Conclusioni dell'avvocato generale

KARL ROEMER

4 giugno 1964

Traduzione dal tedesco

Signor Presidente, signori giudici,

Le ricorrenti, nel processo per il quale oggi presento le mie conclusioni, sono società tedesche che si occupano di spedizione, trasporto, trasbordo e immagazzinamento di cereali nazionali ed esteri.

Esse si pretendono danneggiate dalla legge tedesca relativa all'attuazione del Regolamento n. 19 del Consiglio della C.E.E., nel testo del 19 luglio 1963 (Bundesgesetzblatt, I, pp. 493 segg.) i ricorrenti ritengono che tale legge sia in contrasto con l'art. 7, comma 2°, 3° frase del suddetto Regolamento, in quanto ha fissato, in una misura troppo bassa, i prezzi di intervento derivati sui cereali per le « piazze puramente portuali » della Repubblica federale di Germania, cioè per luoghi che sono collegati direttamente per via d'acqua con la piazza commerciale della zona più deficitaria. In questo modo, esse assumono, il flusso naturale delle forniture di cereali viene dirottato dalle « piazze puramente portuali », e l'attività delle ricorrenti stesse, che in quei luoghi hanno magazzini ed organizzazioni per il trasbordo, ne risente un danno.

Esse, pertanto, con lettera del 31 luglio 1963, rivolsero alla Commissione della C.E.E., una richiesta diretta a ottenere che quest'ultima vigilasse a che la Repubblica federale di Germania adempisse all'obbligo impostole dall'art. 7 del Regolamento n. 19.

Essendo rimaste senza risposta, con telegramma del 21 novembre 1963, le ricorrenti sollecitarono la Commissione ad evadere la loro lettera.

Infine, fu presentato, a norma dell'art. 175 del Trattato C.E.E., un ricorso contro la carenza della Commissione, ricorso pervenuto alla Corte il 29 novembre 1963, cioè nello stesso giorno in cui le ricorrenti ricevettero una risposta dalla Commissione, con lettera del 25 dicembre 1963, in cui era detto che i servizi della Com-

missione avevano iniziato l'esame dei problemi sollevati e che le ricorrenti sarebbero state informate dei risultati dell'indagine appena questa fosse stata ultimata.

Nel corso del procedimento, conformemente alla domanda della Commissione, la discussione fu inizialmente limitata al problema della ricevibilità. A questo proposito le parti hanno ampiamente svolto i loro argomenti nella discussione orale del 14 maggio 1964.

In detta udienza, però, le ricorrenti hanno anche fatto due dichiarazioni, le quali possono abbreviare in maniera sostanziale l'esame del caso proposto.

Proprio all'inizio della sua arringa, il patrono delle ricorrenti dichiarò che la prima domanda era divenuta priva di oggetto a seguito della lettera della Commissione in data 25 novembre 1963. Sentita poi la comunicazione dell'agente della Commissione, secondo cui quest'ultima aveva nel frattempo iniziato un procedimento a norma dell'art. 169 del Trattato C.E.E., nei confronti della Repubblica federale, il rappresentante delle ricorrenti dichiarò inoltre che pure la seconda domanda, e quindi tutto il ricorso, era divenuto privo di oggetto. A suo avviso, restava soltanto da provvedere sulle spese. A ciò l'agente della Commissione nulla replicò.

Che effetti ha tutto questo sulla soluzione della controversia?

1. Anzitutto non può essere dubbio che un non luogo a provvedere nel merito può aversi anche nei processi amministrativi. Di non luogo a provvedere si parla, tra l'altro, quando fatti successivi alla presentazione del ricorso producano una situazione corrispondente al fine con esso perseguito, cioè quando il ricorrente è soddisfatto nelle proprie richieste fondamentali.

2. Ci dobbiamo dunque chiedere soltanto se ci troviamo di fronte a un'ipotesi di questo tipo, se non si vuole sostenere la tesi, che io ritengo giusta, secondo cui la Corte può accontentarsi della dichiarazione dei ricorrenti e dell'accertamento che la controparte nulla ha eccepito, che cioè le parti sono d'accordo sul non luogo a provvedere.

Se si confrontano le conclusioni del ricorso con i provvedimenti adottati dalla Commissione dopo che questo fu presentato, appare dubbio che si debba definire la causa col non luogo a provvedere.

Le ricorrenti chiedevano infatti alla Corte di constatare che la Commissione ha illegittimamente omesso :

— di esaminare le domande presentate dalle stesse il 31 luglio 1963, e di rispondere loro sul punto se la Repubblica federale di Germania ha violato gli obblighi derivanti dal Trattato, dando alla legge relativa all'attuazione del Regolamento n. 19 il contenuto sopra ricordato

— di far uso dei poteri che le competono in base all'art. 169 del Trattato

— di emanare una decisione diretta all'accertamento che la Repubblica federale di Germania ha violato il Regolamento n. 19

— d'informare le ricorrenti dei provvedimenti adottati.

La Commissione ha fatto, invece, solo quanto segue :

— ha comunicato alle ricorrenti, con lettera del 25 novembre 1963, di avere iniziato l'esame della questione sollevata

— ha iniziato un procedimento contro la Repubblica federale di Germania a norma dell'art. 169 del Trattato

— ne ha dato comunicazione oralmente alle ricorrenti nell'udienza davanti alla Corte.

Secondo un rigido criterio di valutazione rimarrebbe da decidere ancora una parte della controversia.

Tuttavia, a mio giudizio, si deve prescindere da ciò, perché le dichiarazioni relative al non luogo a provvedere, fatte nella discussione orale, possono avere contemporaneamente il valore di una limitazione delle conclusioni originarie e quello di una parziale rinuncia agli atti.

Di conseguenza non vi è, effettivamente, più luogo a provvedere sul merito della questione.

3. Per quanto riguarda il processo, ciò significa che si può fare a meno di una decisione concernente il non luogo a provvedere. È sufficiente invece una semplice constatazione di eguale contenuto, e forse non è neppur necessario che essa venga ripresa nel dispositivo della decisione della Corte (v. Stein-Jonas, *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 17° edizione, 1953, § 91a, nota I, 1).

Necessaria è invece una pronuncia sulle spese del procedimento (in relazione alle sue finalità sarebbe opportuno adottare la forma di un'ordinanza); e solo intorno a questo problema io devo ora prendere posizione.

4. La norma rilevante è l'art. 69, § 5 del Regolamento di procedura, che rimette la questione delle spese alla prudenza della Corte (nel testo francese : « La Cour règle librement les dépens »). Ciò significa certamente che dalla Corte non si pretende un preciso e minuto esame delle questioni sollevate nella controversia così risolta, al solo fine di una giusta decisione in materia di spese.

Si può invece pensare, come ad esempio prescrive in simili ipotesi il diritto tedesco (v. § 161, 2° comma della Verwaltungsgerichtsordnung), di provvedere sulle spese *in relazione* allo stato attuale della controversia. La Corte cioè dovrebbe in questa ipotesi compiere una specie di esame *sommario* delle probabilità di successo del ricorso, e *valutare* le prospettive di esito favorevole che le parti possono avere.

Io pure seguirò questa direttiva. Come punto di partenza mi servirò delle conclusioni quali figurano nella loro ultima formulazione, poiché, nei limiti in cui si deve parlare di una limitazione delle domande o di una rinuncia agli atti, le spese vanno in ogni caso addossate alle ricorrenti, dal momento che non ci troviamo di fronte a un'ipotesi di applicazione dell'art. 69, § 3, 2° comma.

Per quanto riguarda il primo capo delle conclusioni, che mira ad ottenere una risposta da parte della Commissione, cioè la comunicazione che si è iniziata la procedura di esame, può per il momento restare impregiudicato se esista un *diritto* alla risposta e se tale comunicazione possa essere considerata un « atto » ai sensi del-

l'art. 175, rispetto al quale si possa giudizialmente impugnare la carenza.

In effetti, per ogni amministrazione dovrebbe costituire un « nobile officium », dare risposte a domande serie, provenienti dagli interessati e riguardanti attività che rientrano nella competenza di quell'amministrazione. Se nella presente fattispecie si fosse adempiuto a questo dovere entro un termine adeguato, e non a quattro mesi dalla richiesta e dopo aver ricevuto la sollecitazione telegrafica, le ricorrenti non avrebbero proposto il primo capo delle loro conclusioni. Esse pertanto hanno subito delle spese a causa di un comportamento criticabile della Commissione, di cui si può senz'altro tener conto per la decisione sulle spese.

In relazione al secondo capo delle conclusioni, un sommario esame delle probabilità di successo sembra invece risolversi a sfavore delle ricorrenti. Esse volevano, se si muove da una loro dichiarazione nella discussione orale, indurre la Commissione ad iniziare un procedimento, in base all'art. 169 del Trattato, nei confronti della Repubblica federale, per ottenere in questo modo la modifica di provvedimenti legislativi.

Due elementi vanno particolarmente sottolineati in questa domanda : lo *scopo ultimo* e il *provvedimento richiesto* (introduzione di un procedimento per l'applicazione di sanzioni a norma dell'art. 169).

Se si pone nel primo piano della trattazione lo *scopo ultimo*, si deve constatare che il perseguimento di siffatte finalità è precluso ai privati interessati nell'ambito di un *procedimento di impugnazione*. In considerazione della circostanza che le imprese private devono essere *individualmente* interessate al provvedimento delle Istituzioni comunitarie, la Corte di Giustizia respinse ricorsi presentati contro decisioni della Commissione, che in pratica erano dotati di effetti eguali a quelli legislativi, in quanto non autorizzavano modificazioni di leggi nazionali (attraverso una sospensione della tariffa doganale). Questa circostanza è molto significativa al fine di concludere che analoghi requisiti devono valere per quei ricorsi

per carenza delle Istituzioni, a meno che non si voglia ammettere una frattura nel sistema di tutela giurisdizionale previsto dal Trattato. Con ciò però verrebbero esclusi anche i ricorsi contro la carenza che in ultima analisi mirano ad una modificazione della legislazione nazionale.

Nel quadro di questo esame sommario si impone però anche un'altra considerazione contraria alle tesi delle ricorrenti. Non vedo infatti, per il momento, come queste potrebbero soddisfare il requisito indicato nell'art. 175 con la formula « emanare un atto nei suoi confronti » (nel testo francese : « de lui adresser un acte »). Essa può significare soltanto che scopo essenziale di un ricorso per carenza dev'essere l'emanazione di un atto il quale per sua natura e destinazione dev'essere destinato al ricorrente. Quando le ricorrenti pretendono che la Commissione inizi contro uno Stato membro un procedimento a norma dell'art. 169, il soddisfare tale richiesta comporta, anzitutto, l'emanazione di un atto puramente interno : si prende la decisione di procedere contro uno Stato membro. Ogni ulteriore attuazione di questa deliberazione, in base al sistema del Trattato, sfocia necessariamente in atti-non importa di quale natura giuridica- da emanare nei confronti dello Stato membro in questione : richiesta a detto Stato di presentare le sue osservazioni su determinati problemi, parere della Commissione, cioè precisazione del punto di vista della Commissione nei confronti dello Stato membro, presentazione di un ricorso della Commissione contro lo Stato membro. Le notificazioni di tali atti agli interessati non rappresentano, invece, che accessori non essenziali, riflessi del provvedimento vero e proprio senza autonomia giuridica; cioè, secondo il sistema logico del diritto, atti derivati dal provvedimento vero e proprio.

Di conseguenza, muovendo dall'essenza del provvedimento richiesto dobbiamo, nel presente caso, soltanto constatare che non si tratta di un atto che deve essere emanato nei confronti delle ricorrenti. Con ciò però, anche in base al tenore letterale dell'art. 175, che non si può trascurare ai fini dell'interpretazione senza rinunciare a un criterio essenziale di esegesi giuridica, viene a cadere la possibilità di un ricorso nel senso concepito dalle ricorrenti.

La decisione relativa alle spese in relazione al secondo capo delle conclusioni, in base a tutto ciò, non potrebbe quindi essere favorevole alle ricorrenti.

Tuttavia, resta da considerare anche il seguente punto.

Sappiamo che il nostro caso ha dato modo di esaminare per la prima volta l'art. 175, se anche in maniera solamente sommaria e con tutte le relative riserve. La discussione tra le parti ci ha mostrato quali delicati problemi sono connessi all'interpretazione di questa norma. Dovremmo pertanto deciderci ad applicare, in considerazione delle questioni giuridiche del presente caso — così com'è avvenuto nelle cause 2 e 3/60 — l'art. 69, § 3 del Regolamento di procedura che consente una completa o parziale compensazione delle spese per motivi eccezionali.

Dal momento, però, che evidentemente la Commissione non ha sopportate spese particolari, si potrebbe in definitiva ritenere equa una decisione che addossi alla Commissione una parte delle spese delle ricorrenti (forse anche metà).

5. *Riassumendo :*

In base alle dichiarazioni delle parti nella discussione orale la Corte dovrebbe dichiarare con ordinanza che non vi è luogo a provvedere sul merito, e decidere con lo stesso atto la questione delle spese, seguendo la proposta da me fatta.