ORDINANZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
23 novembre 1995 *

Nel procedimento C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), associazione di diritto spagnolo, con sede in Madrid, con l'avv. signora Paloma Llaneza González, del foro di Madrid, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Loesch e Wolter, 11, rue Goethe,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione) il 20 ottobre 1994 (causa T-99/94, Asocarne/Consiglio, Racc. pag. II-871),

procedimento in cui l'altra parte è:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Ramón Torrent, direttore presso il servizio giuridico, e Ignacio Díez Parra, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori G. Hirsch, presidente di sezione, G. F. Mancini (relatore) e F. A. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: R. Grass

sentito l'avvocato generale,

ha emesso la seguente

Ordinanza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 12 gennaio 1995, l'Asociación Española de Empresas de la Carne (in prosieguo: la«Asocarne») ha proposto un ricorso contro l'ordinanza del Tribunale di primo grado 20 ottobre 1994, causa T-99/94, Asocarne/Consiglio (Racc. pag. II-871), che ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento della direttiva del Consiglio 22 dicembre 1993, 93/118/CE, che modifica la direttiva 85/73/CEE relativa al finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile (GU L 340, pag. 15).

2 La direttiva 85/73, emanata il 29 gennaio 1985 (GU L 32, pag. 14), ha lo scopo di armonizzare i vari tributi riscossi in occasione delle ispezioni e dei controlli sanitari.

3 Tale direttiva — come modificata dalla direttiva del Consiglio 15 giugno 1988, 88/409/CEE, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alle carni riservate al mercato nazionale e i livelli del contributo da riscuotere conformemente alla direttiva 85/73/CEE per l'ispezione di dette carni (GU L 194, pag. 28) — disponeva, prima dell'attuazione della direttiva 93/118, che gli Stati membri dovevano provvedere affinché, all'atto della macellazione di animali di varie specie, segnatamente delle specie bovina, suina e caprina, fosse riscosso un contributo per le spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari previsti dalla normativa comunitaria, più precisamente dalla direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/433/CEE, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche (GU 1964, n. 121, pag. 2012), dalla direttiva del Consiglio 15 febbraio 1971, 71/118/CEE, relativa a problemi sanitari in materia di scambi di carni fresche di volatili da cortile (GU L 55, pag. 23), dalla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, 72/462/CEE, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi (GU L 302, pag. 28), e dalla direttiva del Consiglio 16 settembre 1986, 86/469/CEE, relativa alla ricerca di residui negli animali e nelle carni fresche (GU L 275, pag. 36).

4 Il 15 giugno 1988 il Consiglio ha emanato la decisione 88/408/CEE, concernente i livelli del contributo da riscuotere per le spese occasionate dalle ispezioni e dai controlli sanitari delle carni fresche, conformemente alla direttiva 85/73/CEE (GU L 194, pag. 24) e specificamente all'art. 2 della stessa. Destinatari della decisione erano gli Stati membri.

5 La direttiva 93/118 ha apportato, nell'art. 1, varie modifiche alla direttiva 85/73. L'art. 1 di quest'ultima, come modificato, menziona le spese relative alle ispezioni e ai controlli previsti dalla direttiva 93/118 e, d'altro canto, dispone che gli Stati membri devono garantire il finanziamento delle altre ispezioni e degli altri controlli veterinari previsti per i prodotti contemplati dalle direttive elencate nell'allegato A della direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), nonché il finanziamento dei con-

trolli previsti dalla direttiva del Consiglio 10 dicembre 1990, 90/675/CEE, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti in provenienza dai paesi terzi e che sono importati nella Comunità (GU L 373, pag. 1), per quanto riguarda i prodotti d'origine animale diversi dalle carni contemplate al primo trattino, compresi i controlli sulla presenza di residui. Inoltre, la direttiva 93/118 ha modificato l'art. 2 della direttiva 85/73 ed ha aggiunto un allegato per disciplinare i contributi da applicare alle carni contemplate dalle direttive 64/433, 71/118 e 72/462. Si deve precisare che, in base al detto allegato, i contributi sono calcolati, in linea di principio, in base ad importi forfettari, ma gli Stati membri possono modificare tali importi ricorrendo determinate condizioni.

6 L'art. 2 della direttiva 93/118 dispone poi l'abrogazione, dal 1° gennaio 1994, della decisione 88/408, il cui contenuto è ormai incluso nella direttiva 85/73 e, segnatamente, nell'allegato a questa aggiunto.

7 Infine, l'art. 3 della direttiva 93/118 dispone che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla stessa direttiva entro il 31 dicembre 1993, per i requisiti dell'allegato nonché dell'art. 5 della direttiva 85/73, ed entro il 31 dicembre 1994, per le altre disposizioni.

8 Il 10 marzo 1994 la ricorrente proponeva ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE un ricorso diretto all'annullamento della direttiva 93/118.

9 Avverso il ricorso il Consiglio sollevava un'eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

10 Il 26 luglio 1994 la Commissione chiedeva d'intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio a norma dell'art. 115 del detto regolamento di procedura. Il 16 agosto 1994 la Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) e l'Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) chiedevano di intervenire a sostegno delle conclusioni della Asocarne.

Ordinanza del Tribunale

11 Il 20 ottobre 1994 il Tribunale, ai sensi dell'art. 111 del suo regolamento di procedura, ha emesso un'ordinanza che dichiara il ricorso irricevibile.

12 In primo luogo, il Tribunale ha considerato che, pur se si potessero assimilare — ponendo in non cale il tenore dell'art. 173, quarto comma, del Trattato — le direttive ai regolamenti per poter legittimare l'impugnazione di una decisione emanata «sub specie» di direttiva, la direttiva controversa non costituisce una decisione «dissimulata» né contiene disposizioni specifiche aventi indole di decisione individuale. Secondo il Tribunale, infatti, la detta direttiva costituisce un atto di portata generale normativa che contempla, in modo generale e astratto, tutti gli imprenditori degli Stati membri che, al 1° gennaio 1994, presentavano i requisiti fissati nella direttiva del 1985 e richiede, per di più, onde potersi applicare nei singoli ordinamenti nazionali, una trasposizione in ciascuno di essi mediante disposizioni nazionali di attuazione (punto 18).

13 In secondo luogo, il Tribunale ha ritenuto che la ricorrente non è individualmente riguardata dalla direttiva, poiché questa non ha leso i suoi diritti soggettivi né quelli dei suoi aderenti (punto 20). Inoltre, il Tribunale, rilevando che la Asocarne e i suoi aderenti sono soggetti agli atti nazionali emanati per il recepimento della direttiva al pari di tutti gli operatori economici della Comunità che svolgono le

loro attività nel settore interessato, ha escluso che la ricorrente appartenga ad un «circolo chiuso individualizzato» e sia quindi riguardata individualmente dalla direttiva impugnata (punto 21).

14 Ciò premesso, il Tribunale ha considerato che non era necessario accertare se la ricorrente fosse riguardata direttamente da detta direttiva e che non vi era luogo a statuire sulle istanze d'intervento della Fecic, della Commissione e della Aprosa-Anec (punto 22).

Motivi dedotti dalle parti

15 A sostegno della domanda di annullamento dell'ordinanza 24 ottobre 1994, la Asocarne deduce, in sostanza, quattro motivi, relativi alla violazione dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.

16 In primo luogo, essa sottolinea che, a suo avviso, il sistema giudiziario spagnolo non garantisce una tutela adeguata dei singoli a causa del ritardo strutturale e generale nella trattazione delle cause dinanzi ai giudici competenti a conoscere della materia che costituisce oggetto della direttiva controversa.

17 In secondo luogo, la ricorrente rileva che la direttiva 93/118 ha natura di decisione, poiché il suo contenuto coincide con quello della decisione 88/408 che essa abroga e sostituisce.

18 In terzo luogo, la Asocarne sostiene di essere riguardata individualmente dall'atto controverso. Anzitutto, basandosi sulla sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa

C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125), fa presente di essersi messa in contatto con la Commissione tramite la Confederazione delle associazioni del settore in Europa, di avere inviato alla Commissione un reclamo relativo all'applicazione della direttiva 85/73 e di avere presentato alla stessa, restando in stretto contatto con gli uffici competenti, osservazioni scritte durante il periodo di preparazione di detta direttiva. Essa deduce inoltre che i suoi aderenti fanno parte di un circolo chiuso individualizzato per il motivo, segnatamente, che i soggetti che l'impugnata direttiva riguarda erano identificabili al momento dell'emanazione della stessa, essendo iscritti al «Registro sanitario» e al ruolo delle persone tenute a pagare il contributo.

19 Infine, la Asocarne assume di essere riguardata direttamente dalla direttiva di cui trattasi, la quale fissa con estrema minuzia gli elementi costituivi del contributo e non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale.

20 Nella comparsa di risposta il Consiglio ha chiesto il rigetto del ricorso.

21 Anzitutto, a suo avviso, affermando che sarebbe stato possibile dedurre l'invalidità della direttiva 93/118 in sede giudiziaria nazionale, ma che tale possibilità è stata esclusa a causa del ritardo generale e strutturale nella trattazione delle cause dinanzi ai giudici competenti nella materia che costituisce oggetto della detta direttiva, la Asocarne ha ammesso di essersi avvalsa di procedure non idonee per conseguire i suoi scopi.

22 In secondo luogo, il fatto che la direttiva 93/118 abbia sostituito una decisione non inciderebbe affatto sulla natura generale e astratta del suo contenuto.

23 In terzo luogo, contrariamente a quanto assume la ricorrente, i suoi aderenti non costituirebbero un «circolo chiuso individualizzato», giacché, diversamente da

quanto prescritto da una giurisprudenza costante, l'atto controverso non riguarderebbe la ricorrente o i suoi aderenti in ragione di loro determinate qualità specifiche o di una situazione di fatto che li identifichi rispetto a chiunque altro.

24 In quarto luogo, il potere discrezionale conferito agli Stati membri nell'attuazione della direttiva implicherebbe la necessità di provvedimenti nazionali. Pertanto, la Asocarne non potrebbe ritenersi direttamente riguardata dalla direttiva 93/118.

Giudizio della Corte

25 Ai sensi dell'art. 119 del suo regolamento di procedura, quando l'impugnazione è in tutto o in parte manifestamente irricevibile o manifestamente infondata, la Corte può respingerla in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

Sul primo motivo

26 Per quanto riguarda il motivo della ricorrente relativo al ritardo strutturale ed endemico constatato nella trattazione delle cause dinanzi ai giudici nazionali competenti, si deve rilevare che tale fatto, anche ammesso che sia comprovato, non può giustificare una modifica del sistema dei rimedi giuridici e dei procedimenti istituito dagli artt. 173, 177 e 178 del Trattato e diretto ad affidare alla Corte il controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni. Un fatto del genere non consente in nessun caso di dichiarare ricevibile un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica sprovvista dei requisiti stabiliti dall'art. 173, quarto comma. Il Tribunale, quindi, non poteva tenerne conto nell'ordinanza impugnata.

27 Ne consegue che il primo motivo dev'essere respinto.

Sul secondo motivo

28 Per quanto attiene al motivo secondo cui la direttiva 93/118 ha natura di decisione, occorre ricordare, anzitutto, che nella sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio (Racc. pag. 877), la Corte ha considerato che il termine «decisione» contenuto nell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE — divenuto art. 173, quarto comma, del Trattato CE — dev'essere inteso nell'accezione tecnica conferitagli dall'art. 189 dello stesso Trattato e che il criterio distintivo fra un atto di natura normativa e una decisione ai sensi di quest'ultimo articolo va ricercato nella portata generale ovvero individuale dell'atto controverso.

29 A questo proposito, si deve rilevare che la direttiva, sebbene abbia, in via di principio, valore cogente solo per i suoi destinatari, ossia gli Stati membri, costituisce di regola un modo di normazione indiretta. Peraltro, la Corte ha più volte qualificato una direttiva come atto di portata generale (v., segnatamente, sentenza 22 febbraio 1984, causa 70/83, Kloppenburg, Racc. pag. 1075, punto 11; ordinanza 13 luglio 1988, causa 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale e a./Consiglio, Racc. pag. 4121, punto 28; sentenza 29 giugno 1993, causa C-298/89, Governo di Gibilterra/Consiglio, Racc. pag. I-3605, punto 16).

30 Inoltre, come risulta da una giurisprudenza costante, la natura normativa di un atto non viene meno solo perché è possibile determinare con un certo grado di precisione il numero o addirittura l'identità delle persone nei cui confronti esso si applica (sentenze 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, Racc. pag. 541; 16 aprile 1970, causa 64/69, Compagnie française commerciale et financière/Commissione, Racc. pag. 221, punto 11; 30 settembre 1982, causa 242/81, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3213, punto 7; 26 aprile 1988, cause

riunite 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Asteris e a./Commissione, Racc. pag. 2181, punto 13; ordinanza 13 luglio 1988, Fédération européenne de la santé animale e a./Consiglio, già citata, punto 29; sentenze 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl e a./Commissione, Racc. pag. I-6061, punto 25; 15 giugno 1993, causa C-264/91, Abertal e a./Consiglio, Racc. pag. I-3265, punto 16; 29 giugno 1993, Governo di Gibilterra/Consiglio, già citata, punto 17).

31 Nel caso di specie si deve rilevare che la direttiva controversa non contiene disposizioni specifiche aventi natura di decisione individuale e costituisce un atto di portata normativa generale che riguarda, in modo generale e astratto, tutti gli imprenditori degli Stati membri i quali, allo scadere dei termini fissati per la sua attuazione, possiedono i requisiti da esso prescritti e che, per essere applicato, richiede per giunta provvedimenti di recepimento in ciascun ordinamento giuridico interno.

32 Giustamente, quindi, il Tribunale ha considerato che — senza necessità di esaminare se le direttive possano essere assimilate ai regolamenti al fine di statuire sulla ricevibilità di un ricorso proposto da persone fisiche o giuridiche contro una decisione emanata in specie di una direttiva — la direttiva di cui trattasi non costituisce una decisione «dissimulata».

33 Tale conclusione non è infirmata dal fatto che la direttiva controversa abroga e sostituisce una decisione. Come ha del pari rilevato il Tribunale, un fatto del genere non incide affatto sulla natura generale e astratta dell'atto considerato.

34 Di conseguenza, anche il secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo

35 Quanto al motivo relativo alla sussistenza di un interesse individuale ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE, occorre esaminare, in successione, la situazione della ricorrente e quella dei suoi aderenti.

36 In primo luogo, è vero che nelle sentenze 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy/Commissione (Racc. pag. 219), e 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione (già citata), la Corte ha riconosciuto che associazioni o enti costituti per promuovere interessi collettivi possono essere individualmente toccati da decisioni che sopprimono aiuti o negano l'istaurazione del procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato.

37 Tuttavia, come il Tribunale ha giustamente osservato, tale giurisprudenza non può essere trasposta al caso di specie, che riguarda una direttiva, cioè un atto normativo, generale e astratto.

38 In particolare, per quanto riguarda la sua partecipazione alla preparazione della direttiva 85/73, la posizione della Asocarne nel caso di specie è completamente diversa da quella dei ricorrenti nella causa CIRFS e a./Commissione, già citata.

39 In quel caso la Corte ha infatti riconosciuto che la decisione con cui la Commissione si era rifiutata di instaurare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato riguardava individualmente un'associazione di cui facevano parte le prin-

cipali imprese del settore economico di cui trattavasi, che era stata l'interlocutore della Commissione per quanto concernava l'istituzione, la proroga e l'adeguamento della disciplina relativa agli aiuti statali nel detto settore e che, durante il procedimento che aveva preceduto la fase contenziosa, aveva attivamente trattato con la Commissione, in particolare presentandole osservazioni scritte e tenendosi in stretto contatto con gli uffici competenti. Nel caso di specie, invece, il ricorso è diretto contro una direttiva emanata dal Consiglio sulla base giuridica costituita dall'art. 43 del Trattato CE, vale a dire nell'ambito di un procedimento che, contrariamente a quello disciplinato dall'art. 93, non prevede l'intervento dei privati.

40 Di conseguenza, si contravverrebbe alla lettera e allo spirito dell'art. 173 del Trattato se si consentisse a qualsiasi privato che abbia partecipato alla preparazione di un atto di natura legislativa di proporre poi ricorso contro lo stesso atto.

41 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserzione della ricorrente secondo cui i suoi aderenti fanno parte di un circolo chiuso individualizzato, va rilevato come risulti da una giurisprudenza costante che, affinché dei soggetti possano considerarsi individualmente riguardati da un atto, è necessario che questo influisca sulla loro situazione giuridica in ragione di circostanze di fatto che li identificano in modo analogo al destinatario (v., segnatamente, sentenza 24 febbraio 1987, causa 26/86, Deutz und Geldermann/Consiglio, Racc. pag. 941, punto 9, e ordinanza 24 marzo 1993, causa C-131/92, Arnaud e a./Consiglio, Racc. pag. 2573, punto 14).

42 Non è questo il caso né della Asocarne né dei suoi aderenti. Infatti, la direttiva impugnata riguarda questi ultimi solo nella loro qualità obiettiva di operatori economici che svolgono la loro attività nel settore disciplinato dalla stessa direttiva, al pari di qualsiasi altro operatore economico comunitario che eserciti la stessa attività (v., segnatamente, ordinanze 12 ottobre 1988, causa 34/88, Cevap e a./Consiglio, Racc. pag. 6265, punto 15, e 7 dicembre 1988, causa 160/88, Fedesa e a./Consiglio, Racc. pag. 6399, punto 14).

43 Vero è che nella sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853), la Corte ha ammesso che una disposizione di natura normativa può, in taluni casi, riguardare individualmente taluni operatori economici interessati. Tuttavia, come ha giustamente osservato il Tribunale, tale giurisprudenza non può essere invocata nel caso di specie giacché, diversamente dal regolamento impugnato in quella causa, la direttiva impugnata in primo grado non ha leso diritti specifici della ricorrente o dei suoi aderenti.

44 Di conseguenza, il terzo motivo dev'essere respinto.

45 Da quanto precede risulta che la ricorrente non è riguardata individualmente dall'atto impugnato in primo grado. A buon diritto, quindi, il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso da essa proposto. Non è pertanto necessario esaminare il quarto motivo dedotto dinanzi alla Corte e relativo al se la ricorrente sia o no riguardata direttamente dall'atto di cui trattasi.

46 Alla luce di quanto sopra considerato, il ricorso dev'essere quindi respinto in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'art. 119 del regolamento di procedura.

Sulle spese

47 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché è rimasta soccombente, la ricorrente dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Lussemburgo, 23 novembre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente dell Seconda Sezione

G. Hirsch