

CONCLUSIONI DEL GIUDICE AL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
 JACQUES BIANCARELLI
 presentate il 30 gennaio 1991 *

Indice

Introduzione	II-286
I — Il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce il ricorso	II-286
1. Il regime delle quote di produzione e di consegna d'acciaio	II-286
2. Le sentenze d'annullamento pronunciate dalla Corte di giustizia	II-288
a) I dati generali	II-288
b) La sentenza 14 luglio 1988 nella causa 103/85	II-290
c) La sentenza 14 luglio 1988 nelle cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 256/86	II-290
d) La sentenza 14 giugno 1989 relativa alle successive decisioni generali	II-293
3. I rapporti tra la società ricorrente e la Commissione	II-294
a) Prima delle sentenze della Corte 14 luglio 1988	II-294
b) Dopo le sentenze della Corte 14 luglio 1988	II-295
4. Le conclusioni del ricorso	II-296
5. Riepilogo dell'insieme delle illegittimità sancite dalla Corte nelle citate sentenze	II-297
II — I problemi di ricevibilità sollevati dal presente ricorso, rispetto sia all'art. 34 sia all'art. 40 del Trattato CECA	II-299
A — Le eccezioni di irricevibilità relative all'applicabilità dell'art. 34	II-300
1. Mancanza di previa decisione d'annullamento	II-300

* Lingua originale: il francese.

a) Il carteggio tra la ricorrente e la Commissione non costituisce un contratto di diritto pubblico	II-301
b) Non vi sono state assicurazioni formali da parte della Commissione di procedere ad un risarcimento pecuniario	II-301
c) La Commissione non ha trasgredito il principio del legittimo affidamento ..	II-302
d) L'effetto dell'annullamento a posteriori di una disposizione di una decisione generale sul valore delle decisioni individuali adottate, precedentemente, sulla base di detta disposizione	II-303
2. L'eccezione di irricevibilità attinente al fatto che le domande ai fini dell'annullamento e le domande ai fini dell'indennizzo non possono costituire oggetto di uno stesso giudizio nell'ambito del Trattato CECA	II-305
3. L'eccezione di irricevibilità attinente al fatto che le sentenze della Corte 14 luglio 1988 non hanno stabilito che le decisioni annullate erano viziate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità	II-305
4. Conclusioni provvisorie sulla ricevibilità con riguardo all'art. 34	II-308
B — L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione ex art. 40 del Trattato CECA	II-309
1. I dati del problema	II-310
a) Norme relativamente ambigue	II-310
b) Una giurisprudenza della Corte mal consolidata ed incerta	II-312
b) 1. La sentenza 13 luglio 1961, Meroni	II-312
b) 2. La sentenza 14 luglio 1961, Vloeberghs	II-314
b) 3. La sentenza 10 giugno 1986, Usinor	II-317
c) Una dottrina estremamente divisa sulla questione se un ricorso per risarcimento danni possa essere proposto in base all'art. 40, a causa del danno causato dall'illegittimità di una decisione non annullata	II-317
c) 1. Le risposte negative a tale questione	II-317
c) 2. Le risposte positive a tale questione	II-318
c) 3. Le analisi prudenti in materia	II-319

d) Lavori preparatori non determinanti	II-320
d) 1. La relazione della delegazione francese	II-320
d) 2. Le altre fonti in materia di lavori preparatori	II-320
2. Considerazioni che mi inducono a proporre di accogliere la tesi della ricevibilità della domanda volta all'accertamento della responsabilità della Comunità in base all'art. 40, a causa di una decisione illegittima, costitutiva di un illecito, il cui previo annullamento non è stato pronunciato	II-321
a) Argomenti relativi alla portata limitata delle obiezioni formulate, in particolare dalla dottrina, nei confronti di tale tesi	II-321
a) 1. Il misconoscimento della portata reale del principio dell'autonomia del ricorso per risarcimento danni	II-321
a) 2. La distinzione erronea tra illegittimità e illecito	II-323
a) 3. Un'interpretazione inesatta degli effetti di una sentenza che comporta la responsabilità della Comunità, previo accertamento dell'illegittimità	II-325
a) 4. Un'analisi inesatta dei presupposti della responsabilità, rispettivamente, ex art. 34 e ex art. 40	II-325
b) Argomenti relativi alla necessità di un'adeguata tutela giurisdizionale del singolo	II-326
b) 1. Ipotesi in cui il danno risulta solo dopo la scadenza del termine del ricorso per annullamento	II-326
b) 2. Ipotesi in cui il ricorso per annullamento avrebbe poco senso	II-326
b) 3. Ipotesi in cui il ricorso per annullamento sarebbe irricevibile	II-327
b) 4. Incoerenza di un sistema che sarebbe in definitiva discriminatorio a danno delle imprese comunitarie	II-327
c) Argomenti relativi all'analisi delle norme e alla loro interpretazione da parte della Corte	II-327
c) 1. L'art. 40 costituisce la disciplina di diritto comune della responsabilità extracontrattuale della Comunità nell'ambito del Trattato CECA	II-327
c) 2. Il senso della riserva preliminare dell'art. 40	II-328
c) 3. L'interpretazione molto ampia della Corte in merito alle disposizioni di cui trattasi del Trattato CECA	II-330

3. Conclusioni sulla ricevibilità dell'insieme delle conclusioni del ricorso nonché sull'articolazione dei mezzi di ricorso e delle disposizioni procedurali previste dagli artt. 34 e 40	II-332
III — I problemi relativi all'esistenza, nel caso di specie, di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità	II-334
A — Quale regime di responsabilità applicare nell'ambito del Trattato CECA?	II-334
1. Gli argomenti normativi	II-335
2. Gli argomenti relativi alla giurisprudenza della Corte nell'ambito dell'art. 40 ..	II-337
3. Le considerazioni in base al semplice buon senso	II-337
B — Quali sono i presupposti concreti che devono essere soddisfatti perché nel caso di specie sorga la responsabilità della Comunità?	II-338
1. L'asserito danno è stato subito per effetto di atti normativi che implicano scelte di politica economica?	II-339
2. Esiste una norma superiore di diritto a tutela dei singoli la cui violazione sarebbe asserita?	II-340
3. Qual è l'esatto significato del presupposto relativo all'esistenza di una violazione sufficientemente grave di detta norma giuridica?	II-342
C — Il presupposto relativo al misconoscimento manifesto e grave dei doveri che incombono alla Commissione è stato soddisfatto nel caso di specie?	II-343
1. Sull'illegittimità censurata con la sentenza della Corte 14 luglio 1988, pronunciata nelle cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86	II-343
2. Sulle illegittimità censurate con la sentenza della Corte 14 luglio 1988, pronunciata nella causa 103/85	II-350
IV — I problemi relativi all'asserito danno	II-355
1. I dati del problema	II-355
2. Sul carattere diretto del danno	II-356
3. Sulla particolarità del danno	II-361
4. Sulla portata del diritto al risarcimento	II-362
V — Conclusioni finali	II-364

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

Vi è stato sottoposto un ricorso proposto dall'impresa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG (in prosieguo: la « Peine-Salzgitter »), basato sull'art. 34, primo comma, e nel contempo sull'art. 40, primo comma, del Trattato CECA, volto alla declaratoria della responsabilità extracontrattuale della Comunità a causa di un certo numero di illegittimità commesse dalla Commissione nell'ambito dell'applicazione del regime delle quote d'acciaio. Tale ricorso contiene, in primo luogo, alcune conclusioni intese a che sia dichiarato che varie decisioni della Commissione sono viziate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità e, in secondo luogo, conclusioni intese a che la Commissione sia condannata a versare alla ricorrente la somma di 77 603 528 DM in via principale, più gli interessi. Detto ricorso costituisce il prolungamento diretto di due sentenze della Corte pronunciate il 14 luglio 1988: la prima emessa nella causa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG/Commissione (causa 103/85, Racc. pag. 4131), la seconda nelle cause Stahlwerke Peine-Salzgitter AG e Hoogovens Groep BV/Commissione (cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, Racc. pag. 4309).

Tale ricorso solleva nuove e importanti questioni di diritto nonché complesse e delicate questioni di fatto. Come si articolano gli artt. 34 e 40 del Trattato CECA? Qual è il regime di responsabilità extracontrattuale da applicare nel contesto del Trattato CECA, per l'illecito risultante da un atto illegittimo? Vi è stato, nel caso di specie, tenuto conto in particolare delle illegittimità rilevate dalla Corte nelle citate sentenze, illecito della Commissione tale da implicare la responsabilità della Comunità? Sussiste veramente un

danno risarcibile e, in caso affermativo, presenta esso un carattere adeguatamente diretto e particolare? Qual è la portata del diritto al risarcimento nell'ambito del contenzioso della responsabilità in materia CECA?

Si devono esaminare nell'ordine:

I — il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce il ricorso;

II — i problemi di ricevibilità che si pongono tanto rispetto all'art. 34 quanto rispetto all'art. 40 del Trattato CECA;

III — i problemi relativi all'esistenza, nel caso di specie, di un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità;

IV — infine, i problemi relativi all'asserito danno da parte della ricorrente.

I — Il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce il ricorso

1. Il regime delle quote di produzione e di consegna d'acciaio

Dal 1973 al 1988 l'industria siderurgica comunitaria ha incontrato notevoli difficoltà provocate, in particolare, dalla recessione che ha colpito l'insieme delle attività economiche e ha comportato una regressione della domanda di prodotti siderurgici, tanto sui mercati comunitari quanto sui mercati dei paesi terzi. A tali difficoltà, considerate

spesso congiunturali, si sono aggiunti altri problemi, in particolare quello dell'arrivo sul mercato comune di prodotti molto competitivi fabbricati nei paesi terzi, nonché le difficoltà strutturali dell'industria siderurgica comunitaria, vittima dell'estrema vetustà di una gran parte dei suoi impianti. La combinazione di tali fattori ha così causato un'eccedenza rilevante di capacità produttiva rispetto ad una domanda d'acciaio in calo notevole e con la conseguenza di una caduta dei prezzi la quale ha messo in discussione la stessa vitalità di una gran parte delle imprese siderurgiche della Comunità.

Al fine di rimediare a tale situazione o, per lo meno, di attenuarne gli effetti, la Commissione ha adottato un certo numero di provvedimenti che, in un primo tempo, hanno avuto ad oggetto in particolare l'osservanza di taluni prezzi minimi ed il volume delle importazioni di prodotti siderurgici provenienti da paesi terzi. La Commissione ha pure adottato provvedimenti intesi alla ristrutturazione di tale settore, nel novero dei quali figura in particolare l'elaborazione di un codice degli aiuti inteso a coordinare, a livello comunitario, le sovvenzioni concesse dagli Stati membri e che erano tali da alterare la concorrenza su un mercato già fortemente perturbato.

Ma, inoltre, dato il crescente aggravamento della situazione del mercato dell'acciaio che si è manifestato con una notevole caduta della domanda dei prezzi nel terzo trimestre del 1980, la Commissione, constatando l'esistenza di una situazione di « crisi manifesta » ai sensi dell'art. 58 del Trattato CEECA, ha istituito, con decisione generale 31 ottobre 1980, n. 2794/80/CEECA, adottata su parere conforme del Consiglio, un regime di quote di produzione per le imprese siderur-

giche della Comunità¹. Tale regime comportava l'applicazione, per ciascuna delle categorie di prodotti di cui si era occupata, di un tasso di riduzione uniforme, per tutte le imprese interessate, rispetto alla loro effettiva produzione calcolata durante un determinato periodo di riferimento, cioè gli anni 1977-1980. Il regime comportava, inoltre, l'applicazione di tassi di riduzione per la parte della produzione che poteva essere consegnata nel mercato comune. Tale decisione generale prevedeva, tuttavia, talune eccezioni al sistema uniforme di riduzione: così le produzioni di riferimento erano aumentate per le imprese che si trovavano in situazioni ben determinate, in particolare, a causa dei provvedimenti da esse adottati in conformità alla politica siderurgica della Comunità; inoltre, l'art. 14 di tale decisione conferiva alla Commissione il potere di adeguare talune delle sue disposizioni, a richiesta dell'impresa interessata, qualora le restrizioni di produzione o di consegna prescritte dalla decisione generale o dai suoi provvedimenti d'attuazione comportassero per quest'ultima difficoltà eccezionali.

Così, in forza di tale regime fortemente inquadro ed interventistico, la Commissione fissava trimestralmente le quote di produzione per ciascuna impresa e la parte di tali quote che poteva essere consegnata all'interno del territorio comunitario, e quest'ultima parte veniva chiamata correntemente « quote di consegna ». Questi due tipi di quote venivano fissati in base a produzioni e quantitativi di riferimento stabiliti all'atto dell'istituzione del regime e previa applicazione, a tali produzioni e quantitativi di riferimento, di taluni tassi di riduzione fissati trimestralmente. Essi differivano, inoltre, a seconda della categoria dei prodotti siderurgici considerati.

1 — GU L 291, pag. 1.

Si comprende quindi subito come il rapporto tra la quota di produzione (in prosieguo: la « quota P ») e la quota di consegna (in prosieguo: la « quota I ») fosse del tutto essenziale dal momento che le produzioni non smerciate sul territorio comunitario, in cui i prezzi erano attrattivi, dovevano necessariamente esserlo nel territorio di paesi terzi ove i prezzi erano di gran lunga inferiori ai prezzi comunitari.

Tale sistema complesso, qualificato « ordine statalizzato del mercato »², veniva prorogato più volte, nell'intento di affinarlo e di perfezionarlo sino alla sua scadenza, cioè fino al 30 giugno 1988, data in cui la libera concorrenza ha ritrovato i suoi diritti in un contesto di buona congiuntura del mercato, benché alla suddetta scadenza il processo di ristrutturazione dell'industria siderurgica europea non sia ancora ultimato. Così, il regime di quote di produzione e di consegna dell'acciaio, per le imprese dell'industria siderurgica, istituito dalla citata decisione n. 2794/80, modificata quattro volte, veniva prorogato una prima volta con la decisione della Commissione 30 giugno 1982, n. 1696/82/CECA³, modificata quattro volte, indi con la decisione della Commissione 29 giugno 1983, n. 1809/83/CECA⁴, indi con la decisione della Commissione 28 luglio 1983, n. 2177/83/CECA⁵, modificata tre volte, indi con la decisione della Commissione 31 gennaio 1984, n. 234/84/CECA⁶, indi con la decisione della Commissione 27 novembre 1985

n. 3485/85/CECA⁷, modificata due volte, in particolare con la decisione della Commissione 20 maggio 1987, n. 1433/87/CECA, relativa alla trasformazione di una parte delle quote di produzione in quote di consegna all'interno del mercato comune⁸ e, infine, con la decisione della Commissione 6 gennaio 1988, n. 194/88/CECA, che procede all'ultima proroga fino alla scadenza di tale sistema in data 30 giugno 1988⁹. Il danno che la ricorrente ritiene di aver subito riguarda le modalità d'applicazione di queste ultime quattro decisioni e si riferisce al periodo primo trimestre 1985 — secondo trimestre 1988.

2. Le sentenze d'annullamento pronunciate dalla Corte di giustizia

a) I dati generali

Come si è visto, era del tutto essenziale la determinazione, per ciascuna di tali decisioni generali, dei principi o dei meccanismi di deroga che consentano di fissare il rapporto I: P, in altre parole la quota della produzione che può essere smerciata sul mercato comunitario a prezzi attrattivi, e, a contrario, la quota della produzione che va smerciata sui mercati dei paesi terzi a prezzi di gran lunga inferiori. Proprio a proposito di questi punti la società ricorrente ha proposto due ricorsi davanti alla Corte di giustizia.

Il primo ricorso d'annullamento riguardava una decisione individuale d'applicazione del-

2 — V. Dr. Meinhold, J. F.: « Nichtigkeitsurteil, Wiedergutmachungsmaßnahmen und Schadensersatz gemäß Artikel 34 EGKSV », *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1989, n. 6.

3 — GU L 191, pag. 1.

4 — GU L 177, pag. 5.

5 — GU L 208, pag. 1.

6 — GU L 29, pag. 1.

7 — GU L 340, pag. 5.

8 — GU L 136, pag. 37.

9 — GU L 25, pag. 1.

l'art. 14 della citata decisione generale n. 234/84, che consentiva alla Commissione di adeguare, per il trimestre in questione, la parte di quote che poteva essere consegnata nel mercato comune, qualora la disciplina delle quote avesse creato difficoltà eccezionali ad un'impresa e inoltre quest'ultima non avesse ricevuto aiuti per compensare perdite di esercizio e non avesse costituito oggetto di alcuna sanzione per quanto riguarda le norme sui prezzi o avesse pagato ammende.

Il secondo ricorso d'annullamento era diretto contro l'art. 5 della citata decisione generale n. 3485/85 e contro talune decisioni individuali adottate sulla base di tale art. 5.

In ambedue i casi si faceva carico alla Commissione di aver commesso un certo numero di illegittimità e, perciò, di non aver attuato un sistema che consentisse di assegnare alla ricorrente quote di consegna eque, tenuto conto della sua specifica situazione.

La ricorrente ha ottenuto causa vinta in questi due ricorsi. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, la Corte di giustizia, basandosi in particolare sugli artt. 3, 4 e 5 del Trattato CECA che vietano qualsiasi discriminazione tra le imprese che rientrano nell'ambito di applicazione di tale Trattato, ha insistito sulla necessità in periodo di crisi, in cui in base a un sistema di disciplina amministrativa la concorrenza quantitativa tra le imprese è di fatto eliminata e si stabilisce un equilibrio artificioso tra l'offerta e la domanda d'acciaio, di osservare pienamente il principio di equità enunciato dall'art. 58 del Trattato. Già nella sentenza 13 luglio 1961, *Meroni & C^{ic} e a./Alta Autorità*¹⁰, la Corte

aveva affermato che « l'Alta Autorità è tenuta a vigilare con speciale cura affinché il principio dell'uguaglianza di fronte agli oneri pubblici sia rispettato costantemente e scrupolosamente ». Da ciò la Corte aveva desunto che con ragione l'Alta Autorità aveva dato preminenza al principio della giustizia distributiva, piuttosto che a quello della certezza del diritto. Del pari, nella sentenza 3 marzo 1982¹¹ la Corte ha considerato legittima la scelta della Commissione per quanto riguarda la fissazione del periodo di riferimento, pur affermando che siffatta scelta non doveva indurre ad un disconoscimento del principio di ripartizione su una base equa della produzione globale tra le varie imprese comunitarie. Detta giurisprudenza è stata confermata con la sentenza 19 settembre 1985¹², in cui la Corte ha particolarmente insistito sul criterio di ripartizione equa delle quote di produzione e di consegna tra le diverse imprese della Comunità, con la sentenza della Corte 21 febbraio 1984¹³ e, infine, con la sentenza 6 luglio 1988¹⁴, in cui la Corte ha affermato espressamente che lo « scopo del sistema delle quote è quello di far ricadere nel modo più equo possibile sull'insieme delle imprese le limitazioni della produzione richieste dalla crisi siderurgica ».

In un contesto del genere, in cui a causa della crisi economica erano emersi due nuovi principi generali del diritto in materia CECA, in primo luogo quello della solidarietà tra le diverse imprese e, in secondo luogo, quello dell'equa ripartizione dei sacrifici, come si presentavano i due ricorsi d'annullamento proposti dalla ricorrente?

11 — *Alpha Steel/Commissione* (causa 14/81, Racc. pag. 749).

12 — *Finsider/Commissione* (cause riunite 63/84 e 147/84, Racc. pag. 2857).

13 — *Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Commissione* (cause riunite 140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, Racc. pag. 951).

14 — *Dillinger Hüttenwerke/Commissione* (causa 236/86, Racc. pag. 3761).

10 — Cause riunite 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 e 1/61, Racc. pag. 307.

b) *Nella citata causa 103/85, la società Peine-Salzgitter aveva proposto davanti alla Corte un ricorso diretto all'annullamento della decisione individuale con la quale la Commissione aveva rifiutato di procedere ad un adeguamento delle sue quote di consegna dei prodotti della categoria III, relativi al primo trimestre del 1985, in forza dell'art. 14 della succitata decisione generale n. 234/84. Infatti, mentre, essendo consapevole delle difficoltà incontrate dalla ricorrente a causa del suo rapporto I: P particolarmente sfavorevole, la Commissione aveva accettato, per il secondo, il terzo e il quarto trimestre del 1984, in base all'art. 14 della stessa decisione generale, di procedere ad un congruo adeguamento della parte della quota che poteva essere consegnata nel mercato comune, essa vi si era opposta per il primo trimestre del 1985. La Corte ha constatato anzitutto che per i prodotti siderurgici di cui trattasi, che rappresentano una parte rilevante della produzione totale dell'impresa, il rapporto tra la quota di produzione e la parte di questa quota che può essere consegnata all'interno del mercato comune, in altre parole il rapporto I: P, era « eccezionalmente sfavorevole nel caso della ricorrente, sia in assoluto che in confronto alla media comunitaria, ed era all'epoca dei fatti inferiore a quest'ultima del 24% circa per la suddetta categoria ».*

La Corte ha esaminato quindi la fondatezza dei due mezzi dedotti dalla Commissione, cioè, in primo luogo, il mezzo secondo cui l'impresa ricorrente non attraversava alcuna difficoltà eccezionale e, in secondo luogo, quello secondo cui aveva ricevuto aiuti destinati a compensare le sue perdite di gestione.

Quanto a quest'ultimo punto, la Corte non ha avuto alcuna difficoltà a respingere la

tesi della Commissione, basandosi sulla propria giurisprudenza¹⁵ in forza della quale la Commissione non può tener conto, per la determinazione dell'esistenza di difficoltà eccezionali, della situazione delle altre categorie di prodotti e non può nemmeno basare il suo ragionamento sul fatto che l'impresa sia o no globalmente in attivo. Per di più, la Corte ha d'altronde rilevato che dagli atti allegati al fascicolo risultava che in vari casi la Commissione aveva concesso quote di consegna supplementari, in forza dell'art. 14, mentre le imprese interessate realizzavano effettivamente degli utili.

Per quanto riguarda, peraltro, la qualifica degli aiuti controversi erogati dal governo tedesco, la Corte, richiamandosi ugualmente alla propria giurisprudenza ed in particolare alla sentenza 15 gennaio 1985¹⁶, ha affermato che « gli aiuti che sono effettivamente tali da promuovere la ristrutturazione ed il miglioramento della competitività perseguiti non possono essere considerati aiuti destinati a coprire perdite di gestione ai sensi dell'art. 14 della decisione generale in vigore ».

Era proprio quanto si verificava nella specie, di guisa che la Commissione aveva commesso un duplice errore di diritto; la Corte ha quindi proceduto all'annullamento della decisione 11 giugno 1985 recante il diniego di adeguare, in forza dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III per il primo trimestre del 1985.

c) *Il secondo ricorso d'annullamento, proposto dalla Peine-Salzgitter e nel contempo dalla Hoogovens, era di tutt'altra portata.*

15 — Sentenza 22 giugno 1983, Usines Gustave Bøel e Fabrique de fer de Maubeuge/Commissione (causa 317/82, Racc. pag. 2041).

16 — Finsider/Commissione (causa 250/83, Racc. pag. 131).

In questa causa, la ricorrente chiedeva l'annullamento dell'art. 5 della citata decisione generale n. 3485/85, vigente negli anni 1986 e 1987, in quanto tale articolo, limitandosi a riportare il testo dell'articolo corrispondente della precedente decisione generale, non prevedeva la possibilità di adeguare equamente la parte delle quote di produzione che può essere consegnata all'interno del mercato comune (in altre parole delle quote di consegna) per le imprese le cui quote di consegna erano notevolmente inferiori alla media comunitaria. Orbene, in questa materia la Corte disponeva, nel proprio fascicolo processuale, di un documento molto significativo, giacché si trattava della comunicazione 25 settembre 1985 della Commissione al Consiglio, per l'istituzione di un sistema di quote di produzione a norma dell'art. 58 del Trattato CECA, dopo il 31 dicembre 1985¹⁷.

In tale documento la Commissione, dopo aver ricordato che era terminata la fase più acuta della crisi della siderurgia e che sarebbe quindi possibile prevedere di ritornare, a breve termine, ad un mercato di libera concorrenza tra le imprese comunitarie, constatava che, benché lo stato di crisi manifesta sembrasse entrare nella fase finale, non era ancora del tutto terminato nell'immediato. Essa proponeva quindi al Consiglio di prorogare, ancora una volta, il regime delle quote, ma, da una parte, apportandovi un certo numero di provvedimenti di libera concorrenza per quanto riguarda taluni prodotti e, d'altra parte, preoccupandosi di ovviare alle disparità più manifeste che erano state create dal regime delle quote, in particolare dalle quote di consegna. Così la Commissione osservava, nella sezione VII di tale documento, che « risulta, infatti, indispensabile modificare dei riferimenti la cui base è restata immutata

dall'istituzione del sistema delle quote e che erano basati su periodi di produzione ancora più lontani nel passato. Nel corso degli ultimi anni lo sviluppo delle strutture delle imprese e di quelle del mercato (interno ed esterno) sono stati tali che tali riferimenti non sono più adeguati alla realtà della produzione, nonostante gli snellimenti del sistema e gli scambi che hanno potuto essere effettuati in forza della decisione in vigore ».

La Commissione, nel n. 2 di detta sezione VII, così proseguiva: « Dato che le correnti di scambi siderurgici tra la Comunità e il resto del mercato si sono profondamente modificate dopo l'istituzione del sistema delle quote, si deve peraltro rivedere la situazione delle imprese il cui rapporto tra la parte delle quote di produzione destinata ad essere consegnata nella Comunità e la quota di produzione è, per l'insieme dei prodotti del sistema, di molto inferiore alla media comunitaria. Tali situazioni storiche non sono più adeguate all'obiettivo della politica siderurgica comunitaria e la Commissione intende portare per la produzione di ciascuna impresa il rapporto sopramenzionato ad un valore che non sia inferiore di 10 punti, in percentuale, alla media comunitaria se ciò non avveniva finora ».

Tuttavia, la Commissione, del tutto conscia di dette difficoltà incontrate da un numero ristretto di imprese e dopo aver espresso, più volte, la sua intenzione di riesaminare la questione del rapporto I: P per tali imprese, prima di prorogare per un nuovo biennio il regime delle quote, ha, nonostante il sistema dell'art. 58 del Trattato CECA, ritenuto utile chiedere un parere conforme al Consiglio, che, del resto, essa non ha ottenuto su questo punto. Il 27 novembre 1985 essa ha

17 — COM(85) 509 def.

quindi adottato la decisione generale n. 3485/85 che si limita a riprendere essenzialmente le corrispondenti disposizioni della precedente decisione generale e non prevede affatto ad un adeguamento del rapporto I: P, nei termini in cui è stato presentato dalla Commissione al Consiglio.

In un contesto del genere la Corte ha anzitutto rilevato nella succitata sentenza 14 luglio 1988 che per tutte le categorie di merci fabbricate dall'impresa Peine-Salzgitter « il rapporto tra la quota di produzione e la parte di tale quota che può essere consegnata nel mercato comune (cosiddetto "rapporto I: P") è eccezionalmente sfavorevole nel caso delle ricorrenti, sia in via assoluta sia in relazione alla media comunitaria, arrivando talvolta ad essere inferiore al 25% di questa. È pacifico che tale rapporto I: P sfavorevole è fonte di difficoltà economiche eccezionali per le ricorrenti » (punto 7 della motivazione).

Quanto al punto se la Commissione fosse tenuta, come aveva fatto, a chiedere il parere conforme del Consiglio per emanare provvedimenti che essa stessa riteneva indispensabili per realizzare un'equa ripartizione delle quote, la Corte non ha avuto alcuna difficoltà a risolvere tale quesito.

Essa l'ha fatto, in primo luogo, basandosi sull'analisi letterale del testo dell'art. 58 del Trattato CECA che nel n. 1, primo comma, e nel n. 2, primo comma, dispone quanto segue:

« 1. In caso di diminuzione della domanda, l'Alta Autorità, se reputa che la Comunità si

trovi in un periodo di crisi manifesta e che i modi d'azione previsti dall'art. 57 non permettano di contrastarvi, deve, dopo consultazione del Comitato consultivo e con parere conforme del Consiglio, stabilire una disciplina di quote di produzione integrata, per quanto necessaria, con i provvedimenti previsti all'art. 74.

(...)

2. L'Alta Autorità, in base a studi fatti in collaborazione con le imprese e le associazioni d'impresa, stabilisce le quote equamente, tenuto conto dei principi definiti agli artt. 2, 3 e 4. Essa può, segnatamente, regolare il saggio di produzione delle aziende mediante imposizioni adeguate sulle quantità eccedenti un limite di riferimento fissato con decisione generale (...) ».

Essa l'ha fatto, in secondo luogo, richiamandosi alla propria giurisprudenza e, in particolare, alla sentenza 11 maggio 1983, Klöckner Werke AG/Commissione¹⁸, nonché alla succitata sentenza 21 febbraio 1984, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen AG/Commissione, dalle quali risultava chiaramente che l'art. 58 va interpretato nel senso che il parere conforme del Consiglio è indispensabile unicamente per l'istituzione dei *tratti essenziali della disciplina delle quote* e che spetta alla Commissione, in forza dei suoi poteri, precisare *nei particolari detta disciplina*, onde fissare equamente le quote.

¹⁸ — Causa 244/81, Racc. pag. 1451.

La Corte ha poi rilevato che « i poteri attribuiti alla Commissione dal Trattato CECA sarebbero sviati dal loro scopo legittimo se risultasse che la Commissione se ne sia valsa allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di eludere una procedura appositamente contemplata dal Trattato per far fronte alle circostanze nelle quali essa si trova. Lo stesso vale se la Commissione, servendosi illegittimamente della procedura contemplata per l'istituzione della disciplina delle quote, omette di esercitare i propri poteri per adottare le norme che essa ritiene necessarie *per garantire l'equità delle quote* ». Constatando, nel caso di specie, da un lato, che l'adeguamento ritenuto necessario dalla stessa Commissione riguardava solo le quote di un ristretto gruppo di imprese e non già l'adeguamento di quote di tutto un gruppo di imprese caratterizzate dalla loro struttura e, dall'altro, che « era (...) prevedibile, sin dall'istituzione della disciplina, che un andamento particolarmente sfavorevole sul mercato di esportazione avrebbe potuto rendere necessario l'adeguamento di detto rapporto *onde consentire alla Commissione di adempiere l'obbligo di fissare le quote equamente* », la Corte ha ritenuto che un adeguamento del genere dovesse quindi esser considerato come rientrante nella precisazione dei particolari del sistema, per il quale il parere conforme del Consiglio non era richiesto. Essa ha quindi ritenuto che sussistesse *sviamento di potere commesso nei confronti della società ricorrente* e, per questo motivo, ha proceduto, in primo luogo, all'annullamento dell'art. 5 della citata decisione n. 3485/85, « nella parte in cui non consente di determinare le quote di consegna in un modo che la Commissione ritiene equo nei riguardi delle imprese il cui rapporto tra la quota di produzione e la quota di consegna è notevolmente inferiore alla media comunitaria » e, in secondo luogo, all'annullamento delle decisioni individuali adottate dalla Commissione nei riguardi della Peine-Salzgitter che fissano le quote di consegna di tale impresa per il primo e il secondo trimestre del 1986, giacché tali decisioni individuali, essendo basate sull'art. 5 della decisione generale,

erano necessariamente viziate della stessa illegittimità.

d) *Occorre, infine, far riferimento ad una terza sentenza della Corte pronunciata il 14 giugno 1989, su ricorso della società Hoogovens proposto avverso la Commissione*¹⁹.

In questa causa la società Hoogovens nonché la federazione delle imprese siderurgiche italiane hanno presentato conclusioni dirette all'annullamento della citata decisione n. 1433/87 e, in secondo luogo, all'annullamento degli artt. 5, 6 e 17 della citata decisione n. 194/88, che ha proceduto all'ultima proroga del sistema di sorveglianza e di quote della produzione di acciaio.

La decisione n. 1433/87, giustificata dal calo delle esportazioni destinate ai paesi terzi per il 1986, da un deterioramento dei prezzi all'esportazione e dal fatto che la ripartizione dei riferimenti tra imprese risulante a più anni avrebbe potuto a volte considerarsi superata (v. punto 12 della motivazione della sentenza della Corte), era stata adottata senza che fosse richiesto il parere conforme del Consiglio. Con tale decisione la Commissione aveva cercato di istituire un sistema che si potrebbe qualificare « medio » che autorizzava, entro certi limiti, le imprese a trasformare, in ciascun trimestre, per una categoria di prodotti ben determinata, le quote di produzione in quote di consegna, fatte salve alcune riserve ben definite. La Corte, constatando che l'art. 5 della decisione n. 194/88 aveva ripreso le disposi-

19 — Cause riunite 218/87 e 223/87, 72/88 e 92/88, Racc. pag. 1711.

zioni dell'art. 5 della decisione n. 3485/85, ha ricordato anzitutto la citata sentenza nella causa Peine-Salzgitter, relativa alle cause 36/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, prima di aggiungere « che spetterà alla Commissione, in esecuzione di tale sentenza, adeguare sotto la propria responsabilità le disposizioni intese ad adeguare il rapporto I: P nella misura richiesta dalla situazione dei mercati d'esportazione per assicurare una ripartizione equa delle quote (...)». In mancanza di una siffatta decisione basata su una valutazione della situazione dei mercati d'esportazione da parte della Commissione, la Corte non può fare altro che constatare che l'adeguamento del rapporto I: P realizzato con la decisione n. 1433/87 non corrisponde a ciò che la stessa Commissione aveva ritenuto necessario nella sua comunicazione al Consiglio del 1985 per garantire la ripartizione equa richiesta dall'art. 58, n. 2 ».

La Corte ha del resto annullato, per un secondo motivo, tale decisione in quanto illegittimamente basata sull'art. 18 della decisione n. 3485/85, che consentiva adeguamenti in casi di cambiamento profondo e di difficoltà impreviste, rilevando che il deterioramento della situazione dei mercati d'esportazione cui si era fatto riferimento era noto alla Commissione prima dell'adozione della decisione n. 3485/85 e che esso non può, di conseguenza, costituire una circostanza nuova che consenta l'attuazione della autorizzazione eccezionale conferita dall'art. 18.

Così, per motivi uguali a quelli esposti nella sentenza Peine-Salzgitter la Corte ha annullato, in primo luogo, l'art. 1 della decisione n. 1433/87 e, in secondo luogo, l'art. 5 della decisione generale n. 194/88 che non faceva altro se non riprendere l'art. 5 della decisione n. 3485/85 esso stesso annullato,

nonché l'art. 17 della decisione n. 194/88 che non faceva altro se non riprendere esso pure l'art. 1 della decisione n. 1433/87. Risulta, tanto dal sistema delle sentenze quanto dall'esame delle conclusioni dell'avvocato generale Lenz, che tali differenti articoli sono stati annullati solo nella parte in cui non consentivano di stabilire delle quote di consegna su una base che la Commissione riteneva equa per le imprese il cui rapporto tra la quota di produzione e la quota di consegna era notevolmente inferiore alla media comunitaria.

3. *Occorre, ora, esaminare quali siano stati i rapporti tra la società ricorrente e la Commissione prima e dopo le sentenze d'annullamento 14 luglio 1988.*

a) *Prima delle sentenze d'annullamento pronunciate dalla Corte il 14 luglio 1988, in seguito a ricorsi presentati rispettivamente il 22 luglio 1985 e il 7 febbraio 1986, per i quali tutto lasciava immaginare che la Corte si sarebbe pronunciata su di essi prima della scadenza del regime delle quote, l'impresa ricorrente aveva proceduto, per un fine di economia procedurale, a un carteggio con la Commissione, al fine di limitare il contenzioso.*

Così, in forza del riferimento all'art. 14 della decisione generale n. 234/84, la ricorrente, dopo aver presentato il ricorso che riguardava la decisione individuale di rifiuto oppostale e concernente il solo primo trimestre del 1985, ha inviato una lettera alla Commissione, in data 11 luglio 1985, con cui proponeva a quest'ultima, in primo luogo, che essa avrebbe rinunciato a proporre ricorso contro la nuova decisione di diniego di adeguamento che le era stata appena notificata l'11 giugno 1985 per il secondo trimestre del 1985 e, in secondo

luogo, che la Commissione riservasse la sua decisione sulle domande d'adeguamento per il terzo e il quarto trimestre del 1985, fino alla pronuncia della sentenza della Corte nella causa 103/85. Con risposta 12 luglio 1985 la Commissione ha confermato che, una volta che la pronuncianda sentenza nella causa 103/85 fosse stata pronunciata dalla Corte, essa ne avrebbe tratto immediatamente le conseguenze e avrebbe adottato una decisione al fine di modificare, se necessario, la sue decisioni adottate fino al quel momento. La Commissione ha pure confermato che essa si sarebbe riservata di decidere formalmente sulle domande formulate, in forza dell'art. 14, a partire dal terzo trimestre 1985 e fino alla pronuncia della sentenza della Corte.

La ricorrente ha seguito un ragionamento identico per quanto riguarda la mancanza di adeguamento del suo rapporto I: P, basato sull'illegittimità cui essa faceva riferimento dell'art. 5 della decisione n. 3485/85. Dopo aver presentato il suo ricorso il 7 febbraio 1986, proposto avverso la decisione generale n. 3485/85 e nel contempo avverso le decisioni individuali adottate per la sua applicazione e che fissavano le sue quote di consegna per il primo e il secondo trimestre del 1986, essa scriveva alla Commissione, il 23 aprile 1986, allo scopo di evitare una serie di contenziosi identici. Lo stesso problema si poneva, infatti, per i trimestri successivi, durante il periodo di validità della decisione n. 3485/85, e la ricorrente riteneva che fosse opportuno che, fin dalla pronuncia della sentenza della Corte, la Commissione ne traesse immediatamente le conseguenze, tenuto conto della motivazione di tale sentenza, allo scopo di modificare non soltanto le decisioni individuali impugnate, ma pure tutte le ulteriori decisioni individuali concernenti le quote di consegna per i trimestri successivi. La Commissione si riservava di accogliere tale domanda, rilevando che

« essa trarrà immediatamente le conseguenze che si impongono tenuto conto della motivazione della pronuncianda sentenza e che essa modificherà in particolare, ove occorra, le sue decisioni adottate fino ad allora. Ciò vale per il primo trimestre 1986 nonché per i trimestri successivi ».

b) *I rapporti tra le parti sono un po' peggiorati dopo la pronuncia delle sentenze 14 luglio 1988.*

La ricorrente sostiene che, poco tempo dopo la pronuncia di tali sentenze, essa si aspettava, in forza dell'art. 34, primo comma, del Trattato CECA, di ottenere un indennizzo o un equo risarcimento del danno che essa riteneva di aver subito a causa delle decisioni illegittime della Commissione. Varie riunioni sarebbero state così tenute, nell'agosto e nel settembre 1988, tra i collaboratori della ricorrente e i servizi della Commissione. Le sarebbe stato allora risposto che a causa della circostanza che il regime delle quote era scaduto il 30 giugno 1988 la Commissione non disponeva più dei mezzi necessari per garantire una compensazione finanziaria e che essa non poteva nemmeno effettuare un risarcimento in forma specifica. Si è quindi svolto nel settembre 1988 un carteggio tra i responsabili della società Peine-Salzgitter e i rappresentanti della Commissione, che non ha portato ad alcun risultato. Sono state infine intavolate nuove trattative anch'esse naufragate.

Infine, il presidente-direttore generale della società ricorrente inviava, il 7 marzo 1989, una lettera al vicepresidente della Commissione, sig. Bangemann, nella quale egli ricordava, in primo luogo, la gravità del

danno subito, in secondo luogo, il fatto che la Commissione aveva opposto alle sue richieste, fino ad allora, solo argomenti politici e finanziari, ma non motivi giuridici e, in terzo luogo, che in mancanza di una soluzione amichevole che portasse ad un risarcimento sostanziale, la società non poteva in alcun caso rinunciare ad un equo risarcimento. Egli osservava, infine, che il termine stabilito dall'art. 34 del Trattato CECA, per adottare i provvedimenti necessari all'esecuzione delle sentenze della Corte, sarebbe scaduto dopo Pasqua e, implicitamente, che dopo tale data sarebbe stato proposto un ricorso per risarcimento.

Il vicepresidente della Commissione, con lettera 14 giugno 1989, opponeva una decisione di rigetto a tale domanda, segnalando, in primo luogo, che esistevano vari ostacoli tecnici che si opponevano al calcolo del rapporto I: P per i diversi trimestri di cui trattavasi; in secondo luogo, che la Corte di giustizia non aveva ancora pronunciato tutte le sentenze pertinenti e che i calcoli non potevano quindi essere operati e, infine e soprattutto, che la Commissione contestava l'esistenza d'un danno diretto provocato all'impresa da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità.

Stando così le cose la società ricorrente ha proposto il presente ricorso, registrato il 3 luglio 1989, di guisa che nel caso di specie non sorge in alcun caso alcun problema di prescrizione.

Non mi soffermerò nemmeno sul problema della competenza del Tribunale, dato che, in forza dell'art. 14 della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988 che istituisce il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, è la stessa Corte che, con ordinanza 15

novembre 1989, la quale vincola il Tribunale su questo punto, ha rinviato la causa davanti al Tribunale stesso.

4. *Le conclusioni del ricorso*

a) La *ricorrente* conclude che il Tribunale voglia:

1) dichiarare che le seguenti decisioni della Commissione sono inficiate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità:

a) l'art. 5 della decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3485/85/CECA, nelle parti in cui esso non consente di fissare quote di consegna su una base che la Commissione considera equa per le imprese i cui rapporti fra la quota di produzione e la quota di consegna sono notevolmente inferiori alla media comunitaria;

b) le decisioni individuali 30 dicembre 1985 e 21 marzo 1986 inviate dalla Commissione alla ricorrente, nella parte in cui esse fissano le quote di consegna della ricorrente per le categorie di prodotti Ia, Ib, Ic e III per il primo e il secondo trimestre 1986;

c) le decisioni individuali dirette alla ricorrente con le quali sono state fissate le quote di consegna della stessa per

le categorie di prodotti Ia, Ib, Ic e III per il terzo trimestre 1986, nonché per tutti i successivi trimestri fino al secondo trimestre 1988 incluso;

- d) la decisione della Commissione 11 giugno 1985 recante diniego di adeguare le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III per il primo trimestre 1985 ai sensi dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84/CECA;
- e) le successive decisioni della Commissione recanti diniego di adeguare le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III per il secondo, terzo e quarto trimestre 1985 ai sensi dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84/CECA;
- 2) condannare la Commissione a pagare alla ricorrente la somma di 73 065 405 DM nonché gli interessi maturati fino alla scadenza del sistema delle quote (30 giugno 1988), oltre agli interessi al 6% dal 1° luglio 1988;
- 3) condannare la Commissione alle spese.

b) La Commissione chiede, dal canto suo, che il ricorso sia respinto e che la ricorrente sia condannata alle spese.

5. Occorre ora, tenuto conto di tali conclusioni, procedere ad un riepilogo delle illegittimità censurate dalla Corte con le citate tre sentenze 14 luglio 1988 e 14 giugno 1989, sia

per quanto riguarda le decisioni generali sia per quanto riguarda le decisioni individuali.

— Per quanto concerne l'anno 1985, la Corte ha considerato nella sentenza 14 luglio 1988, emanata nella causa 103/85, che la decisione individuale relativa al diniego di adeguare, a norma dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III, per quanto attiene al primo trimestre del 1985, era basata su un'erronea applicazione in diritto di tale art. 14 e doveva, quindi, essere annullata [questo annullamento corrisponde alle conclusioni enunciate al punto 1, lett. d), dalla ricorrente].

— Per contro, per il secondo, terzo e quarto trimestre del 1985, la ricorrente, tenuto conto del sopraesaminato carteggio con la Commissione, non ha proposto ricorso. La Commissione non ha negato che le sue tre decisioni individuali, vertenti sul diniego di adeguare le quote per tali tre trimestri, erano inficiate dalla stessa illegittimità che viziava la decisione annullata 11 giugno 1985, ma tali decisioni non sono state annullate [a tali decisioni si riferisce la ricorrente nelle sue conclusioni nel punto 1, lett. e)].

— Con sentenza 14 luglio 1988, nelle cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, la Corte ha annullato, in primo luogo, l'art. 5 della decisione n. 3485/85 nonché le decisioni individuali rivolte dalla Commissione alla ricorrente, nella parte in cui esse fissano quote di consegna di detta impresa per le categorie Ia, Ib, Ic e III per il primo e secondo trimestre del 1986. [Tali decisioni d'annullamento riguardano quindi, per quanto riguarda l'accertamento della re-

sponsabilità, le conclusioni enunciate nel punto 1, lett. a) e b), da parte della ricorrente].

— Il problema è un po' più complesso per quanto riguarda le conclusioni enunciate al punto 1, lett. c), dalla ricorrente, le quali mirano a che il Tribunale dichiari che varie decisioni individuali della Commissione sono inficiate da un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità. Si tratta, in primo luogo, delle decisioni individuali rivolte alla ricorrente che fissano le sue quote di consegna, sempre per le categorie Ia, Ib, Ic e III, per il terzo trimestre del 1986 e, in secondo luogo, delle stesse decisioni individuali concernenti i successivi trimestri, sino al secondo trimestre del 1988, vale a dire il quarto trimestre del 1986, i quattro trimestri del 1987 e i due primi trimestri del 1988.

Per questi otto trimestri l'impresa ricorrente non ha ottenuto alcuna decisione d'annullamento, sempre a causa della sua comprovata preoccupazione di realizzare un'economia procedurale. Non viene però negato dalla Commissione che per tutti questi trimestri le decisioni individuali che fissano per le categorie di prodotti esaminati le quote di consegna della ricorrente sono inficiate dalla stessa illegittimità che è stata accertata dalla Corte nella sentenza 14 luglio 1988.

Ciò si verifica in modo evidente per le decisioni individuali relative al terzo e quarto trimestre del 1986 che si basano direttamente sull'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, esso stesso annullato.

Ciò vale pure per i quattro trimestri del 1987, per i quali le quote di consegna della ricorrente sono state fissate sulla base della decisione n. 1483/87, in vigore a decorrere dal 1° gennaio 1987. Orbene, nella sentenza 14 giugno 1989 la Corte ha annullato tale decisione n. 1433/87 nella parte in cui essa non consentiva l'adeguamento del rapporto I: P necessario a garantire una ripartizione equa delle quote, come prescritta dall'art. 58, n. 2.

Ciò vale infine per le decisioni individuali che hanno fissato le quote di consegna della ricorrente per i primi due trimestri del 1988, in altri termini fino alla scadenza del sistema delle quote, poiché nella sentenza 14 giugno 1989, già citata, la Corte ha annullato gli artt. 5 e 17 dell'ultima decisione della Commissione che proroga il sistema delle quote, cioè la succitata decisione n. 194/88, in quanto, in primo luogo, l'art. 5 della decisione generale n. 194/88 si limitava a riprendere gli stessi termini dell'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, a sua volta annullato dalla sentenza 14 luglio 1988, e, in secondo luogo, in quanto l'art. 17 della decisione generale n. 194/88 si limitava anch'esso a riprendere le disposizioni della decisione n. 1433/87, pure annullata.

Essendo stato provato l'effetto erga omnes di tali decisioni d'annullamento, è impossibile per il giudice non prendere in considerazione la nuova situazione giuridica così creata con la sentenza della Corte 14 giugno 1989. Tanto più che, ancora una volta, la Commissione non ha nemmeno dedotto che le sue decisioni individuali, adottate nel 1987 e nel 1988, non erano inficiate dalla stessa illegittimità che viziava le decisioni del 1986, annullate dalla Corte.

Riassumendo, la ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare che sono inficiati da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità, in primo luogo, l'art. 5 della decisione generale n. 3485/85 che ha costituito oggetto di una decisione d'annullamento e, in secondo luogo, quattordici decisioni individuali che stabiliscono le quote di consegna della ricorrente, dal 1° gennaio 1985 al 30 giugno 1988; la ricorrente ha ottenuto nelle citate sentenze della Corte solo l'annullamento di tre di queste quattordici decisioni individuali.

Durante l'intero periodo di funzionamento del sistema delle quote, siffatte situazioni si sono risolte in modo abbastanza semplice con la concessione, da parte della Commissione, di quote supplementari alle imprese ricorrenti che avevano ottenuto vittoria di causa davanti alla Corte. Questa restituzione in forma specifica corrisponde, d'altra parte, alla nozione di « equo risarcimento », così come figura nell'art. 34, primo comma, del Trattato. Ma, nelle circostanze del caso di specie, essendo state adottate le sentenze della Corte 14 luglio 1988 e 14 giugno 1989 successivamente alla scadenza del regime delle quote, le parti non possono più pensare a siffatto risarcimento in forma specifica (anche se la Commissione ha sostenuto, in modo dubbio, che essa potrebbe ritornare ad un sistema volontario di quote, basato sull'art. 46 del Trattato).

È il motivo per cui è stato proposto il presente ricorso, *basato contemporaneamente, ed è essenziale, sull'art. 34 nonché sull'art. 40 del Trattato CEECA*, il quale non contiene alcuna conclusione ai fini dell'annullamento ma, in primo luogo, conclusioni intese a che il Tribunale dichiari che l'insieme delle succitate decisioni, generali od individuali della Commissione, sono viziate da un illecito tale da implicare la responsabilità della Comunità e, in secondo luogo, a che la Commis-

sione sia condannata a versare alla ricorrente una somma di oltre 73 milioni di DM. Questo contesto specifico spiega la difficoltà della causa, a motivo, in particolare, della mancanza di precedenti e delle varie eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione.

II — I problemi di ricevibilità sollevati dal presente ricorso, rispetto sia all'art. 34 sia all'art. 40 del Trattato CEECA

La ricorrente ha basato il suo ricorso, in via principale, sull'art. 34 e, in subordine, sull'art. 40 del Trattato CEECA. È bene citare questi due articoli.

L'art. 34 dispone al suo primo comma che:

« In caso di annullamento, la Corte rinvia la questione all'Alta Autorità. Questa deve prendere i provvedimenti che l'esecuzione della decisione d'annullamento importa. In caso di danno diretto e particolare subito da un'impresa o da un gruppo di imprese per effetto di una decisione o di una raccomandazione riconosciuta dalla Corte viziata da un errore tale da impegnare la responsabilità della Comunità, l'Alta Autorità ha l'obbligo di prendere, usando dei poteri che le sono riconosciuti dalle disposizioni del presente Trattato, i provvedimenti atti ad assicurare un equo risarcimento del danno direttamente causato dalla decisione o dalla raccomandazione annullate e di concedere, per quanto necessario, una giusta indennità ».

Il secondo comma così dispone:

« Se l'Alta Autorità si astiene dal prendere entro un termine ragionevole i provvedimenti che l'esecuzione di una decisione d'annullamento importa, è ammesso ricorso per risarcimento avanti alla Corte ».

L'art. 40 dispone da parte sua, al primo comma (il solo che ci interessa) che:

« Con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1, la Corte è competente a concedere, a richiesta della parte lesa, un risarcimento pecuniario a carico della Comunità, in caso di danno causato nell'esecuzione del presente Trattato da un errore di servizio della Comunità ».

Si devono esaminare nell'ordine le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione, tanto in forza dell'art. 34 quanto in forza dell'art. 40 del Trattato CECA.

A — Le eccezioni di irricevibilità relative all'applicabilità, nel caso di specie, dell'art. 34 del Trattato.

La Commissione ha sollevato, a tal fine, tre eccezioni di irricevibilità:

- mancanza di decisione d'annullamento per undici dei quattordici trimestri di cui trattasi;
- impossibilità di presentare conclusioni d'annullamento e nel contempo conclusioni per risarcimento;

— mancanza, nelle sentenze d'annullamento pronunciate dalla Corte il 14 luglio 1988, della declaratoria secondo la quale le decisioni annullate sono inficiate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità.

1. Mancanza di previa decisione d'annullamento

La Commissione chiede che sia dichiarata l'irricevibilità della domanda di risarcimento basata sul secondo comma dell'art. 34 del Trattato CECA, nella parte in cui essa riguarda le decisioni individuali che si riferiscono agli ultimi tre trimestri del 1985, al terzo e quarto trimestre del 1986, ai quattro trimestri del 1987 e ai due trimestri del 1988, dato che tali decisioni non hanno costituito oggetto di una previa decisione d'annullamento.

La ricorrente, pur riconoscendo che in generale l'esistenza di una decisione d'annullamento condiziona la ricevibilità di una domanda presentata in base all'art. 34, secondo comma, del Trattato CECA, assume che nel caso di specie detta condizione non deve essere soddisfatta. In primo luogo, tenuto conto del carteggio tra le parti e delle assicurazioni formali fornite dalla Commissione in risposta alle lettere della ricorrente mossa dall'intento di ottenere un'economia procedurale; in secondo luogo, in considerazione del fatto che la Commissione avrebbe violato il suo legittimo affidamento; infine, in quanto le decisioni individuali di fissazione delle quote, per il periodo luglio 1986 - giugno 1988 non sarebbero divenute definitive dopo la scadenza del termine di un mese, previsto dall'art. 33 del Trattato, per il solo fatto del successivo annullamento dell'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, sul quale esse si basavano. Per-

tanto, tali decisioni individuali sarebbero anch'esse viziate da nullità.

Signori, mi sembra che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione sia, relativamente a questo punto, fondata. Risulta, infatti, dalla lettera stessa del succitato art. 34 che un ricorso per danni è irricevibile in mancanza di una decisione d'annullamento previamente ottenuta in base all'art. 33, secondo comma, per quanto riguarda le imprese o le associazioni contemplate dall'art. 48. L'art. 34 comincia, infatti, coi termini « in caso di annullamento » e questa condizione viene ripetuta, qualora ne fosse necessario, alla fine del primo comma, nella parte di frase successiva: « (...) i provvedimenti atti ad assicurare un equo risarcimento del danno direttamente causato dalla decisione o dalla raccomandazione annullate (...) ». Orbene, è pacifico che per undici dei quattordici trimestri di cui trattasi l'impresa non ha ottenuto alcuna decisione d'annullamento delle decisioni individuali che fissano le sue quote. I tentativi effettuati dalla ricorrente per eludere tale eccezione di irricevibilità non sono affatto convincenti.

Quattro questioni vanno poste in proposito: in primo luogo, vi è stata stipulazione di un contratto di diritto pubblico, come sostiene la ricorrente? In secondo luogo, vi sono state assicurazioni formali della Commissione su un suo impegno in materia di risarcimento pecuniario? In terzo luogo, vi è stata violazione del principio del legittimo affidamento? Infine, le decisioni individuali non annullate sono colpite da nullità per il solo fatto dell'annullamento dell'art. 5 della decisione n. 3485/85?

a) *Mi sembra evidente che il carteggio di cui trattasi non costituisca affatto un contratto di*

diritto pubblico. Questa nozione di contratto di diritto pubblico, stipulato dalla Comunità o per suo conto, figura espressamente all'art. 42 del Trattato CECA e ha un senso ben preciso: in particolare, perché sussista un contratto è necessario che il concorso di volontà si esprima chiaramente e, soprattutto, risulti da un impegno assunto da persone autorizzate ad adottare una decisione per conto della Commissione. Orbene, anche se in ambedue i casi l'avvocato della ricorrente poteva certamente impegnare quest'ultima, le risposte della Commissione redatte dal prof. Wägenbaur, il 12 luglio 1985 e il 16 maggio 1986, non possono valere come un impegno in forza di un contratto di diritto pubblico che vincoli la Comunità, giacché né per la loro forma né per il loro contenuto erano atte a produrre tali effetti²⁰.

b) *In secondo luogo, vi sono state assicurazioni formali della Commissione circa un impegno di procedere ad un qualsivoglia risarcimento pecuniario?* Dall'attenta lettura del carteggio di cui trattasi scaturisce una risposta in senso negativo.

Per quanto riguarda il periodo che va dal secondo fino al quarto trimestre 1985, la lettera dell'avvocato della ricorrente inviata alla Commissione l'11 luglio 1985 si limita a proporre a questa istituzione il fatto che la ricorrente non presenti ricorso per il secondo, terzo e quarto trimestre del 1985, purché la Commissione, una volta pronunciata la sentenza della Corte nella causa 103/85, si pronunci nuovamente e in breve tempo conformemente alla motivazione ed al dispositivo di tale sentenza. Quanto alla risposta del prof. Wägenbaur, in data 12 luglio 1985, essa si limita a confermare che,

20 — V., in proposito, sentenza 22 marzo 1961, Société nouvelle des usines de Pontlieue, Acières du Temple (Snuapat)/Alta Autorità (cause riunite 42/59 e 49/59, Racc. pagg. 97-138).

« non appena la sentenza nella causa 103/85 sarà stata pronunciata, la Commissione ne trarrà senza indugio le conseguenze e adotterà una decisione al fine di modificare, ove occorra, le sue decisioni fino allora adottate. Ciò, d'altronde, è ovvio (...) ».

Per quanto riguarda il periodo che va dal terzo trimestre del 1986 sino al secondo trimestre del 1988, mi sembra che valgano considerazioni analoghe. Nella lettera inviata alla Commissione il 23 aprile 1986 l'avvocato della ricorrente ha proposto che, « non appena sarà stata pronunciata la sentenza della Corte di giustizia nella causa 44/86 la Commissione trarrà senza indugio le conseguenze che si impongono tenuto conto della motivazione di tale sentenza, al fine di modificare non soltanto la decisione individuale impugnata 30 dicembre 1985 concernente il primo trimestre 1986, (...) ma anche tutte le successive decisioni riguardanti le quote di consegna della mia cliente per il primo trimestre 1986 e i successivi trimestri durante il periodo d'applicazione della decisione n. 3485/85/CECA ». La stessa ricorrente chiedeva, quindi, la modifica di decisioni e non già qualsivoglia assicurazione sul principio o sulle modalità di un risarcimento pecuniario. La risposta della Commissione, in data 16 maggio 1986, è redatta in termini che corrispondono a tale richiesta, nel senso che la Commissione, espressamente o implicitamente, non ha assunto alcun impegno di procedere ad un risarcimento in danaro a seguito delle pronunciando sentenze della Corte.

E d'altronde, ammesso, ma non concesso, che sussista un contratto di diritto pubblico e che vi siano state assicurazioni formali della Commissione in materia di risarci-

mento in danaro, siffatte circostanze sarebbero tali da consentire alla ricorrente di eludere il termine tassativo di un mese, previsto dall'art. 33 per la proposizione dei ricorsi d'annullamento in base al Trattato CECA? Non penso proprio, tenuto conto della giurisprudenza estremamente restrittiva della Corte di giustizia in materia: le disposizioni che disciplinano i termini di procedura sono disposizioni tassative che non possono essere modificate né dalle parti né dal giudice. D'altronde, in materia CECA la Corte si è pronunciata molto chiaramente su questo punto nella sentenza 12 luglio 1984²¹, affermando che « la rigida applicazione delle norme comunitarie riguardanti i termini processuali risponde all'esigenza della certezza del diritto e alla necessità di evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia. Solo nel caso in cui l'interessato provi l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore, a norma dell'art. 39, terzo comma, dello Statuto (CECA) della Corte di giustizia, nessuna decadenza risultante dallo spirare dei termini può essergli opposta ». Nel caso di specie, è chiaro che la ricorrente non ha né provato né tanto meno asserito l'esistenza di un caso fortuito o di forza maggiore, dato che il carteggio al quale essa si richiama non soddisfa, d'altronde, alcuna delle condizioni richieste da queste due nozioni.

c) È altrettanto chiaro, mi sembra, che la Commissione non ha affatto misconosciuto il principio del legittimo affidamento. In primo luogo, in quanto essa non ha dato alcuna assicurazione formale alla ricorrente per quanto riguarda un eventuale risarcimento in danaro; in secondo luogo, in quanto risulta dal fascicolo di causa che, al momento della proposizione dei ricorsi, ciascuna delle

21 — Ferreira Valsabbia/Commissione (causa 209/83, Racc. pag. 3089).

parti supponeva che tali cause sarebbero state risolte dalla Corte prima della scadenza del sistema delle quote e che sarebbe stato quindi possibile procedere, in caso di annullamento, ad una compensazione mediante assegnazione di quote supplementari di consegna; infine, in quanto, in modo più generale, il principio del legittimo affidamento, proprio come il principio della certezza del diritto, « per quanto importante sia, non va applicato in modo assoluto, ma in concomitanza con il principio di legittimità. La decisione se l'uno o l'altro di detti principi debba prevalere nel caso singolo dipende dal confronto tra l'interesse pubblico e gli interessi privati in contrasto (...) »²². Orbene, nel caso di specie, l'esigenza del principio di legittimità è primordiale, giacché si tratta di far osservare le norme relative ai termini ed evitare, come si è appena detto, qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia.

d) *Resta infine da prendere in considerazione l'ultima obiezione formulata dalla ricorrente e che riguarda il complesso problema dell'effetto degli annullamenti contenziosi: l'annullamento a posteriori di una decisione generale che costituisce il supporto di decisioni individuali adottate precedentemente che hanno del tutto esaurito i loro effetti, giuridici e sostanziali (giacché si tratta di decisioni che fissano quote trimestrali), è tale da comportare, di per sé, l'annullamento o la nullità dell'insieme delle decisioni individuali adottate sulla base di detta decisione generale, anche se tale annullamento non è stato chiesto entro i termini?* In altre parole, per gli otto trimestri che comprendono il periodo dal luglio 1986 al giugno 1988 in forza, nell'ordine, della decisione generale n. 3485/85 di cui l'art. 5 è stato annullato, indi della decisione generale n. 1433/87, essa pure annullata, e della decisione generale n. 194/88, di cui pure lo

stesso art. 5 è stato annullato, tali cascate di annullamenti hanno avuto l'effetto, come sostiene la ricorrente, che le decisioni individuali adottate per la loro applicazione non sono tuttora divenute definitive anche dopo la scadenza del termine di un mese previsto dall'art. 33?

Relativamente a questo punto la dottrina sembra un po' divisa. Così i sigg. Vanderstanden e Barav ritengono che « gli atti adottati in forza di un provvedimento annullato, pur se non scompaiano automaticamente con la decisione annullata, perdono cionondimeno la loro forza giuridica »²³. Gli autori ritengono di essere in grado di trarre una conclusione del genere in base alla disamina della sentenza 26 maggio 1971, Fritz-August Bode/Commissione²⁴, in cui la Corte aveva affermato che, « (...) a norma degli artt. 34, primo comma, secondo inciso, del Trattato CECA, 176, primo comma del Trattato CEE, e 149, primo comma, del Trattato CEEA, l'istituzione che ha emanato l'atto annullato dalla Corte è tenuta a prendere i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza d'annullamento. Ne consegue che quando la Corte annulla un atto, l'autore di questo è tenuto a revocare o, quantomeno, a non applicare un atto successivo, puramente confermativo del primo ». Personalmente, aderisco più volentieri all'analisi effettuata dal sig. Michel Waelbroek, che ritiene che, « se l'atto annullato ha portata generale, le decisioni d'applicazione adottate in forza di tale atto non perdono automaticamente la loro forza giuridica. Se il termine per chiederne l'annullamento è scaduto, esse possono essere messe in discussione solo alle condizioni previste all'art. 177, lett. b), o all'art. 184 »²⁵. L'autore aggiunge, tuttavia, che,

22 — Sentenza della Corte 22 marzo 1961, Snupat (già citata nota 20), più in particolare pag. 153.

23 — *Contenzioso comunitario*, ed. Bruylant, Bruxelles, 1977, pag. 217.

24 — Cause riunite 45/70 e 49/70, Racc. pag. 465.

25 — *Il diritto della Comunità economica europea*, edizioni dell'università di Bruxelles, vol. 10, pag. 175.

« quando la decisione controversa ha prodotto effetti irreversibili nei confronti tanto del ricorrente quanto dei terzi, l'istituzione è tenuta ad effettuare un adeguato ripristino della situazione del ricorrente e ad apportare, in futuro, le adeguate modifiche alle norme dichiarate illegittime », basandosi sulla sentenza 6 marzo 1979 nella causa *Simmenthal*²⁶.

Da parte mia, baso la mia disamina sulla sentenza della Corte 26 aprile 1988, *Asteris e a. e Repubblica ellenica/Commissione*²⁷. La Corte vi ha affermato che:

« per conformarsi alla sentenza (che pronuncia l'annullamento di un regolamento) e dare ad essa piena esecuzione, l'istituzione è tenuta a rispettare non solo il dispositivo della sentenza ma anche la motivazione da cui quest'ultimo discende e che ne costituisce il sostegno necessario, nel senso che è indispensabile per determinare il senso esatto di quanto è stato dichiarato nel dispositivo. È infatti questa motivazione che, in primo luogo, identifica la disposizione esatta considerata come illegittima e, in secondo luogo, evidenzia le ragioni esatte dell'illegittimità accertata nel dispositivo e che l'istituzione interessata deve prendere in considerazione nel sostituire l'atto annullato. Ma se l'accertamento dell'illegittimità nella motivazione della sentenza d'annullamento obbliga, innanzitutto, l'istituzione da cui emana l'atto ad eliminare tale illegittimità nell'atto destinato a sostituirsi all'atto annullato, esso, in quanto riguarda una disposizione di un determinato contenuto in

una data materia, può anche comportare altre conseguenze per tale istituzione.

Trattandosi, come nella fattispecie, dell'annullamento di un regolamento il cui effetto è limitato ad un periodo di tempo ben definito (cioè la stagione 1983/1984), l'istituzione da cui emana l'atto ha innanzitutto l'obbligo di escludere dalle nuove normative che devono essere emanate dopo la sentenza d'annullamento, per disciplinare stagioni successive a tale sentenza, qualsiasi disposizione che abbia lo stesso contenuto di quella ritenuta illegittima.

Occorre tuttavia riconoscere che, in forza dell'efficacia retroattiva che accompagna le sentenze d'annullamento, la dichiarazione di illegittimità risale alla data di entrata in vigore della normativa annullata. Bisogna quindi dedurre che nella fattispecie l'istituzione interessata ha anche l'obbligo di eliminare dalle norme già emanate all'atto della sentenza d'annullamento, e che disciplinano stagioni successive alla stagione 1983/1984, le disposizioni che hanno lo stesso contenuto di quelle dichiarate illegittime.

Di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità della fissazione dei coefficienti da applicare all'importo dell'aiuto (...) si impone non solo per la stagione 1983/1984 che ha costituito l'oggetto del regolamento annullato, ma per tutte le stagioni successive. Per contro, questo accertamento non può valere per le stagioni disciplinate da regolamenti precedenti la stagione 1983/1984.

Rifiutando di sostituire, con effetto dalla data di adozione del regolamento annullato, la disposizione dello stesso contenuto di quella dichiarata illegittima nella sentenza d'annullamento che figura nelle normative che producono i loro effetti dopo tale data,

26 — Causa 92/78, Racc. pag. 777. V. pure, su tutti questi punti, Paulis, E.: « Les effets des arrêts d'annulation de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, 1987, pag. 243; Bergeres, M.-C.: « La théorie de l'inexistence en droit communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 4, octobre-décembre 1989, pag. 647.

27 — Cause riunite 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Racc. pag. 2201.

la Commissione è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 176 e che il procedimento dell'art. 175 consente di far valere (...)».

avanti, gli effetti dell'ammissione di questa eccezione di irricevibilità della Commissione mi sembrano più limitati (v., in prosieguo, II, B, 2).

Questa sentenza è oltremodo interessante, giacché essa mostra bene che, in caso di annullamento di una norma di portata generale, l'istituzione da cui emana l'atto è tenuta a trarre tutte le conseguenze dall'illegittimità così accertata e, in particolare, ad abrogare l'insieme delle decisioni d'attuazione adottate sulla base dell'atto normativo annullato. Ciò prova bene, a contrario, che le decisioni d'attuazione il cui annullamento non è stato richiesto non sono scomparse ipso facto a causa dell'annullamento dell'atto normativo, giacché occorre proprio un'abrogazione e non già una « nullità » o un'« inesistenza » di tali decisioni. Orbene, nel nostro caso di specie, siffatta abrogazione non avrebbe alcun senso, giacché le decisioni individuali di fissazione di quote di produzione o di consegna vengono adottate per un trimestre ed esauriscono i loro effetti giuridici e sostanziali alla sua scadenza. È solo sul piano della responsabilità e di qualsiasi forma di adeguato risarcimento che l'istituzione è in grado di trarre le conseguenze dall'annullamento della decisione generale.

2. *La seconda eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione è, viceversa, del tutto infondata.*

La Commissione sostiene che domande d'annullamento e domande di risarcimento danni non possono costituire oggetto di uno stesso giudizio nell'ambito del Trattato CECA, diversamente dai procedimenti previsti agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE. In realtà, questa eccezione si basa su una cattiva disamina delle domande del ricorso che non sono in nessun caso domande d'annullamento, ma unicamente istanze dirette, in primo luogo, alla declaratoria che più decisioni della Commissione sono viziate da un illecito tale da implicare la responsabilità della Comunità e, in secondo luogo, la condanna pecuniaria della Commissione.

3. *Infine, l'ultima eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in forza dell'art. 34 solleva maggiori problemi.*

Comunque sia, non mi sembra che l'art. 34, secondo comma, si applichi nel caso di specie per motivi anzitutto d'ordine processuale, dato che per gli otto trimestri di cui trattasi le decisioni individuali non sono state annullate. Infatti, anche se la decisione generale che costituisce il loro necessario supporto è stata annullata, le decisioni individuali sono divenute definitive e non sono colpite da alcuna nullità equiparabile ad un annullamento. Per di più, la loro abrogazione non avrebbe alcun senso, dato che esse hanno esaurito i loro effetti giuridici e sostanziali. Tuttavia, come vedremo più

Si tratta del fatto che nelle sentenze d'annullamento pronunciate il 14 luglio 1988 la Corte ha soltanto proceduto all'annullamento di varie decisioni della Commissione, generali o individuali, senza tuttavia rilevare che tali decisioni erano viziate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità.

La Commissione sostiene che dal testo stesso dell'art. 34, primo comma, risulta che

detto accertamento dell'esistenza di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità deve precedere il deposito della domanda per ottenere il risarcimento presentata in base all'art. 34, secondo comma, giacché è necessario che la Comunità possa disporre dopo siffatto accertamento di un termine adeguato per reagire alla minaccia di condanne pecuniarie.

La ricorrente si limita su questo punto a sostenere che l'art. 34 del Trattato CEECA, essendo inteso a dare alla Commissione la possibilità di sopprimere gli effetti delle sue decisioni illegittime e di procedere ad un risarcimento, avrebbe solo una funzione attributiva di competenze, la quale nel caso di specie cionondimeno non sussiste, giacché il lasso di tempo necessario ad una reazione della Commissione sarebbe trascorso da molto tempo e un nuovo termine per l'adozione di provvedimenti diretti al risarcimento del danno subito non sarebbe necessario.

In realtà, il problema ha costituito oggetto di varie controversie in dottrina e tale questione non è mai stata risolta dalla giurisprudenza della Corte.

Mi sembra, signori, che questa eccezione di irricevibilità della Commissione, nella parte in cui concerne l'art. 34, sia fondata. La seconda frase di tale articolo è, infatti, così formulata: « In caso di danno diretto e particolare subito da un'impresa o da un gruppo di imprese per effetto di una decisione o di una raccomandazione riconosciuta dalla Corte viziata da un errore tale da impegnare la responsabilità della Comunità, l'Alta Autorità ha l'obbligo di prendere (...) ». Il problema si pone quindi in tutti i casi in cui, per qualsivoglia motivo, la sentenza d'annullamento

non accerti espressamente l'esistenza di un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e, ritengo pure, di un danno diretto e particolare, giacché tali qualifiche giuridiche rientrano certamente nella valutazione del giudice non già della Commissione.

Tale questione è stata molto controversa in dottrina²⁸.

Le mie conclusioni in materia si ispirano alla lettera delle norme e nel contempo al fatto che, come ha affermato la Corte nella sentenza 16 dicembre 1960²⁹, anche ammettendo che esista un dubbio, una norma che istituisce garanzie giurisdizionali a vantaggio dei singoli non può essere interpretata in modo restrittivo, a danno di questi ultimi.

In primo luogo, ritengo errato sostenere che il ricorrente, se propone un ricorso d'annullamento, deve automaticamente pensare, in questa fase, a eventuali e futuri risarcimenti del danno che potrebbe subire e chiedere comunque alla Corte di statuire fin d'ora sul principio stesso della responsabilità della Comunità onde preservare i suoi diritti. Si tratta in tal caso d'una tesi basata su una confusione tra il ricorso d'annullamento e il ricorso per responsabilità che non tiene affatto conto del principio dell'autonomia del ricorso per responsabilità [sul quale tornerò: v., in prosieguo, II, B, 2, a) 1].

28 — V., in particolare, su questo punto, Balentine: *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, L'Aia, 1955, pag. 88; relazione di Cesare Grassetti in *Gli atti ufficiali del Congresso internazionale di studi sulla CEECA*, Milano, 31 maggio-9 giugno 1957, Milano, 1958, pag. 55; Blanchet, J.: « La concurrence du recours en annulation avec l'action en réparation des dommages », *Dieci anni della giurisprudenza della Corte di giustizia delle CEE*, Colonia, 1965, pag. 343 e seguenti.

29 — Humblet/Stato belga (causa 6/60, Racc. pag. 1093).

In secondo luogo, mi sembra altrettanto inesatto sostenere che *spetterà alla Corte accertare d'ufficio* l'esistenza d'un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità nonché l'esistenza di un danno diretto e particolare, anche se ad essa non sono state presentate conclusioni in tal senso. Come rileva molto bene Cesare Grassetti, « sul piano giuridico, essa si pronuncerebbe quindi ultra petita; sul piano politico, essa inviterebbe proprio gli interessati a proporre un ricorso per risarcimento danni ».

In terzo luogo, è certo, mi sembra, che l'impresa che propone un ricorso d'annullamento possa pure presentare, a sostegno di tale ricorso, conclusioni dirette a che siano dichiarate l'esistenza di un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità nonché l'esistenza di un danno diretto e particolare, al fine di consentire la messa in atto, entro il termine più breve possibile, del procedimento di cui all'art. 34. Tuttavia, come si è appena visto, anche se la domanda con cui l'impresa ricorrente presenta siffatte conclusioni in subordine è ricevibile, essa non è certamente tenuta a presentarla nella fase del ricorso d'annullamento.

In quarto luogo, mi sembra chiaro che le conclusioni dirette all'accertamento della responsabilità della Comunità e dell'esistenza del danno diretto e particolare non possono certamente essere presentate contemporaneamente con le conclusioni per danni formulate in forza dell'art. 34, secondo comma. Infatti, una delle finalità del procedimento di cui all'art. 34, primo comma, consiste appunto nell'istituire un procedimento di composizione amichevole, « precontenzioso » rispetto al ricorso per danni di cui all'art. 34, secondo comma. Esso con-

sente alle parti di avviare tutte le discussioni utili sulla natura e la consistenza del danno e alla Commissione di adottare i provvedimenti atti a garantire un equo risarcimento del danno, procedendo ad un risarcimento in forma specifica, quando è possibile, oppure concedendo, se necessario, un giusto indennizzo. Per fare ciò la Commissione dispone di un termine ragionevole contemplato dal secondo comma dell'art. 34. Solo nel caso in cui essa si sia astenuta, entro tale termine, dall'adottare i provvedimenti necessari all'esecuzione di una decisione d'annullamento, è ammesso un ricorso per risarcimento danni davanti all'organo giurisdizionale comunitario. Pertanto, se si consentisse la contemporanea presentazione di conclusioni ai fini dell'accertamento della responsabilità e di conclusioni per il risarcimento dei danni si impedirebbe lo svolgimento di detto procedimento che, come si deve rilevare, non ha equivalenti nell'ambito del Trattato CEE.

In quinto luogo, ritengo che si debba ammettere, a favore dell'impresa che ha ottenuto l'annullamento di una decisione o di una raccomandazione in base all'art. 33, secondo comma, del Trattato, *la possibilità di proporre un ricorso autonomo, dinanzi al competente giudice comunitario, inteso esclusivamente all'accertamento dell'esistenza di un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e, mi sembra pure, dell'esistenza di un danno diretto e particolare.* È solo a partire dalla pronuncia di tale sentenza che comincia a decorrere il « termine ragionevole » previsto dal secondo comma dell'art. 34. La tesi della Commissione, che sembra negare l'esistenza di un mezzo di impugnazione autonomo in materia di accertamento di responsabilità, mi sembra tanto più priva di fondamento in quanto l'azione di accertamento di responsabilità è stata ammessa senza difficoltà dalla Corte nell'ambito del Trattato CEE.

La Corte ha ammesso infatti la ricevibilità di un ricorso inteso a far dichiarare l'obbligo della Comunità di risarcire un danno, senza che sia necessario, in questa fase del procedimento, chiedere al giudice il risarcimento stesso del danno e trarne le conseguenze concrete, conseguenze che possono poi essere ottenute mediante una domanda di risarcimento³⁰. La Corte ha pure affermato che un ricorso è ricevibile, anche qualora esso verta solo sul problema del fondamento giuridico della responsabilità, e che tutto quanto rientri nel nesso di causalità, nella natura e nell'entità del danno può essere riservato ad un'altra azione³¹.

4. Conclusioni provvisorie sulla ricevibilità con riguardo all'art. 34

Giunto a questa fase delle mie considerazioni, e tenuto conto della soluzione che vi propongo di fornire sulle tre eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione, in forza del solo art. 34 del Trattato CECA, ne tratto le seguenti conclusioni:

— vi propongo di ammettere che, anche se l'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, che è stato annullato con la sentenza 14 luglio 1988, costituisce la prima origine del danno provocato alla ricorrente, *il danno effettivo e diretto subito da quest'ultima è stato provocato da ciascuna delle decisioni individuali, che fissano per ciascuno dei trimestri considerati le sue quote di consegna*. Infatti, tali decisioni individuali si inseriscono necessariamente tra la decisione generale annullata e il danno subito. Per le decisioni

che non sono state annullate, e anche se la loro illegittimità è evidente e d'altronde non contestata dalla Commissione, l'osservanza della lettera dell'art. 34 mi sembra imporre questa interpretazione restrittiva e vietare la trasposizione nel sistema così previsto di una teoria « inversa » dell'eccezione di illegittimità;

— quindi, per quanto si tratta delle conclusioni dirette a che il Tribunale dichiari che le decisioni della Commissione sono viziate da un illecito tale da fare sorgere la responsabilità della Comunità, esse sono ricevibili per quanto riguarda l'insieme delle decisioni individuali che hanno costituito oggetto di una sentenza d'annullamento della Corte, cioè quelle contemplate nelle succitate conclusioni della ricorrente al punto 1, lett. b) e d);

— viceversa, le conclusioni contemplate al punto 1, lett. c) ed e), che mirano all'accertamento della responsabilità della Comunità per le undici decisioni individuali rivolte alla ricorrente e che non hanno costituito oggetto di un ricorso contenzioso, possono essere dichiarate solo irricevibili tenuto conto dell'art. 34;

— inoltre, sempre rispetto al solo art. 34, è irricevibile l'insieme delle conclusioni contemplate al punto 2, vale a dire quelle che mirano alla condanna della Commissione a versare alla ricorrente la somma di oltre 70 milioni di DM. Tale irricevibilità è assoluta per gli undici trimestri che non hanno costituito oggetto di una decisione d'annullamento, giacché il procedimento previsto dall'art. 34, primo comma, che condiziona la possi-

30 — V., in proposito, sentenza 2 giugno 1976, Kampffmeyer/Commissione (cause riunite 56/74, 57/74, 58/74, 59/74 e 60/74, Racc. pag. 711).

31 — V., in proposito, sentenza 28 marzo 1979, Granaria/Consiglio e Commissione (causa 90/78, Racc. pag. 1081).

bilità del ricorso contemplato dall'art. 34, secondo comma, non ha potuto essere messo in atto. Essa è solo « relativa » per le tre decisioni individuali che hanno costituito oggetto di una sentenza d'annullamento, poiché il termine ragionevole di cui all'art. 34, secondo comma, non è ancora cominciato a decorrere. In quest'ultimo caso, le conclusioni per risarcimento basate sull'art. 34 sono irricevibili unicamente in quanto premature.

B — *Si deve ora esaminare l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione ex art. 40 del Trattato CECA.*

La ricorrente ha, infatti, basato il suo ricorso in subordine sull'art. 40, primo comma, del Trattato CECA, sostenendo che le decisioni illegittime annullate dalla Corte e quelle che sono viziate dalla stessa illegittimità, ma che non sono state annullate, si basano su un illecito della Commissione che avrebbe perfettamente potuto ed anche dovuto agire in modo legale, il che sarebbe confermato dalla propria comunicazione al Consiglio in data 25 settembre 1985, già citata.

La Commissione, al contrario, ha sostenuto che l'art. 40 del Trattato CECA è inapplicabile nei confronti della ricorrente, dato che essa deve essere considerata un'impresa ai sensi dell'art. 80 del Trattato CECA, e in quanto, di conseguenza, la sua domanda d'annullamento era perfettamente ricevibile, in base all'art. 33 del Trattato, avverso le decisioni individuali che essa ritiene essere state all'origine dell'asserito danno. Secondo la Commissione, l'art. 40 è sussidiario, per la sua stessa forma, rispetto all'art. 34 che

costituirebbe una « *lex specialis* » alla quale non può derogarsi a causa, in particolare, della struttura di tale articolo e del fatto che l'art. 40 inizia con l'espressione « con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 (...) ».

Così, aggiunge la Commissione, il principio di sussidiarietà si applicherebbe non soltanto qualora sia stata accolta una domanda basata sull'art. 34, ma anche nei casi in cui l'impresa non soddisfi i requisiti particolarmente restrittivi imposti da tale articolo. Qualsiasi concezione diversa della portata dell'art. 34, che prescrive, prima del ricorso per danni, un ricorso d'annullamento proposto con successo entro il termine di un mese, porterebbe a conseguenze inammissibili, in particolare se, in mancanza dei presupposti richiesti per l'applicazione dell'art. 34, venisse consentito di proporre direttamente un ricorso per danni in base all'art. 40. Quindi, l'art. 34 disciplinerebbe in modo esauriente e limitativo la responsabilità per illecito nei confronti delle imprese siderurgiche, dato che la causa dell'asserito danno si baserebbe su una decisione della Commissione. La Commissione equipara quindi le nozioni d'annullamento e di annullabilità.

La questione che vi è stata posta è, quindi, la seguente: il ricorso per danni previsto dall'art. 40, primo comma, del Trattato CEE, per illecito della Comunità, è ammesso ad un'impresa che non si è avvalsa del sistema degli artt. 33 e 34? Esso contempla solo i comportamenti dannosi della Commissione e non i danni provocati da decisioni, generali od individuali, illegittime ma che non hanno costituito oggetto di un annullamento? In altre parole, l'azione per il risarcimento di un danno, connesso ad una illegittimità, deve obbligatoriamente basarsi sull'art. 34? Tale art. 34 esclude

l'uso del ricorso basato sull'art. 40 se la domanda di risarcimento si basa sull'esistenza di un illecito risultante dall'illegittimità di una decisione che non ha costituito oggetto di annullamento?

Si tratta in tal caso di una delle questioni giuridiche più delicate da risolvere in tale ricorso e che la maggior parte degli autori considera come la conseguenza di uno dei capitoli più « oscuri » del Trattato CECA.

Propongo di esaminare nell'ordine i dati del problema, i miei elementi di riflessione che mi inducono ad ammettere che la responsabilità della Comunità può sorgere in base all'art. 40 del Trattato CECA a causa di una decisione illegittima che non ha costituito oggetto di una previa sentenza d'annullamento e, infine, le conclusioni pratiche che ne trarrò quanto alla ricevibilità del ricorso.

1. I dati del problema

Essi sono caratterizzati, mi sembra, al tempo stesso dall'esistenza di norme relativamente ambigue, da una giurisprudenza incerta e mal consolidata, da una dottrina divisa e, infine, da lavori preparatori non determinanti.

a) Norme relativamente ambigue

L'idea di istituire un regime di responsabilità delle Comunità nell'ambito del Trattato CECA non era scontata poiché tale disciplina non esisteva in pratica per le organizzazioni internazionali. Essa era giustificata, tuttavia, se si osservava che molti poteri, sino al quel momento esercitati dalle amministrazioni degli Stati membri, si trovavano

trasferiti all'amministrazione comunitaria e che non era quindi accettabile che tale trasferimento si traducesse in un indebolimento della tutela giuridica di cui fruibano sino a quel momento gli operatori economici interessati.

Dai lavori preparatori del Trattato CECA³² risulta che inizialmente non era stato previsto alcun ricorso per responsabilità. Così, in una nota redatta a proposito del primo progetto del Trattato, si può leggere, sotto la rubrica « Articoli 26-28 », lontani antecedenti dell'art. 34:

« Le disposizioni concernenti la competenza della Corte si ispirano alla conciliazione che risulta indispensabile tra l'intento di mantenere l'azione degli organi della Comunità entro i limiti del diritto e la necessità, non meno imperiosa, di non ostacolare l'azione dell'Alta Autorità, in una materia in cui le considerazioni economiche, politiche e sociali impongono una costante valutazione di circostanze di fatto o d'opportunità che esulano normalmente dalla competenza del giudice. Quest'ultima considerazione ha indotto:

- 1) a rinunciare a prevedere il motivo di violazione del Trattato come mezzo d'annullamento, dato che il sindacato sulla legittimità implica necessariamente, nella maggior parte dei casi, in considerazione dello stesso oggetto del Trattato, la valutazione di circostanze di fatto;

³² — Che ho potuto consultare grazie alla cortesia del ministero degli Affari esteri del Granducato del Lussemburgo.

- 2) a limitare il ricorso delle imprese alle decisioni individuali che le riguardano;
- 3) *ad escludere, in linea di principio, qualsiasi risarcimento dei danni ed interessi in caso d'annullamento.*

Prevedendo come motivo d'annullamento, oltre l'incompetenza e l'inosservanza delle forme sostanziali, l'abuso del diritto e lo sviamento di potere, si danno comunque alla Corte gli strumenti necessari per garantire agli interessati, in misura adeguata, l'osservanza dei loro diritti essenziali ».

Inoltre, sotto la rubrica, « Articolo 29 », antecedente ancora più lontano dell'attuale art. 40, si può leggere:

« Tale articolo mira a disciplinare il contenzioso civile della Comunità al di fuori dell'applicazione del Trattato. A questo proposito, si propone:

- 1) di affidare alla Corte di giustizia, solo organo giurisdizionale della Comunità, il compito di giudicare sulle azioni di responsabilità da fatto illecito o da quasi delitto che in uno Stato di regola rientrebbero nella competenza di un giudice amministrativo in quanto aventi ad oggetto la responsabilità dei pubblici poteri;
- 2) di lasciare che il diritto comune si applichi per altre controversie (...) ».

Inoltre, in un memorandum 28 settembre 1950, sotto la rubrica « Corte di giustizia », si può leggere:

« La sua funzione essenziale è di garantire a tutti il buon funzionamento di tali istituzioni. Due condizioni devono a tal uopo essere soddisfatte: si deve ammettere che nell'applicazione del diritto i poteri della Corte siano definiti in maniera abbastanza ampia per consentirle, con la sua giurisprudenza, di contribuire allo sviluppo e al progresso dell'insieme dell'organizzazione; si deve evitare, d'altra parte, che le sue sentenze non siano lo strumento di un vero e proprio trasferimento di poteri dell'Alta Autorità verso la Corte di giustizia. Si eviterà tale pericolo organizzando una rigorosa separazione dei poteri che impedirà alla Corte di sostituirsi a qualcuno degli organi stabiliti dal Trattato. Essa potrà annullare le decisioni o raccomandazioni, o procedere a sentenze declaratorie e *ad attribuire, in caso di violazione del Trattato, risarcimento danni, ma sempre dovrà rinviare agli organi creati dal Trattato, per quanto riguarda le decisioni da elaborare* »³³.

Man mano che si svolgevano detti lavori preparatori, la necessità di istituire un regime di responsabilità nell'ambito del Trattato CEEA è apparsa, in modo evidente, come l'espressione di un principio generale di diritto, comune all'insieme degli ordinamenti giuridici elaborati. Viceversa, in materia di contenzioso relativo ai ricorsi di annullamento, si è stati concordi circa la necessità di prevedere un sistema nel quale la giurisdizione comunitaria fosse accessibile con estrema parsimonia alle imprese e alle associazioni d'imprese, donde le condizioni molto restrittive sancite dall'art. 33.

Pertanto, per quanto riguarda il regime della responsabilità, coesistono due sistemi,

33 — Il corsivo è mio.

quello dell'art. 34 e quello dell'art. 40. L'insieme dei commentatori, e ciò vale pure per tutti gli avvocati generali che hanno presentato le loro conclusioni in materia, sono concordi nell'ammettere che l'art. 40, primo comma, costituisce il diritto comune della responsabilità extracontrattuale della Comunità nell'ambito del Trattato CECA. Tale articolo consente ad ogni parte lesa di chiedere un risarcimento pecuniario in caso di danno provocato nell'esecuzione del Trattato da un illecito della Comunità. Tuttavia tale articolo è preceduto da una parte di frase di cui si può quanto meno dire che non è chiara: « con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso I (...) ». Molti commentatori hanno quindi considerato tale art. 34 una vera e propria « *lex specialis* » in materia di responsabilità, limitata al caso in cui la responsabilità della Comunità risulti dall'illegittimità di una decisione che ha costituito oggetto di un previo annullamento, nella misura in cui detta illegittimità sia dovuta ad un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e essa abbia provocato un danno diretto e particolare.

In realtà, le cose non sono così semplici. In primo luogo, nell'art. 40 si fa una riserva solo quanto all'art. 34, primo comma, di guisa che il ricorso per risarcimento ammesso dall'art. 34, secondo comma, non è coperto da detta riserva e può quindi essere perfettamente equiparato al ricorso di cui all'art. 40. In secondo luogo, nessuna disposizione espressa è stata prevista per quanto riguarda l'eventuale assunzione della responsabilità della Comunità a causa di una decisione illegittima che non ha costituito oggetto di un annullamento, ma inficiata, cionondimeno, da un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e che ha provocato un danno diretto e particolare.

b) *La giurisprudenza della Corte di giustizia resta mal consolidata ed incerta*

Alla Corte è stato sottoposto il problema della delimitazione tra l'art. 34 e l'art. 40 in occasione di due sentenze pronunciate il 13 e il 14 luglio 1961 che pervengono, nonostante questa quasi simultaneità nel tempo, a soluzioni ampiamente contraddittorie e inconciliabili: la sentenza Meroni e la sentenza Vloeberghs³⁴.

b) 1. *La causa Meroni merita alcune riflessioni.* Nel caso di specie le decisioni regolamentate all'origine dell'asserito danno erano state non già annullate ma dichiarate illegittime incidentalmente nella prima sentenza Meroni³⁵.

Nelle sue conclusioni l'avvocato generale Lagrange aveva esaminato anzitutto la questione se fossero soddisfatte le condizioni previste dall'art. 34. Orbene, in via di principio egli aveva risolto tale questione in senso affermativo: « È vero che le decisioni-regolamento dell'Alta Autorità non sono state annullate: esse sono state semplicemente dichiarate illegittime incidentalmente; tuttavia l'Alta Autorità, com'era suo diritto e certamente suo dovere, le ha revocate nella misura delle disposizioni dichiarate viziate dalla Corte e mi sembra cosa certa che l'art. 34 sia applicabile pure in questo caso ».

Si trattava in quel caso di un'interpretazione particolarmente estensiva dell'art. 34 che, se

34 — Sentenza 13 luglio 1961, Meroni e C^{ie} e a./Alta Autorità (già citata nella nota 10), con le conclusioni dell'avvocato generale Lagrange; sentenza 14 luglio 1961, Société commerciale Antoine Vloeberghs/Alta Autorità (cause riunite 9/60 e 12/60, Racc. pag. 379), con le conclusioni dell'avvocato generale Roemer.

35 — Sentenza 13 giugno 1958, Meroni/Alta Autorità CECA (causa 10/56, Racc. pag. 49 e seguenti).

si applicasse al presente ricorso, consentirebbe eventualmente di far rientrare la maggior parte delle domande presentate dalla società Peine-Salzgitter nell'ambito dell'art. 34. Infatti, in forza della giurisprudenza Asteris, già citata, l'annullamento dell'art. 5 della decisione generale n. 3485/85 comportava l'obbligo per la Commissione di trarre tutte le conseguenze dalla sentenza d'annullamento: cioè, in primo luogo, di considerare che tutte le decisioni individuali adottate durante gli otto trimestri di cui trattasi erano automaticamente viziate dalla stessa illegittimità che era stata accertata per la decisione generale e per le due decisioni individuali annullate; in secondo luogo, giacché il sistema delle quote era scaduto ed un risarcimento in forma specifica era ormai escluso, di adottare qualsiasi provvedimento idoneo a garantire un equo risarcimento del danno, risultante direttamente dall'insieme di tali decisioni e di concedere, se necessario, un *giusto indennizzo*.

Nella causa Meroni l'avvocato generale, avendo ritenuto che la condizione relativa alla specificità del pregiudizio non fosse soddisfatta, è passato all'esame dell'eventuale sussistenza della responsabilità della Comunità sulla base dell'art. 40, articolo che, a suo avviso, non prescriveva una particolare condizione relativa alla specificità del danno. Cito, ancora una volta, su questo punto le sue conclusioni: « Da parte mia, dopo matura riflessione, ritengo che, applicando l'art. 40, non vi sia alcun motivo di esigere dei particolari requisiti in fatto di specificità del danno. In primo luogo, contrariamente all'art. 34, l'art. 40 tace a questo proposito ed il suo tenore è assolutamente generico (...) il contrasto fra questa formula e quella dell'art. 34 è della massima evidenza. Ora, l'art. 40 costituisce la norma generale in materia di responsabilità extracontrattuale; l'art. 34 è una norma speciale riguardante il caso particolare di danno cau-

sato da una decisione annullata, qualora l'esecuzione della sentenza d'annullamento non sia sufficiente, ad onta della retroattività che tale esecuzione necessariamente implica, ad assicurare un'adeguata riparazione ».

Infine, è solo in quanto egli giungeva alla conclusione che nessun illecito era stato provato nell'esecuzione del servizio che l'avvocato generale proponeva il rigetto del ricorso.

La Corte ha seguito un ragionamento del tutto diverso. In primo luogo, essa ha considerato che le ricorrenti avevano necessariamente basato i loro ricorsi sull'art. 40, giacché esse avevano dedotto un illecito commesso dall'Alta Autorità e i loro ricorsi miravano ad ottenere il risarcimento pecuniario dell'integralità del danno che esse assumevano di aver subito a causa dell'asserito illecito. Pertanto, secondo la Corte, tali controversie dovevano essere giudicate in base a questo solo articolo; inoltre la Corte ha aggiunto: « È quindi opportuno escludere senz'altro il problema della legittimità o dell'illegittimità delle decisioni con le quali è stato creato e modificato il sistema di perequazione, e limitarsi ad accertare se la gestione del meccanismo finanziario riveli una "faute de service" imputabile alla convenuta ».

Indi la Corte ha rilevato che unicamente un danno specifico, o per lo meno particolare, non provato nel caso di specie, poteva dar diritto al risarcimento in base all'art. 40. Infine, per fornire una pronuncia completa, essa ha dovuto statuire sull'esistenza di un illecito di servizio per giungere alla conclusione che, nelle circostanze del caso di spe-

cie, le ricorrenti non avevano certamente dimostrato l'«esistenza di errori inescusabili».

Per tale sentenza la Corte ha quindi manifestato la sua volontà di evitare a qualsiasi costo che un esame vertente sulla legittimità di un atto non annullato possa svolgersi nell'ambito di un procedimento promosso sulla base dell'art. 40 del Trattato CECA.

b) 2. *Questa volontà non è però continuata molto a lungo. Infatti, già l'indomani della sentenza Meroni, veniva pronunciata la sentenza Vloeberghs, che perviene a soluzioni difficilmente conciliabili con quelle della sentenza Meroni.* Nella causa Vloeberghs l'Alta Autorità sosteneva che la ricorrente la quale, in quanto priva della qualità di impresa ai sensi dell'art. 80 del Trattato, non poteva proporre ricorso per carenza in base all'art. 35 non disponeva nemmeno del diritto di dedurre l'illegittimità di siffatta carenza nell'ambito di un'azione di responsabilità basata sull'art. 40. Infatti, la Commissione riteneva che una controversia del genere, che implicava un nesso tra il sindacato sulla legittimità e la valutazione della eventuale responsabilità, potesse svolgersi solo in base all'art. 34 del Trattato. Essa già sosteneva che qualsiasi soluzione contraria sarebbe stata tale da consentire un sindacato di legittimità dopo la scadenza dei termini, provocato inoltre da persone non aventi la qualità a tal uopo richiesta.

Siamo molto vicini alle argomentazioni presentate nel caso di specie dalla Commissione. Infatti, non si deve dimenticare che nell'ambito del Trattato CECA il ricorso per carenza, previsto dall'art. 35, assomiglia ancora di più che nell'ambito del Trattato CEE al ricorso d'annullamento, giacché è

proposto avverso la decisione implicita di rifiuto che si reputa risultare dal silenzio mantenuto dalla Commissione per due mesi. Il problema consisteva quindi nel risolvere con molta precisione il caso di cui ci occupiamo oggi, vale a dire la questione se nell'ambito di un contenzioso di legittimità, mentre non era stata adottata alcuna sentenza d'annullamento, un'azione di responsabilità potesse, cionondimeno, essere esperita direttamente in base all'art. 40.

In questa causa l'avvocato generale Roemer ha presentato conclusioni che si possono considerare eccezionali, alle quali mi permetterò di richiamarmi più volte. Rispondendo all'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Alta Autorità, egli ha basato la sua analisi sui seguenti principi:

«L'Alta Autorità pone in rilievo il carattere peculiare ed eccezionale della connessione fra il diritto di 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 fra 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 ai sensi del Trattato, qualora il suo ricorso di illegittimità sia stato accolto, può agire per danni solo 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, soprattutto le seguenti:

- l'art. 34 esigerebbe in ogni caso il preventivo accoglimento dell'impugnazione 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 impugate con un ricorso per carenza;
- l'art. 34 riguarderebbe unicamente le azioni di risarcimento delle imprese ed associazioni di imprese, ai sensi dell'art. 80.

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

Dopo aver svolto vari argomenti sui quali tornerò più avanti (v., in prosieguo, II, B, 2), l'avvocato generale è ritornato al problema di principio, per dare una soluzione coerente ai diversi quesiti che egli aveva così posto. Tali quesiti di principio si ricollegano strettamente ai lavori preparatori che ho appena citato.

Al riguardo l'avvocato generale Roemer osservava:

« 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 su 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 le impugnative 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 una integrazione soltanto parziale. Per contro, la disposizione fondamentale in materia di risarcimento è di carattere molto generale (...). 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'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 risar-

cimento in caso di comportamento illegittimo degli organi stessi. Affinché le relative pretese di risarcimento possano essere fatte valere è necessario che esista un corrispondente diritto di agire: questo è stabilito in via generale dall'art. 40 (...). Dal complesso di queste disposizioni risulta che il Trattato offre a tutti i danneggiati (...) la possibilità di provocare il controllo giurisdizionale sulla corretta applicazione del Trattato (...). L'art. 40 non è perciò applicabile soltanto nei casi in cui il danno è prodotto da " agissements matériels de la Communauté " oppure da " déféctuosité " 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 alla Comunità possono porre in discussione se il Trattato sia stato correttamente applicato, non è dato di vedere perché dovrebbe essere esclusa la possibilità di provocare il controllo sul comportamento che ha portato oppure avrebbe dovuto portare all'adozione di una decisione ».

Dopo aver quindi rilevato che il ricorso per danni in base all'art. 40 del Trattato era ricevibile e dopo aver esaminato le condizioni relative all'esistenza di un illecito e alle caratteristiche del danno necessario per poter aver diritto all'indennizzo, l'avvocato generale era pervenuto alla conclusione che la responsabilità della Comunità doveva sorgere nel caso di specie.

Su questo punto la Corte di giustizia non l'ha seguito; l'avvocato generale è stato però seguito, per lo meno in parte — ed è essen-

ziale — quanto alla sua disamina dei rapporti tra gli artt. 34, 35 e 40 del Trattato. La Corte ha infatti affermato:

« nella presente causa la Corte non è chiamata a pronunciarsi sulla questione se l'asserita illegittimità di un atto che non è stato annullato possa essere considerata, in se stessa, alla stregua di una " faute " atta a far sorgere il diritto al risarcimento ai sensi dell'art. 40. Al contrario, non vi è stata nel caso in esame alcuna decisione dell'Alta Autorità che abbia creato dei diritti od abbia prodotto effetti giuridici. Pertanto, senza che sia necessario, nell'esame della presente controversia, risolvere la questione della ricevibilità dell'azione di danni basata sull'illegittimità di un atto positivo del quale non sia stato chiesto l'annullamento, è certo che la violazione del Trattato che la ricorrente ravvisa nell'inazione dell'Alta Autorità può essere invocata a sostegno dell'azione basata sull'art. 40. Che vi sia una differenza fra i poteri attribuiti alla Corte dagli artt. 33 e 35 e quelli ad essa attribuiti dall'art. 40 è confermato dalla riserva contenuta nel primo comma di quest'ultimo articolo: " con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 ". Questa formula esclude qualsiasi possibilità di rinvio all'art. 34 e riguarda invece le ipotesi nelle quali l'art. 34 non è applicabile, come nel caso in esame ».

La Corte non ha seguito il suo avvocato generale, in quanto essa ha ritenuto che le condizioni relative all'esistenza di un danno tale da dar diritto al risarcimento non ricorrerono nel caso di specie. Si deve però rilevare che tanto le conclusioni dell'avvocato generale Roemer erano chiare quanto i succitati considerando della sentenza della Corte sono relativamente ambigui, in particolare gli ultimi due.

Gli aspetti contraddittori e inconciliabili esistenti fra queste due sentenze sono stati chiaramente evidenziati³⁶.

b) 3. *La terza sentenza pronunciata dalla Corte è più recente e molto meno topica.* Si tratta della sentenza 10 giugno 1986, Usinor/Commissione³⁷, di cui si avvale espressamente la Commissione. È vero che il punto 4 delle massime di tale sentenza precisa che « dall'art. 34 del Trattato CECA si desume che il ricorso diretto al risarcimento del danno subito da un'impresa a causa di una decisione individuale è ricevibile solo previo annullamento della decisione che assertivamente ha causato il danno e qualora sia provato che la Commissione non intenda adottare i provvedimenti necessari per riparare all'accertata illegittimità ».

Tuttavia, la portata di tale sentenza mi sembra, in realtà, più limitata. Infatti, in tale sentenza la società ricorrente aveva presentato conclusioni per l'annullamento, basate sull'art. 33 del Trattato, avverso decisioni generali di proroga del sistema delle quote e avverso decisioni individuali d'attribuzione trimestrale di quote e, contemporaneamente, conclusioni intese al risarcimento del danno assertivamente subito. Orbene, l'insieme delle conclusioni d'annullamento erano state dichiarate irricevibili ed è in tale contesto che le conclusioni per risarcimento, che potevano basarsi, evidentemente, soltanto sull'art. 34, secondo comma, del Trattato, sono state di conseguenza dichiarate a loro volta ed in ogni caso irricevibili. Si tratta in realtà

soltanto dell'applicazione del sistema istituito dall'art. 34 del Trattato CECA, la cui messa in atto del secondo comma presuppone, in via preliminare, l'adozione di una sentenza d'annullamento, indi lo svolgimento del procedimento previsto dal suo primo comma. La sentenza Usinor, alla quale si è spesso richiamata la Commissione nella presente causa, non ha quindi, a mio avviso, la portata che essa le attribuisce e non sembra affatto escludere il ricorso all'art. 40.

c) *La dottrina è estremamente divisa sulla soluzione da dare alla seguente questione: un'impresa che non ha proposto ricorso d'annullamento in forza dell'art. 33, e poi si è avvalsa del meccanismo di cui all'art. 34, è ammessa a presentare un ricorso per risarcimento, in base all'art. 40 del Trattato CECA, per chiedere il risarcimento per illecito risultante dall'illegittimità di una decisione non annullata?*

c) 1. *Un certo numero di autori risolve senza esitare negativamente tale questione, basandosi su un'analisi puramente letterale del tenore degli artt. 34 e 40, o sulla soluzione adottata dalla Corte nella sentenza Meroni.* Per questo taluni autori ritengono che le disposizioni dell'art. 34 formino un tutt'uno e costituiscano un mezzo di ricorso autonomo in materia di responsabilità nell'ambito del Trattato CECA. Di conseguenza, unicamente possono agire, mediante impugnazione prevista dal secondo comma di tale articolo, i singoli che hanno prima ottenuto l'annullamento di una decisione, generale o individuale, alle condizioni fissate nel primo comma dell'art. 34 e che hanno potuto far dichiarare che tale decisione era al tempo stesso viziata da un illecito tale da compor-

36 — V. la tesi di dottorato presentata nel 1984 dal sig. Thierry Debard all'università Jean-Moulin, Lione III, *L'action en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de justice des Communautés européennes*, pag. 193 e seguenti. Queste discussioni sono state pure ampiamente riportate e commentate dai sigg. Louis Cartou e Jean Blanchet nell'opera dal titolo *Dieci anni della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, Colonia, 1965, pag. 326 e seguenti, pag. 343 e seguenti.

37 — Cause riunite 81/85 e 119/85, Racc. pag. 1777.

tare la responsabilità della Comunità e da provocare un danno diretto e specifico³⁸.

c) 2. Per un'altra parte della dottrina la risposta è inequivocabilmente affermativa. Ciò vale particolarmente per il decano Boulouis il quale, basandosi sulla sentenza Vloeberghs, rileva:

« Per comprendere come la questione abbia potuto porsi, occorre ricordarsi delle restrizioni di cui è oggetto la ricevibilità del ricorso d'annullamento proposto dalle imprese. Partendo da queste restrizioni è stato sostenuto che se l'asserito danno aveva la sua fonte in un'asserita illegittimità dell'atto generatore del danno, l'azione di risarcimento sarebbe ricevibile solo se detta illegittimità fosse stata prima sancita dal giudice. In altri termini, si trattava di subordinare l'azione di risarcimento all'azione d'annullamento ovvero, se del caso, per carenza, il che avrebbe avuto come conseguenza di proiettare sulla ricevibilità della prima restrizioni identiche a quelle che gravavano sulla ricevibilità delle seconde. La consacrazione di una siffatta tesi sarebbe stata gravida di conseguenze. Prive dell'azione d'annullamento avverso le decisioni generali, azioni che solo eccezionalmente possono esperire, le imprese non avrebbero nemmeno potuto

intentare azioni di risarcimento per i danni provocati da siffatte decisioni. Ridotte alle eccezioni di illegittimità o di invalidità, esse rischiavano allora di cadere sotto la prescrizione dell'azione di risarcimento. Se, al contrario, l'asserito danno risultasse da una decisione non generale avverso la quale l'impresa interessata disponeva senz'altro del ricorso d'annullamento, la subordinazione alla ricevibilità di questo ricorso della ricevibilità dell'azione di risarcimento comportava come conseguenza di sostituire il termine breve di decadenza del primo al termine più lungo di perenzione della seconda. Per evitare conseguenze del genere la Corte, respingendo questa tesi, ha posto il principio dell'autonomia dell'azione di risarcimento di cui all'art. 40 in termini perfettamente chiari. La ricevibilità di questa azione è subordinata solo a condizioni che le sono proprie »³⁹.

In base ad analoghe considerazioni il sig. Joachim Friedrich Meinhold⁴⁰ ha aderito a questa tesi, aggiungendovi vari argomenti sui quali tornerò (v., in prosieguo, II, B, 2). Anche i sigg. Cartou e Blanchet⁴¹ si sono pronunciati a favore di questa tesi, da una parte, basandosi sul tenore della sentenza Vloeberghs e sulle conclusioni dell'avvocato generale Roemer e, dall'altra, sull'intento di non privare di un diritto al risarcimento la vittima di un eventuale danno provocato dall'Alta Autorità e alla quale sarebbe precluso qualsiasi mezzo di ricorso.

38 — A questo proposito si può citare, Goffin, JT 1963-2, pag. 115. Si può pure citare Much, *Die Amtshaftung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, pag. 56 e seguenti, pag. 93 e seguenti e pag. 161, che basa l'essenziale della sua disamina sulla parte della frase introduttiva dell'art. 40 riguardante la riserva dell'art. 34, primo comma. Si può pure citare Cesare Grassetti (già citato), che ritiene, come Much, che « il carattere di "lex specialis" che riveste l'art. 34 e trova d'altronde conferma nei termini » con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1°, figurante all'inizio dell'art. 40 (consente di) concludere che tutte le volte in cui sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 34, l'applicazione dell'art. 40 è esclusa ». Infine, è consentito far menzione della tesi, già citata, di Thierry Debard, il quale, dopo aver a lungo esitato, si pronuncia nello stesso senso ritenendo che la soluzione adottata nella succitata sentenza Vloeberghs costituisce solo una soluzione nel caso di specie, giacché l'impresa ricorrente non aveva la qualità di impresa ai sensi dell'art. 80 del Trattato CECA.

Del pari, infine, il sig. Jean Breban giunge alla stessa conclusione, basandosi esclusivamente sulla disamina della sentenza Vloeberghs e sostenendo « che risulta dalla solu-

39 — « Droit institutionnel des Communautés européennes », *Les cours de droit*, 1981-1982, pag. 291. V., pure, 2 edizione, 1990, pag. 298.

40 — Già citato nella nota 2.

41 — Già menzionati nella nota 35.

zione benevola (di tale sentenza) che, quando un atto dannoso è illegittimo, occorre chiederne risarcimento mediante l'art. 34, se sono soddisfatte due condizioni:

- a) il termine di impugnazione non è scaduto,
- b) l'impresa vittima può esperire un ricorso in base all'art. 33,

e che se queste due condizioni non sono soddisfatte, l'azione di risarcimento non è esclusa ed essa deve semplicemente essere esperita in base all'art. 40 »⁴².

c) 3. *Infine, vari autori hanno mostrato una grande prudenza nella loro analisi di tale questione.*

Ciò vale in particolare per il sig. Paul Reuter⁴³, il quale, pur ritenendo che si debba aggiungere al testo dell'art. 34 un'indicazione che non vi figura se si vuol dedurne il principio che al di fuori di un procedimento d'annullamento una decisione amministrativa illegittima e illecita non può far sorgere la responsabilità, sembra aderire al punto di vista degli autori citati al punto c) 1, in considerazione dell'eccezionalità della messa in atto della responsabilità della Comunità nell'ambito del Trattato CECA.

Ciò vale pure per il sig. Pierre Mathijsen⁴⁴, secondo il quale l'art. 34 « costituisce quindi

una *lex specialis* rispetto al principio generale di cui all'art. 40. Ci si può quindi chiedere se i termini " con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 ", con cui inizia l'art. 40, si riferiscono all'annullamento in quanto tale o all'annullabilità. In altri termini, l'applicazione dell'art. 40 è esclusa unicamente quando il danno è stato provocato da un atto annullato o anche quando il danno risulta da un atto annullabile »? L'autore non fornisce una risposta precisa a tale quesito, giacché il suo saggio è precedente alla pronuncia delle sentenze Meroni e Vloeberghs. Tuttavia, basandosi sulla disamina della sentenza della Corte 19 luglio 1955, Kergall/Assemblea Comune⁴⁵, egli ritiene « che vi sia illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità, dal momento che un atto illegittimo è stato commesso (...). La violazione di un obbligo giuridico costituisce quindi un illecito ai sensi dell'art. 40 del Trattato ».

Il prof. Guy Isaac⁴⁶ mostra la stessa prudenza, pur insistendo sull'autonomia del ricorso per danni; la Corte, egli osserva, « dopo un'esitazione (15 luglio 1963, Plauermann, causa 25/62, Racc. pag. 195) ha esteso al settore del Trattato CEE la soluzione da essa già adottata in materia CECA (14 luglio 1961, Vloeberghs, già citata) ». Infine, si può pure citare il sig. Robert Knöpfle⁴⁷, che sembra ammettere la possibilità dell'assunzione, in base all'art. 40, della responsabilità della Comunità a causa di una decisione illegittima non annullata e inficiata da un illecito tale da far sorgere detta responsabilità, pur proponendo che, in un'ipotesi del genere, si potrebbe rinviare, per

42 — Breban, J.: *Revue de droit public*, 1962. « Revue de jurisprudence de la CJCE », pag. 872 e seguenti, più particolarmente pagg. 1123 e 1124.

43 — *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Parigi, 1953, LGDJ, pag. 93 e seguenti.

44 — *Il diritto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, uno studio delle fonti*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 1958, pag. 126 e seguenti.

45 — Causa 1/55, Racc. pag. 9.

46 — *Droit communautaire général*, collezione « Droit, sciences économiques », Masson, 1983, pag. 252 e seguenti.

47 — « La relation entre le recours en indemnité et le recours en annulation dans le traité CECA », NJW 1961, fascicolo 50, pag. 2287.

quanto riguarda la determinazione delle modalità del risarcimento, al procedimento di cui all'art. 34, primo comma, del Trattato CECA.

Non si può essere più chiari e una siffatta interpretazione potrebbe assumere tanto più importanza in quanto, come hanno rilevato tutti gli avvocati generali presso la Corte, e in particolare i sigg. Roemer e Lagrange nelle loro conclusioni, il sistema giurisdizionale istituito dal Trattato CECA è stato particolarmente influenzato dagli istituti giuridici del diritto amministrativo francese.

d) *Lavori preparatori non determinanti*

d) 1. È vero che la « relazione della delegazione francese sul Trattato e la convenzione firmati a Parigi il 18 aprile 1951, che istituiscono la Comunità economica del carbone e dell'acciaio »⁴⁸, sembra giustificare la tesi di coloro che hanno espresso una concezione restrittiva sulla delimitazione fra gli artt. 34 e 40 del Trattato. Vi si osserva (pag. 39): « L'art. 34 così esaminato si applica solo in caso di decisione o di raccomandazione annullata. Dal confronto di tale articolo con le disposizioni dell'art. 40 non si può cionondimeno trarre argomento per sostenere che un interessato, un'impresa ad esempio, possa, invocando una "faute de service" in base all'art. 40, chiedere il risarcimento di un danno basato su una decisione o una raccomandazione che non sarebbe stata annullata, o per mancanza di ricorso proposto entro i termini, o per rigetto di un siffatto ricorso: conseguenza evidentemente paradossale. In realtà l'art. 34 copre l'insieme della responsabilità della Comunità, a causa degli illeciti commessi in seguito a decisioni o raccomandazioni dell'Alta Autorità e risulta da tale articolo, a contrario, che nessun illecito di quest'ultima può esser dedotto e di conseguenza nessuna responsabilità può essere sorta in base all'illegittimità di una decisione o di una raccomandazione che non è stata annullata ».

d) 2. *Tuttavia, questa conclusione non è interamente confermata dall'esame dei lavori preparatori cui ho avuto accesso.*

Nel progetto 17 dicembre 1950, cioè in una fase già molto avanzata del progetto del Trattato, il futuro art. 34 comprendeva ancora tre commi: il primo riprendeva le prime due frasi dell'attuale art. 34, vale a dire costituiva l'equivalente, nel Trattato CECA, dell'attuale art. 176 del Trattato CEE; il secondo cominciava nel modo seguente: « In caso di danno diretto e specifico, subito da un'impresa o da un gruppo di imprese, a causa di una decisione o d'una raccomandazione che la Corte ha dichiarato viziata da un illecito grave, l'Alta Autorità è tenuta ad adottare (...) »; e il terzo riprendeva l'attuale secondo comma dell'art. 34. Al tempo stesso, l'art. 40, nella stessa fase del progetto del 17 dicembre 1950, cominciava con l'espressione: « Con riserva delle disposizioni dell'art. 34, secondo comma (...) ». Vale a dire in questa fase del progetto molto avanzata l'esigenza di un annullamento preliminare non appariva evidente per la messa in atto del meccanismo di cui all'art. 34 e il procedimento dell'art. 40 non appariva precluso, in mancanza di un previo annullamento. Solo nel progetto redatto il 2 febbraio 1951 i due primi commi del progetto precedente sono stati fusi e la riserva di cui

48 — Tipografia nazionale, GU 101144.

all'art. 40 si è richiamata al primo comma dell'art. 34. Questa considerazione sembra indebolire la tesi della « lex specialis » che costituirebbe l'attuale art. 34 del Trattato.

Inoltre, il 14 aprile 1951, cioè quattro giorni prima della firma del Trattato, veniva presentato un emendamento diretto a sostituire, al primo comma dell'art. 34, la parte di frase « raccomandazione dichiarata dalla Corte viziata da un illecito grave » con « raccomandazione annullata dalla Corte ». Esso veniva respinto dall'assemblea incaricata di elaborare il Trattato. *Sarebbe eventualmente consentito interpretare siffatto rigetto nel senso che manifesti la volontà degli autori del Trattato di non limitare eventuali ricorsi al procedimento amministrativo « precontenzioso », previsto dal primo comma dell'art. 34, alle sole situazioni in cui vi sia stato un vero e proprio previo annullamento. Questo procedimento potrebbe quindi estendersi non soltanto, come ha ammesso la Corte, al caso in cui vi sia stata dichiarazione di illegittimità in seguito ad un'eccezione, ma anche nel caso in cui decisioni o raccomandazioni non annullate siano viziate da un'illegittimità che costituisce un illecito, ai sensi dell'art. 40 del Trattato.*

Comunque, benché la Corte si sia più volte richiamata ai lavori preparatori per interpretare i testi normativi⁴⁹, sembra preferibile, alla luce dell'insieme degli elementi che sono stati appena descritti e tenuto conto dell'incertezza che essi riflettono, richiamarsi ai metodi classici di interpretazione del Trattato, nell'intento di un'interpretazione costruttiva e teleologica dei testi nor-

49 — V., in tal senso, sentenza 21 marzo 1955, Governo del Regno dei Paesi Bassi/Alta Autorità CECA (causa 6/54, Racc. pag. 203); sentenza 1° giugno 1961, Simon/Corte di giustizia (causa 15/60, Racc. pag. 213); sentenza 7 febbraio 1973, Commissione/Repubblica italiana (causa 32/72, Racc. pag. 101); sentenza 7 febbraio 1979, Governo della Repubblica federale di Germania/Commissione (causa 18/76, Racc. pag. 343); sentenza 18 aprile 1989, Caisse de pensions des employés privés/François Retter (causa 130/87, Racc. pag. 865).

mativi, al fine di rispettare la loro finalità e di garantire una buona coerenza dei procedimenti e dei mezzi di ricorso offerti nell'ambito dell'insieme del sistema giuridico comunitario.

2. A questo proposito, le mie considerazioni mi inducono a proporvi di accogliere la tesi della ricevibilità della domanda volta all'accertamento della responsabilità della Comunità sulla base dell'art. 40 del Trattato CECA, a causa di una decisione illegittima, costitutiva di un illecito, il cui previo annullamento non è stato pronunciato.

Mi sembra che tre tipi di argomenti debbano essere esaminati a sostegno di tale tesi: in primo luogo, gli argomenti relativi alla portata delle stesse obiezioni che sono state formulate dalla dottrina nei confronti di tale tesi; in secondo luogo, gli argomenti relativi alla necessità di un'adeguata tutela giurisdizionale dei singoli; infine, gli argomenti relativi ad una disamina dei testi normativi e dell'interpretazione che ne ha fatto la Corte.

a) Argomenti relativi alla portata limitata delle obiezioni formulate, in particolare dalla dottrina, nei confronti di tale tesi

a) 1. In primo luogo, la disamina di una parte della dottrina non ha tenuto conto della portata reale del principio dell'autonomia del ricorso per risarcimento danni. Infatti, secondo una parte della dottrina, l'art. 34 implica che, se l'asserito danno trova la sua fonte nella asserita illegittimità di una decisione, l'azione di risarcimento è ricevibile solo in caso di previa sanzione di detta illegittimità da parte del giudice.

Il decano Boulouis ha ben dimostrato l'inaccettabilità di questa tesi che porta alla negazione stessa del principio dell'autonomia del ricorso per risarcimento che, a suo avviso, è stato riconosciuto e pienamente applicato nella sentenza Vloeberghs, pronunciata il 14 luglio 1961. È vero che, in tale sentenza, seguendo su questo punto il suo avvocato generale, la Corte aveva ben sottolineato la differenza tra il contenzioso del risarcimento e il contenzioso della legittimità: « L'art. 40, primo comma, tratta dei ricorsi diretti a far dichiarare la responsabilità dell'Alta Autorità per "faute de service". L'azione per danni contemplata nell'art. 40 si differenzia dal ricorso d'annullamento sia per oggetto sia per i motivi che possono essere invocati. Per quanto riguarda l'oggetto, l'azione per danni è intesa non già alla soppressione di un provvedimento determinato, ma soltanto al risarcimento del danno provocato da un'azione o mancata azione la quale costituisce una "faute de service"; per quanto riguarda i motivi che possono essere fatti valere a sostegno di un'azione di danni, la condanna dell'Alta Autorità può essere pronunciata soltanto qualora sussista una "faute de service", mentre nel ricorso d'annullamento si possono proporre i quattro mezzi contemplati nell'art. 33. L'art. 40 attribuisce di conseguenza alla Corte poteri nettamente diversi da quelli ad essa spettanti nel giudizio di legittimità ».

Tuttavia, in realtà, anche nell'ambito del Trattato CEE, la Corte non aveva ancora tratto le necessarie conseguenze che si ricollegano, a mio parere, all'affermazione del principio dell'autonomia del ricorso per risarcimento. Così nella sentenza 15 luglio 1963, Plaumann e C^{ie}/Commissione⁵⁰, la Corte ancora rileva che « un atto amministrativo che non sia stato annullato non può

di per sé costituire un illecito, né causare quindi un danno agli amministrati. La domanda di risarcimento non è perciò ammissibile, non potendo la Corte eliminare per tale via le conseguenze giuridiche di un provvedimento che non è stato annullato ».

Solo nel 1971 la Corte ha modificato questa giurisprudenza, vale a dire nella sentenza Lütticke/Commissione⁵¹, e, soprattutto, nella sentenza 2 dicembre 1971, Schöppenstedt/Consiglio⁵², l'avvocato generale Roemer precisò che « ci si dovesse rallegrare del mutamento di giurisprudenza » operato dalla sentenza Lütticke. In questa causa Schöppenstedt, un po' come ha fatto oggi la Commissione, il Consiglio contestava la ricevibilità di un ricorso di danni deducendo che questo tendeva in realtà non già al risarcimento di un danno dovuto a un suo illecito, bensì alla soppressione degli effetti giuridici derivanti dall'atto impugnato. Esso rilevava, d'altronde, che l'ammissione della ricevibilità del ricorso avrebbe vanificato il sistema sul contenzioso previsto dal Trattato, in particolare il suo art. 173, secondo comma, in forza del quale i singoli non sono legittimati a proporre un ricorso d'annullamento contro i regolamenti. La Corte ha affermato molto chiaramente che « l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato è stata istituita come mezzo autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinata, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa differisce dall'azione d'annullamento in quanto tende ad ottenere, non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione nell'esercizio dei suoi compiti. Il Consiglio eccepisce inoltre l'irricevibilità delle conclusioni principali, soste-

50 — Causa 25/62, Racc. pag. 195.

51 — Causa 4/69, Racc. pag. 325.

52 — Causa 5/71, Racc. pag. 975.

nendo che esse implicano la sostituzione alla disciplina impugnata di una nuova disciplina conforme ai criteri caldeggiati dalla ricorrente, sostituzione che la Corte non avrebbe il potere di ordinare. Le conclusioni principali riguardano unicamente l'attribuzione di un risarcimento, cioè una prestazione destinata a produrre effetti esclusivamente nei confronti della ricorrente ».

parte, le decisioni individuali sono divenute per taluni definitive, e in cui, d'altra parte, il ricorso di danni per il suo stesso oggetto non tende affatto alla revoca di dette decisioni individuali.

a) 2. *In secondo luogo, la disamina di una parte della dottrina si basava sulla distinzione tra « illegittimità » ed « illecito ».*

In seguito, questa giurisprudenza è sempre stata confermata ed anche approfondita⁵³. Soprattutto la sentenza 26 febbraio 1986, Krohn/Commissione⁵⁴, mi sembra essenziale, giacché la Corte vi ha affermato che « l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una funzione particolare. Essa si differenzia in particolare dal ricorso d'annullamento in quanto è diretta non all'eliminazione di un determinato provvedimento ma al risarcimento del danno causato da un'istituzione. *Ne consegue che l'esistenza di una decisione individuale divenuta definitiva non può ostare alla ricevibilità di un siffatto ricorso.* La giurisprudenza invocata dalla Commissione riguarda soltanto il caso eccezionale in cui un'azione di risarcimento danni è diretta alla corresponsione di una somma di importo pari a quello dei dazi pagati dalla ricorrente in esecuzione di una decisione individuale in cui, di conseguenza, la domanda di risarcimento mira in realtà alla revoca di tale decisione individuale (...) ». Tale decisione mi sembra particolarmente topica per il nostro caso di specie, in cui, da una

È ciò che consentiva a taluni autori di stabilire una netta separazione tra, da una parte, l'art. 34, che si presume costituisca un procedimento di risarcimento dei danni risultanti da una illegittimità che vizia una decisione annullata, e, dall'altra, l'art. 40, che si ritiene costituire un procedimento che consente il risarcimento di danni provocati da semplici comportamenti dell'amministrazione, quali modi di agire materiali, informazioni erranee, negligenze, ecc.

In realtà questa distinzione è apparsa in seguito infondata, come ha rilevato in particolare il sig. Guy Isaac⁵⁵ osservando che, « salvo in materia di pubblica funzione, lo scopo essenzialmente economico dell'attività della CEE conferisce caratteri propri tanto ai danni quanto ai fatti dannosi; dato che la Comunità non ha praticamente attività materiali al contrario di un'amministrazione nazionale, si tratta sostanzialmente di elaborare un regime di responsabilità per i danni causati da un'attività giuridica e più particolarmente normativa ».

È quanto aveva già rilevato l'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni nella ci-

53 — V., in tal senso, sentenza 24 ottobre 1973, Merkur (causa 43/72, Racc. pag. 1055); sentenza 4 ottobre 1979, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, « Causa del Quellmehl » (causa 238/78, Racc. pag. 2965, con le conclusioni molto esplicite dell'avvocato generale Capotorti su questo punto, pag. 2981); sentenza 4 ottobre 1979, Interquell/Consiglio e Commissione (cause riunite 261/78 e 262/78, Racc. pag. 3045); sentenza 5 marzo 1980, Karl Kühnecke/Commissione (causa 76/79, Racc. pag. 665); sentenza 12 novembre 1981, Anton Birke/Commissione (causa 543/79, Racc. pag. 2169); sentenza 12 aprile 1984, Société Unifrex/Commissione e Consiglio (causa 281/82, Racc. pag. 1969).

54 — Causa 175/84, Racc. pag. 753.

55 — Già citato, pag. 252.

tata sentenza Vloeberghs, osservando che dall'insieme delle disposizioni del Trattato CECA risulta che « il Trattato offre a tutti i danneggiati, cioè anche alle imprese estranee al settore carbo-siderurgico, la possibilità di provocare il controllo giurisdizionale della corretta applicazione del Trattato. In proposito, la ricorrente si è con ragione richiamata alla giurisprudenza della Corte, la quale ha applicato l'art. 40 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 ». L'avvocato generale Roemer ha ripreso questa tesi nelle sue conclusioni per la causa Schöppenstedt, già menzionata, affermando che, per stabilire se il Consiglio ha commesso un illecito nell'esercizio delle sue competenze — come sosteneva la ricorrente nella predetta causa — (...) occorre chiedersi anzitutto se l'atto emanato — nella fattispecie si trattava di un regolamento di esecuzione — debba essere considerato illegittimo. In generale, infatti, l'illegittimità è la prima condizione che dev'essere soddisfatta perché possa essere proposto un ricorso vertente sulla responsabilità delle istituzioni a causa degli atti compiuti nell'esercizio delle loro competenze ».

nità. Nella sentenza 28 aprile 1971 (causa 4/69, Lütticke, Racc. pag. 325), in seguito ripetutamente confermata [v., in particolare, sentenza 2 luglio 1974, Holtz e Willemsem (...)], la Corte ha precisato che in forza dell'art. 215, secondo comma, e dei principi generali cui detta norma fa rinvio, la responsabilità della Comunità presuppone che siano soddisfatte varie condizioni relative alla *illiceità del comportamento* di cui si fa carico alle istituzioni, alla effettività del danno ed all'esistenza di un nesso di causalità fra il *comportamento* stesso e il danno lamentato. Gli *atti* che, secondo le ricorrenti, sono all'origine del danno lamentato sono gli atti normativi. Nei confronti di tali atti, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la responsabilità della Comunità sussiste unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli (sentenza 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrick Schöppenstedt, Racc. pag. 975). È in base a questi criteri che devono essere valutati i ricorsi. In questa prospettiva è opportuno accertare separatamente, in primo luogo, se la fissazione con atti del Consiglio e della Commissione del prezzo d'entrata del grano duro per il periodo considerato sia inficiata da un vizio di legittimità corrispondente ai criteri sopra indicati; in secondo luogo, se le ricorrenti possono provare di aver subito un danno che si trovi in rapporto di causalità con gli atti contestati ».

Questa equiparazione tra le nozioni d'illegittimità e di illecito risulta perfettamente dalla sentenza 17 dicembre 1981⁵⁶, nella quale la Corte ha affermato che « è opportuno ricordare i principi che, in base alla giurisprudenza della Corte, regolano la responsabilità extracontrattuale della Comu-

Ne risulta che l'illiceità del comportamento viene equiparata, rispetto al regime di responsabilità, all'illegittimità che vizia un atto e che non sussiste, quindi, distinzione da effettuare tra un illecito risultante da un errore di comportamento ed un illecito risultante da una decisione illegittima. Orbene, si tratta in tal caso di un principio generale di diritto, che penso non si possa limitare al campo di applicazione del Trattato CEE ed escludere nell'ambito del Trattato CECA.

56 — Walzmühle e a./Consiglio e Commissione (cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Racc. pag. 3211).

Infatti, l'adozione di un atto illegittimo costituisce, in linea di principio, un illecito.

Questa concezione generale dell'illecito è, d'altronde, condivisa dalla dottrina⁵⁷. È così che il sig. Schockweiler sottolinea giustamente che « la Corte, dopo avere in un primo tempo sancito la nozione di illecito, ha, in una successiva fase della sua giurisprudenza, abbandonato tale nozione a favore di quella di illegittimità ».

a) 3. *Veniva sostenuto, in terzo luogo, da una parte della dottrina che l'accertamento dell'illegittimità, nell'ambito di un ricorso per risarcimento, proposto in base all'art. 40, imporrebbe all'Alta Autorità un obbligo d'annullamento delle decisioni di cui trattasi, incompatibile con la lettera e lo spirito del Trattato CECA, quali questi ultimi risulterebbero, in particolare, dai lavori preparatori di detto Trattato.*

Ancora una volta, è l'avvocato generale Roemer che è passato sopra a tale obiezione nelle sue conclusioni per la causa Vloeberghs, rilevando che « 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, nel-

l'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 sussiste, rispetto all'impugnativa, una notevole differenza la quale impedisce di parlare di inammissibile estensione del diritto di impugnazione ».

È proprio quanto si verifica nella nostra fattispecie, giacché l'insieme delle decisioni individuali, divenute definitive, non essendo state impugnate, hanno inoltre esaurito i loro effetti giuridici e sostanziali immediatamente dopo la fine di ciascun trimestre per il quale esse fissavano le attribuzioni di quote di produzione e di consegna.

a) 4. *Infine, è stato spesso sottolineato, a sostegno della tesi secondo la quale l'art. 34 costituirebbe una « lex specialis », del tutto derogatoria al mezzo di ricorso di cui all'art. 40, che i presupposti della responsabilità della Comunità erano diversi nell'ambito di ciascuno di tali articoli, sia per quanto riguarda la natura dell'illecito sia per quanto riguarda il carattere dell'asserito danno.*

Orbene, questa tesi è stata respinta dalla stessa Corte. Infatti, rendendosi conto del fatto che, anche se questi due articoli erano redatti in termini un po' diversi, sarebbe inconcepibile stabilire due regimi distinti di responsabilità nell'ambito del Trattato CECA, la Corte ha richiesto, perché possa essere applicato l'art. 40, un illecito grave e nel

57 — V., su questo punto, Fuss, H. W.: « La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal de leurs organes », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, pag. 1; Couzinet, J.-F.: « La faute dans le régime de la responsabilité non contractuelle des Communautés européennes », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, pag. 367; Schockweiler, F., con la collaborazione di Wivenes, G., e Godart, J. M.: « Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques de la Communauté européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, pag. 27.

contempo un danno adeguatamente grave, in altre parole presupposti praticamente analoghi a quelli che consentono di far sorgere la responsabilità sulla base dell'art. 34⁵⁸. Nulla osta quindi, sul piano dei principi e della coerenza generale del sistema del Trattato, a che un'azione di responsabilità, basata sull'illegittimità di una decisione che costituisce un illecito tale da comportare tale responsabilità e che ha provocato un danno diretto e specifico, possa essere presentata in base all'art. 40, non già solo in forza dell'art. 34.

b) *Argomenti relativi alla necessità di un'adeguata tutela giurisdizionale del singolo*

Sia nella sentenza 16 dicembre 1960, Humblet/Stato belga⁵⁹, sia nella sentenza 15 luglio 1963, Plaumann⁶⁰, la Corte ha affermato che « *va applicato il principio secondo il quale, in caso di dubbio, una norma che istituisce delle garanzie giurisdizionali non può interpretarsi restrittivamente a danno del singolo* ». Orbene, questo sarebbe proprio l'effetto di una concezione troppo restrittiva degli artt. 34 e 40 del Trattato CEECA, in forza della quale, in mancanza di un previo annullamento di una decisione emessa dal giudice, sarebbe impossibile chiedere la pronuncia della responsabilità della Comunità in base all'art. 40 (e nemmeno in base all'art. 34).

b) 1. *È consentito pensare, in primo luogo, al caso in cui il danno risulti solo dopo la sca-*

58 — V., a questo proposito, la giurisprudenza della Corte, in prosieguo illustrata punto III, A, 2, per quanto riguarda il grado di gravità richiesta dell'illecito, e punto IV, 1, b), per quanto riguarda la natura del danno richiesto.

59 — Causa 6/60, già citata.

60 — Causa 25/62, già citata.

denza del termine molto breve di un mese, previsto all'art. 33, per proporre ricorso d'annullamento contro una decisione individuale o generale. Come rilevava l'avvocato generale Roemer, nelle succitate conclusioni, nella causa Vloeberghs, « 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 di impugnazione (...) ». Sarebbe allora inconcepibile, in un'ipotesi del genere, imporre alle imprese siderurgiche di disporre, in via cautelare, conclusioni d'annullamento, eventualmente accompagnate da conclusioni dirette all'accertamento della responsabilità della Comunità, al solo fine di eventualmente garantire i loro diritti. È certamente molto delicato, in molti casi, valutare per un'impresa se una decisione generale, da una parte, sia viziata da sviamento di potere e, dall'altra, sia atta a provocarle un danno diretto e specifico. Non si comprende per qual motivo, una volta scaduto il termine di un mese e dopo l'effettiva apparizione del danno, quest'ultima non possa chiedere la pronuncia della responsabilità della Comunità in base all'art. 40. A parità di ogni altra condizione, come si vedrà in seguito, occorre qui fare un parallelo col meccanismo dell'eccezione d'illegittimità delle decisioni generali, che è stato ammesso, sia nel Trattato CEECA sia nel Trattato CEE.

b) 2. *In secondo luogo, occorre far riferimento al caso in cui un ricorso d'annullamento avrebbe poco senso.* È quanto intendeva sottolineare l'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni sostenendo che: « Così pure sono ipotizzabili delle decisioni che si esauriscono in un singolo atto e dopo l'annullamento delle quali non è possibile che l'amministrazione adotti i "provvedimenti ne-

cessari" anziché provvedere al risarcimento dei danni. In tal caso, anche coloro che avrebbero il diritto di ricorrere devono poter agire direttamente per ottenere il risarcimento dei danni». Ci si avvicina alle circostanze del presente caso di specie in cui, in primo luogo, le decisioni trimestrali che stabiliscono le quote esaurivano immediatamente i loro effetti giuridici e materiali ed in cui, inoltre, a causa della fine del sistema delle quote non era più possibile per la Commissione pensare di adottare adeguati provvedimenti sotto forma di risarcimento in forma specifica.

b) 3. *È inoltre possibile immaginare tutte le ipotesi in cui il ricorso d'annullamento sia irricevibile, ad esempio in quanto si tratta di una decisione generale illegittima, ma non viziata da sviamento di potere.* In un caso del genere le imprese che abbiano subito, a causa di tale decisione, un danno diretto e specifico non potrebbero chiederne il risarcimento, qualora non si ammettesse che esse possano farlo in base all'art. 40. È appunto ciò di cui la Corte si è resa conto in materia di ricorso per carenza, il quale tuttavia nell'ambito del Trattato CECA è equiparato del tutto al ricorso d'annullamento. Infatti, in mancanza di una siffatta elasticità d'interpretazione nella causa Vloeberghs, la ricorrente, che non aveva la qualità d'impresa ai sensi dell'art. 80 del Trattato, si è trovata di fronte ad un diniego di giustizia.

b) 4. *Infine, qualora si accogliesse la tesi della Commissione e di una parte della dottrina che ritengono che i due mezzi di ricorso di cui all'art. 34 e all'art. 40 siano separati da una barriera del tutto insormontabile, sembra proprio che si arriverebbe ad una incoerenza e ad un regime in definitiva sfavorevole nei confronti delle imprese comunitarie. Qualora si sostenga, infatti, che la portata della*

sentenza Vloeberghs si limita alle sole imprese che non sono imprese ai sensi dell'art. 80 del Trattato, vale a dire molto spesso imprese di paesi terzi, ciò equivale a dire che, sulla base della giurisprudenza Vloeberghs, queste ultime potrebbero, in caso di illegittimità che vizi una decisione, agire direttamente in base all'art. 40. Al contrario, le imprese comunitarie ai sensi dell'art. 80 sarebbero, nella stessa ipotesi, tenute ad ottenere il previo annullamento da parte del giudice della decisione di cui trattasi, entro il termine molto breve previsto dall'art. 33, indi osservare la procedura «precontenziosa» istituita dall'art. 34, primo comma. Una siffatta soluzione sarebbe veramente irragionevole e basata su un'interpretazione eccessivamente restrittiva della sentenza Vloeberghs.

c) *Argomenti relativi all'analisi delle norme e alla loro interpretazione da parte della Corte*

c) 1. *L'art. 40 costituisce la disciplina di diritto comune della responsabilità extracontrattuale delle Comunità nell'ambito del Trattato CECA.* È quanto ha affermato l'avvocato generale Lagrange nelle sue conclusioni nella citata sentenza 13 luglio 1961 (Meroni e C^{ie} e a./Alta Autorità); è pure la conclusione alla quale perveniva l'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni per la sentenza Vloeberghs 14 luglio 1961, in cui, dopo aver esaminato l'insieme delle disposizioni applicabili, sottolineava che «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* »⁶¹.

Questa considerazione risulta, inoltre, dal tenore stesso dell'art. 40 del Trattato CECA che offre a « tutti i danneggiati » la possibilità di chiedere « un risarcimento pecuniario », « in caso di danno causato nell'esecuzione del presente Trattato da un errore di servizio della Comunità ». Questi termini sono estremamente ampi e, come rilevava il sig. Paul Reuter⁶², ciò significherebbe « aggiungere un'indicazione che non figura nel testo se si vuole ricavarne che, al di fuori di un procedimento d'annullamento, una decisione amministrativa non può fare sorgere responsabilità ».

Come si è visto [v., qui sopra, II, B, 2, a) 4], il fatto che le nozioni di danno e di illecito non siano meglio precisate nell'art. 40 non assume, a questo proposito, alcuna rilevanza, giacché la giurisprudenza elaborata dalla Corte ha praticamente armonizzato i criteri dell'art. 34 e quelli dell'art. 40 in questa materia. È d'altronde quanto intuiva l'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni per la causa Vloeberghs il quale sosteneva che, « 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 »⁶³.

61 — Il corsivo è mio.

62 — Già citato, pag. 94.

63 — Racc. pag. 440.

Di conseguenza, non mi sembra che l'art. 34 costituisca una « *lex specialis* » in materia di responsabilità, in altre parole, come ha sostenuto una gran parte della dottrina, un mezzo di ricorso autonomo in materia di responsabilità nel Trattato CECA. *A mio parere, esso è solo una semplice norma di procedura* che richiede che, quando un'impresa ha ottenuto, previamente, l'annullamento di una decisione individuale o generale in base all'art. 33, ed essa intende poi ottenere il risarcimento del danno da essa assertivamente subito a causa di detta decisione annullata, essa deve, in primo luogo, osservare la fase « *precontenziosa* » prevista dalla terza frase del primo comma dell'art. 34 e, in secondo luogo, essere in grado di avvalersi di una pronuncia del giudice comunitario, che dichiara che l'illecito che vizia la decisione è un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e che il danno subito assume proprio carattere diretto e specifico.

Infatti, il ricorso di danni, quale previsto dal secondo comma dell'art. 34, non costituisce affatto un ricorso autonomo rispetto a quello di cui all'art. 40 e, d'altronde, la riserva iniziale che figura all'art. 40 contempla solo l'art. 34, primo comma, e non tutto l'art. 34.

c) 2. *Inoltre, è possibile chiedersi quale sia il senso esatto che occorre attribuire a questa prima parte di frase dell'art. 40: « con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 ».*

Infatti, l'espressione « con riserva delle (...) » può avere un senso vuoi « *inclusivo* » vuoi « *esclusivo* ». L'insieme della dottrina, che l'ha considerata una separazione molto netta fra il procedimento cosiddetto auto-

nomo e specifico di cui all'art. 34 e quello, di diritto comune, di cui all'art. 40, sembra aver omesso di procedere a questa elementare constatazione. Orbene, mi sembra che, se questa riserva avesse inteso riferirsi ad un ricorso autonomo e specifico, disponibile unicamente in caso di previo annullamento, essa avrebbe fatto riferimento all'insieme dell'art. 34, e non già al suo solo primo comma, giacché è il secondo comma dell'art. 34 che prevede la possibilità di un ricorso di danni.

Non sembra quindi, tenuto conto di un esame letterale rigoroso, che la succitata interpretazione, data dalla delegazione francese nella sua raccolta dei lavori preparatori, sia necessariamente fondata. Proprio al contrario in varie disposizioni del Trattato CECA, l'espressione « con riserva delle (...) » viene usata al fine di precisare l'articolazione tra le norme procedurali e, in tal caso, essa ha lo scopo di ricordare l'applicazione possibile o obbligatoria di un'altra procedura preliminare, concomitante o posteriore⁶⁴. Viceversa, quando l'espressione « con riserva di (...) » viene usata nell'ambito delle norme sostanziali essa ha spesso il compito di precisare un'eccezione ad un principio enunciato, in generale, nella stessa disposizione⁶⁵.

Nei termini in cui è formulata all'inizio dell'art. 40, l'espressione « con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 », mi sembra costituire una disposizione di procedura, che non mira affatto a far assurgere l'art. 34 al rango di « lex specialis » o di mezzo di ricorso specifico o autonomo in materia di ricorso per responsabilità, ma, al

contrario, a istituire un obbligo processuale supplementare, nell'ambito dell'art. 40.

Ciò significa, mi sembra, che quando il contenzioso della responsabilità si sviluppa in base all'art. 40 e l'asserito danno è imputabile ad un illecito risultante dall'illegittimità di una decisione che non è stata previamente annullata dal giudice, le disposizioni dell'art. 34, primo comma, vanno nondimeno applicate.

Questa interpretazione letterale mi sembra, d'altronde, confermata da una disamina della finalità del sistema voluto dagli autori del Trattato CECA. Così come si è già visto in occasione dell'esame dei lavori preparatori, il Trattato ha inteso limitare strettamente il numero delle persone e delle istituzioni che possono presentare ricorso d'annullamento, ed ancora più strettamente i mezzi che possono essere dedotti a sostegno di siffatti ricorsi. Infatti, l'annullamento di una decisione costituisce una « intromissione diretta nella sfera d'azione dell'esecutivo », per riportare l'espressione dell'avvocato generale Roemer, che non si ravvisa nell'ambito del ricorso di danni, in cui trattasi unicamente di una compensazione finanziaria del danno.

È il motivo per cui l'art. 40, che è l'espressione del principio generale di diritto esistente in tutti i sistemi giuridici sviluppati e che costituisce la « norma fondamentale del diritto a risarcimento » è redatto in termini così generali.

Viceversa, è altrettanto chiaro, mi sembra, che gli autori del Trattato hanno inteso evitare che, anche nell'ambito del ricorso per responsabilità, il giudice comunitario venga

64 — V., a questo proposito, l'art. 65, n. 4, secondo comma, e l'art. 66, n. 1.

65 — V., a questo proposito, gli artt. 47, secondo comma, 68, n. 1, e 69, n. 1, del Trattato CECA.

troppo ad intromettersi nella sfera decisionale dell'Alta Autorità; in altre parole, essi hanno voluto, secondo me, nel caso in cui l'illegittimità di una decisione della Commissione costituisca il fondamento di un ricorso per responsabilità, ed in cui detta istituzione deve, secondo le prime due frasi dell'art. 34, trarre tutte le conseguenze dall'illegittimità così accertata, lasciare il più ampio margine di valutazione alla Commissione ed evitare, in qualche modo, quello che appariva allora come un rischio di « governo dei giudici ».

Essi hanno pure voluto, come risulta chiaramente dalla lettura della terza frase del primo comma dell'art. 34, in primo luogo, limitare il pregiudizio che potrebbe essere arrecato alle finanze comunitarie, imponendo condizioni restrittive per quanto riguarda sia la natura dell'illecito che le caratteristiche dell'asserito danno, e, in secondo luogo, istituire una « fase precontenziosa » che precede necessariamente la proposizione di un ricorso di danni. Questa fase deve favorire la composizione amichevole delle controversie e al tempo stesso limitare il danno alle finanze comunitarie, nella misura in cui siano possibili risarcimenti in forma specifica.

È d'altronde quanto sarebbe accaduto nel caso di specie se il sistema delle quote non fosse scaduto il 30 giugno 1988. *Mi sembra quindi che, in circostanze come quelle del caso di specie, in cui l'azione di responsabilità, basata sull'art. 40, mira al risarcimento di un danno provocato da un illecito risultante a sua volta dall'illegittimità che vizia una decisione non annullata, il meccanismo precontenzioso previsto dall'art. 34, primo comma, terza frase,*

deve applicarsi in forza della teoria del parallelismo delle forme, della necessaria coerenza che deve caratterizzare l'articolazione tra i diversi mezzi di ricorso, della parità degli operatori economici, a seconda che essi costituiscano o no delle imprese ai sensi dell'art. 80, e dell'osservanza della volontà degli autori del Trattato.

c) 3. *L'insieme di questa tesi mi sembra corroborata dall'interpretazione molto ampia fatta dalla Corte delle pertinenti disposizioni del Trattato CECA.*

— In primo luogo, occorre fare un parallelo con l'ammissione dell'eccezione d'illegittimità, nell'ambito del Trattato CECA, disposta con la prima sentenza Meroni 13 giugno 1958. Infatti, diversamente dall'art. 184 del Trattato CEE, il Trattato CECA non aveva affatto previsto la possibilità di avvalersi, in occasione di un ricorso avverso una decisione individuale, dell'eccezione d'illegittimità di una decisione generale divenuta definitiva; esso l'aveva fatto solo nell'ambito dell'art. 36, cioè quando sanzioni pecuniarie vengono inflitte ad imprese. Pertanto, la Corte, per coerenza e al fine di garantire la tutela giurisdizionale ai singoli, ha trasposto in modo prettamente pretorile questa nozione d'eccezione d'illegittimità all'insieme del contenzioso d'annullamento in materia CECA considerando, nella succitata sentenza Meroni:

« La Corte è d'avviso che non si deve applicare ad un'impresa una decisione generale viziata e che da questa non si possono far

discendere degli obblighi per l'impresa stessa (...) la Corte ritiene che tale disposizione dell'art. 36 non è da considerarsi una norma speciale valida soltanto nell'ipotesi di sanzioni pecuniarie bensì un caso d'applicazione del principio generale che l'art. 36 non fa che porre in rilievo perché si applica alla specifica ipotesi di un ricorso di merito. Dall'espressa menzione fattane nell'art. 36 non può ricavarsi, a contrario, alcun valido argomento per escludere che tale facoltà sussista nell'ipotesi in cui l'espressa menzione manchi (...); qualsiasi altra soluzione renderebbe difficile, se non impossibile, l'esercizio del diritto di ricorso riconosciuto alle imprese ed associazioni contemplate nell'art. 48, in quanto esse sarebbero costrette ad analizzare ogni decisione generale sin dalla sua pubblicazione per ricercare se non contenga disposizioni suscettibili di lederle in avvenire e se non sia inficiata da sviamento di potere nei loro confronti; che ciò le inciterebbe a contravvenire ai provvedimenti dell'Alta Autorità per farsi infliggere le sanzioni pecuniarie previste dal Trattato, onde avvalersi poi dell'art. 36 per denunciare l'illegittimità delle decisioni o raccomandazioni generali della cui inosservanza si fa loro carico; tale principio è stato espressamente adottato nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e dell'Euratom (...) questa coincidenza senza essere un elemento decisivo conferma tuttavia la fondatezza dell'argomento sopra enunciato dimostrando che esso è imposto pure ai compilatori dei nuovi trattati; l'annullamento di una decisione individuale derivante dalla illegittimità della decisione generale su cui la prima si basa incide solo su quegli effetti della decisione generale che si sono concretati nella decisione individuale annullata (...); nulla vieta che, nell'impugnare la decisione individuale, la ricorrente denunci nella decisione o raccomandazione generale su cui quella individuale si basa tutti i quattro vizi enumerati nel primo comma del citato articolo »⁶⁶.

Sotto molti aspetti, questo ragionamento è paragonabile a quello che vi propongo di accogliere in materia di azione di responsabilità, per i seguenti motivi: se si rifiutasse questa tesi, l'esercizio dei mezzi di ricorso offerti alle imprese sarebbe particolarmente ristretto; queste ultime sarebbero allora incoraggiate a procedere ad una ricerca permanente di un eventuale rischio di danno o di un eventuale sviamento di potere che inficia l'insieme delle decisioni generali, che potrebbe causare un aumento dei contenziosi puramente cautelativi o « di precauzione »; la soluzione che vi propongo, benché questo non sia un argomento determinante, è stata quella adottata nel Trattato CEE; ammettere la responsabilità in base all'art. 40, a causa del danno provocato da una decisione illegittima, vizierebbe solo gli effetti di tale decisione, e solo qualora il giudice ritenga che talune delle sue disposizioni siano generatrici di un danno diretto e specifico e costitutive di un illecito di una certa gravità, sul quale tornerò più avanti (v., in prosieguo, III, B, 3).

In materia CECA questa giurisprudenza relativa all'ammissione dell'eccezione d'illegittimità è stata confermata dalle sentenze della Corte 21 febbraio 1984⁶⁷ e 10 giugno 1986⁶⁸, il che mostra che, fino ad una data ancora molto recente, sembrava che la Commissione non volesse ammettere questa giurisprudenza della Corte. Niente di sorprendente, quindi, per il fatto che essa tenta di trasporre quest'argomentazione al problema della ricevibilità delle azioni di responsabilità, mentre i due ragionamenti da prendere in considerazione sono in definitiva molto simili.

66 — Punti 8-15 della motivazione della citata sentenza 13 giugno 1958, Meroni.

67 — Walzstahl e Thyssen/Commissione, già citata.

68 — Usinor/Commissione, già citata.

— In secondo luogo, la sentenza 13 luglio 1961, Meroni, nonostante un certo numero di precauzioni preliminari, ha comunque ammesso la possibilità di proporre un'azione di responsabilità ex art. 40, basata su talune considerazioni risultanti da una sentenza pronunciata su un'eccezione d'illegittimità.

L'avvocato generale Lagrange era andato molto oltre, rilevando che « è vero che le decisioni-regolamento dell'Alta Autorità non sono state annullate: esse sono state semplicemente dichiarate illegittime incidentalmente; tuttavia, l'Alta Autorità, come era suo diritto e certamente suo dovere, le ha revocate nella misura delle disposizioni dichiarate viziate dalla Corte e mi sembra cosa certa che l'art. 34 sia applicabile pure in questo caso ».

Aderisco pienamente a questa opinione, alla luce dello sviluppo della giurisprudenza della Corte in materia d'eccezione d'illegittimità, di definizione della nozione di illecito e del riconoscimento, ormai pieno ed intero, del principio dell'autonomia dell'azione di responsabilità rispetto al ricorso d'annullamento, nonché delle concrete conseguenze che occorre trarne.

— In terzo luogo, l'apporto della sentenza Vloeberghs è pure essenziale, giacché in questa causa la valutazione della responsabilità era strettamente connessa all'accertamento di un'illegittimità, operato, è vero, nell'ambito del ricorso per carenza. Ma si deve ricordare, ancora una volta, che il ricorso per carenza di cui all'art. 35 del Trattato CECA è del tutto equiparabile al ricorso d'annullamento.

Orbene, *di fronte all'asserita illegittimità, cioè un'omissione di agire, la Corte ha ammesso la ricevibilità di un ricorso di danni basato sull'art. 40*, primo comma, pur precisando, è vero, « che nella presente causa la Corte non è chiamata a pronunciarsi sulla questione se l'asserita illegittimità di un atto che non è stato annullato possa essere considerata, in se stessa, alla stregua di una "faute" atta a far sorgere il diritto al risarcimento ai sensi dell'art. 40 », il che dimostra che la Corte riteneva questo problema più complesso da risolvere di quanto non l'abbia ritenuto una parte della dottrina.

È pure vero che in tale sentenza la Corte ha affermato che l'espressione « con riserva delle disposizioni dell'art. 34, capoverso 1 », « esclude qualsiasi possibilità di rinvio all'art. 34 e riguarda invece le ipotesi nelle quali l'art. 34 non è applicabile, come nel caso in esame ». Tuttavia i primi « considerando » della sentenza mostrano che il principio dell'autonomia del ricorso di danni non era stato ancora pienamente accolto e mi sembra che tale decisione incidentale non sarebbe oggi più adottata, alla luce dei succitati sviluppi della giurisprudenza della Corte sulla possibilità di invocare il danno risultante da atti illegittimi non annullati e divenuti definitivi, a sostegno di un'azione di responsabilità.

3. Conclusioni cui giungo, in questa fase del ragionamento, sulla ricevibilità dell'insieme delle conclusioni del ricorso e sull'articolazione dei mezzi di ricorso e delle disposizioni procedurali previste dagli artt. 34 e 40.

a) Quando un'impresa presenta conclusioni ai fini dell'annullamento sulla base dell'art. 33 del Trattato, essa non può comunque

presentare contemporaneamente conclusioni a fini di risarcimento, giacché occorre che l'art. 34, primo comma, possa applicarsi. È il caso della sentenza Usinor, già citata.

b) Quando un'impresa ha ottenuto l'annullamento da parte del giudice di una decisione generale o individuale sulla base dell'art. 33, essa è tenuta ad osservare l'insieme della procedura di cui all'art. 34. Per questo, se non ha ottenuto dal giudice una declaratoria con cui si constati, in primo luogo, che l'illegittimità che vizia la decisione costituisce un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità e, in secondo luogo, che l'asserito danno presenta proprio un carattere diretto e specifico, le sue conclusioni ai fini del risarcimento dei danni sono irricevibili in quanto premature.

Ciò vale, nel caso di specie, per la parte delle conclusioni presentate dal ricorrente al punto 2 delle sue conclusioni.

c) Per quanto riguarda le decisioni contemplate nelle conclusioni al punto 1), lett. a), b) e d), un'impresa che si trovi in una situazione del genere dispone di un mezzo di ricorso autonomo ai fini di far dichiarare l'esistenza di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità nonché l'esistenza di un danno diretto e specifico. Pertanto, sono ricevibili le conclusioni che figurano al punto 1, lett. a), b) e d), che mirano all'accertamento dell'esistenza di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità.

d) Quando un'impresa non ha proposto alcun ricorso d'annullamento avverso una decisione, generale o individuale, divenuta così

definitiva, essa può proporre, in base all'art. 40, primo comma, del Trattato, un ricorso inteso al risarcimento del danno assertivamente subito a causa dell'illecito che risulterebbe dall'illegittimità che vizia tale decisione.

Tuttavia, in un'ipotesi del genere, poiché l'asserito danno ha la sua origine in un illecito risultante dall'illegittimità di una decisione e non in un comportamento, si applica l'insieme del procedimento « precontenzioso » di cui all'art. 34, primo comma.

Ritengo, Signori, che questi miei suggerimenti che vi propongo di accogliere siano conformi ad un'interpretazione costruttiva dei testi normativi, che essi mirino a garantire un'adeguata tutela giurisdizionale ai singoli e che non siano tali da comportare « perturbazioni gravi nel sistema del Trattato ».

e) Ne risulta che sono ricevibili le conclusioni che figurano al punto 1, lett. c) ed e), vale a dire quelle miranti a che il Tribunale dichiari che le undici decisioni non annullate sono viziate da un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità. Viceversa, e per le stesse ragioni sopraesposte, le conclusioni afferenti a tali decisioni e che figurano al punto 2, vale a dire quelle che mirano alla corresponsione di un risarcimento pecuniario, sono irricevibili in quanto premature.

f) In sintesi, mi sembra che tutte le conclusioni intese all'accertamento della responsabilità siano ricevibili (in altre parole, tutte le conclusioni che figurano al punto 1) e che le

conclusioni ai fini del risarcimento danni (che figurano al punto 2) siano irricevibili in quanto premature.

Resta da esaminare, in primo luogo, se le illegittimità che viciano le decisioni, che siano state annullate dalla Corte o che non abbiano costituito oggetto di una sentenza d'annullamento, costituiscono un illecito tale da comportare la responsabilità delle Comunità e, in secondo luogo, se l'asserito danno presenti proprio un carattere diretto e specifico. Dato che il risarcimento del danno deve operarsi in conformità alla procedura di cui all'art. 34, primo comma, non è necessario comunque esaminare i problemi relativi alla sua valutazione.

III — I problemi relativi all'esistenza, nel caso di specie, di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità

Mi sembra, Signori, che per risolvere tale problema occorra risolvere, nell'ordine, le tre seguenti questioni: (A) in primo luogo, quale regime di responsabilità applicare nell'ambito del Trattato CECA?; (B) in secondo luogo, quali sono le condizioni concrete che devono essere soddisfatte perché sorga la responsabilità?; (C) in terzo luogo, tali condizioni sono soddisfatte, nel caso di specie, per quanto riguarda il grado di gravità dell'illecito?

A — Quale regime di responsabilità applicare nell'ambito del Trattato CECA?

Tale questione è delicata e nuova, per lo meno per quanto riguarda l'art. 34, giacché

la Corte ha dovuto precisare la sua giurisprudenza solo nell'ambito del ricorso per danni previsto dall'art. 40. Ma, come ho detto, giacché questi mezzi di ricorso non appaiono affatto distinti, mi sembrerebbe veramente incoerente prevedere due distinti regimi di responsabilità nell'ambito dello stesso Trattato, mentre, com'è evidente, la nozione di illecito comprende, secondo una giurisprudenza ormai ben consolidata, l'illegittimità di una decisione.

Occorre rilevare in via preliminare che, a titolo precauzionale, la ricorrente ha sostenuto che, quanto alle decisioni che hanno costituito oggetto di una sentenza d'annullamento della Corte, le illegittimità accertate e censurate erano costitutive di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 34, primo comma, del Trattato; per le altre decisioni, per le quali non è stato proposto alcun ricorso per ragioni di economia processuale, essa ha sostenuto, in subordine, che, comunque, la responsabilità della Comunità debba sorgere in base all'art. 40 del Trattato CECA, giacché le stesse illegittimità che viciano queste altre decisioni sarebbero costitutive di un illecito commesso dalla Commissione nell'esecuzione del Trattato, tale da comportare il diritto al risarcimento in base a quest'ultimo articolo.

In generale, la ricorrente sostiene che le decisioni annullate dalla Corte, nonché le altre decisioni identiche ma non annullate, sono viziate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità. Essa si basa sugli accertamenti effettuati dalla Corte nelle due sentenze 14 luglio 1988. Pur ammettendo che qualsiasi decisione annullata in quanto viziosa da illegittimità non comporta necessariamente la responsabilità della

Comunità, la ricorrente nega che le condizioni d'applicazione dell'art. 34 del Trattato CECA possano essere identiche a quelle dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE. Vi sarebbe tutt'al più, a suo avviso, analogia tra l'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE e l'art. 40 del Trattato CECA. La ricorrente distingue pure tra le condizioni della responsabilità a causa dell'annullamento di una decisione generale illegittima e illecita e le condizioni della responsabilità a causa di un mero atto amministrativo illegittimo ed illecito. Infine, nella fase orale essa ha sostenuto che il legislatore comunitario era partito dall'ipotesi che le decisioni della Commissione, nell'ambito del Trattato CECA, rivestivano solo un carattere essenzialmente amministrativo e che ciò era il motivo per il quale in tale Trattato l'insieme dei poteri era stato attribuito quasi esclusivamente alla Commissione e non al Consiglio. Pertanto, la giurisprudenza della Corte relativa all'art. 215, secondo comma, che riguarda provvedimenti di natura legislativa, non può essere trasposta tale e quale nell'ambito d'applicazione dell'art. 34 del Trattato CECA.

La Commissione, dal canto suo, ha ritenuto nella fase scritta che, poiché non esistono precedenti giurisprudenziali per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 34 del Trattato CECA, nel caso di un atto normativo illegittimo ci si dovrebbe richiamare alle sentenze della Corte pronunciate a proposito dell'applicazione dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE. È questo il motivo per cui la Commissione afferma che la responsabilità della Comunità, a causa di un atto normativo o di qualsiasi atto che implichi scelte di politica economica ed un ampio potere discrezionale, può sorgere solo in caso di una violazione adeguatamente grave di una norma superiore di diritto a tutela dei singoli, qualora l'istituzione interessata non abbia tenuto conto, in modo manifesto

e grave, dei limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri; la Commissione aggiunge, basandosi sulla sentenza della Corte 5 dicembre 1979⁶⁹, che deve sussistere un « comportamento che confina con l'arbitrio ». Nella fase orale la Commissione ha inoltre ritenuto che, nell'ambito dell'art. 34, condizioni di un livello superiore debbano essere soddisfatte perché si accerti un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità. La Commissione ne ha dedotto che l'art. 34 sancisce presupposti della responsabilità della Comunità più severi di quelli di cui all'art. 215, secondo comma.

Da parte mia, ritengo, Signori, che la giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità nell'ambito del Trattato CEE debba essere integralmente trasposta alle modalità di assunzione della responsabilità della Comunità nell'ambito del Trattato CECA.

Pur rendendomi ben conto della differenza esistente tra lo spirito e la lettera dei Trattati, per giungere a questa conclusione mi baso sulle pertinenti norme del Trattato CECA, sulla giurisprudenza della Corte a proposito dell'art. 40 e su semplici considerazioni di buon senso.

1. *Gli argomenti normativi*

a) *L'art. 33 del Trattato CECA, relativo al contenzioso d'annullamento, mostra bene che*

69 — Scholten-Honig/Consiglio e Commissione (causa 143/77, Racc. pag. 3583).

gli autori del Trattato erano già consapevoli della necessaria moderazione del sindacato del giudice di fronte a situazioni economiche particolarmente complesse. Per questo la seconda frase di detto articolo è formulata come segue: « Tuttavia, l'esame della Corte non può vertere sulla valutazione dello stato risultante da fatti o circostanze economiche in considerazione del quale sono state prese le dette decisioni o raccomandazioni, salvo che sia mossa accusa all'Alta Autorità di aver commesso uno sviamento di potere o di avere misconosciuto in modo patente le disposizioni del Trattato oppure ogni norma giuridica concernente la sua applicazione ».

b) *L'art. 34, che ammette, al suo secondo comma, un ricorso di danni, il quale, a mio parere, è identico, o per lo meno simile a quello dell'art. 40, richiede due condizioni, al suo primo comma, per consentire la proposizione di siffatto ricorso: in primo luogo, il danno diretto e specifico e, in secondo luogo, un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, vale a dire, evidentemente, non qualsiasi tipo di illecito. Spetta al giudice qualificarlo.*

Sapendo, inoltre, alla luce dei lavori preparatori, che l'espressione « illecito tale da impegnare la responsabilità della Comunità » ha sostituito, in extremis, l'espressione « illecito grave », è chiaro che gli autori del Trattato avevano inteso ammettere, in linea di principio, il ricorso di risarcimento, ma, mediante modalità molto rigorose, limitarne particolarmente le conseguenze, in particolare con riguardo alla situazione finanziaria delle Comunità.

A questo proposito, anche se la nozione di danno diretto e specifico è ben nota in tutti

gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, la nozione di illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità resta molto incerta e, come rilevava la delegazione francese nella summenzionata relazione, « ciò lascerà alla Corte il compito di elaborare una giurisprudenza in materia ». In mancanza di un precedente occorre richiamarsi, secondo me, alla giurisprudenza che è stata elaborata in merito all'art. 40⁷⁰.

c) *Infatti, lo stesso testo normativo dell'art. 40 si limita a menzionare l'esistenza di un « danno causato nell'esecuzione del presente Trattato da un errore di servizio della Comunità ».* Nelle sue conclusioni relative alla sentenza 13 luglio 1961, Meroni, l'avvocato generale Lagrange riteneva che « contrariamente a quanto ha sostenuto l'Alta Autorità nella fase scritta, non è esatto che la giurisprudenza francese esiga abitualmente la colpa grave (faute lourde) affinché sorga la responsabilità dell'amministrazione: al contrario, il più delle volte è sufficiente la colpa lieve (faute ordinaire). È vero piuttosto che il grado di gravità varia soprattutto a seconda della natura del servizio pubblico, della maggiore o minore difficoltà che si incontra nell'espletarlo, della tutela più o meno ampia che gli interessi lesi meritano. In ciascun caso vanno contrapposti l'interesse pubblico e gli interessi particolari. Nel caso del sistema di perequazione per il rottame non credo vi sia motivo di esigere la colpa grave oppure una colpa di "particolare gravità" (...). Viceversa, l'estrema complessità del meccanismo e gli indugi inevitabili per un buon funzionamento mi paiono atti a giustificare il requisito di una colpa abbastanza grave, anche se non inescusabile ».

70 — V., in prosieguo, n. 2.

Si deve accertare se la Corte abbia seguito questo ragionamento.

2. *Gli argomenti relativi alla giurisprudenza della Corte nell'ambito dell'art. 40*

Nella sentenza 13 luglio 1961, Meroni, la Corte ha affermato che « in via generale, va rilevato che precedenti errori ed imperfezioni (...) se possono aver dato luogo a determinate rettifiche, non costituiscono ipso facto una "faute de service"; essi possono anche esser dipesi, ad esempio, da complicati problemi giuridici oppure da negligenze imputabili agli stessi amministrati; *comunque le ricorrenti non hanno nemmeno dimostrato in maniera concreta l'esistenza di errori inexcusabili* ». Già nella sentenza 17 dicembre 1959⁷¹ la Corte aveva rilevato « che, a prima vista, la circostanza che gli abusi lamentati abbiano potuto reiterarsi durante vari anni potrebbe costituire indizio di organizzazione difettosa ed insufficiente »; e, dopo aver rilevato il carattere ambiguo di talune dichiarazioni fatte da rappresentanti dell'Alta Autorità, la Corte aveva ritenuto che tali circostanze « non possono del resto trasformare in un fatto illecito un comportamento della convenuta che in effetti non può essere qualificato come tale ». La Corte è stata ancora più precisa nella sentenza 9 dicembre 1965⁷² in cui, dopo aver esaminato, con precisione, il comportamento dell'Alta Autorità, ha ritenuto che ne risultasse « una mancanza di diligenza (...) divenuta progressivamente manifesta (...) e che le promesse di rimborso delle parità di trasporto (...) costituiscono delle "fautes de service" dell'Alta Autorità di cui essa deve rispondere ».

71 — FERAM/Alta Autorità (causa 23/59, Racc. pag. 506).

72 — Société des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e a./Alta Autorità (cause riunite 29/63, 31/63, 36/63, 39/73-47/63, 50/63 e 51/63, Racc. pag. 1108).

Infine, nella sentenza 14 dicembre 1961⁷³ la Corte ha rilevato che l'Alta Autorità « ha gravemente violato — non è necessario stabilire per quali motivi — il dovere di sorveglianza impostole dalla normale diligenza, illecito questo che impegna la sua responsabilità », prima di respingere l'azione di responsabilità per mancanza di danno.

Come si vede, dall'insieme di questa giurisprudenza, e mentre l'art. 40 si limita a menzionare un illecito non qualificato come presupposto della responsabilità, la Corte ha richiesto l'esistenza di un illecito adeguatamente caratterizzato che si avvicina sorprendentemente al misconoscimento manifesto e grave che essa richiede nella sua giurisprudenza relativa all'applicazione dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE.

3. *Infine, considerazioni di semplice buon senso* mi inducono a proporvi di trasporre puramente e semplicemente la giurisprudenza della Corte elaborata nell'ambito del Trattato CEE in materia di responsabilità ai presupposti di proposizione dei ricorsi previsti dagli artt. 34 e 40 del Trattato CECA.

Ammetto che un trattato viene qualificato « trattato-quadro » e l'altro « trattato-legge », ma mi sembra che non ne risulti alcuna conseguenza decisiva per quanto riguarda il regime della responsabilità. Quello che è rilevante è che in entrambi i casi l'amministrazione comunitaria agisce in un contesto economico delicato, si sforza di conciliare vari obiettivi spesso difficili da perseguire contemporaneamente, lavora in un ambito estremamente evolutivo ed instabile,

73 — Société Fives Lille Cail e a./Alta Autorità (cause riunite 19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Racc. pag. 545).

ed è questo il motivo per il quale, mi sembra, in entrambi i casi gli autori del Trattato hanno voluto lasciarle un ampio margine di discrezionalità.

Il che non vuol dire, come rilevava l'avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni nella causa Vloeberghs, che esiste « 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 possono dar luogo unicamente ad una responsabilità di carattere politico. Di conseguenza, va unicamente accertato se l'Alta Autorità abbia indebitamente ritardato il proprio intervento (...) »⁷⁴.

Pertanto lo stesso intento di coerenza che mi ha indotto a non considerare due sistemi diversi di responsabilità nell'ambito dello stesso Trattato (l'uno basato sull'art. 34, l'altro relativo all'art. 40 del Trattato CECA) mi induce a proporvi di non istituire due sistemi distinti di responsabilità comunitaria, a seconda che ci si trovi nell'ambito del Trattato CECA o in quello del Trattato CEE. La giurisprudenza elaborata in materia di responsabilità extracontrattuale delle Comunità europee, in forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, mi sembra infatti corrispondere perfettamente a quanto perseguito dagli autori del Trattato CECA. D'altronde, numerosi autori, come molti avvocati generali, hanno rilevato vari « fenomeni di andata e ritorno » tra la giurispru-

denza CECA e la giurisprudenza CEE nell'elaborazione delle nozioni e dei criteri relativi ai presupposti della responsabilità extracontrattuale delle Comunità.

B — Quali sono quindi in concreto le condizioni che devono essere soddisfatte perché sorga nel caso di specie la responsabilità della Comunità?

Tali condizioni sono state elaborate nella sentenza della Corte 2 dicembre 1971, Schöppenstedt, confermate dalla sentenza 24 ottobre 1973, Merkur, e dalla sentenza 14 maggio 1975⁷⁵, e, infine, esaminate in modo più preciso dalla nota sentenza della Corte 25 maggio 1978, Bayerische HNL e a./Consiglio e Commissione⁷⁶.

Mi sia consentito di citare tali condizioni, quali figurano nelle massime di tale sentenza, che ne riflette fedelmente la sostanza:

« La responsabilità extracontrattuale della Comunità per il danno che i singoli possono aver subito a causa di un atto normativo che implichi delle scelte di politica economica sussiste solo in caso di violazione grave di una norma giuridica superiore che tuteli i singoli. Di conseguenza, l'accertamento che un atto normativo è invalido non basta di per sé a rendere la Comunità responsabile ».

75 — Comptoir national technique agricole/Commissione (causa 74/74, Racc. pag. 533).

76 — Cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209.

« Nei settori soggetti alla politica della Comunità in materia economica, si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido ».

« In un contesto normativo come quello in esame, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione (della politica agricola comune), la responsabilità della Comunità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto in modo palese e grave i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri ».

Questa giurisprudenza è stata confermata dalle sentenze della Corte 4 ottobre 1979, Ireks-Arkady e Interquell/Consiglio e Commissione⁷⁷, dalla sentenza della Corte 6 dicembre 1984, Biovilac/Comunità economica europea⁷⁸, dalla sentenza 19 settembre 1985, Asteris⁷⁹, e non è mai stata infirmata in seguito. Si deve esaminare nell'ordine se ciascuna di queste condizioni richieste sia soddisfatta nel caso di specie in via di principio. La condizione relativa all'esistenza di una violazione sufficientemente grave, cioè il disconoscimento manifesto e grave degli obblighi incombenti alla Commissione, sarà esaminata, quanto all'applicazione dei principi al caso di specie, in prosieguo al punto C.

77 — Rispettivamente causa 238/78, Racc. pag. 2955, e cause riunite 261/78 e 262/78, Racc. pag. 3045 (cause dette « Quellmehl »).

78 — Causa 59/83, Racc. pag. 4057.

79 — Cause riunite 194/83-210/83, Racc. pag. 2815.

1. *L'asserito danno è stato subito per effetto di atti normativi che implicano scelte di politica economica?*

Mi sembra evidente, in primo luogo, che la decisione generale n. 3485/85, che ha prorogato il sistema di sorveglianza e di quote di produzione di taluni prodotti per le imprese dell'industria siderurgica per gli anni 1986 e 1987, costituisce per eccellenza un atto del genere e che il suo art. 5, che ha costituito oggetto dell'annullamento di cui trattasi, risulta anch'esso, come provano i documenti messi agli atti, una scelta di politica economica effettuata dalla Commissione in spregio, quanto meno del resto, della propria competenza.

Mi sembra quindi provato, come si è osservato, che le decisioni adottate ogni trimestre per fissare le quote di produzione e di consegna dell'impresa ricorrente sulla base di detto art. 5 costituivano solo decisioni d'applicazione di detta decisione generale, necessariamente inficiate dalla stessa illegittimità di quella che viziava la decisione generale.

Ancora una volta, anche se si può osservare che il danno effettivo e diretto subito ogni trimestre dalla ricorrente è stato causato dalla decisione individuale illegittima che le è stata rivolta per il trimestre considerato, il che osta al ricorso in forza dell'art. 34 per le decisioni il cui annullamento non è stato richiesto, il danno iniziale risulta proprio dalla decisione generale che è all'origine dell'insieme delle illegittimità commesse nello stabilire le quote di consegna su una base che la Commissione stessa considerava equa, quanto alle imprese il cui rapporto tra le quote di produzione e le quote di conse-

gna era notevolmente inferiore alla media comunitaria.

Per quanto riguarda i vari trimestri del 1985, sono contestate le decisioni con le quali la Commissione si è rifiutata di procedere ad un adeguamento delle quote di consegna della ricorrente (dei prodotti della categoria III), in forza dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, che proroga il regime delle quote per gli anni 1984 e 1985. Ancora una volta, la decisione generale n. 234/84 costituisce senz'altro un atto normativo che implica delle scelte di politica economica. Pertanto, quando la Commissione commette errori di diritto nell'applicazione relativamente complessa di detta decisione generale, mediante decisioni individuali, ed anche in mancanza di una qualsivoglia illegittimità che vizi la decisione generale, sono proprio, mi sembra, le condizioni precisate dalla succitata giurisprudenza che devono applicarsi e non le condizioni meno rigorose della responsabilità amministrativa che si ritrovano, in particolare, nel contenzioso sulla pubblica funzione comunitaria. Infatti, ciò che mi sembra rilevante non è soltanto il rango della norma la cui violazione viene dedotta, ma essenzialmente l'ampiezza di discrezionalità di cui gode la Commissione nell'adottare la sua decisione ed il contesto economico, più o meno complesso, che caratterizza tale adozione di decisione.

La prima condizione mi sembra quindi soddisfatta.

2. *La seconda condizione riguarda l'esistenza di una norma superiore di diritto a tutela dei singoli assertivamente violata.*

Secondo la ricorrente, l'accertamento dello sviamento di potere o dell'applicazione di decisioni in condizioni contrastanti col principio della parità di trattamento basta, in linea di principio, a provare un illecito, in quanto l'istituzione non perviene ad esonerarsi dalla sua responsabilità, come avviene nel caso di specie, deducendo circostanze eccezionali. L'illecito della Commissione risulterebbe dal solo fatto ch'essa ha deliberatamente svantaggiato la ricorrente per motivi d'opportunità politica. Pur riconoscendo la necessità del provvedimento da adottare, essa avrebbe infatti cercato di farne assumere la responsabilità al Consiglio, per sottrarsi alla propria responsabilità politica.

La Commissione ritiene che la Corte non abbia rilevato il misconoscimento di un principio generale di diritto e che essa si sia limitata a criticare la violazione di norme sostanziali, certamente rilevanti, ma di natura procedurale, cioè l'erronea interpretazione riguardante la necessità di ottenere il parere conforme del Consiglio.

Mi sembra, Signori, che questa norma superiore di diritto di cui trattasi nel caso di specie sia certamente il principio di non discriminazione o anche il principio della parità di trattamento tra gli operatori economici. Tale principio è anzitutto affermato molto chiaramente negli artt. 3, 4 e 5 del Trattato CECA, quindi nell'art. 58, n. 2, dello stesso Trattato, che precisa che « l'Alta Autorità (...) stabilisce le quote equamente », e, infine, negli artt. 60, 65 e 66 del Trattato.

Inoltre tale principio di parità, nell'ambito del Trattato CECA, è stato definito in modo molto preciso dalla Corte: una prima volta nella citata sentenza 13 luglio 1961,

Meroni, in cui la Corte ha affermato che « l'Alta Autorità aveva il potere ed il dovere, nello stesso interesse delle imprese soggette al meccanismo di perequazione, di vegliare a che il meccanismo funzionasse sempre su basi eque, giuridicamente valide e materialmente esatte » e « che le imprese soggette al meccanismo finanziario sono tra di loro in concorrenza, di guisa che l'Alta Autorità è tenuta a vigilare con speciale cura affinché il principio dell'uguaglianza di fronte agli oneri pubblici sia rispettato costantemente e scrupolosamente; pertanto, non si potrebbe comunque far carico all'Alta Autorità di aver dato la preferenza (...) al principio della giustizia distributiva piuttosto che a quello della certezza del diritto ».

Tale principio è stato definito in modo ancora più preciso dalla sentenza 15 gennaio 1985⁸⁰, nella quale è stato affermato « come la Corte ha dichiarato, tra l'altro, nella sentenza 13 luglio 1982, Klöckner Werke/Alta Autorità (cause riunite 17/61 e 20/61, Racc. pag. 595), perché si possa far carico alla Commissione di aver commesso una discriminazione occorre che essa abbia trattato in modo diverso situazioni comparabili, causando con ciò un pregiudizio a taluni operatori rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato dall'esistenza di differenze obiettive di un certo rilievo. Per stabilire se il trattamento differenziato che la ricorrente rimprovera alla Commissione costituisca uno sviamento di potere nei suoi confronti occorre dunque, in primo luogo, accertare se detto trattamento si basi sull'esistenza di differenze obiettive con riguardo agli scopi che la Commissione può legittimamente perseguire nell'ambito della sua politica industriale relativa alla siderurgia europea ».

Infine, nelle due sentenze 14 luglio 1988, già citate, la Corte ha rilevato una violazione del principio di parità di trattamento.

Nella prima sentenza, relativa all'annullamento dell'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, la Corte ha affermato (nel punto 27 della motivazione) che « non procedendo alla modifica del rapporto I: P da essa ritenuta necessaria per stabilire le quote equamente, a norma dell'art. 58, n. 2, la Commissione ha perseguito uno scopo diverso da quello che tale norma gli imponeva di raggiungere, commettendo in tal modo uno sviamento di potere. Poiché la Commissione aveva accertato la necessità di porre rimedio allo squilibrio del rapporto I: P, che caratterizzava la situazione particolare di imprese, quali le ricorrenti, si deve ritenere che lo sviamento di potere sia stato commesso nei confronti delle ricorrenti ». A questa violazione del principio di equità si fa d'altronde riferimento nello stesso dispositivo della sentenza.

Nella seconda sentenza, relativa alle condizioni d'applicazione dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, la Corte, pur rilevando i due errori giuridici commessi dalla Commissione, ha considerato (nel punto 19 della motivazione della sentenza) « che infine va rilevato al riguardo che da documenti prodotti agli atti su richiesta della Corte sembra che in vari casi la Commissione abbia concesso quote supplementari in forza dell'art. 14 mentre le imprese interessate erano in attivo », cioè in contraddizione formale con la tesi svolta dalla Commissione. Mi sembra pertanto provato, nel caso di specie, tenuto conto in particolare dell'autorità del giudicato connessa alle due succitate sentenze della Corte, che vi è proprio stata una violazione del principio di parità o di non discriminazione, cioè di una

80 — Finsider/Commissione (causa 250/83, Racc. pag. 131).

norma superiore di diritto destinata a tutelare i singoli.

3. *Il significato esatto della condizione relativa all'esistenza di una « violazione sufficientemente grave », cioè, per riprendere i termini della giurisprudenza Bayerische HNL, del fatto che l'istituzione interessata non abbia tenuto conto in modo manifesto e grave dei limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri.*

Si tratta qui solo di definire il senso esatto di questa condizione, giacché si esaminerà in prosieguo, al punto C, se essa sia soddisfatta nel caso di specie.

In primo luogo occorre rilevare che questa nozione di misconoscimento manifesto e grave dei limiti che s'impongono all'esercizio dei poteri dell'istituzione mi sembra perfettamente corrispondere, tenuto conto del tempo trascorso, alle nozioni di « errori inescusabili », di « manifesta mancanza di diligenza » o di « grave negligenza nei doveri di sorveglianza richiesti da una diligenza normale », come li ho rilevati, qui sopra, illustrando la giurisprudenza della Corte relativa alle condizioni d'applicazione dell'art. 40 del Trattato CECA.

Tutto il problema consiste nell'accertare se, come sostiene la Commissione, occorra anche che il comportamento dell'istituzione abbia confinato *con l'arbitrio* e persino, come essa sembra aver sostenuto nella fase orale, abbia misconosciuto in modo ancora più manifesto i diritti di cui possono avvalersi i singoli. In materia CECA varie decisioni in cui si è menzionato il caso dell'arbitrio vanno citate, in particolare la sentenza 21 giugno 1958⁸¹ e quelle del 26 giugno

1958⁸² nelle quali la Corte ha affermato che « in forza di un principio generalmente ammesso nell'ordinamento giuridico degli Stati membri l'uguaglianza degli amministrati di fronte alla regolamentazione economica non è di ostacolo alla fissazione di prezzi diversi a seconda della particolare situazione dei singoli utilizzatori o di categorie di essi, a condizione che la diversità di trattamento corrisponda ad una differenza delle condizioni in cui essi si trovino; qualora invece una base obiettivamente determinata facesse difetto, il diverso trattamento avrebbe carattere arbitrario e discriminatorio e sarebbe illegale; non si può considerare discriminatoria una disciplina economica per il solo fatto che essa comporti effetti diversi o sacrifici disuguali per i suoi destinatari, allorquando risulti che ciò deriva dalle diverse condizioni in cui essi operano » (v., anche, sentenza 10 maggio 1960⁸³).

È alla luce di questa giurisprudenza che occorre esaminare la tesi sostenuta dalla Commissione, secondo la quale la responsabilità extracontrattuale delle Comunità europee in materia CECA può sorgere solo qualora l'istituzione abbia tenuto un comportamento « confinante con l'arbitrio ».

La Commissione basa la sua tesi sulla sentenza della Corte 5 dicembre 1979⁸⁴ nella quale la Corte, dopo aver ricordato i "considerando" di principio della sentenza Bayerische HNL, ha rilevato che, nel caso di specie, « non si trattava di errori di tale gravità da poter affermare che, sotto questo

82 — Causa 9/57, Racc. IV, pag. 353; causa 10/57, Racc. IV, pag. 389; causa 11/57, Racc. IV, pag. 423; causa 12/57, Racc. IV, pag. 457.

83 — Cause riunite 3/58-18/58, 25/58 e 26/58, Racc. VI, pag. 157.

84 — Koninklijke Scholten-Honig/Consiglio e Commissione, causa detta « Isoglucosio » (causa 143/77, Racc. pag. 3583).

81 — Causa 8/57, Racc. IV, pag. 215; causa 13/57, Racc. IV, pag. 253.

aspetto, il comportamento delle istituzioni convenute confini, in quanto tale, con l'arbitrio e possa quindi far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità ».

Mi sembra, Signori, che questo rilievo incidentale non possa essere seriamente preso in considerazione in quanto, in primo luogo, si tratta della sola sentenza che faccia riferimento a siffatto comportamento come condizione della responsabilità delle Comunità europee, e in quanto, inoltre, ci si deve richiamare alle conclusioni dell'avvocato generale Reischl per coglierne il senso. Questi aveva, in sostanza, insistito sulla nozione d'arbitrio, in quanto disconoscimento del principio di parità, menzionando lo « svantaggio arbitrario ». Egli aveva tuttavia aggiunto che deve risultare « perché vi sia responsabilità, l'esistenza di un cattivo uso del potere discrezionale che rasenti l'arbitrio, cioè l'esistenza di una decisione che non sia fondata su opportune considerazioni o rispetto alla quale siffatte considerazioni siano rimaste senza effetto ».

Mi sembra, in realtà, che questa nozione di arbitrio, la quale non è stata, del resto, mai ripresa dalla giurisprudenza della Corte e che figurava in tale sentenza per la prima volta, dev'essere riportata a più giuste proporzioni. Si tratta, mi sembra, di un semplice « incidente di percorso », il che mi sembra confermato, inoltre, dalle stesse dichiarazioni del sig. Grabitz, rappresentante della Commissione, nel corso della fase orale. Ne risulta, mi sembra, che detta nozione d'« arbitrio » vada strettamente collegata alla giurisprudenza elaborata nell'ordinamento giuridico tedesco in cui essa assume un senso diverso. Si tratta, quindi, di una forma estrema d'illegittimità, nel senso, per riprendere in sostanza la definizione proposta dal sig. Grabitz, che quando non vi

è parità di trattamento, vi è l'arbitrio. Stando così le cose, mi sembra che il suddetto rilievo nella succitata sentenza riguardava più la norma superiore di diritto che aveva costituito oggetto di una violazione nel caso di specie, che la natura stessa della violazione che era stata commessa. Giacché è vero che l'« arbitrio », così concepito, coincide per natura con ogni trasgressione del principio generale di non discriminazione.

Ecco perché, in fin dei conti, propongo di attenerci alle condizioni classiche, quali enunciate dalla giurisprudenza ampiamente dominante della Corte, cioè quelle relative alla trasgressione manifesta e grave dei doveri che incombono all'istituzione di cui trattasi.

C — È soddisfatta la condizione relativa ad una trasgressione manifesta e grave dei doveri che incombono, nel caso di specie, alla Commissione?

A questo proposito, si deve procedere ad una disamina minuziosa e attenta della portata e del contesto di ciascuna delle sentenze della Corte pronunciate il 14 luglio 1988.

1. *Sull'illegittimità censurata con la sentenza della Corte 14 luglio 1988, pronunciata nelle cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, e che ha proceduto, in primo luogo, all'annullamento dell'art. 5 della decisione generale n. 3485/85, « nella parte in cui non consente di determinare le quote di consegna in un modo che la Commissione ritiene equo nei riguardi delle imprese il cui rapporto tra la quota di produzione e la quota di consegna è notevolmente inferiore*

alla media comunitaria », e, inoltre, all'annullamento delle decisioni individuali che stabiliscono le quote di consegna della ricorrente per i primi due trimestri del 1986.

La *ricorrente* sostiene, in proposito, che le decisioni annullate con tale sentenza sono viziata da un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, giacché la Commissione ha agito in modo contrario alla propria comunicazione al Consiglio 25 settembre 1985, nella quale essa aveva ritenuto indispensabili gli adeguamenti dei riferimenti delle quote di consegna e che essa ha, quindi, travisato la portata dell'art. 58, n. 2, primo comma, del Trattato CECA. Rilevando, inoltre, che la Corte ha considerato che le decisioni annullate costituivano un manifesto sviamento di potere nei suoi confronti, la ricorrente conclude che è evidente che tali decisioni sono viziata da un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità.

La *Commissione*, dal canto suo, assume che non vi è stata, nel caso di specie, trasgressione adeguatamente grave di una norma superiore di diritto a tutela dei singoli, ch'essa non ha misconosciuto, in modo manifesto e grave, con un comportamento che confinerebbe nell'arbitrio, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri, che essa non ha affatto manifestato una qualsivoglia deliberata volontà di svantaggiare la ricorrente e che essa ha semplicemente commesso un errore di diritto che, d'altra parte, non era affatto evidente. La Commissione rileva, inoltre, che verso la fine del 1985, si erano svolti negoziati sul nuovo sistema delle quote e al tempo stesso su un nuovo accordo di restrizione delle esportazioni negli Stati Uniti e che, per quest'ultimo, era stato necessario il parere conforme del Consiglio, in forza dell'art. 95 del Trattato

CECA. Essa rileva, infine, che la concezione della Corte sulla ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione è stata precisata per la prima volta in detta sentenza 14 luglio 1988, e che la Corte non ha criticato la violazione di norme sostanziali rilevanti, ma esclusivamente constatato la violazione di una norma procedurale, cioè l'erronea interpretazione riguardante la necessità di ottenere il parere conforme del Consiglio.

Mi è difficile, Signori, aderire alla tesi della Commissione su questa valutazione della gravità dell'illecito, certamente delicata, ma che a mio avviso deve basarsi su tutti i seguenti elementi di fatto.

a) *In primo luogo, la Commissione sapeva perfettamente che essa era tenuta, sia in forza dell'art. 58, n. 2, del Trattato CECA, sia a norma del combinato disposto degli artt. 3, 4 e 5 dello stesso Trattato, a stabilire le quote di consegna su una base equa, cioè rispettando il principio di parità. Quest'ultimo principio, in periodo di crisi economica, significa che occorre procedere ad una ripartizione equa dei sacrifici imposti alle imprese e che, se il principio di solidarietà che è stato elaborato nell'ambito del Trattato CECA presuppone necessariamente che tutte le imprese interessate siano assoggettate ad un regime di sorveglianza della produzione e dall'istituzione di quote di produzione e di consegna, un sistema del genere, secondo la succitata giurisprudenza, dev'essere concepito e messo in atto « con una cura tutta particolare affinché il principio della parità dinanzi agli oneri pubblici sia rispettato in qualsiasi momento e nel modo più scrupoloso ».*

b) *La Commissione sapeva pure perfettamente che per un numero molto limitato d'impresa tale principio dell'equa ripartizione delle quote di consegna non veniva assolutamente osservato e che occorreva intervenire per ripristinare l'equità, alla vigilia dell'adozione di una nuova decisione generale. Infatti, per almeno una decina d'impresa, ben note alla Commissione, e per talune categorie di produzione, il rapporto tra la quota di produzione e la parte di tale quota che può essere consegnata all'interno del mercato comune, in altre parole il rapporto I: P, era divenuto eccezionalmente sfavorevole, tanto in assoluto quanto rispetto alla media comunitaria ed esso era talvolta inferiore di quasi il 25% a questa.*

c) *In terzo luogo, la Commissione conosceva molto bene sia la causa di questo peggioramento, connesso ad un crollo dei prezzi dell'acciaio su taluni mercati dei paesi terzi, sia le conseguenze che ne risultavano per le imprese siderurgiche comunitarie interessate, che disponevano di quote di consegna sul mercato interno notoriamente insufficienti e che erano, perciò, tenute a smerciare la loro produzione in tali mercati dei paesi terzi, subendo perdite o, quanto meno, notevoli lucri cessanti.*

d) *La Commissione, perfettamente al corrente di tutte queste difficoltà, aveva espresso più volte la sua volontà di riesaminare la questione del rapporto I: P prima di prorogare, per un nuovo biennio, il sistema delle quote, sia all'atto delle discussioni con le imprese interessate, sia al momento della consultazione del Comitato consultivo ed anche in occasione della sua comunicazione al Consiglio 25 settembre 1985, relativa all'istituzione di un sistema di quote di produzione dopo il 31 dicembre 1985⁸⁵.*

e) *La Commissione sapeva inoltre molto bene che il mantenimento di un rapporto I: P immutato, per un gruppo ristretto d'impresa, avrebbe collocato queste ultime in una situazione concorrenziale particolarmente sfavorevole e delicata. Infatti, come ha rilevato la Corte nella sua sentenza (nel punto 7 della motivazione, nella parte finale), « è pacifico che tale rapporto I: P sfavorevole è fonte di difficoltà economiche eccezionali per le ricorrenti ».*

f) *La Commissione doveva pure rendersi pienamente conto del fatto che essa non aveva affatto bisogno di consultare il Consiglio e di ottenere il suo parere conforme per procedere a tali adeguamenti limitati delle quote di consegna, per ristabilire la parità di trattamento tra le imprese comunitarie.*

Ciò risultava non soltanto da una lettura un po' attenta dell'art. 58, nn. 1 e 2, del Trattato CECA, ma anche dalla giurisprudenza della Corte precedente alla data della decisione adottata dalla Commissione e, in particolare, dalla sentenza della Corte 11 maggio 1983, Klöckner/Commissione⁸⁶. La Corte vi aveva affermato molto chiaramente che « a norma dell'art. 58, n. 1, primo comma, spetta alla Commissione accertare l'esistenza di una crisi manifesta. Nel caso in cui una crisi del genere viene accertata e ove i modi d'azione di cui all'art. 57 non consentano di farvi fronte, l'art. 58 impone alla Commissione l'obbligo di istituire una disciplina di quote di produzione. Il potere di adottare i provvedimenti adeguati spetta, secondo l'art. 58, alla Commissione, restando tuttavia inteso che essa può agire solo su "parere conforme" del Consiglio. Istituito questa forma di concertazione fra la Commissione ed il Consiglio, l'art. 58 non ne ha fissato le modalità. Stando così le cose, spetta alle due istituzioni organizzare, di comune accordo e nel rispetto delle ri-

85 — Già citata.

86 — Punti 10 e 11 della motivazione (causa 244/81, Racc. 1451).

spettive competenze, le forme della loro collaborazione. Le esigenze dell'art. 58 sono quindi soddisfatte qualora questa collaborazione porti all'assenso del Consiglio alla "disciplina di quote" che la Commissione si propone di istituire, senza che sia necessario obbligare le due istituzioni a prendere insieme in esame un preciso progetto di decisione ».

Inoltre, la stessa Commissione aveva sostenuto, nell'ambito del procedimento relativo alla sentenza della Corte 7 luglio 1982, Klöckner/Commissione⁸⁷, esattamente quello che la Corte ha affermato nella sentenza 14 luglio 1988. Infatti, respingendo un mezzo relativo alla mancanza del parere conforme del Consiglio, la Commissione aveva dedotto a questo proposito che « a lei spetta il potere di adottare i provvedimenti necessari in caso di crisi manifesta. La condizione del parere conforme posta dall'art. 58 sarebbe quindi soddisfatta in quanto il Consiglio ha dato il suo assenso al principio dell'istituzione di un regime di quote, essendo a conoscenza del contenuto sostanziale del regime considerato. Non sarebbe, invece, necessario che il Consiglio si pronunci sui *particolari* delle modalità del regime stesso. La consultazione avvenuta nella fattispecie soddisferebbe le suddette condizioni e la sussistenza del parere conforme del Consiglio sarebbe adeguatamente certificata nella motivazione della decisione n. 2794/90 ».

Inoltre, come ha rilevato l'avvocato generale Mischo nelle sue conclusioni: « Sul tema della modifica, da parte della sola Alta Autorità, di una decisione resa su parere conforme del Consiglio, la Corte, nelle sentenze 13 luglio 1965, Lemmerz-Werke

GmbH (causa 111/63, Racc. pag. 971, in particolare pag. 972) e Mannesmann AG (causa 37/64, Racc. pag. 1029, in particolare pag. 1030), ha fatto una distinzione tra la "medesima base" o gli "elementi costitutivi" del congegno di cui all'art. 53, lett. b), del Trattato, e gli altri elementi del congegno medesimo. Essa ha affermato che "nulla consente di concludere che le decisioni dell'Alta Autorità adottate su parere conforme del Consiglio possono essere modificate, anche su elementi non costitutivi, solo mediante nuove decisioni parimenti adottate su parere conforme del Consiglio".

Per quanto riguarda le attribuzioni rispettive dell'Alta Autorità e del Consiglio per l'applicazione dei primi due numeri dell'art. 58, l'avvocato generale VerLoren van Themaat aveva esaminato in modo approfondito i diversi modi con cui tali norme possono essere interpretate, come pure le opinioni espresse a tale riguardo dalla dottrina (conclusioni 26 maggio 1982 nella causa 119/81, Racc. pag. 2627, in particolare pagg. 2658 e 2672-2677) »⁸⁸.

g) *La Commissione non può quindi sostenere seriamente di essere stata sorpresa o di essersi trovata di fronte ad un problema giuridico non ancora risolto ed è quindi strano che essa abbia ritenuto necessario chiedere il parere conforme del Consiglio, che, per motivi che non sono stati comunicati alla Corte, quest'ultimo si è rifiutato di concedere (quanto a questo preciso punto dell'adeguamento delle quote di consegna).*

Perché un atteggiamento del genere? Un elemento di spiegazione figura, certamente,

87 — Causa 119/81, Racc. pag. 2127.

88 — Racc. 1988, pag. 4324, e in particolare pag. 4325.

alla pag. 11 del controricorso della Commissione: « Quando la convenuta ha manifestato l'intento di adeguare il rapporto I: P della ricorrente essa si è scontrata con un'accanita resistenza della stragrande maggioranza delle imprese e associazioni, che ritenevano che una correzione non fosse opportuna. Dati gli argomenti che le erano stati opposti, la convenuta avrebbe potuto cambiar parere sulla necessità di modificare il rapporto I: P. Orbene, invece di abbandonare il progetto, essa ha optato per la via difficile di un negoziato col Consiglio, al fine di realizzare il suo intento. L'intento della convenuta mirava quindi esattamente al contrario di uno svantaggio arbitrario ».

È possibile provare una certa sorpresa alla lettura di questo brano: infatti, la « resistenza accanita » della stragrande maggioranza delle imprese e associazioni non aveva assolutamente niente di sorprendente, dato che il sistema delle quote di consegna è un sistema di ripartizione e che, se si accrescono le quote di consegna di nove imprese per ristabilire l'equità, e qualora ciò avvenga in modo sostanziale, le quote di consegna dell'insieme delle altre imprese siderurgiche risulteranno necessariamente interessate da tale adeguamento.

Sorprende pure il fatto che la Commissione sostenga che, di fronte ad una siffatta resistenza, essa avrebbe potuto cambiar parere sulla necessità di modificare il rapporto I: P delle nove imprese considerate. Infatti, anche se la Commissione è tenuta a consultare le imprese in forza dell'art. 58, n. 2, essa non è affatto tenuta ad accogliere le loro istanze. Viceversa, essa ha un obbligo imperativo di stabilire le quote su una base equa, in conformità ai principi definiti dagli artt. 2, 3, 4 e 58 del Trattato CECA.

Sorprende infine che la Commissione si congratuli di non aver abbandonato il suo progetto, ma di aver « optato per la via difficile dei negoziati col Consiglio per realizzare il suo intento ». È vero che non soltanto la Commissione misconosceva, in modo flagrante, l'estensione delle proprie competenze, ma anche che, rivolgendosi al Consiglio per disciplinare questo riordino nei dettagli del sistema di quote di consegna per un gruppo molto ristretto di imprese, essa prendeva una via che, per ipotesi, era in pratica senza sbocchi diversi da quelli che si sono avuti.

Infine, il citato brano del controricorso della Commissione non dimostra, come sembra aver sostenuto la ricorrente, che la Commissione intendesse deliberatamente svantaggiarla rispetto ai suoi concorrenti o che essa era ispirata da un'animosità particolare nei suoi confronti. Viceversa, esso accredita molto fortemente l'idea secondo la quale la Commissione ha tentato di scaricarsi dell'esame di un problema complesso, delicato e conflittuale, preferendo misconoscere deliberatamente la propria competenza e lasciare il compito di risolverlo ad un'autorità manifestamente incompetente a conoscerne.

Per questo la Corte ne ha dedotto che era « prevedibile, sin dall'istituzione della disciplina, che un andamento particolarmente sfavorevole sul mercato di esportazione avrebbe potuto rendere necessario l'adeguamento di detto rapporto onde consentire alla Commissione di adempiere l'obbligo di fissare le quote equamente. L'adeguamento deve quindi considerarsi parte della precisazione nei particolari del sistema, per la quale il consenso del Consiglio non è necessario (...). Non procedendo alla modifica del

rapporto I: P da essa ritenuta necessaria per stabilire le quote equamente, a norma dell'art. 58, n. 2, la Commissione ha perseguito uno scopo diverso da quello che tale norma le imponeva di raggiungere, commettendo in tal modo uno sviamento di potere. Poiché la Commissione aveva accertato la necessità di porre rimedio allo squilibrio del rapporto I: P, che caratterizzava la situazione particolare d'impresе, quali le ricorrenti, si deve ritenere che lo sviamento di potere è stato commesso nei confronti delle ricorrenti » (punti 26 e 27 della sentenza 14 luglio 1988).

h) *In forza dell'autorità della cosa giudicata connessa alle sentenze della Corte, mi attengo a questa qualificazione giuridica accolta dalla Corte, cioè quella secondo cui lo sviamento di potere costituisce una delle forme estreme d'illegittimità, giacché si tratta, secondo una formula consolidata, di agire per uno scopo diverso da quello per il quale sono state conferite competenze.*

È vero che la nozione di sviamento di potere in diritto comunitario si è un po' modificata, come ha posto in rilievo l'avvocato generale Fernand Schockweiler⁸⁹. Egli ha ben evidenziato la distinzione fra la concezione francese e la concezione tedesca dello sviamento di potere. Secondo la concezione francese, sostanzialmente soggettiva: « La nozione di sviamento di potere è intesa nel senso che essa riguarda il vizio che inficia l'atto amministrativo, quando un'autorità amministrativa ha usato volontariamente i suoi poteri per uno scopo diverso da quello per il quale detti poteri le sono stati conferiti ».

89 — V. Schockweiler, F. A.: « La notion de détournement de pouvoir en droit communautaire », *Actualité juridique de droit administratif*, 20 giugno 1990, pag. 435.

Al contrario, la concezione tedesca sarebbe molto più obiettiva: « la nozione di sviamento di potere, che nella versione tedesca dei Trattati è stata tradotta coll'espressione " *Ermessensmissbrauch* ", costituisce un caso particolare di travalicamento del potere discrezionale o di esercizio irregolare di questo, nozione più generale che si applica solo a decisioni per le quali l'autorità amministrativa dispone di un potere discrezionale o di valutazione. Infatti, (...) un'autorità amministrativa, quando è autorizzata ad agire in base alla sua discrezionalità, deve esercitare tale potere discrezionale in conformità allo scopo dell'autorizzazione ed entro i limiti di legge. Sussiste inadempimento di questo obbligo quando, in primo luogo, l'autorità eccede i limiti del suo potere discrezionale o si allontana dallo scopo per il quale il potere le è stato conferito (...) e, in secondo luogo, quando essa omette di usare il suo potere (...) sia pure in quanto essa non si rendeva più conto della sua esistenza ».

A parere dell'autore, nell'ambito del Trattato CECA, si sarebbe passati gradualmente da una concezione soggettiva ad una concezione obiettiva dello sviamento di potere e, in base a questo criterio, tale vizio « tende a confondersi con l'errore di diritto, almeno in quanto questo verte sull'estensione delle competenze e sulle finalità attribuite all'attività della Commissione ».

Comunque, rilevo, in primo luogo, che la concezione dello sviamento di potere, adottata nella sentenza 14 luglio 1988, resta sostanzialmente di natura soggettiva (v. punto 27 della motivazione) e, in secondo luogo, che la giurisprudenza elaborata dalla Corte in materia di sviamento di potere ha sempre conferito a questo vizio un carattere di estrema gravità. Per questo la Corte ha definito, almeno tre volte nell'ambito del

Trattato CECA, lo sviamento di potere come « una grave mancanza di previdenza o di ponderazione, equivalente a misconoscimento dello scopo legale con perseguimento di scopi diversi da quelli per i quali sono stati attribuiti i poteri previsti dal Trattato »⁹⁰. Si tratta, in pratica, di un vero e proprio cumulo della concezione soggettiva e della concezione oggettiva già citate.

È quindi pacifico, mi sembra, che lo sviamento di potere affermato dalla Corte nel caso di specie sancisca un misconoscimento manifesto e grave dei limiti che s'imponavano all'esercizio dei poteri della Commissione, ai sensi della giurisprudenza Bayerische HNL.

i) *Non mi soffermerò molto sull'argomento, un po' confuso, presentato dalla Commissione e relativo all'esistenza nel 1985 di negoziati con gli Stati Uniti al fine di elaborare una nuova disciplina riguardante l'importazione dell'acciaio.*

Si deve infatti rilevare, in primo luogo, che questa circostanza, la quale, del resto, sembra essere ben lontana dalla controversia, è stata menzionata solo mediante una semplice osservazione incidentale nella comunicazione, già citata, fatta dalla Commissione al Consiglio il 25 settembre 1985⁹¹, e, in secondo luogo, che questo argomento non è stato affatto dedotto all'atto della procedura, scritta o orale, che si è svolta davanti alla Corte prima della pronuncia della sentenza 14 luglio 1988. Il che vuol dire che

quest'argomento non è, in alcun caso, tale da attenuare la gravità dell'illecito commesso dalla Commissione.

j) *Infine la fondatezza del mio punto di vista è avvalorata dall'esame delle condizioni nelle quali è stata adottata la decisione della Commissione 20 maggio 1987, n. 1433, relativa alla trasformazione di una parte delle quote di produzione in quote di consegna all'interno del mercato comune.*

Come è noto, questa decisione mirava, anch'essa, ad ovviare, per lo meno parzialmente, allo squilibrio del rapporto I: P. Del resto, questa decisione è stata annullata in quanto non in grado, per l'estrema modestia del sistema considerato, a raggiungere l'obiettivo perseguito. In effetti, l'insieme delle imprese siderurgiche comunitarie era autorizzato, fatte salve talune riserve tecniche e complesse, a trasformare in ciascun trimestre una parte delle quote di produzione in quote di consegna all'interno del mercato comune.

È chiaro, come del resto ha rilevato la Commissione, che tale progetto di decisione non ha sollevato alcuna preoccupazione negli ambienti interessati, giacché quasi tutte le imprese siderurgiche fruivano di tale sistema, di guisa che esso non era, d'altra parte, tale da ridurre le disparità già accertate e la decisione è stata annullata.

Tuttavia ciò che è rilevante è il fatto che, per istituire un sistema come quello di cui trattasi, di un respiro e di una portata ben più grandi di quelli necessari per riadeguare le quote di consegna in base a criteri obiet-

90 — V., in proposito, sentenza 29 novembre 1956, Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autorità (causa 8/55, Racc. pag. 197); sentenza 12 giugno 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autorità (causa 2/57, Racc. pag. 123); sentenza 8 luglio 1965, Chambre syndicale de la sidérurgie française e a./Alta Autorità (cause riunite 3/64 e 4/64, Racc. pag. 825).

91 — V., sotto il titolo « Remarques complémentaires », la sezione XIII, ultimo trattino.

tivi, come quelli enunciati dalla Commissione nella sua comunicazione al Consiglio nel settembre 1985, per soltanto nove imprese siderurgiche cui il sistema provocava difficoltà eccezionali, la Commissione non ha ritenuto utile consultare il Comitato consultivo o ricevere il parere conforme del Consiglio.

Non sarebbe opportuno, mi sembra, che la Commissione consideri le norme di competenza come semplici norme procedurali e che essa ne disponga a seconda della natura delle supposte reazioni delle varie imprese dell'industria siderurgica comunitaria.

Per questo vi propongo di considerare che l'illegittimità accertata dalla Corte nella sentenza 14 luglio 1988 configura gli estremi di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità nei confronti della ricorrente, ai sensi dell'art. 34, e, nel contempo, di un illecito commesso nell'esecuzione del Trattato CECA, ai sensi dell'art. 40.

2. Le illegittimità accertate dalla Corte nella succitata sentenza 14 luglio 1988 nella causa 103/85 configurano gli estremi di un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità?

In questa causa che riguarda, per quanto attiene alle conclusioni della ricorrente, i quattro trimestri del 1985, la Corte doveva occuparsi delle condizioni d'applicazione dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, che dispone che «qualora, a causa dell'alto tasso di riduzione di una data

categoria di prodotti fissato per un trimestre, la disciplina di quote provochi difficoltà eccezionali ad un'impresa che durante i dodici mesi precedenti il trimestre in questione:

— non ha ricevuto aiuti autorizzati dalla Commissione per coprire perdite di gestione,

— non è stata oggetto di sanzioni per quanto riguarda le norme sui prezzi o ha pagato le ammende dovute,

la Commissione (...) procede, per il trimestre in questione, ad un idoneo adeguamento delle quote e/o delle parti di quote che possono essere consegnate nel mercato comune per la o le categorie di prodotti in questione ».

Per il secondo, terzo e quarto trimestre del 1984, la Commissione, al corrente delle difficoltà che incontrava la ricorrente, a causa del suo rapporto I: P particolarmente sfavorevole, aveva proceduto ad un adeguamento della parte di quota che può essere consegnata nel mercato comune. Viceversa, per il primo trimestre del 1985 la Commissione, con decisione tacita confermata con decisione espressa l'11 giugno 1985, si è rifiutata di procedere di nuovo a siffatto adeguamento, basandosi su due considerazioni ambedue riconosciute inficcate da illecito dalla Corte, cioè, in primo luogo, la mancanza di difficoltà eccezionali e, in secondo luogo, l'attribuzione di aiuti destinati a coprire perdite di gestione.

È vero che, in forza di una giurisprudenza costante della Corte, un'interpretazione erronea del Trattato non costituisce necessariamente un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità. Tuttavia, ciò che mi sembra determinante nel caso di specie è l'accumulo di illeciti rilevanti e gravi che, a mio modo di vedere, costituisce senz'altro un disconoscimento manifesto e grave dei doveri che incombono alla Commissione e dei limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri, ai sensi della sentenza Bayerische HNL del 25 maggio 1978.

a) *Per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di difficoltà eccezionali*

La Commissione ha sostenuto che l'art. 14 non si applica ad un'impresa in attivo. L'esistenza di difficoltà eccezionali dipenderebbe, a suo avviso, dalla situazione dell'impresa nel suo insieme e non dalla situazione prevalente in una data categoria di prodotti.

In realtà, un'interpretazione del genere era viziata da un manifesto errore di diritto tenuto conto del tenore stesso dell'art. 14 della decisione n. 234/84, dal quale risultava chiaramente che, come ha affermato la Corte al punto 17 della sentenza, « solo le difficoltà che sono conseguenza diretta dell'istituzione e dell'applicazione della disciplina delle quote possono essere prese in considerazione dalla Commissione in sede di applicazione dell'art. 14 ».

Inoltre ancora una volta, questa soluzione non rappresentava una novità per la Commissione. Come ha rilevato l'avvocato generale Mischo nelle sue conclusioni per questa

causa: « Nella vostra sentenza Alpha Steel avete già dichiarato che l'art. 14 " è una clausola equitativa (...) che permette (...) di effettuare un'adeguata correzione degli effetti delle altre disposizioni della decisione generale " « (punto 24 della motivazione)⁹². Inoltre, la Corte, seguendo su questo punto l'avvocato generale, ha affermato, nel punto 18 della motivazione della sentenza, che « emerge dalla sentenza della Corte 22 giugno 1983, Usines Gustave Boël et Fabrique de fer de Maubeuge/Commissione (causa 317/82, Racc. pag. 2041), che la Commissione può procedere ad un adeguamento delle quote solo in circostanze eccezionali allorché tale adeguamento è necessario per le categorie alle quali si applica un tasso di riduzione elevato. Dalla sentenza testé citata discende che la Commissione non può tener conto, per determinare l'esistenza di " difficoltà eccezionali ", della situazione delle altre categorie di prodotti. Del pari, la Commissione non può fondare la propria tesi in ordine all'esistenza di " difficoltà eccezionali " sulla circostanza che l'impresa sia nel suo complesso in attivo ».

È quindi chiaro che l'art. 14 aveva l'unico scopo di correggere gli aspetti rigorosi del sistema delle quote e che difficoltà eccezionali, aventi un'origine diversa dall'istituzione e dall'applicazione del sistema delle quote, non potevano essere prese in considerazione ai sensi di tale articolo. Orbene, come ha molto bene dimostrato l'avvocato generale, era proprio quello che sarebbe accaduto se si fosse seguita la tesi proposta dalla Commissione. *Spettava, quindi, alla Commissione procedere ad un esame, caso per caso, della situazione di ciascuna impresa nonché della natura e dell'ampiezza delle difficoltà eccezionali ch'essa incontrava a causa del solo*

92 — Sentenza 3 marzo 1982, Alpha Steel/Commissione (causa 14/81, Racc. pag. 749).

sistema delle quote, senza preoccuparsi della sua situazione complessivamente in passivo o in attivo.

A questo proposito, due tipi di considerazioni contribuiscono a rafforzare la gravità dell'illecito commesso dalla Commissione. In primo luogo, durante tutto l'anno 1984, la Commissione aveva sicuramente accolto siffatta interpretazione conforme alla legge, senza preoccuparsi della situazione globalmente in attivo della ricorrente, prima di cambiare bruscamente posizione, nonostante una giurisprudenza molto chiara della Corte. In secondo luogo, e come ha rilevato la Corte nel punto 19 della motivazione della sentenza « infine, va rilevato al riguardo che dai documenti prodotti agli atti su richiesta della Corte sembra che in vari casi la Commissione abbia concesso quote supplementari in forza dell'art. 14 mentre le imprese interessate erano in attivo ». Questo rilievo incidentale mi sembra costituire un'osservazione essenziale, che prova la natura manifesta e grave dell'illecito commesso dalla Commissione e che sarebbe pure atto, a mio avviso, a provare non soltanto un'evidente violazione del principio della parità di trattamento, ma anche un eventuale sviamento di potere commesso a danno della società ricorrente.

b) Sul problema della qualificazione degli aiuti ricevuti dall'impresa Peine-Salzgitter

La ricorrente aveva, infatti, ricevuto all'epoca degli aiuti in forza della « direttiva 28 dicembre 1983 del ministro federale dell'Economia relativa all'attribuzione di aiuti per il miglioramento delle strutture delle imprese siderurgiche ». I soli aiuti di cui trattasi nella causa che qui rileva erano aiuti destinati a miglioramenti strutturali che consentissero l'ammortamento speciale degli

impianti destinati alla produzione siderurgica ai sensi del Trattato CECA, cioè aiuti per la chiusura di questi impianti o, in casi eccezionali, per riduzione durevole della capacità utilizzata.

Secondo la Commissione, l'applicazione dell'art. 14 dipendeva dalla questione se gli aiuti fossero, obiettivamente, tali da contribuire alla copertura delle perdite di gestione. Essa aggiungeva che gli aiuti controversi per l'ammortamento avevano avuto la conseguenza di ridurre le perdite dell'impresa e che sarebbe escluso che quest'ultima fruisse, inoltre, di un adeguamento delle sue quote in forza dell'art. 14, giacché lo scopo di tale articolo sarebbe stato appunto quello di evitare il cumulo di questi due vantaggi.

Ancora una volta questa tesi rivelava, senza dubbio, un manifesto errore nella tesi di carattere economico e finanziario elaborata dalla Commissione, errore che è stato censurato dalla Corte come segue (nei punti 23 e 24 della motivazione):

« (...) ne consegue che l'effetto che un aiuto può esercitare sul conto profitti e perdite di un'impresa non potrebbe essere considerato come valido criterio per individuare gli aiuti destinati a coprire perdite di gestione ai sensi del suddetto articolo. Dato infatti che qualsiasi aiuto può avere il risultato di compensare in tutto o in parte le eventuali perdite di gestione, la tesi sostenuta dalla Commissione porterebbe ad escludere, ai fini dell'applicazione dell'art. 14, la concessione della quasi totalità degli aiuti che non siano aiuti per la chiusura.

Pertanto sono le condizioni di concessione e la finalità di un aiuto che vanno prese in

considerazione onde risolvere la questione se un aiuto costituisca un aiuto diretto a coprire perdite di gestione ai sensi dell'art. 14 della decisione n. 234/84 ».

Quest'errore era tanto più inescusabile da parte della Commissione in quanto per l'art. 14 vi era stato un cambiamento descritto nei particolari dall'avvocato generale Mischo e da cui si potevano trarre le seguenti conclusioni:

« È pertanto incontestabile che il legislatore comunitario abbia voluto estendere in maniera nettamente più ampia la cerchia dei beneficiari di detta clausola equitativa. Infatti, mentre nel sistema della decisione n. 2177/83 tutti gli operatori economici che avevano ricevuto un aiuto qualsiasi, salvo quello relativo alla chiusura ai sensi dell'art. 4 del codice degli aiuti, erano esclusi dall'applicazione dell'art. 14, a partire dalla decisione n. 2748/83 tutti gli operatori, anche quelli che avessero ricevuto un aiuto, potevano beneficiare dell'applicazione dell'art. 14, con la sola eccezione di quelli che avessero ricevuto un aiuto per coprire perdite di gestione ».

Orbene, in materia di definizione di aiuti destinati a coprire perdite di gestione, la Corte aveva pronunciato il 15 gennaio 1985, cioè alcune settimane prima della controversa decisione della Commissione, un'importante sentenza che dimostra che l'errore commesso dalla Commissione nel caso di specie è effettivamente inescusabile: si tratta della sentenza *Finsider/Commissione*⁹³. La stessa Commissione sosteneva, d'altra parte, al punto 7 di tale sentenza, la tesi che è

stata infine accolta dalla Corte. Essa faceva così presente che gli aiuti destinati a coprire perdite di gestione « avrebbero gli effetti più nocivi sulla concorrenza e sarebbero i più lontani dalla vera finalità perseguita dalla Commissione, cioè la ristrutturazione delle imprese »; la Commissione aggiungeva inoltre che « al fine di rendere possibile l'attribuzione di quote supplementari alle imprese che avessero ricevuto aiuti diversi da quelli concessi per lo smantellamento, escludendone sempre le imprese che avessero fruito di aiuti destinati a coprire le perdite di gestione », essa aveva agito « istituendo un nuovo criterio obiettivo e generale e, pertanto, non discriminatorio nei confronti della ricorrente; la Commissione non avrebbe fatto altro che servirsi del potere discrezionale conferitole per l'equa gestione del regime delle quote ».

Orbene, come ha rilevato la Corte, tanto al punto 9 della motivazione della sentenza *Finsider* quanto al punto 25 della motivazione della sentenza 14 luglio 1988, « nella sua sentenza 15 gennaio 1985 (*Finsider/Commissione*) la Corte ha affermato che la decisione generale che proroga la disciplina delle quote persegue lo scopo di promuovere la ristrutturazione necessaria per adeguare la produzione e la capacità della domanda prevedibile e ripristinare così la competitività della siderurgia europea. La Corte ha rilevato che è conforme a questo scopo che le imprese le quali abbiano fruito di una forma di aiuto che rischia di ritardare l'auspicata ristrutturazione, cioè di un aiuto destinato a coprire le perdite di gestione, siano escluse dal beneficio di quote supplementari, la cui concessione può del pari affievolire lo stimolo a detta ristrutturazione. Da questa sentenza discende che gli aiuti che sono effettivamente idonei a promuovere la ristrutturazione e il miglioramento della competitività perseguiti non possono essere considerati alla stregua degli aiuti destinati a coprire perdite di gestione ai sensi dell'art. 14 della vigente decisione generale ».

93 — Causa 250/83, Racc. pag. 131.

Nel caso di specie, come ha rilevato la Corte, era chiaro che gli aiuti controversi erano stati concessi, per l'appunto, in base ad un programma di ristrutturazione particolarmente utile sul piano politico-economico e che, inoltre, essi dovevano essere restituiti qualora l'impresa revocasse la chiusura o la limitazione della capacità produttiva da essa decise. Era quindi evidente che siffatti aiuti non potevano essere considerati aiuti atti a ritardare l'auspicata ristrutturazione ai sensi della sentenza Finsider, vale a dire aiuti destinati, puramente e semplicemente, a coprire perdite di gestione ai sensi dell'art. 14 della decisione n. 234/84.

L'insieme degli errori di diritto commessi dalla Commissione, unitamente ad una prassi incoerente nei confronti dell'impresa ricorrente, oltre pure ad una prassi discriminatoria nei confronti della ricorrente e a profitto delle imprese concorrenti, nell'ambito dell'applicazione di un testo normativo di semplice interpretazione le cui condizioni d'applicabilità erano già state precisate due volte dalla Corte, mi sembrano costituire senza alcun dubbio un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità nei confronti della ricorrente ai sensi dell'art. 34, nonché un illecito commesso nell'esecuzione del Trattato ai sensi dell'art. 40.

La difesa della Commissione non mi sembra certamente tale da modificare le nostre conclusioni su questo punto, giacché questa istituzione si limita a tentare di eludere la cosa giudicata stabilita con la sentenza della Corte 14 luglio 1988, sostenendo, in primo luogo, che la nozione di « difficoltà eccezionale » ai sensi dell'art. 14, come precisata in precedenza dalla Corte, sarebbe restata troppo vaga e che seri indizi mostrerebbero

che le difficoltà della ricorrente erano imputabili non già al sistema delle quote, bensì a « difetti strutturali »; e, in secondo luogo, che non era del tutto evidente che gli aiuti strutturali tedeschi non dovessero essere considerati aiuti destinati a coprire perdite di gestione.

Dal canto mio, rilevo, in primo luogo, che una norma superiore di diritto destinata a tutelare i singoli è stata sicuramente travisata, nel caso di specie, dalla Commissione: si tratta del principio della parità di trattamento che è stato violato per due motivi: in primo luogo, con un'interpretazione manifestamente erronea dell'art. 14 della decisione n. 234/84, che, in quanto clausola generale di equità, mirava appunto ad assicurare l'osservanza del principio fondamentale della ripartizione equa delle quote di produzione e di consegna; e, in secondo luogo, in quanto è apparso chiaro, come ha espressamente affermato la Corte, che in più casi, contrariamente a quanto essa stessa aveva sostenuto, la Commissione ha concesso quote supplementari, in forza dell'art. 14, mentre le imprese interessate realizzavano dei benefici, cioè in contraddizione totale con la propria tesi.

Ritengo, in secondo luogo, che, tenuto conto di quanto è stato appena detto, i successivi errori di diritto commessi dalla Commissione in questa causa mostrino un travisamento manifesto e grave dei limiti che s'imponivano all'esercizio dei suoi poteri, ai sensi della giurisprudenza Bayerische HNL.

Stando così le cose, vi propongo di statuire che, in primo luogo, non soltanto la decisione della Commissione 27 novembre 1985,

n. 3485 (art. 5), ma anche l'insieme delle decisioni individuali che stabiliscono le quote di consegna della ricorrente per i prodotti della categoria Ia, Ib, Ic e III, a partire dal primo trimestre del 1986 fino al secondo trimestre del 1988 e, in secondo luogo, le decisioni individuali che fissano le quote di consegna della ricorrente per i prodotti della categoria III per i quattro trimestri del 1985 sono viziata da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità, in base all'art. 34 o all'art. 40 del Trattato. Ciò vuol dire, in concreto, che il complesso delle domande presentate dalla ricorrente, al punto 1, lett. a), b), c), d) ed e), sono non soltanto ricevibili, ma anche fondate.

IV — Restano, infine, da esaminare i problemi relativi al danno asserito dalla ricorrente

Vi propongo di esaminare nell'ordine: 1) i dati del problema, 2) la condizione attinente al carattere diretto del danno, 3) la condizione attinente al carattere particolare del danno e, infine, 4) la portata del diritto al risarcimento.

1. I dati del problema

a) L'art. 34 del Trattato CECA si limita a menzionare, come condizione indispensabile per il sorgere della responsabilità della Comunità, l'esistenza di un danno diretto e particolare. Queste due nozioni non sono mai state interpretate dalla Corte.

b) L'art. 40 precisa, dal canto suo, che un risarcimento pecuniario a carico della Comunità è dovuto in caso di danno provocato nell'esecuzione del presente Trattato da un illecito della Comunità, ma non qualifica affatto detto danno.

Tuttavia, nella sentenza 13 luglio 1961, Meroni, la Corte ha avuto l'occasione di pronunciarsi sul carattere che doveva assumere tale danno. Discostandosi su questo punto dall'avvocato generale Lagrange, che riteneva che per l'applicazione dell'art. 40 non dovesse sussistere un danno particolare, essa ha affermato che « la Corte non può ammettere che i normali svantaggi, inevitabilmente connessi al sistema di perequazione, costituiscano un danno risarcibile e ciò tanto meno in quanto essi colpiscono tutte le imprese della Comunità e la perequazione procura inoltre in contropartita ai consumatori di rottame nel loro complesso rilevanti vantaggi, soprattutto col mantenere il prezzo del rottame comunitario ad un livello ragionevole, impedendo fluttuazioni molto più cospicue del prezzo stesso. Nella specie non è stato dimostrato che gli svantaggi subiti dalle imprese (...) esorbitassero da quelli normalmente inerenti al sistema prescelto ».

Figura in tale sentenza, a mio avviso, un primo accenno alla nozione di danno particolare, che conforta, qualora ve ne fosse bisogno, la tesi secondo la quale i presupposti della responsabilità, in forza dell'art. 34 e dell'art. 40 del Trattato CECA, sono in definitiva molto simili, se non identici.

c) Infine, la giurisprudenza elaborata dalla Corte nell'ambito del Trattato CEE sottolinea, in primo luogo, « che si può esigere dal

singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido » e, in secondo luogo, che il danno deve riguardare categorie ristrette e facilmente delimitabili di operatori economici (v., in tal senso, le succitate sentenze 25 maggio 1978, Bayerische HNL, e 6 dicembre 1984, Biovilac/Commissione).

È quindi possibile dedurre che, oltre la condizione attinente al carattere diretto del danno, che riguarda tutti i sistemi giuridici degli Stati membri, la condizione attinente al carattere particolare del pregiudizio nell'ordinamento giuridico comunitario comprende in realtà due nozioni: il danno dev'essere particolare, in primo luogo, in quanto esso deve assumere una certa gravità, cioè una certa intensità; il danno dev'essere particolare, in secondo luogo, in quanto deve riguardare solo una categoria ristretta e facilmente delimitabile di operatori economici. Si deve quindi accertare se queste diverse condizioni siano soddisfatte nel caso di specie.

2. *Sul carattere diretto del danno*

La *ricorrente* sostiene che il danno da essa subito risulta direttamente da decisioni della Commissione viziata da un illecito. Se la Commissione avesse agito legittimamente, essa avrebbe infatti rialzato le quote di consegna nel mercato comune e la *ricorrente* sarebbe stata in grado di praticare prezzi di vendita più alti per i quantitativi supplementari ch'essa avrebbe potuto così smerciare nella Comunità. Nell'ambito dell'esame del nesso di causalità, occorrerebbe quindi accertare, secondo la cosiddetta teoria dell'« adeguamento », se lo stesso risultato si

sarebbe verificato in mancanza dell'atto illecito. Ne risulterebbe, in modo evidente, che nel caso di specie sono le decisioni illegittime della Commissione che hanno provocato direttamente il danno subito dalla *ricorrente*.

La *Commissione*, dal canto suo, ha negato sia l'esistenza stessa del danno sia il nesso di causalità tra l'asserito danno e le sue decisioni. A questo proposito, la Commissione ha presentato quattro argomenti che occorrerà esaminare nell'ordine seguente. In primo luogo, grazie al regime delle quote la *ricorrente* ha potuto resistere alla crisi siderurgica; in secondo luogo, il danno non sarebbe stato provocato dalla decisione generale annullata, bensì dalle decisioni individuali adottate sul suo fondamento, non impugnate e divenute quindi definitive; in terzo luogo, il danno nel caso di specie, cioè il lucro cessante subito dall'impresa non sarebbe stato causato dalla sola decisione generale impugnata, giacché vi sarebbero altre cause di tale danno, non imputabili alla Commissione; infine, la mancanza di « durevole perdita di relatività » e l'apparizione di future nuove quote di mercato, alla scadenza del sistema delle quote, vanificherebbero completamente la tesi della *ricorrente*.

a) *La Commissione sostiene, in primo luogo, che grazie al sistema delle quote la ricorrente ha resistito alla crisi della siderurgia; analogamente, grazie alle condizioni economiche positive create dalla Comunità, che avrebbe provocato una congiuntura eccezionalmente favorevole nel settore dell'acciaio, la ricorrente sarebbe stata messa in grado di realizzare di nuovo notevoli utili.* Pertanto, il riconoscimento di un danno sembrerebbe ingiustificato, dato che la *ricorrente* trarrebbe un duplice profitto dal sistema delle quote.

Mi sembra che, come la Corte ha affermato per il meccanismo di perequazione degli utenti di rottame nella sentenza Meroni, e come la Corte ha pure molte volte affermato per quanto riguarda il sistema di sorveglianza e di attuazione delle quote di produzione d'acciaio, un'impresa, cui si applichi il Trattato CECA e che si trovi in particolari difficoltà, non può lamentarsi degli svantaggi di regola inerenti al sistema messo in atto dalla Commissione, dato che tale sistema è conforme all'interesse generale ed è applicato in modo equo. È quanto, in particolare, la Corte ha affermato in materia di quote d'acciaio nella sentenza 7 luglio 1982, Klöckner/Commissione: « Il risanamento del mercato cui mirano i suddetti provvedimenti restrittivi deve consentire di conservare o di ristabilire, a lungo termine, la redditività delle imprese e di conservare in tal modo, per quanto possibile, l'occupazione che da essa dipende. Contrariamente all'assunto della ricorrente, la suddetta disposizione non impone tuttavia affatto alla Commissione l'obbligo di garantire ad ogni singola impresa un minimo di produzione in relazione agli specifici criteri di redditività e di sviluppo della stessa. Scopo dell'art. 58 è il ripercuotere il più equamente possibile sul complesso delle imprese le restrizioni imposte dalla congiuntura economica, non già di garantire alle imprese un'occupazione minima in proporzione alla loro capacità ».

Ciò premesso, l'argomento dedotto dalla Commissione mi sembra del tutto insostenibile, giacché ciò significherebbe ammettere semplicemente, nell'ambito della messa in atto dell'art. 58 del Trattato CECA, che qualsiasi comportamento illegittimo e persino arbitrario della Commissione non sarebbe tale da comportare la responsabilità della Comunità, anche in caso d'annullamento delle sue decisioni, solo perché alla fine del sistema di sorveglianza dei mercati vi è stata una congiuntura favorevole per il

mercato dell'acciaio, che ha consentito alle imprese siderurgiche di realizzare di nuovo degli utili. Tutta la giurisprudenza della Corte, già citata, che prescrive un'equa ripartizione dei sacrifici e l'osservanza permanente e scrupolosa del principio della parità di trattamento, principi che si concretizzano con l'adozione di un regime equo di quote di produzione e di consegna, è evidentemente contro una tesi del genere.

b) *La Commissione deduce, in secondo luogo, che, in conformità all'art. 34 del Trattato CECA, una decisione d'annullamento costituisce necessariamente il presupposto della fondatezza del diritto a risarcimento. Nel caso di specie, il lucro cessante dedotto dalla ricorrente sarebbe stato provocato solo dalle fissazioni svantaggiose contenute nelle decisioni individuali non impugnate e non già dalla decisione generale annullata.*

Signori, non insisterò sulla natura evidentemente infondata di siffatta argomentazione, tenuto conto di tutto quanto è stato complessivamente appena rilevato sull'articolazione tra gli artt. 34 e 40 del Trattato CECA e sul principio dell'autonomia dell'azione di responsabilità. Inoltre, come ho già più volte osservato, è certo che il danno iniziale è stato provocato dalla decisione generale annullata per la quale ho ritenuto che fosse viziata da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità. Inoltre, talune decisioni individuali che fissano trimestralmente le quote di consegna della ricorrente sono state già di conseguenza annullate, in quanto viziate dalla stessa illegittimità. Infine, l'insieme delle altre decisioni individuali, essendo necessariamente viziato dalla stessa illegittimità, il che non è conte-

stato, avrebbe subito la stessa sorte qualora esso fosse stato sottoposto all'esame del giudice.

Tuttavia, ancora una volta, come ho cercato di dimostrare, il problema consiste semplicemente nel determinare se tali illegittimità, che inficiano l'insieme di tali decisioni, configurino o meno un illecito tale da far sorgere la responsabilità della Comunità a seconda che ci si basi sull'art. 40 o sull'art. 34 del Trattato CECA. Quest'argomento è, pertanto, del tutto irrilevante e si limita in definitiva a riprendere una tesi che ho già disatteso all'atto dell'esame delle questioni di ricevibilità.

c) La Commissione sottolinea, in terzo luogo, che non sussiste il diritto al risarcimento dato che il danno sarebbe stato provocato da altre cause che non le sono imputabili.

Infatti, sostiene la Commissione, la ricorrente non impugna direttamente il sistema delle quote di produzione e di consegna, ma lamenta semplicemente che doveva vendere una quota della sua produzione sul mercato mondiale. Il danno assertivamente subito non sarebbe quindi stato provocato dalle decisioni della Commissione, ma dal prezzo del mercato mondiale che la convenuta non aveva il potere di controllare.

Quest'argomentazione appare infondata al pari della precedente, giacché, in primo luogo, il sistema delle quote è stato attuato proprio perché erano crollati i prezzi dell'acciaio sull'insieme dei mercati europei e dei paesi terzi, a causa di un eccesso dell'offerta rispetto alla domanda, e, inoltre, anche

perché dall'inizio del 1985 il prezzo dell'acciaio su taluni mercati dei paesi terzi era ancora notevolmente sceso che la stessa Commissione giudicava indispensabile adeguare il rapporto I: P per un numero limitato d'impresе siderurgiche, che per tale motivo subivano un danno notevole.

Pertanto, imporre illegittimamente ad un'impresa di smerciare una parte sostanziale ed eccessiva della sua produzione sui mercati all'epoca strutturalmente non redditizi, a prezzi notoriamente inferiori a quelli di altri mercati sui quali essa avrebbe avuto il diritto di smerciare i propri prodotti, porta proprio, credo, a causarle un danno diretto. D'altronde, è esattamente ciò che ha affermato la Corte nella sentenza 14 luglio 1967, Firma Kampffmeyer e a./Commissione⁹⁴.

È chiaro che, se si vuole ragionare in termini di teoria della causalità, il danno provato dalla ricorrente non risulta affatto dal calo dei prezzi dell'acciaio su taluni mercati dei paesi terzi, bensì dal suo obbligo, conseguente ad una serie di decisioni illegittime della Commissione, di smerciare i suoi prodotti su tali mercati in condizioni all'epoca non redditizie. Infatti, per valutare la natura diretta del danno, occorre porsi la questione di stabilire ciò che sarebbe avvenuto in mancanza dell'illegittimità che costituisce un illecito amministrativo. È quanto ha affermato la Corte nella citata sentenza 9 dicembre 1965, Société des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e a./Alta Autorità, in cui essa ha precisato che « ove sia necessario ricostruire la situazione che si sarebbe prodotta se l'illecito non fosse stato commesso, il giudice, pur esigendo il massimo di giustificazioni, deve accontentarsi di approssimazioni atten-

94 — Cause riunite 5/66, 7/66 e 13/66-24/66, Racc. pag. 287.

dibili, quali le medie stabilite comparativamente ». Peraltro da molto tempo, come avviene in tutti gli ordinamenti giuridici ben sviluppati, la Corte risarcisce non soltanto il lucro cessante, ma anche il danno emergente, dato che, come nel caso di specie, il nesso di causalità diretta è sufficientemente provato⁹⁵.

d) *Infine, la Commissione sostiene che non vi è nel caso di specie alcun danno da risarcire a norma dell'art. 34 del Trattato CECA, che prescriverebbe durevoli « perdite di relatività ».*

Infatti, rileva la Commissione, a partire dall'abolizione del sistema delle quote mancherebbe siffatto danno durevole, giacché le imprese, di nuovo soggette alla concorrenza, avrebbero la possibilità di aumentare le loro quote di mercato e potrebbero perciò compensare le perdite subite quando il sistema delle quote era in vigore. L'esistenza di danni provvisori non sarebbe quindi determinante, purché, complessivamente, l'impresa possa realizzare successivamente utili in un mercato risanato.

È vero che la giurisprudenza della Corte ha attribuito una certa rilevanza alla nozione di danno arrecato alla posizione relativa delle imprese siderurgiche sul mercato, o alla nozione di « perdite durevoli di relatività », unicamente qualora, d'altronde, detto danno sia considerato grave⁹⁶. L'ordinanza in materia di provvedimenti urgenti pronun-

ciata nella seconda causa Assider lumeggia bene questo punto. Essa dispone, al punto 27 della motivazione, che « si deve constatare che le perdite di relatività con le relative riduzioni di consegna imposte alle imprese associate dell'Assider dall'applicazione dell'art. 17 sono rimaste largamente al di sotto dell'1%. Queste perdite sono quindi relativamente esigue e non si può ritenere che possono recar loro un danno grave. Questa constatazione è tanto più cogente in quanto va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, i provvedimenti adottati in forza dell'art. 58 devono consentire all'industria siderurgica della Comunità di difendersi, su base collettiva e con uno sforzo di solidarietà, contro le conseguenze della crisi in caso di riduzione della domanda, e che questa disposizione non impone affatto alla Commissione l'obbligo di garantire ad una determinata impresa, a danno delle altre imprese della Comunità, una produzione minima o il mantenimento della posizione relativa nel mercato ».

Questo argomento della Commissione va però a vuoto quando si esamina l'effettiva portata del ricorso che mira, non già ad un qualsiasi ristabilimento di una quota relativa del mercato, ma semplicemente al risarcimento del danno subito a causa di varie decisioni illegittime che configurano illeciti tali da comportare la responsabilità della Comunità.

D'altronde, nella fase orale l'avvocato della ricorrente ha avuto cura di precisare che la compensazione finanziaria che era richiesta riguardava solo il danno diretto e non già il danno indiretto che era risultato dall'insieme delle decisioni illegittime e che superava ampiamente tale importo. Infatti, secondo la ricorrente, a causa del cumulo

95 — V., su questo punto, le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa Ireks-Arkady, 4 ottobre 1979, già citata (Racc. pag. 2998).

96 — V., in proposito, ordinanza del presidente della Corte 10 agosto 1987, Assider/Commissione (procedimento 223/87 R, Racc. pag. 3473), e ordinanza del presidente della Corte 2 maggio 1988, Assider/Commissione (procedimento 92/88 R, Racc. pag. 2425).

delle perdite di utili, a partire dal 1985 essa si sarebbe trovata, quando il mercato dell'acciaio è stato di nuovo aperto alla libera concorrenza, vale a dire verso la metà del 1988; in una posizione di partenza particolarmente sfavorevole rispetto a quella delle sue concorrenti.

In effetti, queste ultime durante due anni e mezzo avevano necessariamente fruito di introiti superiori, grazie alle quote di consegna di cui avevano indebitamente fruito, ed esse avevano potuto quindi utilizzare tali utili supplementari per investimenti o per misure di razionalizzazione, di guisa che la loro relativa posizione concorrenziale appariva particolarmente favorevole. Per contro, durante questi due anni e mezzo la ricorrente ha sostenuto che essa aveva subito non soltanto un danno diretto, ma anche perduto una quota sostanziale di mercato, giacché le sue concorrenti avevano contemporaneamente rafforzato indebitamente le loro quote di mercato. Orbene, la ricorrente ha espressamente precisato nella fase orale che essa non chiedeva nel suo ricorso il risarcimento di detta « perdita di relatività », in altre parole il risarcimento per l'indebolimento della sua quota di mercato rispetto a quella delle sue concorrenti che avevano indebitamente fruito delle quote di consegna che ad essa erano state illegittimamente negate.

Mi sembra, in realtà, che attraverso questo argomento è sempre la stessa tesi della Commissione che viene sostenuta, secondo cui, dato che l'impresa Peine-Salzgitter realizza degli utili, non soltanto essa deve sopportare tutti gli illeciti commessi dalla Commissione, ma ad essa non spetta alcun risarcimento a causa di questi illeciti che configurano gli estremi di un illecito tale da far sorgere la responsabilità dell'istituzione considerata.

Signori, non possiamo accogliere questa tesi. Del resto essa è stata espressamente respinta dall'avvocato generale Capotorti nelle sue conclusioni presentate nella causa Ireks-Arkady, nelle quali egli così si esprimeva: « Per il passato la disparità di trattamento rispetto all'amido è un fatto compiuto, e la maggiore o minore floridezza dell'industria del gritz e del quellmebl non può cancellare né questa disparità, né il suo carattere illegittimo, che sono all'origine dell'obbligo comunitario di risarcimento del danno »⁹⁷. La Corte ha pienamente seguito il suo avvocato generale nella precitata sentenza 4 ottobre 1979.

Concludendo su questo punto, Signori, mi sembra che nessuno degli argomenti presentati dalla Commissione, al fine di negare il carattere diretto del danno, meriti di essere accolto. Basta, infatti, rilevare che, se la Commissione avesse agito in modo legittimo, come vi era tenuta, essa avrebbe adeguato le quote di consegna della ricorrente nel mercato comune, come la stessa Corte ha affermato, e la ricorrente sarebbe stata quindi in grado di smerciare gran parte della sua produzione a prezzi di vendita molto più alti, per l'insieme dei quantitativi supplementari così smerciati nella Comunità. Di conseguenza, senza l'atto illegittimo e illecito non si sarebbe mai causato il danno.

Pertanto, giustamente, mi sembra, la ricorrente ha fatto presente che non si trattava di accertare se essa potesse realizzare profitti dopo la scadenza della disciplina delle quote, ma semplicemente di determinare se essa fosse stata discriminata durante l'applicazione di tale sistema.

⁹⁷ — V. conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, presentate il 12 settembre 1979 (Racc. pag. 2955, in particolare pagg. 3000 e 3001).

3. Sulla particolarità del danno

Come è stato sopra osservato, tale nozione di specificità del danno assume, in realtà, due significati: in primo luogo, il danno deve assumere una certa rilevanza, cioè un'intensità particolare e, in secondo luogo, esso deve riguardare un numero ristretto e adeguatamente delimitabile di operatori economici. Queste due condizioni mi sembrano pienamente soddisfatte nel caso di specie, il che, d'altra parte, non viene realmente negato dalla Commissione.

a) *Per quanto riguarda la specificità del danno subito a causa dell'applicazione, mediante le diverse decisioni individuali controverse, dell'art. 5 della decisione generale della Commissione 27 novembre 1985, n. 3485, annullato dalla Corte con la sentenza 14 luglio 1988 (cause riunite 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86).*

— *Quanto all'intensità del danno a causa della sua rilevanza, è sufficiente richiamarsi, in primo luogo, alla comunicazione della Commissione inviata al Consiglio il 25 settembre 1985 e, soprattutto, alla sentenza della stessa Corte che ha rilevato, al punto 7 della motivazione, che « è pacifico che questi rapporti I: P sfavorevoli provochino difficoltà economiche eccezionali alle ricorrenti ». Questo carattere eccezionale risulta anche dalle considerazioni svolte dalla ricorrente circa il calcolo del suo danno. Anche se esse vanno evidentemente precisate ed, eventualmente, rettificare, esse dimostrano cionondimeno che il pregiudizio che la ricorrente ha subito, a causa dell'illegittimità che vizia le decisioni della Commissione, supera ampiamente ciò che si può chiedere che un singolo sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire dai fondi pubblici, a causa di una violazione pregiudizievole dei suoi inte-*

ressi economici provocata da un atto normativo, anche se questo è stato dichiarato invalido, per riprendere precisamente le espressioni contenute nella sentenza Bayerische HNL.

— *Sulla specificità del danno, nel senso che questo avrebbe colpito solo un numero limitato e facilmente determinabile di operatori economici. Questa condizione mi sembra chiaramente soddisfatta per quanto riguarda l'art. 5 della decisione generale n. 3485/85 e le decisioni individuali che l'hanno applicato. La Commissione l'ha, d'altronde, ammesso espressamente, all'udienza, in risposta ad un quesito di un membro del Tribunale. Questa circostanza risultava già dagli atti versati, in particolare da una tabella da cui risulta che nove imprese siderurgiche comunitarie, nominativamente designate, subivano notevoli difficoltà a causa del rapporto I: P, loro particolarmente sfavorevole.*

b) *Sulla specificità del danno per quanto riguarda gli illeciti condannati dalla Corte nella sentenza 14 luglio 1988 pronunciata nella causa 103/85, vale a dire il diniego illegittimo di adeguare per i quattro trimestri dell'anno 1985 le quote di consegna della ricorrente per i prodotti della categoria III.*

— *La rilevanza del danno di cui trattasi è ammessa dalla stessa Commissione nella sua lettera, inviata il 28 dicembre 1988 dal sig. Kutscher, in nome della Commissione, all'impresa Peine-Salzgitter, in cui l'istituzione considerata ammette che, « per quanto riguarda le quote supplementari di cui all'art. 14, esse sono salite a circa 7 000 tonnellate per trimestre per l'anno 1985 ».*

Questo importo coincide perfettamente con le conclusioni del ricorso, giacché la ricorrente valuta in 28 289 tonnellate, per l'intero anno, il quantitativo supplementare che essa avrebbe potuto smerciare nella Comunità, se la Commissione non glielo avesse illegittimamente negato. Tenuto conto delle differenze di introiti calcolati per ciascuno dei quattro trimestri dell'anno, essa valuta il suo danno, quanto al 1985, ad oltre 5 milioni di DM. Mi sembra che tale danno, non contestato dalla Commissione, superi ampiamente ciò che può essere chiesto che un singolo sopporti entro i limiti del ragionevole.

— *Quanto, peraltro, alla specificità di tale pregiudizio per quanto riguarda il numero di operatori economici che ne avrebbero sofferto, la Commissione non ha presentato alcuna osservazione su questo punto e, proprio al contrario, dalla sentenza della Corte risulta che ad alcune imprese in attivo sono state assegnate quote supplementari, a norma dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84, a costo di una manifesta discriminazione che colpisce la ricorrente. Non si può quindi negare, ancora una volta, che il pregiudizio di cui trattasi assume carattere specifico.*

4. Sulla portata del diritto al risarcimento

Mi sembra utile, Signori, fare qualche osservazione a questo proposito, giacché, se voi mi avete seguito fino a questo punto delle mie considerazioni, rinveriete il caso davanti alla Commissione, sia in base alle condizioni previste dall'art. 34, primo comma, sia in base ai principi di diritto comune della responsabilità, come fa di sovente la Corte di giustizia, quando i documenti versati agli atti non consentono di statuire con precisione sull'importo dell'asserito danno. Ciò si verifica proprio nella fattispecie, soprattutto

in quanto la discussione orale non ha riguardato le questioni relative all'importo e al calcolo del danno. Tuttavia, penso che sia bene fornire qualche indicazione alle parti in considerazione di una divergenza sorta sulla portata del diritto al risarcimento.

— *La ricorrente sostiene infatti che ha diritto al risarcimento integrale del danno che ritiene di aver subito, basandosi sulla lettera stessa e sullo spirito dell'art. 34 del Trattato CEE. Dato che non è più possibile un equo risarcimento in forma specifica, come nel caso di specie, giacché il sistema delle quote è scaduto, si dovrebbe concedere un « giusto indennizzo », vale a dire un indennizzo che compensi la totalità del danno. Pure in questo senso sono da intendersi il ricorso danni contemplato dall'art. 34, secondo comma, e il ricorso per risarcimento danni previsto dall'art. 40.*

— *Al contrario, la Commissione sostiene che l'art. 34 del Trattato CEE non dà diritto ad un risarcimento integrale del danno, ma autorizza soltanto a chiedere un giusto indennizzo, nozione che deve intendersi nel senso che con essa si fa riferimento ad un indennizzo forfetario. A suo parere, infatti, il secondo comma dell'art. 34 che usa il termine « Schadensersatz », nella versione tedesca del Trattato, vale a dire « risarcimento del danno », non fa altro che stabilire la competenza della Corte di giustizia e non contiene alcuna disposizione sostanziale. Si tratta, del resto, di un errore di redazione della traduzione tedesca, dato che nella versione francese, la sola facente fede, i due commi dell'art. 34 si limitano a menzionare la possibilità di concedere un indennizzo e non già di assegnare un risarcimento danni. Così, secondo la Commissione, tale disposizione, particolarmente elastica, conferirebbe alla Corte un ampio potere discrezionale per*

giungere ad un giusto equilibrio tra, da una parte, l'elevato rischio al quale si espone la Commissione operante in un settore complesso e che causa danni e, dall'altro, gli interessi delle imprese interessate. Inoltre, secondo la Commissione, un'interpretazione del genere risulterebbe dal principio stesso di ripartizione, che informa il Trattato CECA, in forza del quale, in definitiva, le risorse utilizzate per il risarcimento devono essere fornite dalle imprese cui si applica il Trattato CECA.

A questo riguardo la Commissione deduce altri due tipi di considerazioni basate, da una parte, sulla « necessità » e, dall'altra, sull'« equità ». Per quanto riguarda la « necessità », essa sostiene che grazie al regime delle quote la ricorrente sarebbe ridivenuta un'impresa solvibile e che un indennizzo non sarebbe quindi necessario. Quanto all'« equità » essa asserisce che una condanna al pagamento di un indennizzo le provocherebbe eccessive difficoltà finanziarie e le imporrebbe di rialzare notevolmente il prelievo CECA, come pure di ridurre, correlativamente, le sue sovvenzioni alla ricerca e le sue prestazioni in forza dell'art. 56 del Trattato CECA. Inoltre, essa dovrebbe, eventualmente far fronte alle richieste di altre società.

Signori, non posso essere d'accordo con la Commissione circa l'insieme di questa argomentazione.

— Quanto all'argomento presentato sulla scorta di un'asserita « necessità », è ben chiaro, come è già stato osservato, che il fatto che la ricorrente sia ridiventata un'im-

presa solvibile non incide particolarmente sul suo diritto al risarcimento.

— Peraltro, per quanto riguarda il ragionamento assertivamente fondato sull'« equità », questa tesi si basa, in realtà, sull'« orrore » che potrebbe risultare da una condanna pecuniaria. Essa mi sembra insostenibile e in contrasto con i principi più elementari di un ordinamento giuridico sviluppato. I giudici di uno Stato membro delle Comunità non si permetterebbero mai di respingere un ricorso per risarcimento danni motivando che la loro sentenza sarebbe tale da pesare sulle finanze dello Stato membro considerato. Mi limiterò, inoltre, a citare l'avvocato generale Lagrange: « Sarebbe (...) sconveniente che il mutamento di sovranità di cui le imprese ai sensi dell'art. 80 sono state oggetto implicasse un affievolimento della tutela giurisdizionale di cui godevano quando il sovrano era uno degli Stati membri ».

— Ciò premesso, la tesi difesa dalla Commissione per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 34 mi sembra infondata. L'art. 34 usa le espressioni di « equo risarcimento », di « giusta indennità » e di « ricorso per risarcimento ». L'art. 40 tratta, da parte sua, del « risarcimento pecuniario ». Mi sembra che l'insieme di queste espressioni significhi molto chiaramente che, quando la responsabilità della Comunità è sorta a causa di un'illegittimità o di un illecito, la situazione patrimoniale di chi ha subito un danno dev'essere ripristinata nello stato in cui essa si sarebbe trovata in mancanza dell'illegittimità o dell'illecito. *Non vedo alcun motivo, né nei testi normativi né nella giurisprudenza della Corte, di conferire natura forfettaria al risarcimento che, al con-*

trario, come mi sembra, deve compensare esattamente tutti gli elementi che compongono il danno. Consentitemi di citare, a questo proposito, le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, presentate nella causa Ireks-Arkady del 4 ottobre 1979:

« È noto che nel concetto giuridico di " danno " rientra così una perdita patrimoniale in senso stretto, ossia una diminuzione del patrimonio del soggetto come l'esclusione di un incremento del patrimonio che si sarebbe verificata in mancanza del fatto dannoso (queste due alternative sono rispettivamente indicate con le espressioni " danno emergente " e " lucro cessante "). Nel caso di danno derivante da un fatto illecito extracontrattuale, la violazione della norma lede l'interesse che la norma stessa protegge (...) insieme alla sfera patrimoniale del soggetto. La riparazione del danno tende a mettere il patrimonio del danneggiato nello stato in cui si sarebbe trovato senza l'illecito o almeno nella situazione più vicina a quella che si sarebbe realizzata se l'illecito non ci fosse stato: il carattere ipotetico di questa ricostruzione implica spesso un certo grado di approssimazione. Mi sembra opportuno sottolineare che queste nozioni generali non sono limitate al campo del diritto civile, ma si applicano anche alla

responsabilità del potere pubblico, e più particolarmente alla responsabilità extracontrattuale comunitaria »⁹⁸.

Del resto l'avvocato generale è stato su questo punto pienamente seguito dalla Corte che si era già pronunciata in tal senso nella sentenza 14 luglio 1967, *Kampffmeyer*, nonché nella sentenza 9 dicembre 1965, *Société des laminaires, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e a.* In quest'ultima sentenza occorre rilevare che la Corte aveva ritenuto che, per valutare il loro danno, « le ricorrenti si sono valse dell'unico metodo valido, il quale consiste nel configurare la situazione in cui si sarebbe trovata (...) ciascuna impresa interessata, qualora non fossero state fatte le promesse da parte dell'Alta Autorità ». Lo stesso vale per quanto riguarda gli interessi, che sono destinati a ristabilire il patrimonio nella situazione in cui avrebbe dovuto trovarsi in mancanza dell'illecito⁹⁹. Si tratta nel presente caso, a mio avviso, di principi generali che caratterizzano un ordinamento giuridico sviluppato e non individuo alcun argomento basato su un testo normativo, in seguito all'esame dell'art. 34 o dell'art. 40 del Trattato CECA, che consenta di non seguire siffatti principi i quali, del resto, costituiscono solo l'espressione del semplice buon senso.

V — Conclusioni finali

Per tutti i motivi di cui sopra così concludo:

- 1) che sia dichiarato che le seguenti decisioni della Commissione sono viziate da un illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità:

98 — V. conclusioni, già citate alla nota 92 (Racc. pagg. 2998 e 2999).

99 — V., a questo proposito, sentenza *Campolongo/Alta Autorità* (cause riunite 27/59 e 39/59, Racc. 1960, pag. 765).

- a) l'art. 5 della decisione della Commissione 27 novembre 1985, n. 3485/85/CECA (ricevibilità ammessa sulla base dell'art. 34);
 - b) le decisioni individuali 30 dicembre 1985 e 21 marzo 1986, rivolte dalla Commissione alla ricorrente, nella parte in cui fissano le quote di consegna di quest'ultima per le categorie Ia, Ib, Ic e III per il primo e il secondo trimestre del 1986 (ricevibilità ammessa in base all'art. 34);
 - c) le decisioni individuali rivolte dalla Commissione alla ricorrente che fissano le quote di consegna di quest'ultima per le categorie Ia, Ib, Ic e III per il terzo e quarto trimestre del 1986, per i quattro trimestri del 1987 e per i primi due trimestri del 1988 (ricevibilità ammessa in base all'art. 40);
 - d) la decisione della Commissione 11 giugno 1985, relativa al diniego di adeguare le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III, per il primo trimestre del 1985, a norma dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84/CECA (ricevibilità ammessa in base all'art. 34);
 - e) le decisioni della Commissione relative al diniego di adeguare le quote della ricorrente per i prodotti della categoria III, per il secondo, terzo e quarto trimestre del 1985, a norma dell'art. 14 della decisione generale n. 234/84/CECA (ricevibilità ammessa in base all'art. 40);
- 2) che sia dichiarato che per tutte queste decisioni l'illegittimità costitutiva di illecito o l'illecito tale da comportare la responsabilità della Comunità hanno causato un danno diretto e particolare per la società ricorrente;
 - 3) per il rigetto delle conclusioni della ricorrente miranti a che la Commissione sia condannata a versarle una somma di 73 065 405 DM, maggiorata degli interessi, dato che le suddette conclusioni sono premature e, pertanto, irricevibili;
 - 4) che la questione sia rinviata alla Commissione, affinché quest'ultima adotti le misure prescritte dall'art. 34, primo comma, del Trattato CECA;
 - 5) che la Commissione sia condannata alle spese.