

Conclusioni dell'avvocato generale  
KARL ROEMER

29 maggio 1962

*Traduzione dal tedesco*



## INDICE

	Pagina
Introduzione . . . . .	357
Valutazione giuridica . . . . .	358
I — Sulla ricevibilità dell'atto di opposizione . . . .	358
1. L'articolo 97, paragrafo 1 <i>c</i> . . . . .	358
2. L'articolo 97, paragrafo 1 <i>b</i> . . . . .	363
II — Se l'opposizione sia fondata . . . . .	366
III — Conclusioni finali . . . . .	368



*Signor Presidente, signori giudici,*

### **Introduzione**

Nelle mie odierne conclusioni tratterò del primo caso finora presentatosi di opposizione di terzo, rimedio questo previsto dallo Statuto e dal Regolamento di Procedura della Corte contro le sentenze che sono state pronunciate senza la partecipazione dell'opponente e che pregiudicano i suoi diritti. A prescindere dagli importantissimi problemi trattati nella causa, la quale verte in sostanza sul principio della libera circolazione delle merci, questo primo caso ha particolare rilievo, in quanto ci obbliga a definire i limiti entro i quali le sentenze della Corte possono essere sottoposte a nuovo esame. La questione essenziale da risolvere è se i terzi interessati siano tenuti ad intervenire nel giudizio, ovvero possano in ogni caso provvedere alla tutela dei loro diritti, dopo la chiusura del procedimento, anche qualora abbiano rinunciato ad intervenire. La circostanza che tanto l'una quanto l'altra soluzione implicano inconvenienti di carattere processuale sia per la Corte, sia per gli interessati, non ha bisogno di essere dimostrata e non rende certo più agevole la soluzione del problema.

Il presente giudizio è stato promosso dal Governo del Regno del Belgio, il quale ha chiesto la riforma della sentenza pronunciata dalla Corte nelle cause riunite 9-60 e 12-60, nella parte riguardante la domanda di risarcimento del danno presentata dalla società Vloeberghs, cioè nella parte relativa alla causa 9-60.

Com'è noto, la Corte ha respinto la domanda, condannando la ricorrente alle spese. Talune considerazioni contenute nella motivazione della sentenza pregiudicherebbero, a parere dell'opponente, i diritti del Governo belga.

Questo chiede perciò che vengano modificate. Tornerò più avanti sugli esatti termini della domanda.

La società Vloeberghs, ricorrente nella causa principale, è d'accordo con l'opponente; essa ha chiesto inoltre che la sentenza

venga modificata in modo tale da accogliere la sua originaria domanda.

L'Alta Autorità contrasta ambedue le domande. Essa sostiene che l'atto d'opposizione è irricevibile o quanto meno infondato.

Prima di entrare nel vivo dell'argomento vorrei rilevare che, per quanto riguarda la causa principale, la mia opinione rimane quella che ho espresso il 19 aprile 1961. È tuttavia mio dovere — e cercherò di compierlo nel modo più obiettivo possibile — esaminare oggi i nuovi elementi, rifacendomi alla sentenza quale è stata pronunciata.

### Valutazione giuridica

#### I — SULLA RICEVIBILITÀ DELL'ATTO DI OPPOSIZIONE

Gli argomenti dedotti dalle parti riguardano in gran parte la ricevibilità dell'atto d'opposizione. Posto che le condizioni generali di ricevibilità e l'osservanza del termine d'impugnazione non danno luogo ad alcun rilievo, vanno anzitutto esaminate due questioni :

- se il terzo opponente non avrebbe potuto partecipare alla causa principale (art. 97, § 1 c del Regolamento di Procedura);
- se sia stato indicato per quali motivi la sentenza opposta pregiudica i diritti del terzo opponente (art. 97, § 1 b del Regolamento di Procedura).

#### 1. *L'articolo 97, paragrafo 1 c)*

a) L'opponente si richiama anzitutto all'articolo 36 dello Statuto della Corte il cui testo francese, che è il solo facente fede, contiene alla fine il seguente inciso :

... peuvent... former tierce-opposition contre les arrêts rendus sans qu'elles aient été appelées

per trarne la conclusione che l'opposizione di terzo può essere sempre proposta da chi non ha partecipato alla causa principale. Posto che lo Statuto prevale sul Regolamento di Procedura, questo andrebbe interpretato, ammesso che ciò sia possibile, in modo conforme allo Statuto.

A proposito di questa tesi vanno fatte varie precisazioni, tenendo presente unicamente la posizione giuridica dei terzi che non hanno partecipato alla causa principale.

È pacifico che il Regolamento di Procedura non prevede la chiamata di terzi nel processo. Per chiamata intendo qui ciò che i francesi chiamano « *intervention forcée* ». È incontestabile che, in mancanza di espresse disposizioni, la chiamata non può aver luogo, giacché non è chiaro chi abbia il diritto di chiamare in causa (la Corte, d'ufficio, oppure ad istanza di parte, ovvero le parti direttamente) ed in quali casi ciò sia possibile. Non vi è dubbio che nel sistema del Trattato nulla osterebbe all'introduzione di apposite norme; non è men vero però che non vi è alcuna disposizione la quale obblighi a disciplinare la chiamata in causa. Soprattutto non è sostenibile che, stante l'importanza di questo istituto, la sua introduzione sia stata ordinata per inciso dall'articolo 36.

A questa precisazione se ne deve aggiungere un'altra : tanto lo Statuto quanto il Regolamento di Procedura prevedono l'intervento in causa, a condizione di avervi interesse (artt. 34 dello Statuto e 93 del Regolamento di Procedura).

Di fronte a questa situazione giuridica, e soprattutto in vista del tenore dell'articolo 97, paragrafo 1 *c* del Regolamento di Procedura (*non ha potuto partecipare*), s'impone la tesi interpretativa dell'Alta Autorità secondo la quale l'opposizione di terzo non può essere proposta da chi avrebbe potuto partecipare alla causa in qualità di interveniente.

Rimane perciò soltanto la questione se questa interpretazione sia in armonia con l'articolo 36 dello Statuto.

Lo Statuto disciplina unicamente i punti principali : è infatti evidente che il diritto processuale della Comunità non può essere

contenuto in 45 articoli. L'articolo 44 dello Statuto autorizza perciò in via generale la Corte ad emanare tutte le disposizioni « necessarie per applicare e, se del caso, completare il presente Statuto ». L'articolo 36 ripete questa autorizzazione per il caso particolare dell'opposizione di terzo : il Regolamento di Procedura stabilirà in quali casi ed a quali condizioni sia possibile proporre opposizione di terzo. L'articolo 36 contiene quindi il riconoscimento di principio dell'opposizione di terzo e, d'altro lato, un'ampia delega alla Corte. Non è plausibile che l'inciso « sans qu'elles aient été appelées » costituisca in ogni caso anche per i terzi il requisito minimo per poter proporre l'opposizione di terzo, e ciò proprio perchè lo Statuto non prevede la chiamata in causa obbligatoria. Sarei pertanto propenso a trarre dall'articolo 36 la conclusione che la Corte era libera di porre, col Regolamento di Procedura, limiti più o meno ampi all'opposizione di terzo. Se la Corte ha tenuto conto anche della possibilità di intervenire volontariamente, lo ha fatto nel comprensibile intento di additare in primo luogo agli eventuali interessati la possibilità di intervenire : ciò nell'interesse della stabilità dei giudicati. La disciplina stabilita dalla Corte è perciò in armonia con la norma vigente per il Conseil d'Etat belga (art. 48 dell'arrêté du Régent del 23 agosto 1948) :

*N'est pas recevable à former tierce-opposition celui qui s'est abstenu d'intervenir volontairement dans l'affaire, alors qu'il en avait connaissance.*

Essa è particolarmente restrittiva e più rigida della corrispondente disposizione del diritto francese :

*Toute personne peut former tierce-opposition à un jugement qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été régulièrement appelés ou présents dans l'instance ayant abouti à ce jugement...*

(articolo 55 della legge 22 luglio 1889).

Concludendo, si deve perciò tenere per fermo che per l'articolo 97, paragrafo 1 c non ha rilevanza soltanto la partecipazione obbligatoria al procedimento, che secondo il nostro diritto processuale è data solo nei confronti del convenuto, ma anche la possibilità di intervenire volontariamente.

b) Quanto alla questione se il Governo belga avrebbe potuto intervenire nella causa principale, non vi è alcun dubbio che, a



norma delle vigenti disposizioni (art. 34 dello Statuto, art. 93 del Regolamento di Procedura), l'intervento sarebbe stato ammissibile. In vista della ben nota liberale giurisprudenza della Corte, non sarebbe stato negato al Governo belga un generico interesse ad intervenire, posto che la causa verteva su importanti operazioni economiche all'interno del Belgio e sulla portata del principio della libera circolazione, principio che ha particolare rilevanza proprio per il Belgio nella sua qualità di importante paese di transito per le merci.

A ben vedere — e in questo si deve dar ragione all'opponente — una considerazione siffatta non è però sufficiente. Se qualsiasi, anche lontana e vaga, possibilità di essere lesi nei propri interessi obbligasse ad intervenire, non soltanto tutti si troverebbero nella spiacevole necessità di seguire con la massima attenzione le cause altrui, ma anche la Corte sarebbe minacciata da un'alluvione di interventi.

Per stabilire un rapporto equilibrato fra intervento ed opposizione di terzo, sono indispensabili varie considerazioni :

Si deve in primo luogo aver riguardo alla natura dell'intervento : esso permette di partecipare ad una causa altrui a condizione di sostenere l'altrui domanda ed entro i limiti di questa. Al nostro diritto processuale è estraneo l'*intervento principale*, mercè il quale un terzo può far valere contro ambedue le parti della causa principale autonome pretese (cfr. § 64 della *Zivilprozessordnung*). È quindi concepibile che i limiti posti all'intervento impediscano di evitare la lesione dei diritti del terzo. In tal caso — che non è certo il nostro, come emerge dal confronto fra le attuali e le precedenti questioni controverse — l'intervento non sarebbe affatto un efficace strumento di tutela giuridica e non si potrebbe quindi tenerne conto nel giudicare dell'ammissibilità dell'opposizione di terzo.

Posto che l'opposizione di terzo serve ad ovviare alla lesione di diritti, ci si deve poi chiedere se tale lesione fosse prevedibile e potesse quindi indurre all'intervento. In questo ordine di considerazioni rientra la tesi dell'opponente, secondo la quale un ragione-

vole interesse ad intervenire si sarebbe manifestato soltanto dopo che l'Alta Autorità ebbe svolto determinati argomenti nella discussione orale. L'oggetto del contendere nella causa 9-60, richiamato dall'opponente, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 maggio 1960 (pag. 898) :

La ricorrente pretende, a carico della Comunità, il risarcimento del danno a lei arrecato dalla stessa nell'applicazione del Trattato e che trae origine da una « faute de service » della Comunità, consistente nel rifiuto, o quanto meno nella prolungata carenza, dell'Alta Autorità malgrado le reiterate domande della ricorrente, di adottare nei confronti del Governo della Repubblica francese oppure della Association Technique de l'Importation Charbonnière (A.T.I.C.), organismo ufficiale sotto il controllo dello Stato francese, i provvedimenti previsti dal Trattato al fine di obbligarli a rispettare il principio della libera circolazione in seno al mercato comune del carbone originario dai paesi terzi ma trovantesi comunque in libera pratica in uno dei paesi membri e di porre fine al divieto reiteratamente posto negli anni 1957, 1958 e 1959, dalle autorità francesi agli importatori e negozianti di tale nazionalità, di stipulare con la ricorrente dei contratti d'acquisto per la fornitura di tali carboni e comunque di porre fine al sistematico rifiuto delle autorità francesi di autorizzare detti contratti e di rilasciare la relative licenze d'importazione.

Ci si doveva quindi aspettare che la sentenza esaminasse il principio della libera circolazione e contenesse considerazioni relative ai presupposti di fatto e giuridici di questo principio.

In relazione a ciò, in cosa consiste l'asserita lesione di diritti (non è il caso di stabilire se effettivamente sussista, dato che mi sto occupando della ricevibilità)?

L'opponente assume che la sentenza impugnata rende necessarie le seguenti rettifiche :

- la disciplina belga in materia d'importazione ed esportazione del carbone di paesi terzi non è in contrasto con il Trattato;
- l'importazione di carbone di paesi terzi da parte della Vloeberghs e la sua esportazione verso la Francia è avvenuta in base a documenti regolarmente rilasciati; rilasciando questi documenti il Governo belga non ha violato il Trattato;
- la sentenza impugnata limita la potestà regolamentare del Governo belga;

- la sentenza impugnata valuta in modo errato i motivi che hanno indotto il Governo belga a valersi della sua potestà regolamentare e ad adottare le disposizioni vigenti;
- la sentenza getterebbe sul Governo belga sospetti ingiustificati e gli arrecherebbe di conseguenza un danno morale.

Se confrontiamo quanto precede con l'oggetto del contendere quale risultava dalla pubblicazione fattane, non possiamo certo dire che lo scopo del ricorso nella causa principale lasciasse prevedere che la sentenza avrebbe contenuto affermazioni di questo genere e desse perciò motivo d'intervenire.

Infine va ancora rilevato che nella causa 9-60 si trattava dell'azione di un'impresa privata la quale, a tutela dei propri interessi particolari, faceva valere nei confronti della Comunità determinate pretese di risarcimento. L'oggetto del contendere ammetteva svariate soluzioni in fatto e in diritto, soluzioni che non potevano avere tutte particolare interesse per il Governo belga. Nella sua qualità di membro della Comunità lo Stato belga, e di conseguenza il Governo belga il cui rappresentante, unitamente ai rappresentanti degli altri Governi, fa parte di un importante organo della Comunità, il Consiglio dei Ministri, è tenuto a tutelare gli interessi comunitari. È quindi comprensibile ed opportuno che il Governo belga, trovandosi di fronte ad una causa promossa da un'impresa privata, abbia esitato ad intervenire.

Tutte queste circostanze permettono di affermare che, tenuto conto del contenuto e dello scopo del presente giudizio, il Governo belga non era obbligato ad intervenire nella causa principale e ad impedire in tal modo che i suoi diritti fossero lesi. Agli effetti dell'articolo 97, paragrafo 1 c) esso non era in grado di partecipare alla causa principale, ed è quindi legittimato a proporre l'opposizione di terzo.

## 2. *L'articolo 97, paragrafo 1 b)*

L'opponente deve indicare per quali motivi la sentenza opposta pregiudichi i suoi diritti. È chiaro che, agli effetti della ricevibilità, non è necessario provare il pregiudizio subito, giacchè se questo

fosse provato la sentenza andrebbe modificata; in tal caso l'opposizione sarebbe fondata.

È invece necessario esporre in modo coerente ed attendibile in cosa consista l'asserito pregiudizio.

A questo proposito vanno esaminate varie eccezioni sollevate dall'Alta Autorità.

a) Come già si è detto, il Governo belga lamenta fra l'altro di essere stato fatto oggetto di sospetti ingiustificati e di essere stato in tal modo moralmente danneggiato.

Secondo l'Alta Autorità, il danno morale non può essere posto a fondamento dell'opposizione di terzo.

Non sono di questo avviso. Si deve partire dal principio che esiste, per così dire, un diritto della personalità degli Stati, un onore dello Stato, un prestigio dello Stato che va tutelato alla stessa stregua della riputazione degli individui. In caso di violazione di questa sfera giuridica si ha lesione di un *diritto*. Non vi è nulla che impedisca di far valere questa lesione mediante l'opposizione di terzo, nel caso che essa sia causata da un passo essenziale della motivazione della sentenza.

b) L'Alta Autorità trae argomenti contro la ricevibilità anche dalla circostanza che la sentenza impugnata si è limitata a respingere la domanda di risarcimento del danno.

A questo proposito va rilevato che una lesione di diritti può sussistere nella misura in cui la sentenza produce effetti. Ora, questi dipendono dal dispositivo e dai punti essenziali della motivazione. Il solo aspetto rilevante è perciò se l'asserita lesione di diritti sia contenuta nelle considerazioni che motivano il rigetto.

c) A questo punto sorge la questione del come si debbano individuare nella specie i punti essenziali della motivazione.

È noto che la ricorrente nella causa principale aveva basato la propria domanda di risarcimento sulla circostanza che l'Alta Autorità non aveva imposto al Governo francese l'osservanza del principio della libera circolazione delle merci. Agli effetti della

decisione della controversia poteva quindi avere rilevanza se esistesse l'asserito principio e se nella fattispecie ricorressero i suoi presupposti.

La Corte ha riconosciuto nella sentenza che il Trattato parte dal principio della libera circolazione delle merci quale le parti, sostanzialmente concordi, l'avevano definito. Essa è poi passata a considerare quale fosse la funzione di detto principio, affermando (1):

Il principio della libera circolazione implicito nell'articolo 4 a) è stato stabilito in ispecie nell'interesse della produzione comunitaria e l'estensione di detto principio ai prodotti provenienti da paesi terzi e regolarmente importati non è stata prevista per proteggere questi prodotti od i loro produttori.

I produttori di paesi terzi, come pure i commercianti che trattano i loro prodotti, non potrebbero fondatamente chiedere, qualora la suddetta disposizione non fosse interamente applicata nei loro confronti, la riparazione di questo svantaggio facendo valere la violazione di un diritto loro spettante.

Con queste considerazioni veniva tolto ogni fondamento alla proposta domanda, giacchè è innegabile che i passi citati, anche se si può dissentire dal loro contenuto, erano di per sé sufficienti a reggere il dispositivo in relazione al filo logico seguito dalla Corte.

La Corte non si è però limitata a far ciò, ma ha aggiunto altre osservazioni alle quali soltanto l'attuale opposizione si riferisce. Il loro contenuto si può riassumere come segue :

A norma dell'articolo 73, l'amministrazione delle licenze d'importazione, nei rapporti con i paesi terzi, spetta ai Governi nel cui territorio si trova il luogo di destinazione delle importazioni. Dalle deduzioni della ricorrente si evince che il carbone di cui è causa era destinato alla Francia. L'ammissione alla libera pratica nel Belgio poteva essere ottenuta senza difficoltà e senza alcuna spesa. La ricorrente non può quindi dolersi che l'Alta Autorità sia venuta meno ai propri doveri.

In altri termini, a parere della Corte, non vi è stata alcuna violazione del principio della libera circolazione, in quanto il Governo francese poteva richiamarsi all'articolo 73 del Trattato. La Corte indica perciò un secondo motivo di rigetto il quale, indipendentemente dal primo, è del pari atto a reggere il dispositivo.

---

(1) *Racc. ed. it.*, Vol. VII, p. 415.

Quali conseguenze se ne debbono trarre? È incontestabile che l'eventuale eliminazione o modifica del secondo motivo lascerebbe immutato il dispositivo della sentenza. Ci troviamo dunque di fronte a considerazioni puramente sussidiarie, che non sono in realtà determinanti per il dispositivo e che non possono quindi formare oggetto di un'opposizione di terzo? Nella sentenza non vi è cenno di ciò. Si deve quindi ritenere che la Corte abbia in un certo senso munito la propria decisione di una duplice motivazione, ed abbia inteso attribuire a ciascuna delle due motivazioni importanza determinante e forza vincolante. Orbene, se gli effetti della sentenza si basano in ugual misura sul primo e sul secondo ordine di considerazioni, ciascuno di questi può costituire oggetto di un'opposizione di terzo.

Le eccezioni d'irricevibilità sollevate dall'Alta Autorità sono pertanto infondate.

## II — SE L'OPPOSIZIONE SIA FONDATA

Nell'atto d'opposizione, il Governo belga ha chiesto alla Corte di :

constatare e dichiarare che nella specie non si è trattato in realtà di un tentativo d'importazione diretta, nè di un'apparente importazione nel Belgio e nemmeno di un transito dissimulato;...

Esso riprende con ciò letteralmente l'ultima frase del penultimo capoverso della motivazione della sentenza (nel testo francese, il quintultimo capoverso) inferendo da esso, come pure da questo punto della motivazione nel suo complesso, che la Corte avrebbe inteso esprimere con tali considerazioni un giudizio sulla disciplina belga delle importazioni. Ai fini della propria tesi esso pone soprattutto in rilievo le espressioni « tentativo di importazione diretta », « apparenza di un'importazione nel Belgio » e « siffatti modi di procedere ».

Per valutare queste censure è necessario rifarsi all'esatto filo logico ed alla portata della sentenza, quali risultano da un'interpretazione obiettiva.

La Corte, dopo aver ammesso la validità del principio della libera circolazione per « i prodotti originari di paesi terzi regolarmente ammessi nel territorio di uno degli Stati membri » (*Racc.*, VII p. 414), menziona l'articolo 73 del Trattato il quale « attribuisce l'amministrazione delle licenze d'importazione, nelle relazioni con i paesi terzi, al Governo sul cui territorio si trova il punto di destinazione delle importazioni » (*Racc.*, VII p. 416).

Soprattutto nel penultimo capoverso della sentenza (testo francese : sestultimo capoverso) la contrapposizione fra principio della libera circolazione ed articolo 73 rende manifesto che la Corte ravvisa nell'articolo 73 una limitazione di detto principio : entro i limiti di validità dell'articolo 73 non è possibile invocare la libera circolazione delle merci. Ciò spiega anche la conclusione cui giunge la Corte : « Pertanto la ricorrente non può trarre motivo da un eventuale venir meno dell'Alta Autorità ai suoi doveri per chiedere il risarcimento del danno arrecatole da tale mancanza » (*Racc.*, VII p. 416). Infatti, qualora il principio della libera circolazione non sia stato violato, non può farsi carico all'Alta Autorità di aver omesso d'imporre l'osservanza di detto principio.

Posto che la sentenza attribuisce particolare importanza all'articolo 73, la sola questione rilevante era quale fosse nella specie il luogo di destinazione del carbone importato. Qui la Corte ha creduto di poter trovare senza difficoltà una risposta di fatto nelle deduzioni e nei documenti prodotti dalla ricorrente. Nella discussione orale relativa all'opposizione di terzo è stato in verità rilevato che le deduzioni della ricorrente non giustificavano la conclusione della Corte. Questo rilievo è però estraneo ai motivi proposti nel presente giudizio e non si può quindi tenerne conto. A parere della Corte, non vi era perciò alcun motivo di esaminare criticamente la disciplina belga delle importazioni o la sua pratica applicazione, nè di indagare se fosse legittima, limitando così implicitamente i poteri del Governo belga. Quando la Corte afferma che l'ammissione del carbone importato alla libera pratica nel Belgio poteva essere ottenuta senza difficoltà e senza alcuna spesa, è evidente che si tratta unicamente di una constatazione di fatto, la quale non ha manifestamente alcuna influenza sul dispositivo.

Secondo il filo logico seguito dalla Corte, ci si può persino chiedere se l'articolo 73 vada applicato anche nei casi in cui l'ammissione alla libera pratica può essere ottenuta non già senza difficoltà e senza spesa, bensì solo mediante pagamento di dazi doganali e con l'ausilio di licenze d'importazione.

Da quanto fin qui detto risulta che le criticate affermazioni (tentativo d'importazione diretta, apparenza di un'importazione nel Belgio) possono riferirsi unicamente al comportamento dell'importatore, non già a quello del Governo belga. Lo stesso si dica per la frase nella quale la Corte parla di pratiche, posto che in essa è detto espressamente : « Di conseguenza questi *terzi*, qualora presentino un ricorso basato sull'articolo 40 del Trattato, non possono invocare la mancata applicazione dell'aiuto reciproco a difesa e tutela giuridica di pratiche... ». La sentenza non contiene perciò alcun appunto morale nei confronti del Governo belga. A mio parere, nelle frasi citate non è possibile ravvisare nemmeno un rimprovero rivolto all'importatore; esse vanno piuttosto intese come una semplice constatazione di fatto, senza alcun intento di critica.

Le censure dell'opponente si rivelano perciò infondate; non è dato ravvisare alcuna lesione dei suoi diritti.

### III — CONCLUSIONI FINALI

Come conclusione propongo alla Corte di respingere l'opposizione di terzo e di porre le spese del giudizio a carico dell'opponente.