CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 19 settembre 1996 *

1. Questo procedimento è stato originato da una domanda del Rechtbank van koophandel (Tribunale commerciale) di Anversa diretta ad ottenere la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna (in prosieguo: il «regolamento») [1].

2. Il regolamento è stato emanato per rimediare alla sovraccapacità strutturale delle flotte operanti sulla rete delle vie navigabili intercollegate di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Esso prevede un'azione di demolizione di battelli coordinata a livello comunitario, ma finanziata dalle stesse imprese di trasporto.

3. L'art. 1 del regolamento recita:

«1. I battelli della navigazione interna adibiti al trasporto di merci tra due o più punti sulle vie navigabili degli Stati membri sono soggetti a misure di risanamento strutturale nel settore della navigazione interna alle condizioni stabilite dal presente regolamento.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 comprendono:

— la riduzione delle sovraccapacità strutturali mediante azioni di demolizione coordinate a livello comunitario;

— misure accompagnatorie volte ad evitare l'aggravarsi delle sovraccapacità esistenti o l'insorgere di nuove sovraccapacità».

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU L 116, pag. 25.

4. L'art. 2, n. 2, esclude dall'applicazione del regolamento le seguenti categorie di imbarcazioni:

«a) i battelli che navigano esclusivamente su idrovie nazionali non collegate alle altre vie navigabili della Comunità;

b) i battelli che per le loro dimensioni non possono uscire dalle idrovie nazionali in cui operano e non possono accedere alle altre vie navigabili della Comunità, purché non possano fare concorrenza ai battelli cui si applica il presente regolamento;

c) — gli spintori la cui potenza di propulsione non superi i 300 Kw;

— le unità di navigazione fluviomarittime e le chiatte di nave, a condizione che effettuino esclusivamente trasporti internazionali o nazionali nel corso di viaggi che comportano un percorso marittimo;

— i traghetti;

— i battelli adibiti ad un servizio pubblico di carattere non commerciale».

5. L'art. 3 prescrive agli Stati membri di istituire, ciascuno, un fondo di demolizione gestito dalle autorità nazionali competenti. Nell'ambito del fondo devono essere tenute due contabilità distinte, una per i battelli da carico secco e gli spintori, l'altra per le navi cisterna.

6. Ai sensi dell'art. 4 i proprietari di imbarcazioni soggette all'applicazione del regolamento devono versare al fondo pertinente un contributo annuo. A norma dell'art. 6 le aliquote dei contributi devono essere fissate dalla Commissione, che deve provvedere affinché i fondi dispongano di mezzi finanziari sufficienti per contribuire efficacemente alla riduzione degli squilibri strutturali tra l'offerta e la domanda nel settore della navigazione interna. L'art. 5 dispone che i proprietari che procedono alla demolizione di battelli ottengano dal fondo da cui dipendono, nei limiti dei mezzi finanziari disponibili, un premio di demolizione.

7. L'art. 8, n. 1, istituisce il cosiddetto «principio del vecchio per il nuovo», diretto a

garantire che la messa in esercizio di nuovi battelli non comprometta l'azione coordinata di demolizione. Esso così recita:

«a) Per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, la messa in servizio, sulle vie navigabili di cui all'articolo 3, di battelli soggetti al presente regolamento che siano di recente costruzione o che siano importati da un paese terzo o che escano dalle idrovie nazionali di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e b), è subordinata alla condizione che:

— il proprietario del battello da mettere in servizio proceda alla demolizione, senza riscuotere il relativo premio, di un tonnellaggio di stiva equivalente a quello del battello in questione, oppure

— qualora egli non proceda a demolizione, versi al fondo da cui dipende il suo nuovo battello, oppure al fondo che egli ha scelto in conformità dell'articolo 4, un contributo speciale di importo pari a quello del premio di demolizione stabilito per un tonnellaggio pari a quello del nuovo battello, oppure

— qualora egli provveda alla demolizione di un tonnellaggio inferiore a quello del nuovo battello da mettere in servizio, versi al fondo considerato un contributo speciale d'importo equivalente a quello del premio di demolizione corrispondente, in quel momento, alla differenza tra il tonnellaggio del nuovo battello e il tonnellaggio della stiva demolita.

(...)».

8. L'art. 8, n. 3, prevede talune deroghe al «principio del vecchio per il nuovo». Esso dispone, in particolare, nella lett. c), che,

«dopo aver consultato gli Stati membri e le organizzazioni rappresentative del settore della navigazione interna a livello comunitario, la Commissione può escludere taluni battelli specializzati dal campo di applicazione del paragrafo 1».

9. Da una nota 7 dicembre 1990 [2] della direzione generale «Trasporti» della Commissione risulta che, nello stabilire se un determinato battello sia «specializzato» ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), la Commissione accerta, fra l'altro, se esso sia specificamente

2 — Nota relativa alla definizione di criteri generali per la valutazione delle domande di esclusione di battelli specializzati dall'applicazione del regolamento del Consiglio n. 1101/89.

costruito per il trasporto di una particolare categoria di merci e sia tecnicamente idoneo, senza modifiche strutturali, al trasporto di altre merci sulle vie navigabili interne.

belga. A suo avviso, il battello era tecnicamente idoneo al trasporto di ogni genere di carichi liquidi sulle vie navigabili interne e non era molto diverso dai battelli cisterna convenzionali. Pertanto, esso incrementava la capacità della flotta cui si applicava il regolamento. La Wiljo non impugnava tale provvedimento con un ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Fatti e questioni proposte dal giudice nazionale

10. L'ordinanza di rinvio contiene pochi particolari circa i fatti di causa e la seguente descrizione dello sfondo fattuale è ampiamente basata sulle osservazioni scritte e orali presentate alla Corte dalla Wiljo e dalla Commissione. L'attività della Wiljo consiste nel rifornire navi per la navigazione marittima. Con lettera 19 gennaio 1993 essa chiedeva alla Commissione di esentare un nuovo battello che intendeva mettere in esercizio, lo *Smaragd*, dall'applicazione del «principio del vecchio per il nuovo», poiché trattavasi di un «battello specializzato» ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento. Nella domanda la Wiljo descriveva il battello come una motocisterna di 2 500 tonnellate, di dimensioni 100 x 11,40 metri, ed affermava che esso doveva essere usato esclusivamente per il rifornimento di navi marittime. Con lettera 6 maggio 1993 la Commissione comunicava all'interessata che aveva «deciso, in base all'art. 8, n. 3, lett. c), del [regolamento], di negare l'esenzione» e che avrebbe inviato copia della lettera al fondo di demolizione

11. La Wiljo sostiene che lo *Smaragd* è un tipico battello rifornitore specificamente attrezzato per rifornire navi marittime. In particolare, esso è dotato di un albero idraulico di 20 metri, con scala di sicurezza, per consentirgli di andare di bordo alle navi marittime. Anche se l'albero è abbassato, il battello non è idoneo alla navigazione in canali interni e in molti fiumi giacché non può passare sotto i ponti. Inoltre, onde soddisfare i requisiti per la navigazione marittima, esso è munito di un rivestimento speciale che lo protegge dai marosi e quindi il suo pescaggio a pieno carico è troppo grande per consentirgli di navigare sul Reno o sulla Mosella. Il fatto che per lo *Smaragd* siano stati rilasciati i certificati necessari per la navigazione interna, in particolare il certificato emesso dalla Commissione centrale per la navigazione sul Reno, non significa che esso possa farlo senza limitazioni. Tale certificato serve a permettergli di accedere ai canali marittimi nell'ambito delle sue attività di rifornimento. Il battello è anche munito di un certificato che lo abilita alla navigazione negli estuari e nelle acque costiere.

12. La Commissione rileva che l'idoneità del battello a trasportare merci sulle vie naviga-

bili interne è l'unico criterio utilizzabile ai fini dell'applicazione dell'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento giacché essa non è in grado di controllare l'uso effettivo di un battello. Essa contesta le affermazioni della Wiljo relative all'idoneità dello *Smaragd* alla navigazione interna. Richiamandosi al fatto che il battello è abilitato a navigare sul Reno fino a Basilea, la Commissione sostiene che tale fiume è abbastanza profondo e che i ponti che lo scavalcano sono abbastanza alti per lo *Smaragd*, purché l'albero idraulico sia abbassato. Essa fa presente che il battello è stato visto navigare in acque interne e smentisce l'argomento della Wiljo secondo cui il trattamento riservato allo *Smaragd* si discosta dalla prassi seguita nei confronti di altri battelli di rifornimento.

13. Dinanzi al giudice nazionale la Wiljo impugna la lettera 1° ottobre 1993 con cui lo Stato belga le ingiunge di versare il contributo unico al fondo di demolizione in base all'art. 8, n. 1, lett. a), del regolamento nonché la decisione della Commissione 6 maggio 1993. Il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, tenuto conto del preambolo, della finalità generale e della struttura specifica del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, la nozione "battelli specializzati" di cui all'art. 8, n. 3, lett. c), di tale regolamento si riferisca ai battelli che, per la loro specifica costruzione e attrezzatura o per il loro specifico uso, non accrescono la capacità o il tonnellaggio della navigazione interna e perciò non sono idonei ad incidere sulla sovraccapacità strutturale del trasporto di merci sulla rete delle idrovie intercollegate degli Stati membri.

2) Se, in considerazione del principio di proporzionalità, il criterio della "idoneità tecnica alla navigazione interna" applicato dalla Commissione nella decisione 6 maggio 1993, il quale ha come conseguenza che anche i battelli che non vengono effettivamente utilizzati per il trasporto sulla rete delle idrovie intercollegate degli Stati membri vengono assoggettati all'obbligo del contributo in base al "principio del vecchio per il nuovo", non sia incompatibile con la finalità e con la struttura del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna.

3) Se, tenuto conto del preambolo, della finalità generale e della struttura specifica del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, un'idoneità puramente teorica di un battello alla navigazione interna, nel senso che solo dopo una trasformazione complicata e costosa, e perciò economicamente irrealistica, il battello potrebbe essere reso idoneo alla navigazione interna, o nel senso che l'uso del battello per il

trasporto sulle acque interne non sarebbe assolutamente economicamente redditizio per il fatto che esso non è concepito né attrezzato per la navigazione interna, sia sufficiente per l'assoggettamento all'obbligo del contributo in base al "principio del vecchio per il nuovo".

4) Se, tenuto conto del preambolo, della finalità generale e della struttura specifica del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, la decisione della Commissione delle Comunità europee 6 maggio 1993, concernente la motonave "Smaragd", possa essere considerata valida in quanto assoggetta all'obbligo del contributo unico in base al "principio del vecchio per il nuovo" un battello che è particolarmente concepito, costruito e attrezzato come battello rifornitore destinato esclusivamente a rifornire di carburante navi marittime e non è particolarmente idoneo né destinato al trasporto per conto terzi, o anche per proprio conto, di carburanti sulle acque interne e perciò non aumenta la capacità o il tonnellaggio della navigazione interna.

5) Se l'applicazione da parte della Commissione del criterio dell'idoneità tecnica invece di quello dell'uso effettivo del battello non costituisca una violazione del divieto di discriminazione poiché, in base al criterio applicato dalla Commissione per le navi messe in esercizio in Belgio, nei Paesi Bassi, in Lussemburgo, in Germania e in Francia, il contributo unico è dovuto in determinati casi anche se il battello non viene effettivamente utilizzato per la navigazione interna e perciò non contribuisce all'aumento del tonnellaggio della navigazione interna, mentre il contributo unico per la messa in esercizio di un battello negli altri Stati membri è dovuto solo qualora sia giustificato dall'uso effettivo (sulla rete delle idrovie intercollegate della Comunità)».

14. Per comprendere lo scopo di tali questioni occorre esaminare gli argomenti fatti valere dalla Wiljo dinanzi al giudice nazionale. Secondo l'ordinanza di rinvio, la Wiljo sostiene di non essere tenuta a pagare il contributo perché lo *Smaragd* è un battello rifornitore usato esclusivamente per rifornire navi marittime e non può essere paragonato ad una normale nave cisterna. A suo avviso, la decisione della Commissione confligge con lo scopo generale del regolamento e non contiene un'adeguata analisi tecnica delle caratteristiche e delle attrezzature dell'imbarcazione di cui trattasi. Quindi, dall'ordinanza di rinvio emerge che la tesi difesa dalla Wiljo dinanzi al giudice nazionale è che la decisione della Commissione è invalida perché contrasta con il regolamento. Ciò è confermato dalla lettura del ricorso da essa proposto dinanzi al giudice nazionale, il quale fa espresso riferimento all'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento e così conclude: «per tali motivi la decisione della Commissione non può essere considerata valida».

15. È chiaro, pertanto, che le questioni sottoposte alla Corte, che sono identiche a quelle sollevate dalla Wiljo nel suo ricorso, sono intese a consentire al giudice nazionale di valutare la fondatezza della tesi della ricorrente. Sebbene concernano l'interpretazione del regolamento, esse mirano a permettere al detto giudice di valutare la validità dell'accertamento fatto dalla Commissione nella decisione contestata, secondo cui lo *Smaragd* non costituisce un «battello specializzato» ai sensi dell'art. 8, n. 3, lett. c), e quindi è soggetto all'applicazione del «principio del nuovo per il vecchio».

16. A questo proposito va ricordato che, qualora la validità di un atto comunitario sia contestata dinanzi ad un giudice nazionale, il potere di dichiarare invalido tale atto è riservato alla Corte di giustizia [3]. Se la Corte volesse risolvere le questioni del giudice nazionale, dovrebbe modificarne la formulazione e trattarle come una domanda di pronuncia in tema di validità.

17. Secondo la Commissione, però, il principio sancito nella sentenza TWD Textilwerke Deggendorf [4] osta a che la Wiljo possa contestare la validità della decisione di cui trattasi in sede giudiziaria nazionale. In quella sentenza la Corte affermò che la TWD non poteva eccepire l'invalidità di una decisione rivolta dalla Commissione alla Repubblica federale di Germania e che prescriveva il recupero di un aiuto versato alla stessa TWD, nell'ambito di un procedimento promosso dinanzi ai giudici tedeschi per l'annullamento del provvedimento di esecuzione emanato dalle autorità nazionali. La TWD non aveva impugnato la decisione della Commissione in base all'art. 173 del Trattato, anche se, chiaramente, ne aveva la facoltà. Il consentire al beneficiario di un aiuto di dedurre l'illegittimità di una decisione della Commissione dinanzi ai giudici nazionali significherebbe riconoscergli la possibilità di eludere il carattere definitivo che, in forza del principio della certezza del diritto, deve spettare ad una decisione dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 173.

18. La Wiljo ha sostenuto all'udienza che la sentenza TWD non è applicabile nel caso di specie, poiché è stata pronunciata dopo che era spirato il termine per impugnare la decisione della Commissione 6 maggio 1993. Inoltre, siccome la responsabilità della gestione del fondo incombe in primo luogo alle autorità nazionali, sarebbe stato logico, per la Wiljo, ritenere che la detta decisione potesse essere impugnata dinanzi ai giudici nazionali con un ricorso proposto nei confronti di tali autorità, tenuto conto, segnatamente, del fatto che la Commissione aveva dichiarato nella decisione che ne avrebbe trasmesso copia alle stesse.

19. Questi argomenti non mi convincono. La Corte non ha ritenuto opportuno fissare limiti all'efficacia nel tempo della sua

3 — Sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (Racc. pag. 4199, punto 17).

4 — Sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92 (Racc. pag. I-833).

pronuncia nella causa TWD. Inoltre, il caso di specie è ancora più chiaro del caso della TWD. Anche se le autorità nazionali sono incaricate di amministrare i fondi di demolizione, il regolamento fa salvi i poteri della Commissione su taluni punti. L'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento conferisce alla Commissione la competenza a concedere esenzioni dall'applicazione del regolamento stesso per i battelli specializzati. In conformità a tale disposizione la Wiljo si è rivolta direttamente alla Commissione per ottenere una decisione ai sensi della stessa. In risposta, la Commissione ha emesso una decisione individuale rivolta direttamente alla Wiljo. Manifestamente quest'ultima era quindi a conoscenza della decisione e delle sue conseguenze. Oltre a ciò, non v'è il minimo dubbio che la decisione era impugnabile in base all'art. 173 del Trattato entro il termine stabilito dalla stessa norma. Il fatto che una copia della decisione sia stata trasmessa alle autorità nazionali competenti ad applicarla non modifica, chiaramente, tale situazione.

20. La Corte ha basato la sua pronuncia nella causa TWD sul principio della certezza del diritto. Tale principio si applica anche nella fattispecie. Tuttavia, la fattispecie dimostra anche come sia importante che su casi del genere si pronunci il giudice competente nella sede appropriata. Orbene, il procedimento pregiudiziale non costituisce affatto la sede appropriata quando le questioni di diritto da risolvere si intrecciano con questioni di fatto complesse. Inoltre, per quanto riguarda provvedimenti come quello di cui trattasi, dovrebbe essere il Tribunale di primo grado ad effettuare i necessari accertamenti fattuali e ad applicare il diritto ai fatti accertati. Mi sembra giusto, quindi, anche per questo motivo, che la Corte esiga che i singoli contestino, quando è possibile, la legittimità di provvedimenti del genere dinanzi al Tribunale di primo grado, di modo che tutti i punti di diritto e di fatto siano esaminati in un unico foro e nell'ambito di un procedimento specificamente predisposto a tale scopo [5].

21. Infine, nel procedimento dinanzi alla Corte la Wiljo ha cercato di eludere le conseguenze della sentenza TWD sostenendo che lo *Smaragd* esula completamente dalla sfera d'applicazione del regolamento. Pertanto, essa sarebbe stata legittimata a contestare l'ingiunzione di pagare il contributo nonostante che la decisione della Commissione fosse ormai divenuta definitiva e non più impugnabile.

22. Non ritengo che la Corte debba esaminare tale questione. Nell'ordinanza di rinvio non v'è alcuna menzione del cennato argomento. Esso non figura neppure nel ricorso proposto dalla Wiljo dinanzi al giudice nazionale e contenuto negli atti del procedimento nazionale trasmessi alla Corte. Per questo motivo le questioni del giudice di rinvio fanno riferimento non agli artt. 1 e 2, ma all'art. 8, n. 3, lett. c), del regolamento e alla decisione della Commissione. Esse riguardano in particolare l'uso, da parte della

5 — Sullo stesso argomento, v. il paragrafo 20 delle mie conclusioni per la causa TWD.

Commissione, del criterio dell'idoneità tecnica al trasporto di merci sulle vie navigabili interne allo scopo di decidere se un battello sia un «battello specializzato» esentabile in base all'art. 8, n. 3, lett. c). Statuire al di là dei termini in cui è redatta la domanda pregiudiziale del giudice nazionale sarebbe incompatibile con la funzione assegnata alla Corte dall'art. 177 del Trattato e con la necessità di garantire il rispetto dei diritti di coloro che sono legittimati a presentare osservazioni scritte alla Corte ai sensi dell'art. 20 dello Statuto CE [6].

23. Per i motivi sopra esposti, non ritengo necessario che la Corte risolva le questioni del giudice nazionale.

Conclusione

24. Di conseguenza, concludo nel senso che il giudice nazionale è vincolato da una decisione della Commissione diretta ad un'impresa qualora quest'ultima non abbia impugnato la detta decisione ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, ma proponga dinanzi al giudice nazionale un ricorso con il quale contesta la decisione stessa. Pertanto, non occorre pronunciarsi sulle questioni sollevate dal giudice nazionale.

6 — V., da ultimo, ordinanza della Corte 19 luglio 1996, causa C-191/96, Modesti (Racc. pag. I-3937).