

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

23 gennaio 1995 *

Nella causa T-84/94,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, associazione di diritto tedesco, con sede in Bonn (Germania), con l'avv. Joachim Müller, del foro di Monaco, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Jean Wagener e Alain Rukavina, 10 A, boulevard de la Foire,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Marie-José Jonczy, consigliere giuridico, e dal signor Norbert Lorenz, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 4 novembre 1993, di archiviare, senza riservarle alcun seguito, la denuncia della ricorrente diretta a far dichiarare che la disciplina tedesca relativa alla profes-

* Lingua processuale: il tedesco.

sione di consulente fiscale costituisce una trasgressione degli artt. 59 e 86 del Trattato CE e che la Repubblica federale di Germania ha violato gli artt. 5 e 90 del Trattato CE avendo omesso di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni del detto Trattato,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti e procedimento

- 1 Il 21 agosto 1992 la ricorrente, il Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, associazione di categoria di diritto tedesco, costituita per la difesa degli interessi economici e socioprofessionali degli esperti contabili di bilancio, inoltrava una denuncia alla Commissione, nella quale contestava la legittimità del Steuerberatungsgesetz (legge relativa alla professione di consulente fiscale, in prosieguo: il «StBerG») 4 novembre 1975 (BGBl. 1975 I, pag. 2735), più volte modificato, da ultimo con legge 13 dicembre 1990 (BGBl. 1990 I, pag. 2756), nella parte in cui esso riserva il diritto di esercitare attività in materia di consulenza fiscale e in settori affini ai consulenti fiscali, ai controllori contabili, agli avvocati e ai revisori di conti giurati. Ritenendo tale normativa in contrasto con le disposizioni del Trattato CEE, in particolare con

gli artt. 59 e 86 del medesimo (divenuto CE, in prosieguo: il «Trattato»), essa contestava alla Repubblica federale di Germania di aver trasgredito gli artt. 5, secondo comma, e 90, nn. 1 e 2, del Trattato, avendo ommesso di modificare la disciplina controversa. Essa chiedeva pertanto alla Commissione di vegliare, in conformità all'art. 155 del Trattato, all'applicazione delle norme del Trattato.

- 2 Con lettera 22 aprile 1993 gli uffici della direzione generale «Mercato interno e servizi finanziari» (DG XV) informavano la ricorrente che la sua denuncia era stata registrata col n. 93/4155.

- 3 Con nota 26 maggio 1993 la DG XV comunicava alla ricorrente i motivi per i quali essa riteneva che, nel caso di specie, non vi fosse violazione del diritto comunitario e la informava della sua intenzione di proporre alla Commissione di non proseguire l'esame della denuncia.

- 4 Il 4 novembre 1993 la Commissione adottava la decisione di non dare seguito alla denuncia della ricorrente, con la motivazione secondo cui non sussisteva alcuna trasgressione del diritto comunitario. Tale decisione veniva notificata alla ricorrente con lettera 13 dicembre 1993, pervenutale il 17 dicembre successivo.

- 5 Stando così le cose, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 febbraio 1994, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 6 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 maggio 1994, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità a norma dell'art. 114 del regolamento di procedura e ha chiesto al Tribunale di statuire su tale eccezione senza iniziare la discussione nel merito. La ricorrente ha depositato le sue osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità il 13 giugno 1994.

7 Con decisione 7 luglio 1994, il Tribunale ha assegnato la causa a una sezione composta di tre giudici.

8 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione 13 dicembre 1993, notificata il 17 dicembre successivo, per violazione del combinato disposto degli artt. 5, 59, 86, 90, n. 1, 155 del Trattato e 3 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204, in prosieguo: il «regolamento n. 17»).

9 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile,

— condannare la ricorrente alle spese del procedimento.

10 Ai sensi dell'art. 114, n. 3, del regolamento di procedura, il procedimento sull'eccezione d'irricevibilità prosegue oralmente, salvo contraria decisione del Tribunale.

11 A norma dell'art. 111 del regolamento di procedura, quando il ricorso è manifestamente irricevibile, il Tribunale può, senza proseguire il procedimento, statuire con ordinanza motivata. Nel caso di specie, il Tribunale (Quarta Sezione) si ritiene sufficientemente illuminato dagli atti del fascicolo di causa e decide che non deve farsi luogo alla fase orale.

Sulla ricevibilità

Sintesi degli argomenti delle parti

- 12 Nella sua eccezione d'irricevibilità, la Commissione rileva che il ricorso, in quanto fa carico alla Commissione di non agire contro la Repubblica federale di Germania e di dare un'interpretazione erronea degli artt. 59, 86 e 90, n. 1, del Trattato, mira in realtà all'annullamento della decisione, adottata dalla Commissione il 4 novembre 1993, di non avviare nei confronti della Repubblica federale di Germania un procedimento diretto all'accertamento di un inadempimento.
- 13 La Commissione rileva nondimeno che, in ogni caso, il ricorso è irricevibile, indipendentemente dal fatto che esso sia diretto contro la decisione 4 novembre 1993 o contro la lettera 13 dicembre 1993.
- 14 Quanto alla decisione 4 novembre 1993, la Commissione sostiene, anzitutto, che la ricorrente non è la destinataria di tale decisione, la quale verte su un procedimento di constatazione di un inadempimento contro la Repubblica federale di Germania. Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la Commissione non è tenuta a promuovere un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, ma dispone, in proposito, di un potere discrezionale che esclude il diritto dei singoli di esigere da questa istituzione che essa prenda posizione in un senso determinato (v. sentenze 14 febbraio 1989, causa 247/87, *Star Fruit/Commissione*, Racc. pag. 291, punto 11, e 17 maggio 1990, causa C-87/89, *Sonito e a./Commissione*, Racc. pag. I-1981, punti 6 e 7, e ordinanza 23 maggio 1990, causa C-72/90, *Asia Motor France/Commissione*, Racc. pag. I-2181, punto 11).
- 15 La Commissione argomenta, poi, che la decisione 4 novembre 1993 non riguarda individualmente la ricorrente. A questo proposito, essa ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, i soggetti che non siano i destinatari di una decisione possono sostenere che questa li riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento li colpisca in ragione di determinate qualità che sono loro peculiari, ovvero

di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a qualsiasi altra persona e quindi li identifichi in modo analogo al destinatario (sentenze 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 195, e 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207). Orbene, secondo la Commissione, non può ammettersi che un'organizzazione costituitasi per la difesa degli interessi collettivi di una determinata categoria di amministrati, quale la ricorrente, possa essere direttamente e individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria (sentenza della Corte 18 marzo 1975, causa 72/74, Union syndicale e a./Consiglio, Racc. pag. 401, punti 16 e 17).

- 16 Quanto alla lettera 13 dicembre 1993, la Commissione asserisce che essa non può essere considerata atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Infatti, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, la denuncia sia diretta a far constatare che uno Stato membro è venuto meno agli obblighi derivanti dal Trattato, la comunicazione rivolta al denunciante per informarlo del seguito dato alla sua denuncia non costituisce una decisione atta a formare oggetto di un ricorso, dato che la Commissione dispone in tale materia di un potere discrezionale che esclude il diritto del singolo di esigere da tale istituzione che essa prenda posizione in un senso determinato.
- 17 La Commissione aggiunge che, anche ammettendo che la sua decisione di non dar seguito alla denuncia della ricorrente e, di conseguenza, di non avviare un procedimento per inadempimento contro la Repubblica federale di Germania sia basato su un'interpretazione errata del Trattato, siffatta circostanza non farebbe sorgere in capo a un singolo la legittimazione a esperire un ricorso avverso il rifiuto della Commissione di promuovere un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato né consentirebbe quindi un sindacato giurisdizionale in abstracto, non previsto dal Trattato, della legittimità delle decisioni della Commissione.
- 18 Nelle sue osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità, la ricorrente rileva, anzitutto, che oggetto del ricorso è proprio la decisione della Commissione 13 dicembre 1993, in quanto unica decisione di cui essa ha avuto conoscenza. Tale decisione costituirebbe una decisione definitiva da parte della Commissione, di cui la ricorrente

sarebbe la destinataria. Di conseguenza, essa sarebbe atta a costituire oggetto di un ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

19 A questo proposito, la ricorrente assume che, in forza degli artt. 155 e 169 del Trattato, la Commissione è in linea di principio tenuta a perseguire qualsiasi trasgressione del Trattato della quale abbia avuto conoscenza (sentenza della Corte 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brenneri, Racc. pag. 1051, punto 18). Essa rileva, inoltre, che l'art. 3 del regolamento n. 17 impone alla Commissione l'obbligo di intervenire nel caso in cui constati un'infrazione degli artt. 5, 86 e 90 del Trattato. Orbene, nel caso di specie, sussisterebbe violazione manifesta dell'art. 59 del Trattato, in quanto la libertà di prestazione di servizi sancita in tale articolo sarebbe gravemente ostacolata, se non del tutto soppressa, dalla disciplina tedesca controversa. Quest'ultima costituirebbe pure una violazione del combinato disposto degli artt. 5, 86 e 90 del Trattato, in quanto conferirebbe un monopolio all'impresa di consulenza contabile DATEV e comporterebbe quindi un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86.

20 La ricorrente, la quale ammette che la Corte ha escluso la legittimazione in capo a un singolo a esperire un ricorso per carenza in caso di inerzia della Commissione (sentenza Star Fruit/Commissione, citata, punti 10-14), rileva nondimeno che il caso di specie è diverso, tenuto conto del fatto che la Commissione, dopo aver constatato che la disciplina tedesca de qua integra una trasgressione dell'art. 59 del Trattato, afferma che gli esperti contabili tedeschi non potrebbero avvalersene. Essa ne conclude che una decisione con la quale la Commissione ricusa di perseguire una trasgressione accertata del Trattato non deve sfuggire al sindacato giurisdizionale previsto all'art. 173 del Trattato, dato che una decisione del genere costituisce una violazione dell'art. 155 del Trattato e un abuso del potere discrezionale da parte della Commissione.

Giudizio del Tribunale

21 Il Tribunale constata, anzitutto, che la domanda di annullamento della ricorrente diretta contro la lettera della Commissione 13 dicembre 1993 mira, in realtà,

all'annullamento della decisione della Commissione di archiviare, senza riservarle alcun seguito, la sua denuncia in data 21 agosto 1992, decisione adottata il 4 novembre 1993 e notificata alla ricorrente con lettera del 13 dicembre successivo.

- 22 Orbene, la decisione della Commissione di non dar seguito alla denuncia della ricorrente deve interpretarsi come la manifestazione della volontà della Commissione di non intentare un procedimento ex art. 169 del Trattato contro la Repubblica federale di Germania. Infatti, il solo seguito favorevole che la Commissione avrebbe potuto riservare alla denuncia della ricorrente sarebbe stato di promuovere, nei confronti della Repubblica federale di Germania, un procedimento di constatazione dell'inadempimento.
- 23 Occorre ricordare che da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la Commissione non è tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, ma che essa dispone in proposito di un potere discrezionale che esclude il diritto dei singoli di esigere che essa decida in un senso determinato (sentenza *Star Fruit/Commissione*, citata, punti 10-14). Talché, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, coloro che hanno presentato una denuncia non fruiscono della possibilità di adire il giudice comunitario per contestare dinanzi a esso la decisione della Commissione di archiviare la loro denuncia.
- 24 Ne consegue che, nel caso di specie, la ricorrente non è legittimata ad impugnare il rifiuto della Commissione di promuovere un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica federale di Germania (ordinanza della Corte 12 giugno 1992, causa C-29/92, *Asia Motor France e a./Commissione*, Racc. pag. I-3935, punto 21, e ordinanze del Tribunale 14 dicembre 1993, causa T-29/93, *Calvo Alonso-Cortes/Commissione*, Racc. pag. II-1389, punto 55, e 27 maggio 1994, causa T-5-94, *J/Commissione*, Racc. pag. II-391, punto 15).
- 25 Occorre aggiungere che, chiedendo alla Commissione di avviare un procedimento ex art. 169, la ricorrente chiede in realtà l'adozione di atti che non la riguardereb-

bero direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato, e che, comunque, essa non potrebbe impugnare mediante ricorso d'annullamento (v. sentenza *Star Fruit/Commissione*, citata, punto 13).

- 26 D'altronde, in quanto il ricorso deve essere inteso nel senso che mira a far constatare che la Repubblica federale di Germania ha violato talune norme del diritto comunitario, va ricordato che, ai sensi degli artt. 169 e 170 del Trattato, la facoltà di adire il giudice comunitario al fine di far constatare l'inadempimento dei suoi obblighi da parte di uno Stato membro non si estende alle persone fisiche o giuridiche, ma spetta unicamente alla Commissione e agli altri Stati membri.
- 27 Il Tribunale rileva inoltre che la ricorrente ha qualificato la sua denuncia come domanda in forza dell'art. 3 del regolamento n. 17, in quanto essa contempla una violazione del combinato disposto degli artt. 5, 86 e 90, nn. 1 e 2, del Trattato. Orbene, la ricorrente non ha messo in discussione comportamenti posti in essere dalle imprese, ma unicamente comportamenti della Repubblica federale di Germania. Essa sostiene, nondimeno, che tali comportamenti sono riconducibili alle previsioni dell'art. 90, n. 3.
- 28 Il Tribunale ne deduce che la denuncia della ricorrente può altresì considerarsi come una domanda presentata alla Commissione al fine di invitarla a far uso dei poteri devoluti dall'art. 190, n. 3.
- 29 Il Tribunale ritiene nondimeno che, anche ammettendo che la decisione di non dar seguito alla denuncia possa essere intesa come un rifiuto della Commissione di

adottare una decisione in forza dell'art. 90, n. 3, del Trattato, ciò non toglie che il presente ricorso d'annullamento è irricevibile.

- 30 Infatti, si deve ricordare che l'art. 90, n. 3, del Trattato conferisce alla Commissione il compito di vegliare all'osservanza, da parte degli Stati membri, degli obblighi che ad essi incombono, per quanto riguarda le imprese contemplate all'art. 90, n. 1, e la investe espressamente del potere di intervenire, per quanto necessario, a tal fine, nelle condizioni e con gli strumenti giuridici che vi sono previsti.
- 31 Come risulta dall'art. 90, n. 3, e dalla ratio complessiva delle disposizioni di questo articolo, il potere di sorveglianza di cui dispone la Commissione nei confronti degli Stati membri responsabili di una violazione delle norme del Trattato, in particolare di quelle relative alla concorrenza (sentenza della Corte 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione, Racc. pag. I-565, punto 32), implica necessariamente l'esercizio di un ampio potere discrezionale da parte di questa istituzione. Di conseguenza, l'esercizio del potere di valutazione della compatibilità dei provvedimenti statali con le norme del Trattato, conferito dall'art. 90, n. 3, del Trattato, non è accompagnato da un obbligo di intervento da parte della Commissione (sentenza del Tribunale 27 ottobre 1994, causa T-32/93, Ladbroke Racing/Commissione, Racc. pag. I-1015, punti 36-38). Pertanto, le persone fisiche o giuridiche che chiedono alla Commissione di intervenire a norma dell'art. 90, n. 3, non hanno titolo per esperire un ricorso avverso la decisione della Commissione di non far uso delle prerogative devolute dall'art. 90, n. 3.
- 32 Ne consegue che la ricorrente non è legittimata a impugnare il rifiuto della Commissione di impartire una direttiva o adottare una decisione nei confronti della Repubblica federale di Germania ai sensi dell'art. 90, n. 3, del Trattato.
- 33 Dal complesso delle considerazioni che precedono emerge che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile.

Sulle spese

- 34 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente e la Commissione ha concluso per la sua condanna alle spese, essa va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

così provvede:

- 1) **Il ricorso è irricevibile.**
- 2) **La ricorrente è condannata alle spese.**

Lussemburgo, 23 gennaio 1995.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts