CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 1° dicembre 1987 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Gli antefatti

1. Le due cause riunite alle quali si riferiscono queste conclusioni vertono innanzitutto sul se la Corte di giustizia delle Comunità europee sia competente a conoscere di ricorsi proposti avverso regolamenti del Consiglio nella forma loro attribuita dall'atto relativo alle condizioni di adesione del regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati.

2. Le due ricorrenti e l'interveniente a loro sostegno sono attualmente le uniche imprese che producono isoglucosio in Spagna. Esse sostengono di essere discriminate rispetto agli altri produttori d'isoglucosio nella Comunità e rispetto ai produttori spagnoli di zucchero. Pertanto esse mirano, in primo luogo, all'annullamento delle disposizioni con cui sono state fissate le quote di produzione e all'assegnazione di quote adeguate; in subordine, chiedono il risarcimento del danno che sostengono di aver subito.

3. Il Consiglio delle Comunità europee, convenuto, come la Commissione e l'Associazione dei produttori spagnoli di zucchero, intervenute a suo sostegno, oppongono che nella fattispecie non si tratta di atti che possano essere impugnati a norma dell'art. 173 del trattato CEE. Le norme impugnate sarebbero state adottate non da un'istituzione comunitaria, ma dall'insieme degli Stati membri originari e nuovi. Poiché fanno parte di un allegato dell'atto d'adesione, vale a dire di un trattato internazionale, esse costituirebbero norme di diritto primario, non di diritto derivato.

4. Inoltre le norme impugnate costituirebbero norme generali e non decisioni individuali che riguardano le ricorrenti direttamente ed individualmente.

5. Il Consiglio ha pertanto chiesto alla Corte di statuire innanzitutto sulla ricevibilità dei ricorsi e di dichiarare gli stessi irricevibili.

6. Le ricorrenti chiedono logicamente che l'eccezione di irricevibilità sollevata dal convenuto sia respinta e che i ricorsi siano dichiarati ricevibili.

7. A loro avviso, dall'art. 8 dell'atto d'adesione emerge che anche le disposizioni sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero modificate da detto atto sono rimaste norme di diritto derivato, per le quali valgono, fra l'altro, le disposizioni ordinarie relative al sindacato giurisdizionale. Dette norme dovrebbero essere

* Traduzione dal tedesco.

considerate decisioni individuali riguardanti le ricorrenti, poiché i tre produttori spagnoli d'isoglucosio costituirebbero un gruppo di operatori economici numericamente determinato.

8. Poiché l'atto d'adesione — in particolare le disposizioni in esso contenute relative alla modifica del diritto derivato — dovrebbe essere considerato atto del Consiglio, sarebbe ricevibile anche l'azione di risarcimento dei danni ex art. 215 del trattato CEE.

9. Con ordinanza 26 marzo 1987 la Corte di giustizia ha accolto la domanda del convenuto intesa a far statuire innanzitutto sulla ricevibilità dei ricorsi e ha limitato in un primo momento la trattazione orale al tema della ricevibilità.

10. Nell'ambito delle mie osservazioni mi occuperò dettagliatamente delle tesi delle parti e degli intervenienti. Per il resto rinvio alla relazione d'udienza.

B — Osservazioni

I — *Sulla domanda d'annullamento*

11. In effetti può apparire audace la tesi delle ricorrenti secondo cui la disciplina generale adottata dagli attuali Stati membri della Comunità economica europea sotto forma di un trattato internazionale, vale a dire di un allegato di un atto d'adesione, dev'essere considerata in realtà una decisione individuale di diritto derivato che può essere impugnata, in quanto atto di un'istituzione comunitaria, a norma dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE.

12. Per valutare questo punto di vista è necessario esaminare innanzitutto la natura giuridica del suddetto allegato I dell'atto d'adesione, poi se la suddetta disposizione dell'allegato I possa essere attribuita ad una istituzione ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE e infine, per quanto attiene al contenuto, se la disciplina impugnata, vale a dire l'art. 24 del regolamento n. 1785/81 [1], nella versione di cui all'art. 26 dell'atto d'adesione [2] in combinato disposto con l'allegato I dello stesso, n. XIV, lett. c), n. 2, costituisca effettivamente una decisione individuale riguardante le ricorrenti.

a) *Sulla natura giuridica della disposizione di cui trattasi*

13. Uno degli argomenti principali della discussione svoltasi dinanzi alla Corte di giustizia è il se la contestata modifica delle disposizioni sull'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero costituisca diritto primario emanato dagli Stati membri o diritto derivato. Il Consiglio, convenuto, ha sostenuto da ultimo che la suddetta modifica costituisce un atto legislativo adottato dagli Stati membri nell'ambito di un atto d'adesione, e quindi una norma giuridica avente rango pari a quello dei trattati istitutivi. La legittimità di siffatta norma non potrebbe essere esaminata dalla Corte di giustizia, competente esclusivamente a sindacare gli atti delle istituzioni comunitarie menzionati nell'art. 173 del trattato CEE e non gli atti degli Stati membri adottati nell'ambito dell'art. 237 del trattato CEE.

14. Nell'esaminare la natura giuridica dell'allegato I dell'atto d'adesione si deve fare riferimento innanzitutto all'art. 237, 2° comma, del trattato CEE. A tenore di que-

1 — GU 1981, L 177, pag. 4.
2 — GU 1986, L 302, pag. 23.

sta disposizione, le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del trattato da questa determinati costituiscono oggetto di un accordo fra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Detta disposizione menziona così gli adattamenti del *trattato* determinati dall'adesione di un nuovo Stato membro, ma tace sull'adattamento delle norme emanate dalle istituzioni della Comunità.

15. Per condizioni d'ammissione ai sensi dell'art. 237, 2° comma, del trattato CEE, si devono intendere non solo le deroghe transitorie al trattato CEE [3] ma, certamente, anche l'obbligo dei nuovi Stati membri, stabilito dagli artt. 3 e 4 dell'atto d'adesione, di aderire a determinate decisioni, accordi, convenzioni, nonché l'obbligo degli stessi di versare la loro quota di capitale alla Banca europea per gli investimenti (protocollo n. 1 dell'atto d'adesione).

16. Di conseguenza si dovrebbe escludere che fra dette condizioni di ammissione rientrino anche le modifiche del diritto derivato. Tanto più se si considera che le condizioni di ammissione costituiscono necessariamente una normativa che può essere modificata non dalle istituzioni comunitarie, ma soltanto dall'insieme delle parti contraenti, mediante il procedimento di revisione del trattato a norma dell'art. 236 del trattato CEE.

17. L'adattamento del diritto derivato in base alle disposizioni del trattato CEE da parte non delle istituzioni comunitarie competenti, ma degli Stati membri, originari e nuovi, ha luogo in una specie di zona grigia giuridica, che non è chiaramente disciplinata dall'art. 237 del trattato CEE. Si può tuttavia ritenere che detti Stati, ai quali è consentito adattare lo stesso trattato CEE nel modo necessario per l'adesione, abbiano anche il potere di modificare il diritto derivato in modo adeguato alle esigenze della Comunità nella sua nuova composizione.

18. Anche se dall'art. 27 dell'atto d'adesione emerge che non era assolutamente necessario che all'adeguamento del diritto derivato provvedessero gli Stati membri e non le istituzioni comunitarie di regola competenti, non metterei in discussione la legittimità dell'art. 26 dell'atto d'adesione in combinato disposto con l'allegato I, tanto più che nessuna delle parti ha formulato censure a questo proposito. Detto modo di procedere può essere stato necessario per motivi pratici. In ogni caso, si deve tener presente quanto segue: l'art. 237 del trattato CEE non prescrive — o quanto meno non prescrive chiaramente — che le modifiche del diritto derivato siano effettuate mediante accordo fra gli Stati membri e gli Stati candidati all'adesione. Al contrario, esso lascia insoluta questa questione.

19. Anche se le suddette modifiche dovessero far parte del diritto comunitario primario, resterebbe ancora da stabilire se tutte le disposizioni del diritto primario si collochino effettivamente sullo stesso piano nella gerarchia delle fonti del diritto comunitario. Poiché i trattati d'adesione costituiscono in ultima analisi accordi che ammettono nuovi Stati nella cerchia dei membri di una Comunità già esistente, si può ritenere che essi possano contenere soltanto i necessari adattamenti tecnici del diritto comunitario esistente, senza modificare sostanzialmente la

3 — In questo senso le osservazioni della Commissione nella causa 93/78, sentenza 22 novembre 1978, Lothar Mattheus/Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost e.G. (Racc. 1978, pag. 2203, 2208).

natura della Comunità. Una modifica sostanziale dovrebbe senz'altro effettuarsi secondo il procedimento di cui all'art. 236 del trattato CEE. Non si può quindi escludere che gli stessi Stati membri possano adottare norme di diritto primario contrastanti col trattato, che dovrebbero essere soggette al supremo sindacato giurisdizionale della Corte, effettuato non solo in via interpretativa, come la Corte fa costantemente nel procedimento ex art. 177 del trattato CEE [4], ma anche — non fosse altro che, essenzialmente, in base all'art. 164 del trattato CEE — nell'ambito di un ricorso.

20. Occupiamoci ora dell'atto d'adesione. A tenore dell'art. 6 le disposizioni di questo atto, se non è stabilito altrimenti, possono essere sospese, modificate o abrogate solo attraverso i procedimenti, contemplati dai trattati originari, che consentono la revisione di detti trattati e quindi, nella fattispecie, applicando per analogia il procedimento di cui all'art. 236 del trattato CEE. Gli artt. 7 e 8 dell'atto d'adesione contemplano talune eccezioni ai sensi dell'art. 6: gli atti delle istituzioni delle Comunità ai quali si riferiscono le disposizioni transitorie stabilite nell'atto di adesione conservano la loro natura giuridica; in particolare, le procedure per la loro modifica restano applicabili (art. 7); per contro, le disposizioni dell'atto d'adesione che hanno lo scopo o l'effetto d'abrogare o di modificare, in via non transitoria, atti delle istituzioni delle Comunità acquistano la stessa natura giuridica delle disposizioni abrogate o modificate e sono soggette alle stesse norme che valgono per queste (art. 8).

4 — Sull'interpretazione di un atto d'adesione vedasi sentenza della Corte di giustizia 29 maggio 1974 nella causa 185/73, Hauptzollamt Bielefeld/H. C. König OHG (Racc. 1974, pag. 607, 616 e seguenti).

21. Poiché la modifica dell'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero ad opera dell'art. 26 dell'atto d'adesione, in combinato disposto con l'allegato I, n. XIV, lett. c), n. 2, era una modifica duratura [5], per esaminarne la natura giuridica si deve far riferimento all'art. 8 dell'atto d'adesione.

22. Per quanto riguarda la valutazione dell'art. 8 dell'atto d'adesione, non posso aderire alla tesi caldeggiata dal Consiglio, convenuto, e dalla Commissione intervenuta a suo sostegno, secondo la quale detto articolo costituisce una semplice disposizione d'indole procedurale. Avverso questa tesi depone la chiara lettera dell'articolo, che menziona tanto la *natura giuridica* delle disposizioni di modifica contenute nell'atto d'adesione quanto le *norme* che devono essere loro applicate. Anche se la parte relativa a queste ultime norme può costituire una disposizione d'indole procedurale, mi sembra impossibile dubitare della natura sostanziale della parte relativa alla natura giuridica delle disposizioni di abrogazione o di modifica. Inoltre, anche attribuendo indole procedurale alla parte relativa alle norme da applicare, non potrei aderire alla tesi restrittiva del Consiglio secondo cui dette norme erano unicamente intese a disciplinare le modifiche successive del diritto derivato modificato dall'atto d'adesione. In definitiva, anche le norme sulla tutela giurisdizionale potrebbero essere classificate fra le norme procedurali.

5 — La limitazione dell'applicazione temporale di queste disposizioni ai mesi marzo-luglio 1986 risultava dall'art. 394 dell'atto d'adesione, che aveva differito al 1° marzo 1986 l'applicazione della disciplina comunitaria per la produzione ed il commercio dei prodotti agricoli, e dall'art. 23 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero, ai termini del quale gli artt. da 24 a 32 di detto regolamento dovevano vigere solo sino alla fine della stagione 1985/1986.

23. Anche se da un punto di vista puramente logico non si può escludere che nell'ambito di una disciplina come un'organizzazione del mercato di prodotti agricoli talune disposizioni possano avere un rango più elevato delle altre [6], il sistema degli artt. da 6 a 9 dell'atto d'adesione depone contro siffatta interpretazione.

24. Le parti contraenti avrebbero potuto estendere la disciplina generale contenuta nell'art. 6 dell'atto d'adesione — secondo cui questo atto può essere modificato soltanto a norma delle disposizioni relative alla modifica dei trattati — anche alle disposizioni che modificano atti di diritto derivato. Tuttavia gli Stati membri non l'hanno fatto, disponendo invece, negli artt. 7 e 8, le summenzionate deroghe a questo principio. Pertanto, quale che fosse l'interpretazione attribuita alle modifiche del diritto derivato nell'ambito delle trattative per l'adesione, non è lecito ritenere che dette modifiche facciano parte delle « condizioni per l'adesione » (in senso lato), che possono essere modificate solo attraverso il complesso procedimento della revisione dei trattati — ossia, per dirla con la Corte, della « carta costituzionale » della Comunità [7] — e pertanto all'unanimità e con l'approvazione dei parlamenti nazionali.

25. Pertanto, poiché né dall'art. 237 del trattato CEE né dal contenuto dell'atto relativo alle condizioni di adesione del regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati si deve necessariamente dedurre che tutte le disposizioni contenute in detto atto costituiscono norme di diritto primario, e siccome il tenore dell'atto d'adesione depone invece in senso contrario, si deve rilevare che l'art. 24 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero va considerato — almeno formalmente — una norma di diritto derivato, anche nella versione di cui all'atto d'adesione.

b) *Atto di un'istituzione della Comunità*

26. Occorre ora stabilire se la tutela giurisdizionale ovvero la disposizione del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero così modificata sia esclusa per il fatto che, dal punto di vista formale, ha agito non il Consiglio come una delle istituzioni comunitarie menzionate dall'art. 173 del trattato CEE, ma l'organo collegiale costituito dagli Stati membri originari e nuovi.

27. Poiché è stato accertato che per quanto riguarda l'adattamento del diritto derivato mediante l'art. 26 dell'atto d'adesione hanno agito gli Stati membri in luogo delle istituzioni contemplate dal trattato CEE (nella fattispecie il Consiglio), che gli adattamenti degli atti delle istituzioni ad opera dell'atto d'adesione hanno la stessa natura giuridica delle disposizioni modificate e, infine, che gli adattamenti sono soggetti alle stesse norme che valgono per le disposizioni modificate, si deve concludere che gli atti modificati dall'atto d'adesione devono essere attribuiti all'istituzione comunitaria che ha adottato l'atto originario. In una siffatta situazione sarebbe invero concepibile ammettere una tutela giuridica, nel senso che l'operatore interessato potrebbe convenire in giudizio l'insieme degli Stati membri della Comunità. Tuttavia i dubbi sulla ricevibilità di

6 — Ad esempio, nel diritto austriaco singole disposizioni di una legge ordinaria possono avere rango di norma costituzionale, ma solo se sia espressamente disposto in tal senso, a norma dell'art. 44 della Bundes-Verfassungsgesetz austriaca del 1920.

7 — Vedasi sentenza 23 aprile 1986 nella causa 294/83, Parti ecologiste « Les Verts» /Parlamento europeo, Racc. 1986, pag. 1339, punto 23 della motivazione.

un siffatto ricorso a norma dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE sarebbero ancora maggiori, tanto più che il ricorso di un singolo avverso gli Stati membri non è contemplato nell'ambito del sistema di tutela giuridica del trattato CEE. Tuttavia, se si ammette che gli Stati membri hanno agito in luogo delle istituzioni comunitarie competenti per l'adozione del diritto derivato, se ne devono trarre conclusioni logiche anche per la tutela giuridica la quale, in ossequio alla sentenza 23 aprile 1986 nella causa 294/83 (già citata), dev'essere completa in una comunità di diritto come la Comunità economica europea.

28. Giungo pertanto ad una prima conclusione, vale a dire che i ricorsi d'annullamento delle ricorrenti non possono essere respinti per il fatto di essere diretti avverso atti giuridici la cui forma concreta è stata stabilita dagli Stati membri nell'ambito dell'atto d'adesione.

c) *Sul se le ricorrenti siano riguardate*

29. Rimane ora da accertare se ricorrano gli altri presupposti di ricevibilità stabiliti dall'art. 173, 2° comma, del trattato CEE. Poiché le ricorrenti impugnano l'art. 24 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero, il loro ricorso è ricevibile soltanto qualora esse siano interessate direttamente ed individualmente da detta disposizione, di guisa che questa debba essere considerata decisione individuale riguardante le ricorrenti.

30. I criteri dettati dalla giurisprudenza della Corte per l'accertamento del se i ricorrenti che impugnino atti di portata generale siano da questi direttamente ed individualmente riguardati non sono tutti ugualmente rigorosi [8]. Tuttavia nella fattispecie difficilmente si può dubitare del fatto che le ricorrenti siano interessate individualmente. Sebbene non siano espressamente menzionate nella disposizione controversa, è assodato che esse sono due dei tre produttori spagnoli d'isoglucosio. Poiché adesso l'art. 24 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero prescrive che gli Stati membri attribuiscano ad ogni impresa che ha fabbricato isoglucosio in Spagna nel 1985 una quota in base alla produzione del 1983, e contemporaneamente determina i quantitativi di base per la Spagna, è evidente che le quote dei produttori spagnoli d'isoglucosio sono stabilite direttamente dall'art. 24 del suddetto regolamento, senza che occorra un intervento dello Stato membro, cioè della Spagna. Ciò è confermato dalla prassi seguita da vari Stati membri, descritta dalle ricorrenti: detti Stati, in passato, non provvedevano a stabilire le quote d'isoglucosio poiché ritenevano che esse risultassero direttamente dal regolamento relativo all'organizzazione del mercato dello zucchero.

31. A questa conclusione non osta il fatto che, a norma dell'art. 25 di detto regolamento, gli Stati membri, sussistendo determinati presupposti, possano trasferire quote da un'impresa ad un'altra o ridurre le quote. La possibilità di disporre trasferimenti o riduzioni implica logicamente che le quote siano state già stabilite: questo è già stato fatto con l'art. 24 del regolamento. Il trasferimento successivo o la riduzione successiva

8 — Vedansi sentenza 14 dicembre 1962 nelle cause riunite 16 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consiglio (Racc. 1962, a pag. 879); sentenza 5 maggio 1977 nella causa 101/76, Koninklijke Scholten Honig NV/Consiglio e Commissione (Racc. 1977, pag. 777); sentenza 4 luglio 1983 nella causa 231/82, Spijker Kwasten BV/Commissione (Racc. 1983, pag. 2559).

delle quote non possono affatto modificare la fissazione originaria delle stesse; per questo motivo, non ha importanza il fatto che con provvedimento 23 giugno 1986 il governo spagnolo abbia stabilito le quote di produzione per i tre produttori spagnoli d'isoglucosio in base agli artt. 24 e 25 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero, scostandosi leggermente dai valori che emergono dal suddetto art. 24 in seguito ad un calcolo puramente aritmetico. Del resto, la determinazione delle quote è stata impugnata dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, cosicché non si può ancora dire se essa resterà valida.

32. In conclusione, ritengo pertanto ricevibile la domanda di annullamento dell'art. 24 del regolamento relativo all'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero, nella versione di cui all'atto d'adesione.

d) *Sulla domanda di determinazione delle quote*

33. La suddetta conclusione non vale però per la domanda intesa a far condannare il Consiglio convenuto a fissare quote non discriminatorie. Nell'ambito del procedimento ex art. 173 del trattato CEE, la Corte ha il compito di sindacare la legittimità degli atti delle istituzioni. Tuttavia, a norma dell'art. 176 del trattato CEE, spetta all'istituzione autrice dell'atto annullato adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta. Esulerebbe dalla competenza della Corte impartire concrete direttive in proposito [9].

9 — Al riguardo vedasi da ultimo la sentenza 17 novembre 1987 nelle cause riunite 142 e 156/84, British American Tobacco Company Ltd, e altri/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1987, pag. 4487, punto 13 della motivazione.

34. Sono pertanto irricevibili le conclusioni delle ricorrenti intese a che il convenuto sia condannato a fissare quote non discriminatorie.

II — *Sulla domanda di risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 215 del trattato CEE*

35. Sulla questione della ricevibilità delle domande di risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE posso essere breve. Per contestare detta ricevibilità è stato in sostanza sostenuto che l'atto impugnato non è stato emanato da un'istituzione comunitaria, ma è un atto degli Stati membri.

36. Tuttavia, poiché dall'art. 8 dell'atto d'adesione abbiamo desunto che l'organizzazione del mercato dello zucchero dev'essere attribuita al Consiglio convenuto, anche nella forma datale dall'atto d'adesione, è logico attribuire alla Comunità la responsabilità per l'atto « fittizio » del Consiglio. Solo qualora non si volesse ammettere tale finzione giuridica si dovrebbe stabilire se la Comunità debba rispondere anche di un atto dell'« istituzione » costituita dagli Stati membri che agiscono di concerto. In definitiva, la responsabilità della Comunità non può dipendere da quale istituzione abbia agito per essa; infatti dell'illecito di un'istituzione risponde la Comunità in quanto persona giuridica e non l'istituzione stessa. Poiché non è del tutto insolito che gli Stati membri agiscano per conto della Comunità — si pensi ad esempio ai provvedimenti contenuti nei vari atti d'adesione o anche al procedimento di nomina dei membri delle istituzioni della Comunità — si dovrebbe ammettere la responsabilità della Comunità anche per le « istituzioni » non espressamente menzionate nella quinta parte del trattato CEE.

37. Pertanto, secondo me, è ricevibile anche la domanda di risarcimento dei danni proposta in subordine.

38. Il mio suggerimento di dichiarare i ricorsi per gran parte ricevibili è del tutto conforme all'orientamento della recente giurisprudenza della Corte. Infatti, nella sentenza 23 aprile 1986 nella causa 294/83 (già citata), la Corte ha rilevato che « la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato [7] ». Sebbene questo rilievo si riferisse nel caso concreto solo ad un atto del Parlamento, io lo considero come una dichiarazione di principio che definisce la Comunità economica europea come una comunità basata sul diritto e munita di un sistema di tutela giuridica. Pertanto, detto principio dovrebbe valere anche nel caso in cui gli Stati membri abbiano agito in luogo delle istituzioni della Comunità effettivamente competenti.

C — Conclusione

Riepilogando, vi suggerisco di statuire come segue sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal convenuto:

« 1) La domanda di annullamento e la domanda di risarcimento dei danni, proposta in subordine, è ricevibile.

2) La domanda intesa a far condannare il convenuto a stabilire quote di produzione non discriminatorie è irricevibile.

3) La decisione sulle spese è riservata ».

7 — Vedasi sentenza 23 aprile 1986 nella causa 294/83, Parti ecologiste « Les Verts« /Parlamento europeo, Racc. 1986, pag. 1339, punto 23 della motivazione.