CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate l'8 luglio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Quattro imprese tedesche hanno proposto contro la Commissione i due ricorsi in esame, intesi a far constatare che la Commissione è venuta meno al suo obbligo di ripristinare taluni prelievi all'importazione per la carne di pollame. La prima azione è un ricorso per carenza proposto a norma dell'art. 175 del Trattato CEE e la seconda è un ricorso di annullamento proposto ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

La Commissione ha concluso che i ricorsi siano dichiarati irricevibili e la Corte ha deciso di pronunciarsi separatamente sulla ricevibilità.

2. Gli antefatti delle cause sono i seguenti:

Il Consiglio, in data 18 dicembre 1989, adottava il regolamento (CEE) n. 3899 recante, per il 1990, riduzione dei prelievi per taluni prodotti agricoli originari di paesi in via di sviluppo [1]. Il regolamento disponeva, in particolare, che i prelievi normalmente riscossi all'importazione di oche e di anatre provenienti da Stati terzi fossero ridotti del 50% per dei quantitativi di 3 000 tonnellate di anatre e di 25 000 tonnellate di oche. Dal preambolo del regolamento emerge che la riduzione dei prelievi aveva lo scopo di aiutare la Polonia e L'Ungheria.

Le ricorrenti gestiscono mattatoi per anatre e per oche e dagli atti emerge che insieme costituiscono oltre l'80% della macellazione delle anatre e oltre l'85% della macellazione delle oche in Germania. Secondo le ricorrenti la riduzione dei prelievi all'importazione si è tradotta, da un lato, in un calo dei prezzi delle anatre e delle oche importate che si è ripercosso sui prezzi delle anatre e delle oche prodotte in Germania e, dall'altro, in un aumento delle importazioni di prodotti provenienti da paesi terzi, che ha causato un calo della produzione tedesca di carne di anatra.

Il 26 settembre 1990, le ricorrenti chiedevano allora alla Commissione di ripristinare integralmente i prelievi all'importazione per le anatre e le oche provenienti dalla Polonia e dall'Ungheria. Esse hanno fatto riferimento agli artt. 4 e 5 del regolamento, in forza dei quali la Commissione può ripristinare i normali prelievi all'importazione ove constati che le importazioni nella Comunità di prodotti che beneficiano del regime avvengono a prezzi tali da arrecare o da rischiare di arrecare un grave pregiudizio ai produttori comunitari di prodotti analoghi o di prodotti

* Lingua originale: il danese.
1 — GU L 383, pag. 125.

in concorrenza diretta [2]. Le ricorrenti sostengono che le condizioni per il ripristino dei prelievi all'importazione normali sono soddisfatte e che l'art. 4 deve essere interpretato nel senso che esso conferisce alla Commissione l'obbligo di ripristinarli.

3. La Commissione non ha risposto a questa lettera e le ricorrenti hanno successivamente proposto, con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 16 febbraio 1991, un ricorso contro la Commissione ai sensi dell'art. 175 del Trattato (causa C-15/91). Le ricorrenti hanno sostenuto che la Commissione aveva dimostrato una illecita carenza per essersi astenuta dal ripristinare integralmente i prelievi all'importazione per le oche e le anatre provenienti dalla Polonia e dall'Ungheria che, con regolamento del Consiglio n. 3899/89 [3] erano stati ridotti del 50%.

Con lettera 18 gennaio 1991, cioè due giorni dopo l'introduzione del ricorso per carenza, la Commissione, tuttavia rispondeva alla iniziale domanda delle ricorrenti del 26 settembre 1990.

In questa lettera, la Commissione rispondeva alla domanda delle ricorrenti intesa a far ripristinare i normali prelievi all'importazione per le anatre e le oche provenienti dall'Ungheria e dalla Polonia con un rifiuto motivato. Questo rifiuto costituisce l'oggetto del secondo dei ricorsi proposti dalle ricorrenti (causa C-108/91). Questo ricorso, proposto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, è inteso all'annullamento della decisione 18 gennaio 1991, con la quale la Commissione ha respinto la domanda delle ricorrenti che la invitavano a ripristinare i prelievi normali applicati all'importazione di taluni quantitativi di anatre e di oche originarie della Polonia e dell'Ungheria.

4. La Commissione, in sostanza, basa le sue eccezioni di irricevibilità sul fatto che le ricorrenti con i due ricorsi mirano a far constatare che la Commissione ha l'obbligo di ripristinare i normali prelievi all'importazione adottando un nuovo regolamento. Sostiene, in particolare, che le ricorrenti chiedono l'adozione di un atto giuridico di portata generale che non le riguarda direttamente ed individualmente e che né l'art. 175, terzo comma, né l'art. 173, secondo comma, consentono alla Corte di giustizia di conoscere siffatte pretese.

La Commissione sostiene inoltre che si deve dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento per il solo fatto che è pendente un ricorso per carenza, nel cui contesto la domanda delle ricorrenti può essere esaminata. Dato che le due cause hanno di fatto il medesimo oggetto e che le condizioni per la presentazione di un ricorso per carenza

2 — Detti articoli sono così formulati:
«*Art. 4*
Ove la Commissione constati che le importazioni nella Comunità di prodotti che beneficiano del regime di cui all'articolo 1 avvengono a prezzi tali da arrecare o da rischiare di arrecare un grave pregiudizio ai produttori comunitari di prodotti analoghi o di prodotti in concorrenza diretta, i prelievi applicati nella Comunità possono essere parzialmente o interamente ripristinati per i prodotti in causa, nei confronti del paese o territorio (o dei paesi o territori) che si trovano all'origine del pregiudizio stesso. Tale provvedimento può essere adottato anche se il pregiudizio grave od il rischio di pregiudizio grave è limitato ad una sola regione della Comunità.
Art. 5
1. Ai fini dell'applicazione dell'art. 4, la Commissione può decidere mediante regolamento il ripristino del prelievo normale per un determinato periodo.
2. Qualora il suo intervento sia stato richiesto da uno Stato membro, la Commissione si pronuncia entro un termine massimo di dieci giorni lavorativi dalla data di ricezione della richiesta (...)».

3 — Le ricorrenti sostengono che questa carenza costituisce una violazione del Trattato, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame (GU L 282, pag. 77) e del regolamento del Consiglio n. 3899/89 (v. nota 1).

erano soddisfatte per prime, la Commissione ritiene che le ricorrenti non abbiano un interesse giuridico a che la loro domanda sia esaminata nel contesto di un ricorso di annullamento.

5. Le ricorrenti deducono che l'atto che la Commissione ha l'obbligo di adottare è un atto che le riguarda direttamente ed individualmente e che la Corte di giustizia è competente per statuire sia sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 175 del Trattato sia sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 173. Le ricorrenti ritengono che non si possa dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento per la semplice ragione che un ricorso per carenza è pendente. Del resto, se si deve scegliere tra i due ricorsi, poco importa alle ricorrenti che la Corte di giustizia decida sul ricorso per carenza o sul ricorso di annullamento.

6. Le presenti cause offrono alla Corte di giustizia l'occasione di pronunciarsi su talune questioni riguardanti i rapporti tra l'art. 175 e l'art. 173. Queste cause consentono altresì alla Corte di esaminare la questione se sia possibile trarre dalla sua giurisprudenza in materia antidumping a proposito della possibilità per i singoli di promuovere un ricorso di annullamento elementi utili circa i rimedi giurisdizionali consentiti ai singoli in altri settori giuridici.

In quale misura è possibile statuire sullo stesso oggetto sia in virtù dell'art. 173 che dell'art. 175?

7. Come emerge da quanto precede, i ricorsi proposti nella specie riguardano, in realtà, una sola e identica questione, cioè se dall'art. 4 del regolamento n. 3899/89 emerge che la Commissione ha l'obbligo di ripristinare per intero i prelievi all'importazione per le anatre e le oche importate dall'Ungheria e dalla Polonia.

Ci si deve chiedere se da questo stato di fatto possano trarsi delle conclusioni quanto alla ricevibilità di uno dei due ricorsi. Può, l'identico oggetto delle due cause essere esaminato sia ai sensi dell'art. 173 che ai sensi dell'art. 175?

8. Permettetemi di ricordarvi, in primo luogo, le disposizioni pertinenti degli artt. 175 e 173.

L'art. 175, primo comma, pone la principale condizione di fondo per l'introduzione di un ricorso per carenza. Tale ricorso presuppone che il Consiglio o la Commissione si sia astenuto dallo «statuire» in violazione del Trattato.

Dall'art. 175, primo comma, risulta che tale ricorso può essere sempre proposto dagli Stati membri o dalle altre istituzioni europee, tra cui il Parlamento europeo.

L'art. 175, terzo comma, fissa la condizione alla quale una persona fisica o giuridica può proporre un ricorso per carenza. La condizione è che «una delle istituzioni della Comunità (abbia) omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere».

L'art. 175, secondo comma, stabilisce la procedura da seguire in occasione dell'introdu-

zione di un ricorso per carenza. La prima condizione è che all'istituzione considerata sia stata «preventivamente richiesto di agire». La seconda condizione è che l'istituzione non abbia «preso posizione» allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta. La terza condizione è che il ricorso sia proposto entro un nuovo termine di due mesi.

In virtù dell'art. 173, primo comma, la Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri.

Siffatti ricorsi possono essere proposti dagli Stati membri, dal Consiglio, e dalla Commissione e, entro certi limiti, dal Parlamento europeo [4]. L'art. 173, secondo comma, dispone che qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre un ricorso «contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

A norma dell'art. 173, terzo comma, i ricorsi debbono essere proposti, al più tardi, due mesi dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notifica al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

9. La Corte di giustizia ha osservato che vi è «una stretta connessione tra il ricorso di cui all'art. 173, che consente di giungere all'annullamento di atti illegittimi del Consiglio e della Commissione, e quello fondato sull'art. 175, che può portare alla dichiarazione che il Consiglio e la Commissione, omettendo di emanare determinati atti, hanno violato il Trattato» [5]. Nella causa Chevalley, la Corte ha osservato che «la natura dell'atto impugnabile è la stessa negli articoli 173 e 175, i quali sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico» [6]. Pronunciandosi in questi termini, la Corte di giustizia sembra aver voluto sottolineare il parallelismo delle due disposizioni e la necessità di dare a dette disposizioni un'interpretazione che consenta loro di integrarsi utilmente. L'idea alla base dell'interpretazione delle due disposizioni deve pertanto essere, da un lato, quella di impedire che vi sia un settore nel quale le istituzioni possano mantenere in vigore un regime giuridico in contrasto con il Trattato senza che i soggetti di diritto abbiano la possibilità di impugnarlo e, dall'altro, di delimitare il rispettivo campo di applicazione delle due disposizioni al fine di evitare che i medesimi fatti siano esaminati ai sensi delle due disposizioni.

10. Nelle presenti cause, come ho avuto modo di dire, l'oggetto della controversia è il medesimo, tanto se viene esaminato nel contesto dell'art. 173 quanto in quello dell'art. 175, e il fondamento e la portata dell'esame debbono pure essere gli stessi. Non è possibile ammettere, per ragioni di economia processuale due ricorsi il cui oggetto è, in realtà, lo stesso.

4 — V. sentenza della Corte di giustizia 22 maggio 1990, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2041).

5 — V. sentenza della Corte di giustizia 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio, detta «Politica comune dei trasporti» (Racc. pag. 1513, punto 36 della motivazione).

6 — V. sentenza della Corte 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione (Racc. pag. 975, punto 6 della motivazione).

Se si rileva, pertanto, che le condizioni per la presentazione del ricorso sono in principio soddisfatte nelle due cause, ritengo che uno di questi due ricorsi debba essere respinto per il motivo che le ricorrenti non hanno interesse ad agire [7].

11. Se ritengo che debba farsi questa osservazione, è perché le cause qui in esame dimostrano che possono esservi delle circostanze nelle quali per le ricorrenti è difficile decidere a priori quale tipo di ricorso occorra scegliere.

Occorre tuttavia che le ricorrenti possano agire conformemente a principi noti e relativamente semplici a mettere in pratica che indichino loro quale tipo di ricorso debba essere scelto affinché possa esercitarsi il controllo sulla legalità del comportamento delle istituzioni. Se tali principi esistono, le ricorrenti non avranno, in linea di principio, ulteriore bisogno di presentare più di un ricorso.

Le presenti cause offrono alla Corte di giustizia l'occasione per formulare siffatti principi in due sensi. In primo luogo, occorre pronunciarsi sull'incidenza del fatto che la Commissione, dopo l'introduzione di un ricorso per carenza, ha espressamente informato le ricorrenti di non ritenere di dover adottare l'atto sollecitato. In secondo luogo, occorre pronunciarsi sulla questione se i privati abbiano la stessa possibilità di proporre un ricorso sia ai sensi dell'art. 175, terzo comma, sia ai sensi dell'art. 173, secondo comma.

Tuttavia, queste questioni si pongono solo se le ricorrenti hanno soddisfatto le condizioni procedurali per promuovere un ricorso per carenza. Mi pronuncerò, innanzi tutto, su questo punto.

In quale misura le ricorrenti hanno invitato la Commissione ad agire, come previsto dall'art. 175, secondo comma?

12. Dall'art. 175, secondo comma, emerge che colui che ha proposto un ricorso per carenza deve aver previamente invitato la Commissione ad adottare la decisione che, a parere dell'interessato, ha l'obbligo di adottare. L'invito deve consentire alla Commissione di soddisfare al suo obbligo di agire, qualora essa concordi con l'interessato quanto al fatto di avere un siffatto obbligo. La giurisprudenza della Corte di giustizia attribuisce importanza al fatto che dall'invito debba emergere che l'interessato ha l'intenzione di proporre un ricorso per carenza qualora la Commissione non adotti la decisione richiesta [8].

Nelle lettere delle ricorrenti 26 settembre 1990, nelle quali chiedevano alla Commissione di ripristinare i prelievi normali all'importazione, esse non hanno soddisfatto la seconda parte di detta condizione. Questa lettera non fa riferimento all'art. 175 e le ricorrenti non hanno fatto notare che avrebbero introdotto un ricorso per carenza qualora la Commissione non desse seguito all'invito.

La Commissione non ha tuttavia sollevato questa obiezione. Si deve pertanto supporre che la Commissione non auspichi che il

7 — V. sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 14 dicembre 1962, cause riunite 5/62-11/62 e 13/62-15/62, San Michele/Alta Autorità (Racc. pag. 843) nella quale la Corte ha dichiarato:
«(...) ne consegue che le ricorrenti non avevano alcun interesse a far annullare il silenzio-rifiuto, che all'atto del deposito dei ricorsi aveva cessato di esistere, essendo sufficiente, a loro tutela, la possibilità di chiedere l'annullamento, a norma dell'articolo 33 del Trattato, di detta decisione;
(...) i ricorsi per carenza vanno pertanto dichiarati irricevibili per mancanza di interesse ad agire».

8 — V., ad esempio, la sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 6 maggio 1986, causa 25/85, Nuovo Campsider/Commissione (Racc. pag. 1531, punto 8 della motivazione) e le conclusioni presentate dall'avvocato generale Marco Darmon nella medesima causa (v. Racc. pagg. 1535 e 1536).

ricorso sia respinto per questo motivo. Questa posizione forse si spiega con il fatto che la Commissione in realtà sapeva che le ricorrenti avrebbero reagito con un ricorso per carenza qualora non avesse adottato la decisione auspicata. Nel ricorso viene infatti indicato che il rappresentante delle ricorrenti aveva attirato l'attenzione della Commissione, al momento in cui questa esaminava la domanda, sul fatto che le ricorrenti avrebbero presentato un ricorso per carenza.

Ciò considerato, ritengo che la Corte di giustizia non debba respingere d'ufficio il ricorso per carenza, facendo riferimento a questa mancanza all'atto dell'iniziale invito ad agire. Questa condizione è intesa a tutelare l'istituzione convenuta e non vedo ragioni per le quali la Corte di giustizia dovrebbe vigilare su tale osservanza se la Commissione non lo auspica.

In quale misura il ricorso per carenza è divenuto privo di oggetto in conseguenza del rifiuto esplicito della Commissione?

13. Come innanzi esposto, il vero problema nelle due cause è quello di sapere se la Commissione aveva un obbligo di agire al quale non ha soddisfatto. A prima vista, sembra più naturale che una siffatta verifica abbia luogo nel contesto di un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175.

Se questo non è tuttavia sicuro e se le ricorrenti hanno ritenuto necessario, per salvaguardare i loro diritti, proporre un ulteriore ricorso di annullamento, questo è stato perché la Commissione ha, come ho detto, comunicato alle ricorrenti, qualche giorno dopo l'introduzione del ricorso per carenza, di ritenere di non essere obbligata ad adottare la decisione auspicata dalle ricorrenti.

14. In un certo numero di casi, la Corte di giustizia ha respinto dei ricorsi per carenza allorché, entro il termine di due mesi a partire dall'invito ad agire, la Commissione aveva preso posizione in merito, sotto forma di un rifiuto espresso di adottare l'atto auspicato [9]. La Corte di giustizia ha altresì respinto un ricorso per carenza allorché la Commissione aveva fatto conoscere il suo rifiuto solo dopo la scadenza del termine di due mesi. A questo riguardo la Corte di giustizia si era riferita al fatto che detta presa di posizione aveva preceduto l'introduzione del ricorso per carenza [10].

Dall'altro lato, la Corte di giustizia ha stabilito nella sua giurisprudenza [11] che un rifiuto è un atto la cui legittimità può essere controllata conformemente all'art. 173, dato che l'atto che il Consiglio o la Commissione rifiuta di adottare avrebbe potuto essere impugnato in forza di detta disposizione [12].

9 — V., in particolare, le sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia il 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke/Commissione (Racc. pag. 25), 8 marzo 1972, causa 42/71, Nordgetreide/Commissione (Racc. pag. 105), e 18 ottobre 1979, 125/78, GEMA/Commissione (Racc. pag. 3173).

10 — V. citata sentenza della Corte di giustizia 14 dicembre 1962, San Michele, nota 7.

11 — V., in particolare le sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia il 23 febbraio 1961, causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità (Racc. pag. 3), 8 marzo 1972, Nordgetreide, già citata, 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Asteris/Commissione (Racc. pag. 2181), e 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito/Commissione (Racc. pag. I-1981).

12 — In altre parole, in virtù dell'art. 173 non può essere impugnato qualsiasi rifiuto di adottare un atto. Così il rifiuto di adottare degli atti provvisori, che non sono di per sé impugnabili in forza dell'art. 173, non può costituire l'oggetto di un ricorso di annullamento. Per contro, nulla osta all'introduzione di un ricorso per carenza inteso a far constatare che il Consiglio o la Commissione si è astenuta, in violazione del Trattato, dall'adottare un siffatto atto provvisorio (v. sentenza pronunciata dalla Corte il 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento/Consiglio, detta «Comitologia», Racc. pag. 5615, punto 16 della motivazione). Non occorre pronunciarsi nella specie sulla questione se un rifiuto espresso in siffatte situazioni metta pure il ricorrente nell'impossibilità di proporre un ricorso per carenza. Nel successivo paragrafo 15 prendo posizione su una questione analoga nel caso in cui un rifiuto non può essere esaminato conformemente all'art. 173 per mancanza di titolo per agire del ricorrente.

Questa giurisprudenza, che a questo riguardo costituisce una naturale derivazione della formulazione stessa dell'art. 175, secondo comma, non ha posto gravi problemi. Questo si spiega, probabilmente, soprattutto con il fatto che, da un punto di vista pratico, era del tutto secondario sapere se l'esame del comportamento della Commissione nelle cause considerate avveniva sulla base dell'art. 175, ovvero dell'art. 173.

15. Ci si è tuttavia chiesto se la Corte di giustizia aveva modificato la giurisprudenza che ho appena esposto. Questi dubbi trovano la loro origine in un punto della sentenza «Comitologia» [13]. La Corte di giustizia ha dichiarato:

«È stato ancora dedotto l'argomento che, non potendo proporre il ricorso d'annullamento, il Parlamento europeo, dopo aver richiesto al Consiglio ed alla Commissione di agire, ai sensi dell'art. 175, si troverebbe nell'impossibilità di contestare un rifiuto esplicito di agire che gli venisse opposto. Tuttavia questo argomento si fonda su di una premessa erronea. Infatti, un rifiuto di agire, pur essendo esplicito, può essere deferito alla Corte a norma dell'art. 175 in quanto non fa venir meno la carenza» (punto 17 della motivazione).

Occorre chiedersi se la Corte abbia con ciò voluto stabilire, in linea generale, che una presa di posizione che assume la forma di un rifiuto esplicito di adottare l'atto auspicato dalle ricorrenti non è una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, secondo comma, e non implica pertanto che l'art. 175 sia inapplicabile.

È importante, per comprendere il precitato punto della sentenza «Comitologia», tener conto del fatto che la Corte si trovava di fronte ad una situazione nella quale era determinante sapere se il rifiuto di agire del Consiglio o della Commissione andava qualificato presa di posizione. Nella sentenza considerata, la Corte ha dichiarato che il Parlamento europeo non aveva titolo per agire per l'annullamento [14]. Per contro, il Parlamento europeo è del tutto legittimato a proporre un ricorso per carenza. In questo contesto, sembra del tutto legittimo che la Commissione o il Consiglio non possano, limitandosi a confermare esplicitamente di non aver l'intenzione di adottare la decisione auspicata, precludere al Parlamento il rimedio giuridico previsto dall'art. 175 del Trattato. La carenza sussiste, ma il Parlamento europeo non ha la possibilità di ottenere che il rifiuto di agire sia esaminato conformemente all'art. 173. È importante, a mio avviso, che la Corte di giustizia non si sia limitata a dichiarare che un rifiuto di agire possa essere dedotto dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 175, ma che abbia aggiunto «qualora non ponga termine alla carenza». Una ragionevole interpretazione, che consente di conciliare questo punto della sentenza con la precedente giurisprudenza della Corte, è probabilmente che l'affermazione della Corte nella sentenza «Comitologia» riguarda soltanto la situazione nella quale il diniego dell'esistenza di un obbligo di fare non può essere esaminato in virtù dell'art. 173 poiché le ricorrenti non hanno la qualifica per agire ai sensi di questa disposizione. È anche possibile formulare questo ragionamento nei seguenti termini: l'interpretazione attuale da parte della Corte di

13 — V. citata sentenza pronunciata dalla Corte il 27 settembre 1988, Parlamento/Consiglio.

14 — Per quanto riguarda un ulteriore modifica di questa premessa, v. citata sentenza Parlamento/Consiglio pronunciata dalla Corte il 22 maggio 1990.

giustizia di quanto può essere qualificato «presa di posizione» dà luogo a soluzioni ragionevoli solo se vi sia un parallelismo tra il titolo per agire dell'interessato ai sensi dell'art. 173 e ai sensi dell'art. 175.

16. A mio parere, non occorre, nella specie, dirimere questa questione. Nelle cause in esame ci si trova di fronte ad una situazione in merito alla quale la Corte di giustizia non si è ancora pronunciata, cioè quella che si caratterizza per il fatto che il rifiuto esplicito della Commissione di adottare l'atto auspicato interviene solo dopo l'introduzione del ricorso per carenza. Quale che sia il modo con cui la Corte di giustizia ha del resto l'intenzione di trattare i rifiuti espliciti espressi prima dell'introduzione di un ricorso per carenza, ritengo che un rifiuto che sia stato comunicato alle ricorrenti solo dopo la presentazione di un ricorso per carenza non possa risolversi nel rigetto del ricorso.

Un ricorrente ha il diritto di supporre, dopo un termine di due mesi, che l'istituzione interessata non prenderà posizione e deve pertanto poter ritenere che un ricorso per carenza proposto in tempo utile sia ricevibile. Una diversa soluzione avrebbe conseguenze inaccettabili. Implicherebbe che l'istituzione interessata, alla quale viene rimproverata la carenza, possa, mediante un rifiuto esplicito, costringere il ricorrente a desistere dal ricorso per carenza che aveva proposto in un primo tempo per introdurre in suo luogo un ricorso di annullamento con tutti i ritardi che ciò implica [15].

15 — Occorre distinguere tra la situazione di specie, nella quale la Commissione rifiuta di adottare l'atto sollecitato e la situazione nella quale la Commissione adotta, dopo l'introduzione del ricorso per carenza, l'atto richiesto dal ricorrente, anche se di tenore diverso di quello da lui auspicato. V. conclusioni presentate il 10 marzo 1992 dal giudice Edward nelle sentenze 18 settembre 1992, causa T-24/90, Automec/Commissione (Racc. pag. II-2223) e T-28/90, Asia Motor France/Commissione (Racc. pag. II-2285, paragrafi 90-96).

Concludo pertanto che il fatto che la Commissione esplicitamente confermi, dopo che sia stato proposto un ricorso per carenza, di non avere l'intenzione di adottare l'atto auspicato dalle ricorrenti, non può privare il ricorso per carenza del suo oggetto e renderlo irricevibile.

Prendo quindi posizione qui di seguito sulla questione se le ricorrenti soddisfino le condizioni alle quali l'art. 175, terzo comma, subordina la presentazione di un ricorso per carenza.

In quale misura la condizione alla quale l'art. 175, terzo comma, subordina il diritto di ricorso dei singoli debba essere interpretata conformemente all'art. 173, secondo comma?

17. Ai sensi dell'art. 175, terzo comma, una persona fisica o giuridica può soltanto censurare le istituzioni della Comunità per aver omesso di «emanare un atto». Occorre chiedersi se l'art. 175, terzo comma, debba essere interpretato conformemente all'art. 173, secondo comma, nel senso che pure una persona fisica o giuridica può sollevare nei confronti delle istituzioni l'addebito di non aver adottato delle decisioni che «pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

18. Possono citarsi talune decisioni a sostegno di una interpretazione restrittiva dell'art. 175, terzo comma, secondo la quale detto

articolo contempla unicamente il fatto di non aver adottato atti dei quali la persona fisica o giuridica interessata fosse stata la diretta destinataria [16]. Ritengo tuttavia che non è sicuro che queste decisioni confortino detta interpretazione restrittiva. Si tratta di decisioni il cui risultato non sarebbe stato affatto diverso se l'art. 175, terzo comma, fosse stato interpretato conformemente all'art. 173, secondo comma.

Esistono, al contrario, delle sentenze che sembrano basate sul presupposto che occorra interpretare l'art. 175, terzo comma, conformemente all'art. 173, secondo comma. Questo vale, per esempio, per la sentenza pronunciata dalla Corte il 15 gennaio 1974, Holtz & Willemsen/Consiglio [17], dove la Corte di giustizia, dopo aver citato l'art. 175, terzo comma, ha ritenuto necessario sottolineare che il ricorrente non poteva essere direttamente ed individualmente riguardato. La Corte in particolare ha dichiarato:

«(...) l'azione promossa dalla ricorrente è diretta ad ottenere un provvedimento di carattere generale, avente la stessa efficacia giuridica del regolamento n. 1336/72, non già un atto che la riguardi direttamente ed individualmente;

(...) un provvedimento del genere non potrebbe essere considerato, né per la forma né per la natura, come un atto di cui la ricorrente avrebbe potuto essere destinataria ai sensi dell'art. 175, terzo comma» (punto 5 della motivazione) [18].

19. Possono citarsi più ragioni per adottare l'interpretazione estensiva dell'art. 175, terzo comma. In primo luogo, una siffatta interpretazione è conforme alla concezione fondamentale della Corte di giustizia, secondo la quale gli artt. 173 e 175 vanno considerati come espressione di un unico e identico rimedio giuridico. In secondo luogo, una siffatta interpretazione implica una tutela giuridica supplementare per le persone fisiche e giuridiche interessate, il che è logico, dato che non sembrano sussistere ragioni per trattare le persone fisiche e giuridiche in modo differente dal punto di vista dei principi per quanto riguarda il loro titolo ad agire ai sensi dell'art. 173 o ai sensi dell'art. 175. In terzo luogo una interpretazione restrittiva si tradurrebbe, a mio parere, in un regime giuridico infelice. Un soggetto privato, che è direttamente e individualmente riguardato da un atto, ma che non ne è il destinatario, potrebbe in questo caso impugnare il rifiuto esplicito dell'istituzione invitata ad agire nel contesto dell'art. 173, secondo comma, ma sarebbe privo di ogni possibilità di ricorso qualora l'istituzione si limitasse a non rispondere. Se i rimedi giuridici consentiti alle persone fisiche e giuridiche in forza dell'art. 175 fossero più limitati di quelli consentiti in virtù dell'art. 173, questo potrebbe, teoricamente ed in ogni caso, incitare un'istituzione a non comunicare esplicitamente all'interessato di non condividere il parere secondo il quale il diritto comunitario le impone di agire — il che, a questo proposito, è in contrasto con il fine che una buona prassi amministrativa deve perseguire [19].

16 — V., ad esempio le ordinanze pronunciate dalla Corte di giustizia il 30 marzo 1990, causa C-371/89, Emrich/Commissione (Racc. pag. I-1555, punti 5 e 6 della motivazione) e 23 maggio 1990, causa C-72/90, Asia Motor France/Commissione (Racc. pag. I-2181, punti 10 e 11 della motivazione), nonché la sentenza pronunciata dalla Corte il 28 marzo 1979, causa 90/78, Granaria/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 1081).

17 — Causa 134/73 (Racc. pag. 1).

18 — V. altresì la sentenza pronunciata dalla Corte il 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit Company/Commissione (Racc. pag. 291, punto 13 della motivazione).

19 — V., sullo stesso argomento, le conclusioni presentate il 28 settembre 1971 dall'avvocato generale signor Dutheillet de Lamothe, causa 15/71, Mackprang/Commissione (Racc. pagg. 797 e 808).

Per le ragioni che precedono, ritengo che l'art. 175, terzo comma, debba in linea di principio, essere interpretato conformemente all'art. 173, secondo comma [20].

Entro quali limiti le ricorrenti soddisfano le condizioni per la presentazione di un ricorso nel contesto dell'art. 175, terzo comma?

20. Non vi sono dubbi che l'atto, di cui le ricorrenti reclamano l'adozione ai fini dell'integrale ripristino dei prelievi all'importazione per le anatre e le oche, dovrebbe, se del caso, essere adottato sotto forma di regolamento. Vari motivi depongono in tal senso. In primo luogo, un siffatto ripristino, presuppone una modifica del regolamento n. 3899/89 e quindi un atto di pari rango nella gerarchia delle norme. In secondo luogo, non avrebbe senso adottare una decisione individuale indirizzata alle ricorrenti, poiché i prelievi all'importazione debbono essere pagati non già dai ricorrenti, ma dagli importatori di anatre e oche. In terzo luogo, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3899/89 dispone espressamente che un'eventuale ripristino deve avere luogo mediante regolamento. Le ricorrenti non risultano, del resto, contestare che i loro ricorsi siano intesi all'adozione di un regolamento.

Occorre chiedersi se questa constatazione implica, di per sé, il rigetto del ricorso per carenza.

È a questo proposito possibile sostenere che, per definizione, la condizione della presentazione di un ricorso posta dall'art. 175, terzo comma, non può mai essere soddisfatta, dato che l'atto di cui le ricorrenti reclamano l'adozione deve essere necessariamente adottato sotto forma di regolamento. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che il fatto di conferire ai singoli il diritto di presentare un ricorso di annullamento non solo contro le decisioni vere e proprie, ma anche contro gli atti che sono adottati sotto forma di un regolamento, ha lo scopo di evitare che, con la semplice scelta della forma del regolamento, le istituzioni comunitarie possano escludere il ricorso di un privato avverso una decisione e precisare così che la scelta della forma non può mutare la natura dell'atto [21]. Da questa giurisprudenza emerge che i singoli non possono proporre ricorsi di annullamento avverso quelli che possono definirsi «veri e propri» regolamenti, ma solo contro i regolamenti che costituiscono, in ragione della loro effettiva natura giuridica, delle decisioni.

Di conseguenza, si può sostenere che, dal momento che l'atto impugnato dalle ricorrenti non può essere adottato sotto forma di una decisione, il ricorso per carenza proposto dalle ricorrenti va per questo solo motivo respinto.

Non sarebbe però giusto respingere i ricorsi delle ricorrenti su questa base. Ciò deriva dal fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha ammesso dei ricorsi di annullamento avverso detti atti, nonostante il fatto che essi dovevano essere necessariamente adottati sotto forma di regolamenti.

La Corte ha ammesso che atti, che nel loro complesso hanno carattere regolamentare, possono contenere disposizioni costituenti

20 — Questo non vuol dire che i singoli non hanno la possibilità, in taluni casi, di proporre un ricorso per carenza, anche se essi non potrebbero impugnare l'atto considerato ai sensi dell'art. 173, per esempio, quando si tratta di un atto preparatorio.

21 — V., in particolare, le sentenze pronunciate dalla Corte il 20 novembre 1979, causa 162/78, Wagner/Commissione (Racc. pag. 3467, punto 16 della motivazione) e il 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3463, punto 7 della motivazione).

decisioni riguardanti direttamente e individualmente le ricorrenti [22]. In materia antidumping, la Corte di giustizia è andata più lontano ammettendo che dei regolamenti che per loro natura e portata erano generali potevano, nella misura in cui riguardavano determinate persone fisiche o giuridiche, costituire decisioni che le riguardavano direttamente ed individualmente. In altre parole, un regolamento antidumping può, in quanto tale, avere il carattere di una decisione per quanto riguarda talune persone fisiche o giuridiche anche se non sia contestato che i dazi antidumping debbano necessariamente essere istituiti mediante regolamento [23].

Sulla base di questa giurisprudenza, ritengo auspicabile interpretare le condizioni per l'introduzione di un ricorso ai sensi dell'art. 175, terzo comma, nel senso che occorre esaminare in quale misura l'atto di cui le ricorrenti chiedono l'adozione sia in realtà una decisione che — per quanto debba essere adottata sotto forma di un regolamento — riguarda direttamente ed individualmente le ricorrenti.

21. Mi pare tuttavia chiaro, che se ci si attiene all'interpretazione tradizionale di queste nozioni fornite dalla Corte, un regolamento che ripristina i prelievi all'importazione per le anatre e le oche è un vero e proprio regolamento e non una decisione che riguarda direttamente ed individualmente le ricorrenti.

In virtù della giurisprudenza della Corte, il criterio della distinzione tra una decisione ed un regolamento va ricercato nella portata generale o no dell'atto considerato. Così, il regolamento si caratterizza per il fatto che, essendo di carattere essenzialmente normativo, è applicabile non a destinatari limitati, determinati o identificabili ma a categorie astrattamente considerate [24]. La Corte ha constatato che la natura di regolamento di un atto non è messa in discussione dalla possibilità di determinare il numero o persino l'identità dei soggetti ai quali esso, in un determinato momento, trova applicazione, fintantoché questa applicazione viene effettuata in virtù di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione alla finalità di quest'ultimo [25].

In base al suo contenuto, il regolamento che ripristina i prelievi all'importazione si applica agli importatori di anatre e di oche e riguarda, inoltre, non solo le ricorrenti ma anche gli altri mattatoi per pollame ed allevatori di anatre e oche. A prescindere dalla questione se fosse possibile constatare che il regolamento considerato riguardava essenzialmente le ricorrenti al momento della sua adozione, i suoi effetti si producono per il fatto che le ricorrenti sono obiettivamente mattatoi per volatili. Il regolamento ha un carattere permanente e riguarda ogni altro

22 — V. sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consiglio (Racc. pag. 877).

23 — V., in particolare, sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 239/82 e 275/82, Allied Corporation/Commissione (Racc. pag. 1005, punti 11 e 12 della motivazione).

24 — V. sentenza 14 dicembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consiglio, già citata.

25 — V., in particolare, le sentenze pronunciate dalla Corte l'11 luglio 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, causa 6/68 (Racc. pag. 542), il 6 ottobre 1982, Alusuisse, già citata (punto 11 della motivazione) e 24 febbraio 1987, Deutz und Geldermann/Consiglio, causa 26/86 (Racc. pag. 941), e l'ordinanza emessa dalla Corte il 14 novembre 1991, Petridi e Kapnemporon Makedonias/Commissione, cause riunite C-232/91 e C-233/91 (Racc. pag. I-5351).

operatore economico che si trova, allo stato o in potenza, in una identica situazione [26].

Sulla base di questa giurisprudenza sono del parere che si debba considerare il regolamento controverso come un atto di portata generale di carattere normativo, il che esclude ogni diritto di impugnativa delle ricorrenti.

22. Le ricorrenti hanno tuttavia sostenuto che nelle sentenze pronunciate dalla Corte in materia antidumping, questa ha riconosciuto ai privati la possibilità di agire in una misura più ampia e che i principi stabiliti in questa occasione sono pure applicabili ad una situazione quale quella di specie.

Le ricorrenti si sono, in particolare, riferite alle sentenze della Corte 14 marzo 1990, (cause riunite C-133/87 e C-150/87, Nashua Corporation/Commissione) [27], e (causa C-156/87, Gestetner Holdings/Commissione) [28].

In queste sentenze la Corte di giustizia ha, in particolare, affermato quanto segue:

«Si deve ricordare, in primo luogo, che i regolamenti che istituiscono un dazio antidumping, per la loro natura e per la loro portata, hanno carattere normativo in quanto si applicano alla generalità degli operatori economici. Non è tuttavia da escludere che talune disposizioni di questi regolamenti riguardino direttamente ed individualmente quei produttori ed esportatori del prodotto considerato ai quali vengono imputate pratiche di dumping in base a dati relativi alla loro attività commerciale. Questo è in genere il caso delle imprese produttrici ed esportatrici che possano dimostrare di essere state identificate negli atti della Commissione o del Consiglio o prese in considerazione nelle indagini preparatorie (...)

Altrettanto vale per gli importatori i cui prezzi di rivendita siano stati presi in considerazione per la costruzione dei prezzi all'esportazione e che sono, quindi, interessati dagli accertamenti relativi all'esistenza di una pratica di dumping (...)» punti 14 e 15 e, rispettivamente, punti 17 e 18).

«(...) Tuttavia, gli operatori economici considerati, il cui numero è ristretto, sono stati identificati dalle istituzioni e, proprio per tener conto delle particolarità delle loro relazioni commerciali con i produttori, la percentuale del margine di profitto presa in considerazione è stata fissata al 5%» (punti 19 e, rispettivamente, 22).

Nel corso dell'udienza le ricorrenti hanno sostenuto che nella specie la situazione era analoga su punti importanti a quella relativa alla materia antidumping, il che può giustificare l'applicazione della citata giurisprudenza.

26 — V., per esempio, sentenze pronunciate dalla Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione (Racc. pag. 195), 14 luglio 1983, causa 231/82, Spijker Kwasten/Commissione (Racc. pag. 2559, punti 8-10 della motivazione) e 29 gennaio 1985, causa 147/83, Binderer/Commissione (Racc. pag. 257, punto 13 della motivazione).
In altre parole, non si può affermare che i soggetti di diritto considerati dal regolamento avrebbero potuto essere determinati definitivamente al momento della sua adozione. V. sentenze pronunciate dalla Corte il 1° luglio 1965, cause riunite 106/63 e 107/63, Töpfer e Getreide-Import/Commissione (Racc. pag. 497), 13 maggio 1971, cause 41/70-44/70, Fruit Company/Commissione (Racc. pag. 411, punti 16-21 della motivazione), 31 marzo 1977, causa 88/76, Exportation des sucres/Commissione (Racc. pag. 709, punti 9-11 della motivazione) e 27 novembre 1984, causa 264/81, Savma/Commissione (Racc. pag. 3915, punto 11 della motivazione).

27 — Racc. pag. I-719.

28 — Racc. pag. I-781.

Le ricorrenti, in particolare, hanno fatto presente che

— l'obbligo della Commissione, in materia antidumping, di procedere a delle inchieste, corrisponde all'obbligo che le incombe in forza dell'art. 4 del regolamento n. 3899/89 il quale consiste nel procedere a delle inchieste e nel verificare se i produttori della Comunità di prodotti analoghi o di prodotti direttamente concorrenti subiscano un grave pregiudizio;

— tanto la normativa antidumping, quanto l'art. 4 del regolamento n. 3899/89, hanno lo scopo di tutelare colui cui è stato arrecato un pregiudizio e

— in materia antidumping, è prevista una procedura speciale che può essere esperita da qualsiasi persona fisica o giuridica, e il fatto che l'art. 5 del regolamento n. 3899/89 menzioni gli Stati membri dimostra che altri soggetti possono altresì chiedere alla Commissione di intervenire. Questo è corroborato dal fatto che la Commissione ha infatti riconosciuto di aver ricevuto una domanda da parte delle ricorrenti e di avervi reagito.

Le ricorrenti hanno sostenuto che se si applica la giurisprudenza elaborata in materia antidumping, esse andrebbero considerate come individualmente riguardate. Le ricorrenti affermano, in questo contesto, che dall'art. 4 del regolamento n. 3899/89 emerge che il ripristino dei prelievi può essere limitato ad una determinata regione della Comunità, nella specie la Germania [29], e che le ricorrenti sono le sole produttrici di anatre e oche in concorrenza sul mercato tedesco nel suo insieme con analoghi prodotti provenienti dall'Ungheria e dalla Polonia. Allorché ha verificato se le condizioni previste dall'art. 4 fossero soddisfatte, la Commissione ha dunque dovuto prendere in considerazione i prezzi di vendita delle ricorrenti, sicché queste ultime sono individualmente riguardate in ragione della loro posizione sul mercato considerato.

23. A ragione, le ricorrenti affermano che la giurisprudenza della Corte in materia antidumping è caratterizzata dal fatto che è concepibile che un regolamento possa avere allo stesso tempo un carattere generale, cioè applicarsi a categorie astrattamente considerate, e avere cionondimeno un certo numero di destinatari individuali.

Per contro ritengo che si possa difficilmente sostenere, come fatto dalle ricorrenti, che le rassomiglianze tra la situazione di specie e la situazione in materia antidumping siano talmente importanti che la Corte di giustizia debba allargare la giurisprudenza da lei svi-

29 — Questo argomento, secondo il quale il ripristino dei prelievi può riguardare solo una regione della Comunità, non riposa necessariamente su una corretta interpretazione dell'art. 4 del regolamento n. 3899/89. È verosimilmente più appropriato interpretare la disposizione nel senso che un pregiudizio grave in una sola regione della Comunità può incitare al ripristino dei prelievi all'importazione applicabili nell'insieme della Comunità. Non è tuttavia determinante ai fini del problema considerato nella specie stabilire quale tra le interpretazioni menzionate sia quella valida.

luppata in materia antidumping a situazioni quali quelle di specie.

24. Nella giurisprudenza della Corte in materia antidumping, questa ha posto l'accento sul fatto che i dazi antidumping erano istituiti sulla base dei risultati di una analisi comparativa dei prezzi di produzione e dei prezzi all'esportazione di talune imprese. La Corte di giustizia ha dichiarato che, nonostante il carattere generale di un regolamento antidumping, non era da escludersi che le disposizioni di un siffatto regolamento riguardano, ai sensi dell'art. 173, secondo comma, le imprese «alle quali le pratiche antidumping sono attribuite». La Corte di giustizia ha ammesso dei ricorsi proposti da produttori, esportatori o importatori che, in un modo o nell'altro, erano stati identificati o individualizzati dal regolamento controverso [30].

Così la Corte ha constatato che i produttori o gli esportatori di un prodotto colpito da un dazio antidumping sono riguardati direttamente ed individualmente se l'accusa di dumping rivolta contro di essi riposa su dati relativi alla loro attività commerciale, il che verosimilmente ricorre qualora l'azienda è individualmente citata negli atti adottati o è stata considerata dalle inchieste preliminari [31].

Per quanto riguarda gli importatori, questi sono considerati come individualmente riguardati, da un lato, quando la Commissione ha fissato i prezzi all'esportazione non già in funzione dei prezzi all'esportazione dei produttori o degli esportatori considerati, ma in funzione dei prezzi di rivendita degli importatori. I prezzi all'esportazione possono, tra l'altro, essere ricostruiti in tal modo, quando esiste un'associazione tra l'esportatore e l'importatore [32]. La situazione si presentava diversamente nelle cause Nashua e Gestetner, nelle quali la prova del dumping non era stata raggiunta sulla base dei prezzi di rivendita delle ricorrenti. La Corte di giustizia ha considerato che ciò che in tal caso era determinante, era che, in occasione del calcolo del valore normale del prodotto considerato, si era utilizzato un margine di profitto che era stato fissato tenendo conto delle particolarità delle relazioni commerciali che taluni operatori intrattenevano con i produttori. La ricorrente faceva parte di questo gruppo di importatori, il cui numero era limitato e che erano identificati dalle istituzioni, ed era, di conseguenza, individualmente e direttamente riguardato dal regolamento.

Quando, al contrario, si trattava di un importatore indipendente, cioè di un importatore che non intrattiene relazioni commerciali con l'esportatore, e la prova del dumping non era prodotta sulla base del prezzo

30 — Per una rassegna della giurisprudenza della Corte, v., in particolare, le conclusioni dell'avvocato generale M. Mischo nella citata causa Nashua, cause riunite C-133/87 e C-150/87, presentate il 5 luglio 1989 e le conclusioni presentate il 21 marzo 1991 dall'avvocato generale Jacobs nella causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio (Racc. pag. I-2501).

31 — V. i citati punti delle sentenze Nashua e Gestetner, nonché la citata sentenza pronunciata dalla Corte il 21 febbraio 1984, Allied Corporation.

32 — V., in particolare, sentenza della Corte 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo/Consiglio (Racc. pag. 1185) e 11 luglio 1990, cause riunite C-304/86 e C-185/87, Enital/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-2939), cause riunite C-305/86 e C-160/87, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-2945) e causa C-157/87, Electroimpex/Consiglio (Racc. pag. I-3021).

di rivendita del ricorrente, la Corte di giustizia ha, in linea di principio, respinto il ricorso [33].

25. Alla luce dell'analisi che precede ritengo che sia possibile concludere che il caso di specie si distingue dalle cause antidumping su punti importanti.

Un regolamento che ripristina dei prelievi all'importazione non ha il carattere ambivalente di un regolamento antidumping. Non si tratta di un regolamento che si applica allo stesso tempo a categorie astrattamente considerate e a destinatari identificati ed individuati. Il regolamento si applica a coloro che vogliono importare i prodotti considerati. Non vi è motivo di identificare o individualizzare direttamente o indirettamente in un regolamento determinati operatori.

Le ricorrenti non sono interessate né come produttrici né come esportatrici, né come importatrici dei prodotti sui quali vengono percepiti i prelievi all'importazione. Il regolamento produce solo un effetto secondario ed indiretto sulle ricorrenti, in ragione della sua scontata incidenza sul livello dei prezzi dei prodotti considerati.

È vero che un regolamento del genere può essere eventualmente adottato dopo che si sia constatato che i produttori della Comunità hanno subito un pregiudizio ed è senza dubbio pure vero che dati relativi all'attività commerciale delle ricorrenti rientrano negli elementi di valutazione della Commissione.

Il fatto che dei soggetti privati siano stati implicati nella procedura che ha preceduto l'adozione di un atto non è tuttavia sufficiente, in base alla giurisprudenza della Corte, a che detto atto possa essere considerato come una decisione che riguarda individualmente le interessate. Nella sentenza pronunciata dalla Corte il 18 marzo 1975, Union syndicale/Consiglio [34], la Corte di giustizia ha affermato che

«La sola circostanza che le suddette organizzazioni abbiano partecipato alle trattative che hanno preceduto l'adozione dell'atto impugnato non è d'altronde sufficiente a modificare la natura del diritto d'azione, ad esse eventualmente spettante, nei confronti di tale atto, in forza dell'art. 173» (punto 19 della motivazione).

Nella sentenza 6 ottobre 1982, Alusuisse/Consiglio e Commissione [35], la Corte di giustizia ha affermato

«La ricorrente deduce, inoltre, a sostegno della ricevibilità del ricorso, che gli aspetti particolari del procedimento che precede l'azione dei regolamenti antidumping, in par-

33 — V. citate sentenze della Corte 21 febbraio 1984, Allied Corporation, e 6 ottobre 1982, Alusuisse, nonché l'ordinanza 8 luglio 1987, causa 279/86, Sermes/Commissione (Racc. pag. 3109).
La sentenza della Corte 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio (Racc. pag. I-2501), dimostra che circostanze molto particolari possono giustificare che ricorsi proposti da importatori che non rispondono ai soprammenzionati criteri siano tuttavia dichiarati ricevibili. La Corte, nella sentenza considerata, ha rilevato che esisteva «un insieme di elementi costitutivi di una siffatta situazione particolare che la caratterizza, con riferimento al provvedimento considerato, rispetto a ogni altro operatore economico». Si trattava del fatto che l'Extramet Industrie era di gran lunga il più importante importatore del prodotto considerato e ne era altresì l'utilizzatore finale. Il numero di produttori di questo prodotto era limitato. Il solo produttore comunitario di detto prodotto era, allo stesso tempo, il principale concorrente della Extramet Industrie sul mercato del prodotto trasformato e la Extramet Industrie aveva avuto difficoltà a approvvigionarsi presso di esso. In dipendenza di queste circostanze particolari, la Corte ha ritenuto che le attività della Extramet Industrie erano «seriamente interessate dal regolamento controverso» e per questi motivi ha dichiarato il ricorso ammissibile.

34 — Causa 72/74 (Racc. pag. 401).

35 — Già citata.

ticolare la partecipazione delle varie parti interessate alle fasi successive di detto procedimento, portano a concludere che si tratta, nella fattispecie, di atti amministrativi individuali, impugnabili da privati in forza dell'art. 173, secondo comma, del Trattato.

Nemmeno questo ragionamento può essere preso in considerazione, poiché la distinzione tra regolamento e decisione può essere basata solo sulla natura dell'atto stesso e sugli effetti giuridici che esso produce, non già sulle modalità della sua adozione (...)» (punti 12 e 13 della motivazione).

Ciò considerato la giurisprudenza della Corte in materia antidumping non va applicata alla fattispecie.

26. Le ricorrenti hanno inoltre dedotto che

— l'art. 4 del regolamento n. 3899/89 impone alla Commissione di adottare misure di protezione quando ai produttori della Comunità viene arrecato un pregiudizio e

— dalla giurisprudenza della Corte risulta che coloro che siffatte misure di protezione intendono proteggere devono avere la possibilità di proporre un ricorso onde ottenere l'adozione delle misure di protezione considerate.

Le ricorrenti hanno fatto riferimento, in questo contesto, alla sentenza pronunciata dalla Corte il 27 giugno 1990, Sofrimport/ Commissione [36], dove la Corte di giustizia ha dichiarato:

«Si deve a questo proposito rilevare, in primo luogo, che la ricorrente si trova nella situazione prevista dall'art. 3, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2707, che definisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli (...) che fa obbligo alla Commissione di tener conto, al momento dell'adozione di siffatti provvedimenti, della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità. In questa situazione si trovano esclusivamente gli importatori di mele cilene la cui merce, al momento dell'adozione del regolamento n. 962/88, si trovava in corso di spedizione. Questi importatori costituiscono pertanto un gruppo ristretto, sufficientemente individuato rispetto a tutti gli altri importatori di mele cilene, e che non può essere ampliato dopo l'entrata in vigore delle controverse misure di sospensione.

Si deve, in secondo luogo, rilevare che il citato art. 3 conferisce una protezione specifica a questi importatori, i quali, pertanto, devono poter esigere che detta protezione sia rispettata ed essere in grado di proporre a tal fine un ricorso giurisdizionale» (punti 11 e 12 della motivazione).

Come emerge dai citati punti, la Corte di giustizia ha posto l'accento sul fatto che si trattava di una disposizione che aveva lo scopo di proteggere una cerchia ristretta di operatori, che era caratterizzata rispetto a tutte le altre e che non poteva essere allargata dopo l'entrata in vigore delle misure considerate.

36 — Causa C-152/88 (Racc. pag. I-2477).

Le ricorrenti, nella specie, non si trovano in una situazione identica a quella che risulta nella sentenza Sofrimport. Certamente l'art. 4 del regolamento n. 3899/89 ha lo scopo di proteggere i produttori della Comunità che subiscono un pregiudizio, ma questo gruppo non è in alcun modo delimitato e potrà, inoltre, essere allargato, dato che un regolamento adottato in virtù dell'art. 4 proteggerà pure i produttori della Comunità che successivamente decideranno di produrre anatre ed oche.

Neppure questo argomento, pertanto, può stare alla base della ricevibilità del ricorso.

27. Infine, le ricorrenti hanno sostenuto che

— dalla giurisprudenza della Corte risulta che i privati devono poter adire la Corte di giustizia quando essi non hanno la possibilità di agire dinanzi ai giudici nazionali e

— le ricorrenti, nella specie, non hanno questa possibilità poiché non è stata adottata, in applicazione del regolamento considerato nella specie, alcun atto di cui esse siano i destinatari.

Le ricorrenti hanno affermato che la giurisprudenza della Corte ha dato rilievo al fatto se le imprese considerate potevano sperimentare ricorsi nazionali e hanno fatto a questo proposito riferimento alla sentenza 6 ottobre 1982, Alusuisse/Consiglio e Commissione [37], dove la Corte ha dichiarato:

«(...) Tale soluzione è del resto conforme al sistema di rimedi giurisdizionali istituito dal diritto comunitario, essendo gli importatori legittimati ad impugnare dinanzi ai giudici nazionali gli atti individuali adottati dalle autorità nazionali per l'attuazione dei regolamenti comunitari» (punto 13 della motivazione).

Neppure questo argomento consente di concludere per la ricevibilità del ricorso per carenza. In primo luogo, è chiaro che l'affermazione di cui al punto precitato è stata avanzata solo a sostegno del risultato al quale l'applicazione dell'art. 173, terzo comma, comunque condurrebbe nel caso di specie.

In secondo luogo, non si può utilizzare come criterio autonomo di interpretazione dell'art. 175, terzo comma (e dell'art. 173, secondo comma), l'esistenza o no della possibilità per le ricorrenti di esperire rimedi giuridici nazionali per contestare indirettamente la legittimità di regolamenti comunitari. Infatti, ciò produrrebbe la conseguenza che le limitazioni espressamente poste dal Trattato al diritto di agire dei privati dovrebbero essere eliminate facendo ricorso all'interpretazione, qualora dovessero implicare che gli interessati versano in pratica nell'impossibilità di proporre un ricorso. I privati potrebbero allora, in linea di principio, proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia quando le istituzioni adottano o non adottano atti generali e direttamente applicabili, che non devono essere attuati dalle autorità nazionali. Un siffatto regime mi sembra in contrasto sia con la lettera che con la finalità del Trattato e

37 — Già citata.

può pertanto risultare solo da una revisione del Trattato.

Infine, può essere utile ricordare che le ricorrenti non sono, nella specie, necessariamente prive di ogni rimedio giuridico, dato che dalla giurisprudenza della Corte emerge che esse hanno in linea di principio la possibilità di proporre un ricorso per risarcimento dinanzi alla Corte, affermando di aver subito un pregiudizio in conseguenza del fatto che la Commissione, in violazione del diritto, si è astenuta dall'adottare un regolamento [38].

In quale misura le ricorrenti soddisfano le condizioni per proporre un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma?

28. Ho già detto al punto 14 supra, che dalla giurisprudenza della Corte [39] emerge che un ricorso di annullamento può essere diretto contro il rifiuto di adottare degli atti solo quando l'atto che il Consiglio o la Commissione rifiuta di adottare può essere impugnato nel contesto di un ricorso di annullamento.

Per rispondere alla questione in quale misura le ricorrenti avrebbero potuto proporre un ricorso di annullamento avverso un regolamento che ripristina dei prelievi all'importazione per le anatre e le oche, è, di conseguenza, sufficiente rinviare a quanto in precedenza affermato circa le condizioni per l'introduzione del ricorso ai sensi dell'art. 175, terzo comma. Così, in occasione della mia analisi di queste condizioni, ho già proceduto alla qualifica dell'atto di cui le ricorrenti chiedono l'adozione. Poiché l'art. 175, terzo comma, a mio avviso deve essere interpretato in parallelo con l'art. 173, secondo comma, in base alle medesime considerazioni si giunge ad una dichiarazione di irricevibilità del ricorso di annullamento [40].

Conclusioni

29. Suggerisco pertanto alla Corte di giustizia di respingere i due ricorsi e di condannare le ricorrenti alle spese.

38 — V. la sentenza 2 luglio 1974, causa 153/73, Holtz & Willemsen/Consiglio (Racc. pag. 675), dove la Corte ha dichiarato:
«Sarebbe incompatibile con l'autonomia di questo tipo di ricorso e con il sistema generale delle impugnazioni contemplate dal Trattato, il considerare come motivo di irricevibilità il fatto che, in certi casi, l'esercizio dell'azione di danni può portare a risultati analoghi a quelli del ricorso per carenza ex art. 175.
L'azione di danni si differenzia dal ricorso per carenza in quanto non mira all'adozione di un determinato provvedimento, bensì alla riparazione del danno causato da un'istituzione nell'esercizio delle sue funzioni» (punto 4 della motivazione).

39 — V. nota 11.

40 — V., a questo proposito, sentenza pronunciata dalla Corte il 10 giugno 1982, causa 246/81, Lord Bethell/Commissione (Racc. pag. 2277).