CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE DEL 14 LUGLIO 1971 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I Grands Moulins de Paris e la Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit sono due grandi imprese francesi strettamente vincolate l'una all'altra. Entrambe sono specializzate nel commercio e nella lavorazione dei cereali.

Il contrasto con la Commissione è sorto per le seguenti ragioni:

Dopo la svalutazione del franco, nel 1969, il Consiglio — tra gli altri provvedimenti in campo agricolo — decise che la Francia avrebbe potuto concedere sovvenzioni all'importazione di prodotti cerealicoli dagli altri Stati membri e dai paesi terzi. La Commissione avrebbe stabilito condizioni ed entità delle sovvenzioni.

Per il frumento tenero e il frumento segalato si ebbe una prima fissazione il 22 agosto 1969 (58,49 FF/tonnellata) e una seconda seguì il 28 luglio 1970 (44,43 FF/tonnellata).

Le ricorrenti credettero di poter affermare che la Commissione aveva stabilito dette cifre in violazione delle disposizioni dei regolamenti del Consiglio che le conferivano la facoltà di determinare l'aumento delle sovvenzioni. Questa convinzione le indusse a ricorrere ad ogni mezzo giuridico di cui disponevano per sottrarsi alle conseguenze pecuniarie di tali provvedimenti.

La Compagnie d'approvisionnement ha cercato anzitutto di far annullare il regolamento della Commissione del 22 agosto 1969 che fissava la sovvenzione a 58,49 FF/tonnellata con un'azione di annullamento a norma dell'art. 173 del trattato.

Con la sentenza 16 aprile 1970 — causa 65-69 — avete dichiarato irricevibile il ricorso per mancanza di legittimazione ad impugnare. La ricorrente infatti non era lesa né individualmente né direttamente; per di più la misura ritenuta lesiva era un regolamento.

La stessa ricorrente e la ditta Grands Moulins si sono allora rivolte alla Commissione con due successivi ricorsi avverso l'applicazione della regolamentazione prima del 1969 e poi del 1970.

Le ricorrenti chiedevano alla Commissione:

1) di riconoscere le loro pretese di risarcimento per il danno subito a seguito dell'applicazione di regolamenti assertivamente illegittimi;

2) In via, per così dire, sperimentale, di annullare una licenza d'importazione rilasciata dalle autorità francesi ed un provvedimento delle stesse autorità che determinava le loro spettanze, in quanto nell'uno e nell'altro caso le autorità competenti si erano fondate sulla disciplina comunitaria contestata.

Con lettera 26 febbraio 1971 la Commissione respingeva i due ricorsi.

Il 16 e il 18 marzo, le due imprese hanno promosso azioni tendenti a:

1) far dichiarare che la Commissione è responsabile e deve risarcire a norma dell'art. 215 n. 2 del trattato il pregiudizio causato alle ricorrenti con l'emanazione della regolamentazione controversa;

2) ottenere l'annullamento della decisione contenuta nella lettera del 26 febbraio 1971 e del silenzio-rifiuto che — secondo le ricorrenti — sarebbe stato opposto dalla Commissione ai loro reclami;

1 — Traduzione dal francese.

3) ottenere l'annullamento della licenza d'importazione e della decisione di accertamento già contestata dinanzi alla Commissione.

In virtù dell'ordinanza del 9 giugno scorso, l'esame è per ora limitato alla ricevibilità dei ricorsi.

Il problema della ricevibilità presenta due aspetti:

— ricevibilità della domanda di declaratoria della responsabilità extracontrattuale della Commissione;

— ricevibilità delle altre domande.

I

La ricevibilità della domanda mirante a far sancire la responsabilità della Commissione si ricollega al problema trattato ieri dall'avvocato Roemer a proposito della causa 5-71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt).
La proposta di accogliere una domanda di risarcimento, anche se un simile accoglimento mette a repentaglio la legittimità di un regolamento comunitario, mi pare nel nostro caso ancor più naturale che nella causa Zuckerfabrik Schöppenstedt, nella quale si chiede di annullare un regolamento del Consiglio. Le complicazioni sorgono dal fatto che l'atto impugnato ha caratteristiche tutte speciali e differisce completamente dagli atti che nei diritti interni sono definiti leggi e regolamenti, quindi non è possibile usare i normali criteri distintivi.
I provvedimenti della Commissione invece, emanati in virtù di una facoltà espressamente conferita dal Consiglio, hanno indubbiamente carattere di regolamento secondo l'accezione del termine negli ordinamenti interni.
Condivido quindi quanto ha affermato l'avvocato Roemer per sostenere la ricevibilità della domanda di risarcimento che mette implicitamente in gioco la legittimità di un regolamento, limitandomi a refutare brevemente gli argomenti svolti dalla Commissione. Aggiungerò poi una considerazione di carattere generale a quelle già esposte dall'avvocato Roemer.

A — La Commissione afferma che il ricorso è irricevibile in quanto:

1. Ricorrere per risarcimento con l'intenzione di ottenere l'annullamento dell'atto equivale ad esperire un ricorso «mimetizzato», che consenta di eludere le disposizioni dell'art. 173, che pongono rigide condizioni all'impugnazione dei regolamenti comunitari da parte dei singoli.
La Commissione vuol sottolineare che se si accoglie la domanda di risarcimento si deve automaticamente riesaminare la legittimità dell'atto, riesame che non collima con le intenzioni degli autori del trattato, come si desume dall'art. 173 e dal sistema generale d'impugnazione nel diritto comunitario.
L'avvocato Roemer ha giustamente osservato che una domanda di risarcimento va respinta se mira solo a far annullare un atto non tempestivamente impugnato e quindi definitivo. Nel rapporto di pubblico impiego ciò si verifica ad esempio allorché si chiede un risarcimento onde percepire un'indennità rifiutata con decisione non tempestivamente impugnata.
Nella fattispecie in esame però la situazione è diversa.
La Commissione tenta di farvi affermare che i limiti posti alla facoltà dei singoli di impugnare i regolamenti riflettono l'intenzione del legislatore di precludere ogni riesame della legittimità di un atto su iniziativa di un privato, indipendentemente dal genere di controversia che implicherebbe un simile sindacato di legittimità.
Se attribuissimo una portata così vasta alla tesi, giungeremmo a risultati eccessivi, giacché svuoteremmo di contenuto l'art. 184 del trattato, che ammette che la legittimità o la regolarità di un regolamento possono essere messe in discussione in ogni causa di cui siete regolarmente investiti e l'art. 177, che legittima ed obbliga il giudice nazionale a consultarvi se dinanzi a lui viene eccepita l'illegittimità degli atti comunitari.
L'intenzione del legislatore si desume chiaramente dal combinato disposto degli artt. 173 e 174, dai quali traspare il

timore che l'annullamento di regolamenti potesse sconvolgere l'assetto comunitario sia per gli effetti *«erga omnes»*, sia per l'effetto *retroattivo*.

Per ovviare questi rischi, il 2° comma dell'art. 173 ha limitato i presupposti per la ricevibilità di tali ricorsi proposti dai singoli e il 2° comma dell'art. 174 ha limitato la possibilità di conferire efficacia retroattiva agli annullamenti.

Tuttavia gli autori del trattato hanno concesso ai singoli di sottrarsi alle conseguenze immediate e personali di un regolamento comunitario, che per di più non deve incidere sui loro *diritti soggettivi*.

Per questo sono stati eleborati l'art. 177 e l'art. 184 del trattato.

L'azione di risarcimento esperibile in virtù degli artt. 178 e 215 del trattato è un'azione che in sostanza tutela *diritti soggettivi*.

Contrariamente a quello che afferma la Commissione, nelle fattispecie analoghe a quella che dovete giudicare oggi, questo tipo di ricorso non ha effetti che possono paragonarsi a quelli di un ricorso per annullamento.

Anzitutto la pronunzia specifica del giudice non potrà aver effetti «erga omnes».

D'altro canto, una sentenza potrà condannare al risarcimento di un danno già subito, ma l'effetto non sarà retroattivo nel senso comunemente attribuito al termine negli ambienti giuridici.

Mi pare quindi che il primo argomento della Commissione vada disatteso.

2. Sul secondo argomento la Commissione si è particolarmente soffermata in udienza, forse per effetto della vostra sentenza Lütticke del 28 aprile 1971. Questo argomento è tratto dall'art. 177 del trattato.

Le ricorrenti — afferma la Commissione — potrebbero chiedere al giudice nazionale di rilevare l'illegittimità del regolamento controverso impugnando dinanzi al tribunale interno le relative decisioni individuali di applicazione. In questo caso il vostro apprezzamento sulla legittimità sarà emanato in via pregiudiziale a norma dell'art. 177 del trattato. Solo dopo aver sancito in via pregiudiziale l'illegittimità del regolamento potrete accogliere una domanda di risarcimento. L'argomento mi pare inconsistente perché:

a) Se il ricorrente, prima di chiedere il risarcimento, deve percorrere la «circonvallazione» prevista dall'art. 171, avrà terminato l'iter interno (sentenza, appello e via dicendo), dopo la scadenza dei cinque anni previsti dallo statuto della Corte per esperire l'azione di danni. Non saprei indicare con quale articolo si può giustificare la presunzione secondo cui l'azione di annullamento esperita contro un atto giuridico individuale — emanato da un'autorità nazionale — dinanzi al giudice nazionale interrompe il termine di prescrizione stabilito dall' art. 43 per le azioni di risarcimento nei confronti delle Comunità esperito dinanzi a voi.

b) Non se ne abbia a male la Commissione se dico che gli argomenti esposti in udienza mi hanno provocato un brivido. Ho infatti avuto l'impressione che si volesse farvi ammettere «l'eccezione di ricorso parallelo», rivelatasi così disastrosa in diritto francese finché giurisprudenza e legislazione non sono riusciti ad imbrigliarla.

Era stata un'idea dei giuristi del secondo impero, che ritenevano che un ricorso per annullamento, esperito *«in subordine»* fosse ricevibile solo se il ricorrente non disponeva di altri mezzi giuridici di impugnazione paralleli, cioè di un'azione in grado di far esaminare l'atto sotto l'aspetto della legittimità e del merito.

La Commissione, se non erro, vorrebbe farvi applicare lo stesso principio, ma «a ritroso».

Il ricorso per risarcimento, che mette a repentaglio la legittimità di un atto, avrebbe carattere sussidiario e potrebbe venir accolto solo dopo aver esperito ogni altra azione mirante a far riesaminare la legittimità dell'atto.

A mio parere non potete accogliere questa tesi.

a) Nel trattato non è reperibile alcuna disposizione che possa far pensare che il

ricorso per risarcimento ha carattere sussidiario.

b) Un sistema di questo tipo creerebbe quelle situazioni inestricabili nelle quali i giuristi francesi si sono sovente trovati impaniati e ne sono usciti solo inventando l'espressione «contrariétés de jugement», che implica il «déni de justice». Le espressioni contraddistinguono quelle situazioni in cui il ricorrente, rimbalzando da un giudice all'altro o da una magistratura all'altra, per motivi di procedura o di competenza, non riesce a trovare un giudice che possa pronunziarsi sulla sua domanda.
Gli ordinamenti nazionali offrono — o offrivano — esempi di questo genere. Per questo motivo il Bundestag tedesco nel 1960 ha dovuto rivedere il paragrafo 17 della legge sull'ordinamento giudiziario e le autorità francesi hanno adottato nel 1958 l'art. 168 del nuovo Code de procédure civile.
Il sistema comunitario potrebbe fornire esempi ancor più numerosi.
Nessuno degli argomenti della Commissione mi pare possa controbattere onorevolmente le considerazioni dell'avvocato Roemer.

B — Per conto mio aggiungerò che ogniqualvolta è in discussione la ricevibilità, si possono evitare complicazioni e fornire al ricorrente l'indirizzo esatto del giudice competente esaminando la ricevibilità del ricorso in funzione della *domanda,* facendo cioè astrazione dagli argomenti su cui essa si fonda.
Se il ricorrente è legittimato a agire, ha promosso il ricorso nei termini stabiliti, ed è certo che siete competenti per pronunciarvi in merito, la domanda è ricevibile, indipendentemente dal valore e dalla pertinenza degli argomenti su cui si fonda.
La domanda di risarcimento, nella fattispecie, è stata presentata tempestivamente, siete competenti a conoscerne, anzi la vostra competenza è esclusiva.
Rientra nell'esame del merito — e non della ricevibilità — stabilire se a sostegno del ricorso si possa invocare l'illegittimità di un regolamento comunitario, se il regolamento sia illegittimo e se — in caso positivo — l'illegittimità comporti la responsabilità della Comunità.
Lo stesso potrebbe dirsi se il risarcimento fosse chiesto in forza di regolamenti adottati dalla Comunità, anche senza invocare illegittimità o errori di sorta.

II

Vediamo ora le rimanenti domande.

1. La domanda di annullamento della licenza e della decisione di accertamento mi pare irricevibile. Non potete annullare un atto di un'amministrazione nazionale, anche se adottato in applicazione delle disposizioni comunitarie.
Per contro penso sia ricevibile la domanda di annullamento della decisione con cui la Commissione ha rifiutato di annullare gli atti di cui sopra o del silenzio-rifiuto della Commissione nei confronti dei reclami presentati allo stesso scopo.
La Commissione sarà incompetente a decidere in merito, ma la Corte può valutare le decisioni della Commissione.

2. Quanto alla domanda di annullamento della lettera della Commissione con cui si respinge la richiesta di indennità, si potrebbe contestare l'interesse delle ricorrenti a chiedere detto annullamento se accoglieste la domanda di risarcimento.

a) Contrariamente ad alcune discipline nazionali, l'art. 215 non prescrive che il reclamo amministrativo dinanzi alle autorità comunitarie debba precedere la domanda contenziosa di risarcimento.

b) L'unica prescrizione opponibile al ricorso è quella contemplata dall'art. 43 dello statuto della Corte.

Se si ammettesse il ricorso contro una decisione che nega l'indennità si assoggetterebbe abusivamente, in questi casi, il ricorso al termine di 2 mesi previsto dall' art. 173.
A mio avviso, nessuna di queste obiezioni è decisiva.

a) Non nego che sia praticamente auspicabile che coloro che vogliono un' indennità la chiedano dapprima all'autorità comunitaria e l'art. 43 dello statuto prevede espressamente la possibilità di operare in questo senso, comunque si tratta di una facoltà e non di un obbligo.

b) Se la richiesta all'amministrazione interrompe il decorso del termine di prescrizione di cui all'art. 43 dello statuto, l'interruzione giova solo all'interessato. Nella vostra sentenza 14 luglio 1967 (Kampffmeyer) lo avete stabilito espressamente, applicando il vecchio principio secondo cui «nessuno si preclude da solo».

3. Restano le domande contro il silenzio rifiuto della Commissione opposte alle richieste di indennizzo. Le domande vanno anzitutto riclassificate. Il 3° comma dell'art. 35 del trattato CECA contempla il silenzio-rifiuto, ma il trattato CEE non ne parla più, preferendo la nozione di carenza di cui all'art. 175.
In pratica si giunge alla stessa conclusione, ma le due nozioni sono diverse, come avete sottolineato nella sentenza «Associazione dei compositori».
L'art. 175 stabilisce che la Corte deve pronunciarsi sulla carenza di decisione e non sulla decisione negativa presentata di cui all'art. 35 del trattato CECA.
Quindi le domande vanno intese come domande di apprezzamento della carenza della Commissione.
Vista la stretta connessione tra gli artt. 173 e 175 del trattato, penso che le domande sulla carenza siano ricevibili per lo stesso motivo per cui ho proposto di accogliere le domande di annullamento contro le decisioni che rifiutavano l'indennità.

Propongo quindi di

— dichiarare ricevibili le domande, salvo quelle miranti all'annullamento della licenza d'importazione e della decisione di accertamento di detto certificato;

— dichiarare riservate le spese.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 24 MAGGIO 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Le cause odierne vanno messe in relazione con la decisione del governo francese di svalutare il franco, adottata nell' estate 1969, ed in particolare con le ripercussioni di tale atto sul sistema di organizzazione comune dei mercati agricoli, specie nel settore dei cereali.

L'11 agosto 1969, il Consiglio, constatato che la svalutazione aveva modificato dell'11,11 % la parità tra il franco francese e l'unità di conto, assunta come parametro per le operazioni commerciali nell'area comunitaria, prevedendo che tale variazione avrebbe provocato un corrispondente aumento dei costi di produzione in Francia e quindi dei prezzi di vendita sul mercato interno, ha ravvisato

1 — Traduzione dal francese.