

Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

18 maggio 1960

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

	Pagina
I — <i>Il ricorso d'annullamento n. 41-59</i>	992
1. Sull'osservanza del termine d'impugnazione	992
2. Sul contenuto giuridico della lettera 24 luglio 1959	992
3. Sui motivi d'impugnazione	997
a) Se l'eccezione di illegittimità opposta alla decisione generale 33-59 sia ammissibile	997
b) Sulla ammissibilità delle deduzioni concernenti la possibilità di concedere l'esenzione	998
4. Conclusioni	999
II — <i>Il ricorso per carenza n. 50-59</i>	999
III — <i>Spese</i>	1001
IV — <i>Riassunto</i>	1002

Signor Presidente, signori giudici,

Nelle cause riunite nn. 41-59 e 50-59, riguardanti i ricorsi della Hamborner Bergbau AG. e della Friedrich Thyssen Bergbau AG., la Corte ha deciso di limitare la discussione orale alla questione della ricevibilità. Di conseguenza, le mie conclusioni riguardano solo la ricevibilità dei ricorsi e l'ammissibilità dell'eccezione di illegittimità opposta dalle ricorrenti.

Il primo ricorso è diretto contro una comunicazione scritta dell'Ufficio prelievi dell'Alta Autorità, in data 24 luglio 1959, ed il secondo contro il silenzio-rifiuto opposto ad una richiesta delle ricorrenti in data 6 agosto 1959.

La capacità di stare in giudizio delle due imprese come pure la qualità dei loro rappresentanti legale e processuale non danno luogo a particolari rilievi. Va tenuto conto invece del fatto che, nella seconda causa, la Friedrich Thissen Bergbau AG. ha regolarmente rinunciato agli atti prima che l'Alta Autorità depositasse la comparsa di risposta.

I — IL RICORSO D'ANNULLAMENTO N. 41-59

1. Sull'osservanza del termine d'impugnazione

La comunicazione impugnata è stata notificata alle ricorrenti il 27 luglio 1959. Il ricorso congiunto delle imprese è stato presentato alla Corte il 1° settembre 1959. Poichè, a norma dell'Allegato II al Regolamento di procedura della Corte, il termine relativo alla distanza è, per le imprese aventi sede in Germania, di sei giorni, il ricorso è stato tempestivamente introdotto.

2. Sul contenuto giuridico della lettera 24 luglio 1959

La lettera è stata inviata alle ricorrenti dall'Ufficio prelievi dell'Alta Autorità « per l'Alta Autorità ». Essa va considerata

non già come la risposta non vincolante di un ufficio subalterno dell'Alta Autorità, bensì come emanante dalla stessa Alta Autorità : la convenuta lo ha giustamente sostenuto in causa. Il Regolamento generale d'organizzazione dell'Alta Autorità 5 novembre 1954 (*G.U.* 1954, pag. 515) prevede la possibilità che il Presidente deleghi ai capi degli uffici i poteri occorrenti per l'esecuzione delle decisioni dell'Alta Autorità, quindi anche il potere di far conoscere ufficialmente le decisioni stesse (art. 15).

Una parte considerevole della controversia è imperniata sulla questione se la lettera dell'Alta Autorità di cui trattasi abbia carattere decisorio. La lettera contiene due proposizioni :

- a) il prelievo per l'anno contabile 1959/60 non può essere rimesso alle ricorrenti poichè nè il Trattato, nè le decisioni riguardanti il prelievo prevedono una siffatta possibilità;
- b) è perciò necessario che le imprese diano istruzioni per la prosecuzione dei pagamenti.

La lettera è la risposta ad una richiesta delle ricorrenti in data 17 luglio 1959, senza conoscere la quale non è possibile interpretarla. Nella richiesta le ricorrenti avevano domandato che, in considerazione del cattivo andamento delle loro vendite, in seguito al quale esse sarebbero state costrette a chiudere alcuni pozzi, non soltanto fosse dilazionato il pagamento del prelievo per l'esercizio 1959/60, bensì addirittura questo fosse loro rimesso. Esse dichiararono di avere già dato istruzioni alla Ruhrkohlen-Treuhand GmbH di sospendere il pagamento del prelievo.

L'Alta Autorità sostiene che la lettera, nella sua prima parte, non respinge la richiesta e perciò non dispone di diritti, nè regola un rapporto giuridico, ma si limita ad affermare che il diritto comunitario non prevede la domandata esenzione. Di conseguenza, detta parte della lettera non costituirebbe una decisione ai sensi del Trattato, bensì un chiarimento sulla situazione giuridica. A mio parere, sarebbe però errato il voler per questo sostenere che manchi un atto amministrativo impugnabile. La lettera contiene chiaramente il rifiuto, motivato, di modificare un obbligo giuridico

in atto, cioè l'obbligo di pagare il prelievo. Come l'Alta Autorità riconosce, da tale rifiuto deriva un onere per le ricorrenti. Per queste, la comunicazione dell'Alta Autorità costituisce, secondo la sua apparenza esterna, il rifiuto di un determinato atto giuridico di fronte al quale è sufficiente, ai fini della ricevibilità, la pertinente deduzione delle ricorrenti, avere l'Alta Autorità omesso di valersi dei poteri ad essa spettanti producendo per ciò stesso delle conseguenze sul piano giuridico. Se l'Alta Autorità non avesse risposto alla richiesta delle ricorrenti sarebbe stato sufficiente, ai fini della ricevibilità di un ricorso per carenza, che le ricorrenti si fossero pertinentemente richiamate ad un dovere o ad un potere di agire dell'Alta Autorità. La situazione processuale non è certo diversa a causa della circostanza che il rifiuto non è stato manifestato col silenzio, bensì con una esplicita dichiarazione dell'Alta Autorità. Non è però il caso di esaminare se l'Alta Autorità avesse la facoltà o l'obbligo di sciogliere le ricorrenti da un determinato dovere, dato che la causa viene ora trattata sotto il profilo della ricevibilità e non sotto quello della fondatezza della domanda.

L'esplicito rifiuto di concedere l'esenzione domandata costituisce una decisione individuale di contenuto negativo adottata dall'Alta Autorità nei confronti delle ricorrenti, e come tale è impugnabile. Fin qui le tesi delle ricorrenti vanno accolte.

La seconda parte della lettera - occorre chiedersi ora - ha, come le ricorrenti affermano, carattere decisorio? L'Alta Autorità lo contesta affermando che le parole nelle quali le ricorrenti ravvisano una ingiunzione di pagamento non avrebbero contenuto costitutivo e non potrebbero perciò essere considerate alla stessa stregua di un atto amministrativo. A suo parere, tali parole sarebbero soltanto un richiamo agli obblighi delle ricorrenti, quali risultano, immediatamente efficaci e di carattere permanente, dal Trattato e dalle decisioni generali riguardanti il prelievo. Essa rileva che la sua affermazione circa la necessità di continuare i pagamenti non potrebbe dar luogo ad esecuzione forzata.

Vi è fondato motivo di chiedersi se gli atti amministrativi impugnabili siano quelli che hanno effetto costitutivo, cioè modi-

ficano la situazione giuridica, ma non anche quelli dichiarativi, ad es. l'accertamento ufficiale di un obbligo di fare. Credo però che nella specie siffatte considerazioni siano fuori luogo. Ci si deve chiedere se l'Alta Autorità, con le parole di cui trattasi, avesse l'*intenzione* di adottare una decisione e se tale volontà sia stata sufficientemente espressa. A tal fine occorre richiamarsi alla richiesta che ha provocato la risposta dell'Alta Autorità. Appare allora chiaro che oggetto della domanda e della risposta era solo la questione se le ricorrenti potessero essere esentate dal pagamento del prelievo per motivi speciali di carattere individuale. L'Alta Autorità doveva pronunziarsi soltanto su tale richiesta. Non vi è alcun motivo di ritenere che l'Alta Autorità, all'infuori della domanda delle ricorrenti, avesse ragione di accertare se sussistesse l'obbligo di pagare il prelievo o addirittura di risolvere il problema, di natura del tutto diversa, se la commisurazione del prelievo per l'anno contabile 1959/60 fosse stata validamente effettuata. Alla stessa conclusione si giunge considerando il modo del tutto incidentale nel quale è stata menzionata la necessità di continuare i pagamenti. Tale affermazione non è che la logica — anche se superflua — conseguenza da trarsi dal rifiuto di esonero, cosicchè la menzione del mezzo o del modo di pagamento ha un significato puramente tecnico. Il contenuto di una decisione può essere costituito solo da questioni che devono chiaramente essere risolte, le quali hanno formato oggetto di esame e di deliberazioni da parte dell'Alta Autorità, il che non vale nella specie per quanto concerne il diritto dell'Alta Autorità di riscuotere il prelievo. Ne consegue che l'affermazione relativa alla continuazione dei pagamenti nel modo fino allora praticato non costituisce affatto un elemento indipendente della decisione contenuta nelle lettera e tanto meno può essere ritenuta una decisione autonoma. Non è perciò possibile accogliere su questo punto la tesi delle ricorrenti.

Contro tale interpretazione della lettera dell'Alta Autorità le ricorrenti deducono varie considerazioni giuridiche di carattere generale. Esse qualificano detta interpretazione troppo restrittiva ed affermano che ne conseguirebbe una inammissibile o sconveniente limitazione della tutela giurisdizionale ad esse spettante. Se la tesi di cui trattasi fosse esatta esse non avrebbero altra alternativa

che il provocare, sospendendo i pagamenti, l'adozione di una decisione esecutoria ed impugnabile concernente il loro obbligo di pagare. Ma, qualora esse non volessero sopportare l'onere delle sanzioni dell'art. 50, anche tale via sarebbe loro preclusa, dal momento che le decisioni generali relative al prelievo prevedono penalità di mora applicabili alle imprese senza che sia necessaria un'apposita decisione individuale.

Queste considerazioni delle ricorrenti sono in realtà dirette contro la struttura giuridica delle decisioni generali relative al prelievo e, in ultima analisi, contro le disposizioni del Trattato concernenti la tutela giurisdizionale, i cui limiti, vincolanti anche per la Corte, sono ben noti.

Il Trattato, a differenza dei vari diritti nazionali, non contiene alcuna norma generale per l'impugnazione degli atti compiuti dagli organi della Comunità. Gli Stati membri, nel redigere il Trattato, hanno scelto il sistema dell'enumerazione tassativa dei casi nei quali l'impugnazione è possibile e delle persone legittimate a proporla. Così pure il Trattato non prevede azioni dirette ad ottenere una pronuncia dichiarativa, con la quale si possa impedire l'entrata in vigore, ormai imminente, di una decisione generale. La tesi delle ricorrenti — doversi come regola generale adottare, nello stabilire i presupposti dell'impugnazione, criteri estremamente larghi — condurrebbe però in ultima analisi ad un istituto giuridico del genere testé accennato.

La circostanza che le ricorrenti, per ottenere una decisione individuale a norma dell'art. 92, devono affrontare il rischio delle penalità di mora previste nella decisione generale, non può indurre a valutare in modo diverso le possibilità di tutela giurisdizionale, dato che il Trattato non contiene norme apposite per il caso di cui trattasi. Forse da un esame più approfondito della situazione giuridica potrebbe risultare che l'applicazione di penalità di mora effettuata senza previa emanazione di un'apposita decisione individuale è contraria al Trattato (art. 36). In tal caso non si avrebbe la menomazione, lamentata dalle ricorrenti, della tutela giurisdizionale ad esse spettante in base al Trattato. Nella specie, non vi è però alcuna ragione di procedere a detto esame.

3. Sui motivi d'impugnazione (moyens)

Dopo aver precisato i limiti ed il contenuto della parte di lettera dell'Alta Autorità che deve essere considerata come un provvedimento impugnabile, passo ora a trattare della questione : quali motivi d'impugnazione siano ammissibili.

Le ricorrenti appuntano le loro critiche quasi esclusivamente sulla parte della comunicazione dell'Alta Autorità che esse ritengono sia un'ingiunzione di pagamento. Tutte le argomentazioni del ricorso vertono sulla questione se l'ingiunzione di pagamento sia illegittima per il fatto che le decisioni generali relative al prelievo, sulle quali si basano le ingiunzioni di pagamento, sarebbero comunque invalide. Solo nella replica della causa n. 50-59 troviamo argomenti a sostegno della esenzione dal prelievo. Tuttavia le ricorrenti hanno chiarito all'udienza che l'impugnazione dev'essere intesa come diretta contro la decisione dell'Alta Autorità in tutte le sue parti. Sarebbe perciò errato trarre dal ricorso la conclusione che oggetto del contendere sia solo l'ingiunzione di pagamento. Stando così le cose, occorre però chiedersi se i motivi d'impugnazione dedotti siano ammissibili, poichè, come abbiamo visto, in base a quello che ho ritenuto essere il contenuto della decisione, il solo scopo possibile dell'impugnazione è l'annullamento della decisione di rifiuto.

a) *SE L'ECCEZIONE DI ILLEGITTIMITÀ OPPOSTA ALLA DECISIONE GENERALE 33-59 SIA AMMISSIBILE*

La Corte ha insegnato che una decisione individuale può essere impugnata per il motivo che essa si fonda su di una decisione generale viziata.

L'Alta Autorità non contesta l'ammissibilità in linea di principio dell'eccezione di illegittimità, ma sostiene che la decisione individuale di cui trattasi non si basa su di una decisione generale e che perciò non vi è alcuna decisione generale che si sia concretata nella decisione individuale.

Un confronto fra il contenuto giuridico di quest'ultima e quello della decisione generale chiamata in causa ci consentirà di risolvere la questione. — Abbiamo visto che, nella lettera impugnata, solo il rifiuto della richiesta di esenzione ha carattere decisorio. Il contenuto della lettera può perciò essere preso in considerazione in questa sede solo entro detti limiti. — Inoltre è certo che la decisione generale n. 33-59 non statuisce affatto, nè direttamente, nè per rinvio ad altre decisioni, in merito a possibili esenzioni. Essa contiene — per rinvio — solo disposizioni concernenti il prelievo (ammontare di questo, scadenza, conseguenze di eventuali ritardi). Il contenuto della decisione generale non può perciò in alcun modo essere rilevante ai fini dell'affermazione dell'Alta Autorità, contenuta nella decisione impugnata, non essere prevista la possibilità di rimettere individualmente il debito del prelievo. Poichè nella lettera dell'Alta Autorità non sono contenute altre affermazioni aventi carattere decisorio e conseguentemente non vi sono altre questioni che facciano parte dell'oggetto del contendere, la validità della decisione generale n. 33-59 non può essere presa in esame nel presente giudizio.

Nei limiti in cui il ricorso d'annullamento si basa sulla invalidità della decisione generale n. 33-59, le deduzioni delle ricorrenti sono quindi non pertinenti e conseguentemente inammissibili. Non è pertanto il caso di esaminare l'esattezza della tesi dell'Alta Autorità secondo la quale la validità della decisione generale non potrebbe essere presa in considerazione in quanto essa si basa su considerazioni di politica finanziaria, sociale ed economica, nè la tesi che l'eccezione di illegittimità non sarebbe più opponibile.

b) *SULLA AMMISSIBILITÀ DELLE DEDUZIONI CONCERNENTI LA POSSIBILITÀ DI CONCEDERE L'ESENZIONE*

L'Alta Autorità rileva che le ricorrenti hanno esposto le loro argomentazioni su questo punto soltanto nella replica ed afferma perciò che esse sono tardive ed inammissibili.

A norma dell'art. 42, § 2, del Regolamento di procedura della Corte, in corso di causa non possono essere proposti nuovi mezzi

a meno che questi si basino su elementi di fatto o di diritto venuti alla luce soltanto durante la fase scritta.

Non è contestabile che le argomentazioni delle ricorrenti relative alla possibilità di concedere un'esenzione per motivi speciali siano in realtà del tutto diverse dalle deduzioni concernenti la validità della riscossione del prelievo. In base ai passi compiuti prima della presentazione del ricorso, ci si poteva aspettare che le ricorrenti avrebbero in primo luogo criticato il rifiuto di concedere, in via equitativa, l'esenzione. Senza dubbio era lecito aspettarsi anche che esse ne facessero l'oggetto di una domanda *in subordine*, per il caso che non venisse accolta la loro tesi principale concernente l'illegittimità del prelievo. Come ho già rilevato, le ricorrenti, in un primo tempo, hanno invece fondato il loro ricorso esclusivamente sull'eccezione di illegittimità e solo nella replica della causa n. 50-59 hanno sostenuto la tesi della possibilità di concedere un'esenzione per motivi d'equità. Non si può certo sostenere che questa tesi si basi su elementi venuti alla luce soltanto durante la fase scritta e di conseguenza non vi è altra alternativa che rigettare perchè inammissibile questo mezzo tardivamente proposto.

4. Conclusioni

Il ricorso n. 41-59 è diretto contro un provvedimento dell'Alta Autorità impugnabile. Il contenuto di esso è però soltanto il rifiuto di concedere un'esenzione per motivi di equità. Tale atto dell'Alta Autorità non può essere validamente impugnato mediante l'eccezione di illegittimità opposta alla decisione generale n. 33-59. Il mezzo relativo al rifiuto di concedere l'esenzione, contenuto nella replica, non può essere preso in considerazione dalla Corte perchè tardivamente proposto. Il ricorso n. 41-59 va perciò dichiarato irricevibile.

II — IL RICORSO PER CARENZA N. 50-59

Questo ricorso si fonda sulla circostanza che l'Alta Autorità ha omesso di rispondere alla richiesta presentata dalle ricorrenti

il 6 agosto 1959. Come è detto nell'atto introduttivo, esso è stato presentato *in quanto occorra*, allo scopo di prevenire l'eccezione dell'Alta Autorità basata sul fatto che la lettera del 24 luglio 1959 non contiene una ingiunzione di pagamento esecutiva. Nella replica le ricorrenti affermano di aver introdotto il ricorso per carenza solo *in via subordinata* per il caso che la Corte non ravvisasse nella lettera del 24 luglio una decisione. Quest'ultima dichiarazione non può però avere l'effetto di rendere a posteriori condizionato il ricorso, cioè tale da doversi ritenere come non proposto nel caso che la condizione si avveri.

Con la richiesta del 6 agosto 1959 le ricorrenti si proponevano di ottenere dall'Alta Autorità una risposta vincolante in merito alla questione trattata nella lettera del 24 luglio 1959 e questa sotto forma di una decisione a sensi dell'art. 15, 2° comma, del Trattato.

In detta richiesta non è dato vedere altro che una *formale* domanda : le ricorrenti chiedono una decisione in debita forma in merito alla loro richiesta di esenzione, allo scopo di poter impugnare il rifiuto dell'Alta Autorità.

Ma le ricorrenti non hanno interesse a proporre un'azione siffatta, dato che non sono impugnabili soltanto i provvedimenti, espressi e formali, bensì anche il semplice silenzio-rifiuto dell'Alta Autorità (v. l'art. 35 del Trattato). L'interesse ad agire manca però anche per il fatto che la risposta dell'Alta Autorità in data 24 luglio costituisce già un provvedimento vincolante, impugnabile a sensi dell'art. 33 del Trattato C.E.C.A.

Se si interpreta la richiesta del 6 agosto come una ripetizione della domanda delle ricorrenti, concernente l'esenzione dal prelievo per motivi particolari, l'interesse giuridico alla presentazione di detta domanda è del pari mancante.

L'Alta Autorità ha deciso poco tempo prima in merito ad una domanda delle ricorrenti del tutto simile, nè, d'altra parte, queste hanno invocato nuovi elementi atti a giustificare una nuova richiesta. Una nuova diffida all'Alta Autorità è perciò da considerarsi priva di oggetto.

Per giudicare la situazione non occorre stabilire se già la richiesta delle ricorrenti in data 17 luglio 1959 costituisse una regolare diffida all'Alta Autorità a sensi dell'art. 35. È infatti sufficiente la constatazione che l'Alta Autorità ha risposto a tale richiesta e che questa risposta contiene una decisione impugnabile. È del pari superfluo fare rilievi circa l'osservanza del termine d'impugnazione, dal momento che l'irricevibilità del ricorso è già manifesta per gli accennati motivi.

Anche il secondo ricorso va pertanto respinto in quanto irricevibile.

Poichè ambedue i ricorsi vanno considerati irricevibili nella loro domanda principale — domanda di annullamento — non è il caso di occuparsi delle domande accessorie nelle quali si chiede alla Corte di dichiarare che le decisioni impugate sono viziate da una « *faute de service* » tale da chiamare in causa le responsabilità della Comunità.

III

Per quanto concerne *le spese*, la Corte può compensarle in tutto o in parte « per motivi eccezionali ». « La Corte può condannare una parte, anche se non soccombente, a rimborsare all'altra le spese che le ha causato e che la Corte riconosce come superflue o defatigatorie. » Vi è motivo di chiedersi se, in considerazione delle oscurità, rilevate in corso di causa, della lettera dell'Alta Autorità, la Corte debba valersi di tale sua facoltà.

Occorre a tal fine considerare quale sia la causa dell'irricevibilità dei ricorsi. Le ricorrenti hanno riconosciuto l'impugnabilità della decisione 24 luglio, hanno sostenuto una tesi aberrante circa la portata dell'eccezione di illegittimità ed hanno tardivamente dedotto determinati argomenti riguardanti l'esonazione per motivi di equità. Tali circostanze non possono essere addebitate all'Alta Autorità ai fini della pronunzia sulle spese. Sono anche del parere che l'Alta Autorità nella sua decisione non ha dato alcun motivo di supporre che la « ingiunzione di pagamento » costituisse un provvedimento impugnabile. Nella causa n. 41-59 non vedo perciò

alcuna ragione di porre le spese parzialmente a carico dell'Alta Autorità.

Le ricorrenti hanno proposto il ricorso per carenza n. 50-59 con lo scopo di ottenere un provvedimento impugnabile. Il ricorso si basa su di una erronea valutazione dell'ampiezza della tutela giurisdizionale concessa dal Trattato e su di una errata interpretazione della decisione dell'Alta Autorità 24 luglio 1959, l'una e l'altra non imputabili all'Alta Autorità. Anche in questo caso non è dato perciò scorgere alcun motivo per condannare l'Alta Autorità a sopportare parte delle spese, cosicchè non resta che applicare l'art. 69, § 2.

IV

Riassumendo, propongo alla Corte di respingere i ricorsi nn. 41-59 e 50-59 e di porre le spese a carico delle ricorrenti