SENTENZA DELLA CORTE
DEL 6 LUGLIO 1971[1]

# Repubblica federale di Germania contro Commissione delle Comunità europee

«Fondo sociale europeo»

**Causa 2-71**

## Massime

*CEE — Disposizioni finanziarie — Bilancio — Contributi degli Stati membri — Chiusura dei conti — Notifica agli Stati membri delle somme da versare — Sono provvedimenti definitivi*

*(Trattato CEE, art. 200; regolamento finanziario del 21 gennaio 1961, artt. 17 e 18)*

Dagli artt. 17 e 18 del regolamento finanziario 31 gennaio 1961 si desume che tanto la chiusura dei conti quanto la notifica di questa agli Stati membri vanno effettuate entro un certo termine, e che di conseguenza detti atti vanno considerati come provvedimenti definitivi, non già come prese di posizione provvisorie.
Lo stesso documento contabile, steso ai sensi dell'art. 17 del regolamento finanziario e notificato a tutti gli Stati membri, non può essere considerato come provvisorio nei confronti di uno di essi.
Non avendo proposto ricorso entro il termine di due mesi, il ricorrente non può ovviare a questa omissione esperendo un'azione contro una lettera successiva, contenente il rifiuto di modificare gli atti di cui trattasi.

Nella causa 2-71

GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentato dal dott. R. Morawitz, Ministerialrat, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il cancelliere dell'Ambasciata della Repubblica federale di Germania, 3, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici R. Baeyens e P. Karpenstein, in qualità di agenti, e con domicilio eletto a Lussemburgo, presso il sig. Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

1 — Lingua processuale: tedesco.

causa avente ad oggetto l'annullamento di una decisione negativa della Commissione in data 6 novembre 1970, come pure della chiusura dei conti del Fondo sociale europeo per l'esercizio 1969, sulla quale detta decisione è basata,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner (relatore) e A. Trabucchi, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia e lo svolgimento del procedimento si possono riassumere come segue:

A norma dell'art. 125 del trattato CEE, il Fondo sociale rimborsa il 50 % delle spese sostenute dagli Stati membri per uno degli scopi indicati dall'articolo stesso. Le somme occorrenti vengono fornite dagli Stati membri nelle proporzioni stabilite dall'art. 200, n. 2, del trattato.

A norma dell'art. 16 del regolamento finanziario 31 gennaio 1961, «relativo alle modalità e alla procedura da seguire per porre a disposizione della Commissione i contributi degli Stati membri di cui all'art. 200, nn. 1 e 2 del trattato CEE nonché alle condizioni tecniche d'esecuzione delle operazioni finanziarie concernenti il Fondo sociale europeo (art. 209, b, del trattato)» (GU 30 marzo 1961, pag. 509) (in prosieguo designato come «regolamento finanziario»), con lettera 2 marzo 1970 la Commissione comunicava al rappresentante permanente della Repubblica federale di Germania (in prosieguo «RFG») la situazione contabile della RFG al 31 dicembre 1969. Per il terzo trimestre, detta situazione dichiarava un avere di DM 10 534 963,28 (2 633 740,82 unità di conto) e un dare di DM 17 904 387,04 (4 476 096,76 unità di conto) e per il quarto trimestre un avere di DM 33 819 359,79 (9 240 262,24 unità di conto) e un dare di DM 26 473 862,12 (7 233 295,66 unità di conto). Per il terzo trimestre, la Commissione aveva ancora usato la vecchia parità del marco (1 unità di conto = 4 DM), mentre per il quarto trimestre aveva preso come base la nuova parità (1 unità di conto = 3,66 DM).

Con lettera 6 marzo 1970 al ministro federale delle Finanze, la Commissione comunicava che al 31 dicembre 1969 il conto della RFG era in attivo per 164 610,64 unità di conto (DM 602 474,94, secondo la nuova parità). Tale saldo risultava dalle cifre, in unità di conto, indicate nella lettera precedente.

Con lettera 25 marzo 1970, il ministro federale delle Finanze formulava delle obiezioni circa detto calcolo. Esso chiedeva che la nuova parità del DM, in vigore alla data della chiusura dei conti (31 dicembre 1969), venisse usata nell'intero conteggio, il che avrebbe portato il saldo creditore della RFG a 330 982,48 unità di conto (DM 1 211 395,86), cioè DM 608 920,92 in più di quanto calcolato dalla Commissione.

Dopo due lettere di sollecito, del rappresentante permanente della RFG (4 agosto 1970) e del ministro federale delle Finanze (18 settembre 1970), la Commissione comunicava il 19 ottobre 1970 di aver bonificato la somma di DM 602 474,94, «salvi restando i provvedimenti che saranno adottati in seguito alla lettera 25 marzo 1970 del ministro federale delle Finanze».

Con lettera 6 novembre 1970, pervenuta al ministro federale delle Finanze il 9 novembre, la Commissione respingeva definitivamente le richieste 25 marzo 1970 del ministro federale delle Finanze, e dichiarava definitiva la chiusura dei conti del Fondo sociale europeo per l'esercizio 1969, in base agli avere ed ai dare già notificati.

Con atto depositato in cancelleria il 14 gennaio 1971, il governo della Repubblica federale di Germania ha introdotto il presente ricorso.

Il procedimento si è svolto ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 27 maggio 1971.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 17 giugno 1971.

## II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1) annullare la decisione negativa della Commissione in data 6 novembre 1970 come pure la chiusura dei conti del Fondo sociale europeo per l'esercizio 1969, sul quale essa è basata.
2) Porre le spese a carico della Commissione.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

1) statuire d'ufficio sulla ricevibilità del ricorso.
2) comunque respingerlo.
3) porre le spese a carico della Repubblica federale.

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono così riassumere:

### *A — Sulla ricevibilità*

Nel controricorso, la *convenuta* sostiene che in realtà l'azione è diretta, non già contro la lettera 6 novembre 1970 della Commissione, ma contro la chiusura dei conti per l'esercizio 1969, comunicata al governo federale con lettera 6 marzo 1970. Appare quindi dubbio, in base alla giurisprudenza di questa Corte (in particolare alla sentenza 24-69, Nebe contro Commissione delle CC.EE., Raccolta XVI-1970, pag. 145), che il ricorso sia stato proposto entro il termine.

In proposito la convenuta deduce fra l'altro quanto segue:

1. A norme dell'art. 19 del regolamento finanziario, i crediti e i debiti degli Stati membri nei confronti del Fondo sociale europeo traggono origine dalla notifica della chiusura dei conti. L'eventuale annullamento della comunicazione 6 novembre 1970 lascerebbe quindi intatti detti crediti e debiti.
2. La questione del come si dovesse tener conto delle modifiche della pari-

tà avvenute nel 1969, nello stendere i conti del Fondo sociale europeo per il 1969, ha costituito oggetto di mature deliberazioni in seno alla Commissione già prima che fossero effettuate le notifiche del 2 e del 6 marzo 1970.
Dalla notifica 2 marzo 1970 si desume infatti — sia pure implicitamente — avendo riguardo al cambio adottato per il terzo trimestre 1969, da un lato, e per il quarto trimestre, d'altro lato, che il problema era già stato risolto nel senso confermato in seguito dalla comunicazione 6 novembre 1970.

3. È quindi evidente che quest'ultima comunicazione era puramente confermativa ed unicamente destinata a riassumere succintamente le ragioni che avevano indotto la Commissione ad adottare due cambi diversi nella chiusura dei conti del Fondo sociale europeo per l'esercizio 1969.

La convenuta rileva infine che un'eventuale modifica dei conti per l'esercizio 1969 si ripercuoterebbe sulla situazione finanziaria di tutti gli Stati membri.

Nella replica, il *ricorrente* assume che la convenuta eccepisce l'irricevibilità dell'azione, richiamandosi alla sentenza 24-69.
In primo luogo, non si può paragonare una situazione giuridica retta dallo statuto del personale con i rapporti intercorrenti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, non foss'altro perché, nel secondo caso, il silenzio della Commissione non va interpretato automaticamente come silenzio-rifiuto, a differenza di quanto stabilisce l'art. 91 dello statuto del personale.
In secondo luogo, il governo federale aveva motivo di ritenere, fino al 6 novembre 1970, che la Commissione non avesse ancora deciso in modo definitivo come tener conto delle modifiche di parità avvenute nel 1969. La Commissione infatti, per un periodo considerevole, non ha precisato, nemmeno in parte, un atteggiamento puramente implicito e manifestamente non motivato. Inoltre, l'ordine di pagamento del saldo a favore della RFG per l'esercizio 1969 è stato emesso con eccezionale ritardo (24 settembre 1970) e «salvi restando i provvedimenti che saranno adottati in seguito alla lettera 25 marzo 1970 del ministro federale delle Finanze» (lettera 19 ottobre 1970).

A questi argomenti la *convenuta* ribatte fra l'altro:

— un atto definitivo non cessa di essere tale per il semplice fatto di venir nuovamente preso in esame dall'amministrazione, in seguito a reclamo di un interessato;
— benché la giurisprudenza citata dalla convenuta si riferisca allo statuto del personale, l'esigenza che venga preso in considerazione solo il primo provvedimento trova fondamento, non già nelle particolarità dell'art. 91 di detto statuto, ma, in generale, nella necessità che non venga indefinitivamente rimessa in questione la validità degli atti amministrativi;
— tanto dai calcoli stessi, quanto dalle note a piè di pagina delle comunicazioni 2 e 6 marzo 1970 si desumeva chiaramente il metodo di calcolo della parità adottato dalla Commissione;
— in particolare alla luce della sentenza 22-70 (Commissione delle CC.EE. contro Consiglio delle CC.EE., in corso di stampa), appare dubbio che l'obbligo di motivare, di cui all'art. 190 del trattato, valga pure per un documento contabile del genere di quello di cui è causa, posto che tale «atto» non è che la conseguenza matematica di provvedimenti anteriori;
— anche ammettendo che il documento impugnato manchi di motivazione, questo vizio avrebbe dovuto esser fatto valere entro il termine.

Nella discussione orale, il *ricorrente* ha ancora sostenuto che la stessa convenuta, col bonificare la somma di cui all'art. 18 del regolamento finanziario solo il 24 settembre 1970, ha mostrato che le sue comunicazioni 2 e 6 marzo 1970 non potevano essere considerate come un atto definitivo ai sensi dell'art. 18, 2° comma, del regolamento finanziario.

La *convenuta* ha ribattuto che, tenuto conto del procedimento di cui è causa, non è possibile trarre una siffatta conclusione dal ritardo nel pagamento.

*B — Nel merito*

1. Il *ricorrente* sostiene che la decisione 6 novembre 1970, come pure la chiusura dei conti per l'esercizio 1969, violano in primo luogo l'art. 125 del trattato CEE. A norma di questo, gli Stati membri hanno diritto alla rifusione del 50 % delle spese da essi sostenute. Ora, dato che queste spese sono state fatte in moneta nazionale, la Comunità è debitrice nella stessa moneta (cfr. l'art. 21, 1° comma, del regolamento finanziario).
La conversione in unità di conto, di cui all'art. 21, 2° comma, del regolamento finanziario, serve unicamente a determinare la quota che va detratta dal rimborso dovuto a ciascuno Stato membro, ma non può risolversi nel trasformare un credito in moneta nazionale in un credito in unità di conto.
Orbene, la chiusura dei conti stesa dalla Commissione, essendo basata su due diversi cambi del DM, si risolve appunto nel rimborsare alla RFG meno del 50 % delle spese in DM da essa sostenute, ed è quindi in contrasto con l'art. 125 del trattato.
Gli atti impugnati violano in secondo luogo il regolamento finanziario, in particolare gli artt. 16, 17, 23 e 24. Dal combinato disposto degli artt. 16 e 17 si desume infatti che, mentre la notifica trimestrale dei rimborsi e delle quote agli Stati membri ha carattere puramente informativo, la chiusura dei conti al 31 dicembre di ciascun anno fa sorgere delle obbligazioni di pagamento. L'art. 23 precisa inoltre che «gli Stati membri creditori ricevono dalla Commissione un versamento effettuato nella rispettiva moneta nazionale in base alla parità di tale moneta in vigore il giorno della chiusura dei conti . . .».
La fine dell'esercizio costituisce quindi il punto di riferimento decisivo per tutti i dati variabili, in particolare per la parità delle monete degli Stati membri, nel caso in cui vengano modificate nel corso dell'esercizio stesso. Ciò emerge pure da un argomento *a contrario* tratto dall'art. 24 del regolamento finanziario. Questo articolo, mentre prevede appunto il caso di una modifica delle parità nel periodo intercorrente fra la chiusura dei conti e il pagamento, nulla stabilisce per il caso di una modifica del genere nel corso dell'esercizio. Se ne deve concludere che la questione era stata considerata già risolta, nel senso voluto dal ricorrente, in forza del combinato disposto degli artt. 17 e 23, giacché altrimenti il Consiglio, nell'adottare il regolamento finanziario, avrebbe omesso di disciplinare un punto essenziale.
Il ricorrente sostiene ancora che, qualora s'interpretasse il regolamento finanziario nel senso voluto dalla Commissione, il regolamento stesso, in caso di modifica delle parità, si troverebbe in conflitto con l'art. 125 del trattato CEE. Il ricorrente eccepisce quindi in subordine l'inapplicabilità del regolamento finanziario ai sensi dell'art. 184 del trattato.

2. Nel controricorso, la *convenuta* deduce che, benché, in linea di principio l'art. 125 attribuisca agli Stati membri il diritto al rimborso del 50 % delle lorso spese effettive in moneta nazionale, ciò non vale in caso di modifica delle parità. In caso contrario, si dovrebbe infatti ritenere che determinati rischi gravino in solido sugli Stati membri, il che appare inammissibile in mancanza di una precisa disposizione in tal senso. A sostegno, la convenuta cita gli artt. 207, 3° comma, del trattato CEE ; 7 del protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti; e 22 del regolamento finanziario del 1961.
Per quanto riguarda gli articoli del regolamento finanziario invocati dal ricorrente, la convenuta rileva che il calcolo dell'«importo totale delle prestazioni poste a carico del Fondo sociale europeo per il trimestre in questione» (art. 16, 1° comma, lett. b) presuppone necessariamente la conversione in unità di conto delle somme da rimborsare ai vari Stati membri per il trimestre di cui trattasi. È

perciò logico che gli estratti conto stesi a norma dell'art. 16, 1° comma, lettere b) e c), siano basati sulle parità monetarie in vigore al momento della conversione. L'adattamento a posteriori di detti estratti in funzione delle modifiche di parità avvenute in seguito, significherebbe inoltre snaturare gli estratti stessi, senza che alcuna espressa disposizione autorizzi a farlo. L'art. 17 del regolamento finanziario mostra perciò che i dati indispensabili per l'estratto conto annuale vanno tratti dagli estratti trimestrali, senza alcuna modifica.

Gli artt. 22-24 del regolamento finanziario provano del resto che il problema della modifica delle parità era noto agli autori del regolamento stesso. In mancanza di qualsiasi espressa menzione dell'incidenza di una modifica di parità sui calcoli relativi all'esercizio in corso, si deve perciò ritenere che la liquidazione in unità di conto dei contributi e dei saldi di cui all'art. 21, 2° comma, va effettuata in base alle parità in vigore al momento del calcolo trimestrale dei contributi.

Con riferimento alla sentenza 111-63 (Lemmerz Werke GmbH contro Alta Autorità, Raccolta XI-1965, pag. 972) la convenuta rileva che la Corte, per risolvere dei problemi conseguenti alla modifica delle parità, non si è valsa unicamente del principio nominalistico (quanto al valore della moneta nazionale la cui parità è mutata), ma ha tenuto conto delle caratteristiche del consorzio di cui si trattava.

Il *ricorrente* replica che, una volta ammesso il principio posto dall'art. 125 del trattato CEE, in mancanza di espresse disposizioni non è possibile disapplicarlo. Nella fattispecie non vi è alcuna disposizione del genere. Le disposizioni invocate in proposito dalla convenuta sono irrilevanti, giacché riguardano tutte dei rapporti bilaterali (nei quali effettivamente il debitore sopporta il rischio della rivalutazione) cioè situazioni del tutto diverse da quella esistente nell'ambito del Fondo sociale europeo. In un sistema di «clearing» — come quello di detto Fondo — nel quale i conti vengono chiusi alla fine di ciascun anno, i calcoli vanno effettuati in base alla stessa parità per l'intero esercizio.

Nella sentenza 111-63 la Corte ha approvato la presa in considerazione delle sole modifiche di parità avvenute prima della cessazione del consorzio (ad esclusione delle modifiche successive) per il motivo che, onde poter valutare in modo uniforme gli oneri e gli utili, durante un periodo contabile ci si può basare unicamente su un valore uniforme dell'unità di conto. Questa sentenza milita quindi piuttosto a favore della tesi del ricorrente.

Nella controreplica, la *convenuta* assume che i rapporti di debito e credito nell'ambito del Fondo sociale europeo sono anch'essi dei rapporti bilaterali e che del resto il ricorrente null'altro ha opposto all'argomento tratto dagli articoli citati in proposito dalla convenuta.

Quanto alla sentenza 111-63 la Corte — benché non si sia pronunciata sul problema della modifica delle parità avvenuta durante il periodo contabile — posta di fronte alla scelta fra il periodo contabile e il momento della chiusura dei conti (come punti di riferimento per la parità) ha optato per il primo. Questa giurisprudenza è quindi favorevole alla convenuta.

## In diritto

1 L'11 gennaio 1971, il governo della Repubblica federale di Germania ha promosso un'azione a norma dell'art. 173 del trattato CEE, per l'annullamento della decisione negativa della Commissione in data 6 novembre 1970, come

pure della chiusura dei conti del Fondo sociale europeo per l'esercizio 1969, sulla quale detta decisione è basata.

2 A norma del regolamento finanziario 31 gennaio 1961 — relativo alle modalità e alla procedura da seguire per porre a disposizione della Commissione i contributi degli Stati membri di cui all'art. 200, nn. 1 e 2, del trattato CEE, nonché alle condizioni tecniche d'esecuzione delle operazioni finanziarie concernenti il Fondo sociale europeo — con lettere 2 e 6 marzo 1970 la Commissione comunicava al governo federale la chiusura dei conti di detto Fondo per l'esercizio 1969 e notificava allo stesso gli importi che avrebbero dovuto essergli versati.

Avendo il ministro federale delle Finanze formulato delle obiezioni contro detti atti con lettera 25 marzo 1970, la Commissione le respingeva (con lettera 6 novembre 1970), mantenendo immutato il proprio atteggiamento.

3 La convenuta sostiene che la lettera 6 novembre 1970 contiene semplicemente il rifiuto di modificare la decisione con cui era stata effettuata la chiusura dei conti per l'esercizio 1969 — chiusura notificata al governo federale con lettere 2 e 6 marzo — e che quindi l'azione è stata esperita oltre il termine.

4 Il ricorrente ribatte che finché la Commissione non si era pronunziata sulle obiezioni formulate dal ministro federale delle Finanze nella lettera 25 marzo 1970, la chiusura dei conti e le relative notifiche non si potevano considerare come definitive. Il comportamento della Commissione mostrerebbe inoltre ch'essa stessa considerava provvisorie le proprie decisioni in materia.

5 Per quanto riguarda la natura della chiusura dei conti e delle notifiche, l'art. 17 del regolamento finanziario sopra menzionato stabilisce che « al 31 dicembre di ogni anno la Commissione determina a) i saldi dei conti di cui all'art. 16 del presente regolamento, b) gl'importi dei trasferimenti da effettuare per la liquidazione dei saldi attivi o passivi ». L'art. 18 dello stesso regolamento stabilisce che « non appena eseguite le operazioni previste dall'art. 17 del presente regolamento, e al più tardi entro il 31 gennaio successivo, la Commissione notifica: a) allo Stato membro debitore, l'importo che esso deve versare a favore della Commissione; b) allo Stato membro creditore, l'importo da versarsi, su ordine della Commissione, a favore di detto Stato ».

Da queste disposizioni si desume che tanto la chiusura dei conti quanto la notifica agli Stati membri vanno effettuate entro un certo termine, che nella fattispecie non è stato del resto osservato. Ciò premesso, detti atti vanno considerati come provvedimenti definitivi, non già prese di posizione provvisorie.

6 La natura degli atti di cui trattasi osta inoltre a che vengano considerati come provvisori. Le operazioni relative alla chiusura dei conti del Fondo sociale europeo sono complesse e riguardano nello stesso modo tutti gli Stati membri, dato che le decisioni e gli accertamenti fatti nei confronti di uno di essi si ripercuotono automaticamente sui saldi degli altri. Lo stesso documento contabile notificato a tutti gli Stati membri non può quindi essere considerato come provvisorio nei confronti di uno di essi.

7 Da quanto precede discende che le lettere della Commissione in data 2 e 6 marzo 1970 sono atti definitivi, impugnabili a norma dell'art. 173. Il ricorrente, non avendo proposto un ricorso entro il termine di due mesi, non può ovviare a questa omissione esperendo un'azione contro una lettera successiva, contenente il rifiuto di modificare gli atti di cui trattasi.

8 Il ricorso è pertanto irricevibile.

Sulle spese

9 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il ricorrente è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,
letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 125, 173 e 200,

visto il regolamento finanziario 31 gennaio 1961, relativo alle modalità e alla procedura da seguire per porre a disposizione della Commissione i contributi degli Stati membri di cui all'art. 200, nn. 1 e 2 del trattato CEE nonché alle condizioni tecniche d'esecuzione delle operazioni finanziarie concernenti il Fondo sociale europeo (GU 22, pag. 509), in ispecie gli artt. 17 e 18,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

**1° Il ricorso è irricevibile.**

**2° Il ricorrente è condannato alle spese di causa.**

Lecourt Donner Trabucchi
Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 luglio 1971.

Il presidente
R. Lecourt

Il cancelliere
A. Van Houtte

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 17 GIUGNO 1971[1]

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

Il Fondo sociale europeo, disciplinato nella terza parte, titolo III, capo 2, del trattato CEE, amministrato dalla Commissione e l'art. 123 stabilisce che esso ha lo scopo di «promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori».
Onde «migliorare le possibilità di occu-

1 — Traduzione dal tedesco.