CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 26 novembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Sintesi degli antefatti e dello sfondo normativo della controversia, nonché dei motivi dedotti dalle parti

1. Il presente ricorso è stato proposto da un'impresa spagnola, la Pesqueras Echebastar SA (in prosieguo: la «Echebastar»), contro la Commissione e riguarda la mancata concessione alla Echebestar, da parte della Commissione, di un contributo finanziario comunitario per la costruzione di un peschereccio.

Il ricorso ha lo scopo di far accertare che

— a norma dell'art. 175 del Trattato CEE, la mancata concessione alla Echebastar, da parte della Commissione, del contributo finanziario che quest'impresa aveva chiesto costituisce una carenza in contrasto con il Trattato;

— a norma dell'art. 176 del Trattato, si deve ingiungere alla Commissione di concedere alla Echebastar il contributo finanziario menzionato e

— a norma degli artt. 178 e 215, n. 2, si deve condannare la Commissione a risarcire la Echebastar del danno che l'impresa stessa ha subito a causa della carenza della Commissione.

2. A norma del regolamento (CEE) 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura [1], la Commissione può versare un contributo finanziario comunitario per talune azioni nel settore della pesca.

Le disposizioni relative alla ristrutturazione ed al rinnovo della flotta da pesca sono contenute nel titolo II del regolamento. L'art. 6, n. 1, dispone che la Commissione può, fra l'altro, concedere un contributo finanziario a progetti privati relativi alla costruzione di nuove navi da pesca. La Echebastar ha presentato una domanda di contributo per un progetto di questo tipo, domanda che è stata ricevuta dalla Commissione il *30 ottobre 1987.*

La politica strutturale nel settore della pesca viene attuata nell'ambito di *programmi pluriennali di orientamento* per ciascuno Stato membro. La Commissione ha sostenuto che l'attività economica di pesca si basava su realtà diverse negli Stati membri e che era quindi necessario che le azioni per l'adeguamento delle flotte fossero modulate a seconda degli Stati membri. Con decisione

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 376, pag. 7.

11 dicembre 1987 [2], emendata con decisione 9 febbraio 1990, [3] la Commissione approvava il programma pluriennale di orientamento per la Spagna.

Dall'art. 2 di detta decisione si desume che l'approvazione della Commissione è soggetta, fra l'altro, alla condizione che la Spagna comunichi due volte all'anno alla Commissione informazioni riguardanti l'evoluzione della sua flotta da pesca. A parte ciò, l'art. 5 del regolamento (CEE) n. 4028/86 stabilisce che, perché essa possa sorvegliare i programmi, gli Stati membri trasmettono ogni anno alla Commissione, entro il 1° aprile, un documento di sintesi sullo stato di avanzamento dei loro programmi.

Una delle *condizioni espresse per fruire del contributo finanziario* è, a norma dell'art. 6, n. 2, lett. a) del regolamento soprammenzionato, che *i progetti rientrino nell'ambito di un programma pluriennale di orientamento approvato dalla Commissione*.

3. Le norme relative alla procedura d'esame dei progetti sono contenute nel titolo XI del regolamento. A norma dell'art. 35, la Commissione si pronuncia sui progetti del tipo menzionato *due volte all'anno*, cioè entro il 30 aprile, per le domande presentate entro il 31 ottobre dell'anno precedente ed entro il 31 ottobre, per le domande presentate entro il 31 marzo dello stesso anno.

La *procedura di concessione del contributo finanziario comunitario* si svolge in modo che le domande sono presentate alla Commissione tramite lo Stato membro interessato, dopo aver ottenuto il parere favorevole di questo (v. l'art. 34 del regolamento). Gli Stati membri hanno preliminarmente proceduto all'esame delle domande di contributo, onde accertare se esse rientrino nell'ambito del programma pluriennale di orientamento, ed hanno attribuito loro un grado di precedenza da 1 a 5. L'esame delle domande da parte della Commissione avviene in due fasi. In primo luogo essa passa individualmente in rassegna le varie domande onde stabilire se soddisfano i requisiti per la concessione dell'aiuto. Essa raffronta poi le domande che soddisfano i requisiti prescritti onde stabilire a quale si debba dare la precedenza. I contributi comunitari vengono attribuiti secondo l'ordine di precedenza così stabilito, fino ad esaurimento dei mezzi finanziari disponibili.

Dall'art. 40 del regolamento risulta che, per il periodo dal 1987 al 1991, la Commissione *disponeva di una dotazione finanziaria complessiva di 800 milioni di ECU* per effettuare azioni nel settore della pesca. La Commissione ha precisato che le autorità di bilancio fissano entro tale ambito l'importo massimo disponibile per ciascun esercizio finanziario.

Le domande che soddisfano i requisiti prescritti per fruire di un contributo finanziario, ma che non hanno potuto fruirne a causa dell'insufficienza dei mezzi finanziari disponibili, a norma dell'art. 37, n. 1, *sono riportate una sola volta all'esercizio finanziario successivo*.

4. La Commissione ha sostenuto di essere stata obbligata a sospendere le decisioni di attribuzione nel *1988* per il fatto che gli Stati membri non le avevano trasmesso le informazioni sull'evoluzione della loro flotta da pesca che erano necessarie per decidere se le domande di sovvenzione presentate rientras-

2 — GU 1988, L 70, pag. 27.
3 — GU L 66, pag. 27.

sero nell'ambito dei programmi di orientamento approvati per ciascuno Stato membro. La Commissione decideva quindi di prorogare la validità delle domande di contributo esaminate nel 1988 per un ulteriore anno finanziario.

In conformità a dette disposizioni, la domanda presentata dalla Echebastar veniva esaminata in occasione delle due decisioni del *1989*. Tuttavia i servizi della Commissione comunicavano alla Echebastar, con lettera 22 novembre 1989, che il progetto non aveva potuto ottenere il contributo finanziario comunitario in quanto «gli stanziamenti di bilancio disponibili per il finanziamento dei progetti nel 1989 erano insufficienti».

A norma di quanto stabilito dall'art. 37, n. 1, la domanda della Echebastar veniva presa in considerazione nel contesto delle due decisioni del *1990*. Per quanto riguarda la decisione di aprile, la Commissione ha asserito di aver dovuto nuovamente soprassedere a pronunciarsi in quanto gli Stati membri avevano omesso di fornirle le necessarie informazioni. Sempre per questo motivo la decisione di ottobre è stata ritardata, di guisa che, per un certo numero di Stati membri, fra i quali la Spagna, essa ha potuto essere adottata soltanto in dicembre.

Con lettera 18 dicembre 1990, pervenuta alla Echebastar il *21 gennaio 1991*, i servizi della Commissione comunicavano all'impresa che *la domanda di contributo da essa presentata non aveva potuto fruire del contributo*, in quanto «gli stanziamenti di bilancio disponibili per il finanziamento dei progetti nel 1990 erano insufficienti».

Il *25 gennaio 1991* la Echebastar ha proposto il presente ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Dall'atto introduttivo si desume che l'impresa aveva avuto comunicazione del fatto che la sua domanda non poteva fruire del contributo richiesto prima della presentazione del ricorso alla Corte.

5. Dal fascicolo di causa si desume che la Echebastar sostiene che la Commissione era tenuta ad attribuirle un contributo finanziario. Essa rileva in proposito di possedere i requisiti stabiliti dal regolamento per la concessione di un contributo finanziario e che inoltre il regolamento attribuisce al suo caso una posizione prioritaria, il che a suo parere implica che essa ha diritto ad ottenere un contributo finanziario.

6. Per quanto riguarda l'asserita precedenza, la Echebastar si richiama anzitutto all'*art. 8, n. 2, lett. b)*, del regolamento, il quale stabilisce che viene data precedenza ai progetti relativi alla costruzione di navi «destinate a sostituire navi perdute accidentalmente o a seguito di naufragio, irrimediabilmente danneggiate, distrutte o ritirate definitivamente dall'attività di pesca nella Comunità».

La Commissione ha precisato di aver preteso, nell'applicazione di questa norma di precedenza, che il proprietario dei natanti perduti accidentalmente fosse del pari il beneficiario del contributo relativo al progetto e che la capacità complessiva dei natanti perduti corrispondesse a quella del nuovo peschereccio. Inoltre, la Commissione attribuisce, per vari motivi, la precedenza alle navi che sono state perdute accidentalmente rispetto a quelle che sono state volontariamente ritirate dall'attività di pesca. A proposito della domanda di contributo finanziario presentato dalla Echebastar, la Commissione

sostiene che ad essa spettava un grado di precedenza inferiore a quello di numerose altre domande spagnole poiché uno dei tre natanti, la cui perdita definitiva in seguito a naufragio motivava la domanda di contributo, non apparteneva alla Echebastar e l'altro non era stato perduto in seguito a naufragio, bensì esportato nel Senegal.

7. La Echebastar ha inoltre fatto valere di avere una posizione prioritaria a norma dell'*art. 37, n. 1*, del regolamento, riguardante il riporto all'esercizio finanziario successivo delle domande che non abbiano potuto fruire del contributo finanziario, e ha sostenuto del pari, in proposito, che il fatto che sia il segretariato generale spagnolo per la pesca marittima, sia la Commissione le avessero comunicato, con lettere del 12 febbraio e, rispettivamente, del 17 maggio 1990, che una decisione sarebbe stata adottata nei suoi confronti al più tardi in occasione della decisione dell'ottobre del 1990, faceva nascere a suo favore una legittima aspettativa a fruire del contributo finanziario richiesto.

A fronte di questi argomenti, la Commissione ha asserito che la norma di cui all'art. 37, n. 1, attribuisce all'impresa unicamente il diritto ad un nuovo esame, l'anno successivo, in concorrenza con tutte le domande eventualmente presentate durante il nuovo anno finanziario, ma non le dà affatto la precedenza rispetto a queste nuove domande.

8. La Echebastar ha infine completato gli argomenti in precedenza menzionati assumendo che la Commissione non aveva esaurito gli stanziamenti di bilancio disponibili né nel 1989, né nel 1990 e che a torto, quindi, l'impresa, la quale possedeva tutti i requisiti prescritti nel regolamento soprammenzionato, non aveva ottenuto il contributo finanziario. La Echebastar ha cercato in vari modi di suffragare questa affermazione e parte dal principio che, su una dotazione complessiva di 800 milioni di ECU per cinque anni, la Commissione era tenuta a utilizzare 160 milioni di ECU ogni anno.

La Commissione ha reso noto che nel 1989 erano stati previsti, per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture della pesca e dell'acquicoltura, 145 milioni di ECU di cui essa decideva di usare i 63,45 milioni per la ristrutturazione e il rinnovo della flotta da pesca, decisione che deve essere posta a raffronto con il fatto che nel 1989 erano state presentate domande di aiuto per la costruzione di nuovi natanti per un ammontare complessivo di 344,17 milioni di ECU. Così pure, nel 1990, 44,15 milioni di ECU su una dotazione finanziaria complessiva di 180 milioni sono stati usati per la ristrutturazione e il rinnovo della flotta da pesca. Le domande di contributo presentate ammontavano complessivamente a 328,51 milioni di ECU. Tanto nel 1989 quanto nel 1990 la Commissione è stata quindi costretta a respingere un gran numero di domande che possedevano i requisiti per l'attribuzione del contributo finanziario.

9. La Echebastar sostiene che l'omessa attribuzione nei suoi confronti, da parte della Commissione, di detto contributo finanziario costituisce una carenza in contrasto con il Trattato in quanto, in sostanza, la Commissione non ha osservato i termini stabiliti dall'art. 35, n. 1, lett. a), del regolamento. Secondo la Echebastar, la Commissione avrebbe dovuto adottare la decisione di attribuire l'aiuto il 31 ottobre 1989 o il 30 aprile 1990 e al massimo il 31 ottobre 1990.

La Commissione ha rilevato che i ritardi verificatisi nella sua presa di posizione sulla

domanda presentata dalla Echebastar erano dovuti al fatto che la Spagna non le aveva fornito le informazioni necessarie circa l'evoluzione della sua flotta da pesca. La Commissione ritiene quindi che i ritardi non possano essere posti a suo carico. Essa ha inoltre rilevato che l'osservanza dei termini ad essa impartiti per l'adozione di decisioni costituisce un obbligo secondario rispetto all'obbligo di assicurarsi che le decisioni che essa adotta siano basate su informazioni attendibili.

10. Per un'esposizione degli altri argomenti addotti dalle parti, rinvio alla relazione d'udienza ed in prosieguo li menzionerò solo nella misura che mi parrà necessaria per esprimere il mio parere nella presente causa.

Sul ricorso per carenza

11. La Commissione conclude per l'irricevibilità delle conclusioni della Echebastar dirette a far accertare che l'omessa adozione, da parte della Commissione, di una decisione che conceda all'impresa il contributo finanziario richiesto è in contrasto con il Trattato. La Commissione ha sostenuto preliminarmente che la sua lettera del 18 dicembre 1990 conteneva una presa di posizione a proposito della domanda della Echebastar e dei motivi sui quali si basava e che quindi non sussistevano i presupposti per proporre un ricorso per carenza a norma dell'art. 175 del Trattato.

La Echebastar fa valere che il ricorso dev'essere dichiarato ricevibile giacché il termine di due mesi impartito alla Commissione dall'art. 175, n. 2, del Trattato per prendere posizione era scaduto il 2 dicembre 1990 e la lettera della Commissione in data 18 dicembre 1990 non costituiva inoltre una decisione ufficiale né una presa di posizione ai sensi dell'art. 175. La Echebastar sostiene che la lettera implica unicamente che la decisione sul progetto controverso sarebbe stata rinviata ad una data successiva e che si tratta di una semplice lettera di informazione che non può servire come fondamento per un ricorso di annullamento.

12. A mio parere, vanno accolte le conclusioni della Commissione dirette a far dichiarare irricevibile il ricorso.

La lettera della Commissione in data 18 dicembre 1990 informa la ricorrente del fatto che una decisione è stata adottata nei suoi confronti. In essa si dichiara espressamente che la domanda di aiuto non può essere accolta e si motiva il rifiuto con il fatto che gli stanziamenti di bilancio disponibili per il 1990 erano insufficienti.

Si tratta quindi di un atto giuridico il quale, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, ha prodotto effetti giuridici per la Echebastar e che può quindi costituire oggetto di un ricorso d'annullamento a norma dell'art. 173 del Trattato [4].

Le questioni se la Commissione potesse comunicare alla Echebastar il rigetto della sua domanda mediante una lettera firmata dal direttore della direzione generale competente, se la decisione sia adeguatamente motivata e se l'asserita inosservanza dei termini si ripercuota sul possibile contenuto della decisione, sono questioni irrilevanti per accertare

4 — V. sentenza della Corte 31 marzo 1971 (causa 22/70, detta «AETR», Commissione/Consiglio, Racc. pag. 263) nella quale la Corte ha deciso che «l'azione di annullamento deve quindi potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici».

se il presente ricorso per carenza sia ricevibile. Tali questioni dovrebbero essere prese in considerazione nel valutare se la decisione adottata sia illegittima e vada quindi annullata [5].

Il fatto che la Commissione si sia pronunciata sulla domanda prima che fosse proposto il ricorso per carenza, secondo la giurisprudenza della Corte deve avere come conseguenza l'irricevibilità del ricorso stesso. Questa giurisprudenza vale indipendentemente dal fatto che il ricorso per carenza proposto dalla Echebastar tenda non solo a far accertare che la Commissione doveva pronunciarsi sulla domanda ma, inoltre, che essa era tenuta ad adottare una decisione positiva di concessione del contributo finanziario. Dalla giurisprudenza della Corte relativa all'art. 175 emerge che

«dal contesto, soprattutto dal primo comma, risulta che l'espressione "aver omesso di adottare nei suoi confronti un atto" denota l'omissione di statuire o di prendere posizione, non già l'adozione di un atto diverso da quello che il richiedente avrebbe desiderato o ritenuto necessario» [6].

Su questa base la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso per carenza rilevando che l'istituzione interessata aveva adottato una decisione in quel caso, motivo per il quale non sussistevano i presupposti per proporre un ricorso a norma dell'art. 175.

Nella presente causa la Commissione ha preso posizione sulla questione se la Echebastar avesse il diritto di ottenere un contributo finanziario. Anche se questa decisione ha un contenuto ed una forma che non sono quelli desiderati dalla Echebastar, questa presa di posizione deve secondo me avere come conseguenza l'irricevibilità del ricorso per carenza.

13. Su questa conclusione non incide la questione se la decisione della Commissione nel presente caso sia stata adottata, come sostiene la Commissione, prima del termine di due mesi indicato nell'art. 175, n. 2, del Trattato ovvero, come sostiene la Echebastar, solo dopo la scadenza di tale termine. Il punto decisivo è secondo me il fatto che la decisione di rigetto è stata inviata all'impresa prima che il ricorso fosse proposto [7]. La decisione della Commissione significa che non vi è più carenza ai sensi dell'art. 175 del Trattato e che il ricorso per carenza è divenuto quindi privo di oggetto già prima che la presente causa fosse iniziata. Il termine di due mesi stabilito dall'art. 175, n. 2, ha lo scopo di dare alla Commissione la possibilità di porre fine alla carenza di cui trattasi e il

5 — La tesi Echebastar secondo la quale dall'art. 37, n. 1, si desume che la lettera della Commissione ha come unica conseguenza il riporto della domanda all'anno successivo è basato su un malinteso circa il contenuto di detta disposizione. In questa è detto espressamente che vi può essere un solo riporto all'esercizio finanziario successivo. Di conseguenza, per quanto riguarda la Echebastar, questa possibilità è già stata esaurita dalla decisione della Commissione che è stata inviata alla Echebastar il 22 novembre 1989. A parte ciò, rilevo che l'eventuale possibilità di riporto all'esercizio finanziario successivo non toglie secondo me alla decisione di non versare detto contributo finanziario per l'anno considerato la natura di decisione che produce effetti giuridici.

6 — V. sentenza della Corte 13 luglio 1971, causa 8/71, Deutscher Komponistenverband (Racc. pag. 705, punto 2 della motivazione). Il punto 17 della sentenza della Corte 15 dicembre 1988, cause 166/86 e 220/86, Irish Cement Limited (Racc. pag. 6473), va nello stesso senso come pure la sentenza della Corte 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl e a. (Racc. pag. I-6061, punto 17 della motivazione).

7 — Osservo che una decisione che sia stata adottata solo dopo che il ricorso è stato proposto può secondo me avere unicamente la conseguenza che non vi è più motivo di statuire sulla controversia, se il ricorrente ha ottenuto quanto desiderava. V. sentenza della Corte 12 luglio 1988 [causa 377/87, Parlamento/Consiglio («procedure di bilancio») Racc. pag. 4017] come pure le mie conclusioni in data 8 luglio 1992 nelle cause riunite C-15/91 e C-108/91, Joseph Buckl & Söhne, paragrafo 16. Nella sentenza 24 novembre 1992 nella causa soprammenzionata, la Corte ha tuttavia giudicato che anche il rifiuto di adottare l'atto giuridico desiderato dal ricorrente che avvenga dopo che il ricorso per carenza è stato proposto implica che non vi è più motivo di statuire.

ricorso per carenza non può quindi essere proposto prima della scadenza di tale termine. La scadenza del termine non dà tuttavia diritto al ricorrente di far dichiarare la carenza nei casi in cui sia stato posto fine alla carenza stessa prima che il ricorso fosse proposto. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia ha dichiarato che il ricorrente, il quale in tal caso ha la possibilità di proporre un ricorso d'annullamento, non ha più un interesse legittimo ad un ricorso per carenza [8].

14. Su questa base, propongo alla Corte di dichiarare irricevibile il ricorso per carenza e non ritengo quindi necessario trattare degli altri argomenti addotti dalla Commissione.

Sulle conclusioni dirette a veder ingiungere alla Commissione di concedere un contributo finanziario alla Echebastar, a norma dell'art. 176 del Trattato

15. Questa domanda va dichiarata inammissibile, dato che la Corte non è competente a pronunciare una sentenza che implichi un obbligo del genere. A norma dell'art. 175 del Trattato, la Corte ha unicamente la possibilità di accertare l'esistenza di una carenza illegittima, dopo di che, ai sensi dell'art. 176, l'istituzione interessata è tenuta ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte importa.

Sulla domanda di risarcimento

16. A norma dell'art. 215, secondo comma, e dell'art. 178, la Echebastar ha chiesto di essere risarcita del danno recatole dalla carenza della Commissione. Nel ricorso la Echebastar sostiene che la domanda di risarcimento riguarda tanto il danno subito dall'impresa a causa della mancata concessione del contributo finanziario comunitario, quanto quello derivante dal fatto che essa ha dovuto finanziare direttamente la somma richiesta come contributo finanziario, a partire dal giorno in cui questo aiuto avrebbe dovuto essere concesso. Nella replica, la Echebastar ha quantificato il danno nella somma corrispondente agli interessi sull'ammontare del contributo finanziario, calcolati a partire dal giorno in cui esso avrebbe dovuto esserle concesso.

17. È possibile interpretare la replica nel senso che la Echebastar ha limitato la domanda di risarcimento in modo da riferirla unicamente alla perdita subita per il fatto di essere stata costretta a finanziare direttamente la somma che aveva chiesto come contributo finanziario. Una siffatta limitazione è logica in quanto l'impresa ha proposto una domanda separata di pagamento dello stesso contributo finanziario comunitario a norma dell'art. 176.

Se si ritiene che la domanda di risarcimento sia stata in questo modo limitata nella replica, si tratta unicamente di una domanda diretta al pagamento degli interessi del contributo finanziario versato in ritardo e di conseguenza di una pretesa del tutto accessoria rispetto alla «domanda di pagamento» principale.

8 — Nella sentenza 14 dicembre 1962, cause da 5/62 a 11/62, nonché da 13/62 a 15/62, San Michele e a., Racc. pag. 839, la Corte di giustizia ha dichiarato, a proposito di un ricorso per carenza proposto a norma del Trattato CECA, che «è pacifico che la decisione è pervenuta alle ricorrenti prima che esse proponessero ricorso per carenza; ne consegue che esse non avevano alcun interesse a fare annullare il silenzio-rifiuto, che all'atto del deposito dei ricorsi aveva cessato di esistere, essendo sufficiente a loro tutela la possibilità di chiedere l'annullamento, a norma dell'art. 33 del Trattato, di detta decisione. I ricorsi per carenza vanno pertanto dichiarati irricevibili per mancanza di interesse ad agire».

Se la domanda deve essere intesa in questo senso, essa può essere respinta per il semplice fatto che non vi è motivo di statuire sulla domanda principale.

18. Se si ritiene che la domanda di risarcimento comprenda del pari il danno subito per il fatto che, secondo l'impresa, la Commissione ha omesso illegalmente di concederle il contributo finanziario comunitario, si deve stabilire anzitutto quale importanza abbia il fatto che si deve respingere il ricorso per carenza contemporaneamente proposto e che la Echebastar non ha proposto un ricorso d'annullamento contro il rifiuto della Commissione di concederle il contributo finanziario.

Nella sua giurisprudenza la Corte ha dichiarato che

— «l'azione di danni (...) è concepita dal Trattato come un rimedio autonomo, dotato di una propria funzione che lo distingue dalle altre azioni esperibili e sottoposto a condizioni di esercizio che tengono conto del suo oggetto specifico»,

— «sarebbe in contrasto con tale autonomia, come pure con l'intero sistema dei rimedi giuridici istituiti dal Trattato, il considerare come causa d'irricevibilità il fatto che, in determinate circostanze, l'esercizio dell'azione di danni può avere conseguenze analoghe a quelle dell'azione per carenza contemplata dall'art. 175» [9],

— «l'azione di danni si differenzia dal ricorso per carenza in quanto non mira all'adozione di un determinato provvedimento, bensì alla riparazione del danno causato da un'istituzione nell'esercizio delle sue funzioni» [10].

In termini analoghi, la Corte di giustizia ha affermato l'autonomia dell'azione di danni rispetto all'azione d'annullamento [11].

Il fatto che la Corte abbia rilevato che l'azione di danni è un rimedio autonomo implica che quest'azione può essere dichiarata ricevibile, anche se la Corte non ha avuto occasione di accertare l'asserita esistenza di una carenza o di un atto giuridico illegittimo in sede di ricorso per carenza o di ricorso d'annullamento.

Ciò non significa tuttavia che questa giurisprudenza implichi del pari che la domanda di risarcimento debba essere dichiarata ricevibile nella presente causa.

19. Come ho già detto, la Echebastar ha formulato la domanda di risarcimento come una domanda diretta a risarcirla del danno causatole dalla carenza della Commissione. È vero che la giurisprudenza sopra citata ha come conseguenza che il rigetto del ricorso per carenza contemporaneamente proposto non ha di per sé come conseguenza il rigetto dell'azione di danni. Tuttavia, a mio parere, il punto decisivo è che ho proposto alla Corte,

9 — Sentenza della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325, punto 6 della motivazione.

10 — V. sentenza della Corte 2 luglio 1974, causa 153/73, Holtz & Willemsen/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 675, punto 4 della motivazione.

11 — V. sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975, nella quale la Corte ha dichiarato al punto 3, fra l'altro, che l'azione di danni «differisce dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere, non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione nell'esercizio dei suoi compiti».

nella presente causa, di respingere il ricorso per carenza in quanto, nel momento in cui il ricorso è stato proposto, non vi era alcuna carenza della Commissione, giacché questa aveva effettivamente adottato una decisione in proposito. Secondo me, questo fatto deve avere come conseguenza che si deve del pari respingere l'azione di danni la quale si basa su un'illegittima carenza.

20. Sorge tuttavia la questione se la Corte possa legittimamente respingere l'azione di danni basandosi unicamente sui motivi che ho appena esposto. Qualunque sia la formula usata nella domanda di risarcimento, il problema fondamentale nella presente causa sembra consistere nel fatto che la Echebastar ritiene che la Commissione debba risarcirla in quanto il rifiuto da essa opposto alla propria domanda è illegittimo. Si deve quindi accertare se l'azione di danni possa, in questa prospettiva, essere dichiarata ricevibile.

A mio parere, vi sono buoni motivi per dichiarare irricevibile un'azione di danni così formulata, malgrado il fatto che quest'azione abbia in linea di principio natura autonoma rispetto all'azione di annullamento. La presente causa è caratterizzata dal fatto che il comportamento di cui la Echebastar ha asserito la natura pregiudizievole è il rifiuto individuale opposto dalla Commissione alla domanda di contributo finanziario presentata dalla ricorrente e che il risarcimento richiesto corrisponde al contributo finanziario che non è stato versato, oltre agli interessi a partire dal giorno in cui, secondo la ricorrente, il contributo avrebbe dovuto essere corrisposto. A mio parere, sarebbe in questo caso in contrasto col sistema dei rimedi giuridici istituito dal Trattato ammettere che l'azione di danni possa essere usata per ottenere il risultato voluto dalla ricorrente.

Questa delimitazione del campo d'applicazione dell'azione di danni può essere giustificata in due modi; il primo mi sembra preferibile, ma ricorderò del pari il secondo.

21. La prima possibilità si basa sul fatto che, ove venga accolta la domanda di risarcimento, la Echebastar si troverebbe nella situazione in cui si sarebbe trovata se la Commissione le avesse concesso il contributo finanziario richiesto ed essa raggiungerebbe così uno scopo che, a mio parere, non potrebbe essere conseguito mediante un ricorso d'annullamento. Secondo me, non si può ritenere che la sentenza che annulla una decisione di rifiuto della Commissione equivalga all'accertamento che la Commissione ha l'obbligo positivo di accogliere la domanda dell'impresa in un caso come quello in esame. Poiché la Commissione deve necessariamente valersi del suo potere discrezionale per decidere quali siano le domande che può accogliere, l'accertamento che essa ha agito in modo illegittimo ha unicamente come conseguenza l'obbligo per la Commissione di riparare gli errori commessi nel trattare la domanda e di procedere ad un nuovo esame su tale base.

L'azione di danni non può a mio parere essere utilizzata per ottenere l'accertamento di un «obbligo di pagamento» a carico della Commissione, che non potrebbe essere conseguito in sede di ricorso d'annullamento.

22. La seconda possibilità di giustificare un rigetto della domanda di risarcimento è che si possa sostenere che la presente causa rientra nell'eccezione particolare al principio della natura autonoma dell'azione di danni,

quale definita dalla Corte nella sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann [12] e di cui la Corte ha precisato il contenuto nella sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn [13]. In quest'ultima causa, la Commissione aveva concluso per il rigetto della domanda di risarcimento danni della Krohn richiamandosi alla sentenza Plaumann e sostenuto che «una domanda di risarcimento non può avere l'effetto di eliminare le conseguenze giuridiche di una decisione individuale divenuta definitiva» [14]. La Corte ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione rilevando la natura autonoma dell'azione di danni ed ha affermato che il fatto che vi sia una decisione individuale divenuta definitiva non osta alla ricevibilità dell'azione di danni. La Corte ha continuato dichiarando quanto segue:

«la giurisprudenza invocata dalla Commissione riguarda soltanto il caso eccezionale in cui un'azione di risarcimento danni è diretta alla corresponsione di una somma di importo pari a quello dei dazi pagati dalla ricorrente in esecuzione di una decisione individuale e in cui, di conseguenza, la domanda di risarcimento mira in realtà alla revoca di tale decisione individuale» (punto 33).

Si può sostenere che la presente domanda di risarcimento danni corrisponde al caso eccezionale soprammenzionato. La Echebastar tende, con la domanda di risarcimento, a ottenere il versamento della somma che aveva chiesto e, quindi, all'annullamento indiretto di una decisione individuale che è consistita nel rigetto della domanda di contributo finanziario da essa presentata. In queste circostanze eccezionali, non sarebbe, secondo me, incompatibile con la giurisprudenza della Corte sulla natura in linea di principio autonoma dell'azione di danni considerare la domanda irricevibile.

Conclusioni

23. Per i motivi sopra esposti, propongo alla Corte di dichiarare irricevibile il ricorso e di porre tutte le spese a carico della ricorrente.

12 — Racc. pag. 199. In questa sentenza la Corte ha dichiarato questo segue:
«nella specie la decisione impugnata non è stata annullata. Un atto amministrativo che non sia stato annullato non può di per sé costituire un illecito, né causare quindi un danno agli amministrati. La domanda di risarcimento non è perciò ammissibile, non potendo la Corte eliminare per tale via le conseguenze giuridiche di un provvedimento che non è stato annullato».

13 — Racc. pag. 753.

14 — V. punto 30 della motivazione.