l'Alta Autorità non abbia la possibilità di farlo; qualora non vi osti la natura del danno, l'Alta Autorità può sempre, fino a quando non sia intervenuta la sentenza, attenuare od eliminare il danno mediante opportuni provvedimenti.

Inoltre, il campo d'applicazione e gli effetti dell'art. 40, il quale dev'essere integrato dalla giurisprudenza, non sono ancora stati chiaramente delineati. Non è perciò da escludere — contrariamente a quanto sostiene la convenuta — che l'azione di risarcimento venga subordinata, in via d'interpretazione, al sussistere di un danno diretto e specifico e che il suo campo d'applicazione, nei casi in cui andrebbe applicato l'art. 34 — qualora la persona che agisce ne possedesse i requisiti — venga fatto coincidere con quello di quest'ultimo articolo. Sotto l'aspetto dell'ampiezza e del genere del risarcimento, ove si applichi questo criterio interpretativo, non appaiono quindi fra l'art. 34 e l'art. 40 differenze così considerevoli da far ritenere inammissibile, a norma di quest'ultimo articolo, un'azione fondata su atti illegittimi dell'Amministrazione.

4. Nella fase scritta, infine, l'Alta Autorità ha invocato *i limiti posti al sindacato della Corte* (art. 33) affermando che questi limiti rimarrebbero inoperanti qualora si ammettesse il controllo degli atti dell'Alta Autorità in sede di giudizio di risarcimento. Sono invece persuaso che vada applicato qui lo stesso criterio adottato per determinare l'ampiezza dell'azione di risarcimento, vale a dire che, nell'interpretare analogicamente l'art. 40, si deve tener conto dei limiti del sindacato giurisdizionale. Chi non è legittimato all'impugnativa non può logicamente pretendere che la sua azione di risarcimento provochi un controllo sulla decisione criticata più approfondito di quello a cui può dar luogo l'impugnativa stessa.

3. Riassumendo, si deve perciò concludere : la tesi dell'Alta Autorità circa l'applicazione dell'art. 40 non trova conferma nè nella lettera, nè nella sistema del Trattato. A questo proposito la ricorrente ha giustamente citato la sentenza 6-60, là dove essa dice :

« Va pertanto applicato il principio secondo il quale, in caso di dubbio,una norma che istituisce delle garanzie giurisdizionali non può interpretarsi restrittivamente a danno degli interessati. »

Poichè la ricorrente non è legittimata all'impugnativa a sensi degli artt. 33, 34 e 35, essa può basare la propria azione di risarcimento sull'art. 40 del Trattato anche se la causa asserita del danno consiste in un'omissione dell'Alta Autorità.

IV — *CIRCA L'AMPIEZZA DELL'OGGETTO DEL CONTENDERE*

Prima di esaminare se la domanda sia fondata a norma dell'art. 40, occorre stabilire in breve in quali anni siano accaduti i fatti dai quali il ricorso trae origine.

Nella fase scritta l'Alta Autorità ha eccepito che la ricorrente, nell'atto introduttivo, si è riferita unicamente al comportamento dell'Alta Autorità successivo alla diffida, cioè relativo alle difficoltà di importazione manifestatesi nell'anno 1957 e solo in un secondo tempo ha posto in discussione il precedente comportamento dell'Alta Autorità; questo ampliamento dell'oggetto del contendere sarebbe inammissibile. La Corte dovrebbe perciò limitarsi a stabilire se un intervento dell'Alta Autorità successivo alla diffida avrebbe potuto evitare il danno.

L'oggetto della causa è esposto a pagina 2 del ricorso; la ricorrente chiede il risarcimento del danno causato dal rifiuto o dalla omissione da parte dell'Alta Autorità — nonostante le richieste della ricorrente — di adottare nei confronti del Governo francese misure atte a far cessare l'atteggiamento negativo da esso tenuto negli anni 1957, 1958 e 1959. In realtà questa esposizione non è di per sè molto chiara : da un lato la ricorrente parla della continuata inattività dell'Alta Autorità e delle proprie richieste (fra le quali si potrebbero ritenere comprese anche le lettere, menzionate a pagina 3, 2º capoverso, scritte negli anni 1953 e 1954); d'altro lato essa tratta dell'espresso *rifiuto* delle autorità francesi negli anni 1957, 1958 e seguenti e della mancata reazione dell'Alta Autorità di fronte a tale rifiuto.

Il complesso delle deduzioni della ricorrente, ed in particolare il richiamo alle richieste presentate negli anni 1953 e 1954 ed altresì i numerosi documenti prodotti mi sembra tuttavia dimostrino che la ricorrente non intendeva prescindere dal comportamento del-

l'Alta Aurorità precedente alla formale diffida; una siffatta limitazione dell'oggetto del contendere sarebbe incomprensibile dal punto di vista della ricorrente. Si può perciò tenere per fermo che non si è avuto alcun successivo ampliamento dell'oggetto della causa e che al contrario tutte le deduzioni della ricorrente rientrano nei limiti temporali stabiliti con l'atto introduttivo. Così pure, essa non ha dedotto altri mezzi oltre quelli proposti col ricorso. L'esame della Corte può perciò vertere su tutto il passato comportamento dell'Alta Autorità, senza la limitazione che la data della formale diffida potrebbe comportare.

V — *SE LA DOMANDA DI RISARCIMENTO SIA FONDATA*

A norma dell'art. 40, qualora nell'esecuzione del Trattato una « faute de service » della Comunità abbia causato danno, il danneggiato ha diritto alla riparazione pecuniaria.

La ricorrente assume che il danno da essa subito è derivato dal fatto che l'Alta Autorità ha omesso di imporre alla Francia l'applicazione del principio della libera circolazione del carbone regolarmente importato da paesi terzi. Dovrò quindi prendere per prima cosa in esame se il Trattato riconosca il principio della libera circolazione delle merci e quale significato questo abbia.

1. *Il principio della libera circolazione delle merci*

La ricorrente ha prodotto le lettere del 28 maggio 1955 e del 7 gennaio 1956 nelle quali l'Alta Autorità ha affermato, nei confronti dei Governi degli Stati membri, che il Trattato si basa sul principio della libera circolazione delle merci. Tanto nella fase scritta, quanto nella discussione orale ci è stato confermato che l'Alta Autorità è ancor oggi fondamentalmente dello stesso parere e concorda in questo con la ricorrente. Questo punto non meriterebbe perciò diffuse considerazioni. Nella discussione orale, tuttavia, la convenuta ha svolto argomenti i quali restringono considerevolmente il campo di applicazione di questo principio, argomenti che l'Alta Autorità non aveva prima di allora dedotto. Occorrerà

innanzitutto stabilire se queste nuove eccezioni dell'Alta Autorità reggano all'esame.

A differenza del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (art. 10), il Trattato C.E.C.A. non contiene alcuna disposizione la quale enunci espressamente il principio della libera circolazione delle merci come tale. Si deve perciò cercare di ricavare detto principio dalle varie disposizioni del Trattato, così come ha fatto l'Alta Autorità nelle sue lettere ai Governi del 28 maggio 1955 e del 7 gennaio 1956.

L'Alta Autorità pone opportunamente in rilievo che il Trattato respinge qualsiasi tendenza autarchica ed obbliga la Comunità a tener conto degli interessi dei paesi terzi. Si vedano gli articoli 3 *a* (« tenendo conto dei bisogni dei paesi terzi »), 3 *f* (« promuovere lo sviluppo degli scambi internazionali », « rispetto di limiti equi nei prezzi praticati sui mercati esteri »), 3 *g* (« *evitare* qualunque protezione contro le industrie concorrenti ») ed altresì gli articoli 46 e 59.

L'art. 4 *a*, il quale vieta i dazi d'entrata o d'uscita e le tasse d'effetto equivalente nonchè le restrizioni quantitative della circolazione dei prodotti, è di carattere così generale — come del resto l'art. 4 *b* (libera scelta del fornitore) — che la limitazione del divieto alle merci *prodotte* nella Comunità sarebbe plausibile soltanto qualora il Trattato avesse a cuore esclusivamente gli interessi della produzione. Che le cose non stiano così lo si evince dalle numerose disposizioni del Trattato relative ai problemi del commercio (artt. 18, 46, 52, 63, 66, 75; v. Allegati I, II e III; §§ 1, 2, 14 e 17 della Convenzione).

Se le menzionate disposizioni rendono manifesto un orientamento fondamentale del Trattato, più che una precisa norma, il § 15 della Convenzione è viceversa perfettamente esplicito. Da questa disposizione, riguardante il mercato dell'acciaio, si evince :

Entro i limiti di determinati contingenti doganali, i paesi del Benelux continuano a fruire dei dazi in vigore, al momento dell'isti-

tuzione del mercato comune, per le loro importazioni dai paesi terzi. Per le importazioni che superano il contingente e delle quali si deve ritenere che siano destinate ad altri paesi della Comunità, essi applicano un dazio pari al più basso applicato negli altri Stati membri al momento dell'entrata in vigore del Trattato. Il contingente doganale per il Benelux viene stabilito annualmente dai Governi di detta unione, con il consenso dell'Alta Autorità. Qualora si debba, per necessità impreviste, superare il contingente, ne va data notizia all'Alta Autorità la quale può *sottoporre a controllo* le esportazioni del Benelux verso gli altri Stati membri ed altresì vietare che *venga superato il contingente* qualora essa accerti un notevole aumento delle esportazioni stesse. Il beneficio del dazio doganale minimo viene concesso agli importati del Benelux soltanto a condizione che essi si impegnino a non riesportare le merci verso altri paesi della Comunità.

Infine, nel 6º capoverso, è detto : « Qualora l'Alta Autorità riconosca, alla fine del periodo transitorio o al momento dell'abolizione anticipata del contingente doganale, che uno o più Stati membri hanno validi motivi per praticare nei confronti dei paesi terzi dei dazi doganali più elevati di quelli che risulterebbero dall'armonizzazione con le tariffe meno protettive applicate nella Comunità, essa li *autorizza*... ad applicare le *misure* atte ad assicurare alle loro importazioni indirette attraverso gli Stati membri, colpite da tariffe meno elevate, una protezione uguale a quella in atto per le importazioni dirette, alle quali viene applicata la loro tariffa. »

Da queste disposizioni si può trarre la certezza che, a norma del Trattato, per le merci regolarmente importate dai paesi terzi vige nella Comunità il principio della libera circolazione. Se infatti gli Stati membri fossero liberi di impedire l'ingresso di dette merci, cioè di mantenere in vigore le misure vietate dall'art. 4 *a*, le disposizioni speciali del paragrafo 15 sarebbero prive di senso. In ispecie l'autorizzazione da parte dell'Alta Autorità di cui al 6º comma ha un senso soltanto qualora si ammetta il principio della libera circolazione, giacchè autorizzare significa permettere una cosa di per sè vietata.

E occorre soprattutto tener conto delle importanti trattative condotte dagli Stati membri in seno al GATT, le quali sono parse necessarie agli interessati al fine di armonizzare le norme del mercato comune nei confronti degli altri stati partecipanti al GATT. Il risultato di queste trattative è consegnato nella risoluzione del GATT in data 10 novembre 1952, la quale è stata pubblicata. Dal tenore di questa risoluzione si può concludere che tutti gli Stati membri della Comunità e l'Alta Autorità hanno sostenuto la tesi che la deroga alla clausola della nazione più favorita (art. 1 del GATT), cioè l'abolizione dei diritti doganali e delle restrizioni quantitative all'interno della C.E.C.A., si riferisce espressamente alle importazioni di carbone e di acciaio *provenienti* (« en provenance ») da uno degli Stati membri, cioè non solo ai prodotti originari (« originaires ») di detti Stati. In tale risoluzione è detto fra l'altro quanto segue :

« Les gouvernements des États membres pourront..... supprimer..... les droits de douane et les impositions de toute nature qui frappent les importations..... des produits du charbon et de l'acier en provenance ou à destination du territoire de l'un quelconque des États membres.....

.....

Les gouvernements des États membres pourront..... s'abstenir d'imposer des prohibitions ou restrictions à l'importation..... des produits du charbon et de l'acier en provenance ou à destination de l'un quelconque des autres États membres, même s'ils instituent ou maintiennent des prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation des produits du charbon et de l'acier en provenance ou à destination des territoires d'autres parties contractantes ..... »

Questi enunciati sono particolarmente degni nota in quanto nell'art. 1 del GATT si parla di « avantages, ecc ». In un altro punto della stessa risoluzione di deroga viene fatto riferimento ai « charbon et acier *originaires* du territoire... des autres États membres ». L'espressione « en provenance de » usata nella citata risoluzione non può perciò essere attribuita ad un errore di redazione.

Con ciò rimane provato in modo incontestabile che i contraenti del Trattato, gli Stati membri della C.E.C.A., ed anche l'Alta Autorità, hanno inteso che l'obbligo di sopprimere i dazi doganali e le restri-

zioni quantitative non valesse soltanto per i prodotti degli Stati membri, ma anche per tutti i prodotti importati regolarmente in uno degli Stati membri. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio non è quindi una zona di libero scambio, per la quale ha rilevanza l'*origine* di una merce, bensì si avvicina per la sua struttura ad una unione doganale, del genere di quella che la C.E.E. si propone di instaurare.

L'Alta Autorità, mentre ha sempre sostenuto questa tesi nei confronti degli Stati membri, nella presente causa, richiamandosi all'art. 73, ha svolto invece nuovi argomenti i quali modificano notevolmente il suo precedente atteggiamento. Essa dice : poichè, a norma dell'art. 73, la concessione delle licenze di importazione dai paesi terzi spetta al governo dello Stato nel cui territorio si trova la località di destinazione dell'importazione, il principio della libera circolazione non sarebbe applicabile al carbone importato in uno degli Stati membri con l'intenzione di farlo proseguire alla volta di un altro Stato membro. In tale caso si avrebbe soltanto un transito, il che significa che lo Stato dell'ultima destinazione è libero di vietare l'importazione. Essa trae un importante argomento dalla circostanza che per il carbone non vengono riscossi dazi, cosicchè non si potrebbe ricavare dalle disposizioni doganali alcun elemento atto a determinare il regime applicabile ai transiti.

Mi sia consentito esprimermi in poche parole su questo argomento. È senz'altro chiaro che la tesi dell'Alta Autorità avrebbe la conseguenza di far dipendere la libertà di circolazione da un criterio soggettivo, cioè dalla determinazione del luogo di destinazione all'atto dell'ingresso nella Comunità. La stessa Alta Autorità ha ammesso che l'adozione di questo criterio soggettivo darebbe luogo a serie difficoltà. Il presente caso, nel quale la ricorrente sapeva perfettamente a quali mercati fosse destinato il carbone da essa importato, non ci deve trarre in inganno circa dette difficoltà. È da supporre che, qualora venisse adottato in materia di transiti il criterio soggettivo, gli importatori nasconderebbero le loro intenzioni.

In tal caso, come potrebbero le autorità di uno degli Stati membri decidere con certezza se una determinata merce è stata importata nella Comunità con l'*intenzione* di farla proseguire verso

un altro Stato? Ed a parte ciò, come si potrebbe stabilire se il trasferimento da uno Stato membro ad un altro abbia permesso alla merce di raggiungere la sua destinazione definitiva? Essa potrebbe anche essere trasportata in un terzo Stato, al confine del quale l'accertamento delle intenzioni all'atto dell'importazione urterebbe contro difficoltà anche maggiori. È sufficiente porsi queste domande per comprendere che il criterio soggettivo è inapplicabile.

La ricorrente ha inoltre sostenuto che l'interpretazione della libera circolazione data dall'Alta Autorità svuoterebbe il concetto di ogni contenuto.

Nel commercio internazionale, soprattutto nel commercio di prodotti di massa, è opportuno ed usuale che, già all'atto dell'importazione in un determinato paese, sia noto se la merce dev'essere fatta proseguire ed in caso affermativo verso quale altro paese. Non è concepibile che chi tratta grosse partite di carbone le importi, le metta in deposito e soltanto dopo incominci a pensare su quali mercati le smercerà. Le transazioni del genere testè accennato vengono per lo più concluse in base a relazioni d'affari di vecchia data e presuppongono che al momento dell'importazione siano già state prese determinate decisioni. Se queste transazioni venissero escluse dalla libera circolazione — sempre volendo supporre che il commerciante renda note le sue intenzioni per il futuro — questa, cioè la possibilità di importare indirettamente dai paesi terzi, perderebbe ogni pratica rilevanza. L'Alta Autorità non può certo ignorare che l'esempio addotto dal suo agente di un « négociant qui écoule des stocks de charbons comprenant à la fois des charbons C.E.C.A. et des charbons des pays tiers régulièrement dédouanés dans le pays de destination » non rappresenta certo il caso più comune. A ciò si deve aggiungere che in genere anche i commercianti di questo tipo hanno già preso delle decisioni al momento dell'importazione. In realtà, quindi, nemmeno questi commercianti fruirebbero della libertà di circolazione se venisse accolta la tesi dell'Alta Autorità. Di fatto, del principio della libera circolazione delle merci non resterebbe più nulla.

È perciò molto più ragionevole ritenere che alla libera circolazione nell'ambito della C.E.C.A. vadano applicati i criteri, obiettivi

e facilmente controllabili in ogni fase dell'importazione, adottati dalla C.E.E.

Sappiamo che l'art. 10 del Trattato istitutivo della C.E.E. dispone espressamente :

> « Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità d'importazione e riscossi i dazi doganali e la tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse ».

Se uno Stato membro permette l'importazione senza condizioni, di guisa che la merce potrebbe essere venduta nel suo territorio, questa si trova in libera pratica e deve poter circolare liberamente in tutta la Comunità. I documenti prodotti dalla ricorrente dimostrano che la disciplina vigente nel Belgio (Arrêté Royal del 24 aprile 1953, modificato con Arrêté Royal del 31 gennaio 1958 ([1])) è informata a questi principi. A quali condizioni uno Stato permetta l'importazione nel suo territorio è una questione di sua esclusiva competenza. L'applicazione del principio della libera circolazione non può perciò essere subordinata alla condizione che lo Stato importatore riscuota dei dazi. L'esigere questo requisito significherebbe che il principio della libera circolazione è sempre stato lettera morta per il carbone, dato che al momento dell'instaurazione del mercato comune nessuno degli Stati membri percepiva dazi su di esso.

L'art. 73 può quindi riguardare unicamente il caso del vero e proprio traffico di transito in senso doganale, cioè l'ipotesi che lo Stato della prima importazione permetta solo il *passaggio*, non già la vendita nel proprio territorio. Spetta allo Stato di destinazione autorizzare l'importazione nella Comunità.

Cionondimeno non si può escludere che, in mancanza di una politica economica comune, le varie direttive d'importazione dei singoli Stati membri diano luogo a delle difficoltà. Il Trattato ha però previsto per questa ipotesi dei rimedi atti ad impedire che la

---

([1]) *Moniteur belge* del 27 aprile 1953 e dell'8 febbraio 1958.

politica commerciale di uno degli Stati membri venga ostacolata da importazioni indirette.

L'art. 71, 3º comma, informandosi strettamente al principio della solidarietà di tutti gli Stati membri, contempla una procedura di aiuto reciproco, in base alla quale l'Alta Autorità ha il potere di formulare proposte per l'esecuzione tecnica e di stabilire se le misure progettate siano aderenti al Trattato ed agli accordi internazionali. A norma dell'art. 73 essa ha pure il compito di provvedere al coordinamento delle misure di aiuto. L'istituto dell'aiuto reciproco perderebbe ogni significato — almeno nel campo delle restrizioni quantitative alle importazioni — qualora gli Stati membri avessero facoltà di difendersi unilateralmente contro le importazioni indirette.

Concludendo, va perciò ritenuto che il sistema del Trattato comprende il principio della libera circolazione delle merci regolarmente importate in uno degli Stati della Comunità e che possono liberamente circolare nel territorio dello stesso. Sono decisivi in proposito criteri oggettivi, del genere di quelli adottati dal Trattato C.E.E. (art. 10). Qualora la politica commerciale di uno Stato membro ne risulti ostacolata, esso non può far altro che invocare l'aiuto reciproco. Le misure di difesa unilaterali sono ammesse soltanto contro le importazioni dirette, fra le quali vanno annoverate, in termini doganali, anche le importazioni in transito.

2. Dal punto di vista giuridico ha quindi rilevanza se il *carbone importato dalla ricorrente* fosse *in libera pratica nel Belgio.*

Nell'atto introduttivo la ricorrente offrì di esibire delle licenze di importazione e di esportazione le quali furono poi prodotte con la replica. Da questi documenti, la cui autenticità non è stata contestata dall'Alta Autorità, risulta che per la maggior parte del carbone di cui è causa erano state concesse nel 1957 delle licenze d'importazione belghe. Unicamente per il carbone depositato a Terneuzen le licenze d'importazione furono rilasciate dalle autorità belghe solo nel 1959. L'esportazione avvenne in base a licenze. Le date mostrano che di regola le licenze d'importazione erano anteriori a quelle d'esportazione. A mia richiesta, la ricorrente ha

espressamente dichiarato che la concessione delle licenze d'importazione non fu condizionata all'impegno di riesportare. Per quanto riguarda le licenze, quindi, nel 1957 la ricorrente fu autorizzata senza riserve ad importare nel Belgio la maggior parte del carbone.

Nel 1957 non venivano percepiti dazi sul carbone importato nel Belgio. A questo proposito non vi è perciò nulla da dire.

In corso di causa si è però fatto cenno ad una « taxe de transmission » la quale avrebbe rilevanza agli effetti della libera circolazione o del transito nel Belgio. Le disposizioni relative sono contenute nell'Arrêté Royal del 2 marzo 1927, il cui art. 1 stabilisce :

> « Toute vente de marchandises, toute transmission entre vifs, à titre onéreux, de biens meubles par leur nature, sont soumises à une taxe spéciale de [5 p.c.], lorsque la livraison est effectuée en Belgique. »

Alla vendita è equiparata l'importazione (art. 3). Per il carbone, sia quello belga, sia quello d'importazione, una disposizione speciale prevede la riscossione dell'imposta a forfait, *una tantum*. La « taxe » è dovuta all'atto della vendita da parte del produttore, in caso di produzione nazionale, ed all'atto dell'importazione, nel caso provenga dall'estero. Come regola generale, sono esenti dalla « taxe de transmission » i trasferimenti di merci destinate all'esportazione (art. 23). Questa regola si applica anche alle merci provenienti dall'estero e riesportate (previa lavorazione o meno) (artt. 36 e 37).

Se la prima impressione può erroneamente far ritenere che nella « taxe de transmission » sia da ravvisare un diritto di natura doganale, in quanto la riscossione ne è affidata alle dogane ed il carbone importato rimane soggetto al controllo delle autorità doganali fino al consumo, tuttavia vi è una circostanza decisiva che milita contro tale interpretazione : la « taxe de transmission » viene riscossa nello stesso modo tanto sui trasferimenti interni quanto sulle importazioni. Anche nel caso di esportazione le merci nazionali e quelle importate sono esentate nello stesso modo. Il tributo non è perciò dovuto sulle sole importazioni. Dopo di che, non resta che considerare la « taxe de transmission » come una

imposta sull'entrata (Umsatzsteuer) (1) la quale non ha nulla a che vedere con la questione della libera circolazione. La circostanza poi che, in mancanza di un consumatore belga, l'imposta non era dovuta, non ci aiuta a stabilire se il carbone fosse soltanto in transito.

Si può perciò tenere per fermo che il carbone importato dalla ricorrente nel '1957 era per la maggior parte in libera pratica nel Belgio. Questa opinione è confermata dalla dichiarazione del Ministero belga delle Finanze, in data 20 marzo 1961, prodotta dalla ricorrente, nonchè dalle « Instruction sur les taxes 1954 » e dalla « Instruction C.E.C.A. — publiée in fine du tarif des droits d'entrée, édition du 1er mars 1954 », ambedue provenienti dall'amministrazione belga delle dogane e redatte d'intesa con l'Alta Autorità.

3. A questo punto sorge la questione se la disciplina delle importazioni vigente in Francia fosse e sia compatibile con il principio della libera circolazione.

È pacifico fra le parti che il rifiuto dell'ATIC impedì alla ricorrente d'importare in Francia, via Anversa, del carbone americano. È pure pacifico che le norme vigenti in Francia in materia di importazione del carbone hanno reso possibile detto rifiuto. Posso perciò esimermi dall'esporre in tutti i particolari il compito e l'organizzazione dell'ATIC. È sufficiente che io ricordi che l'ATIC, la quale è composta da commissioni di importatori e di rappresentanti di carbone designati dalle rispettive associazioni professionali, ha il diritto esclusivo di acquistare carbone all'estero. Vige in proposito il decreto 24 gennaio 1948 (nº 48-125), il cui art. 1 recita :

> « Les opérations d'achat à l'étranger et de transport des combustibles minéraux solides, jusqu'à la prise en charge par leurs destinataires, ne peuvent être réalisées que par un groupement d'importateurs soumis aux dispositions du présent décret et conformément aux programmes d'importations visés à l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 17 mai 1946. »

Questo « groupement d'importateurs », secondo una lettera in data 4 febbraio 1948 del Ministro francese dell'Industria e

(1) Vedi anche la relazione *Tinbergen* ed il decreto dell'Alta Autorità 5 marzo 1953 — *Gazzetta Ufficiale* pagg. 33 e 34.

del Commercio, è l'ATIC. L'art. 4 del citato decreto prevede per l'ATIC controlli statali ed istruzioni ministeriali. A norma dell'art. 6, il *Commissaire du Gouvernement* ha diritto di veto sulle delibere dell'ATIC.

I decreti emanati successivamente all'istituzione della C.E.C.A. (n. 53-83 del 9 febbraio 1953; n. 57-46 del 14 gennaio 1957) come pure i cosiddetti « Avis-C.E.C.A. » (n. 1, 2, 7, 21, 22 e 26) hanno introdotto modifiche soltanto per l'importazione di prodotti carbosiderurgici « originaires et en provenance des pays membres » e riguardano unicamente l'accesso al carbone disponibile presso i *produttori* della Comunità. Anche l'accordo stipulato in occasione della causa ATIC (2-58) ed il relativo decreto n. 61-154 del 14 febbraio 1961 si limitano al carbone di tale provenienza. Solo riguardo a questo carbone l'ATIC è obbligata a dare seguito agli ordini dei commercianti francesi; per agli acquisti di carbone di paesi terzi da effettuarsi fuori dalla Comunità ed in altri paesi della Comunità, è l'ATIC che dispone, eventualmente in base ad istruzioni ministeriali.

Resta con ciò assodato che le norme vigenti in Francia violano i principi del Trattato ed impediscono la libera circolazione all'interno della Comunità del Carbone proveniente da paesi terzi.

4. *Misure di aiuto reciproco a favore della Francia*

A proposito dell'esistenza e dei limiti del principio della libera circolazione, ho avuto occasione di menzionare le misure di aiuto reciproco previste dal Trattato, le quali potrebbero impedire in tutto o in parte l'applicazione del principio stesso.

Prima di proseguire nell'esame dei presupposti della « faute de service », occorre perciò stabilire se, anche qualora la Francia avesse rispettato il principio della libera circolazione, l'importazione in Francia avrebbe potuto essere rifiutata alla ricorrente mercè l'istituto dell'aiuto reciproco, cioè in forza di provvedimenti legittimi. In caso affermativo rimarrebbe assodato che il danno, o almeno parte di esso, non proviene dal fatto che l'Alta Autorità non ha imposto l'osservanza del principio testè menzionato.

In corso di causa l'Alta Autorità ha ricordato che per primo il Belgio, nella primavera del 1958, quindi, nel settembre 1958, la Repubblica Federale ed infine, nel marzo 1959, i Paesi Bassi chiesero l'aiuto reciproco. Essa ha posto in rilievo che nell'anno 1959 anche la Francia avrebbe potuto orientarsi in questo senso e chiudere i propri confini alle importazioni indirette dai paesi terzi.

Il fatto che la Francia, data la sua particolare situazione, avrebbe potuto chiedere l'aiuto reciproco già prima, cioè negli anni 1957 e 1958, è stato passato sotto silenzio dall'Alta Autorità. La ricorrente ha indicato nella discussione orale, senza essere contraddetta, le quantità per l'appunto di antracite importate in Francia dagli Stati Uniti e dalla Russia negli anni 1957 e 1958. Anche da quanto pubblicato nelle Relazioni Generali (1) e nella Gazzetta Ufficiale (2) risulta che le importazioni in Francia di carbon fossile dagli Stati Uniti hanno raggiunto il loro massimo livello nel 1957. Pure nel 1958 esse furono molto considerevoli. Solo a partire dal terzo trimestre si manifestò un forte regresso, il quale continuò nel 1959.

Va inoltre tenuto presente uno dei documenti prodotti dalla ricorrente (*memorandum* del 23 luglio 1957), secondo il quale l'ATIC cercò di stipulare dei contratti con gli stessi fornitori della ricorrente, nonchè una nota in data 27 febbraio 1957 del « Syndicat central des négociants importateurs de charbon en France » riguardante la situazione del mercato del carbone, nota allegata sub 1 alla replica.

Questi elementi permettono di affermare che negli anni 1957 e 1958 la Francia non avrebbe potuto in alcun modo procedere a restrizioni delle importazioni invocando l'aiuto reciproco. Ciò è sufficiente a dimostrare che, nel determinare le cause del danno, non si può fare a meno di tener conto del comportamento omissivo dell'Alta Autorità.

---

(1) Sesta Relazione Generale, Appendice statistica, Tabella 5.

(2) *Gazzetta Ufficiale 1958*, pag. 37, pag. 455;
Gazzetta Ufficiale 1959, pag. 139, pag. 487;
Gazzetta Ufficiale 1959, pag. 1080;
Gazzetta Ufficiale 1960, pag. 667.

5. *Violazione dei doveri d'ufficio*

La nostra indagine ci ha così condotti a trattare del comportamento dell'Alta Autorità. Occorrerà a questo punto accertare se l'Alta Autorità abbia violato i doveri impostile dal Trattato in modo tale da concretare una « faute de service » a sensi dell'art. 40.

a) È certo che l'Alta Autorità non aveva la possibilità di intervenire direttamente per eliminare gli ostacoli frapposti alle importazioni in Francia. Ciò di cui le viene fatto carico è invece di non essersi valsa dei poteri attribuitile dall'art. 88 allo scopo di ottenere che il comportamento degli Stati fosse conforme al Trattato.

Non vi è alcun motivo di dubitare dell'*efficacia delle misure di cui trattasi*. È lecito ritenere che un governo aderirà all'invito espresso di rispettare il Trattato rivoltogli dall'Alta Autorità a norma dell'art. 88, anche se talvolta — soprattutto in caso di complicate questioni di interpretazione — ciò avverrà solo in esito ad una controversia giudiziaria.

b) A norma del Trattato, l'Alta Autorità è tenuta a provvedere al raggiungimento degli scopi di questo (art. 8). Le incombe perciò anche l'obbligo di aver cura che gli Stati si attengano correttamente alle disposizioni del Trattato.

L'esercizio di questa funzione di controllo non ha da essere provocato dalla richiesta di un interessato o addirittura da una formale diffida; l'Alta Autorità è infatti tenuta ad agire d'ufficio qualora ritenga che il Trattato sia stato violato.

c) Il 28 maggio 1955 ed il 7 gennaio 1956, l'Alta Autorità inviava al Governo francese, come pure ai Governi degli altri Stati membri, delle lettere nelle quali rammentava l'esistenza del principio della libera circolazione ed invitava i Governi a rispettarlo. Come la Corte sa, essendosene trattato in precedenti cause, il 22 giugno 1956 ed il 18 dicembre 1957 l'Alta Autorità ha adottato nei confronti del Governo francese delle decisioni a sensi dell'art. 88, relative all'attività dell'ATIC. Durante la discussione orale, però, essa ha dichiarato espressamente che dette decisioni non avevano

lo scopo di ottenere il riconoscimento del principio della libera circolazione. L'agente dell'Alta Autorità ha, fra l'altro, testualmente affermato :

« ...comme le montrent les considérants et les dispositifs de la décision du 18 décembre 1957 ..... la Haute Autorité ne s'est pas proposée de trancher la question de la libre circulation à l'intérieur du Marché commun des charbons des pays tiers en adoptant cette décision ».

Questa circostanza, questa messa a punto, è inoltre confermata dall'accordo intervenuto il 15 febbraio 1961 fra l'Alta Autorità ed il Governo francese per comporre la causa ATIC e dal quale la questione della libera circolazione è stata esclusa con apposita stipulazione. È con ciò assodato che l'Alta Autorità si è finora limitata ad intavolare trattative in merito al principio della libera circolazione. In questa materia il Trattato non le assegna però il compito di cercare una soluzione unicamente d'intesa con gli Stati. Dopo aver appurato quali misure gli Stati fossero tenuti a prendere, in forza di obblighi imposti direttamente dal Trattato, per porre in atto la libera circolazione, essa non avrebbe nemmeno potuto limitarsi ad emanare una raccomandazione la quale, essendo vincolante soltanto nello scopo, avrebbe rappresentato semplicemente un riassunto di ciò che il Trattato prescrive direttamente; per far fronte alle sue responsabilità, dopo un ragionevole lasso di tempo ed in particolare dopo il fallimento delle trattative, essa avrebbe dovuto valersi dei poteri di cui all'art. 88. Essa non lo ha fatto e ciò dimostra chiaramente che il suo comportamento è stato contrario al Trattato.

d) Se l'omissione dell'Alta Autorità costituisca una « faute de service » (colpa della P.A.).

La constatata violazione di un obbligo, ossia l'illegittimità del comportamento dell'Alta Autorità, non è sufficiente a farla ritenere responsabile del danno lamentato : è necessario dimostrare inoltre che tale comportamento costituisce una « faute de service ».

La valutazione di questo presupposto è resa più difficile dal fatto che l'art. 40 si tiene sulle generali; esso non indica quali estremi devono ricorrere affinchè si possa parlare di « faute de service ».

Spetta perciò alla Corte di stabilirlo con la sua giurisprudenza. Nel far ciò essa deve tener conto dei principi giuridici vigenti nei singoli Stati membri. Si può ritenere che l'art. 40 ammetta delle distinzioni, di guisa che in alcuni casi sarà sufficiente la colpa lieve, mentre in altri casi la « faute de service » dovrà essere accertata in base a criteri più rigorosi. Nel diritto amministrativo francese, in caso di carenza e quando l'Amministrazione ha commesso l'omissione in veste di autorità di sorveglianza la responsabilità sorge solo nell'ipotesi di « faute lourde » (1). Mi sembra giustificato pretendere questo requisito anche nel presente caso, in considerazione delle particolarità della procedura alla quale l'Alta Autorità può ricorrere.

Ho già accennato al fatto che, nella specie, l'esistenza della « faute de service » dipende dal termine ultimo entro il quale l'Alta Autorità avrebbe dovuto valersi dei poteri attribuitile dall'art. 88. È certo che questa disposizione non è destinata ad avere una applicazione automatica, tale che la decisione dell'Alta Autorità debba seguire immediatamente la trasgressione del Trattato. La funzione di controllo implica infatti per l'Alta Autorità un certo potere discrezionale, più o meno ampio a seconda dei casi, come risulta dall'obbligo di sentire prima lo Stato di cui trattasi e dalla facoltà di stabilire un termine per l'adempimento. Non è tuttavia il caso di parlare di un margine di discrezionalità di carattere politico tale da escludere completamente il sindacato giurisdizionale. I limiti di questo sono espressamente stabiliti dal Trattato. Non vi è a questo proposito alcun motivo di pensare ad atti politici non sindacabili, i quali possano dar luogo unicamente ad una responsabilità di carattere politico. Di conseguenza, va unicamente accertato se l'Alta Autorità abbia indebitamente ritardato il proprio intervento. Ai fini di questo problema è soprattutto importante stabilire quali obblighi imposti dal Trattato dovessero essere adempiuti. Partendo da ciò, una obiettiva valutazione di tutte le circostanze deve permettere di stabilire se si possa parlare di responsabilità dell'Alta Autorità. Dobbiamo però dire subito che non ci sono stati resi noti tutti i particolari delle trattative intercorse fra l'Alta Autorità ed il Governo francese, il che sarebbe stato compito della convenuta.

(1) Cfr. Waline, *Droit Administratif*, 8a, ed., pag. 709.

Poichè il Trattato non stabilisce una data precisa per l'attuazione della libera circolazione del carbone importato, si deve partire dal presupposto che detto principio avrebbe dovuto trovare concreta applicazione contemporaneamente alla soppressione delle frontiere interne per il carbone, cioè a partire dall'instaurazione del mercato comune per il carbone (§§ 8 e 9 della Convenzione). A favore dell'Alta Autorità si potrebbe dire che il principio di cui trattasi non è enunciato espressamente dal Trattato, bensì doveva essere ricavato ponendo in relazione gli scopi del Trattato con singole disposizioni dello stesso.

La stessa ricorrente ha dichiarato nella discussione orale : ... « Je puis parfaitement comprendre que sur ces matières délicates et sur ces matières neuves, la Haute Autorité a, dans les débuts, pu hésiter et même qu'elle a pu se tromper pendant un temps. »

Questa ammissione perde però ogni valore se si tien conto della circostanza che a suo discarico l'Alta Autorità non invoca affatto le difficoltà di interpretazione dei testi; essa afferma anzi di essersi costantemente attenuta, nella questione della libera circolazione, alla propria dichiarazione del 28.5.1955. Questa è del resto conforme all'atteggiamento che essa, al pari degli Stati membri, ha assunto nelle trattative in seno al GATT (risoluzione di deroga del 10 novembre 1952). Solo nella presente causa l'Alta Autorità ha manifestato dei dubbi sulla portata del principio in questione, dubbi che l'hanno indotta a sostenere una particolare interpretazione del concetto di transito; essa non ha però affermato che in questi suoi dubbi vada ravvisata la vera ragione della sua omissione.

A favore dell'Alta Autorità si potrebbe inoltre sostenere che la situazione del mercato del carbone nella Comunità, dall'istituzione della CECA fino all'anno 1958, è stata caratterizzata da scarsità, cosicchè il riconoscimento *giuridico* e l'applicazione del principio della libera circolazione non apparivano di primaria importanza. Sotto questo aspetto non si può considerare criticabile il fatto che l'Alta Autorità non abbia risolto completamente il « problema ATIC » *subito dopo* l'instaurazione del mercato comune, bensì abbia cercato di modificare gradualmente la situazione mediante trattative.

Resta tuttavia il fatto che già nel 1953 e nel 1954 la ricorrente ebbe occasione di lagnarsi presso l'Alta Autorità degli ostacoli frapposti all'importazione in Francia. Con lettera del 14 marzo 1953 diretta alla Divisione del Mercato dell'Alta Autorità, la ricorrente segnalò che l'ATIC aveva respinto dei certificati d'origine belgi riguardanti del carbone di paesi terzi preparato; essa chiedeva la rapida eliminazione degli ostacoli all'importazione in Francia. Perciò, anche quando il carbone era scarso l'importanza del problema non era soltanto teorica.

Si deve anche tener presente che il principio della libera circolazione è stato ammesso ed applicato negli altri Stati membri, quanto meno in esito alle lettere dell'Alta Autorità degli anni 1955 e 1956, cosicchè, a partire da tale momento, nella Comunità si è determinata una situazione discriminatoria. Anche volendo tener conto degli interessi dei commercianti francesi, i quali avrebbero potuto essere sottratti alla tutela dell'ufficio importazioni di Stato soltanto dopo un adeguato periodo di adattamento, non sembra ammissibile il comportamento dell'Alta Autorità la quale permise per anni il protrarsi di una situazione contraria al Trattato e tale da danneggiare i legittimi interessi dei commercianti di carbone degli altri Stati membri.

Nella discussione orale l'Alta Autorità ci ha parlato degli sforzi fatti insieme agli Stati membri per giungere ad una precisa determinazione della procedura per l'aiuto reciproco a norma dell'art. 71, 3° comma, e dei suoi presupposti. Tali sforzi meritano un'incondizionata approvazione, essendosi dimostrato che, in base al Trattato, l'aiuto reciproco costituisce l'unico mezzo per tutelare la politica commerciale degli Stati membri, una volta ammesso il principio della libera circolazione.

Abbiamo appreso che le trattative con gli Stati non hanno avuto esito e che il disaccordo permane. Cionondimeno, nel 1958 e 1959, l'istituto dell'aiuto reciproco ha potuto trovare applicazione in tre paesi senza dar luogo a particolari difficoltà. Va inoltre affermato che il Trattato non subordina affatto l'applicazione del principio della libera circolazione all'elaborazione di norme precise in materia di aiuto reciproco. In ispecie non si può dire che, in man-

canza di tali norme, l'Alta Autorità non avrebbe potuto valersi dei poteri attribuitile dall'art. 71, 3º comma. Cinque Stati membri della Comunità hanno ammesso ed applicato il principio della libera circolazione senza attendere che le trattative sull'aiuto reciproco portassero ad un risultato concreto. Di fronte a questi dati di fatto e di diritto la mancata imposizione del principio della libera circolazione nei confronti di uno degli Stati membri non si giustifica nemmeno sotto l'aspetto testé accennato.

Per valutare il comportamento dell'Alta Autorità ha poi rilevanza l'entità del danno che la sua omissione poteva causare, e che ha in effetti causato. L'importanza del principio in questione per il commercio interno della Comunità ed il danno arrecato a rilevanti interessi commerciali dal mancato riconoscimento di esso sono così evidenti che era lecito aspettarsi dall'Alta Autorità un particolare impegno per giungere alla soluzione del problema.

Prima di tirare le somme, è ancora necessario prendere in esame le particolari caratteristiche delle modalità di intervento di cui l'Alta Autorità dispone in virtù dell'art. 88. Quando dà inizio alla procedura, l'Alta Autorità deve aver presente che il risultato voluto si potrà raggiungere solo dopo un certo tempo, cioè, tenuto conto del procedimento giudiziario che generalmente non manca, dopo circa un anno. Nel nostro caso ciò significa che il danno causato dagli ostacoli frapposti nel 1957 all'importazione avrebbe potuto essere evitato soltanto se l'Alta Autorità fosse intervenuta nel 1956. Successivi interventi dell'Alta Autorità avrebbero comunque impedito che il danno si aggravi. Ai fini dell'accertamento della « faute de service » è perciò importante stabilire se l'intervento dell'Alta Autorità avrebbe dovuto avvenire al più tardi in detta epoca.

La valutazione delle varie circostanze fin qui menzionate dà naturalmente luogo ad un giudizio delicato e di carattere soggettivo, sempre discutibile. Nel presentarvelo, tenuto conto che le particolarità dei poteri di controllo dell'Alta Autorità nei confronti degli Stati membri permettono di parlare di « faute de service » soltanto qualora ricorrano circostanze gravi, vorrei dire quanto segue :

Il principio della libera circolazione per il carbone importato dai paesi terzi conserva la sua importanza per la Comunità anche

nelle attuali circostanze, come dimostra il ricorso all'aiuto reciproco da parte di tre Stati membri. È pacifico che a tutt'oggi l'Alta Autorità non ha fatto nulla per ottenere che uno dei Paesi membri riconosca detto principio. Essa non ha fornito alcuna spiegazione, nè addotto circostanze o considerazioni atte a giustificare la sua omissione. Tenendo conto di tutte le circostanze e del potere discrezionale ad essa attribuito, il suo comportamento, valutato in base alla situazione giuridica che essa non contesta, va qualificato una colpevole omissione di esercitare importanti poteri sopranazionali. Qualora in tale comportamento si ravvisi una « faute de service », non si potrebbe comunque affermare che la « faute » presenti le stese caratteristiche durante l'intero periodo trascorso dall'instaurazione del mercato comune ad oggi. Tuttavia, in sede di valutazione degli elementi di fatto e di diritto è lecito affermare che, dal 1956, cioè da quando essa rinunziò a proseguire nelle trattative iniziate per l'attuazione del principio della libera circolazione del carbone, il comportamento dell'Alta Autorità è stato senza dubbio gravemente colposo, cioè tale da far sorgere la sua responsabilità pecuniaria.

6. In un'ultima sezione resta ancora da esaminare se il danno presenta gli estremi richiesti affinchè la « faute de service » dia luogo a risarcimento.

Nella prima parte della mia esposizione ho detto che i presupposti dell'azione di risarcimento stabiliti dall'art. 34 — il danno dev'essere *diretto* e *specifico* — possono essere estesi per analogia all'art. 40. Ciò appare giustificato, qualora le circostanze sulle quali si basa la pretesa di risarcimento a norma dell'art. 40 presentino forti analogie con l'ipotesi dell'art. 34, in considerazione della struttura della Comunità la quale trae i propri mezzi finanziari unicamente dalle imprese produttrici di carbone e di acciaio. Va inoltre ricordato che nel diritto amministrativo francese la nozione di « faute de service » in molti casi (non in tutti) implica il requisito del danno specifico (1).

---

(1) Waline, *op. cit.*, pag. 683.

a) Per quanto riguarda gli estremi del *danno specifico* l'Alta Autorità ha affermato :

« ...en droit il s'est trouvé exactement dans la même situation que tous les autres négociants non français de la Communauté, au regard de la réglementation française ne reconnaissant pas le droit à libre circulation à l'intérieur du Marché commun pour les pays tiers... »

Questa eccezione non è pertinente in quanto non si tratta qui, come nel ricorso d'annullamento, di essere o meno lesi da una norma giuridica, bensì della sussistenza del *danno ;* l'Alta Autorità non può certo sostenere che altri commercianti di carbone della Comunità siano stati danneggiati nella stessa od in analoga misura della ricorrente nelle loro esportazioni verso la Francia. Del resto l'art. 40 non esige la prova che soltanto l'attore sia stato danneggiato; si deve ritenere sufficiente che questi, e comme lui un determinato piccolo gruppo di interessati, sia stato vittima di un evento dannoso. Nel caso nostro si deve riconoscere che questa condizione è soddisfatta.

b) Circa la questione se sussista un *danno diretto*, il diritto amministrativo francese pone determinate condizioni, le quali sono esposte da Waline (pag. 705) nei seguenti termini :

« Le dommage indirect est celui dont il n'est pas établi qu'il soit la conséquence nécessaire du fait initial reproché au prétendu responsable.

. . . . . .

Il y a dommage indirect lorsqu'entre le fait initial imputé à la collectivité publique et la réalisation du préjudice dont la réparation est demandée, se sont interposés des circonstances ou des faits intermédiaires qui ne permettent pas d'établir avec certitude la relation de cause à effet entre ce fait initial et la réalisation de ce préjudice.

Lorsque le préjudice, en effet, n'a été que la conséquence d'une suite de faits qui s'interposent entre le fait initial et le préjudice final, il faut porter toute une suite de jugements de valeur sur le rôle et l'importance, dans la réalisation de ce préjudice, de chacun de ces faits intermédiaires, et une erreur d'appréciation sur l'influence de l'un ou de l'autre de ces faits peut fausser tout le raisonnement. »

La circostanza che la causa remota del danno sia da ricercarsi nel comportamento contrario al Trattato di uno stato membro non impedisce affatto di ravvisarne la causa immediata nella successiva

omissione dell'Alta Autorità. Se questa omette di esercitare i suoi poteri di controllo nei confronti di uno Stato membro, la responsabilità del danno originariamente causato dal comportamento contrario al Trattato di detto Stato ricade su di essa.

c) Sempre a questo proposito va preso in considerazione il *comportamento tenuto* dalla ricorrente il quale, secondo il diritto tedesco, può dar luogo ad un concorso di colpa. La ricorrente ha importato ed immagazzinato del carbone sapendo perfettamente che le norme vigenti in Francia rendevano possibile in qualsiasi momento il blocco delle importazioni. Dobbiamo per questo motivo imputare al comportamento tenuto dalla ricorrente le spese causate dalla importazione materiale in un altro paese (spese di deposito, deprezzamento, spese di trasporto) e considerare come danno causato direttamente dall'Alta Autorità soltanto il mancato lucro? Esito a proporvi questa soluzione. La ricorrente ha esposto esaurientemente gli antefatti delle importazioni in questione. È pacifico che negli anni 1955 e 1956 essa ha potuto smerciare in Francia il proprio carbone d'importazione. Essa ha sostenuto che la domanda dei suoi clienti francesi, con i quali si trovava in continuo contatto, si mantenne viva; per l'anno 1958 essa ha fornito la prova di questa disposizione ad acquistare, mentre per il 1957 essa ha offerto prove ed ha fornito degli indizi che fan presumere vi fosse una certa richiesta del suo carbone. Influì senza dubbio sulla sua decisione la circostanza che, nella seconda metà del 1956, l'ATIC a mezzo di suoi rappresentanti intavolò trattative con il fornitore americano della ricorrente, la *Hudson Coal Company*, per l'acquisto diretto di 200.000 tonnellate e fu invitato dall'ufficio vendite di questa a rivolgersi alla ricorrente. I rapporti con la *Hudson Coal Company* le permisero poi, nel gennaio 1957, di concludere con l'ATIC un contratto per 30.000 t.

Va perciò stabilito se, conoscendo essa la situazione del mercato, il fabbisogno dei suoi clienti, la disposizione degli stessi ad acquistare presso di lei e la prassi seguita fino a quel momento dall'ATIC per l'importazione, la ricorrente avrebbe dovuto comportarsi in modo diverso. Ritengo che, tenuto conto del modo in cui i fatti si sono svolti, non sia il caso di parlare di una colpa della

ricorrente, nè di ritenerla responsabile di tutti i danni causati dall'effettiva importazione. Viceversa resta da vedere quanto affidamento essa potesse fare sulle richieste dei suoi clienti e se i contratti non abbiano potuto essere conclusi unicamente a causa del rifiuto dell'ATIC.

Nella discussione orale è stata sollevata pure la questione del perchè la ricorrente non abbia cercato di vendere altrove il carbone importato, ed eliminare così le spese di deposito che costituiscono una parte del danno reclamato. È evidente che il danno sarebbe stato minore se la ricorrente si fosse regolata in questo modo. Dai documenti prodotti emerge che la ricorrente ha continuato ad offrire ai suoi clienti francesi il carbone giacente nei depositi. In proposito va poi tenuto conto del fatto che i proprietari dei depositi di Strasburgo e di Givet si erano assicurati il diritto ad un trattamento preferenziale nel caso che l'importazione in Francia fosse divenuta possibile. Occorrerebbe perciò accertare a partire da quale momento la ricorrente avrebbe dovuto ragionevolmente considerare le probabilità di vendere il carbone in Francia come insufficienti a compensare il rischio costituito dal deprezzamento e dalle spese di deposito. In un'indagine del genere acquistano rilevanza le spese di carico, di trasporto e d'imbarco, nonchè le prospettive di vendita in altre zone. A questi fini gli elementi disponibili sono insufficienti per una valutazione definitiva, quand'anche la Corte ritenesse di poter stabilire il momento nel quale la ricorrente avrebbe dovuto riconoscere che le licenze di importazione in Francia non sarebbero mai state concesse. È perciò indispensabile acquisire ulteriori elementi su questo punto.

Ad onta del fatto che, sul punto accennato, vi sono delle questioni ancora aperte, va affermato che la responsabilità della Comunità non può essere completamente esclusa.

d) Per quanto riguarda infine l'esatto *ammontare del danno*, va detto che la stessa ricorrente ha fornito soltanto un conto provvisorio. Essa ha prodotto documenti dai quali risulta che, per determinate quantità di carbone ed in determinati periodi, vi furono dei commercianti francesi disposti ad acquistare il carbone offerto

in vendita. Con ciò è stato fornito un inizio di prova il quale fa escludere che il ricorso possa essere respinto per non essere stato dimostrato che il danno sussiste. Rimane però ancora da stabilire con precisione quali possibilità di smercio in Francia siano effettivamente esistite (periodi e quantità), quale sia l'importo delle spese di deposito e di trasporto ed a quanto ammonti il danno causato dal deprezzamento e dal mancato lucro. A tal fine e tenendo conto anche delle considerazioni svolte a proposito del concorso di colpa, la Corte, a norma del suo Regolamento di Procedura, può disporre mezzi istruttori, cui provvederà la Sezione od il relatore.

Cionondimeno ritengo non contrasti con le norme di procedura, nè esorbiti dai poteri della Corte, l'emettere una sentenza interlocutoria sulla fondatezza della domanda, la quale offra alle parti la possibilità di addivenire ad una amichevole composizione. Un provvedimento del genere appare particolarmente indicato in un giudizio di merito, caratterizzato da larga discrezionalità ed ampi poteri di disposizione della Corte. Se le parti non dovessero giungere ad un accordo, il procedimento potrebbe essere riassunto a loro richiesta per la determinazione dell'ammontare del danno.

C — Riassunto e conclusioni

Riassumendo al termine di questa ampia e complessa esposizione, va affermato quanto segue :

Il ricorso 12-60, con il quale si chiede venga dichiarato l'obbligo dell'Alta Autorità di adottare una decisione, è irricevibile, dato che la ricorrente non può essere considerata come un'impresa a sensi del Trattato, in relazione all'oggetto della domanda.

L'azione di risarcimento 9-60 è ricevibile. Essa è stata rettamente basata sull'art. 40, disposizione di carattere generale. L'indagine condotta sui singoli presupposti di questa disposizione ci ha mostrato che in uno Stato membro della Comunità il principio della libera circolazione non è stato applicato per il carbone. L'Alta Autorità non si è adoperata efficacemente per far cessare questa violazione del Trattato ed ha omesso di esercitare i poteri di intervento attribuitile dall'art. 88. Con ciò ha essa stessa violato il

Trattato. Il suo comportamento illegittimo costituisce del pari una « faute de service » a sensi dell'art. 40. Il danno subito dalla ricorrente per non aver potuto esportare in uno dei Paesi membri del carbone ammesso alla libera pratica è stato causato dal comportamento omissivo dell'Alta Autorità e quindi dalla « faute ». Abbiamo visto che nella specie ricorrono gli estremi del danno diretto e specifico. Nell'attuale stadio del procedimento è perciò lecito affermare che la pretesa di risarcimento avanzata dalla ricorrente è sostanzialmente fondata.

Propongo quindi alla Corte di :

1. Dichiarare irricevibile il ricorso 12-60.

2. Nella causa 9-60, disporre l'assunzione di prove sull'ammontare del danno oppure dichiarare con sentenza interlocutoria che la pretesa di risarcimento della ricorrente è fondata, riservando alla sentenza finale la determinazione dell'ammontare del risarcimento dovuto.

3. Porre le spese della causa 12-60 a carico della ricorrente.
La decisione in merito alle spese della causa 9-60 dipende dall'ulteriore svolgimento del procedimento.