ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
29 novembre 1994 *

Nelle cause riunite T-479/93 e T-559/93,

Giorgio Bernardi, residente a Lussemburgo, con l'avv. Stefano Giorgi, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo, 5, rue des Bains,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Marie-Josée Jonczy, consigliere giuridico, e dal signor Nicola Annecchino, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico,

convenuta,

aventi ad oggetto l'annullamento delle decisioni della Commissione 2 marzo 1993, SG(92) D/92722, e 2 settembre 1993, SG(93) D/14567, che hanno respinto le domande del ricorrente volte ad ottenere l'avvio, nei confronti del Granducato del Lussemburgo, del procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato CEE; la dichia-

* Lingua processuale: l'italiano.

razione che la Commissione si è astenuta, in violazione dell'art. 175 del Trattato CEE, dal promuovere nei confronti del Granducato del Lussemburgo il citato procedimento; la condanna della Commissione a promuovere il detto procedimento; la dichiarazione che le autorità lussemburghesi hanno infranto il diritto comunitario nonché il riconoscimento del diritto del ricorrente ad ottenere il risarcimento del danno che allega avere subito,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Antefatti e procedimento

1 Il ricorrente, cittadino italiano che intende svolgere la professione di avvocato in Lussemburgo, il 30 giugno 1989 ha presentato una richiesta di omologazione del proprio diploma di laurea italiano («laurea in giurisprudenza» presso l'Università

degli Studi «G. d'Annunzio» di Teramo/Chieti datata 28 marzo 1989) presso le autorità lussemburghesi al fine di poter svolgere la professione di avvocato in detto Stato membro.

2 La normativa nazionale, vale a dire il regolamento granducale 21 gennaio 1978, che reca organizzazione del tirocinio giudiziario e disciplina l'accesso al notariato (Mémorial 1978, n. 3, pag. 40), subordina l'accesso all'avvocatura a svariate condizioni tra le quali, segnatamente, l'omologazione di un diploma di laurea in legge che sanzioni un ciclo completo di studi di almeno quattro anni, il compimento di un tirocinio giudiziario consistente in corsi complementari di diritto lussemburghese, l'iscrizione all'albo degli avvocati praticanti, il compimento di studi di approfondimento della durata approssimativa di tre anni, il superamento di un esame di fine tirocinio nonché l'iscrizione all'albo degli «avocats-avoués».

3 Tra l'ottobre 1988 e il febbraio 1989 il ricorrente ha seguito i corsi di diritto lussemburghese organizzati nell'ambito del tirocinio giudiziario. Il 27 gennaio 1990 è stato ammesso alla fase successiva del tirocinio.

4 Il 27 febbraio 1990 il ministro lussemburghese dell'Educazione nazionale ha respinto la domanda del ricorrente 30 giugno 1989, volta ad ottenere l'omologazione del proprio diploma di laurea.

5 Con provvedimento 5 marzo 1990, il consiglio dell'ordine degli avvocati di Lussemburgo ha negato l'ammissione del ricorrente all'albo degli avvocati praticanti del foro di Lussemburgo. Il 5 aprile 1990, il ricorrente ha impugnato detto provvedimento chiedendo al giudice nazionale di ricorrere in via pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE. Il ricorso e la domanda di rinvio pregiudiziale sono stati respinti.

6 Il 10 settembre 1990, il ricorrente ha promosso un ricorso dinanzi al Consiglio di Stato di Lussemburgo avente ad oggetto l'annullamento della decisione ministeriale 27 febbraio 1990, chiedendo altresì che il giudice nazionale adisse in via pregiudiziale la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Tanto il ricorso quanto la domanda di rinvio pregiudiziale sono stati respinti dal Consiglio di Stato in data 18 aprile 1991.

7 Il ricorrente ha rivolto allora diverse denunce alla Commissione, le prime delle quali in data 21 giugno e 19 settembre 1990, deducendo che le decisioni adottate nei suoi confronti erano in contrasto con il diritto comunitario.

8 Con lettera 10 agosto 1990, la Commissione ha comunicato al ricorrente di non aver rilevato alcuna violazione del diritto comunitario da parte delle autorità lussemburghesi. Con altra denuncia del 25 ottobre 1992, il ricorrente ha chiesto nuovamente l'intervento della Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE nei confronti del Granducato del Lussemburgo. Con lettera 12 dicembre 1992, il ricorrente si è rivolto direttamente al presidente della Commissione. Con lettera della Commissione 2 marzo 1993 gli è stato risposto che la condotta delle autorità lussemburghesi non integrava alcuna violazione del diritto comunitario.

9 Il ricorrente ha proposto allora alla Corte un primo ricorso. Detto ricorso è stato registrato presso la cancelleria della Corte il 5 maggio 1993 con il numero di ruolo C-270/93. La causa è stata trasferita al Tribunale con ordinanza della Corte 27 settembre 1993, in applicazione della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/CECA, CEE, Euratom, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21), e iscritta presso la cancelleria del Tribunale con il numero di ruolo T-479/93.

10 Con lettere 1° e 7 luglio 1993, il ricorrente ha presentato alla Commissione nuove denunce, aventi ad oggetto l'avvio di un procedimento per inadempimento nei confronti del Granducato del Lussemburgo.

11 Con lettera 2 settembre 1993, la Commissione ha nuovamente comunicato al ricorrente di non avere rilevato violazioni del diritto comunitario da parte delle autorità lussemburghesi.

12 Successivamente, il ricorrente ha proposto un secondo ricorso, registrato presso la cancelleria del Tribunale il 3 novembre 1993 con il numero di ruolo T-559/93.

13 Il presidente del Tribunale ha assegnato le due cause alla Quarta Sezione. Con decisione 7 luglio 1994, il Tribunale le ha deferite ad una sezione composta da tre giudici.

Conclusioni delle parti

14 Nel ricorso introduttivo della causa T-479/93, il ricorrente conclude in sostanza che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione 2 marzo 1993, SG(92) D/92722, che ha respinto la sua domanda di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato nei confronti del Granducato del Lussemburgo;

— dichiarare che la Commissione, in violazione dell'art. 175 del Trattato CEE, ha omesso di prendere posizione sulla sua domanda di applicazione dell'art. 169 del Trattato;

— condannare la Commissione ad avviare il procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato nei confronti del Granducato del Lussemburgo;

— dichiarare che le autorità lussemburghesi hanno infranto il diritto comunitario;

— riconoscere il diritto del ricorrente al risarcimento dei danni.

15 Nel ricorso introduttivo della causa T-559/93, il ricorrente conclude sostanzialmente che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione 2 settembre 1993, SG(93) D/14567, che ha respinto la sua domanda di avviare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato nei confronti del Granducato del Lussemburgo;

— dichiarare che la Commissione ha omesso di svolgere i propri compiti di controllo in conformità all'art. 175 del Trattato;

— condannare la Commissione a promuovere il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato nei confronti del Granducato del Lussemburgo;

— dichiarare che le autorità lussemburghesi hanno infranto il diritto comunitario;

— riconoscere il diritto del ricorrente al risarcimento dei danni.

16 Con istanze separate, registrate presso la cancelleria della Corte il 10 giugno 1993 e presso la cancelleria del Tribunale il 10 dicembre 1993, la convenuta, senza depositare alcun controricorso sul merito, ha concluso che il Tribunale voglia:

— dichiarare i ricorsi irricevibili;

— condannare il ricorrente alle spese.

17 Nella causa T-479/93, il 13 luglio 1993 il ricorrente ha presentato osservazioni volte al rigetto dell'eccezione sollevata dalla Commissione.

18 Data la connessione oggettiva delle due cause, e avendone il ricorrente chiesta la riunione con memoria 22 luglio 1994, è opportuno disporne la riunione.

19 Con memoria 22 luglio 1994, il ricorrente ha chiesto altresì che le cause siano giudicate da una sezione di cinque giudici della quale non faccia parte il giudice lussemburghese. In proposito è sufficiente ricordare che le cause sono state deferite a una sezione composta da tre giudici e che l'art. 16, ultimo comma, dello Statuto (CEE) della Corte, applicabile al Tribunale in forza dell'art. 44 dello stesso Statuto, osta a che una parte invochi la cittadinanza di un giudice. La domanda del ricorrente dev'essere pertanto respinta.

20 Nella stessa memoria, il ricorrente ha chiesto l'autorizzazione a stare in giudizio di persona. A questo proposito occorre rilevare che l'art. 17 dello Statuto (CEE) della Corte osta all'accoglimento di una domanda del genere, imponendo che le parti siano rappresentate da un avvocato iscritto negli albi professionali di uno Stato membro. Pertanto, la domanda del ricorrente dev'essere respinta.

Sulla ricevibilità

21 Ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale, se una parte chiede al Tribunale di statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito, il procedimento sull'eccezione d'irricevibilità prosegue oralmente, salvo decisione contraria del Tribunale.

22 Ai sensi dell'art. 111 del regolamento di procedura, quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Nel caso di specie, il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto sulla scorta del fascicolo di causa, e dispone che non occorre proseguire il procedimento.

Sulle conclusioni volte all'annullamento delle decisioni della Commissione 2 marzo 1993 e 2 settembre 1993

23 Con le eccezioni di irricevibilità, la Commissione deduce che le lettere con le quali il ricorrente è stato informato dei presupposti richiesti per promuovere, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, un procedimento per inadempimento nei confronti del Granducato del Lussemburgo non costituiscono atti che possano essere oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE.

24 Secondo la Commissione, infatti, la fase precontenziosa del procedimento ex art. 169 del Trattato non comporta alcun atto giuridicamente vincolante ed è di conseguenza irricevibile il ricorso d'annullamento proposto contro l'atto con il quale la Commissione comunica di non aver l'intenzione di procedere contro uno Stato membro. Inoltre, la presa di posizione della Commissione non riguarderebbe direttamente e individualmente il ricorrente, ma piuttosto lo Stato lussemburghese. Infine, la Commissione sottolinea di non essere tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, disponendo in materia di un potere discrezionale.

25 Nelle osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità, il ricorrente sostiene, nella causa T-479/93, che l'asserzione secondo la quale l'atto SG(92) D/92722 non potrebbe essere oggetto di ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato è privo di rilevanza pratica, trattandosi di un vero e proprio atto amministrativo idoneo a produrre effetti giuridici, indipendentemente dalla natura e dalla forma, che può essere soggetto al controllo di legittimità svolto dal Tribunale. Deduce altresì che l'atto in oggetto, a lui direttamente indirizzato, gli impedisce di rimediare al disconoscimento ingiusto dei vari diritti conferitigli dall'ordinamento comunitario. In ogni caso, il semplice diniego del fondamentale diritto di difesa di cui all'art. 177 del Trattato costituirebbe, di per sé, un fatto molto pregiudizievole.

26 Il ricorrente deduce inoltre che, sebbene la Commissione disponga di un potere discrezionale, esso non implica tuttavia il diritto di sottrarsi ad ogni controllo giurisdizionale, soprattutto nel caso di violazioni gravi del diritto comunitario.

27 Come si evince da una giurisprudenza costante (v., tra l'altro, sentenza della Corte 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke e a./Commissione, Racc. pag. 25; ordinanza della Corte 12 giugno 1992, causa C-29/92, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. I-3935, e ordinanza del Tribunale 14 dicembre 1993, causa T-29/93, Calvo Alonso-Cortés/Commissione, Racc. pag. II-1389), i privati non sono legittimati ad impugnare il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento nei confronti di uno Stato membro. Ne consegue che i ricorsi, in quanto volti all'annullamento delle decisioni della Commissione 2 marzo 1993, SG(92) D/92722 e 2 settembre 1993, SG(93) D/14567, sono manifestamente irricevibili.

28 Inoltre, il Tribunale ritiene che i principi enunciati dalla citata giurisprudenza non possano essere modificati dalla natura della violazione del diritto comunitario dedotta nel caso di specie (v. ordinanza del Tribunale 4 luglio 1994, causa T-13/94, Century Oil Hellas/Commissione, Racc. pag. II-431, punto 15).

Sulle conclusioni volte a far dichiarare la carenza della Commissione

29 Secondo la Commissione, le persone fisiche e le persone giuridiche possono adire la Corte a norma dell'art. 175 del Trattato solo al fine di far constatare che una delle istituzioni ha omesso, in violazione del Trattato, di adottare atti di cui tali persone siano potenziali destinatarie. Orbene, nella fattispecie la denuncia del ricorrente, relativa ad un'asserita violazione del diritto comunitario da parte delle autorità lussemburghesi, non poteva in alcun caso implicare l'obbligo per la Commissione di adottare un atto destinato al ricorrente. Infatti, anche se la Commissione avesse deciso di promuovere un procedimento di constatazione dell'inadempimento in forza dell'art. 169 del Trattato, risulta dalla norma stessa che nessuno degli atti del procedimento avrebbe dovuto essere destinato al denunciante. Questo procedimento escluderebbe quindi il diritto per i singoli di esigere dalla Commissione che essa prenda posizione in un senso determinato con un atto a loro rivolto.

30 Il ricorrente sottolinea che le sue censure vertono essenzialmente su omissioni della Commissione che rientrano, in ogni caso, nell'ambito di applicazione dell'art. 175 del Trattato. Secondo lui, il problema non è tanto quello dell'applicazione effettiva dell'art. 169 del Trattato, bensì quello della constatazione che la Commissione ha omesso di reagire dinanzi alle denunciate violazioni degli artt. 52 e 177 del Trattato CEE, contravvenendo ai suoi obblighi di vigilanza e contribuendo, a sua volta, a impedire l'esercizio effettivo dei diritti della difesa del ricorrente, del suo diritto di stabilimento nonché del suo diritto ad ottenere un adeguato risarcimento dei danni subiti.

31 Come emerge da una giurisprudenza costante, è irricevibile il ricorso per carenza, proposto da una persona fisica o giuridica, che miri a far accertare che, non avviando nei confronti di uno Stato membro un procedimento per la dichiarazione di inadempimento, la Commissione ha omesso di statuire trasgredendo il Trattato (v., ad esempio, sentenza della Corte 14 febbraio 1989, causa C-247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291, e ordinanza della Corte 30 marzo 1990, causa

C-371/89, Emrich/Commissione, Racc. pag. I-1555). Le persone fisiche o giuridiche, infatti, possono avvalersi dell'art. 175, terzo comma, del Trattato soltanto al fine di far dichiarare l'astensione dall'adottare, in violazione del Trattato, atti dei quali sono le potenziali destinatarie. Orbene, nell'ambito del procedimento per inadempimento disciplinato dall'art. 169 del Trattato, i soli atti che la Commissione può essere indotta ad adottare sono indirizzati agli Stati membri (v. ordinanza Emrich/Commissione, citata, punto 6). D'altronde, risulta dall'economia dell'art. 169 del Trattato che la Commissione non è tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi di questa norma, ma che in proposito essa dispone invece di un potere discrezionale, che esclude il diritto dei singoli di esigere dalla stessa istituzione di decidere in un senso determinato (v. sentenza Star Fruit/Commissione, citata, punto 11). Pertanto, le conclusioni del ricorrente volte alla dichiarazione di una carenza della Commissione sono manifestamente irricevibili.

Sulle conclusioni volte alla condanna della Commissione ad avviare il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato

32 Il ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare che la Commissione è tenuta ad emettere un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato nei confronti del Granducato del Lussemburgo.

33 Il Tribunale rammenta che il giudice comunitario non può, senza sconfinare nelle prerogative dell'autorità amministrativa, rivolgere ordini ad un'istituzione comunitaria (v. sentenza del Tribunale 10 aprile 1992, causa T-15/91, Bollendorff/Parlamento, Racc. pag. II-1679, punto 57). Le conclusioni del ricorrente sono pertanto manifestamente irricevibili.

Sulle conclusioni volte alla dichiarazione di infrazione al diritto comunitario da parte delle autorità lussemburghesi

34 Il ricorrente chiede al Tribunale di dichiarare che le autorità lussemburghesi hanno commesso un certo numero di infrazioni nei confronti delle disposizioni del Trattato.

35 Il Tribunale rileva che il Trattato non prevede alcun mezzo di ricorso che consenta alle persone fisiche o giuridiche di adire il giudice comunitario in ordine alla compatibilità con il diritto comunitario degli atti delle autorità di uno Stato membro. Le conclusioni del ricorrente sono pertanto manifestamente irricevibili.

Sulle conclusioni volte al risarcimento dei danni

36 La Commissione deduce che, anche indipendentemente dalla mancanza assoluta di qualsivoglia indicazione relativa al danno subito, una tale richiesta è manifestamente irricevibile. Infatti, se ed in quanto la Commissione non è tenuta ad avviare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, il solo comportamento che potrebbe essere messo in discussione come fonte di pregiudizio è quello dello Stato lussemburghese. Orbene, il comportamento delle autorità nazionali non può costituire oggetto di un ricorso promosso ai sensi degli artt. 178 e 215 del Trattato CEE.

37 Il ricorrente contesta l'affermazione della Commissione secondo la quale la sua domanda non conterrebbe indicazioni sul danno subito. Egli ha infatti denunciato, in particolare, gli ostacoli allo svolgimento della professione di avvocato e il mancato pagamento delle indennità di tirocinio.

38 Come si evince da una giurisprudenza costante, l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, costituisce un rimedio autonomo, salvo allorché miri in realtà ad annullare gli effetti di atti asseriti illegittimi la cui domanda di annullamento sia stata dichiarata irricevibile (v. sentenze della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325, punto 6, e 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753, punti 30 e 33).

39 Nel caso di specie, il ricorrente chiede il risarcimento del danno che ritiene gli sia stato cagionato da atti asseriti illegittimi da parte dell'istituzione convenuta, dei quali chiede altresì l'annullamento. Ciò considerato, il Tribunale ritiene che, in quanto le conclusioni per il risarcimento dei danni trovano la loro origine negli stessi atti della parte convenuta contestati nell'ambito delle conclusioni per l'annullamento e per la dichiarazione di carenza, che sono state dichiarate irricevibili, debbano anch'esse essere dichiarate irricevibili.

40 I ricorsi devono quindi essere integralmente respinti in quanto manifestamente irricevibili.

Sulle spese

41 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il ricorrente è rimasto soccombente e deve pertanto essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

così provvede:

1) Le cause T-479/93 e T-559/93 sono riunite.

2) La domanda del ricorrente di far giudicare le cause da parte di una sezione nella quale non sia presente il giudice lussemburghese è respinta.

3) La domanda del ricorrente di stare in giudizio di persona è respinta.

4) I ricorsi sono respinti in quanto irricevibili.

5) Il ricorrente sopporterà tutte le spese.

Lussemburgo, 29 novembre 1994.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts