SENTENZA DELLA CORTE
DEL 5 MAGGIO 1977 [1]

Koninklijke Scholten Honig N.V. contro Consiglio e Commissione delle Comunità europee

Causa 101/76

Massime

Atti di un'istituzione — Regolamento — Nozione

Costituisce un regolamento il provvedimento che si applica a situazioni determinate obiettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto.
La natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggior o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità. Il fatto che una norma possa avere effetti concreti diversi per i vari soggetti cui si applica non contrasta con la sua indole di regolamento, ove tale situazione sia obiettivamente determinata.

Nella causa 101/76

KONINKLIJKE SCHOLTEN HONIG N.V. e affiliate, con sede in Amsterdam, aan de Kabelweg, con gli avvocati P. C. van den Hoek e D. J. Gijlstra, del foro di Amsterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal direttore presso il proprio servizio giuridico Daniel Vignes ed assistito dal consigliere giuridico Gijsbertus Peeters, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso J. N. van de Houtten, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti 2, place de Metz,

convenuto,

1 — Lingua processuale: l'olandese.

e contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico J. H. J. Bourgeois, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il consigliere giuridico M. Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto, nella fase attuale, la ricevibilità di un ricorso per l'annullamento dell'art. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1976, n. 1862 (GU 1976, n. L 206, pag. 3) che modifica il regolamento (CEE) n. 2742/75, relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU 1975, n. L 281, pag. 57) nonché il regolamento (CEE) della Commissione 31 agosto 1976, n. 2158 (GU 1976, n. L 241, pag. 21) che stabilisce alcune modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2742/75,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens De Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti e gli argomenti delle parti, svolti nella fase scritta, si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Gli antefatti

La controversia verte su un edulcorante noto come glucosio ad alto tenore di fruttosio od anche come isoglucosio o isomerosio.

Il glucosio ad alto tenore di fruttosio è un prodotto che si ottiene dall'amido di qualsiasi origine, ma per lo più da quello di granoturco. Pare che le caratteristiche di detto prodotto siano simili a quelle dello zucchero invertito, cioè dello sciroppo di zucchero usato nella fabbricazione dei prodotti alimentari. Il prodotto è stato elaborato negli Stati Uniti, paese

carente di zucchero, ma con sovraproduzione di cereali. Lo sfruttamento industriale del ritrovato si è rivelato conveniente dopo l'aumento dei prezzi dello zucchero e a causa della penuria dello stesso. Negli Stati Uniti il prodotto costituisce già una parte rilevante del consumo industriale di zucchero.

Nel mercato comune, grazie alla restituzione alla produzione comunitaria di amido, la produzione di glucosio ad alto tenore di fruttosio è pure diventata conveniente e potrebbe eventualmente costituire una minaccia per l'industria saccarifera. Tre o quattro società, unitamente alle loro affiliate, fabbricano attualmente questo prodotto ed altre sono interessate a questo tipo di produzione. Secondo la ricorrente, e su questo punto il Consiglio in questa fase non solleva eccezioni, vi sono ostacoli economici e tecnici, cosicché le altre società non saranno in grado di fabbricare questo prodotto prima di due anni.

Dal fascicolo risulta che l'industria saccarifera, sentendosi minacciata, si è rivolta alle autorità comunitarie.

Con i due regolamenti summenzionati, queste hanno ridotto l'importo della restituzione alla produzione di amido impiegato nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio per la stagione 1976-1977 e ne hanno annunciato la completa soppressione per la stagione 1977-1978.

Il principale produttore di glucosio ad alto tenore di fruttosio, la Koninklijke Scholten Honig N.V., con domanda registrata in cancelleria il 20 ottobre 1976, ha chiesto l'annullamento delle disposizioni comunitarie che stabilivano la riduzione e la soppressione delle restituzioni alla produzione.

Alla domanda d'annullamento, Consiglio e Commissione hanno opposto un'eccezione di irricevibilità, data la generalità degli atti impugnati.

2. Disposizioni comunitarie

Il regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1975, n. L 281, pag. 1), considerando che,

«vista la particolare situazione del mercato degli amidi, delle fecole e del glucosio ottenuto con il procedimento detto "di idrolisi diretta„ può rivelarsi necessario prevedere una restituzione alla produzione per far sì che i prodotti di base utilizzati da questa industria siano messi a disposizione ad una prezzo inferiore a quello che risulterebbe applicando il regime dei prelievi e dei prezzi comuni,»

all'art. 11 dispone che:

«1. Una restituzione alla produzione può essere accordata
   a) per il granturco e il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido;
   b) per la fecola di patate;
   c) per le semole e i semolini di granturco utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di glucosio mediante il metodo detto di "idrosili diretta„.
2. (.....)
3. Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione a maggioranza qualificata, stabilisce le norme di applicazione del presente articolo e l'importo della restituzione alla produzione.»

In applicazione della summenzionata disposizione, con regolamento (CEE) 29 ottobre 1975, n. 2742 (GU n. L 281, pag. 57), il Consiglio ha adottato norme d'applicazione ed ha stabilito l'importo della restituzione alla produzione: 10,00 u.c. per tonnellata di granoturco/amido, 16,30 u.c. per tonnellata di frumento tenero/amido e 12,30 u.c. per tonnellata di rotture di riso/amido.

Con il regolamento (CEE) 27 luglio 1976, n. 1862 (GU 31 luglio 1976, n. L 206, pag. 3) il Consiglio modificava il regolamento n. 2742/75.

La motivazione di detto regolamento ha il seguente tenore:

«Considerando che il regolamento (CEE) n. 2742/75 del Consiglio, del 29 ottobre 1975, relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso, fissa gli importi delle restituzioni alla produzione; che, tenuto conto della situazione che verrà a determinarsi dall'inizio della campagna di commercializzazione 1976/77, in particolare in conseguenza dell'applicazione dei prezzi comuni per i cereali e per il riso fissati per tale campagna, è necessario aumentare gli importi delle restituzioni alla produzione; che tuttavia, tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione, è opportuno non prevedere detto aumento per i prodotti usati nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio; che il mezzo più adeguato per l'attuazione di tale misura consiste nel prevedere il recupero presso i fabbricanti in questione dell'importo dell'aumento delle restituzioni alla produzione, a seconda del prodotto utilizzato».

In forza dell'art. 1, le restituzioni dovevano venir aumentate e fissate come segue:
— 14 u.c. per tonnellata per granoturco/amido
— 20 u.c. per tonnellata per frumento tenero/amido
— 17,20 u.c. per tonnellata per rotture di riso/amido.

In forza dell'art. 2 dello stesso regolamento, al regolamento (CEE) n. 2742/75 si aggiungeva un nuovo articolo, il 5 bis, che diminuiva la restituzione alla produzione per un solo prodotto trasformato a base di amido, il glucosio ad alto tenore di fruttosio. In effetti, l'importo della restituzione per l'amido trasformato in questo prodotto era mantenuto al livello di quello della stagione precedente e sarebbe stato del tutto soppresso ad iniziare dalla stagione 1977/1978.

In virtù del nuovo art. 5 bis, n. 3, la differenza tra l'importo della restituzione alla produzione per l'amido trasformato in glucosio ad alto tenore di fruttosio e l'importo per l'amido impiegato per qualsiasi altra finalità va ricuperata da parte degli Stati membri presso il fabbricante di questo prodotto.

Con il regolamento (CEE) 31 agosto 1976, n. 2158, che stabilisce alcune modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 2742/75 (GU n. L 281, pag. 57) la Commissione ha adottato disposizioni di applicazione.

3. Il procedimento

Con il ricorso depositato in cancelleria il 20 ottobre 1976 si impugna per illegittimità l'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1862/76 del Consiglio nonché il regolamento d'applicazione della Commissione.

Con memoria registrata presso la Corte il 29 ottobre 1976, il Consiglio ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità nei confronti delle conclusioni dell'atto introduttivo.

Con memoria depositata presso la Corte il 22 novembre 1976, pure la Commissione ha eccepito l'irricevibilità.

II — Le conclusioni delle parti

Il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee concludono chiedendo alla Corte:
— di dichiarare irricevibile il ricorso 101/76 e porre la spese a carico della ricorrente.

La ricorrente chiede che la Corte voglia:
— dichiarare ricevibili le sue domande.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *Consiglio* eccepisce l'irricevibilità del ricorso per due motivi: decadenza e generalità dell'atto.

Quanto alla decadenza, esso sostiene che il ricorso, tenuto conto dei termini maggiorati in ragione della distanza, avrebbe dovuto venir proposto entro il 6 ottobre 1976. Il deposito in data 20 ottobre è tardivo. Poiché la ricorrente può sempre impugnare il regolamento d'applicazione della Commissione eccependo l'illegittimità del regolamento del Consiglio, a norma dell'art. 184 del trattato CEE, il Consiglio si rimette in proposito al prudente apprezzamento della Corte.

Circa l'eccezione relativa alla generalità dell'atto del Consiglio, questi assume, in linea di fatto, che dai documenti prodotti dalla ricorrente risulta che imprese di sette Stati membri sono atte ad essere interessate dai regolamenti litigiosi sia in quanto già produttrici di glucosio ad alto tenore di fruttosio, sia in quanto intendono iniziare la fabbricazione di questo prodotto.

Il Consiglio deduce che i regolamenti impugnati non possono in realtà considerarsi decisioni adottate con l'apparenza di regolamenti e che essi non riguardano le ricorrenti direttamente e individualmente. Il ricorso è stato comunque proposto da una sola delle società interessate a questo complesso di provvedimenti, mentre altre imprese, pur senza approvarlo, non lo contestano. Ciò indebolisce la posizione della ricorrente, che per di più non è toccata né direttamente né individualmente.

Il Consiglio esamina anzitutto la giurisprudenza della Corte circa l'interpretazione del termine «individualmente»: cause 16-17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* (Racc. 1962, pag. 877), causa 25/62, *Plaumann* (Racc. 1963, pag. 195), causa 1/64, *Glucoseries réunies* (Racc. 1964, pag. 803), causa 40/64, *Sgarlata* (Racc. 1965, pag. 271). In questi casi i ricorsi dei singoli sono stati dichiarati irricevibili.

Ha scarso rilievo il fatto che la ricorrente sia la sola impresa effettivamente toccata dalla disposizione comunitaria, se risulta incontestabilmente che la disposizione è destinata a valere erga omnes. I soggetti diversi dai destinatari di una decisione non possono sostenere di essere toccati individualmente a meno che detta decisione li colpisca in ragione di determinate qualità che sono loro particolari o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto ad altri soggetti e, perciò, li distingua in modo analogo al destinatario.

Il Consiglio analizza poi le rare sentenze in cui la Corte ha riconosciuto che i singoli erano individualmente toccati da un atto della Commissione o del Consiglio: cause riunite 106-107/63, *Alfred Töpfer e Getreide Import Gesellschaft* (Racc. 1965, pag. 497), causa 62/70, *Bock* (Racc. 1971, pag. 897), cause 41—44/70, *International Fruit Company* (Racc. 1971, pag. 411), causa 100/74, *CAM* (Racc. 1975, pag. 1393).

Lo studio di questa giurisprudenza induce il Consiglio a concludere che le ricorrenti possono considerarsi individualmente toccate da un regolamento solo se dimostrano che detto regolamento costituisce in realtà una decisione di cui esse sono destinatarie. Il caso tipico è quello di un regolamento riferentesi ad un numero determinato e noto di operatori economici identificati a causa di un comportamento individuale.

Il numero, anche se ridotto, di operatori economici toccati da una disciplina comunitaria non può venir assunto come criterio per valutare la natura dell'atto, regolamento o decisione. Poco conta che al momento dell'adozione dell'atto o in seguito sia possibile determinare il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto cui esso si applica.

Nella fattispecie, la ricorrente è toccata in quanto rientra in una categoria definita obiettivamente da provvedimenti che valgono per i prodotti che essa fabbrica. Essa è interessata unicamente in quanto produttrice di glucosio ad alto tenore di fruttosio, cioè in ragione di un'attività industriale che, pur se altamente specializ-

zata e svolta da poche imprese, potrebbe in qualsiasi momento venir esercitata da qualsiasi soggetto di diritto e quindi non ha indole tale da caratterizzare la ricorrente rispetto a qualsiasi altro soggetto e perciò da identificarla alla stessa stregua del destinatario.

Il criterio puramente numerico non può servire a stabilire se un atto costituisca un regolamento o una decisione: causa 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt* (Racc. 1968, pag. 541), causa 64/69, *Compagnie française commerciale et financière* (Racc. 1970, pag. 221).

I regolamenti litigiosi mirano a disciplinare le restituzioni alla produzione riguardanti taluni prodotti del settore dei cereali e del riso e, di riflesso, gli operatori economici potenziali che esercitano la loro attività in questi settori. Solo il «criterio delle intenzioni» dovrebbe venir seguito per ammettere che un regolamento sia in sostanza solo una decisione individuale. Il fatto che la fabbricazione dei prodotti in questione richieda una preparazione tecnologica di alta qualità, il fatto che il procedimento sia brevettato e che occorra inevitabilmente un certo periodo prima che altri possano iniziare la produzione non servono a dimostrare, in alcun modo, l'interesse individuale nella fattispecie e quindi l'esistenza nei regolamenti impugnati di un fascio di decisioni.

Infine il Consiglio sostiene che, se si negasse il carattere regolamentare di una disciplina in materia di organizzazione comune nel settore agrario, per il solo fatto che detta disciplina riguarda un prodotto particolare in ragione di una situazione di fatto che caratterizza i produttori rispetto a qualunque altro soggetto, si amplierebbe la nozione di decisione fino ad un punto tale da mettere a repentaglio il sistema del trattato, il quale legittima i singoli ad impugnare solo le decisioni individuali che li riguardano come destinatari o gli atti che li toccano in modo analogo.

Quanto al termine «direttamente», l'esame della giurisprudenza della Corte fa concludere che nella causa in esame la ricorrente non è toccata direttamente. In effetti si tratta nel nostro caso di disposizioni che autorizzano gli Stati membri a ricuperare presso i fabbricanti interessati l'importo delle restituzioni. I fabbricanti non sono quindi toccati direttamente dai relativi regolamenti del Consiglio e della Commissione, ma solo in maniera indiretta, tramite le disposizioni interne succitate.

Il fatto che gli Stati membri si limitino ad adottare misure esecutive non basta a dimostrare che le ricorrenti abbiano un interesse diretto. Il Consiglio osserva che nei casi in cui la Corte ha riconosciuto che i singoli erano «toccati direttamente», ciò corrispondeva a verità rispetto all'atto impugnato in una particolare situazione di fatto. Le ricorrenti avevano richiesto licenze d'importazione o altri certificati analoghi oppure si erano contraddistinte rispetto ad un'altra categoria di operatori economici.

La nozione di «applicabilità diretta» dell'art. 189 del trattato non va confusa con i termini «riguardano direttamente» di cui all'art. 173 secondo comma. Il «riguardare direttamente» ai sensi dell'art. 173 secondo comma significa essere toccato in modo speciale in ragione di una particolare situazione di fatto, che per lo più si crea per effetto del comportamento personale del singolo.

Nella fattispecie la ricorrente non si trova affatto in questa situazione. Essa è toccata dai regolamenti impugnati solo perché fabbrica prodotti disciplinati dai provvedimenti in questione. Per di più non è il solo fabbricante del prodotto. Al massimo si potrebbe sostenere che essa è toccata «passivamente», come lo sono nella maggioranza dei casi le persone fisiche o giuridiche soggette ad una normativa.

I mezzi e gli argomenti della Commissione

La *Commissione* si associa all'istanza del Consiglio intesa ad ottenere una pronun-

zia sulla ricevibilità della domanda, senza entrare nel merito. Per quel che riguarda l'indole dei due atti, non vi sono argomenti che consentano di considerare il regolamento della Commissione diversamente dal regolamento del Consiglio, sotto il profilo della ricevibilità.

La Commissione si difende richiamandosi agli argomenti svolti dal Consiglio. Per il caso in cui la Corte non intendesse considerare parallelamente i due regolamenti ed accogliesse la domanda incidentale del Consiglio, ma non quella della Commissione, questa chiede alla Corte di non respingere la sua eccezione, ma di riunirla all'esame del merito.

Risposta della ricorrente

Nella risposta, la *ricorrente* svolge i seguenti argomenti:

Quanto alla decadenza, il fatto che essa sostenga che il regolamento del Consiglio non è un regolamento vero e proprio non implica che, per calcolare i termini di impugnazione, il principio di cui all'art. 81, § 1, del regolamento di procedura non si applichi affatto. In effetti la ricorrente ha potuto prendere conoscenza di questo sedicente regolamento solo dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. Per la ricorrente il termine d'impugnazione ha cominciato a decorrere solo il 15 agosto 1976, cioè il quindicesimo giorno dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Aggiungendo a questa data due mesi ed inoltre i sei giorni supplementari concessi in ragione della distanza, si giunge al 21 ottobre 1976. La registrazione del ricorso nella cancelleria della Corte è del 20 ottobre 1976, quindi il termine è stato rispettato.

Quanto ai mezzi tratti dalla generalità dell'atto, la ricorrente sostiene che i due regolamenti litigiosi costituiscono solo parzialmente, per la loro natura, dei regolamenti, mentre in realtà vanno considerati, per il resto, come un fascio di decisioni individuali prese dal Consiglio e dalla Commissione che, pur se adottate formalmente come regolamenti, toccano ciascuna la posizione giuridica della ricorrente e di un certo numero di altre imprese aventi sede nella Comunità che si trovano in identica situazione. Sono pochi nella Comunità i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio e — tenuto conto degli investimenti necessari — sarebbe impossibile aumentarne rapidamente il loro numero attuale. Inoltre le cognizioni necessarie per questo tipo di attività sono attualmente — e lo saranno ancora per vario tempo — protette da brevetti.

La ricorrente precisa che tutte le aziende che ora fabbricano il prodotto litigioso appartengono ad uno dei quattro gruppi di imprese. Sotto questo aspetto la ricorrente sostiene che vi sono solo quattro imprese che fabbricano il prodotto in questione.

La ricorrente sostiene che i provvedimenti presi dal Consiglio la pregiudicano per effetto di una situazione di fatto che la caratterizza rispetto ad ogni altro soggetto e la identifica alla stessa stregua del destinatario di una decisione.

La ricorrente è toccata individualmente qualora la decisione la riguardi a motivo di determinate qualità che le sono particolari o in ragione di una situazione di fatto che la caratterizza rispetto a qualsiasi altro soggetto e perciò l'identifica.

Il fatto che al momento dell'adozione del provvedimento da parte del Consiglio e della Commissione vi fossero nella Comunità pochissime imprese note che producevano glucosio ad alto tenore in fruttosio, conferma la tesi della ricorrente secondo cui essa e le altre imprese del ramo sono state individualmente toccate dal provvedimento adottato.

Al momento dell'adozione del provvedimento, Consiglio e Commissione sapevano, o almeno avrebbero certo potuto sapere, quali fossero i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio nella Comunità. Ciò è dimostrato anche dalla corrispondenza prodotta dal Consiglio. Il Consiglio e la Commissione hanno cioè preso il provvedimento impugnato per impedire, a lunga scadenza, l'aumento

del numero di produttori di glucosio ad alto tenore di fruttosio.

L'esame della tecnica legislativa impiegata dal Consiglio e dalla Commissione per applicare il «criterio delle intenzioni» porta inevitabilmente alla stessa conclusione.

Il regolamento (CEE) n. 1862/76 del Consiglio stabilisce norme per un solo prodotto derivato che sono del tutto estranee al fondamento della disciplina del settore degli amidi. Con questo atto, il Consiglio ha fatto un'eccezione per un solo prodotto finale, il glucosio ad alto tenore di fruttosio. Poiché ha distinto un solo prodotto finale, il Consiglio ha di riflesso distinto i fabbricanti del prodotto.

Nell'ambito del mercato degli amidi, la situazione giuridica dei fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio viene ad essere modificata rispetto a quella delle restanti industrie. Il provvedimento in questione ha riflessi giuridici solo ed unicamente per i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio.

La riprova dell'identificazione è il fatto che il 4 ottobre 1976, la Commissione ha indetto un incontro per discutere i problemi del glucosio ad alto tenore di fruttosio. Al convegno non sono state genericamente invitate le ditte del settore, ma sono stati invitati tra l'altro i rappresentanti del gruppo ben definito dei fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio.

La ricorrente si richiama alle conclusioni dell'avvocato generale nella causa 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt (Racc. 1968, pag. 558). Per analogia con la tesi allora sostenuta dall'avvocato generale, la ricorrente ritiene che il provvedimento del Consiglio la tocchi in ragione di una «situazione particolare» che la caratterizza rispetto a tutti gli altri, e in ispecie per le sue attività produttive, cioè la fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio, che essa produce contemporaneamente a poche e ben individuate imprese della Comunità e che la modifica del regime delle restituzioni le ha arrecato pregiudizio.

La ricorrente sostiene che gli ostacoli tecnologici da superare per poter iniziare l'attività costituiscano uno degli elementi che le conferiscono caratteristiche particolari, per cui essa viene a trovarsi in una situazione di fatto che la caratterizza rispetto ad altri soggetti e quindi l'identifica in modo analogo al destinatario del provvedimento.

La ricorrente è pure toccata direttamente. Il tenore dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1862/76 non lascia agli Stati membri alcun potere discrezionale, giacché il loro intervento costituisce solo un atto di una esecuzione tecnica. Come fabbricante di glucosio ad alto tenore di fruttosio la ricorrente è perciò direttamente toccata dal provvedimento impugnato e il ricorso è ricevibile.

Fase orale

All'udienza del 1° marzo 1977 le parti hanno svolto le loro difese orali. Per il Consiglio, il sig. Daniel Vignes ha chiesto alla Corte di non tener conto dell'eccezione relativa alla tardività del ricorso, giacché il Consiglio è incorso in un errore di calcolo.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 marzo 1977.

In diritto

1 Il ricorso, pervenuto nella cancelleria della Corte il 21 ottobre 1976, mira a far annullare l'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1976, n. 1862,

che modifica il regolamento (CEE) n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU 1976, n. L 206, pag. 3), nonché il regolamento (CEE) della Commissione 31 agosto 1976, n. 2158, che stabilisce alcune modalità di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2742/75 (GU 1976, n. L 241, pag. 21).

2 Il Consiglio, ritenendo irricevibile il ricorso in quanto impugnazione del regolamento n. 1862/76, atto di portata generale che inoltre non tocca né direttamente né individualmente la ricorrente, solleva l'eccezione di irricevibilità, chiedendo una pronunzia in materia prima che si esamini il merito della controversia.

3 La Commissione ritiene che il problema della ricevibilità sussista in egual misura e per il regolamento n. 1862/76 e per il regolamento n. 2158/76, giacché entrambi hanno la stessa «indole normativa» ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE.

4 La Commissione, a propria difesa, si richiama espressamente ai mezzi svolti dal Consiglio.

5/7 L'art. 173 del trattato CEE legittima il singolo ad impugnare una decisione di cui è destinatario o che, pur se emanata in forma di regolamento o di provvedimento adottato nei confronti di terzi, lo tocca direttamente ed individualmente. Scopo della norma è precisamente quello di evitare che, ricorrendo alla forma del regolamento, le istituzioni comunitarie riescano ad impedire al singolo di impugnare una decisione che lo tocca direttamente ed individualmente. La scelta di una determinata forma non può modificare la natura dell'atto.

8/11 Per pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso, si deve dunque stabilire se gli atti impugnati siano regolamenti o decisioni ai sensi dell'art. 173 del trattato. In virtù dell'art. 189, 2° comma, del trattato, il criterio distintivo tra regolamento e decisione è dato dalla portata generale o meno dell'atto. Si deve dunque valutare la natura degli atti impugnati ed in particolare gli effetti giuridici ch'essi intendono produrre o effettivamente producono. A questo proposito è opportuno considerare le disposizioni litigiose nell'ambito della disciplina delle restituzioni alla produzione per gli amidi.

12/13 Il nono considerando del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1975, n. L 281, pag. 1) recita «vista la particolare situazione del mercato degli amidi, delle fecole e del glucosio ottenuto con il procedimento detto "di idrolisi diretta„ , può rivelarsi necessario prevedere una restituzione alla produzione per far sì che i prodotti di base utilizzati da questa industria siano messi a disposizione ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe applicando il regime dei prelievi e dei prezzi comuni». L'art. 11, n. 1, dello stesso regolamento stabilisce che una restituzione alla produzione può essere concessa per il mais ed il frumento tenero impiegato nella Comunità per la fabbricazione di amido.

14 In applicazione di detta disposizione, il Consiglio, con il regolamento (CEE) n. 2742/75, di pari data, (GU 1975, n. L 281, pag. 57) ha stabilito l'importo della restituzione alla produzione.

15 Con il regolamento (CEE) 27 luglio 1976 n. 1862, il Consiglio ha modificato il regolamento n. 2742/75 «considerando che ... tenuto conto della situazione che verrà a determinarsi dall'inizio della campagna di commercializzazione 1976/1977, in particolare in conseguenza dell'applicazione dei prezzi comuni per i cereali e per il riso fissati per tale campagna, è necessario aumentare gli importi delle restituzioni alla produzione; ... tuttavia, tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione, è opportuno non prevedere detto aumento per i prodotti usati nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio; ... il mezzo più adeguato per l'attuazione di tale misura consiste nel prevedere il ricupero presso i fabbricanti in questione dell'importo dell'aumento delle restituzioni alla produzione, a seconda del prodotto utilizzato».

16/18 In virtù dell'art. 1 di detto regolamento, le restituzioni saranno aumentate e, contemporaneamente, in virtù dell'art. 2 dello stesso regolamento, che aggiunge il nuovo articolo 5 bis al regolamento (CEE) n. 2742/75, la restituzione alla produzione viene ridotta per un solo prodotto trasformato a base di amido, il glucosio ad alto tenore di fruttosio. A norma dell'articolo summenzionato, l'importo della restituzione per l'amido trasformato nel prodotto di cui sopra rimane immutato rispetto alla stagione precedente e deve venir soppresso integralmente dalla stagione 1977/1978. In virtù del n. 3 del nuovo art. 5 bis, la differenza tra l'importo della restituzione alla produzione per l'amido trasformato in glucosio ad alto tenore di fruttosio e l'importo per l'amido impiegato per qualsiasi altro scopo va recuperata dagli Stati membri presso i trasformatori.

19 Quindi, nel caso di prodotti utilizzati ulteriormente per la fabbricazione del glucosio ad alto tenore di fruttosio, il regolamento n. 1862/76, all'art. 2, ricorrendo al sistema del «ricupero», rifiuta in sostanza, per la stagione 1976-1977, l'aumento della restituzione alla produzione e, a decorrere dalla stagione successiva, la sopprime.

20/22 Un regolamento che riduce, per l'intera stagione, una restituzione alla produzione per un determinato prodotto trasformato a base di cereali e di riso e che la sopprime totalmente a decorrere dalla stagione successiva, è per natura un provvedimento di portata generale ai sensi dell'art. 189 del trattato. Esso si applica in effetti a situazioni determinate obiettivamente ed implica effetti giuridici per categorie di persone considerate in modo generale ed astratto. La ricorrente ne è toccata solo come produttrice di glucosio ad alto tenore di fruttosio, senza altre specificazioni.

23/24 D'altro canto, la natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggior o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità. Inoltre, il fatto che una norma possa avere effetti concreti diversi per i vari soggetti cui si applica non contrasta con la sua indole di regolamento, ove tale situazione sia obiettivamente determinata.

25/26 Se si negasse il carattere di regolamento ad una disciplina delle restituzioni alla produzione solo perché essa concerne un prodotto determinato e in vista della circostanza ch'essa riguarda i produttori in ragione di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro, si estenderebbe la nozione di decisione in modo tale da pregiudicare il sistema del trattato, il quale ammette l'azione di annullamento dei singoli solo contro le decisioni individuali che li colpiscono in quanto destinatari o contro gli atti che li colpiscono in modo analogo. Per gli stessi motivi va accolta l'eccezione sollevata dalla Commissione.

27 Di conseguenza, il ricorso va dichiarato irricevibile.

Sulle spese

28/30 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 maggio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 22 MARZO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Nella causa odierna dobbiamo occuparci del regolamento relativo alla concessione di aiuti, le cosiddette restituzioni alla produzione, per la fabbricazione di un prodotto ottenuto dall'amido di granoturco, di grano tenero e di patate, cioè il glucosio ad alto tenore di fruttosio.

Detta disciplina è contenuta nel regolamento del Consiglio n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 281 del 1° novembre 1975, pag. 1), principalmente nell'art. 11 che recita:

«Una restituzione alla produzione può essere accordata
a) per il granoturco ed il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido;
b) per la fecola di patate;
c) per le semole e i semolini di granoturco utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di glucosio mediante il metodo detto di "idrolisi diretta„ ...»

In considerazione della particolare situazione di mercato per i prodotti a base di

1 — Traduzione dal tedesco.