

Nella causa della

GEZAMENLIJKE STEENKOLENMIJNEN IN LIMBURG,

Associazione d'impresе a norma dell'art. 48 del Trattato
con sede in Heerlen (Paesi Bassi), dr. Poelsstraat 16

e domicilio eletto a Lussemburgo, boulevard Grande-Duchesse
Charlotte 83,

parte ricorrente,

rappresentata dal sig. H. H. Wemmers, presidente

e dal sig. P. A. A. Wirtz, designato dall'assemblea annuale dei
membri dell'Associazione,

assistita dall'avv. W. L. Haardt, patrocinante presso l'Alta Corte
dei Paesi Bassi, e dall'avv. W. C. L. van der Grinten, professore
dell'Università cattolica di Nimega,

contro

L'ALTA AUTORITÀ DELLA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO

con domicilio eletto a Lussemburgo, nei propri uffici, place de
Metz 2,

parte convenuta,

rappresentata dal sig. W. Much, poi dal sig. R. Baeyens, suoi consulenti giuridici, in qualità di agenti,

assistiti dall'avv. C. R. C. Wijkerheld Bisdorn, patrocinante presso l'Alta Corte dei Paesi Bassi,

causa che ha per oggetto l'annullamento della decisione dell'Alta Autorità riguardante il Governo federale germanico, relativa al premio esente da imposte accordato ai minatori al fondo e chiamato « Bergmanns-prämie »

LA CORTE

composta dai Signori:

A. M. Donner, *Presidente*,

O. Riese e J. Rueff, (*relatore*) *presidenti di Sezione*,

L. Delvaux, Ch. L. Hammes, N. Rossi e N. Catalano, *giudici*,

avvocato generale: M. Lagrange,

cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

1. Gli antefatti

Il ricorso trae origine dai seguenti fatti:

Con lettera 4 febbraio 1956 il Ministro federale dell'economia informava il Presidente dell'Alta Autorità che il suo Governo aveva intenzione di prendere i seguenti provvedimenti:

— modifica delle direttive vigenti per la valutazione delle attrezzature di fondo delle miniere di carbone,

— riduzione dell'imposta sull'entrata,

— alleggerimento del contributo dei datori di lavoro alla Cassa pensioni dei minatori,

— assegnazione di un premio di squadra, esente dall'imposta sui salari.

In seguito a detta comunicazione, l'Alta Autorità con lettera 2 maggio 1956 dava inizio alla procedura prevista dall'art. 88 del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Nell'ambito di detta procedura essa ebbe con il Ministro federale dell'economia uno scambio di lettere e documenti, nel corso del quale:

— L'Alta Autorità, pur non opponendosi ad un provvedimento a favore degli operai al fondo, formulò delle critiche circa il finanziamento di una parte del premio di squadra mediante pubblico denaro, senza che venisse imposto alle imprese carbonifere un onere corrispondente.

— Il Governo della Repubblica federale propose allora d'istituire — a guisa di compenso che permettesse di mantenere in vigore il prov-

vedimento ritenuto illegittimo dall'Alta Autorità — un onere compensativo sotto forma di soppressione del rimborso del contributo alla Cassa pensioni dei minatori, rimborso che non aveva dato luogo a rilievi da parte dell'Alta Autorità.

— L'Alta Autorità non fece obiezioni al principio di detta compensazione, pur esprimendo delle riserve sulla data di attuazione.

Quest'ultimo fatto risulta dalla lettera inviata il 21 giugno 1957 dal Presidente dell'Alta Autorità al Ministro dell'economia della Repubblica federale. Essa contiene in particolare la seguente frase: « In conseguenza di ciò l'Alta Autorità ritiene che la soppressione del rimborso del contributo alla Cassa pensioni dei minatori sia un onere, imposto all'industria mineraria, adatto e sufficiente a compensare la corresponsione del premio da parte dello Stato in luogo delle imprese ».

L'11 luglio 1957 la ricorrente chiedeva all'Alta Autorità di farle conoscere la decisione che essa aveva adottato in merito ai problemi sollevati dal premio di squadra.

L'Alta Autorità rispondeva il 7 agosto 1957 informando la ricorrente che « per la questione del premio corrisposto ai minatori tedeschi era stata trovata una soluzione ». « Questa soluzione consiste in un maggior contributo delle imprese minerarie alle assicurazioni sociali ». L'Alta Autorità si richiamava inoltre al *Bollettino mensile d'informazione* pubblicato a sua cura, al discorso tenuto dal suo Vicepresidente, sig. Etzel, davanti all'Assemblea Comune nel corso delle discussioni svoltesi il 27 giugno precedente ed all'esposto presentato il 1° luglio da uno dei suoi membri al Comitato Consultivo.

In risposta a tale lettera la ricorrente si rivolgeva nuovamente all'Alta Autorità il 22 agosto 1957, dichiarandole di « ritenere prima facie che la decisione adottata nei confronti del Governo federale di Germania è incompatibile con il Trattato » e di « avere intenzione d'impugnare detta decisione davanti alla Corte di Giustizia della C.E.C.A. ».

Essa chiedeva pertanto all'Alta Autorità di « comunicarle la decisione ufficiale adottata in materia o di pubblicarla ».

Il 14 settembre 1957, cioè quando il ricorso è stato presentato in Cancelleria, l'Alta Autorità non aveva risposto alla menzionata lettera.

D'altra parte, con lettera 11 settembre 1957, il Ministro dell'economia del Governo olandese aveva chiesto al Presidente dell'Alta Autorità « copia della decisione finale adottata in materia ». Il 7 ottobre 1957, il Presidente dell'Alta Autorità rispondeva che « con l'onere complementare gravante sui costi dell'industria carbonifera il sistema di finanziamento del premio ai minatori cessava di essere atto a falsare la concorrenza. Per tale motivo l'Alta Autorità *poteva* fare a meno di adottare nei confronti di detto sistema di finanziamento una decisione a norma dell'art. 88 del Trattato. Non essendo stata presa alcuna decisione » egli concludeva « non è possibile inviarne una copia al Governo olandese ».

2. Il procedimento e le conclusioni delle parti

Con ricorso di data 13 settembre 1957, registrato in Cancelleria il 14 settembre al n. 1944, la « Gezellenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » chiedeva l'annullamento della decisione dell'Alta Autorità relativa al premio esente da imposte concesso ai minatori al fondo, precisando che detta decisione non era stata pubblicata dall'Alta Autorità.

La ricorrente concludeva affinché la Corte voglia:

« annullare la decisione impugnata;

dichiarare che l'Alta Autorità deve dare atto mediante una decisione che la Repubblica federale di Germania, finanziando con il pubblico denaro un premio esente da imposte concesso ai minatori al fondo, ha contravvenuto agli obblighi derivantile dal Trattato e che essa pertanto deve abrogare tale provvedimento;

emanare qualsiasi altro provvedimento che la Corte riterrà opportuno;

porre le spese a carico dell'Alta Autorità ».

Nella comparsa di risposta depositata il 15 novembre 1957, l'Alta Autorità concludeva affinché la Corte voglia:

« 1° dare atto che l'Alta Autorità, in conformità all'art. 32 § 2 del Regolamento della Corte, ha eletto domicilio a Lussemburgo, place de Metz 2;

2° dichiarare irricevibile il ricorso in data 13 settembre 1957 della « Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg »; subordinatamente, respingerlo nel merito;

3° porre le spese a carico della ricorrente ».

Il ricorso è regolare nella forma ed il procedimento si è svolto ritualmente.

Prima dell'udienza la Corte, con lettera 20 novembre 1958, ha invitato le parti a limitare la discussione alle questioni di ricevibilità.

Ne consegue che i mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti saranno presi in esame nella presente sentenza solo nei limiti in cui riguardano la ricevibilità del ricorso.

All'udienza del 27 novembre 1958 l'avvocato generale ha concluso chiedendo la reiezione del ricorso e la condanna della ricorrente alle spese di causa.

3. Mezzi ed argomenti delle parti riguardanti la ricevibilità del ricorso

Per quanto riguarda la ricevibilità, i mezzi ed argomenti fatti valere dalle parti possono essere così riassunti:

L'Alta Autorità eccepisce l'irricevibilità del ricorso proposto dalla « Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » sia per quanto riguarda il primo capo, sia per quanto riguarda il secondo capo della domanda, quale che possa essere il significato da dare alle conclusioni della ricorrente.

Per quanto riguarda il primo capo della domanda

L'Alta Autorità assume in primo luogo che non esiste alcuna decisione suscettibile di essere impugnata e prospetta successivamente le due ipotesi seguenti:

Prima ipotesi: Il provvedimento impugnato si concreterebbe nell'approvazione della disciplina contestata.

La ricorrente sostiene che tale decisione sarebbe contenuta nella lettera inviata il 21 giugno 1957 dal Presidente dell'Alta Autorità al Ministro dell'economia della Repubblica federale di Germania. Essa così la riassume:

« L'Alta Autorità approva il finanziamento del *Bergmannsprämie* da parte della Repubblica federale di Germania con pubblico denaro, in considerazione della promessa del Governo federale di non più corrispondere in avvenire alla Cassa pensioni i contributi previsti sub b) e finanziati con pubblico denaro ».

La notifica di tale decisione sarebbe stata fatta mediante la lettera che il Vicepresidente dell'Alta Autorità inviò il 7 agosto 1957 alla ricorrente per informarla « che per la questione del premio corrisposto ai minatori tedeschi era stata trovata una soluzione ».

La convenuta assume invece che la lettera del 21 giugno 1957 non può essere considerata una decisione.

A sostegno di tale tesi essa ha prodotto l'intero carteggio intercorso fra essa ed il Ministro dell'economia della Repubblica federale di Germania come pure i documenti relativi alla disciplina contestata. Essa ne deduce:

1° che la lettera 21 giugno era in realtà la risposta ad una proposta fatta dal Governo federale il 18 giugno 1957,

2° che tale risposta aveva unicamente lo scopo di indicare ancora una volta al Governo federale

« quali erano le condizioni richieste affinché, da quel momento in poi, l'Alta Autorità potesse considerare la soppressione dei contributi statali, proposta dal Governo federale, come un onere compensativo adeguato per l'industria carbonifera tedesca ».

Esaminando poi la questione dal punto di vista soggettivo, l'Alta Autorità pone in evidenza di non aver voluto affatto prendere una deci-

sione e che nemmeno il Governo federale ha considerato come tale la lettera in discorso.

Infine, uscendo dall'ambito dell'interpretazione dei fatti per entrare in quello dell'interpretazione del Trattato, la convenuta sostiene che

« era giuridicamente impossibile per l'Alta Autorità approvare formalmente i provvedimenti adottati dal Governo federale. A norma del Trattato infatti, un potere del genere non può essere esercitato nei confronti di un governo ».

Nella replica la ricorrente ammette che di fatto il termine « approvazione » non figura nella lettera 21 giugno dell'Alta Autorità. Essa dichiara di rinunciare a tale termine e di sostituirlo con l'espressione « risoluzione ».

Essa ammette pure senza riserve che « non si tratta di una decisione ai sensi dell'art. 88 del Trattato »; d'altro lato, essa precisa che « non se ne può affatto dedurre che la disposizione impugnata non sia una decisione ».

Analizzando poi il concetto di decisione alla luce della giurisprudenza della Corte e della dottrina, la ricorrente giunge a concludere che la risoluzione di cui essa chiede l'annullamento è un atto dell'Alta Autorità. Ora, essa afferma, « uno dei principi fondamentali del Trattato è che gli atti dell'Alta Autorità sono soggetti a controllo, nel senso che devono poter essere impugnati avanti la Corte ».

A detta analisi del concetto di decisione svolta dalla ricorrente, l'Alta Autorità oppone nella controreplica un'altra analisi parimenti fondata sulla giurisprudenza e sulla dottrina. Tale indagine mira a dimostrare che la lettera 21 giugno 1957

« non crea per il Governo federale nuovi rapporti giuridici e non enuncia alcuna norma applicabile in futuro, ma fornita sin d'ora di efficacia giuridica ».

L'Alta Autorità insiste d'altro lato sulla necessità di tener conto, per stabilire la natura di un atto, sia della sua forma, sia dello scopo perseguito dall'autore. Ora, a suo parere,

« l'Alta Autorità null'altro ha fatto se non dichiarare che una determinata situazione, alla quale la sua lettera accennava solo a titolo d'ipotesi, non era contraria al Trattato; con ciò essa non si proponeva né ha conseguito alcun effetto giuridico ».

Seconda ipotesi: la decisione impugnata si concreterebbe nell'esplicito rifiuto di adottare una decisione in base all'art. 88.

Nella comparsa di risposta, l'Alta Autorità espone in subordine le ragioni che non permettono di considerare il ricorso della « Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg » come un ricorso per carenza.

A suo parere, non vi può essere alcuna decisione implicita di rifiuto da parte dell'Alta Autorità, posto che essa non è mai stata esplicitamente richiesta di adottare un provvedimento, mentre l'art. 22, 2° comma dello Statuto della Corte prescrive espressamente che, in un ricorso per carenza, il ricorrente è tenuto a produrre un documento da cui risulti la data di presentazione di detta richiesta.

Nemmeno la lettera inviata il 7 agosto dal Vicepresidente dell'Alta Autorità alla ricorrente può contenere un rifiuto esplicito avente la natura di una decisione. Detta lettera non conteneva infatti altro che la risposta alla seguente domanda:

« onde permetterci di prender partito su questo problema, vi saremo grati se vorrete cortesemente comunicarci la decisione che avete adottato in merito ».

Nella replica, la ricorrente risponde agli argomenti sussidiari fatti valere dall'Alta Autorità. Essa conferma anzitutto di non aver inteso fondare il proprio ricorso sull'art. 35 del Trattato, bensì sull'art. 33, in quanto, come essa spiega,

« nell'inconcessa ipotesi che la Corte ritenesse che l'Alta Autorità — com'essa pretende — non ha adottato alcuna decisione nella materia di cui trattasi, la ricorrente avrà sempre modo d'iniziare le pratiche sopradette e valersi del procedimento previsto dall'art. 35 ».

Essa aggiunge tuttavia:

« Ove la Corte ritenesse che il provvedimento impugnato è una decisione di rifiuto di adottare un provvedimento — come la ricorrente ha subordinatamente

dedotto sub n. 7 — e se la Corte ritenesse che di fronte ad un tale rifiuto non va applicato l'art. 33, bensì l'art. 35, si dovrebbe considerare il ricorso come basato sull'art. 35. A parere della ricorrente, il rifiuto sarebbe in tal caso contenuto nella lettera dell'Alta Autorità 7 agosto 1957. In tale ipotesi sarebbe più opportuno formulare la decisione impugnata come segue: «L'Alta Autorità si rifiuta di disapprovare il fatto che la Repubblica federale, ecc. ecc.» e, in tal caso, la ricorrente chiede alla Corte di considerare il suo ricorso come diretto contro tale decisione ».

Nella controreplica questa domanda sussidiaria viene criticata sotto un duplice profilo dall'Alta Autorità, la quale fa carico alla ricorrente

— da un lato, di formulare «in tal guisa in modo totalmente diverso la decisione che ha impugnato»,

— d'altro lato, d'impugnare in realtà una risoluzione negativa che non sarebbe affatto una decisione di rifiuto — né implicito, né esplicito — e non troverebbe riscontro inoltre in alcuna formale richiesta di provvedere.

L'Alta Autorità svolge poi in subordine la tesi secondo la quale, anche se si ammettesse che essa ha concesso al Governo tedesco un'autorizzazione avente il carattere di decisione impugnabile, questa non sarebbe in ogni caso una decisione individuale riguardante la ricorrente.

Tale tesi riguarda la ricevibilità del ricorso solo per quanto concerne il mezzo d'annullamento tratto dalla violazione del Trattato.

Secondo la ricorrente, la decisione è di natura individuale, dato che essa «approva un provvedimento speciale adottato dalla Repubblica federale». Tale decisione la riguarda in quanto «ne deriva grave pregiudizio, presente o futuro, alle imprese carbonifere» che ad essa aderiscono.

L'Alta Autorità ritiene invece che una sua approvazione «riguarderebbe, per la sua portata materiale, l'intero mercato comune del carbone e sarebbe pertanto sostanzialmente una decisione generale». Inoltre, tale approvazione produrrebbe «effetti sulle condizioni della con-

correnza di tutti i produttori di carbone della Comunità ». Perciò essa non riguarderebbe individualmente la parte ricorrente.

La « *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* » confuta la tesi secondo la quale una decisione può essere considerata come individuale e riguardante una parte solo « quando i suoi effetti materiali incidono esclusivamente sui diritti e sugli interessi di tale parte ».

Per quanto riguarda il secondo capo della domanda

La convenuta si richiama in particolare alle conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite 7 e 9-54 per sostenere che la Corte di Giustizia, essendole stato proposto nella fattispecie un ricorso di annullamento, « non può decidere inoltre che l'Alta Autorità è tenuta ad emanare un determinato atto ».

La ricorrente ribatte che nessuna norma del Trattato prevede una simile limitazione e che

« la tesi da lei sostenuta è la più aderente all'art. 34 del Trattato secondo il quale, in caso d'annullamento, la Corte rinvia la pratica all'Alta Autorità, che è tenuta ad adottare i provvedimenti richiesti per l'esecuzione della sentenza d'annullamento ».

E la ricorrente conclude:

« tale disposizione dimostra infatti chiaramente che la Corte può anche stabilire quali provvedimenti l'Alta Autorità è tenuta ad adottare ».

L'Alta Autorità nella controreplica ribatte che:

« l'art. 34, invocato dalla ricorrente, vale invece a suffragare la sua tesi ».

La ricevibilità del ricorso non è stata formalmente eccepita per quanto riguarda la richiesta d'annullamento basata sul mezzo dello sviamento di potere. Nella comparsa di risposta, la convenuta si è limitata a rilevare quanto segue:

« per quanto riguarda lo sviamento di potere, l'Alta Autorità non intende contestarne l'ammissibilità, benché sussistano seri dubbi che questo mezzo sia stato sufficientemente motivato ».

IN DIRITTO

SULLA RICEVIBILITÀ

A — Per quanto riguarda la richiesta di annullamento in base all'art. 33

A termini del ricorso, la ricorrente ravvisa nella lettera ad essa inviata dall'Alta Autorità il 7 agosto 1957 solo una notifica — ai sensi dell'art. 33, 3° comma del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio — della decisione impugnata, posto che il tenore di detta decisione è giunto solo in seguito a sua conoscenza attraverso la comparsa di risposta.

La ricorrente ritiene che la decisione impugnata è contenuta nella lettera dell'Alta Autorità al Governo federale in data 21 giugno 1957.

Ne consegue che occorre esaminare se questa lettera concreta una decisione impugnabile in base all'art. 33.

Ai termini dell'art. 14 del Trattato, l'Alta Autorità è autorizzata ad adottare decisioni per l'espletamento dei compiti ad essa affidati ed alle condizioni previste dal Trattato stesso.

La decisione cui allude il ricorso, nel caso esista, potrebbe essere stata adottata solo in applicazione dell'art. 88 del Trattato.

L'art. 88 del Trattato definisce tassativamente le circostanze nelle quali le decisioni che esso prevede possono essere emanate.

Esso prevede un simile provvedimento soltanto nel caso in cui «l'Alta Autorità ritiene... che uno Stato sia venuto meno ad uno degli obblighi che gl'incombono in virtù del presente Trattato».

In tal caso l'Alta Autorità è tenuta a constatare l'infrazione con decisione motivata, «dopo aver posto detto Stato in grado di presentare le sue osservazioni» ed avergli assegnato un termine per provvedere all'adempimento del suo obbligo.

Se, dopo aver posto uno Stato in grado di presentare le sue osservazioni in conformità all'art. 88, l'Alta Autorità ottiene da questo degli affidamenti che la inducono a ritenere che esso non è venuto meno ad uno degli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato, essa non può che rinunciare a proseguire la sua azione.

L'art. 88 del Trattato non concede all'Alta Autorità la facoltà di adottare nei confronti degli Stati membri delle decisioni d'approvazione, bensì soltanto decisioni che constataano delle infrazioni agli obblighi previsti dal Trattato.

Con la lettera 21 giugno 1957 l'Alta Autorità si è limitata ad informare il Governo federale che se questo avesse ottemperato a determinate condizioni, essa non avrebbe ulteriormente ritenuto che detto Governo era venuto meno ad uno degli obblighi che gli incombevano in virtù del Trattato.

Stando così le cose non si può ritenere che la lettera 21 giugno 1957 contenesse la decisione che constatava l'infrazione, quale è prevista dall'art. 88.

Essa pertanto non può essere oggetto del ricorso d'annullamento che l'art. 33 prevede contro le decisioni e raccomandazioni dell'Alta Autorità.

B — Per quanto riguarda la richiesta di annullamento in base all'art. 35

In mancanza di una decisione dell'Alta Autorità che constataste l'infrazione prevista dall'art. 88 del Trattato, la ricorrente avrebbe potuto far carico all'Alta Autorità solo della carenza prevista dall'art. 35 del Trattato.

Nella replica, la ricorrente afferma che «nell'inconcessa ipotesi che la Corte ritenesse che l'Alta Autorità — com'essa pretende — non ha adottato alcuna decisione... si dovrebbe considerare il ricorso come basato sull'art. 35 ».

A tal proposito la Corte osserva che in nessun caso la causa pendente di un ricorso può essere modificata, sia pure subordinatamente, nella replica.

Che inoltre un ricorso può essere proposto in applicazione dell'art. 35 solo a condizione che la ricorrente abbia previamente sollecitato l'Alta Autorità ai sensi del 1° comma di detto articolo. Detta formalità iniziale è essenziale non solo perché la richiesta rivolta all'Alta Autorità stabilisce la data di decorrenza dei termini assegnati all'interessato, ma anche a causa dell'importanza di una notifica la quale, facendo risultare l'inazione dell'Alta Autorità, la costringe a prendere partito entro un dato termine in merito alla legittimità della stessa.

La lettera inviata dalla ricorrente all'Alta Autorità l'11 luglio 1957 per chiedere che le venisse comunicata la decisione adottata sul caso contestato non si può ritenere concreti la formalità prevista dal 1° comma dell'art. 35 del Trattato.

Del pari la lettera del 22 agosto, nella quale la ricorrente si limitava a far sapere ch'essa intendeva proporre ricorso contro la decisione che riteneva fosse stata presa dall'Alta Autorità, non concreta affatto detta formalità.

Ne consegue che il ricorso della «Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg» non è ricevibile, né in base all'art. 33, né in base all'art. 35.

SULLE SPESE

Ai termini dell'art. 60 del Regolamento della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese.

Nella fattispecie la ricorrente è rimasta soccombente sulla ricevibilità.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli 14, 33, 35 ed 88 del Trattato;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio;

Visto il Regolamento della Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, ed il suo Regolamento relativo alle spese giudiziali;

LA CORTE

disattesa ogni conclusione più ampia o contraria,

dichiara e statuisce:

Il ricorso è irricevibile.

Le spese sono poste a carico della parte ricorrente.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo il 4 febbraio 1959.

DONNER	RIESE	RUEFF
DELVAUX	HAMMES	ROSSI
		CATALANO

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo il 4 febbraio 1959.

Il Cancelliere

A. VAN HOUTTE

Il Presidente

A. M. DONNER