CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 28 gennaio 1999 *

1. «*Preferisco l'ingiustizia al disordine.*» Con questi termini categorici — di cui mi affretto a ripudiare il carattere assoluto — Johann-Wolfgang von Goethe [1] prendeva posizione su ciò che probabilmente costituisce il più complesso dilemma di ogni ordinamento giuridico: il conflitto tra il desiderio di giustizia da un lato e l'esigenza di certezza dall'altro.

2. Il ricorso contro una sentenza del Tribunale su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi in quest'occasione si presenta sotto un'apparenza di semplicità ingannevole. Si tratta di stabilire se la Commissione abbia o meno l'obbligo di revocare sanzioni la cui invalidità sostanziale si può dedurre facilmente da una sentenza della Corte. Per poco che si approfondisca la questione, l'arduo conflitto tra i due valori summenzionati — giustizia sostanziale e certezza del diritto — appare manifesto.

Secondo quanto sostengono le altre parti del presente procedimento, l'obbligo della Commissione di conformarsi alla sentenza pronunciata deriva dalla formulazione ampia dell'art. 176 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (in prosieguo: il «Trattato»). A parere della Commissione, decorso il termine di due mesi di cui all'art. 173, le decisioni che avrebbero potuto essere impugnate diventano inoppugnabili e, pertanto, rimangono obbligatorie in tutti i loro elementi per i loro destinatari, conformemente al disposto dell'art. 189.

La questione va ben oltre l'interpretazione delle disposizioni citate e comporta un coinvolgimento dei principi generali del diritto. Se, da un lato, il principio di legalità impone, tra l'altro, che l'ordinamento escluda dal suo ambito gli atti viziati da nullità, dall'altro, la certezza del diritto e, più concretamente, il principio dell'intangibilità degli atti amministrativi definitivi ammettono la sanatoria — almeno formale — di detti vizi, una volta trascorsi i termini di impugnazione. Nel prosieguo esaminerò brevemente la sentenza impugnata e i motivi di impugnazione, tenterò di sistematizzare la procedura che — a mio parere — tutte le istituzioni comunitarie sono tenute a seguire in situazioni analoghe a quella in esame e concluderò applicando detti criteri al caso di specie.

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Nella biografia di Goethe che precede le opere complete dell'autore (Ed. Aguilar, Madrid, 1963), Rafael Cansinos Assens scrive che «l'ordine è sacro per Goethe. Tutto fuorché l'anarchia» (pag. 268). Goethe rifiuta inoltre il suffragio popolare, ancorché limitato, la libertà di stampa e la libera espressione del pensiero (pag. 269) e non costituisce, pertanto, un punto di riferimento per una società democratica moderna.

I — Fatti

3. Le sette società altre parti del presente provvedimento rappresentano, a titolo personale o in qualità di aventi causa, dieci degli undici destinatari svedesi della decisione «pasta per carta» (v. infra, paragrafi 7 e seguenti).

4. Durante gli anni settanta, i produttori di pasta di legno bianchita al solfato, destinata alla fabbricazione di carta di alta qualità, normalmente concludevano con i clienti contratti di fornitura a lungo termine, che potevano durare fino a cinque anni. In forza di tali contratti, il produttore garantiva ai propri clienti la possibilità di acquistare trimestralmente un quantitativo minimo di pasta ad un prezzo che non avrebbe superato quello da lui annunciato all'inizio del trimestre. Il cliente, da parte sua, era libero di acquistare un quantitativo superiore o inferiore a quello riservatogli e poteva negoziare riduzioni rispetto al prezzo annunciato.

5. Gli «annunci trimestrali» costituivano, sul mercato europeo della pasta, una prassi commerciale consolidata. Il sistema era organizzato in maniera tale che, alcune settimane o talvolta alcuni giorni prima dell'inizio di ciascun trimestre, i produttori comunicavano ai propri clienti ed ai propri agenti i prezzi, generalmente fissati in dollari statunitensi, che essi intendevano applicare nel corso di tale periodo. I prezzi venivano in genere pubblicati nella stampa specializzata.

6. I prezzi definitivi fatturati ai clienti («prezzi di transazione») potevano essere identici ai prezzi annunciati ovvero inferiori a questi ultimi, qualora agli acquirenti venissero concessi, sotto varie forme, sconti o agevolazioni di pagamento.

A — *La decisione «pasta di legno» del 19 dicembre 1984*

7. Già nel 1977 la Commissione segnalava di aver riscontrato nel settore della pasta di legno un certo numero di pratiche e accordi che potevano comportare restrizioni della concorrenza. In seguito al relativo procedimento amministrativo, avviato nei confronti di cinquantasette produttori o associazioni di produttori di pasta, la Commissione inviava a ciascuno di essi una corrispondente comunicazione degli addebiti. Il 19 dicembre 1984, la Commissione adottava la decisione 85/202/CEE [2], relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

In tale decisione, la Commissione accertava che quaranta produttori di pasta di legno

2 — Decisione relativa ad una procedura ai sensi dell'articolo 85 del Trattato CEE (IV/29.725 -Pasta per carta), (GU 1985, L 85, pag. 1, in prosieguo: la «decisione pasta di legno»; il testo in lingua inglese è il solo facente fede).

nonché tre associazioni di categoria si erano concertati sui prezzi, in violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato. A trentasei di tali destinatari, tra cui nove stabiliti in Svezia, venivano inflitte ammende di importo compreso tra 50 000 e 500 000 ECU.

8. All'art. 1, n. 1, della decisione, la Commissione accertava che nove dei destinatari svedesi, nonché altri produttori finlandesi, statunitensi, canadesi e norvegesi, si erano concertati sui prezzi della pasta di legno destinata ai paesi della Comunità economica europea durante l'intero periodo 1975-1981 o parte di esso.

9. Secondo l'art. 1, n. 2, tutti i destinatari svedesi, tra gli altri, avevano commesso una violazione dell'art. 85 del Trattato per essersi concertati sui prezzi da essi applicati in determinati paesi della Comunità.

10. All'art. 1, n. 5, si faceva carico a determinati produttori, tra i quali figuravano tutte le altre parti del presente procedimento, di avere applicato, nei contratti di vendita di pasta di legno stipulati con clienti stabiliti nella Comunità, clausole che vietavano l'esportazione o la rivendita della pasta acquistata da questi ultimi.

11. Alla suddetta decisione era allegato un impegno che la maggioranza dei destinatari della stessa aveva sottoscritto nei confronti della Commissione. A termini di tale dichiarazione, le parti interessate si impegnavano a concludere e fatturare la maggior parte delle loro vendite nella valuta dell'acquirente, a non annunciare più i loro prezzi su base trimestrale ma a mantenerli in vigore «fino a nuovo ordine» e a comunicarli soltanto ai destinatari indicati nell'impegno, a porre fine a determinate concertazioni e a non imporre più ai loro acquirenti divieti di esportazione o di rivendita.

B — *La sentenza della Corte 27 settembre 1988*

12. Ventotto delle imprese destinatarie della decisione — tra cui non figurava alcuno dei destinatari svedesi — presentavano ricorso di annullamento dinanzi alla Corte [3]. Con una prima sentenza, pronunciata il 27 settembre 1988 [4], la Corte risolveva alcune questioni preliminari non

3 — Oltre alle imprese svedesi, non presentavano ricorso né la ITT Rayonier Inc. né le imprese destinatarie norvegese, portoghese e spagnola. A nessuna di esse erano state inflitte sanzioni. Inoltre, con ordinanza 20 marzo 1990, veniva preso atto della rinunzia agli atti della ricorrente statunitense Mead Corporation.

4 — Cause riunite 89, 104, 114, 116, 117 e da 125 a 129/85, A. Ahlsström Osakeyhtiö e a./Commissione (Racc. pag. 5193).

rilevanti ai fini del presente procedimento e rinviava l'esame di merito della causa alla Quinta Sezione.

C — *Le misure peritali*

13. Nel prosieguo del procedimento, con ordinanza 25 novembre 1988 la Corte disponeva una perizia sul parallelismo dei prezzi. Nell'ambito di tale perizia, veniva chiesto ai periti se i documenti usati dalla Commissione permettessero di concludere che sussisteva tale parallelismo tra i prezzi annunciati e i prezzi applicati. La relazione peritale perveniva alla Corte il 10 aprile 1990.

14. Con ordinanza 25 ottobre 1990 la Corte disponeva una seconda perizia. I periti venivano incaricati di descrivere ed analizzare le caratteristiche del mercato durante il periodo cui si riferiva la decisione e di precisare se, date tali caratteristiche, il naturale funzionamento del mercato portasse ad una struttura di prezzi differenziati ovvero ad una struttura di prezzi uniformi. I periti depositavano la loro relazione in data 11 aprile 1991.

15. Dalle perizie risultava che era più plausibile che l'uniformità dei prezzi si spiegasse con il normale funzionamento del mercato che non con una concertazione.

D — *La sentenza della Corte 31 marzo 1993*

16. Dopo la presentazione di conclusioni dettagliate da parte dell'avvocato generale Darmon, avvenuta il 7 luglio 1992, in data 31 marzo 1993 veniva pronunciata la sentenza sul merito della causa [5]. Vorrei porre in rilievo gli aspetti seguenti.

17. Quanto all'infrazione relativa alla concertazione generale sui prezzi annunciati, di cui all'art. 1, n. 1, della decisione (v. supra, paragrafo 8), che la Commissione deduceva dal sistema degli annunci trimestrali, la Corte ha affermato che:

«(...) la spiegazione del parallelismo di comportamenti basata sulla concertazione non è l'unica plausibile. Innanzi tutto, si può ritenere che il sistema degli annunci di prezzo costituisse una risposta razionale al fatto che il mercato della pasta era un mercato a lungo termine, nonché al bisogno, sentito tanto dagli acquirenti quanto dai venditori, di ridurre i rischi commerciali. Inoltre, la coincidenza delle date degli annunci di prezzo può essere considerata una conseguenza diretta della grande trasparenza del mercato, che non deve qualificarsi artificiale. Infine, il parallelismo dei prezzi e l'andamento di questi ultimi trovano una soddisfacente spiegazione nelle tendenze oligopolistiche del mercato e nelle

5 — Cause riunite 89, 104, 114, 116, 117 e da 125 a 129/85, A. Ahlsström Osakeyhtiö e a./Commissione (Racc. pag. I-1307).

particolari circostanze verificatesi in certi periodi. Stando così le cose, il parallelismo di comportamenti accertato dalla Commissione non può costituire la prova della concertazione » [6].

La Corte ha concluso che, in mancanza d'indizi seri, precisi e concordanti atti a comprovare la concertazione relativa ai prezzi annunciati, l'art. 1, n. 1, della decisione doveva essere annullato.

18. Riguardo all'infrazione di cui all'art. 1, n. 2, della decisione, consistente nella concertazione generale sui prezzi applicati (v. supra, paragrafo 9), la Corte ha ritenuto che la comunicazione degli addebiti non avesse posto chiaramente in rilievo tale contestazione, e pertanto che i destinatari non avessero avuto la possibilità di difendersi in maniera efficace nell'ambito del procedimento amministrativo. Di conseguenza, anche l'art. 1, n. 2, veniva annullato.

19. Quanto all'applicazione di clausole di divieto di esportazione o di rivendita, che la Commissione contestava a determinate imprese — tra cui le altre parti della presente causa — all'art. 1, n. 5, della sua decisione (v. supra, paragrafo 10), la Corte respingeva il ricorso in considerazione del fatto che tale prassi — che era stata provata — era in contrasto con l'art. 85, n. 1, del Trattato.

20. Dopo aver annullato le disposizioni relative a una parte delle infrazioni accertate nella decisione, la Corte annullava o riduceva le ammende inflitte dalla Commissione.

21. Per quanto riguarda le ammende relative all'unica infrazione tra quelle constatate dalla Corte che rilevi il caso di specie, ossia quella concernente l'applicazione, da parte di determinate imprese, di clausole che vietavano l'esportazione o la rivendita (art. 1, n. 5, della decisione), la Corte prendeva in considerazione i seguenti elementi:

— che le ammende inflitte a dette imprese sanzionavano allo stesso tempo le infrazioni consistenti nell'aver partecipato a concertazioni generali sui prezzi annunciati e sui prezzi applicati, infrazioni che erano state entrambe annullate;

— che, sebbene l'inclusione di dette clausole costituisse una grave violazione del

6 — Racc. pag. I-1613, punto 126.

Trattato, le parti interessate avevano posto rapidamente fine a tale pratica;

— che le parti interessate avevano dichiarato che l'inserimento delle clausole controverse nei contratti o nelle condizioni di vendita era dovuto a semplice negligenza.

In base alle considerazioni che precedono, la Corte ha ridotto gli importi iniziali delle ammende, compresi tra 125 000 e 200 000 ECU, a 20 000 ECU per ciascuna impresa.

22. La Corte ha anche annullato le disposizioni dell'impegno allegato alla decisione (v. supra, paragrafo 11) [7], nei limiti in cui esso imponeva obblighi ulteriori rispetto a quelli derivanti dagli accertamenti di infrazione operati dalla Commissione che non erano stati annullati dalla Corte. In altre parole, si dichiaravano nulle le disposizioni con le quali le imprese firmatarie si impegnavano a concludere e fatturare, per la maggior parte, le proprie vendite nella valuta dell'acquirente, a non annunciare i loro prezzi su base trimestrale e a comunicarli soltanto ai destinatari indicati nell'impegno.

Si dà il caso che l'annullamento dell'impegno è stato richiesto solo da una parte delle imprese firmatarie nonché da varie imprese non firmatarie [8].

E — *La richiesta di riesaminare la decisione «pasta di legno»*

23. A seguito della pronuncia della sentenza 31 marzo 1993, le imprese svedesi, con lettera del 24 novembre dello stesso anno, chiedevano alla Commissione di riesaminare la loro situazione giuridica alla luce della sentenza e di rimborsare le ammende da esse pagate, nei limiti in cui erano state inflitte per le infrazioni di cui ai nn. 1 e 2, dell'art. 1 della decisione, annullati dalla Corte.

24. Il 4 febbraio 1994 il direttore generale della Concorrenza informava le imprese svedesi che i servizi della Commissione erano giunti alla conclusione provvisoria di respingere la loro richiesta e impartiva loro

7 — Sebbene la Commissione abbia sostenuto che l'impegno costituiva un atto unilaterale delle imprese firmatarie che, in quanto tale, non poteva essere impugnato con ricorso di annullamento, la Corte dichiarava che gli obblighi da esso imposti andavano equiparati ad ingiunzioni dirette a far cessare, successivamente, le infrazioni accertate. Assumendo l'impegno in questione, le imprese firmatarie si limitavano ad assentire ad una decisione che la Commissione avrebbe potuto adottare unilateralmente (v. punti 180 e 181, Racc. pag. I-1625).

8 — Le quali tuttavia avevano interesse a che la decisione fosse annullata in quanto, non avendo acconsentito a sottoscrivere l'impegno, si erano viste infliggere ammende considerevolmente più elevate.

un termine di due mesi per presentare osservazioni.

25. In data 8 aprile 1994 le imprese svedesi trasmettevano alla Commissione nuove osservazioni, nelle quali le chiedevano nel contempo di prendere una decisione definitiva sulle conseguenze giuridiche della sentenza 31 marzo 1993. Esse reiteravano tale richiesta in data 24 ottobre e 21 dicembre 1994.

26. Infine, il 4 ottobre 1995, il membro della Commissione incaricato delle questioni di concorrenza rifiutava di dar seguito alla richiesta delle imprese. Dalla sua lettera mi permetto di estrarre i seguenti passaggi [9]:

«Non vedo alcuna possibilità di dar seguito alla Sua richiesta. L'art. 3 della decisione infliggeva un'ammenda a ciascuno dei produttori su base individuale. Di conseguenza, al punto 7 del dispositivo della sua sentenza, la Corte ha abolito o ridotto le ammende inflitte a ciascuna delle imprese ricorrenti nelle cause dinanzi ad essa proposte. In mancanza di un ricorso di annullamento a nome dei Suoi clienti, la Corte non ha annullato - né poteva farlo - le parti dell'art. 3 in cui si imponeva loro un'ammenda. Di conseguenza, la Commissione ha integralmente soddisfatto il suo obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte quando ha rimborsato le ammende versate dalle ricorrenti svedesi che hanno visto accolti i loro ricorsi. Dato che la sentenza non infirma la decisione in ordine ai Suoi clienti, la Commissione non era né obbligata né addirittura autorizzata a rimborsare le ammende da esse pagate.

Dato che il pagamento effettuato dai suoi clienti è fondato su una decisione che è sempre valida per quanto li riguarda, e che ha sempre efficacia vincolante non solo per loro, ma anche per la Commissione, la Sua richiesta di rimborso non può essere accolta».

F — *Il ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado contro la decisione di rigetto della richiesta di riesame*

27. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 15 dicembre 1995, le imprese svedesi proponevano il ricorso che è all'origine della presente impugnazione. Esse chiedevano al Tribunale:

— di annullare la decisione della Commissione 4 ottobre 1995, con la quale era stata respinta la richiesta di rimborso parziale delle ammende;

— di ingiungere alla Commissione di adottare tutti i provvedimenti che l'e-

9 — Testo originale in inglese. Traduzione non ufficiale.

secuzione della sentenza della Corte 31 marzo 1993 comportava e, in particolare, di rimborsare alle ricorrenti le ammende pagate da ciascuna di esse;

— di ingiungere alla Commissione di pagare, a decorrere dalla data del pagamento delle ammende e sino al rimborso degli importi richiesti, interessi su tali importi;

— di condannare la Commissione alle spese.

28. Dal canto suo, la Commissione chiedeva al Tribunale:

— di dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, di respingerlo;

— di condannare, in ogni caso, le imprese allora ricorrenti alle spese.

G — *La sentenza del Tribunale di primo grado 10 luglio 1997*

29. Con sentenza 10 luglio 1997[10], la Seconda Sezione ampliata del Tribunale di primo grado ha accolto la domanda delle imprese allora ricorrenti di annullamento della decisione 4 ottobre 1995 dichiarando irricevibile il ricorso in quanto diretto ad ottenere che fossero impartiti ordini alla Commissione. La Commissione è stata inoltre condannata alle spese.

Riepilogherò di seguito il ragionamento del Tribunale nei limiti in cui viene in rilievo nella controversia in esame.

30. Il Tribunale rileva in primo luogo che la decisione pasta di legno, benché redatta e pubblicata in forma di decisione unica, deve intendersi come un insieme di decisioni individuali. Esso ricorda inoltre che il giudice comunitario, nell'ambito di un ricorso di annullamento, può pronunciarsi solo sull'oggetto della controversia a lui deferita dalle parti. Esso respinge, pertanto, la tesi delle ricorrenti secondo cui la sentenza 31 marzo 1993 avrebbe avuto effetto erga omnes.

31. Di seguito, il Tribunale accoglie la tesi della violazione dell'art. 176, primo comma, del Trattato, ai sensi del quale

10 — Causa T-227/95, Assi Domän Kraft Products e a./Commissione (Racc. pag. II-1185).

«l'istituzione o le istituzioni da cui emana l'atto annullato [...] sono tenute a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta».

32. Secondo il Tribunale non può escludersi a priori che i provvedimenti che un'istituzione deve adottare ai sensi dell'art. 176 per l'esecuzione di una sentenza di annullamento della Corte possano eccezionalmente eccedere l'ambito preciso della controversia sfociata nella sentenza di annullamento al fine di cancellare gli effetti degli illeciti accertati nella detta sentenza. In questo senso, il Tribunale ha menzionato le sentenze 26 aprile 1988, Asteris e a./Commissione [11], e, soprattutto, 22 marzo 1961, SNUPAT/Alta Autorità [12].

33. Il Tribunale è quindi passato a valutare se tale giurisprudenza fosse applicabile al caso di specie e, in concreto, se la Commissione fosse tenuta a riesaminare la sua decisione nei confronti dei destinatari che non avevano proposto ricorso a suo tempo e, in caso affermativo, quale dovesse essere la portata di tale obbligo.

34. Per risolvere la prima questione, il Tribunale ha osservato che l'infrazione, relativa ad una pratica concordata in violazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, contestata alle imprese svedesi si basava sugli stessi accertamenti di fatto e sulle stesse considerazioni economiche e giuridiche di cui ha tenuto conto la sentenza di annullamento nei riguardi delle parti che avevano proposto ricorso. In siffatte circostanze, il Tribunale ha concluso che non sarebbe conforme al principio di legalità il fatto che la Commissione non avesse l'obbligo di riesaminare la sua decisione iniziale.

35. Quanto alla portata del nuovo esame che la Commissione dovrebbe effettuare, il Tribunale conclude anzitutto che nel diritto comunitario nulla osta a che la Commissione proceda al rimborso di ammende ed aggiunge che «in forza dei principi di legalità e di buona amministrazione, e salvo privare l'art. 176 di ogni effetto utile», la Commissione sarebbe anche stata tenuta a rimborsare le ammende, «dato che queste ultime sarebbero risultate prive di fondamento giuridico» [13].

II — Il ricorso contro la sentenza del Tribunale: i motivi di impugnazione dedotti

36. Con atto depositato nella cancelleria della Corte di giustizia il 4 settembre 1997, la Commissione ha presentato il presente ricorso, che si articola su tre motivi:

— errata interpretazione dell'art. 176 del Trattato;

11 — Cause riunite 97, 193, 99 e 215/86 (Racc. pag. 2181).

12 — Cause riunite 42/59 e 49/59 (Racc. pag. 97).

13 — Racc. pag. II-1218, punto 92.

— violazione degli artt. 173 e 189 del Trattato stesso;

— motivazione contraddittoria.

37. Con il primo motivo, la Commissione fa valere che l'unico obbligo a suo carico in relazione alla sentenza 31 marzo 1993 era quello di rimborsare, secondo le modalità stabilite nella sentenza stessa, gli importi versati a titolo di ammenda alle imprese considerate dalla decisione della Corte, le quali non possono essere che le parti allora ricorrenti. La Commissione rileva le differenze tra la presente causa e i precedenti giurisprudenziali citati dal Tribunale e conclude che la loro applicazione non è pertinente.

Le imprese ricorrenti insistono sull'applicabilità della giurisprudenza derivante dalle sentenze Asteris e SNUPAT, in particolare delle dichiarazioni di principio in esse formulate. Da tali dichiarazioni le ricorrenti deducono che è possibile, qualora un atto sia invalidato dalla Corte, che l'istituzione comunitaria interessata sia tenuta, ai sensi dell'art. 176, a revocare altri atti non impugnati, ma inficiati dallo stesso vizio.

38. Quanto alla presunta violazione degli artt. 173 e 189 del Trattato, la Commissione osserva che le decisioni non impugnate dai loro destinatari entro i termini previsti sono definitive nei loro confronti.

Le imprese ricorrenti sostengono che, ai sensi dell'art. 155 del Trattato, il primo obbligo che incombe alla Commissione è di vegliare sul rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario, il che comporta necessariamente l'eliminazione da detto ordinamento di ogni atto la cui illegittimità sostanziale sia stata dichiarata dalla Corte. Inoltre, la posizione della Commissione favorirebbe l'incertezza giuridica e l'incoerenza nell'applicazione del diritto comunitario. Di conseguenza solo le imprese svedesi altre parti nel presente procedimento, e non quelle che a suo tempo avevano presentato ricorso di annullamento, rimarrebbero — per esempio — vincolate dall'impegno sottoscritto nei confronti della Commissione (v. supra, paragrafo 11) e invalidato dalla sentenza 31 marzo 1993 (v. supra, paragrafo 22). Inoltre, nel corso di un eventuale procedimento nazionale in base all'art. 85, solo queste ultime potrebbero invocare a loro difesa l'annullamento parziale della decisione pasta di legno.

39. Nel suo terzo motivo, la Commissione rileva che il ragionamento seguito dal Tribunale nella sua sentenza è contraddittorio. Essa osserva al riguardo che, da un lato, il Tribunale afferma che qualora un destinatario non abbia proposto un ricorso di annullamento contro una decisione nei limiti in cui essa lo riguarda, tale decisione resta valida e vincolante nei suoi confronti [14] e, dall'altro, dichiara che, in conseguenza della sentenza 31 marzo 1993, la

14 — Racc. pag. II-1209, punto 58.

Commissione era tenuta a rimborsare le ammende pagate dai destinatari svedesi, « dato che queste ultime sarebbero risultate prive di fondamento giuridico » [15].

Secondo le imprese convenute, con questo motivo la Commissione opera un'interpretazione inadeguata della sentenza impugnata. La mancanza di fondamento giuridico della decisione pasta di legno nei limiti in cui riguarda le imprese svedesi non sarebbe, a parere di dette imprese, una conseguenza diretta della sentenza di annullamento, bensì del riesame, alla luce della sentenza medesima, che la Commissione è tenuta ad effettuare in applicazione dell'art. 176.

III — Analisi dei motivi di impugnazione

40. Come ho già indicato nell'introduzione, la presente causa riflette nitidamente il conflitto dialettico tra due ideali che si collocano al centro di ogni ordinamento giuridico: quello della giustizia e quello della certezza del diritto [16]. In via preliminare dirò che, per quanto rileva nel caso di specie, il diritto comunitario, con il carattere frammentario che gli è proprio, li prende in considerazione rispettivamente e parzialmente agli artt. 176, primo comma, e 173, quinto comma, del Trattato.

41. Secondo la prima disposizione, l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta.

42. A termini della seconda disposizione, è possibile proporre un ricorso inteso ad ottenere l'annullamento di una decisione di cui si sia destinatari nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza. Inoltre, fintantoché non vengono revocate dall'istituzione medesima o annullate dalla Corte di giustizia, le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi per tutti i destinatari da esse designati (art. 189, quarto comma).

43. Poiché qualsiasi tentativo di precisare in un determinato contesto la portata del principio di legalità (primo motivo di annullamento) rispetto a quella del principio della certezza del diritto (secondo motivo) inciderà necessariamente sulla portata relativa dell'altro, è opportuno esaminare i due primi motivi come se fossero uno solo. Inoltre, per accertare se sussista o meno una contraddizione tra l'applicazione dei due principi nella motivazione della sentenza impugnata (oggetto del terzo motivo), ci si dovrà attenere a come si

15 — Racc. pag. II-1218, punto 92.

16 — Sul piano della sociologia politica, il Machiavelli, nell'opera *Il Principe* (Ed. Mondadori, Milano 1986), solleva la questione se per chi esercita il potere sia più importante essere temuto che amato, alternativa che equivale a ciò che in ambito giuridico può rappresentare il conflitto tra i valori di giustizia e di certezza. È nota la sua conclusione che « perché egli è difficile accozzarli insieme, è molto più sicuro essere temuto che amato » (pag. 73).

definiscono le loro rispettive caratteristiche. Ritengo quindi opportuno cumulare in un unico motivo i tre motivi dedotti dalla Commissione.

IV — Breve esegesi della sentenza impugnata

44. La valutazione operata dal Tribunale (punti 55-100) sulla base dei motivi di annullamento si articola in tre parti logiche: nella prima (punti 55-63) si definisce la decisione pasta di legno — ai fini dell'art. 173 — come un insieme di decisioni individuali, si respinge la tesi dell'effetto erga omnes di una sentenza di annullamento di una decisione collettiva e si afferma il carattere vincolante di una decisione nei confronti dei destinatari che non abbiamo proposto ricorso entro i termini. Concordo appieno con quest'analisi, che faccio mia, benché ritenga utile apportare alcuni chiarimenti per quanto concerne la questione dell'effetto erga omnes di una sentenza di annullamento (v. infra, paragrafo 54).

45. La seconda parte della valutazione del giudice di primo grado (punti 64-95) contiene due ragionamenti successivi, incentrati sulla determinazione della portata degli obblighi che gravano su un'istituzione in forza dell'art. 176. In primo luogo (punti 64-72), il Tribunale considera che, ai sensi di detta norma e in osservanza del principio di legalità, un'istituzione può essere tenuta ad esaminare, a seguito di una domanda presentata entro un termine ragionevole, se essa debba adottare provvedimenti nei confronti di destinatari diversi da quelli che hanno proposto ricorso di annullamento. Concordo con la conclusione di questo ragionamento, sebbene dissenta sul suo fondamento giuridico e sulle modalità del riesame. Il fondamento giuridico dell'obbligo di riesaminare atti amministrativi definitivi adottati da istituzioni comunitarie è — a mio avviso — la necessità di tenere conto, rispetto alla regola generale dell'inoppugnabilità di detti atti, di preminenti considerazioni di equità. L'obbligo di riesame si fonda sul presupposto della presenza di un indizio di irregolarità dell'atto definitivo [17], che può essere, ancorché non esclusivamente, una sentenza di annullamento di un atto identico.

Dopo avere trasposto alle imprese svedesi le considerazioni svolte dalla Corte per l'annullamento parziale della decisione pasta di legno nei confronti delle imprese allora ricorrenti (punti 73-84), il Tribunale giunge alla conclusione (punto 85) che la Commissione, a seguito della richiesta presentata dai destinatari svedesi, era tenuta a riesaminare, alla luce della sentenza 31 marzo 1993, la legittimità della decisione pasta di legno per quanto riguardava i destinatari svedesi. Concordo sia con l'operazione di trasposizione che con la conclusione.

46. Quanto al risultato che tale nuovo esame avrebbe dovuto dare, il Tribunale ricorda innanzi tutto la giurisprudenza in

17 — Nella sentenza Asteris (punto 28), citata al precedente paragrafo 32, si preferisce l'espressione «accertamento dell'illegittimità».

materia di revoca di atti con cui si attribuiscono diritti soggettivi per applicarla — a mio parere del tutto correttamente — a fortiori agli atti con i quali si impongono oneri o sanzioni (punti 88-91). Comprovata l'irregolarità degli accertamenti delle infrazioni imputate ai destinatari svedesi e dichiarata la facoltà, da parte di di un'istituzione comunitaria, di revocare tali atti, il Tribunale di primo grado conclude:

«In tale fattispecie, la Commissione, in forza dei principi di legalità e di buona amministrazione, e salvo privare l'art. 176 di ogni effetto utile, sarebbe anche stata tenuta a rimborsare tali ammende, dato che queste ultime sarebbero risultate prive di fondamento giuridico» [18].

Dissento nuovamente sul fondamento giuridico dell'obbligo, in questo caso di revoca, che incombe ad un'istituzione comunitaria in relazione ad atti irregolari definitivi: anche il rispetto dei termini di impugnazione è un obbligo imposto dai principi di legalità e di buona amministrazione. Tuttavia, il mio principale motivo di disaccordo con la sentenza impugnata è l'apparente automatismo con cui essa impone la revoca dell'atto quando l'istituzione competente comprovi l'esistenza, sul piano sostanziale, del vizio.

A mio parere, tra la semplice prova dell'illegittimità sostanziale di un atto definitivo, valutata alla luce di una sentenza di annullamento, per esempio, e la sua revoca, deve avere luogo una messa a confronto (*balancing exercise)* degli interessi e dei comportamenti in questione guidata da considerazioni di equità. Dette considerazioni determineranno il margine di discrezionale di cui dispone l'istituzione in ciascun caso. In mancanza di tale ponderazione di interessi, risulterebbe probabilmente privo di ogni effetto utile il termine tassativo di due mesi previsto dall'art. 173.

47. Nella terza parte della sua valutazione, il Tribunale (punti 96-100) dichiara irricevibile la domanda delle imprese intesa ad ottenere il rimborso di una parte delle ammende da esse a suo tempo versate. Il motivo addotto è che «il giudice comunitario non è legittimato ad impartire ordini alle istituzioni comunitarie» [19].

Tale conclusione, a mio parere, mal si concilia con l'interpretazione operata dal Tribunale fino a questo punto.

È infatti certo che le decisioni del giudice comunitario hanno essenzialmente carattere dichiarativo. Tuttavia, la domanda di rimborso delle ammende avrebbe potuto essere interpretata come una domanda di annullamento della decisione pasta di legno in termini analoghi a quelli utilizzati dalla Corte nella sentenza 31 marzo 1993. Se è vero che l'ordinamento comunitario pre-

18 — Racc. pag. II-1218, punto 92, in fine.

19 — Racc. pagg. II-1219 e 1220, punto 97.

vede una ripartizione di competenze tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, è altrettanto vero che detta ripartizione è giustificata solo se l'autorità amministrativa dispone di un certo margine di discrezionalità - per ridotto che sia - per effettuare la sua valutazione. Tuttavia, dalla formulazione del punto 92 della sentenza impugnata sembra dedursi proprio l'inesistenza di tale margine nel caso di specie.

V — La soluzione da me proposta

48. Dalle considerazioni che precedono si possono già intuire gli elementi principali della soluzione che mi appresto a proporre. In primo luogo, ritengo che per una corretta soluzione della presente controversia si debba abbandonare il contesto giuridico scelto dal Tribunale. L'eventuale obbligo della Commissione di rimborsare le ammende alle imprese svedesi non deve considerarsi come un effetto ultra partes di una sentenza di annullamento bensì come il riconoscimento, da parte dell'ordinamento giuridico, dell'esistenza di una situazione iniqua non tollerabile. Detto riconoscimento non trova quindi il suo fondamento nell'art. 176 bensì in considerazioni di equità, note ai diritti di tutti gli Stati membri, che prevalgono sul principio generale dell'inoppugnabilità degli atti amministrativi dopo la scadenza dei termini d'impugnazione. Questo principio non osta quindi alla facoltà dell'amministrazione (nella fattispecie, delle istituzioni comunitarie) di procedere ad un nuovo esame, in qualsiasi momento, degli atti che impongono oneri o sanzioni. Detta facoltà si converte in obbligo quando risultino chiaramente elementi che possano ragionevolmente dare adito a dubbi sulla legittimità dell'atto. Tale obbligo di riesame [20] differisce dalla facoltà di revocare tali atti che spetta alle istituzioni comunitarie. Nell'esercizio di questa facoltà, l'istituzione interessata dispone di un certo margine di discrezionalità per valutare, con equità, le diverse circostanze di ciascun caso di specie, benché sia vero che, in determinate situazioni, tale margine può risultare tanto insignificante da costringere a parlare di un obbligo di revoca. In ogni caso, entrambe le facoltà sono soggette a controllo giurisdizionale.

49. Si può naturalmente adottare una posizione più restrittiva e dare sempre la preferenza, una volta scaduti i termini di impugnazione, alla salvaguardia della legittimità formale o procedurale. I sostenitori di questa tesi ritengono inoltre che l'atto amministrativo divenuto inoppugnabile per inerzia dei suoi destinatari sia stato *accettato*. Questa posizione non può essere accolta. Da un lato, essa eleva ad un livello di principio assoluto quella che è solo una tecnica al servizio dell'ordinamento e, dall'altro, risponde ad una logica propria del diritto privato, eludendo l'obbligo essen-

20 — Come si sarà notato, evito i termini sinonimi di «revisione» e «rivedere» per non creare confusione con i casi previsti all'art. 41 dello Statuto (CE) della Corte di giustizia.

ziale dell'amministrazione al rispetto dell'interesse pubblico e della legalità.

50. Si può inoltre riconoscere soltanto il potere discrezionale dell'amministrazione di revocare gli atti definitivi inficiati da vizi, senza ammettere l'esistenza correlativa di un diritto a chiedere detta revoca. A mio avviso, una siffatta impostazione servirebbe ad ammettere la modifica, per motivi di opportunità, di atti definitivi ma non è sufficiente per estendersi a situazioni di grave o notoria irregolarità che esigono una piena tutela giuridica. Tale tutela comporta il riconoscimento all'interessato, in determinate circostanze, di un vero e proprio diritto soggettivo al riesame della motivazione di un atto viziato, non impugnabile con i rimedi giurisdizionali ordinari.

51. Nel corso della mia analisi terrò conto esclusivamente dell'oggetto della presente causa, ossia la controversia sulla revoca, nei confronti delle imprese svedesi, della sanzione relativa all'infrazione accertata all'art. 1, n. 1, della decisione pasta di legno. Una questione distinta è invece quella del carattere vincolante che si deve riconoscere, per le stesse imprese, alla dichiarazione d'impegno allegata alla decisione a seguito del parziale annullamento della stessa con sentenza 31 marzo 1993 (v. supra, paragrafo 22). È sufficiente segnalare che, in risposta ai quesiti posti dalla Corte, la Commissione ha riconosciuto di non considerare vigenti le clausole dell'impegno annullate. Accertare se dette clausole abbiano perso la loro efficacia vincolante nei confronti delle imprese svedesi per effetto della particolare formulazione del sesto punto del dispositivo di detta sentenza [21] o perché hanno perso la loro ragione d'essere economica [22] — come sostiene la Commissione — ovvero in virtù dell'obbligo che l'art. 176 impone all'istituzione da cui emana l'atto annullato — come sostengono le imprese altre parti del presente procedimento — riveste solo importanza teorica e, in ogni caso, esula dall'ambito del presente ricorso.

A — *Questioni preliminari*

52. La soluzione che propongo presuppone, in primo luogo, che un'istituzione comunitaria abbia emanato un atto individuale, che detto atto sia divenuto definitivo e che i suoi destinatari ne abbiano chiesto la revoca dopo la scadenza del termine previsto per proporre ricorso, sulla base di quello che ho chiamato un indizio di irregolarità che potrebbe infirmarlo. È evidente che tali circostanze ricorrono nella presente causa. Devo aggiungere che, alla luce del suo contenuto e dei suoi effetti giuridici, la decisione pasta di legno rientra nella categoria degli atti che sono stati denominati «atti che impongono oneri o sanzioni». Infatti, il dispositivo di detta

21 — Il quale, a differenza del punto relativo alle sanzioni, annulla determinate disposizioni della dichiarazione d'impegno senza fare riferimento a nessuna delle parti.

22 — In quanto restano vincolanti solo per una parte delle imprese produttrici di pasta di legno.

decisione impone essenzialmente obblighi di non fare e sanzioni pecuniarie.

53. Dinanzi al Tribunale, le imprese svedesi hanno fatto valere — a sostegno dei loro motivi di ricorso — che la decisione pasta di legno costituiva un atto unico il cui annullamento da parte della Corte andava a vantaggio di tutti i destinatari e non solo di chi aveva proposto ricorso di annullamento.

Questa tesi è stata respinta dal Tribunale, che ha considerato che la decisione pasta di legno, benché redatta e pubblicata in forma di atto unico, andava intesa come un insieme di decisioni individuali, con le quali venivano addebitate alle imprese destinatarie una o più infrazioni e veniva loro inflitta, eventualmente, un'ammenda [23]. Sottoscrivo pienamente questa interpretazione: la decisione pasta di legno è un atto collettivo divisibile.

54. Dopo questo chiarimento, il Tribunale ha respinto la tesi delle ricorrenti secondo la quale la sentenza della Corte nella causa pasta di legno avrebbe prodotto effetti erga omnes. Richiamandosi alla sua sentenza 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf [24], il giudice comunitario di primo grado ha ricordato che, qualora un destinatario non proponga, in base all'art. 173, un ricorso di annullamento contro la decisione nei limiti in cui essa lo riguarda, tale decisione resta valida e vincolante nei suoi confronti. In altre parole, non si afferma che la declaratoria di nullità di una decisione non produca un effetto erga omnes, ma che, trattandosi di un insieme di atti divisibile, detto effetto è in ogni caso circoscritto all'oggetto della controversia sottoposta al giudice comunitario, che non può essere altro che quello relativo agli elementi della decisione collettiva che si riferiscono al destinatario ricorrente.

Passo di seguito ad esaminare in dettaglio ciascuno degli elementi della mia proposta, facendo riferimento, se del caso, a precedenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, nonché alle soluzioni adottate negli ordinamenti dei vari Stati membri.

B — *La regola generale: l'inoppugnabilità degli atti definitivi*

55. Il diritto, in quanto tecnica al servizio dell'organizzazione sociale, non cerca — a differenza della morale — di plasmare un ideale di perfezione assoluta. Esso si limita a definire il contenuto dei rapporti giuridici tipici e a formalizzare i rimedi giurisdizionali, ricorrendo, all'occorrenza, a considerazioni di equità per raggiungere la giustizia nel caso concreto. Tuttavia, credo si possa affermare che il fine primario di ogni ordinamento giuridico non sia la giustizia, bensì l'ordine: il diritto aborre il disordine. Esso si è pertanto dotato di strumenti per lottare contro una delle principali cause di disordine: l'instabilità dei rapporti giuri-

23 — Racc. pag. II-1209, punto 56.

24 — Causa C-188/92 (Racc. pag. I-833, punto 13).

dici. Per quanto attiene al presente ricorso, tale strumento è la figura dell'inoppugnabilità delle decisioni che hanno acquisito carattere definitivo, detta anche forza di cosa giudicata [25]. Scaduto il termine stabilito dal legislatore per proporre ricorso, l'atto viziato non può più essere oggetto di impugnazione e il vizio che poteva inficiarlo si integra definitivamente nell'ordinamento. Tale è l'importanza di questo principio che credo di poter affermare in termini generali che esso deve costituire il punto di partenza del presente esame. La regola generale dovrà essere, pertanto, che gli atti definitivi non sono impugnabili.

56. Orbene, per necessaria che sia la certezza dell'efficacia degli atti nel tempo, vi sono casi in cui essa dovrà cedere dinanzi a considerazioni che lo stesso ordinamento considera meritevoli di maggiore protezione. Il Tribunale lascia intendere nella sua sentenza che, in forza dell'art. 176, tali considerazioni possono comprendere le esigenze di legalità [26].

57. In realtà, tuttavia, la legalità e la certezza, più che principi o tecniche, sono valori costitutivi dello Stato di diritto. In questo senso, la certezza, lungi dal contrapporsi alla legalità, è una delle sue manifestazioni: le esigenze di certezza sono anche esigenze di legalità. Così, per esempio, istituiti come l'usucapione o la prescrizione estintiva delle azioni, il cui obiettivo immediato è la certezza dei rapporti giuridici, contribuiscono, così come l'azione di rivendicazione, il sistema dei mezzi d'impugnazione o l'autorità del giudicato, a realizzare gli obiettivi di legalità propri di ogni ordinamento. Nessun ordinamento giuridico può tollerare che la validità delle situazioni giuridiche che si vengono a creare nel suo ambito possa essere messa in discussione all'infinito [27]. Quest'affermazione elementare si riflette, per quanto attiene al caso di specie, nell'esistenza di termini tassativi per la presentazione di ricorsi giurisdizionali contro determinati atti delle istituzioni. Infatti, l'art. 173 del Trattato dispone, tra l'altro, che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti nel termine di due mesi a decorrere dalla sua notificazione. L'estrema brevità di tale termine può giustificare qualche critica, soprattutto se gli atti che si intendono impugnare riguardano fatti o comportano valutazioni di grande complessità o ledono, in modo sostanziale, i diritti soggettivi del destinatario [28]. Tuttavia, la questione esula dall'oggetto della presente controversia e non intendo quindi affrontarla.

58. La norma è pertanto chiara: trascorsi due mesi dalla sua notificazione, la decisione che non sia stata impugnata diventa inoppugnabile nei confronti del suo destinatario. Questa regola generale non è soltanto di ordine procedurale: essa traduce

25 — Anche se, come indica la sua denominazione, questa espressione si riferisce propriamente all'ambito delle decisioni giurisdizionali. La dottrina tedesca ha coniato il termine *Bestandskraft* (in opposizione a *Rechtskraft*) per designare il carattere definitivo degli atti amministrativi.

26 — Insieme a considerazioni di buona amministrazione (punto 92 della sentenza impugnata, Racc. pag. II-1218).

27 — In proposito, il Tribunal Constitucional spagnolo ha addirittura affermato che la mancanza di un termine di prescrizione «può ledere la Costituzione, *in quanto comporta un eccessivo sacrificio della certezza del diritto in favore del valore rappresentato dalla giustizia*» (sentenza 25 novembre, causa 147/86; Consejo General del Poder Judicial: *Cuestiones de incostitucionalidad*, Vol. I, pag. 681; il corsivo è mio).

28 — V., per esempio, García de Enterría, E. e Fernández, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 1995, Vol. I, pag. 613.

la legittima preoccupazione dell'ordinamento di assoggettare a termini precisi l'esercizio delle azioni dirette contro gli atti dell'amministrazione. Tale preoccupazione non è futile, giacché, oltre agli importanti obiettivi di certezza del diritto già esposti, risponde a non meno importanti considerazioni di efficienza amministrativa [29].

59. Rispetto alla chiarezza dell'art. 173, quinto comma, del Trattato l'art. 176 impone all'istituzione da cui emana l'atto annullato dalla Corte soltanto l'obbligo di «prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza [...] comporta».

60. In quanto regola generale e in virtù della lampante chiarezza con cui essa è enunciata, si dovrà quindi osservare il termine di due mesi previsto dall'art. 173 per proporre ricorsi contro atti delle istituzioni per incompetenza, violazione di forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione ovvero per sviamento di potere.

61. La Corte ha avuto numerose occasioni di pronunciarsi, in termini recisi, sugli effetti della mancata presentazione entro i termini previsti di un ricorso contro una decisione. A partire dalla sentenza 17 novembre 1965, Collotti/Corte di giustizia [30], fino alla più recente, del 30 gennaio 1997, Wiljo [31], la Corte ha ribadito che «una decisione adottata dalle istituzioni comunitarie che non sia stata impugnata dal destinatario entro i termini stabiliti dall'art. 173 del Trattato diviene definitiva nei suoi confronti» [32]. Tale giurisprudenza — secondo i termini stessi della Corte — «è basata in particolare sulla considerazione che i termini di impugnazione sono intesi a preservare la certezza del diritto, evitando che atti comunitari produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito» [33].

62. Per quanto riguarda gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, va rilevato che nessuno di essi - ad eccezione, forse, di quello danese - attribuisce effetti ultra partes della stessa portata di quelli riconosciuti dal Tribunale ad una sentenza di annullamento. Al contrario, la stragrande maggioranza [34] degli ordinamenti europei sancisce il principio dell'inoppugnabilità degli atti amministrativi dopo la scadenza dei rispettivi (e relativamente brevi) termini di impugnazione [35].

63. Nella sua sentenza, il Tribunale sembra inizialmente accogliere la regola generale della non impugnabilità degli atti definitivi,

29 — Il «principio di buona amministrazione» invocato dal Tribunale per giustificare la necessità della revoca (punto 92, Racc. pag. II-1218), va inteso nel senso di regolare amministrazione (*ordnungsmäßige Verwaltung*).

30 — Causa 20/65 (Racc. pag. 873).

31 — Causa C-178/95 (Racc. pag. I-585).

32 — Racc. pag. I-603, punto 19.

33 — Ibidem.

34 — Con le possibili eccezioni dei diritti danese, scozzese, finlandese, svedese e (con certe sfumature) irlandese.

35 — Così, per esempio, persino in un ordinamento tanto legato alla nozione di equità quale è quello inglese, il termine generale per proporre ricorso contro una decisione amministrativa (*judicial review*) è di tre mesi (Order 53, rule 4 n. 1, delle *Rules of the Supreme Court*).

quando dichiara obbligatoria la decisione pasta di legno nei confronti dei destinatari che non abbiano proposto ricorso, richiamandosi, al punto 58 [36], alla giurisprudenza costante della Corte in materia (con riferimento alla sentenza TWD Textilwerke Deggendorf) [37]. Tuttavia, questa importante regola viene meno nella successiva argomentazione del giudice di primo grado, il quale riconosce come esigenza di legalità solo la possibile esistenza di un obbligo — che esso deduce dall'art. 176 — di esaminare l'effetto ultra partes di una sentenza di annullamento, sulla base di una domanda presentata *entro un termine ragionevole* [38].

C — *La facoltà e l'obbligo di riesaminare gli atti con cui si impongono oneri o sanzioni. Gli indizi di irregolarità*

64. Per grande che sia la sua importanza, l'inoppugnabilità degli atti amministrativi definitivi non costituisce una finalità a sé stante e non può aspirare, in ogni caso, a prevalere su qualsiasi tipo di situazione meritevole di tutela. A corollario di questa affermazione, va detto che, nell'ambito degli obblighi che ad esse incombono, non tanto — a mio avviso — in forza dell'art. 176 del Trattato, ma in quanto garanti della comunità di diritto in cui si è svolto il processo di integrazione europea [39], le istituzioni comunitarie possono essere chiamate a riesaminare i propri atti che abbiano acquisito carattere definitivo. Insisto sul fatto che il fondamento giuridico di detto obbligo non può essere — almeno non esclusivamente — una pretesa efficacia ultra partes di una sentenza di annullamento della Corte. Detta opzione non solo presenta carenze significative sotto il profilo della tecnica giuridica (perché non procedere ad un nuovo esame qualora l'irregolarità si manifesti al di fuori dell'ambito di un ricorso di annullamento?), ma, soprattutto, non autorizza l'interpretazione contra tabulas dell'art. 173, che comporta l'ammissione dell'impugnabilità (limitata e indiretta) degli atti delle istituzioni divenuti definitivi. Questa eccezione alla regola generale può essere giustificata solo facendo ricorso a considerazioni superiori di equità, derivate dalle esigenze di legalità degli atti amministrativi.

65. In mancanza di una normativa espressa sulle condizioni in presenza delle quali occorre riesaminare e, se del caso, revocare le decisioni comunitarie [40], la mia analisi si ispirerà ad alcune linee direttrici della giurisprudenza della Corte e a quelli che sembrano essere gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti negli Stati membri.

36 — Racc. pag. II-1209.

37 — Citata al precedente paragrafo 54.

38 — Racc. pag. II-1213, punto 72.

39 — Parere 14 dicembre 1991, n. 1, sul progetto di creazione dello Spazio economico europeo (Racc. pag. I-6079, punto 21).

40 — Come giustamente osserva il Tribunale (punto 89 della sentenza impugnata, Racc. pag. II-1217), il regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204), non disciplina — né impedisce — il riesame in favore del singolo di una decisione illegittima adottata ai sensi degli artt. 3 e 15 di detto regolamento.

D — *La possibilità di riesaminare gli atti con cui si impongono oneri o sanzioni*

66. Nel diritto comunitario è stata riconosciuta sin dall'inizio la possibilità di riesaminare ed eventualmente revocare — d'ufficio o su istanza di parte — atti amministrativi di carattere individuale come le decisioni. Se conferiscono diritti soggettivi ai loro destinatari, detti atti possono essere revocati solo ove risultino illegittimi e sempreché la revoca avvenga entro un termine ragionevole [41]. Va da sé che quest'ultimo requisito, diretto a tutelare il legittimo affidamento eventualmente riposto sulla legittimità e sulla stabilità dell'atto viziato, non ha ragione d'essere per atti che impongono oneri o sanzioni [42].

67. Nel caso di atti con cui si impongono oneri ai destinatari, l'istituzione comunitaria ha quindi la facoltà di procedere in qualsiasi momento al loro riesame ed all'eventuale revoca, d'ufficio o su istanza della parte interessata, fatta salva l'osservanza dei principi generali dell'attività amministrativa, tra i quali occupa un posto di primo piano il divieto di arbitri.

41 — Sentenza 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3 a 7/57, Algera e a. (Racc. pagg. 79 e segg., in particolare pagg. 111-113). Si veda anche, tra le più recenti, sentenza 17 aprile 1997, causa C-90/95 P, De Compte/Parlamento (Racc. pag. I-1999), in cui si afferma che «se bisogna riconoscere ad ogni istituzione comunitaria che accerta che un atto da essa appena emanato è viziato da illegittimità il diritto di revocarlo con effetto retroattivo entro un termine ragionevole, tale diritto trova un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell'atto, che ha potuto far affidamento nella legittimità di quest'ultimo» (punto 35).

42 — In diversi ordinamenti nazionali (tedesco, olandese, italiano), una sanzione amministrativa non può essere revocata dallo stesso organo che l'ha inflitta. Tale precauzione risponde a motivi di ordine amministrativo, estranei a quelli esaminati in questa sede.

E — *L'obbligo di riesaminare gli atti con cui si impongono oneri o sanzioni*

68. In determinate circostanze, la semplice facoltà di un'istituzione comunitaria di procedere ad un riesame di un atto individuale non impugnabile si trasforma in obbligo e, in quanto tale, può essere alla base di azioni giudiziarie. Detto obbligo sarà imposto in forza del principio di legalità, qualora appaia qualche serio indizio di irregolarità, presente fin dalla sua adozione o sopraggiunta, che possa inficiare l'atto in questione.

69. Detti indizi si trasformano, se fatti valere in sede processuale, in motivi di revisione. Noti praticamente a tutti gli ordinamenti, tali motivi possono ricondursi tradizionalmente a due categorie:

— quelli con cui si asserisce la modificazione, in senso favorevole all'interessato, del contesto di fatto o di diritto dell'atto definitivo impugnato;

— quelli intesi a far valere nuovi mezzi di prova o una valutazione differente delle prove esistenti, il che garantirebbe una decisione più favorevole all'interessato.

Oltre a queste due categorie classiche, che hanno in comune il carattere innovativo dell'elemento fatto valere rispetto alle circostanze in essere al momento dell'adozione dell'atto, se ne devono riconoscere almeno altre due nelle quali il vizio che può portare all'impugnazione ha potuto accompagnare l'atto fin dalla sua adozione. Anche se il trattamento processuale loro riservato negli ordinamenti degli Stati membri presenta minore uniformità [43], possono considerarsi motivi di revisione i seguenti vizi dell'atto definitivo:

— la nullità ipso jure;

— la manifesta violazione di legge [44].

Come spiegherò più avanti (v. paragrafo 84), la distinzione tra questi due tipi di nullità non è sempre facile da operare ed è di dubbia utilità. Più dei possibili tipi di nullità, è importante stabilire se sussista una — grave — violazione del diritto e, in presenza della stessa, ciò che interessa è rendere effettiva la giustizia anziché ostacolarla imponendo un requisito puramente formale, come quello di qualificare l'infrazione con una determinata definizione, a maggior ragione se l'errore di qualificazione può far sì che l'atto permanga, benché ciò non sia conforme ad elementari esigenze di equità [45].

70. In questo suo primo compito, l'esame diretto a determinare in cosa consista un indizio di irregolarità, l'istituzione dispone di un certo margine di discrezionalità. Tuttavia, è evidente che una sentenza della Corte che dichiara la nullità di un atto costituisce un indizio di irregolarità di un altro atto purché si dimostri che, per quanto riguarda il vizio che dà luogo alla nullità, esiste analogia o identità tra i due atti, in altre parole, purché gli elementi di fatto coincidano, sostanzialmente, con quelli dell'atto considerato identico e ad esso si possa trasporre la ratio iuris della sentenza di annullamento. A tal fine si dovrà considerare 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 [46]. Ciò non significa — e si tratta di una precisazione importante — che una sentenza di annullamento si ponga necessariamente, di fronte ad un atto identico, come una causa di annullamento. Chi può invocare in suo favore una sentenza di annullamento di un atto identico a

43 — Sebbene in alcuni Stati membri esistano specifiche azioni di nullità, altri prevedono l'istituto della revisione d'ufficio che, nonostante la sua denominazione equivoca, può essere richiesta dall'interessato, al quale sono inoltre riconosciuti alcuni diritti sul suo svolgimento (ad essere sentito, ad una valutazione oggettiva e razionale, a una decisione motivata).

44 — Nel diritto spagnolo si richiede che la violazione riguardi una norma con valore di legge formale.

45 — Si veda, al riguardo, l'illuminante motivazione della legge spagnola 27 dicembre 1956, che disciplina la giustizia amministrativa.

46 — V., in questo senso, la sentenza Asteris, citata al precedente paragrafo 32, punto 27.

quello di cui chiede la revisione ha diritto non già alla revoca di detto atto bensì alla revisione — nel senso di riesame —, da parte dell'istituzione responsabile, della sua motivazione, secondo le modalità che esporrò in prosieguo [47].

71. Ora, è indubbio che — come ha correttamente osservato il Tribunale — la sentenza 11 marzo 1993 ha annullato l'art. 1, n. 1, della decisione pasta di legno in base a considerazioni applicabili in generale all'analisi del mercato della pasta di legno a suo tempo operata dalla Commissione e che non si fondavano su un esame dei comportamenti o delle pratiche individuali posti in essere da ciascuna delle imprese destinatarie.

Infatti, la Commissione ha dedotto l'infrazione relativa a una concertazione generale sui prezzi annunciati principalmente dal sistema di annunci trimestrali (v. supra, paragrafi 5 e 8). Tuttavia, la Corte ha considerato che le prove disponibili non dimostravano che l'esistenza di una concertazione sui prezzi fosse l'unica spiegazione plausibile degli indizi di parallelismo di comportamenti sul mercato.

72. Parafrasando il punto 82 della sentenza impugnata, ritengo che tali considerazioni — riguardanti in generale la fondatezza della valutazione economica e giuridica operata dalla Commissione in ordine al parallelismo di comportamenti osservato sul mercato — siano tali da sollevare *seri dubbi quanto alla legittimità della decisione* pasta di legno in quanto essa constata che i destinatari svedesi — oggi altre parti del procedimento — avevano anche violato l'art. 85, n. 1, concertandosi sui prezzi della pasta bianchita al solfato destinata alla Comunità durante i periodi menzionati.

73. Dalla sentenza 11 marzo 1993 si ricavano, pertanto, seri indizi di irregolarità sostanziale riguardo alle infrazioni addebitate ai destinatari svedesi all'art. 1, n. 1, della decisione pasta di legno [48]. Pertanto, la Commissione non solo aveva la facoltà generica di riesaminare, in qualsiasi momento, un atto con cui si impongono oneri o sanzioni, ma, in considerazione di superiori esigenze di equità, era tenuta ad effettuare almeno una nuova valutazione

47 — Nel diritto comparato degli Stati membri, una sentenza di annullamento di un atto non è, per regola generale, motivo di annullamento di un atto identico, ma non è nemmeno del tutto priva di effetti. Essa può infatti condurre al riesame della motivazione dell'atto. Nel diritto tedesco, per esempio, l'art. 51 della legge sulla procedura amministrativa (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) non fornisce una risposta univoca, lasciando spazio all'interpretazione giurisprudenziale.

48 — Il Tribunale non ha ritenuto necessario esaminare anche l'incidenza che quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza 31 marzo 1993 poteva avere sull'infrazione addebitata alle imprese svedesi all'art. 1, n. 2, della decisione. Tale questione, indiscutibilmente fondata su un elemento di fatto (il contenuto della comunicazione degli addebiti), non è stata sollevata dalle parti nel presente ricorso e pertanto ritengo esuli dal suo oggetto.

della motivazione del provvedimento alla luce di detti indizi.

74. Poiché concerne i diritti soggettivi del singolo, ritengo che una decisione sulla questione se procedere o meno al riesame di un atto definitivo debba essere adeguatamente motivata, ai sensi dell'art. 190 del Trattato [49].

F — *Il termine per chiedere il riesame*

75. Il Tribunale ha ritenuto che le domande di riesame devono essere presentate *entro un termine ragionevole* [50].

76. In attesa di disporre nell'ambito comunitario di una normativa completa in materia di procedura amministrativa, esigenza elementare della certezza del diritto, la fissazione di un termine per presentare una domanda di riesame di un atto di per sé non impugnabile risulta praticamente aleatoria.

In materia di istanza di revisione, i diritti di diversi Stati membri fissano il termine fra i tre e i cinque anni a decorrere dalla data in cui l'atto è divenuto definitivo e solo ad alcuni mesi — termine che talvolta coincide con quello concesso per proporre un ricorso ordinario — a decorrere dalla scoperta dell'indizio di irregolarità che si intende far valere in favore del nuovo esame.

Si potrebbe pertanto, in analogia con il disposto dell'art. 173 relativo al ricorso di annullamento, richiedere che una domanda di riesame sia formalizzata entro il termine di due mesi a decorrere dal giorno in cui l'interessato ha avuto o abbia potuto avere conoscenza dell'indizio di irregolarità fatto valere. Si può altresì adottare la prudente posizione del Tribunale e risolvere ciascun caso secondo il criterio della ragionevolezza.

In base alla prima delle opzioni da me menzionate, sarebbe lecito chiedersi se la richiesta delle imprese svedesi in data 24 novembre 1993 non sia stata presentata dopo la scadenza del termine che la sentenza del 31 marzo del medesimo anno farebbe decorrere.

In ogni caso, non credo che la Corte debba risolvere tale questione nell'ambito della presente causa.

49 — Così avviene anche nel diritto italiano (si vedano, tra l'altro, le decisioni del Consiglio di Stato 16 febbraio 1979, VI[a] Sezione, n. 81, e 20 aprile 1994, V[a] Sezione, n. 345) e nel diritto olandese (si veda Henneken, H.: Commento della sentenza del Centrale Raad van Beroep 3 luglio 1997, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1997, pag. 419).

50 — Racc. pag. II-1213, punto 72.

G — *La possibilità di revocare un atto definitivo con cui si impongono oneri o sanzioni*

77. Come ho già indicato in precedenza (v. paragrafo 46), la mia principale difficoltà in ordine alla sentenza impugnata riguarda l'implacabile automatismo con il quale dalla comprovata irregolarità sostanziale delle sanzioni imposte in un atto amministrativo, in linea di principio definitivo, sembra dedursi l'obbligo di revoca dello stesso, in quanto tali sanzioni sono «prive di fondamento giuridico». Questa interpretazione, che si intende effettuata «in forza dei principi di legalità e di buona amministrazione, e salvo privare l'art. 176 di ogni effetto utile» [51], è criticabile sotto diversi aspetti, a partire dagli stessi principi invocati in suo favore.

In primo luogo, il principio di legalità esige anche il rispetto dei termini previsti per proporre ricorso, giacché la legalità è tanto di carattere sostanziale quanto di carattere formale o procedurale. Inoltre, come ho già rilevato, in caso di conflitto tra questi due *livelli* di legalità, la norma generale è, anzi, quella della intangibilità delle situazioni giuridiche consolidate dalla scadenza dei termini previsti per proporre ricorso.

In secondo luogo, quanto all'invocazione del principio generale della buona amministrazione, ricordo una sentenza del Consiglio di Stato belga in cui si affermava correttamente che «le esigenze di buona amministrazione si applicano anche al cittadino» [52]. Non può pretendere dall'amministrazione uno zelo maggiore di quello ordinario per la tutela dei suoi diritti chi non abbia esperito i mezzi ordinari disponibili per tale tutela. Inoltre, l'inoppugnabilità degli atti amministrativi definitivi viene di norma giustificata in nome, tra l'altro, dell'efficacia della gestione amministrativa [53]. In definitiva, una buona amministrazione è anche un'amministrazione efficace.

Infine, per quanto riguarda l'art. 176, va detto che il suo effetto utile si esaurisce nell'adozione, da parte dell'istituzione interessata, dei provvedimenti richiesti dall'ambito preciso della controversia sfociata nella sentenza di annullamento [54]. Accogliendo l'interpretazione del Tribunale, si obbligherebbero tutte le istituzioni a riesaminare qualsiasi atto da esse adottato alla luce di una sentenza di annullamento alla sola e strana condizione che sia stata presentata una «domanda entro un termine ragionevole» — e perché non d'ufficio? — e a modificarlo, qualora esso presenti una delle cause di illegittimità accertate nella sentenza. In tal modo, si priverebbero non solo del loro effetto utile, ma di qualsiasi efficacia l'art. 173 del Trattato ed il termine di due mesi previsto per proporre ricorso contro gli atti comunitari.

51 — Racc. pag. II-1218, punto 92.

52 — C.E., 28 gennaio 1986, Thys, 26116, J.T., 1989, pag. 307, in cui si afferma altresì che «peut être considéré comme une forme de fraude, le fait de s'abstenir sciemment [...] de faire valoir ses droits [...] pour se plaindre ensuite [...] de la méconnaissance de ses droits».

53 — Principio dell'economia amministrativa (*Verwaltungsökonomie*).

54 — V. punto 69 della sentenza impugnata, Racc. pag. II-1212.

78. Ritengo inoltre che l'interpretazione del Tribunale non sia conforme alla scarsa giurisprudenza della Corte in materia di art. 176 e che sia in contrasto con la pratica giuridica di quasi tutti gli Stati membri.

79. Né la sentenza Asteris e a./Commissione [55] né la sentenza SNUPAT/Alta Autorità [56] avallano il ragionamento contenuto al punto 92 della sentenza impugnata, cioè la tesi secondo cui l'istituzione interessata è tenuta ad annullare un atto definitivo se accerta che detto atto era viziato da illegittimità.

La causa Asteris e a./Commissione verte sulla questione dell'efficacia nel tempo della dichiarazione di nullità di una normativa di carattere generale. Si tratta, in definitiva, di una manifestazione specifica del tradizionale problema della cosiddetta efficacia futura delle dichiarazioni di nullità degli atti normativi, ammessa dalla Corte a partire dalla sua celebre sentenza Defrenne II [57]. Trattandosi di disposizioni di carattere generale, gli interessi in gioco non sono comparabili a quelli che si presentano in relazione a decisioni di carattere individuale. La logica della sentenza Asteris - che, in ogni caso, non comprende alcun ragionamento affine a quello del punto 92 della sentenza impugnata - non è quindi trasponibile al caso di specie [58].

Neppure la sentenza SNUPAT/Alta Autorità, anch'essa condizionata da elementi di fatto molto particolari, sembra rispecchiare la tesi dell'automatismo nella revoca che il Tribunale formula al punto 92 della sua sentenza mentre, al contrario, vi si fa riferimento ad un confronto fra l'interesse pubblico e gli interessi privati [59].

80. Tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri solo il sistema danese consentirebbe una soluzione come quella sostenuta dal Tribunale e ciò essenzialmente per effetto della relativizzazione o addirittura dell'inesistenza di termini tassativi per proporre un ricorso giurisdizionale contro gli atti amministrativi. In quasi tutti gli altri ordinamenti esiste, con caratteristiche diverse, l'istituto dell'inoppugnabilità degli atti amministrativi definitivi. Quando detta regola generale è oggetto di qualche correzione, di origine legislativa o giurisprudenziale, per tenere conto di determinati imperativi superiori di giustizia sostanziale,

55 — Citata al precedente paragrafo 32.

56 — Ibidem.

57 — Sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75 (Racc. pag. 455).

58 — E se lo fosse, dovrebbe condurre al risultato opposto rispetto a quello della sentenza impugnata, giacché possono beneficiare della nullità di una norma generale solo le cause già pendenti alla data della relativa dichiarazione (v. punti 74 e 75 della sentenza Defrenne II, Racc. pag. 482).

59 — Pagg. 153 e 154.

viene sempre effettuata preventivamente una messa a confronto dei diversi interessi in gioco [60].

81. La medesima soluzione va adottata nel caso di specie. Così, in un caso di sanzione pecuniaria come quello in esame, l'istituzione dovrà soppesare, da un lato, la natura e la gravità del vizio, i suoi effetti e l'eventuale possibilità di porvi rimedio e, dall'altro, la severità della sanzione e la sua incidenza relativa sul patrimonio del singolo o sull'efficienza economico-finanziaria dell'impresa. Inoltre, trattandosi di un atto definitivo, si dovrà tenere conto di fattori quali il tempo trascorso dalla data in cui l'atto ha acquisito carattere definitivo e la natura più o meno manifesta dell'illegittimità, così come l'effettivo ricorso, da parte della destinataria, ai mezzi di impugnazione a suo tempo esperibili, soprattutto in considerazione del livello di assistenza legale di cui si può presumere che essa disponesse [61]. Solo se, in presenza di talune circostanze particolari o di un insieme di esse, il mantenimento dell'atto non può considerarsi tollerabile, l'istituzione è tenuta a procedere alla sua revoca. Questo, e non altro, dev'essere il principio necessario per poter derogare, in via eccezionale, alla regola generale dell'inoppugnabilità degli atti definitivi. La conseguenza logica è che se un atto viene revocato nei confronti di determinati richiedenti, perché la situazione giuridica da esso creata non è giudicata tollerabile, esso dovrà essere parimenti revocato nei confronti di qualsiasi altro destinatario dell'atto stesso o di un atto identico, giacché l'intollerabilità non può dipendere dall'attività processuale del destinatario [62].

Per il buon esito dell'esercizio così descritto, che richiede essenzialmente un giudizio di equità, l'istituzione comunitaria deve disporre, in generale, di un considerevole margine di discrezionalità. Esiste, nondimeno, un certo numero di casi in cui detto margine è più ridotto o in cui, in sua assenza, l'attività dell'istituzione può considerarsi vincolata. Passo ad elencare i casi più frequenti, ma non prima di segnalare che detti casi devono essere eccezionali e che, inoltre, devono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, salvo snaturare la regola generale dell'inoppugnabilità degli atti definitivi.

60 — Praticamente in tutti gli Stati membri esiste, sotto diverse denominazioni e con varie caratteristiche, l'istituto della revisione discrezionale, da parte dell'amministrazione, di atti definitivi viziati da irregolarità. Come ho già segnalato in precedenza, detta facoltà attribuisce al singolo il diritto ad essere sentito, a che l'amministrazione usi il suo potere discrezionale in modo razionale ed obiettivo e ad ottenere una decisione motivata. Così, per esempio, nel caso della Germania, scaduto il termine previsto per proporre ricorso contro un atto con cui si impongono oneri e sanzioni, il diritto di annullamento dell'atto viziato spettante al singolo destinatario dell'atto stesso diventa un diritto azionabile ad una valutazione razionale e obiettiva (*fehlerfreies Ermessen*) della motivazione di una revisione e di un'eventuale revoca dell'atto (Ordinanza del Bundesverfassungsgericht 17 dicembre 1969, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 27, pagg. 297 e ss.).

61 — Nei limiti in cui, dal momento in cui l'ordinamento gli concede la possibilità reale di impugnare un atto che gli arreca pregiudizio, l'interessato cessa di essere il semplice destinatario di una decisione amministrativa e diventa parte — anche se potenzialmente — di un procedimento amministrativo o contenzioso-amministrativo (v. Forsthoff, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1973, vol. I, pag. 257 in fine).

62 — Il che, nella fattispecie, dovrebbe provocare, in accoglimento delle domande delle imprese svedesi, la revoca d'ufficio della decisione nei confronti della destinataria Mead Corporation, che ha rinunciato agli atti nel procedimento di primo grado (v. nota 3 supra).

— *Atti nulli ipso jure*

82. La regola generale dell'inoppugnabilità degli atti definitivi non è applicabile agli atti nulli ipso jure. Con nullità ipso jure o nullità assoluta una parte della dottrina intende la massima categoria di invalidità, cioè quella caratterizzata da non sanabilità, imprescrittibilità e opponibilità erga omnes. Esempi classici di questo tipo particolarmente grave di nullità sono l'omissione totale ed assoluta della procedura legalmente prevista ovvero l'adozione dell'atto da parte di un organo manifestamente incompetente.

83. Senza addentrarsi in disquisizioni dogmatiche o terminologiche [63], occorre dire che questa categoria è stata accolta nella giurisprudenza della Corte con la nozione di *atto inesistente*. «Qualificare un atto come inesistente — ha dichiarato la Corte —consente di constatare, al di fuori dei termini d'impugnazione, che tale atto non ha prodotto alcun effetto giuridico. Per manifesti motivi di certezza del diritto, questa qualificazione deve, quindi, essere riservata in diritto comunitario, come lo è nei diritti nazionali che la prevedono, agli atti inficiati da vizi particolarmente gravi ed evidenti» [64], restando limitata a «casi del tutto estremi» [65].

Nella sua giurisprudenza, la Corte ha seguito un'impostazione molto restrittiva nel dichiarare l'inesistenza di un atto comunitario [66] e, quando lo ha fatto, ha tenuto conto, oltre che della gravità dell'illegittimità, dell'apparenza o dell'evidenza dell'irregolarità [67].

84. L'istituzione comunitaria, qualora giunga alla conclusione che uno dei suoi atti è viziato da nullità ipso jure, ovvero qualora detta nullità sia stata dichiarata in sede giudiziale, è tenuta a revocarlo, d'ufficio o su istanza di parte, anche se esso ha già acquisito carattere definitivo, fatta salva la sua responsabilità, eventualmente insorta.

Nonostante il carattere prettamente formale delle irregolarità da esaminare nell'ambito del presente titolo, è certo che, in numerose occasioni, potrà darsi luogo, in una certa misura, ad una valutazione di equità, dal momento che, alla luce delle

63 — V., in questo senso, le conclusioni da me presentate per la sentenza 22 ottobre 1998, cause riunite da C-10/97 a C-22/97, IN.CO.GE.'90 e a. (Racc. pag. I-6307).

64 — Sentenze 26 febbraio 1987, causa 15/85, Consorzio cooperative d'Abruzzo/Commissione (Racc. pag. 1005, punto 10); 30 giugno 1988, causa 226/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 3611, punto 16), e 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5437, punto 10).

65 — Sentenza 15 giugno 1994, causa C-137/92, Commissione/BASF e a. (Racc. pag. I-2555, punto 50).

66 — Il che ha impedito un esame concettuale più elaborato da parte della dottrina. In proposito, v. Bergerès, M.C.: «La théorie de l'inexistence en droit communautaire», Revue trimestrielle de droit européen 1989, pag. 393.

67 — V. Kalogeropoulos, A.: «Éléments de l'application de la théorie de l'inexistence des actes juridiques en droit communautaire», *État-Loi-Administration, Mélanges en l'honneur d'Epaminondas P. Spiliotopoulos*, Ed. Ant. N. Sakkoulas, Atene 1998, pagg. 181 e segg., in particolare pagg. 199 e 200.

circostanze specifiche di ciascun singolo caso, determinati vizi possono qualificarsi alternativamente come semplici violazioni di forme sostanziali ovvero condurre alla nullità assoluta dell'atto [68].

85. Come categoria distinta, che però merita un'analoga sanzione, vanno anche menzionati in questo contesto gli atti adottati in violazione della normativa penale.

— Pluralità di atti con effetto discriminatorio

86. Un'altra categoria di atti per la cui revoca l'istituzione comunitaria dispone di un margine limitato di discrezionalità è costituita dagli atti che, se mantenuti in vigore, danno luogo a situazioni di discriminazione inammissibili. Se l'ordinamento può tollerare, per ragioni di certezza del diritto, che, scaduti determinati termini, situazioni illegittime sotto il profilo sostanziale diventino intangibili, detta intangibilità deve venire meno, in determinati casi, dinanzi al divieto generale di discriminazioni. È ovvio che l'asserita disuguaglianza non può ridursi a quella esistente tra l'atto annullato e qualsiasi altro atto, di contenuto identico, che abbia acquisito carattere definitivo per non essere stato impugnato. In tal caso non sussiste discriminazione, giacché situazioni diverse ricevono trattamento diverso: da un lato, l'atto viene annullato in quanto sono stati esperiti i mezzi d'impugnazione; dall'altro, l'atto non viene annullato in quanto non sono stati esperiti tali mezzi. La discriminazione di cui trattasi, per essere tale, deve trarre origine da elementi esterni alla volontà della parte che la invoca.

87. Se un'istituzione, entro il margine di valutazione che dev'esserle riconosciuto nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, decide di procedere alla revoca di un atto analogo ad un altro atto dichiarato nullo, essa sarà tenuta ad agire nello stesso modo nei riguardi di qualsiasi altro atto identico, salvo commettere discriminazioni.

88. Una manifestazione particolare del divieto di discriminazioni è, a mio parere, l'obbligo di revocare determinati atti a carattere definitivo al fine di rispettare esigenze elementari di giustizia distributiva. Tale situazione si presentava nella più volte citata causa SNUPAT/Alta Autorità.

89. Lo sfondo di detta causa è costituito dalla decisione n. 2/57 dell'Alta Autorità della CECA, che istituiva un regime di sovvenzioni all'importazione di rottame. Tale regime era finanziato con i contributi

68 — V., in questo senso, a mo' d'esempio, la sentenza del Tribunale 27 febbraio 1992, cause riunite T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/90, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 e T-104/89, BASF e a./Commissione (Racc. pag. II-315), in cui determinati vizi hanno condotto alla declaratoria di inesistenza dell'atto, e la sentenza della Corte 15 giugno 1994, Commissione/BASF e a., citata alla nota 65, in cui gli stessi vizi ne determinano solo la nullità relativa.

che le imprese siderurgiche comunitarie erano tenute a versare ad una cassa comune in funzione del loro consumo di rottame. Per il calcolo di tale consumo — e, di conseguenza, dei rispettivi contributi — era prevista l'esclusione del rottame proveniente da risorse proprie.

Gran parte dei rottami necessari alla SNUPAT per l'esercizio delle sue attività proveniva dalla società madre, motivo per cui essa aveva chiesto l'esenzione basata sulle "risorse proprie". L'Alta Autorità respingeva la richiesta della SNUPAT, ma concedeva invece l'esenzione ad altre due imprese siderurgiche, la Breda e la Hoogovens, che si rifornivano presso un'altra impresa con la quale formavano un'unità economica. La SNUPAT presentava ricorso dinanzi alla Corte contro la decisione dell'Alta Autorità di negare l'esenzione. Con sentenza 17 luglio 1959 la Corte respingeva il ricorso considerando che l'esenzione avrebbe costituito un vantaggio discriminatorio nei confronti delle altre imprese. La SNUPAT chiedeva allora all'Alta Autorità, in applicazione della sentenza e degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 34, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (di portata analoga a quella dell'art. 176 del Trattato CE), di revocare con effetto retroattivo le esenzioni concesse alla Breda e alla Hoogovens. Detta revoca avrebbe avuto l'effetto di aumentare i contributi alla cassa comune a carico delle suddette imprese, con la relativa diminuzione degli oneri gravanti sulla SNUPAT allo stesso titolo. A seguito del nuovo rifiuto dell'Alta Autorità, la SNUPAT proponeva nuovamente ricorso alla Corte, la quale, con sentenza 22 marzo 1961, accoglieva la sua domanda. Nella motivazione, la Corte ha dato molto peso alle caratteristiche specifiche del meccanismo di perequazione oggetto del ricorso, che determinava una situazione di solidarietà tra tutte le imprese consumatrici di rottame.

90. Se nella causa SNUPAT/Alta Autorità la ricorrente aveva diritto alla revoca di atti definitivi con i quali venivano illegittimamente concessi ad imprese concorrenti determinati vantaggi che erano stati ad essa negati, ciò avveniva perché, in quanto concessi nell'ambito di un sistema di perequazione, detti vantaggi aumentavano l'onere finanziario proporzionalmente a carico della ricorrente, creando così una situazione di discriminazione inammissibile, che non era imputabile alla condotta processuale della stessa. In questo senso ritengo debba interpretarsi il seguente passo della detta sentenza:

« Ciò premesso, la citata sentenza poneva le esenzioni in una nuova luce, il che rendeva necessario un nuovo esame del loro fondamento giuridico ed una conseguente decisione in merito alla loro legittimità. Questa sentenza doveva perciò indurre l'Alta Autorità a riesaminare il proprio atteggiamento e ad accertare se le criticate esenzioni, tenuto conto dei principi stabiliti nella sentenza, potessero essere mantenute in

vigore, posto che essa era ormai tenuta a rispettare detti principi *a meno di non voler tollerare una discriminazione atta a falsare la normale concorrenza* quale è prevista dalle norme fondamentali del Trattato» [69].

— *Sanzioni di particolare gravità*

91. Qualora mediante l'identico atto sia inflitta una sanzione di particolare gravità, l'istituzione è tenuta a revocare detto atto in qualsiasi momento.

Con «sanzioni di particolare gravità» devono intendersi, in questo contesto, le sanzioni, principalmente ammende, che possono provocare un danno irreparabile al patrimonio di un singolo o compromettere l'efficienza economico-finanziaria di un'impresa, oltre, naturalmente, a quelle che comportano, in modo diretto o indiretto, una pena privativa della libertà.

69 — Racc. pag. 145. Il corsivo è mio.

VI — Applicazione della soluzione proposta al caso di specie

92. Sono già in grado di applicare l'insieme delle considerazioni precedentemente svolte al caso di specie. Benché da esse emerga — e in ciò esse concordano con la sentenza impugnata — che la decisione sul nuovo esame e l'eventuale revoca dell'atto definitivo spetta, in primo luogo, all'istituzione che lo ha adottato, ritengo che la Corte, disponendo di tutti gli elementi, debba pronunciarsi sulle richieste definitive delle parti [70], non foss'altro per elementari motivi di economia processuale [71].

93. Così, è evidente che, in forza della sentenza 11 marzo 1993 e del processo di

70 — Facoltà riconosciutale dall'art. 54 dello Statuto (CE) della Corte di giustizia, il quale prescrive che «quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo». Uno dei casi in cui si può applicare la possibilità offerta da tale disposizione è quello dell'errore in iudicando, sempreché l'esposizione dei fatti sia completa e sufficiente per il giudizio definitivo e non occorra assumere alcuna prova. Così sembra doversi intendere la giurisprudenza della Corte, benché quest'ultima non abbia mai espresso il motivo per cui essa ritiene che lo stato degli atti le consenta di risolvere la controversia e si sia limitata ad affermare laconicamente, per esempio, di ritenere che «così si verifichi nel presente caso» (sentenze 20 novembre 1992, causa C-345/90 P, Parlamento/Hanning, Racc. pag. I-949 e ss., in particolare pag. I-989, e 20 giugno 1994, Commissione/BASF e a., citata alla nota 65, Racc. pag. I-2648).
In conclusione, la Corte dovrà pronunciarsi sul merito quando risulti dagli atti che la controversia è in condizione di essere decisa (v. Héron, J.: *Droit judiciaire privé*, Ed. Montchrétien, Parigi, 1991, pag. 517; Vincent, J. e Guinchard, S.: *Procédure civile*, Ed. Dalloz, Parigi 1994, pag. 922), in linea con la sua configurazione, da parte del legislatore comunitario, come una moderna corte di cassazione, dotata di ampi poteri per emanare una sentenza di annullamento qualora lo ritenga opportuno (v. Nieva Fenoll, J.: *El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Ed. Bosch, Barcellona 1998, pag. 430).
Nel caso di specie non vi sono dubbi che la questione sottoposta alla Corte con l'impugnazione sia di natura prettamente giuridica, come è stato dimostrato nel corso delle presenti conclusioni.

71 — Si ricordi che la decisione pasta di legno è stata adottata nel 1984.

trasposizione anteriormente esposto, sono risultati chiaramente seri indizi di irregolarità sostanziale delle infrazioni imputate ai destinatari svedesi nella decisione pasta di legno. Per questo motivo, la Commissione era tenuta almeno a riesaminare il fondamento giuridico degli accertamenti relativi a dette infrazioni.

94. La Commissione commette pertanto un errore di diritto laddove, nella lettera firmata dal responsabile delle questioni di concorrenza in data 4 ottobre 1995 (v. supra, paragrafo 26), risponde alle destinatarie svedesi di *non essere addirittura autorizzata* a rimborsare le ammende di cui si chiedeva la rifusione.

95. L'esito di siffatto esame avrebbe dovuto essere vuoi la revoca parziale vuoi il mantenimento in vigore della decisione impugnata, in quanto diretta alle imprese svedesi. A mio avviso, non ricorre nessuna delle circostanze che inducono a ridurre il normale margine di discrezionalità di cui godono le istituzioni comunitarie secondo lo schema illustrato in precedenza. Rammento che tali circostanze, in quanto soggette a interpretazione restrittiva, non sono mai presunte.

In primo luogo, nulla consente di supporre che il vizio accertato nella sentenza 11 marzo 1993 relativamente all'infrazione di cui all'art. 1, n. 1, della decisione pasta di legno possa considerarsi particolarmente grave o altrimenti in grado di determinare la nullità assoluta dell'atto. Si tratta piuttosto di un vizio relativo alla valutazione della prova su cui si è basata la Commissione per adottare la decisione controversa, il quale, non potendo essere qualificato grossolano, non deve comportare la nullità ipso jure dell'atto viziato.

Non risulta neppure che le sanzioni oggetto del presente ricorso siano particolarmente dure riguardo all'efficienza economico-finanziaria dei destinatari e, infine, non sembra che il mantenimento in vigore dell'atto abbia potuto produrre effetti discriminatori intollerabili del tipo di quelli descritti in precedenza.

96. L'assenza di queste particolari circostanze non esime l'istituzione da cui emana l'atto dall'obbligo di procedere ad una nuova valutazione della motivazione del provvedimento. A tal fine essa dovrà mettere a confronto gli interessi in gioco, ponderandone i diversi elementi presenti. Qualora da tale ponderazione risulti che il mantenimento in vigore dell'atto è intollerabile, quest'ultimo dovrà essere revocato.

97. Rispondendo ai quesiti della Corte, le imprese svedesi non hanno addotto alcuna ragione che consenta di individuare interessi meritevoli di tutela, diversi dal legittimo diritto di tentare di ottenere il rimborso parziale dell'importo delle ammende. Esse fanno riferimento soltanto ai postulati di legalità su cui si è fondata la sentenza

impugnata. Dal canto suo, la Commissione fa valere contro la revoca le considerazioni di certezza del diritto sancite dall'art. 173, nonché il divieto generale di discriminazioni. Discriminazioni del genere si verificherebbero, qualora si procedesse alla revoca della sanzione e al rimborso delle ammende, innanzi tutto tra le imprese svedesi che non hanno tempestivamente proposto ricorso e le imprese che invece lo hanno proposto, assumendone il relativo rischio processuale, ma anche tra le imprese svedesi e tutti gli operatori cui sono state inflitte sanzioni e che non hanno proposto ricorso entro i termini e non hanno fruito del vantaggio, come nel caso di specie, di venire a beneficiare, nel loro fascicolo, di una sentenza di annullamento.

98. Dopo di un'analisi minuziosa delle circostanze particolari della presente causa e delle osservazioni presentate dalle imprese svedesi non riesco ad individuare alcun motivo che induca a discostarsi dalla regola generale dell'inoppugnabilità degli atti non impugnati entro i termini. Infatti, se la decisione pasta di legno ha acquisito carattere definitivo nei confronti di dette destinatarie — alle quali si deve presumere sia stato fornito un livello adeguato di assistenza legale —, ciò è dovuto alla loro stessa e consapevole condotta processuale. Se la Corte, in forza dell'art. 176 o delle esigenze di legalità, considerasse questo motivo sufficiente per ottenere la revoca di un atto, definitivo da circa quattordici anni, essa sferrerebbe un colpo mortale al disposto dell'art. 173 e all'ordine processuale da esso istituito. Da parte mia, ritengo che, poiché non ricorre, in quanto non è neppure stata addotta, alcuna considerazione superiore di equità, la ponderazione dei singoli interessi da me proposta non può dare altro esito se non quello imposto dalla regola generale, che consiste nel salvaguardare il carattere definitivo della sanzione controversa. Di conseguenza — a mio modo di vedere — si deve accogliere il ricorso della Commissione e, nella pronuncia sul merito, poiché lo stato degli atti lo consente, si deve respingere la pretesa di ottenere la revoca della decisione pasta di legno del 19 dicembre 1984, così com'è stata formulata dalle altre parti del presente procedimento.

VII — Spese

99. In conformità dell'art. 122 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, trattandosi di un'impugnazione fondata ed essendo possibile la sua decisione definitiva nella presente sentenza, le spese vanno poste a carico delle altre parti del presente procedimento.

VIII — Conclusione

100. Propongo alla Corte di giustizia, in accoglimento dei motivi di impugnazione dedotti, di:

1) annullare la sentenza del Tribunale di primo grado 10 luglio 1997, causa T-227/95, AssiDomän Kraft Products e a./Commissione;

2) pronunciarsi sul merito e respingere il ricorso proposto da AssiDomän e a. contro la decisione della Commissione 31 marzo 1993;

3) condannare le altre parti del presente procedimento alle spese.