Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione)

dichiara e statuisce:

1. **Il ricorso è respinto in quanto irricevibile.**

2. **La ricorrente è condannata alle spese.**

Bahlmann Pescatore Due

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 12 luglio 1984.

Per il cancelliere
H. A. Rühl
amministratore principale

Il presidente della seconda sezione
K. Bahlmann

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 30 MAGGIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

1.1. I dati di base risultanti dagli atti

I dati di base della presente controversia sono semplici. Il ricorso presentato dalla ditta Ferriera Valsabbia Spa è diretto contro la decisione della Commissione 14 luglio 1983 con cui veniva irrogata alla ricorrente un'ammenda di LIT 284 240 000 a seguito di infrazioni all'art. 60 del trattato CECA constatate quasi due anni prima (durante un'ispezione eseguita fra il 14 settembre e il 2

1 — Traduzione dall'olandese.

ottobre 1981). La decisione può ritenersi ricevuta dalla ricorrente, in base ai termini di distanza, il 21 luglio 1983. Il ricorso è pervenuto ed è stato registrato nella cancelleria solo il 19 settembre 1983. Pertanto il termine di ricorso fissato dall'art. 39 dello statuto (CECA) della Corte è stato superato di diciotto giorni tenuto conto dei termini relativi alla distanza stabiliti nel regolamento di procedura. In base a quest'inosservanza dei termini, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità nel controricorso del 4 ottobre 1983.

Le principali complicazioni nell'esame di tale eccezione derivano direttamente e indirettamente dalla legge italiana 7 ottobre 1969 n. 742, relativa alla sospensione dei termini processuali durante le ferie estive (GU 6. 11. 1969, n. 281). Benché questa legge, sotto il profilo *giuridico*, non possa per sua natura infirmare l'art. 80 del vostro regolamento di procedura, dalle osservazioni scritte e orali delle parti e dai chiarimenti forniti dalla ricorrente nel corso della fase orale risulta che essa, *di fatto*, ha notevolmente pregiudicato le possibilità di difesa nei confronti di decisioni della Commissione come quella di cui è causa.

1.2. I principali motivi per il rigetto dell'eccezione

In base agli atti di causa e vista la trattazione orale della causa all'udienza del 5 aprile u.s., ritengo evidente che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione nel controricorso del 4 ottobre 1983 debba essere respinta in base a tali limitazioni di fatto del diritto alla difesa. Tale conclusione è a mio parere evidente già per i due seguenti motivi.

In *primo luogo*, durante la trattazione orale, in risposta ad un quesito da me rivolto, la Commissione ha riconosciuto di aver essa stessa in buona parte provocato l'inosservanza dei termini di ricorso contestata alla ricorrente. In particolare, essa ha causato il superamento dei termini indirizzando la decisione impugnata poco prima di un periodo durante il quale in Italia, a causa della predetta disciplina legale in materia di termini processuali, quasi tutti gli avvocati, così come quasi tutti i loro collaboratori, sono in ferie. Durante la trattazione orale, il difensore della Commissione ha spontaneamente riconosciuto, con onestà, su quest'ultimo punto di fatto, che la Commissione, nel controricorso, non aveva considerato la portata di fatto della legge.

In *secondo luogo*, nel corso della trattazione orale, dai chiarimenti rispettivamente forniti dal presidente dell'ordine degli avvocati e dal presidente del sindacato degli avvocati di Brescia, nonché dall'avvocato che assiste la ricorrente nelle cause riguardanti il settore CECA, è emerso che, in conseguenza della suddetta disciplina di legge:

1) la biblioteca giuridica dell'ordine degli avvocati di Brescia era chiusa;

2) il personale degli studi legali doveva in linea di massima prendere le ferie nel periodo 1° agosto-15 settembre;

3) l'avvocato che assiste la ricorrente nelle cause riguardanti il settore CECA era anch'egli in ferie durante il

periodo della sospensione legale dei termini giudiziari;

4) è emerso poi che anche la biblioteca giuridica centrale a Roma era aperta, durante il predetto periodo, soltanto per due ore al giorno.

Infine, in base ai non contestati chiarimenti forniti dalla ricorrente in udienza, può ritenersi che essa sia riuscita a trovare un avvocato diverso da quello che l'assiste nelle cause CECA, non reperibile, soltanto nel corso della seconda settimana di agosto. Questo altro avvocato, non esperto di diritto comunitario, riusciva a consultare la normativa e la giurisprudenza in materia solo dopo la riapertura della biblioteca giuridica regionale di Brescia all'inizio di settembre. Mi sembra chiaro, in base a questi elementi di fatto sufficientemente certi, che la possibilità di esercitare il diritto alla difesa, da parte della ricorrente, entro il termine formale di ricorso, che scadeva il 1° settembre, era notevolmente limitata.

1.3. Le questioni di diritto che vengono in rilievo

Da un esame comparato delle situazioni di diritto e di fatto non è emersa l'esistenza, anche in altri stati membri, di analoghe norme di legge relative alla sospensione dei termini processuali durante le ferie estive. Non è neppure emerso che in altri stati membri le ferie estive comportino abitualmente chiusure di studi legali comparabili in ampiezza. La questione della ricevibilità del presente ricorso, malgrado l'inosservanza dei termini di ricorso, presenta così un carattere eccezionale, limitato a decisioni dirette ad imprese italiane durante o poco prima la sospensione legale dei termini processuali nazionali.

A norma del disposto dell'art. 39 dello statuto (CECA) della Corte, nessuna decadenza risultante dallo spirare dei termini può essere opposta quando l'interessato provi l'esistenza d'un caso fortuito o di forza maggiore. Dal mio primo esame approssimativo della questione dell'irricevibilità è tuttavia già risultato che, d'altra parte, due principi generali relativi al diritto alla difesa debbono a mio parere venire in rilievo nel giudizio. A mio modo di vedere, come già rilevato, sorge in primo luogo la questione se questa Corte possa accogliere un'eccezione di irricevibilità sollevata, ove consti che la Commissione stessa abbia in gran parte o interamente provocato il superamento dei termini grazie al periodo in cui ha proceduto alla comunicazione della sua decisione. In secondo luogo, si pone la questione se non debba essere riconosciuto un superiore principio di diritto ad un'adeguata difesa che debba portare a respingere l'eccezione.

Non avendo reperito una giurisprudenza direttamente pertinente alla problematica di cui trattasi, esaminerò ora più estesamente queste diverse questioni di diritto prima di formulare il mio parere finale.

2. Gli argomenti della Commissione

La Commissione fonda l'eccezione di irricevibilità sollevata, innanzitutto sul combinato disposto dell'art. 39 dello statuto (CECA) della Corte e dell'art. 80 del vostro regolamento di procedura. In secondo luogo essa giustifica l'insussistenza della forza maggiore con la vostra sentenza 18 marzo 1980 (cause riunite 154, 205, 226-228, 263 e 264/78 e 31,

39, 83 e 85/79, Ferriera Valsabbia Spa e a./Commissione, Racc. 1980, pag. 907). Al punto 140 della motivazione di tale sentenza, questa Corte ha dichiarato: «perché possa dichiararsi che ricorre l'ipotesi di forza maggiore è necessario che la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto di rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi e, nella fattispecie, di non lasciare lor altra alternativa che la violazione della decisione n. 962/77».

Una tale situazione di forza maggiore non è stata ammessa da questa Corte, secondo il punto 141 della suddetta sentenza, in quanto «si desume dalla documentazione prodotta che, su 181 imprese controllate tra il giugno 1977 e il settembre 1979, solo 29 hanno contravvenuto alle norme sui prezzi minimi».

Dato il contesto, di fatto e di diritto, completamente diverso dei punti succitati, dalla loro applicazione in questa sentenza non può ancora trarsi, a mio giudizio, una chiara conclusione ai fini della presente controversia.

Il contesto, di fatto e di diritto, in presenza del quale è stato parimenti rigettato un richiamo alla forza maggiore nella vostra sentenza 9 febbraio 1984 in causa 284/82 (Busseni/Commissione, Racc. 1984, pag. 557) presenta qualche maggior affinità con la presente controversia.

In questa causa, l'impresa Busseni aveva in particolare invocato, a giustificazione di un'inosservanza del termine di ricorso, la chiusura totale dal 17 marzo al 13 settembre 1982 quale indiretta conseguenza di una pronunzia giudiziaria. Questa Corte ha tuttavia constatato, al punto 12 della motivazione di tale sentenza, che, a quanto risultava dagli atti di causa, malgrado la suddetta pronunzia giudiziaria, l'impresa interessata, durante tale periodo, aveva ancora compiuto rilevanti atti di gestione in vista della riapertura e della sua sopravvivenza. La stessa definizione della nozione di forza maggiore è stata del resto già formulata al punto 11 di detta sentenza in forma un po' più estesa rispetto alla precitata sentenza Valsabbia. In particolare, alla precedente formulazione si è aggiunto che «anche se (la nozione di forza maggiore) non presuppone un'impossibilità assoluta, essa richiede tuttavia che si tratti di difficoltà anormali, indipendenti dalla volontà dell'interessato, e che risultino inevitabili malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso».

A fronte delle circostanze di fatto, precedentemente descritte, della presente controversia, si può a mio parere sostenere che esse: 1) sono «anormali» (ossia presenti solo in Italia), 2) sono indipendenti dalla volontà dell'interessata (in particolare le conseguenze di fatto della citata legge italiana, in connessione col momento della notifica della decisione di cui è causa) e 3) erano inevitabili, dato che è emerso dai fatti accertati all'udienza che la ricorrente ha fatto tutto quanto era in suo potere onde far valere tempestivamente il suo diritto alla difesa e trovare, a tal fine, un avvocato esperto. Dopo aver ricevuto la decisione il 21 luglio 1983, essa ha raccolto in breve termine la documentazione necessaria (certo questo periodo è stato breve in confronto a quello di quasi due anni resosi necessario alla Commissione per predisporre la sua decisione). Essa è anche riuscita, dopo circa tre settimane,

malgrado la chiusura della maggior parte degli studi legali in conseguenza della citata legge italiana, a reperire un avvocato anche se non esperto nel settore CECA e anche se egli si veniva a trovare in condizione di consultare la normativa e la giurisprudenza in materia solo dopo la riapertura della biblioteca giuridica di Brescia [1]. Dal ricorso si ricava d'altro canto l'impressione che l'avvocato della ricorrente, a quel momento, non si fosse ancora reso conto che il termine di ricorso ai sensi dell'art. 36 del trattato CECA era disciplinato dallo statuto (CECA) della Corte (art. 39) e non dallo stesso trattato CECA.

3. Conclusione

3.1. Nella maniera testé indicata ritengo di per sé agevole pervenire, già in base alla definizione della nozione di forza maggiore contenuta al punto 11 della vostra precitata sentenza Busseni, ad una soddisfacente motivazione del rigetto dell'eccezione di irricevibilità sollevata. Il vantaggio di una tale soluzione è essenzialmente dato dal fatto che essa non aggiunge alcun criterio sostanzialmente innovativo alla giurisprudenza già esistente.

3.2. Si aggiungerebbe appunto un nuovo criterio alla vostra giurisprudenza applicando analogicamente i punti 21-24 della motivazione della sentenza di questa Corte (quarta sezione) 16 novembre 1983 in causa 188/82 (Thyssen AG/ Commissione, Racc. 1983, pag. 3721) in cui veniva chiarito che non era possibile far pagare alla Thyssen un'ammenda per un superamento di quote nel primo trimestre 1981 che era conseguenza del ritardo, imputabile alla stessa Commissione, con cui era stata comunicata alla Thyssen la sua quota definitiva per il quarto trimestre 1980. Allo stesso modo, nella presente controversia, la data della comunicazione precedeva di poco un periodo di ferie durante il quale norme di legge dello stato membro interessato limitavano le possibilità della ricorrente di sottrarsi alle conseguenze, nei confronti dell'esercizio dei suoi diritti, derivanti dal momento della notificazione della decisione della Commissione. L'applicazione dello stesso principio giuridico (che non può imporsi ad un'impresa il pagamento di un'ammenda per ritardi provocati dalla stessa Commissione) potrebbe portare a respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione in quanto questa ha provocato essa stessa il superamento del termine di ricorso grazie al periodo in cui ha proceduto a notificare la decisione. Eventualmente la scelta di tale data poco prima che le conseguenze di fatto della legge italiana rendessero praticamente impossibile l'idoneo esercizio del diritto di proporre ricorso potrebbe d'altro canto essere forse qualificata anche come «caso fortuito» ai sensi dell'art. 39, ultimo comma.

3.3. Il fatto d'invocare il principio del *«diritto alla difesa»*, che riveste tanta importanza nella vostra giurisprudenza, potrebbe invece valere sia come autonomo motivo di rigetto dell'eccezione, sia a so-

1 — Non ritengo pertinente la tesi sostenuta dalla Commissione durante la trattazione orale, secondo la quale la ricorrente, dopo aver ricevuto la decisione, il 21 luglio, avrebbe dovuto subito cercare un avvocato senza prima raccogliere quindi la documentazione pertinente. In genere non ha senso consultare un avvocato senza presentare la documentazione pertinente. È emerso inoltre che il 21 luglio l'avvocato che assiste la ricorrente nelle cause CECA era già partito in ferie e durante l'intero periodo interessato non era reperibile.

stegno del ricorso alla forza maggiore. È infatti evidente che le possibilità della ricorrente di difendersi adeguatamente contro la decisione di ammenda sono notevolmente pregiudicate dalla quasi totale coincidenza del termine di ricorso col periodo durante il quale la precitata legge italiana limitava di fatto considerevolmente le possibilità di difesa nei modi descritti nelle mie osservazioni introduttive.

Potrebbe militare a favore del riconoscimento di un autonomo ricorso al *«diritto alla difesa»* quale principio giuridico superiore, il fatto che nella giurisprudenza di diversi stati membri siano ammesse deroghe al termine di ricorso senza che con ciò sia fatta valere la nozione di «forza maggiore». Così, in base ad una ricerca di diritto comparato, nella giurisprudenza inglese e irlandese, la nozione di «forza maggiore» non viene in rilievo tanto quanto la questione se il ritardo causato «sia atto a provocare sostanziali difficoltà o un pregiudizio sostanziale per i diritti delle persone ovvero sia pregiudizievole per la buona amministrazione» (vedi Supreme Court Act 1981, sezione 31, pag. 6). Anche nella giurisprudenza tedesca e olandese la nozione di «forza maggiore» non assume, sotto questo profilo, una rilevanza decisiva in quanto tale ma vengono impiegate anche altre e più estese motivazioni a giustificazione di un'inosservanza dei termini. Nella giurisprudenza tedesca (Bundesverwaltungsgericht 50, pag. 254) si incontra ad esempio la formulazione secondo la quale il termine di ricorso obbliga solo ad «effettuare un ragionevole sforzo, ossia uno sforzo che possa essere richiesto secondo equità ad una parte che conduca la sua causa coscienziosamente ed in maniera appropriata».

In favore dell'utilizzazione esclusiva del «diritto ad un'adeguata difesa» quale principio giuridico superiore *a sostegno* del ricorso alla forza maggiore da parte del ricorrente milita invece il fatto che l'art. 39 dello statuto (CECA) della Corte ammette solo il «caso fortuito» e la «forza maggiore» quali motivi giustificativi del superamento dei termini. In riferimento ai termini processuali la nozione di «forza maggiore» va quindi interpretata nel senso che nell'applicazione della definizione di tale nozione al punto 11 della vostra sentenza 9 febbraio 1984 in causa Busseni viene tenuto conto in particolare della questione se il fatto di non ammettere il ricorso alla forza maggiore, considerato il richiamo a circostanze eccezionali ed esterne e malgrado i seri sforzi compiuti dal ricorrente, porti a pregiudicare seriamente il diritto ad un'adeguata difesa.

3.4. *In conclusione* vi propongo, per uno o più dei motivi addotti, separatamente o insieme:

1) di respingere l'eccezione di irricevibilità del ricorso dell'impresa Ferriera Valsabbia Spa;

2) di rinviare la decisione sulle spese processuali alla pronunzia nel merito.