CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 25 febbraio 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La ricorrente, Nuovo Campsider (in prosieguo: « Campsider ») è un'associazione d'imprese ai sensi dell'articolo 48 del trattato CECA, di cui fanno parte i produttori italiani di acciaio in forno elettrico. Per questi ultimi ha particolare importanza l'andamento del mercato comunitario del rottame poiché questo prodotto costituisce, per detto tipo di acciaierie, la materia prima di produzione. Orbene, a causa di una forte domanda negli Stati Uniti e dell'apprezzamento, a suo tempo, del dollaro, sul mercato suddetto si è prodotta, dal 1983, una situazione caratterizzata dall'aumento delle esportazioni in detto paese e, nella Comunità, da aumenti del prezzo del rottame.

Secondo la Campsider, detta situazione ha, in definitiva, originato manovre speculative che hanno portato, nel novembre 1984, ad una penuria del rottame disponibile in Italia.

2. In tale contesto la Campsider inviava alla Commissione, il 16 novembre 1984, un telex in cui:

— sottolineava che, contrariamente a quanto dichiarato in una riunione — tenutasi il 12 novembre 1984 — di industriali siderurgici e commercianti di rottame, questi ultimi avevano aumentato i prezzi per una carenza di disponibilità, (precisando a margine « cioé penuria di rottame »);

— precisava che i quantitativi messi a disposizione degli industriali siderurgici italiani erano diminuiti del 30-50% dal mese di ottobre, il che aveva determinato un aumento corrispondente delle importazioni dai paesi terzi;

— indicava che, per il mese di dicembre, i fornitori si rifiutavano di fornire garanzie circa i quantitativi di rottame da consegnare agli acquirenti.

Il telex terminava con la seguente frase, decisiva per il presente procedimento:

« Richiamiamo perciò l'attenzione della Commissione su questa svolta di mercato che conferma quanto denunciato dalla delegazione italiana nella riunione 12 novembre a Bruxelles ed invitiamo la Commissione stessa a prendere in seria considerazione la necessità ormai urgentissima di provvedimenti atti a riportare alla normalità il mercato del rottame ».

La ricorrente, al fine di fare dichiarare che la Commissione, non avendo dato alcun seguito a questa « domanda formale », è « venuta meno agli obblighi impostile dal trattato » e « ha commesso uno sviamento di potere », ha proposto il presente ricorso per carenza, basato sull'articolo 35 del trattato CECA.

3. Tenuto conto delle circostanze nelle quali la Commissione, secondo la ricorrente, è stata adita conformemente a quanto disposto dal menzionato articolo 35, è opportuno esaminare innanzitutto la ricevibilità del ricorso.

* Traduzione dal francese.

L'articolo 35 che disciplina il ricorso per carenza contemplato dal trattato CECA dispone, per il caso in cui la Commissione,

— « obbligata da una disposizione del presente trattato o dai regolamenti d'esecuzione a prendere una decisione o a fare una raccomandazione, non si conformi a questo obbligo »,

oppure

— « avendo il potere per disposizione del presente trattato o dei regolamenti d'esecuzione di prendere una decisione o di fare una raccomandazione, se ne astenga e questa astensione costituisce sviamento di potere »,

che « spetta, secondo il caso, agli Stati, al Consiglio o alle imprese e associazioni di metterla in mora ».

Detto articolo stabilisce inoltre:

« se, entro il termine di due mesi, (la Commissione) non ha preso alcuna decisione né fatto alcuna raccomandazione, può essere proposto ricorso alla Corte, entro il termine di un mese, contro la decisione implicita di rifiuto che si presume risulti da questo silenzio ».

L'articolo 35 del trattato CECA contempla quindi un procedimento precontenzioso al termine del quale il silenzio serbato dalla Commissione per oltre due mesi è equiparato ad una decisione implicita di rifiuto, che può essere impugnata con un ricorso contenzioso.

4. Nella fattispecie, la *Commissione* sostiene che il ricorso per carenza presentato dalla Campsider è manifestamente irricevibile tanto per motivi di forma quanto per motivi sostanziali.

Essa rileva, *in primo luogo,* che il telex è privo di tutti i requisiti formali che la previa diffida di cui al 1° e 2° comma dell'articolo 35 del trattato CECA deve possedere secondo la giurisprudenza della Corte:

— esso non consente di determinare con sufficiente precisione la natura delle decisioni che la Commissione doveva adottare (cause riunite da 21 a 26/61 Meroni, Racc. 1962, pag. 143);

— esso non ha affatto carattere perentorio o comminatorio e non ne emerge che esso dà inizio al decorso del termine per ricorrere (cause riunite 22 e 23/60, Elz, Racc. 1961, pag. 363).

La ricorrente, non avendo chiesto all'amministrazione di adottare provvedimenti concretamente definiti, si sarebbe in realtà rimessa interamente alla discrezione della Commissione (causa 75/69, Hake, Racc. 1970, pag. 535).

Il telex non potrebbe quindi essere equiparato ad una diffida a provvedere conforme all'articolo 35 del trattato CECA, che esso nemmeno menziona. Di conseguenza, la Commissione avrebbe giustamente considerato detto telex una semplice conferma scritta del punto di vista espresso oralmente dalla ricorrente nella riunione del 12 novembre, che non richiedeva da parte sua nessuna « risposta espressa ».

La Commissione sostiene, *in secondo luogo,* che il ricorso presentato dalla Campsider è irricevibile in ragione del suo stesso oggetto. Infatti, un'associazione d'imprese, i cui membri incontrino difficoltà nell'approvvigionamento del rottame, non potrebbe imporre alla Commissione l'obbligo di adottare provvedimenti generali volti a regolare il mercato, a meno che dimostri che il rifiuto di cui trattasi dipende unicamente dalla volontà, deliberata e manifesta, di arrecarle danno.

5. La *Campsider* deduce, dal canto suo, che il telex inviato alla Commissione manifesta chiaramente la volontà di ottenere una risposta espressa dall'istituzione, tanto più che confermava per iscritto il punto di vista esposto dalla ricorrente nella riunione del 12 novembre.

Contestando la pertinenza, nella fattispecie, delle sentenze citate dalla Commissione a sostegno della sua tesi, essa assume quanto segue:

— facendo riferimento ai provvedimenti urgenti che la Commissione doveva adottare per far fronte alla crisi che colpiva il mercato del rottame, il tenore del telex non dà adito ad alcun dubbio sull'oggetto dello stesso: invitare la Commissione a provvedere conformemente agli obblighi impostile dall'articolo 59 del trattato CECA;

— a questo proposito, il telex riguarda espressamente la penuria del rottame disponibile, situazione espressamente contemplata dall'articolo 59 che, a sua volta, rinvia all'articolo 57 e quindi ai vari provvedimenti d'intervento che la Commissione doveva adottare (articoli da 60 a 64 e da 71 a 75);

— l'urgenza stessa dei provvedimenti da adottare da parte della Commissione era tale da rendere superfluo menzionare il termine di due mesi di cui dispone la Commissione in base al 3° comma dell'articolo 35.

Per quanto attiene all'argomento della Commissione relativo all'insussistenza dei presupposti sostanziali della ricevibilità del ricorso per carenza, esso non troverebbe alcun sostegno nell'articolo 35 del trattato CECA.

6. Gli argomenti svolti dalla ricorrente a sostegno della ricevibilità del ricorso non possono convincere.

L'articolo 35 del trattato CECA subordina il ricorso per carenza, avverso il silenzio serbato dalla Commissione, alla condizione che quest'ultima sia previamente diffidata a provvedere. Voi avete sottolineato il carattere « essenziale » di tale « formalità iniziale »; insistendo in particolare sull'« importanza di una notifica, la quale, facendo risultare l'inazione (della Commissione), la costringe a prendere partito entro un dato termine in merito alla legittimità della stessa » (causa 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Racc. 1958-1959, pag. 11, citazione pag. 27).

Di conseguenza, la previa diffida deve, a causa della funzione stessa attribuitale dal trattato, presentare taluni requisiti idonei a garantirle piena efficacia, in particolare per quanto attiene al termine assegnato alla Commissione.

In realtà, si deve ritenere che « alla fictio del silenzio-rifiuto, che si acquisisce dopo due mesi » (causa 59/70, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1971, pag. 652, punto 12 della motivazione) deve necessariamente corrispondere, da parte del ricorrente, una domanda esplicita che diffidi la Commissione, in base all'articolo 35 del trattato CECA, a provvedere conformemente a talune norme del diritto primario o derivato. In altri termini, la previa diffida, che dà veste formale alle pretese che il richiedente intende eventualmente far valere per via giuridiziaria, deve evidenziare chiaramente tanto gli obblighi di diritto primario o derivato il cui adempimento viene richiesto alla Commissione quanto la volontà del richiedente di

esigerne il rispetto. Come considerava l'avvocato generale Roemer, « a ben vedere, la richiesta diretta all'amministrazione deve permettere di comprendere con sufficiente chiarezza quale provvedimento ci si aspetti dell'amministrazione, o se necessario, si intenda chiedere al giudice » (cause riunite 22 e 23/60, Elz, loc. cit., pag. 371).

La vostra giurisprudenza sembra confermare pienamente questa analisi.

Quanto all'oggetto della previa diffida, esso deve consentire « di presumere con sufficiente precisione » il contenuto della decisione che la Commissione era tenuta ad adottare (cause riunite da 21 a 26/61, Meroni, loc. cit., pag. 152); vedansi anche cause riunite 24/58 e 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France, Racc. 1960, pag. 555, più in particolare a pag. 587) o di individuare « i provvedimenti esattamente indicati » di cui il ricorrente desidera l'adozione da parte dell'amministrazione, o ancora di « fornire un'indicazione circa il contenuto » dei provvedimenti stessi (causa 75/69, Hake, citata, punti 7 e 8 della motivazione).

Accanto alla domanda, essa deve avere la forma di una « diffida intesa a provocare una decisione preliminare, espressa od implicita, impugnabile in sede giurisdizionale »; a detto scopo, la domanda deve possedere carattere « perentorio o comminatorio » e indicare « con sufficiente chiarezza che essa dà inizio al decorso del termine per ricorrere » (cause riunite 22 e 23/60, Elz, loc. cit., pag. 363).

7. Il telex 16 novembre 1984 non può essere considerato una domanda *espressa* inviata dalla ricorrente alla Commissione e diffidante quest'ultima, in base all'articolo 35 del trattato CECA, a provvedere conformemente a taluni obblighi di diritto primario o derivato. Ho rilevato come, purché il silenzio della Commissione possa costituire decisione implicita di rifiuto occorra, in effetti, che si possa dedurre chiaramente dalla previa domanda non solo la decisione richiesta, ma anche il tipo di procedimento promosso dal ricorrente.

Orbene, il telex fa riferimento unicamente alle difficoltà d'approvvigionamento di rottame che sarebbero state incontrate dalle acciaierie elettriche italiane. A questo proposito, il fatto di menzionare unicamente la « penuria di rottame » non si può ritenere davvero sufficiente per consentire di presumere la natura e il contenuto dei provvedimenti che la Commissione era « obbligata » o « aveva il potere di » adottare in forza dell'articolo 35. In particolare, va respinta la tesi della ricorrente secondo cui detta semplice menzione vale come rinvio automatico all'articolo 59 del trattato CECA e, di riflesso, alle norme cui detto articolo fa a sua volta riferimento. In siffatta interpretazione, l'implicito si confonde con l'imprecisione, a scapito della certezza del diritto.

Il telex non può nemmeno essere considerato una diffida. È vero che la mancanza di riferimento all'articolo 35 non si può considerare, di per sé, decisiva. Infatti, il riferimento alla carenza o all'inazione eventuale della Commissione avrebbe potuto essere sufficiente, qualora la ricorrente avesse inoltre precisato che intendeva presentare ricorso contro detta istituzione in caso di rifiuto di provvedere. Tuttavia, nel telex non vi è alcun elemento che potesse consentire alla Commissione di ravvisarvi una diffida preliminare al ricorso per carenza contemplato dall'articolo 35. I termini in cui esso è

redatto non tendono a costringere la Commissione a pronunziarsi entro un dato termine sulla legittimità della sua inerzia, ma unicamente a *richiamare l'attenzione della stessa* sulla situazione del mercato del rottame e a *invitarla* « a prendere in seria considerazione la necessità ormai urgentissima di provvedimenti atti a riportare alla normalità il mercato del rottame ». Di conseguenza, non emerge dal tenore stesso del telex che la ricorrente volesse provocare una decisione della Commissione, in mancanza della quale avrebbe adito la Corte di giustizia. Quanto all'accenno all'urgenza dei provvedimenti da adottare, esso non può, di per sé, ovviare efficacemente all'assenza di qualsiasi riferimento nel senso suddetto, che avrebbe fatto chiaramente intendere alla Commissione che essa doveva considerare il telex come l'atto che faceva correre i termini di cui al 3° comma dell'articolo 35 del trattato CECA.

8. Per tutte le ragioni suddette, e senza che occorra accertare se il ricorso per carenza soddisfi o no altre condizioni, suggerisco:

1) che il ricorso sia dichiarato irricevibile;

2) che le spese siano poste a carico della ricorrente.