ORDINANZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

24 aprile 1996 *

Nel procedimento C-87/95 P,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori (CNPAAP), con gli avv.ti Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano e Alberto Colabianchi, del foro di Roma, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza sezione) l'11 gennaio 1995 nella causa T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Consiglio (Racc. pag. II-1),

procedimento in cui l'altra parte è:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Rüdiger Bandilla, direttore del servizio giuridico, e Antonio Lucidi, membro del servizio giuridico, in

* Lingua processuale: l'italiano.

qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray (relatore), giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: R. Grass

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 20 marzo 1995, la ricorrente ha proposto un ricorso contro l'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee l'11 gennaio 1995 nella causa T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Consiglio (Racc. pag. II-1; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), nella parte in cui ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 13 dicembre 1993, n. 3604, che precisa le disposizioni ai fini dell'applicazione del divieto di accesso privilegiato di cui all'articolo 104 A del Trattato (GU L 332, pag. 4; in prosieguo: il «regolamento n. 3604/93»), e, in subordine, al parziale annullamento dell'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93.

2 L'art. 104 A del Trattato CE recita:

«1. È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

2. Anteriormente al 1° gennaio 1994, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 C, precisa le definizioni necessarie per l'applicazione del divieto di cui al paragrafo 1».

3 Il 13 dicembre 1993 il Consiglio ha emanato il regolamento n. 3604/93, che contiene una definizione delle seguenti nozioni: «misura che offre un accesso privilegiato» (art. 1), «considerazioni prudenziali» (art. 2), «impresa pubblica» (art. 3) e «istituzioni finanziarie» (art. 4).

4 L'art. 4, n. 2, del regolamento n. 3604/93 dispone che non rientrano fra le «istituzioni finanziarie» ai fini dell'art. 104 A del Trattato:

« — la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali;

— i servizi finanziari delle poste qualora facciano parte del settore "amministrazioni pubbliche" definito conformemente al sistema europeo di conti economici integrati (SEC) o qualora la loro attività principale sia quella di agire in quanto agente finanziario dell'amministrazione pubblica

e

— le istituzioni che fanno parte del settore "amministrazioni pubbliche" definito conformemente al SEC o il cui passivo corrisponda interamente a un debito pubblico».

5 Il paragrafo 241 della seconda edizione del sistema europeo dei conti economici integrati (in prosieguo: il «SEC»), compilato dall'Eurostat, dispone che il settore «amministrazioni pubbliche» comprende tre sottosettori, vale a dire amministrazione centrale, amministrazioni locali e amministrazioni previdenziali. Quest'ultimo sottosettore viene definito, nei paragrafi 244 e 245 del SEC, come comprendente «tutte le unità istituzionali, centrali e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali e le cui risorse principali sono costituite da contributi sociali obbligatori versati da altre unità. In particolare in questo sottosettore vanno classificate le casse di pensione autonome e gli altri organismi di assicurazione presso i quali il premio è applicato agli assicurati indipendentemente dall'esposizione individuale al rischio».

6 La ricorrente è un ente pubblico al quale sono tenuti ad iscriversi gli avvocati e i procuratori legali che esercitano con continuità la loro professione nel territorio italiano. Risulta dall'ordinanza impugnata che essa è stata classificata dalla legge italiana 20 marzo 1975, n. 70 (GURI n. 87 del 2 aprile 1975), fra gli enti pubblici che gestiscono regimi obbligatori di previdenza ed assistenza. Questi enti erano tenuti, ai sensi dell'art. 12 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 155, come modificato dalla legge di conversione 19 luglio 1993, n. 243 (GURI, Supplemento ordinario n. 204 del 31 agosto 1993), ad investire negli anni 1993, 1994 e 1995 in un conto corrente fruttifero vincolato per cinque anni presso la Tesoreria centrale dello Stato un importo pari al 25% delle entrate contributive di qualsiasi natura riscosse nell'anno di riferimento.

7 Il 4 dicembre 1993 la ricorrente ha invitato il Consiglio a precisare che il divieto sancito dall'art. 104 A, n. 1, del Trattato si applica anche nei confronti degli enti che gestiscono regimi obbligatori di previdenza e assistenza.

8 Il 13 dicembre 1993 il Consiglio ha emanato il regolamento n. 3604/93, entrato in vigore il 1° gennaio 1994. La ricorrente, in quanto ente pubblico che gestisce un regime obbligatorio di previdenza e di assistenza sociale, ritiene di rientrare, quindi, nella definizione delle «amministrazioni pubbliche» contenuta nell'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del detto regolamento e, di conseguenza, di non essere soggetta al divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie sancito dall'art. 104 A, n. 1, del Trattato.

9 Il 22 marzo 1994 la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale per il motivo che l'art 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 la classificava fra le istituzioni che fanno parte del settore «amministrazioni pubbliche», definito conformemente al SEC, e, di conseguenza, la escludeva dalla categoria delle «istituzioni finanziarie» ai sensi dell'art. 104 A, n. 1, del Trattato.

10 Il 30 maggio 1994 il Consiglio ha sollevato contro tale ricorso un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

11 L'8 agosto 1994 la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, la Cassa nazionale del notariato e la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti hanno chiesto di intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della ricorrente, in base all'art. 115 del detto regolamento di procedura. Il 9 agosto 1994 la Commissione ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

L'ordinanza impugnata

12 L'11 gennaio 1995 il Tribunale, in base all'art. 111 del suo regolamento di procedura, ha emesso l'ordinanza impugnata.

13 In primo luogo il Tribunale ha ricordato che l'art. 173, quarto comma, del Trattato subordina la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica contro un regolamento alla condizione che l'atto impugnato costituisca in realtà una decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato, che riguarda il ricorrente direttamente e individualmente. Orbene, poiché le definizioni contenute nel regolamento n. 3604/93 sono formulate in termini generali e astratti, essendo pertanto produttive di effetti giuridici nei confronti di categorie di imprese e di istituzioni individuate in modo generale e astratto, il regolamento controverso va considerato avere una portata generale e normativa. Anche se fosse accertato che i soggetti cui si applica l'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 erano individuabili al momento dell'adozione di quest'ultimo, la natura normativa di tale disposizione non sarebbe per questo posta in discussione, tenuto conto del fatto che riguarda solo situazioni oggettive di diritto o di fatto (punti 21-25).

14 In secondo luogo il Tribunale ha rilevato che un atto il quale, per sua natura e portata, abbia carattere normativo può riguardare individualmente una persona fisica o giuridica; tuttavia, occorre che l'atto incida sulla situazione giuridica di tale persona in ragione di circostanze di fatto che la caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e la identificano in modo analogo al destinatario di una decisione. Orbene, il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie, di cui all'art. 104 A, n. 1, del Trattato, riguarda soltanto le istituzioni finanziarie e l'art. 104 A, n. 2, su cui è basato il regolamento controverso, attribuisce al Consiglio unicamente la competenza a precisare le definizioni delle nozioni usate nel n. 1 e non ad estendere questo divieto a istituzioni non finanziarie. Il fatto che la ricorrente sia soggetta ad un prelievo forzoso in conformità del diritto italiano ed abbia informato per iscritto il Consiglio della sua situazione prima dell'emanazione del regolamento n. 3604/93 non può contraddistinguerla rispetto a qualsiasi altra impresa o istituzione, poiché essa si trova in una situazione analoga a quella di qualsiasi altra istituzione o impresa non finanziaria, per la quale la normativa presente o futura di uno Stato membro dispone o potrebbe disporre un accesso privilegiato (punti 26-28).

15 Quanto alla tesi difesa in subordine dalla ricorrente e secondo la quale essa sarebbe riguardata individualmente dall'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93, il Tribunale ha osservato che la ricorrente è interessata da tale disposizione soltanto nella sua qualità oggettiva di amministrazione pubblica. Il detto

art. 4, n. 2, ultimo trattino, si rivolge in termini astratti e generali a qualsiasi istituzione o impresa appartenente al settore «amministrazione pubblica», come definito in termini parimenti astratti e generali dal SEC. La ricorrente non può quindi sostenere di essere individualmente riguardata dal regolamento n. 3604/93 nel suo complesso né, in particolare, dall'art. 4, n. 2, ultimo trattino, dello stesso (punti 29-31).

16 In base a tali considerazioni, il Tribunale ha ritenuto che il ricorso era manifestamente irricevibile e che non vi era luogo a statuire sulle domande di intervento (punto 32).

I motivi dedotti dalle parti

17 La ricorrente precisa, in via preliminare, che il ricorso da essa proposto dinanzi alla Corte di giustizia mira all'annullamento dell'impugnata ordinanza del Tribunale di primo grado in quanto ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento dell'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 nella parte in cui dispone che non sono considerate istituzioni finanziarie le istituzioni «che fanno parte del settore "amministrazioni pubbliche" definito conformemente al SEC».

18 A sostegno della domanda di annullamento dell'ordinanza impugnata la ricorrente deduce, in sostanza, quattro motivi.

19 In primo luogo, essa rinvia alle considerazioni che ha già svolto nell'atto introduttivo e nelle osservazioni presentate al Tribunale a proposito dell'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio.

20 In secondo luogo, rileva che, per adottare le definizioni necessarie per l'applicazione del divieto sancito dall'art. 104 A, n. 1, del Trattato, il Consiglio avrebbe dovuto analizzare le diverse nozioni esistenti di amministrazione pubblica e di imprese finanziarie e definirle nel rispetto della finalità dell'art. 104 A del Trattato. Orbene, il Consiglio avrebbe definito le istituzioni non finanziarie con riferimento al SEC, documento che introduce criteri statistici comuni tra gli Stati membri, applicato su base volontaria in quanto non obbligatorio e pertanto privo di qualsiasi natura giuridica. Tale definizione non sarebbe quindi coerente con la finalità dell'art. 104 A, n. 1, del Trattato. Anzitutto gli enti di previdenza sociale si comporterebbero come istituzioni finanziarie. Occorrerebbe poi tener conto della natura giuridica dell'ente previdenziale, nel senso che gli enti autonomi dovrebbero assumere una diversa posizione rispetto all'amministrazione pubblica. Inoltre, questo criterio di distinzione giuridica si rifletterebbe in una distinzione di carattere economico tra gli enti di previdenza il cui passivo corrisponde a un debito pubblico e quelli il cui debito è del tutto autonomo da quello pubblico. La ricorrente conclude che la definizione delle amministrazioni pubbliche utilizzata dal Consiglio per definire le istituzioni non finanziarie ai sensi del regolamento n. 3604/93 appare incoerente in relazione al mandato conferito dall'art. 104 A, n. 2, del Trattato CE.

21 In terzo luogo, la ricorrente ritiene che l'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 contenga in realtà la decisione di usare la definizione delle amministrazioni pubbliche contenuta nel SEC come criterio che consente di escludere essa ricorrente dalla categoria delle istituzioni finanziarie e di non distinguere la sua situazione nell'ambito della definizione delle istituzioni non finanziarie. Secondo la ricorrente tale decisione — che sarebbe stata adottata senza tener conto della sua natura giuridica particolare e dell'esistenza del prelievo forzoso in diritto italiano, mentre questi elementi erano stati comunicati tempestivamente al Consiglio — è una decisione che, avendo effetti dannosi per la sua attività, la colpisce in modo diretto e individuale ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE.

22 In quarto luogo, la ricorrente sostiene che, nell'ipotesi in cui la Corte respingesse il suo gravame, ne deriverebbe una violazione del suo diritto di difesa per mancanza di un ricorso effettivo davanti al giudice nazionale. Infatti, in ragione del ritardo

generale e strutturale con cui le cause sarebbero trattate dai giudici competenti, il sistema giudiziario italiano non garantirebbe un'adeguata tutela dei singoli. Tale mancanza di rimedi giurisdizionali effettivi comprometterebbe gravemente l'efficacia della procedura di sindacato giurisdizionale degli atti delle istituzioni della Comunità, qual è imposta dal Trattato e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

23 Nella comparsa di risposta il Consiglio conclude che il ricorso sia respinto.

24 In primo luogo, esso rileva che la ricorrente non adduce alcun argomento giuridico idoneo a dimostrare che il Tribunale abbia ignorato il diritto comunitario quando ha dichiarato irricevibile il ricorso o idoneo a mettere in discussione la fondatezza della giurisprudenza della Corte sulla quale si è basato il Tribunale.

25 In secondo luogo, le critiche rivolte dalla ricorrente alle scelte operate dal Consiglio nell'adozione del regolamento n. 3604/93 non sarebbero pertinenti per suffragare la ricevibilità del ricorso.

26 In terzo luogo, l'argomentazione della ricorrente secondo cui essa è riguardata direttamente e individualmente dalla disposizione contestata è già stata svolta dinanzi al Tribunale, che l'ha disattesa. Inoltre, tale argomentazione non conterebbe nessun nuovo elemento che possa mettere in discussione la fondatezza del giudizio del Tribunale.

27 In quarto luogo, gli argomenti relativi all'asserita mancanza di rimedio effettivo dinanzi ai giudici nazionali non potrebbero giustificare la ricevibilità di un ricorso

d'annullamento ex 173, quarto comma, del Trattato quando non ricorrono i presupposti previsti dal diritto comunitario per la ricevibilità. Peraltro, l'irricevibilità del detto ricorso non significherebbe che la ricorrente non disponga di alcun'altra via di ricorso, in particolare nell'ambito dell'art. 177 del Trattato.

Giudizio della Corte

28 Ai sensi dell'art. 119 del suo regolamento di procedura, quando un ricorso proposto contro una decisione del Tribunale di primo grado è manifestamente irricevibile o manifestamente infondato, la Corte può respingerlo in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

Sul primo motivo

29 Dall'art. 51 dello Statuto CE della Corte di giustizia e dall'art. 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte risulta che il ricorso contro una pronuncia del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi criticati della pronuncia nonché gli argomenti di diritto presentati a sostegno della domanda di annullamento della stessa.

30 Secondo una costante giurisprudenza, non è conforme a tali precetti il ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi; infatti, un ricorso del genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, esula

dalla competenza di questa (v., segnatamente, ordinanza 17 ottobre 1995, causa C-62/94 P, Turner/Commissione, Racc. pag. I-3177, punto 17).

31 Per quanto riguarda il primo motivo, è sufficiente rilevare che la ricorrente, rinviando agli argomenti già esposti dinanzi al Tribunale, non ha prospettato argomenti diretti a provare che quest'ultimo ha commesso un errore di diritto nella valutazione alla quale ha proceduto. Quindi, questo motivo dev'essere considerato manifestamente irricevibile.

Sul secondo motivo

32 Il secondo motivo, relativo ad una asserita incompatibilità tra il mandato conferito al Consiglio dall'art. 104 A, n. 2, del Trattato CE e il contenuto del regolamento n. 3604/93, rientra esclusivamente nel merito della causa. Di conseguenza, esso è manifestamente privo di pertinenza per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso e va quindi respinto.

Sul terzo motivo

33 Per quanto riguarda il motivo secondo cui l'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 è in realtà una decisione che riguarda direttamente e individualmente la ricorrente, occorre ricordare, anzitutto, che nella sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio (Racc. pag. 877), la Corte ha considerato che il termine «decisione» contenuto nell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE —

diventato art. 173, quarto comma, del Trattato CE — dev'essere inteso nell'accezione tecnica attribuitagli dall'art. 189 dello stesso Trattato e che il criterio di distinzione tra un atto di natura normativa e una decisione ai sensi di quest'ultimo articolo va ricercato nella portata generale o no dell'atto di cui trattasi.

34 Inoltre, come risulta da una giurisprudenza costante, la natura normativa di un atto non viene meno solo perché è possibile determinare con un certo grado di precisione il numero o addirittura l'identità delle persone nei cui confronti esso si applica (v. ordinanza 23 novembre 1995, causa C-10/95 P, Asocarne/Consiglio, Racc. pag. I-4149, punto 30, e la giurisprudenza ivi citata).

35 Nel caso di specie si deve osservare che le definizioni stabilite nel regolamento n. 3604/93, che sono redatte in termini generali e astratti e che producono quindi effetti giuridici per categorie di imprese e di istituzioni determinate in maniera generale e astratta e, di conseguenza, per ciascuna di tali imprese e istituzioni, vanno considerate avere una portata generale e normativa. Anche se fosse stato dimostrato che i soggetti ai quali si applica l'art. 4, n. 2, ultimo trattino, del regolamento n. 3604/93 erano identificabili al momento della sua adozione, la natura normativa di tale disposizione non sarebbe per questo messa in discussione, tenuto conto del fatto che essa si riferisce solo a situazioni di diritto o di fatto oggettive.

36 Anche se, come il Tribunale ha giustamente rilevato, la Corte ha ammesso che una disposizione di carattere normativo può, in talune circostanze, riguardare individualmente taluni operatori economici interessati (v. sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 19), questa giurisprudenza non può essere invocata nel caso di specie giacché, diversamente dagli atti contestati nei precedenti citati, la disposizione impugnata non ha leso alcun diritto specifico della ricorrente nel senso precisato dalla Corte.

37 Alla luce di tali considerazioni, anche il terzo motivo dev'essere respinto.

Sul quarto motivo

38 Per quanto riguarda il quarto motivo, relativo al ritardo strutturale ed endemico con cui le cause sarebbero trattate dai giudici nazionali competenti, va osservato che tale circostanza, ammesso che sia comprovata, non può giustificare una modifica del sistema dei rimedi giuridici e dei procedimenti istituito dagli artt. 173, 177 e 178 del Trattato e diretto ad affidare alla Corte il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni. Una circostanza del genere non consente in nessun caso di dichiarare ricevibile un ricorso d'annullamento proposto da una persona fisica o giuridica sprovvista dei requisiti stabiliti dall'art. 173, quarto comma. Quindi, il Tribunale non poteva tenerne conto nell'ordinanza impugnata (v. ordinanza Asocarne/Consiglio, citata, punto 26).

39 Ne consegue che il quarto motivo dev'essere respinto.

40 Considerato quanto precede, il ricorso dev'essere dichiarato manifestamente infondato ai sensi dell'art. 119 del regolamento di procedura.

Sulle spese

41 A tenore dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché è rimasta soccombente, la ricorrente dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Lussemburgo, 24 aprile 1996.

Il cancelliere

E. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

C. N. Kakouris