

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 18 NOVEMBRE 1970¹

Amedeo Chevalley
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 15-70

Nella causa 15-70

AMEDEO CHEVALLEY, residente in Torino, con l'avv. G. G. Stendardi,
del Foro di Milano, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso
l'avv. Ernest Arendt, rue Philippe-II, 34,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio
consigliere giuridico avv. Armando Toledano-Laredo, in qualità di agente,
e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico
sig. Emile Reuter, boulevard Royal, 4,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 175, e in subordine
sull'articolo 173 del trattato CEE, mirante in particolare a far dichiarare che
la convenuta ha violato il trattato omettendo di adottare una decisione
sollecitata dal ricorrente,

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi,
presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars e P. Pescatore (relatore),
giudici;

avvocato generale : A. Dutheillet de Lamothe

cancelliere : A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

1 — Lingua processuale : italiano.

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti

I fatti che sono all'origine della controversia si possono riassumere come segue :

1) Nel dicembre 1969, il Senato della Repubblica italiana approvava un disegno di legge che stabiliva tra l'altro che i canoni di affittanza per i terreni agricoli dati in locazione devono venir calcolati moltiplicando l'imponibile catastale per i coefficienti stabiliti da una commissione tecnica.

2) Con lettera 9 dicembre 1969 il ricorrente chiedeva alla convenuta, in virtù dell'articolo 175 del trattato CEE:

- a) d'intervenire, ai sensi dell'articolo 155 del trattato CEE onde organizzare le consultazioni contemplate dagli articoli 101 e 102 del trattato CEE tra lo Stato italiano, la Commissione e gli altri Stati membri;
- b) di presentare al Consiglio dei ministri un progetto di direttiva, ai sensi degli articoli 155, 145 e 100 del trattato CEE, per la regolamentazione omogenea dei contratti di locazione dei fondi rustici negli Stati membri della Comunità;
- c) di emanare, nei confronti del ricorrente, una decisione che stabilisse i termini e le modalità da seguire nella stipulazione dei contratti di locazione dei propri fondi agricoli nel momento in cui il disegno di legge fosse divenuto legge operante della Repubblica italiana.

Con lettera 16 febbraio 1970, il presidente della commissione comunicava al patrono del ricorrente che la Commissione « ha l'onore d'informarla che nella fattispecie nessun atto dev'essere emanato nei confronti del suo cliente » e quindi in forza dell'articolo 175,

3° comma, del trattato « La possibilità di promuovere un ricorso per carenza vertente sulle richieste da lei presentate resta esclusa per il suo cliente ».

3) Il 13 aprile 1970 il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude nell'atto introduttivo che la Corte voglia :

- « Previo accertamento della violazione, da parte dello Stato italiano, delle norme comunitarie negli articoli 101 e 102 del trattato CEE, nonché della decisione 4 dicembre 1962 del Consiglio della CEE, per quanto attiene al procedimento di formazione della legge nazionale, e degli articoli 3, lett. d), 31, n. 1, 40, n. 2, 44, 46 e 92 del trattato CEE, per quanto attiene al contenuto della legge stessa; nonché previo accertamento dell'illegittimità del rifiuto di emanare una decisione nei confronti del dott. Chevalley, dichiarare che la convenuta Commissione ha violato l'articolo 175 del trattato CEE astenendosi dall'emanare la richiesta decisione nei confronti del dott. Chevalley;
- porre le spese a carico della convenuta ».

La *convenuta*, nella memoria incidentale depositata il 15 maggio 1970, conclude che la Corte voglia :

- « pronunciarsi, in via pregiudiziale e senza impegnare la discussione nel merito, sulla ricevibilità del ricorso a norma dell'articolo 91 del regolamento di procedura;
- dichiarare il ricorso irricevibile e pertanto respingerlo;
- porre le spese a carico del ricorrente ».

Con memoria depositata in cancelleria il 22 giugno 1970, in virtù dell'articolo 91, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il *ricorrente* espone che :

« nell'ipotesi che la Corte ritenga che le conclusioni prese nel ricorso 13 aprile 1970 dal dott. Chevalley siano suscettibili di condurre ad una dichiarazione d'irricevibilità, modifica le proprie conclusioni nel senso seguente :

- « voglia la Corte dichiarare che la convenuta Commissione ha violato l'art. 155, 3° comma, del trattato CEE, astenendosi dall'emanare la richiesta decisione;
- in subordine, voglia la Corte dichiarare che la convenuta Commissione ha emesso un provvedimento illegittimo per violazione dell'articolo 173 del trattato CEE ».

III — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente. Sentita la relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare, alla fase orale senza procedere ad istruttoria circa l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla convenuta.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 21 ottobre 1970. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nella stessa udienza.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue :

Nell'atto introduttivo il *ricorrente* espone quanto segue :

Egli possiede fondi agricoli in provincia di Cuneo, fondi concessi in affitto.

Il presente ricorso mira a far dichiarare illegittimo ed a far annullare il provvedimento della Commissione del 16 febbraio 1970.

Il ricorso è ricevibile. Infatti il *ricorrente*, con la lettera 9 dicembre 1969, ha

chiesto alla Commissione l'adozione di un provvedimento concreto nei suoi confronti, domanda alla quale la Commissione ha opposto un silenzio rifiuto, « rifiuto non motivato, ma indubbio nella sua sostanza ».

Il ricorso è pure fondato per i seguenti motivi :

- Se il disegno di cui trattasi fosse trasformato in legge, il *ricorrente* dovrebbe stipulare coi suoi locatari contratti nei quali si deve tener conto non già della produttività dei fondi rustici concessi in locazione, né del reddito concreto da essi fornito, bensì dei « valori convenzionali stabiliti per fini fiscali, rivalutati in base ad un coefficiente fisso ». Contrariamente a quanto avviene negli altri Stati membri, la disciplina di cui trattasi non tiene conto della necessità di remunerare il capitale fondiario in base alla vera consistenza del capitale stesso in regime di libero mercato.

Per questo motivo il prezzo dei prodotti agricoli ricavato da detti fondi è alterato in ispregio, come espone diffusamente il *ricorrente*, di un'intera gamma di disposizioni comunitarie.

- La convenuta deve quindi invitare lo Stato italiano ad adottare una disciplina conforme al trattato CEE, oppure indicare al *ricorrente*, mediante decisione, quale atteggiamento egli deve assumere affinché siano rispettate e la legge nazionale e la norma comunitaria.

- D'altronde l'atto impugnato — cioè il rifiuto di adottare il provvedimento richiesto — sarebbe illegittimo poiché privo di una valida motivazione.

La *convenuta*, nella memoria incidentale, espone le seguenti considerazioni :

La constatazione che uno Stato membro è contravvenuto ai suoi obblighi comunitari può essere sollecitata solo dalla Commissione o da un altro Stato membro. I singoli non sono legittimati a sollecitare tale constatazione, nemmeno ricorrendo all'espedito del ricorso per carenza. L'unica arma di cui

essi dispongono per combattere gli atti illegittimi degli Stati è l'eccezione d'illegittimità esperibile dinanzi al giudice nazionale, sempre che, beninteso, le disposizioni comunitarie assertivamente violate abbiano efficacia diretta nel senso stabilito dalla giurisprudenza della Corte.

Lo stesso ricorrente ammette che la convenuta si è esplicitamente pronunciata, come risulta dal tenore della lettera 16 febbraio 1970; egli ha precisato che il suo ricorso si rivolge in sostanza contro il provvedimento insito in questa lettera, del quale si chiede l'annullamento. Tale ricorso è inconcepibile nell'ambito dell'articolo 175, che presuppone l'inerzia dell'istituzione. Del resto è manifestamente contraddittorio affermare che un atto esiste e va annullato, ed allo stesso tempo negarne l'esistenza. Non vi sono disposizioni del trattato che obblighino la convenuta ad emanare la decisione individuale sollecitata dal ricorrente.

Infine, è attualmente impossibile prevedere tutti gli emendamenti che verranno apportati al disegno di legge litigioso, né si può stabilire quando esso sarà trasformato in legge.

Il *ricorrente*, nella memoria 22 giugno 1970, replica quanto segue :

Egli ritiene che la Corte, onde valutare il comportamento della convenuta che ha negato l'adozione del provvedimento individuale sollecitato, dovrebbe anzitutto accertare se il disegno di legge litigioso è conforme al trattato. « Per altro, nell'ipotesi che la Corte non ritenga che quest'accertamento preventivo ed incidentale sia necessario ai fini della sua pronuncia, e ritenga invece che questa domanda sia suscettibile di

dar luogo ad una possibile pronuncia di irricevibilità del ricorso, il ricorrente modifica le sue conclusioni; ritirando la domanda di accertamento preventivo ed incidentale della violazione, da parte dello Stato italiano, di obblighi ad esso incombenti, in virtù del trattato, limitando la propria domanda alla dichiarazione di violazione da parte della convenuta Commissione, dell'articolo 155, 3° comma, del trattato CEE, mediante l'emanazione di un rifiuto ad emanare la richiesta decisione, o in via subordinata, alla dichiarazione di violazione dell'articolo 173 del trattato attraverso l'emanazione di un provvedimento illegittimo per violazione delle forme sostanziali ».

La presunta contraddizione allegata dalla convenuta è inesistente. Infatti, nell'ambito del ricorso per carenza di cui all'articolo 175, l'esplicito rifiuto di emanare il provvedimento richiesto, è giuridicamente equiparabile — ed anche in fatto — al silenzio puro e semplice.

Nell'ipotesi in cui la Corte non accogliesse questo punto di vista, rimarrebbe il fatto che, in forza dell'articolo 173 del trattato, il singolo può impugnare un provvedimento individuale. Termini e condizioni del ricorso sarebbero gli stessi previsti per il ricorso per carenza, cosicché la Corte potrebbe perfettamente esaminare il presente ricorso alla luce dell'articolo 173.

L'obbligo della convenuta di adottare la decisione individuale sollecitata deriva dall'articolo 155 del trattato, disposizione che richiede che la Commissione vigili sul comportamento di tutti gli amministratori, Stati o singoli e, se necessario, li istruisca sul comportamento da tenere onde non violare la norma comunitaria.

In diritto

- 1 Con atto depositato il 13 aprile 1970 il ricorrente, proprietario di fondi rustici siti in Italia, ha proposto una domanda, fondata sull'articolo 175 del trattato CEE, diretta a far accertare che la convenuta ha violato il

trattato in quanto si è astenuta dall'adottare nei suoi confronti la decisione ch'egli le aveva richiesto.

- 2 Questa decisione avrebbe dovuto stabilire le modalità che il ricorrente avrebbe dovuto seguire nello stipulare i contratti di lavorazione per i suoi fondi agricoli, nel momento in cui avesse acquistato forza di legge il disegno, già approvato dal Senato della Repubblica italiana, relativo al modo in cui vanno determinati i canoni d'affittanza dei terreni agricoli.
- 3 La convenuta ha chiesto alla Corte, a norma dell'articolo 91 del regolamento di procedura, di statuire sulla ricevibilità senza impegnare la discussione nel merito.
- 4 In seguito a questa eccezione, il ricorrente ha chiesto, in subordine, alla Corte di prendere in considerazione la ricevibilità del ricorso alla luce dell'articolo 173 del trattato, in quanto la Commissione, in risposta alla richiesta che le era stata fatta, gli aveva comunicato « che nella fattispecie nessun atto *doveva* essere emanato » nei suoi confronti.

La natura dell'azione esperita

- 5 L'eccezione d'irricevibilità è basata, in sostanza, sull'inesistenza di un atto idoneo a costituire oggetto d'impugnazione a norma dell'articolo 175.
- 6 La natura dell'atto impugnabile è la stessa negli articoli 173 e 175, i quali sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico.
- 7 Per statuire sull'eccezione d'irricevibilità, non è quindi necessario determinare la natura dell'azione con riguardo ai due articoli invocati dal ricorrente.

La ricevibilità del ricorso

- 8 Il ricorrente ha chiesto alla Commissione di pronunziarsi sul comportamento ch'egli avrebbe dovuto tenere in caso di conflitto tra legge nazionale e talune disposizioni di diritto comunitario, qualora il disegno di legge di cui trattasi avesse acquistato forza di legge.

- 9 In corso di causa egli ha precisato di aver chiesto alla Commissione non già un semplice parere, ma un « ordine » vincolante, con la conseguenza che il provvedimento che la Commissione si è rifiutata di adottare nei suoi confronti avrebbe costituito una decisione ai sensi dell'articolo 189.
- 10 La natura dell'atto di cui è causa dipende unicamente dal suo contenuto e dalla sua portata. Nel chiedere alla Commissione di adottare una decisione che stabilisse i termini e le modalità da seguire in concreto nello stipulare i contratti di locazione, il ricorrente sollecitava dalla Commissione, non una decisione ai sensi dell'articolo 189, ma un consiglio circa il comportamento da tenere in caso di conflitto tra la sua legge nazionale e talune disposizioni di diritto comunitario.
- 11 Un atto del genere non è una decisione, ma un parere ai sensi dell'articolo 189, ultimo comma, del trattato.
- 12 Nell'adottare l'atto richiestole, la convenuta avrebbe inoltre dovuto accertare previamente se il disegno di legge di cui trattasi fosse in armonia col trattato.
- 13 Una siffatta presa di posizione non può essere considerata come un atto impugnabile a norma dell'articolo 175, terzo comma.
- 14 Ne consegue che, a sua volta, il rifiuto espresso di prendere posizione non è impugnabile a norma dell'articolo 173.
- 15 Il ricorso è pertanto irricevibile.
- 16 A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il ricorrente è rimasto soccombente.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,

visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli articoli 173 e 175,
visto il protocollo sullo statuto delle Corti di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee, in ispecie gli articoli 69-91,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Il ricorrente è condannato alle spese.

Così deciso a Lussemburgo, il 18 novembre 1970.

Lecourt

Donner

Trabucchi

Pescatore

Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 18 novembre 1970.

Il cancelliere

Il presidente

A. Van Houtte

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE
DEL 21 OTTOBRE 1970¹

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La domanda dello Chevalley, eccettuati alcuni punti sui quali mi soffermerò, è pressoché identica a quella presentata

dai Borromeo, sulla quale vi siete pronunciati lo scorso 15 luglio.

Come i Borromeo, lo Chevalley era in apprensione, in quanto, il 19 dicembre 1969, il Senato della Repubblica aveva approvato il disegno di legge Di Marzi-

1 — Traduzione dal francese.