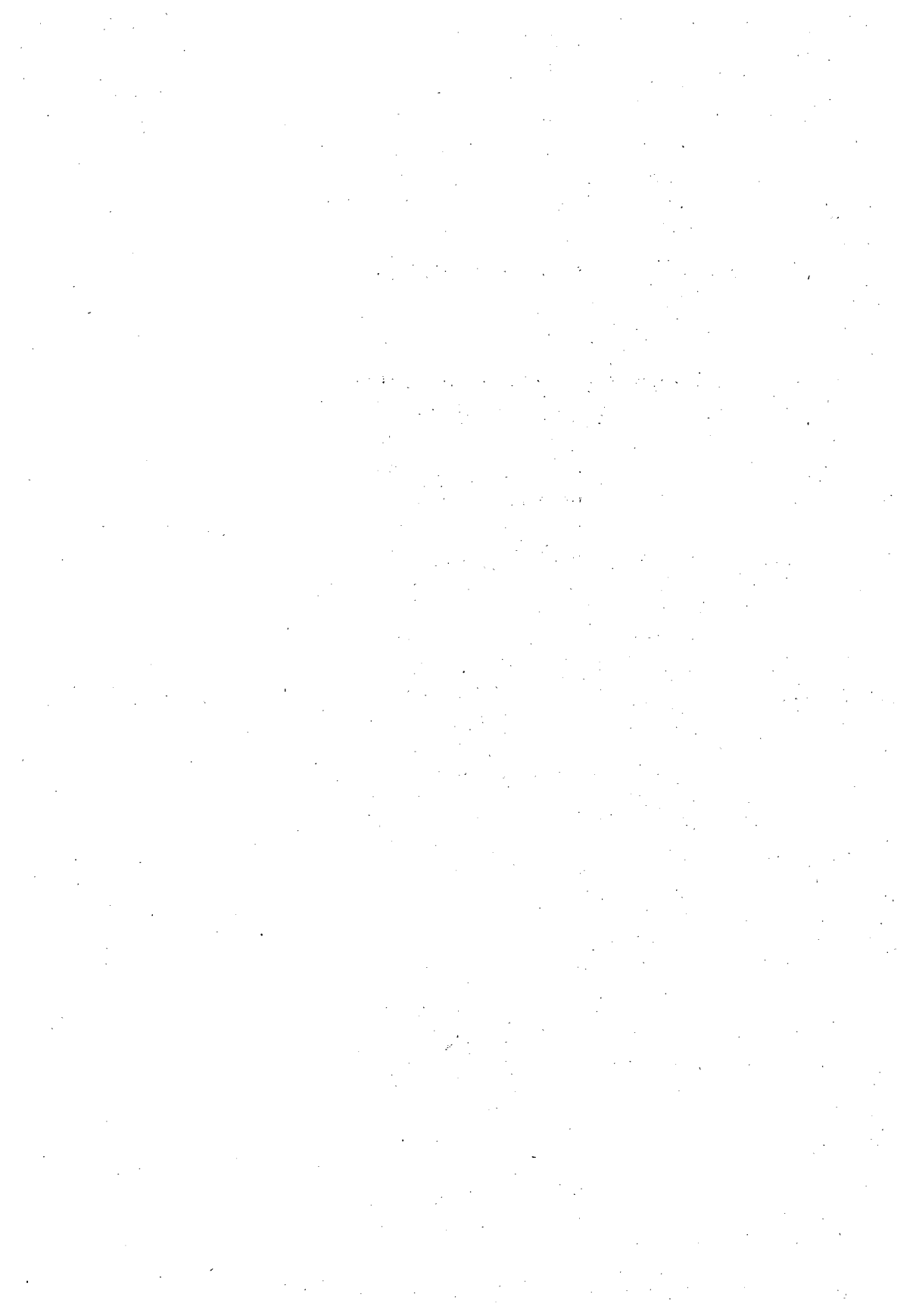


Conclusioni dell'avvocato generale
MAURICE LAGRANGE

10 maggio 1962

Traduzione dal francese



Signor Presidente, signori giudici,

col presente ricorso, basato sull'articolo 40 del Trattato, il sig. Worms, commerciante di rottame all'Aia, intende ottenere il risarcimento del danno ch'egli asserisce di aver subito in conseguenza di un illecito dei servizi dell'Alta Autorità.

Egli fonda la propria azione sul comportamento tenuto nei suoi confronti tanto dall'Ufficio Comune dei Consumatori di Rottame, considerato come un organo dell'Alta Autorità, quanto dalla stessa Alta Autorità alla quale incombe, nella sua qualità di organo pubblico, il controllo sull'attività dell'Ufficio e l'applicazione dell'articolo 65.

All'Ufficio il ricorrente muove l'addebito di essersi sistematicamente rifiutato di concludere affari con lui e di aver declinato tutte le sue offerte, per un certo periodo senza alcuna motivazione, indi accampano vari pretesti.

All'Alta Autorità egli fa carico : 1° di aver omesso di valersi dei suoi poteri sull'U.C.C.R. onde ottenere ch'egli potesse lavorare; 2° di non essere intervenuta per far cessare il boicottaggio praticato contro di lui dai commercianti di rottame dei Paesi Bassi; 3° di non aver agito con fermezza nel liquidare le frodi di rottame e nel perseguire i responsabili.

A — Per quanto riguarda l'Ufficio

La responsabilità di questo organismo in quanto società belga di diritto privato non può naturalmente essere presa in esame da questa Corte, la quale può unicamente accertare le eventuali responsabilità dell'Alta Autorità, automaticamente chiamata, in base alla vostra giurisprudenza, a rispondere dell'operato del-

l'Ufficio per tutto quanto attiene al funzionamento del sistema di perequazione.

Cionondimeno, signori, la massima secondo la quale gli organismi di Bruxelles vanno considerati come organi dell'Alta Autorità ed i loro atti equiparati a quelli compiuti dall'Alta Autorità, si riferisce evidentemente solo all'*attività* ch'essi svolgono *come pubblico servizio*. Finora voi non l'avete mai estesa fino a comprendere l'attività di carattere *commerciale*, nè credo sia possibile farlo. Ora, se guardiamo ad esempio la decisione 2-57, in vigore all'epoca dei fatti di cui è causa, vediamo chiaramente la ripartizione di attribuzioni fra i due organismi: la Cassa, che « è l'organo esecutivo del meccanismo finanziario istituito con la presente decisione » (art. 12) e che consta di esponenti della siderurgia della Comunità, è competente in via esclusiva ad adottare tutte le *decisioni* necessarie per il buon funzionamento del meccanismo: fissazione dei tonnellaggi da ammettere alla perequazione, determinazione delle condizioni per la concessione delle sovvenzioni di perequazione, fissazione del prezzo di perequazione, del tasso base dei contributi, ecc. (art. 11, § 1). Su tutti questi punti l'Ufficio si limita a fare delle *proposte* alla Cassa.

D'altro lato l'Ufficio, cui aderisce gran parte delle imprese consumatrici di rottame, « è competente a trattare gli acquisti per conto comune » (art. 11, § 2) e (art. 11, § 3) « nella misura in cui ciò è necessario per il regolare rifornimento del mercato comune, l'Ufficio comune può del pari concludere direttamente dei contratti d'acquisto e di nolo per conto di consumatori da designare ». Qui l'Ufficio ha poteri propri, ma essi sono di carattere commerciale; non si tratta più di un servizio pubblico, almeno nella misura in cui l'attività svolta non riguarda il funzionamento del meccanismo di perequazione (come ad esempio nella causa *Mannesmann ed altri*: sentenza 4 aprile 1960). Entro questi limiti, le controversie relative a tale attività vanno portate davanti al giudice ordinario, mentre in questo campo la responsabilità amministrativa dell'Alta Autorità non è sostituita *ipso iure* alla responsabilità dell'Ufficio nella sua qualità di mandatario legale per la negoziazione di acquisti per conto comune o, a maggior ragione, in qualità di acquirente

diretto. Ora, i rapporti commerciali che il ricorrente ha cercato di allacciare con l'Ufficio indirizzandogli delle offerte di rottame sono della stessa natura di quelli ch'egli ha cercato di stabilire con imprese consumatrici : si tratta di semplici rapporti di diritto privato.

B — Censure dirette contro l'Alta Autorità

Elimino subito la prima e la terza di queste censure : la prima (l'Alta Autorità non si è valsa dei suoi poteri sull'U.C.C.R. onde ottenere che il Worms possa lavorare), perchè l'Alta Autorità non aveva evidentemente poteri siffatti, e la terza (non aver agito con fermezza nel liquidare le frodi di rottame e nel perseguire i responsabili), perchè vittime delle frodi sono le imprese consumatrici di rottame, soggette ai contributi di perequazione, non già il ricorrente.

Resta la seconda censura, che è la più importante, relativa al boicottaggio di cui il ricorrente pretende di essere stato vittima ad opera sia dell'U.C.C.R., sia dei commercianti olandesi. La responsabilità diretta dell'Alta Autorità a questo proposito consisterebbe nel non essersi valsa dei suoi poteri per far cessare il boicottaggio.

Il problema mi sembra in tal modo ben impostato. È infatti assolutamente certo che, se il ricorrente può agire contro gli autori dell'asserito boicottaggio, ivi compreso l'U.C.C.R., tale azione può essere esperita soltanto davanti a giudici nazionali. Esiste in materia una giurisprudenza più o meno copiosa, tanto nei Paesi della Comunità quanto nei Paesi terzi. A dire il vero, essa è più sviluppata nei Paesi, come la Svizzera, nei quali non esiste legislazione anti-trust. Il Tribunale Federale svizzero, ad esempio, ha via via elaborato una giurisprudenza che si può riassumere nella seguente formula, ricorrente in numerose sentenze :

nella vita economica il boicottaggio costituisce uno strumento di offesa di per sé lecito; esso diviene illegittimo qualora lo scopo perseguito od i mezzi usati siano illeciti o contrari al buon costume, ovvero qualora vi sia un'evidente

sproporzione tra il vantaggio che i boicottatori se ne ripromettono ed il danno causato alla persona che ne è colpita ⁽¹⁾.

Per quanto riguarda lo scopo,

esso è evidentemente illecito ove sia diretto a soddisfare un desiderio di vendetta, un sentimento di gelosia, senza alcuna utilità per i boicottanti ⁽²⁾.

Nei Paesi nei quali esiste una legislazione anti-trust il boicottaggio è generalmente vietato nella misura in cui costituisce una distorsione della concorrenza. In questi Paesi, però, l'applicazione della legislazione speciale va di pari passo con le norme di carattere generale, le quali consentono talvolta la repressione di forme di boicottaggio non colpite dalle leggi anti-trust. Così, sempre in Germania, il paragrafo 823, 1° comma, del codice civile, che costituisce il fondamento della responsabilità per fatti illeciti,

ha un'importante funzione nei casi di boicottaggio che non rispondono ai rigorosi requisiti posti dal paragrafo 26, 1° comma, della legge contro le restrizioni della concorrenza (Commento di Müller, Henneberg, Schwartz, 1958, p. 569).

Naturalmente, sia che si tratti di boicottaggio vietato dalle norme anti-trust, sia che si tratti di boicottaggio illecito di per sé secondo le norme generali, la vittima ha sempre la possibilità di adire i tribunali.

Nella specie ci troviamo di fronte a disposizioni anti-trust, quelle della Comunità, contenute nell'articolo 65. La violazione di tali disposizioni, che fanno parte integrante del diritto interno di ciascuno Stato membro, può essere fatta valere davanti ai giudici nazionali qualora il boicottaggio lamentato sia opera di un'intesa vietata ovvero sia in contrasto con le condizioni alle quali un'intesa è stata autorizzata, con la sola riserva che un'eventuale contestazione circa la legittimità dell'intesa a norma del Trattato dovrebbe essere decisa in via pregiudiziale dall'Alta Autorità e, se del caso, dalla Corte (art. 65, §. 4). In ogni altro caso, tuttavia, rimangono

⁽¹⁾ Relazione generale sul boicottaggio presentata da M. Henri Deschenaux, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, al Congresso dell'Associazione Henri Capitant, nel giugno 1956, T.X. p. 58.

⁽²⁾ *Id.*, p. 59.

applicabili le norme generali : nei Paesi Bassi, l'articolo 1401 del codice civile, che corrisponde all'articolo 1382 dei codici civili francese e belga (vedi in questo senso Molengraaff, *Leidraad Nederlands Handelsrecht*, 1953, pp. 145 e 151; v. anche Dorhout Mees, *Kort Begrip van het Nederlands Handelsrecht*, 3a. ed. 1961, nn. 472 e 473). Questa è la vera azione che il Worms avrebbe potuto esperire contro gli autori del boicottaggio.

Contro l'Alta Autorità, invece — il ricorrente l'ha perfettamente capito — non può essere fatto valere che un illecito concretatosi nella negligenza dimostrata da questa Istituzione nell'esercizio dei suoi poteri nei confronti degli autori del boicottaggio.

Di quali poteri si tratterebbe? Di quelli attribuiti all'Alta Autorità dall'articolo 65, che vanno esercitati in ispecie in relazione all'articolo 53 relativo ai meccanismi finanziari : l'articolo 53 fa del resto espresso rinvio all'articolo 65.

Orbene, non credo che l'articolo 65 fosse applicabile alla fattispecie. Questa disposizione riguarda infatti le intese

che tendano, sul mercato comune, direttamente o indirettamente, a impedire, limitare o alterare il gioco normale della concorrenza.

Si tratta quindi delle attività dirette contro la concorrenza sul mercato che hanno in ispecie ad oggetto, come dice lo stesso articolo 65, di fissare o determinare i prezzi, limitare o controllare la produzione, lo sviluppo tecnico o gli investimenti, ovvero ripartire i mercati, i prodotti, i clienti o le fonti di rifornimento.

Ora, il boicottaggio lamentato dal Worms, a dire dello stesso ricorrente, sarebbe stato causato dalla denuncia delle frodi di rottame da lui fatta alle autorità olandesi il 28 novembre 1957. Questo boicottaggio consisterebbe del resto, ad opera di varie imprese e dell'U.C.C.R., non già nella rottura di relazioni commerciali in atto, ma nel fatto di rifiutare sistematicamente di allacciare rapporti con lui in seguito al suo licenziamento da parte della Hansa per conto della quale egli lavorava dal 1° gennaio 1956, licenziamento provocato a sua volta unicamente dalla denuncia. Se queste circostanze fossero provate, cioè l'esistenza stessa del boicottaggio ed il nesso eziologico fra questo e la denuncia, ci

troveremmo senza dubbio di fronte ad un caso tipico di boicottaggio « illecito » secondo le norme generali; per contro, questo caso essenzialmente soggettivo mi sembra non ricada sotto l'articolo 65, nè l'Alta Autorità, in quanto organo pubblico, era tenuta ad occuparsene.

Essa avrebbe potuto e dovuto intervenire solo qualora le fosse obiettivamente risultato che le azioni di cui il ricorrente si duole erano atte ad alterare il gioco normale della concorrenza sul mercato. Orbene, nulla permette di supporlo a priori.

Completamente diversa è la questione se l'Alta Autorità abbia posto in opera tutta la diligenza necessaria onde eliminare l'intesa intervenuta fra i commercianti di rottame riconosciuti dalle imprese siderurgiche olandesi come fornitori diretti. Questa intesa ha chiesto l'autorizzazione prevista dall'articolo 65, n. 2 il 26 aprile 1954 : la domanda è stata respinta soltanto il 2 giugno 1960 (G.U. del 24 giugno); durante tutto questo periodo essa ha potuto funzionare legalmente sotto il regime delle disposizioni transitorie, grazie alla decisione 37-53 dell'11 luglio 1953 ed alla liberale giurisprudenza della Corte in questa materia; questo lungo periodo corrisponde, si noti, all'intera durata del sistema di perequazione. Il ricorrente ha fatto cenno a queste circostanze ed è questo il motivo per il quale ne parlo. La sua argomentazione consiste nell'assunto che, se l'Alta Autorità avesse spiegato la dovuta diligenza e se l'intesa non fosse esistita all'epoca dei fatti di cui è causa, fra il ricorrente e gli acquirenti di rottame avrebbero potuto stabilirsi più facilmente relazioni commerciali normali. Si tratterebbe quindi tutt'al più di un danno indiretto. Ci allontaniamo qui dal terreno sul quale il ricorrente stesso si è posto, vale a dire la colpevole inerzia dell'Alta Autorità di fronte al boicottaggio di cui egli asserisce di essere stato vittima. Ora a questo proposito, come ho detto, la fattispecie non rientrava nel campo di applicazione dell'articolo 65, nè rendeva necessario l'intervento dell'Alta Autorità.

Concludo per il rigetto del ricorso e per la condanna del ricorrente alle spese, salva restando l'applicazione delle disposizioni sul gratuito patrocinio.