CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 28 OTTOBRE 1975 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

nella presente causa, la ricorrente CAM SA, che svolge a Parigi attività d'esportazione nel settore dei cereali, mira ad ottenere l'annullamento di un atto della Commissione — e precisamente del regolamento (CEE) 4 ottobre 1974, n. 2546 — in ogni sua parte, o quanto meno nella parte che tocca gli interessi degli esportatori. In pratica, la ricorrente critica gli effetti derivanti dal suddetto regolamento riguardo a tre partite di orzo da essa rispettivamente esportate in data 9, 11 e 15 ottobre 1974.

In un primo momento, la ricorrente agiva sia contro il Consiglio, sia contro la Commissione. Tuttavia, con ordinanza della Corte 12 maggio 1975, il ricorso contro il Consiglio veniva dichiarato irricevibile, in quanto l'atto impugnato non emanava da questa istituzione.

Il regolamento della Commissione n. 2546/74 era uno dei vari provvedimenti eccezionali adottati dal Consiglio e dalla Commissione ai primi di ottobre 1974, nel tentativo di ovviare agli inconvenienti che avrebbe avuto, per la popolazione agricola, lo straordinario aumento dei costi di produzione verificatosi quell'anno, aumento che era venuto a coincidere, fra l'altro, con un livello molto elevato dei prezzi dei cereali sul mercato mondiale. Al fine di valutare la portata e gli effetti di tale regolamento, per quanto interessa nel caso in esame, è necessario tener presenti alcune delle caratteristiche dell'organizzazione comune del mercato dei cereali istituita con regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, e ciò in particolare per quanto riguarda l'orzo.

Una caratteristica importante è la fissazione, nel mese di marzo di ogni anno, dei prezzi comuni per la stagione commerciale successiva (prezzi indicativi, d'intervento e di entrata). Contemporaneamente vengono fissati il numero e l'entità delle maggiorazioni mensili di tali prezzi, ripartite sull'intera stagione commerciale o parte di essa, e destinate, ai sensi del preambolo del regolamento n. 120/67, a «tener conto, fra l'altro, delle spese di magazzinaggio e d'interessi inerenti alle giacenze dei cereali nella Comunità, nonché della necessità di uno smercio delle scorte conforme alle esigenze del mercato» (GU n. 117 del 19 giugno 1967, pag. 2269).

Altre caratteristiche a voi ben note sono, in tale organizzazione, da una parte il rilascio di licenze d'importazione e d'esportazione, subordinato ogni volta alla costituzione di una cauzione a garanzia dell'effettiva esecuzione delle operazioni per cui la licenza è stata richiesta, dall'altro, il sistema dei prelievi all'importazione e delle restituzioni all'esportazione, avente lo scopo, qualora i prezzi comunitari siano superiori a quelli mondiali, di compensare le relative differenze. Ricorderete certo che gli artt. 15 e 16 del regolamento n. 120/67 stabiliscono il principio generale secondo cui l'entità del prelievo o della restituzione è in pratica quella del giorno in cui viene effettuata l'importazione o l'esportazione, anche se, in deroga a tale principio, dette norme contemplano la possibilità della «prefissazione». In particolare, l'art. 16, n. 4 — nella versione modificata dall'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 novembre 1972, n. 2429 — dispone che, per taluni prodotti, incluso l'orzo,

«la restituzione applicabile il giorno del deposito della domanda di titolo, adeguata in funzione del prezzo di entrata che sarà valido nel mese dell'esportazione, è applicata a richiesta dell'interes-

1 — Traduzione dall'inglese.

sato, da presentare prima delle ore 13.00, contemporaneamente alla domanda di titolo, ad un'esportazione da effettuare entro il periodo di validità del titolo» (GU n. 264 del 23 novembre 1972, pag. 264).

Infine, devo richiamare l'art. 26 del regolamento n. 120/67 che disciplina il procedimento detto «del comitato di gestione» per la fissazione delle modalità d'attuazione di specifiche norme dello stesso regolamento. Nell'ambito di tale procedimento, la Commissione ha la facoltà di adottare provvedimenti immediatamente esecutivi, con riserva del controllo da parte del Consiglio, qualora essi si discostino dal parere espresso dal comitato di gestione per i cereali.

Ora, signori, per dare un quadro dei fatti e delle considerazioni che, nell'ottobre 1974, portarono all'adozione dei provvedimenti eccezionali di cui ho parlato, non posso far di meglio che citare il preambolo del primo di tali provvedimenti, il regolamento (CEE) n. 2496/74, adottato dal Consiglio il 2 ottobre 1974:

«Considerando che, dopo le decisioni relative ai prezzi comuni per la campagna 1974/1975 adottate dal Consiglio nel marzo 1974, sono sopravvenuti eventi che hanno avuto conseguenze economiche gravi per l'agricoltura; che, da un lato, quest'ultima ha dovuto far fronte ad un aumento improvviso e senza precedenti dei prezzi di alcuni importanti mezzi di produzione; che tale aumento forte e brusco dei costi di produzione aggrava gli effetti dell'inflazione generale sull'agricoltura; che, dall'altro, l'agricoltura non ha potuto ottenere aumenti dei prezzi di mercato che permettessero di coprire l'aumento dei costi di produzione; che nei settori dell'allevamento bovino e suino si sono persino verificate notevoli diminuzioni dei prezzi di mercato; che in altri settori, quali quello del frumento tenero, dei cereali da foraggio e dello zucchero, i produttori agricoli non hanno potuto trarre vantaggio dai prezzi molto elevati sul mercato mondiale; ...

considerando che tale situazione ha provocato gravi difficoltà in tutto il settore agricolo, tanto per i suoi effetti immediati sul reddito degli agricoltori, quanto per la mancanza di prospettive favorevoli in un prossimo futuro; che, nelle condizioni economiche attuali, l'agricoltura non è infatti più in grado di ripercuotere sui prezzi di mercato l'aumento considerevole dei costi di produzione; che è pertanto indispensabile una misura eccezionale in materia di politica dei prezzi;

considerando che è quindi necessario, a titolo eccezionale e in deroga al principio della fissazione annua dei prezzi sancito dai regolamenti di base relativi all'organizzazione comune dei mercati per i prodotti in questione, decidere un aumento generale dei prezzi agricoli per la campagna di commercializzazione 1974-1975 o per la rimanente parte di tale campagna; ...

considerando infine che, tenendo conto delle circostanze eccezionali, le modifiche da apportare a seguito del presente regolamento ad altri prezzi ed importi fissati nel quadro della politica agraria comune devono poter essere adottate secondo la procedura prevista dall'articolo 26 del regolamento n. 120/67/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali o, secondo i casi, dall'articolo corrispondente degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli; che esse devono all'occorrenza essere adottate in deroga alle regole di fissazione previste dai regolamenti in materia nella misura e per la durata strettamente necessarie per tener conto del presente regolamento.» (GU n. 268 del 3 ottobre 1974, pag. 1).

Il testo del regolamento comprendeva cinque articoli.

L'art. 1 conteneva una serie di disposizioni adottate «in deroga al principio della fissazione annua dei prezzi», al fine di aumentare del 5 % taluni prezzi comunitari. Nel caso dell'orzo, si trattava del prezzo indicativo e del prezzo d'intervento.

Gli artt. 2 e 3 non sono direttamente rilevanti nella fattispecie.

L'art. 4, nella parte che ci interessa, ha il seguente tenore:

«Le modalità di applicazione degli artt. 1 e 2, . . ., nonché le modifiche da apportare a seguito del presente regolamento, ad altri prezzi ed importi fissati nell'ambito della politica agraria comune sono stabilite, secondo la procedura prevista dall'art. 26 del regolamento n. 120/67/CEE, secondo i casi, dall'articolo corrispondente degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, all'occorrenza in deroga alle regole di fissazione previste dai regolamenti in materia nella misura e per la durata strettamente necessaria per tener conto del presente regolamento» (GU n. L 268 del 3 ottobre 1974).

In considerazione di uno specifico argomento dedotto dalla ricorrente, leggerò anche l'art. 5:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.*

Esso è applicabile a decorrere dal 7 ottobre 1974.» (GU n. L 268 del 3 ottobre 1974).

In realtà, il regolamento veniva pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* il 3 ottobre 1974.

Esercitando i poteri attribuitile dall'art. 4 del regolamento, o al fine di poterli esercitare, la Commissione adottava a sua volta, il 4 ottobre 1974, un certo numero di regolamenti che, in un modo o nell'altro, si consideravano tutti interdipendenti e destinati ad entrare in vigore il 7 ottobre 1974. Uno di questi era il regolamento (CEE) n. 2518/74, che aumentava, fra l'altro, i prezzi d'entrata per i cereali, compreso l'orzo, in corrispondenza dell'aumento dei prezzi indicativi. Un altro era il regolamento (CEE) n. 2546/74, ora impugnato. L'art. 1 di questo regolamento stabilisce che:

«Per i prodotti oggetto dei regolamenti nn. 120/67/CEE e 359/67/CEE, i prelievi all'importazione e le restituzioni all'esportazione, che sono stati fissati in anticipo e per i quali il giorno di presentazione della domanda . . . è anteriore al 7 ottobre 1974, non sono adattati in funzione della parte dell'aumento dei prezzi d'entrata risultante dall'aumento dei prezzi agricoli in data 7 ottobre 1974.» (GU n. 271 del 5 ottobre 1974, pag. 77).

(Il regolamento n. 359/67/CEE è, come ricorderete, quello che istituisce l'organizzazione comune del mercato del riso).

Il 19 luglio 1974 la ricorrente aveva ottenuto una licenza d'esportazione per 10 000 tonnellate d'orzo, valida fino al 16 ottobre 1974, e nella quale l'importo della restituzione era stato prefissato a zero (allegato 8 del ricorso). Il 7 ottobre 1974, essa aveva esportato tutto il quantitativo indicato nella licenza, ad eccezione di 3978 tonnellate. Questo residuo veniva da essa esportato, come ho già detto, in tre volte, rispettivamente il 9, l'11 e il 15 ottobre 1974. Da un documento prodotto in causa dalla ricorrente (allegato 8 dell'atto introduttivo) risulta che, a prescindere dai regolamenti nn. 2496/74 e 2518/74, il prezzo di entrata per l'orzo nell'ottobre 1974, così come era stato fissato nel marzo dello stesso anno, sarebbe stato pari a quello vigente in luglio, con la conseguenza che la ricorrente non avrebbe avuto diritto ad alcuna restituzione sulle predette partite.

La tesi della ricorrente consiste in sostanza nell'affermare che, tuttavia, nel momento in cui venivano effettuate le forniture, il prezzo d'entrata dell'orzo era stato aumentato dal regolamento n. 2518/74; la ricorrente aveva perciò diritto, in forza dell'art. 16, n. 4, del regolamento n. 120/67, ad una restituzione pari alla differenza tra il prezzo d'entrata vigente in luglio e quello maggiorato; la Commissione, d'altra parte, non aveva la facoltà di privarla, col regolamento n. 2546/74, di tale diritto. Secondo la ricorrente, la differenza di cui trattasi ammonta complessivamente a FF 122 647.

La Commissione sostiene che la domanda va respinta.

In primo luogo essa osserva che lo scopo della prefissazione dei prelievi all'importazione e delle restituzioni all'esportazione è quello di consentire agli operatori di conoscere con certezza, per un determinato periodo, quale prelievo dovranno pagare o quale restituzione dovranno ricevere, a seconda dei casi, nelle loro operazioni, di guisa che, almeno per quanto riguarda l'incidenza di prelievi e restituzioni, essi possano concludere, senza rischi, contratti a termine. Non rientra fra gli obiettivi di questo sistema il mettere gli operatori in grado di conseguire insperati profitti. Né rientra nella finalità del sistema — qualora, invece di impegnarsi a termine, essi preferiscano «seguire il mercato», come certo sono assolutamente liberi di fare — il fatto di garantirli contro i rischi inerenti ad un tal modo di procedere.

Inoltre la Commissione produce delle cifre che mostrano come, nel 1974, i prezzi mondiali dell'orzo fossero di livello superiore a quelli dei prezzi comunitari, in particolare durante i mesi di luglio, agosto, settembre ed ottobre, cosicché sarebbe stato strano che chi avesse esportato orzo dalla Comunità, a quell'epoca, non ne avesse ricavato un profitto, anche facendo del tutto astrazione dalla restituzione.

In realtà, la situazione era tale che, quell'anno, fino al 26 luglio, l'aliquota della restituzione risultava pari a zero. In seguito, non veniva fissata alcuna aliquota. Vigevano invece prelievi sulle esportazioni, inizialmente fissati, il 26 luglio, nella misura di 8 unità di conto la tonnellata e progressivamente aumentati, di guisa che, fra il 7 ed il 17 ottobre, periodo in cui avevano luogo le tre esportazioni della ricorrente, l'aliquota raggiungeva le 40 unità di conto la tonnellata. A quanto pare, la Commissione decideva che gli esportatori i quali avessero ottenuto licenze con prefissazione della restituzione prima dell'istituzione dei prelievi sarebbero stati esenti dal pagamento di questi ultimi. Il patrono della ricorrente ha ammesso, in udienza, che la sua cliente (alla quale, come ricorderete, era stata rilasciata una licenza con prefissazione della restituzione in data 19 luglio 1974) non ha dovuto pagare alcun prelievo. Sarebbe stato abnorme — sostiene, almeno implicitamente, la Commissione — che, in aggiunta a questo vantaggio, la ricorrente dovesse fruire di un vantaggio di carattere speculativo, derivante dal generale aumento dei prezzi comunitari deciso dal Consiglio, nell'ottobre 1974, al fine di tutelare, per quanto possibile, gli interessi degli agricoltori nella Comunità.

In complesso, dice la Commissione, le circostanze in cui venne deciso detto aumento generale dei prezzi erano tali che sarebbe stato assurdo, sul piano economico, ch'esso portasse a prelievi più gravosi sulle importazioni nella Comunità e restituzioni più elevate sulle esportazioni dalla stessa. È questa, in sostanza, la «ratio» del provvedimento impugnato dalla ricorrente.

I suddetti argomenti, signori, sono certamente suggestivi. Ma essi riguardano piuttosto la situazione di fatto che non gli aspetti giuridici della questione in esame. Sono questi ultimi che devo ora prendere in considerazione.

Il primo problema, ed a mio avviso il più difficile da risolvere, è quello della ricevibilità del ricorso.

Come ricorderete, l'art. 173 del trattato CEE, dopo aver attribuito alla Corte di Giustizia competenza in materia di ricorsi «proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione», al fine di accertare la legittimità di atti del Consiglio e della Commissione, per i vari motivi indicati nella stessa norma, stabilisce poi, nel secondo comma che:

«Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti o contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre per-

sone, la riguardano direttamente e individualmente».

L'interpretazione di questo comma ha costituito oggetto di numerosissime cause dinanzi a questa Corte. Alcuni eminenti giuristi hanno sostenuto che il modo in cui la Corte, in tale occasione, ha interpretato la norma è eccessivamente restrittivo. Io non sono di questo parere. Com'è stato più d'una volta sottolineato, fra l'altro già dall'avvocato generale Lagrange nelle cause 16 e 17-62 e 19—22-62 *(Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e altri* contro *Consiglio; Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes e altri* contro *Consiglio;* Racc. 1962, pagg. 897 e 935), il compito della Corte consiste semplicemente nel dare attuazione alla volontà degli autori del trattato, qual è stata espressa nei termini ch'essi hanno usato, non già nel forzare il significato di questi termini nel tentativo di ampliare le possibilità d'azione dei singoli, in sede comunitaria, neppure in considerazione del fatto che un tal modo di procedere renderebbe il sistema previsto dal trattato più conforme a quelli esistenti nell'ordinamento interno di taluni Stati membri o perfino al sistema contemplato dal trattato CECA.

Dalle precedenti pronunzie della Corte emergono, a mio avviso, i seguenti principi.

In base alla lettera del 2° comma dell'art. 173, si può concludere ch'esso si applica in tre diverse ipotesi:

1. qualora una decisione sia stata adottata nei confronti della persona che la impugna;
2. qualora una decisione, che ha l'apparenza di una decisione adottata nei confronti di un altro soggetto, riguardi direttamente e individualmente la persona che la impugna; e
3. qualora una decisione, che ha l'apparenza di un regolamento, riguardi direttamente e individualmente tale persona.

Nella prima ipotesi non sorgono particolari problemi.

Nella seconda, che si realizza in genere, com'è dimostrato dal contenzioso esistente, qualora la decisione abbia come destinatario uno Stato membro, sorgono due problemi: il primo quanto al se tale atto riguardi «direttamente» la persona che lo impugna, il secondo in merito al se esso la riguardi «individualmente».

La soluzione del primo problema, quello relativo all'«interesse diretto» del singolo, dipende dal fatto che la decisione incida o meno direttamente sulla situazione giuridica di quest'ultimo. Ciò significa che, in generale, la soluzione è connessa al se la decisione lasci un potere discrezionale allo Stato membro cui essa è destinata. Qualora l'azione ch'essa impone allo Stato membro sia automatica, o comunque scontata, la decisione presenterà allora interesse diretto per qualsiasi soggetto nei cui confronti tale azione esplichi i suoi effetti. Qualora, invece, la decisione lasci allo Stato membro la libertà di agire o meno, sarà l'azione, o l'inerzia, dello Stato membro a presentare interesse diretto per il singolo che ne subisce le conseguenze, non già la decisione stessa. Questo criterio è stato per la prima volta suggerito dall'avvocato generale Roemer, nella causa 25-62 *(Plaumann & Co.* contro *Commissione;* Racc. 1963, pagg. 235-236) e nella causa 1-64 *Glucoseries Réunies* contro *Commissione;* Racc. 1964, pagg. 626-827). Esso veniva adottato dall'avvocato generale Gand, nella causa 38-64 *(Getreide-Import Gesellschaft bmH* contro *Commissione;* Racc. 1965, pagg. 266-267). In nessuna delle tre suddette cause la Corte ritenne necessario pronunciarsi su questo punto, in quanto i rispettivi ricorsi venivano dichiarati irricevibili per il motivo che la decisione considerata non riguardava «individualmente» i ricorrenti. Tuttavia, nelle cause riunite 106 e 107-63 *(Toepfer e altri* contro *Commissione;* Racc. 1965, pagg. 498, 505) ritengo che la Corte abbia implicitamente accolto detto criterio, proposto, anche qui, dall'avvocato generale Roemer; e nella causa 69-69 *(SA Alcan Aluminium Raeren e altri* contro *Commissione;* Racc. 1970, pagg. 385, 394) essa lo ha

espressamente seguito, questa volta su proposta dell'avvocato generale Gand. Due successive sentenze della Corte confermano l'esattezza di tale criterio. La prima di esse, emessa nelle cause 41—44-70 *(NV International Fruit Co. e altri* contro *Commissione;* Racc. 1971, pagg. 422-423) è di particolare rilievo, perché se ne desume che il criterio è lo stesso nel caso in cui l'atto impugnato sia una decisione adottata sotto forma di regolamento. La seconda, pronunziata nella causa 62-70 *(Bock* contro *Commissione;* Racc. 1971, pag. 908), interessa in quanto il caso in cui lo Stato membro considerato abbia già stabilito in qual modo debba essere esercitato il potere discrezionale eventualmente attribuitogli da una decisione della Commissione viene equiparato a quello in cui lo Stato membro non disponga di poteri discrezionali: in entrambi i casi, è la decisione della Commissione che influisce direttamente sulla situazione giuridica del singolo.

Quanto al criterio da applicare per risolvere il problema del se una decisione riguardi «individualmente» un soggetto diverso dal destinatario della stessa, esiste una abbondante giurisprudenza che non dà adito a dubbi. Chi non è destinatario di una decisione può sostenere ch'essa lo riguarda individualmente soltanto qualora ne sia colpito a causa di determinate qualità che sono ad esso peculiari ovvero di una situazione di fatto che lo differenzia da qualsiasi altra persona, di guisa che la decisione lo identifichi alla stessa stregua del destinatario. Non è sufficiente la circostanza che il soggetto di cui trattasi appartenga ad una determinata categoria di persone (ad esempio quelle che esercitano una data attività commerciale) destinataria della decisione (sentenze *Plaumann,* Racc. 1963, pag. 220; *Glucoseries Réunies,* Racc. 1964, pag. 815; *Getreide-Import,* Racc. 1965, pag. 262; *Toepfer,* Racc. 1965, pag. 506; *Bock,* Racc. 1971, pag. 908).

Nella terza ipotesi cui ho prima accennato, cioè qualora un singolo intenda impugnare un atto che formalmente appare essere un regolamento, sostenendo che in realtà si tratta di una decisione che lo riguarda direttamente e individualmente, l'interessato dovrà provare non solo che ricorrono questi ultimi due presupposti, ma in primo luogo che l'atto, per sua natura, è una decisione, e non un regolamento. In proposito, va presa in considerazione la distinzione, fatta dall'art. 189 del trattato, fra il regolamento e la decisione. Al fine di stabilire se un determinato atto che ha l'apparenza di un regolamento sia effettivamente un regolamento o costituisca in realtà una decisione, la Corte ha riguardo al contenuto ed agli effetti dell'atto. Se questo ha carattere normativo, vale a dire portata generale ed efficacia erga omnes, ovvero nei confronti di categorie di soggetti astrattamente qualificati, si tratta di un regolamento. Se esso ha invece carattere amministrativo, nel senso che stabilisce norme per una singola fattispecie concreta, o per un numero limitato e determinabile di casi, si tratta di una decisione. Il criterio, qui, è analogo, anche se non sempre identico, a quello da applicare per stabilire se un dato atto riguardi individualmente una determinata persona. Sono questi i principi che mi sembrano risultare non solo dall'esame delle sentenze della Corte, ma anche dalle conclusioni degli avvocati generali, nella prima causa da me richiamata *(Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e altri* contro *Consiglio),* nella causa 40-64 *(Sgarlata e altri* contro *Commissione;* Racc. 1965, pag. 276), nella causa 30-67 *(Industria Molitoria Imolese e altri* contro *Consiglio;* Racc. 1968, pag. 162), nella causa 6-68 *(Zuckerfabrik Watenstedt GmbH* contro *Consiglio;* Racc. 1968, pag. 549), nelle cause 63-69, 64-69 e 65-69 *(Compagnie française commerciale et financière SA ed altri* contro *Commissione;* Racc. 1970, pagg. 205, 221 e 229), nella causa *International Fruit Co.* (loc. cit.) e nella causa 42-71 *(Nordgetreide GmbH & Co. KG* contro *Commissione;* Racc. 1972, pag. 105).

Solo in tre cause, mi sembra, il ricorso di singoli a norma dell'art. 173 è stato di-

chiarato ricevibile, in quanto i ricorrenti hanno provato che esistevano i presupposti per l'impugnazione di atti di cui essi non erano destinatari. Di queste tre cause, due — e precisamente la *Toepfer* e la *Bock* — riguardavano decisioni destinate ad uno Stato membro, mentre nella terza — causa *International Fruit Co.* — veniva preso in considerazione un atto avente la forma di regolamento.

All'epoca della causa *Toepfer* era ancora in vigore il regolamento n. 19, in seguito sostituito dal regolamento n. 120/67. I ricorrenti erano allora importatori tedeschi di granoturco, i quali, il 1° ottobre 1963, avevano richiesto delle licenze d'importazione con prefissazione del prelievo. Le licenze venivano loro negate in relazione al fatto che, lo stesso giorno, il governo tedesco aveva adottato provvedimenti di salvaguardia in forza del regolamento n. 19, essendo la Commissione incorsa in errore nello stabilire i prezzi franco frontiera che avrebbero dovuto servire di base per il calcolo dei prelievi. Il 3 ottobre 1963, la Commissione adottava una decisione, con la quale la Repubblica federale di Germania veniva retroattivamente autorizzata a mantenere in vigore detti provvedimenti di salvaguardia. La situazione (sulla quale non mi sembra necessario fornire ulteriori precisazioni) faceva sì che i soli soggetti che potevano essere colpiti da questa decisione erano coloro i quali avessero richiesto licenze del tipo suddetto, alla data del 1° ottobre 1963. Il numero e l'identità di tali soggetti erano perciò determinati ed individuabili prima che venisse adottata la decisione, e la Corte affermava che questa li riguardava individualmente, oltre che direttamente.

Anche nella causa *Bock* si trattava di una decisione della Commissione che autorizzava la Repubblica federale di Germania ad adottare determinati provvedimenti di salvaguardia, nella fattispecie a norma dell'art. 115 del trattato. La ricorrente era una ditta tedesca, importatrice di generi alimentari. Il 4 settembre 1970, essa aveva richiesto alle competenti autorità nazionali la licenza d'importazione per una partita di funghi cinesi, già messa in libera pratica nei Paesi Bassi. Poiché in quel momento il governo federale seguiva la prassi di vietare le importazioni della suddetta merce, i competenti organi tedeschi tenevano in sospeso la domanda, mentre chiedevano alla Commissione di essere autorizzati ad escludere le importazioni stesse dal trattamento comunitario. Alla ricorrente veniva comunicato che la sua domanda sarebbe stata respinta non appena fosse pervenuta detta autorizzazione. Questa veniva concessa con decisione della Commissione 15 settembre 1970, che conteneva un'apposita clausola secondo cui l'autorizzazione riguardava anche le domande di licenza allora in istanza presso l'amministrazione tedesca. È appunto la legittimità di questa clausola che veniva contestata dalla ricorrente. La Corte affermava che, poiché il numero e l'identità delle persone interessate erano determinati e controllabili già nel momento in cui veniva adottata la decisione, e la Commissione era in grado di sapere che la disposizione impugnata avrebbe colpito esclusivamente dette persone, la clausola in questione riguardava queste ultime individualmente, oltre che, date le circostanze, direttamente.

Nella causa *International Fruit Co.* si trattava di provvedimenti adottati dalla Comunità per la tutela della sua frutticoltura contro gli effetti di eccessive importazioni di mele da paesi terzi. Uno di questi provvedimenti, il regolamento della Commissione n. 459/70, istituiva, per il periodo 1° aprile 1970 - 30 giugno 1970, un regime di licenze d'importazione a norma del quale, alla fine di ogni settimana, gli Stati membri dovevano comunicare per telex alla Commissione i quantitativi per i quali erano state presentate domande di licenza d'importazione durante la settimana, affinché la Commissione potesse «decidere in merito al rilascio dei titoli». L'atto impugnato dalla ricorrente dinanzi alla Corte era, per l'appunto, il regolamento della Commissione 28 maggio 1970, n. 893, e cioè lo strumento di cui la Commissione si era servita per esercitare il proprio potere di

decisione in merito al rilascio delle licenze, in base alle domande pervenute nella settimana precedente. Esso conteneva una disposizione in forza della quale spettava agli Stati membri il rilasciare o rifiutare le licenze; la formulazione di questa norma lasciava intendere che gli Stati membri non disponevano in proposito di alcun potere discrezionale. La Corte sottolineava il fatto che il numero delle domande di licenza cui si applicava il regolamento ed i quantitativi cui esse si riferivano erano determinati al momento dell'adozione del regolamento stesso. La Commissione decideva quindi, in definitiva, in merito alle singole domande presentate. Il regolamento non costituiva perciò un atto di portata generale, ma doveva invece essere considerato come una pluralità di decisioni individuali adottate dalla Commissione in forza del regolamento n. 459/70, decisioni che modificavano la situazione giuridica dei singoli richiedenti.

La ricorrente nella presente causa, richiamando le tre suddette sentenze, sostiene ora che esiste un principio generale secondo cui, qualora un atto di un'istituzione comunitaria influisca unicamente sulla situazione giuridica di una categoria di persone identificabili al momento in cui esso viene adottato, l'atto stesso, indipendentemente dal fatto che si presenti sotto la forma di un regolamento o di una decisione destinata ad altri soggetti, va considerato come una pluralità di decisioni individuali, riguardanti le suddette persone, e che queste possono impugnare in forza dell'art. 173. Nella fattispecie, sostiene la ricorrente, le persone che sarebbero state colpite dall'art. 1 del regolamento n. 2546/74 erano identificabili al momento dell'entrata in vigore di questo testo, ragion per cui deve applicarsi il suddetto principio.

Per un momento ho pensato che a questa tesi si sarebbe potuto brevemente opporre che, per applicare un principio del genere nella fattispecie, la categoria delle persone interessate avrebbe dovuto essere determinabile non già il 7 ottobre 1974, data di entrata in vigore del regolamento n. 2546/74, bensì il 4 ottobre 1974, data della sua adozione: la tesi della ricorrente implicava, infatti, che l'atto emanato dalla Commissione non fosse un regolamento, bensì una pluralità di decisioni individuali. A quanto risulta dal testo, il regolamento doveva applicarsi alle licenze rilasciate fino al 7 ottobre e, poiché alla data del 4 ottobre non si poteva sapere se il 5 e il 6 sarebbero state presentate domande, il principio cui si riferisce la ricorrente, ammesso che esista, non potrebbe essere richiamato nella fattispecie. La Commissione, tuttavia, non ha preso posizione in tal senso e credo che la ragione risieda nel fatto che, in realtà, il rilascio delle licenze con prefissazione della restituzione era stato sospeso, nel settore in questione, molto prima del 4 ottobre.

Cionondimeno, ritengo che la tesi della ricorrente debba essere respinta, in quanto non mi sembra possibile basarsi semplicemente sulla premessa che la categoria di persone che potrebbero essere colpite da un certo atto è determinata al momento in cui questo viene adottato, per concludere che l'atto stesso costituisce una pluralità di decisioni individuali riguardanti i singoli appartenenti a tale categoria. Almeno nel caso in cui l'atto si presenta nella forma di regolamento, dev'essere in primo luogo esaminata la questione del se esso abbia o meno la natura di regolamento. Esistono, dopo tutto, atti normativi che riguardano categorie determinate di soggetti.

Se la soluzione della presente controversia dipende — come io credo — in definitiva da tale questione, le sentenze *Toepfer* e *Bock*, in cui si trattava di atti aventi la forma di decisioni, non possono certo essere di alcuna utilità. La causa *International Fruit Co.* non mi sembra poter costituire un precedente, in quanto — come la Corte ha rilevato nella sentenza — la Commissione, nella fattispecie, esercitava il potere, espressamente conferitole da un preesistente atto normativo, di decidere in merito a determinate domande di

licenza, presentate durante un determinato periodo di tempo. La relativa decisione non aveva affatto portata generale, nel senso che ora ci interessa.

Condivido il parere della Commissione secondo cui la giurisprudenza più strettamente attinente al caso in esame si trova nella seconda sentenza *Compagnie française commerciale et financière* (causa 64-69), da me già richiamata. La relativa controversia era compresa, come ricorderete, in un gruppo di tre cause (63-69, 64-69 e 65-69), promosse in seguito al fatto che il Consiglio e la Commissione, nell'agosto 1969, avevano adottato vari provvedimenti intesi a far fronte alla svalutazione del franco francese. Nella situazione di fatto si riscontra una marcata analogia con quella che è all'origine della presente causa, in quanto allora, come adesso, le istituzioni comunitarie dovevano adottare, con vari regolamenti, provvedimenti urgenti per ovviare ad una situazione non contemplata dall'organizzazione comune dei mercati agricoli ed avente sulla stessa effetti dirompenti.

Le norme specificamente impugnate nella causa 64/69 erano gli artt. 2 e 3 del regolamento della Commissione n. 1660/69, adottato il 22 agosto 1969. L'art. 2 riguardava l'incidenza dei nuovi importi compensativi monetari istituiti con un regolamento del Consiglio dell'11 agosto 1969 (regolamento n. 1586) sui contratti d'esportazione stipulati prima di tale data e nei quali il prezzo era espresso in franchi francesi. Detto articolo distingueva, in proposito, i casi in cui l'esportatore si era valso della facoltà di prefissare la restituzione da quelli in cui l'interessato non aveva fatto uso di tale possibilità. La ricorrente, che si trovava in quest'ultima situazione, sosteneva di aver subito una discriminazione. L'art. 3, d'altra parte, stabiliva che il regolamento (cioè il regolamento n. 1660/69) entrava in vigore il 25 agosto 1969, ma talune disposizioni, come fra l'altro l'art. 2, avrebbero avuto effetto dall'11 agosto. Esso aveva, perciò, manifestamente efficacia retroattiva.

La Corte rilevava che il regolamento n. 1660/69 faceva parte di un complesso di norme destinate ad adeguare l'organizzazione comune dei mercati agricoli alla situazione creata dalla svalutazione del franco francese, ed affermava che sulla natura normativa dell'atto non influiva la circostanza che i destinatari potessero essere più o meno esattamente determinati.

L'unica differenza che si può ravvisare fra le due fattispecie consiste nel fatto che, in quella ora in esame, la ricorrente fa parte di una categoria di persone che si sono valse di una facoltà loro attribuita dal diritto comunitario (cioè della possibilità di far stabilire in anticipo l'importo della restituzione), mentre, nel caso precedente, l'interessato apparteneva alla categoria opposta, era cioé fra coloro che avevano deciso di non avvalersi della suddetta facoltà. La differenza è, a mio avviso, irrilevante, in quanto si risolve unicamente in una maggiore o minore difficoltà di accertare, in pratica, quale sia la composizione della categoria di persone considerata. Questa era in effetti determinata, in entrambi i casi, al momento dell'adozione del provvedimento impugnato.

Di conseguenza ritengo che il ricorso debba essere dichiarato irricevibile.

Ciò premesso, mi sia concesso di trattare più brevemente le questioni di merito sollevate dalla ricorrente.

Im primo luogo, essa sostiene che la Commissione non era competente ad adottare il regolamento n. 2546/74, e ciò per due motivi.

Uno di questi è il fatto che il regolamento del Consiglio n. 2496/74 non avrebbe dovuto applicarsi, ai sensi del suo art. 5, prima del 7 ottobre 1974. Di conseguenza, assume la ricorrente, la Commissione non poteva, già il 4 ottobre 1974, esercitare il potere normativo attribuitole dall'art. 4 di tale regolamento. Questo non mi sembra essere un argomento valido: l'art. 5 del regolamento del Consiglio n. 2496/74 stabilisce, infatti, che que-

sto testo entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale,* pubblicazione che, come ho detto, ha avuto luogo il 3 ottobre 1974. Ne consegue che, alla data in cui la Commissione adottava il regolamento n. 2546/74, il regolamento del Consiglio n. 2496/74, contenente la delega di potere a favore della Commissione, era già in vigore. La ragione per cui l'art. 5 del regolamento del Consiglio n. 2496/74 conteneva una clausola secondo cui il regolamento stesso era «applicabile» solo a decorrere dal 7 ottobre 1974 risulta del tutto chiara ad una lettura del testo nel suo complesso: ci si riferiva al fatto che le modifiche dei prezzi ivi contemplate avrebbero avuto effetto da quella data.

L'altro motivo per il quale la ricorrente contesta la competenza della Commissione ad adottare il regolamento n. 2546/74 è basato sul fatto che l'emanazione di un provvedimento del genere non sarebbe stata autorizzata dai termini dell'art. 4 del regolamento del Consiglio n. 2496/74. Da parte mia, respingerei anche questo argomento. Ho già citato i passi rilevanti dell'art. 4 del regolamento del Consiglio e non mi sembra necessario richiamarli ancora una volta. Essi erano chiaramente intesi a conferire alla Commissione ampi poteri in merito alle conseguenze della presa di posizione implicita nel regolamento del Consiglio, con facoltà di derogare, in proposito, alle norme generali vigenti, in materia di prezzi, in forza dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Una delle cose che la Commissione doveva fare, nell'esercitare detti poteri, era il fissare nuovi prezzi d'entrata; la sua faccoltà di deroga alle norme generali comprendeva, tuttavia, manifestamente la possibilità di stabilire che tali nuovi prezzi d'entrata non dovevano applicarsi, ove la loro applicazione fosse inopportuna.

La ricorrente sostiene inoltre che, adottando il regolamento n. 2546/74, la Commissione ha violato due noti principi di diritto comunitario: in primo luogo, quello del rispetto dei diritti quesiti e, in secondo luogo, quello della tutela del legittimo affidamento degli interessati.

A mio parere, signori, né l'uno né l'altro principio possono trovare minimamente applicazione nella fattispecie. All'epoca in cui le veniva rilasciata la licenza con prefissazione della restituzione — ed effettuava, naturalmente, come ha sottolineato il suo avvocato, il regolare deposito della cauzione —, vale a dire il 19 luglio 1974, la ricorrente non aveva alcun diritto quesito, né poteva legittimamente aspettarsi altro che una restituzione pari a zero. Fra quella data ed il 7 ottobre 1974 non si è verificato alcun evento che potesse far sorgere il diritto della ricorrente a qualcosa di più, o giustificare il suo legittimo affidamento in proposito. Certo, il 7 ottobre 1974 entrava in vigore il regolamento della Commissione n. 2518/74, col quale venivano aumentati i prezzi d'entrata. Ma, al tempo stesso, entrava in vigore anche il regolamento n. 2546/74. Di conseguenza, neppure per un istante la ricorrente avrebbe potuto vantare un'aspettativa, né tanto meno un diritto, in forza del precedente regolamento, che non era stato abrogato dal successivo.

Stando così le cose, sono del parere che, sotto tutti gli aspetti, il presente ricorso è infondato. Le spese del giudizio, di cui la Commissione ha chiesto la rifusione, vanno poste a carico della ricorrente.