CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSEPH GAND DEL 14 MAGGIO 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Invocando l'articolo 91 del regolamento di procedura, la Commissione delle Comunità europee vi chiede di dichiarare irricevibile, senza esaminarlo nel merito, il ricorso di tre ditte belghe che importano e trasformano alluminio grezzo, avverso una decisione del 12 maggio 1969, destinata al Regno del Belgio e al Granducato del Lussemburgo, con cui si nega a questi due Stati la concessione di un contingente tariffario per l'alluminio grezzo, a valere sulle importazioni 1968. La Commissione delle CC.EE. sostiene che le ricorrenti non sono toccate né direttamente né individualmente dalla decisione impugnata.

Mi limiterò quindi ad esaminare se l'eccezione sia fondata, dopo aver brevemente inquadrato la decisione litigiosa.

In applicazione dell'articolo 20 del trattato, con l'accordo 2 marzo 1960, gli Stati membri hanno stabilito i dazi della tariffa doganale comune relativi ai prodotti dell'elenco G. Il dazio sull'alluminio grezzo (voce 7601 A) è del 10 %; tuttavia il protocollo XII allegato all'accordo stabilisce che per l'alluminio grezzo, successivamente al primo allineamento alla tariffa doganale comune, la Commissione può autorizzare la Repubblica federale ed i paesi del Benelux, a loro richiesta, ad aprire contingenti tariffari annuali al tasso del 5 % onde far fronte, in determinati casi, alle esigenze d'importazione delle loro industrie trasformatrici. Un'autorizzazione del genere è stata concessa in seguito all'Unione economica belgo-lussemburghese per gli anni 1964-1967, come pure per il 1968 su richiesta avanzata tramite il governo belga il 3 maggio 1967.

Con il « Kennedy round », svoltosi sotto gli auspici del GATT, la Comunità si era impegnata ad aprire, da quello stesso anno, un contingente tariffario annuale « comunitario » di 130 000 t per l'alluminio grezzo al tasso del 5 %. L'impegno veniva assolto con la decisione del Consiglio 29 maggio 1968, che assegnava al Belgio e al Lussemburgo una quota globale di 11 400 t. Il quantitativo risultava insufficiente per far fronte al fabbisogno dell'Unione economica belgo-lussemburghese; perciò il governo belga presentava un'altra richiesta fondata sul protocollo XII : il 7 ottobre 1968 sollecitava un contingente nazionale di 5 000 t, sempre a valere sul 1968. La Commissione però, ritenendo che non sussistessero i presupposti per concedere un contingente nazionale, respingeva la domanda con decisione 12 maggio 1969, notificata il giorno successivo al governo belga. Le ricorrenti impugnano ora questa decisione.

I

Mi soffermerò brevemente sul primo problema.

Le ricorrenti, il cui ricorso è stato registrato in cancelleria il 25 novembre 1969, dichiarano di aver avuto conoscenza dell'atto litigioso con lettera 7 ottobre 1969, loro inviata dall'associazione di categoria per accompagnare la copia della comunicazione del Ministero belga degli affari economici su questo argomento.

Senza sollevare formalmente un'eccezione d'irricevibilità su questo punto, la Commissione avanza dubbi sulla ricevibilità del ricorso, in quanto

1 — Traduzione dal francese.

lo ritiene tardivo a norma dell'articolo 173, 3° comma, del trattato. Infatti, benché la decisione impugnata non sia stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale e quindi il termine a quo per l'impugnazione da parte delle imprese che non ne sono destinatarie decorra dalla data in cui esse ne sono venute a conoscenza, la convenuta ritiene molto probabile che le ricorrenti ne siano state informate già prima del 7 ottobre; pur se non avevano preso visione del testo, esse ne conoscevano l'esistenza e il contenuto. Il questo caso sarebbe spettato alle imprese interessate farsi parte diligente onde ottenere, o dalla Commissione, o dalle autorità nazionali, la comunicazione di un atto ch'esse ritenevano molto importante. A questo proposito la Commissione si richiama alle conclusioni dell'avvocato generale Roemer nelle cause Eridania ed altri c/Commissione (cause 10 e 18-68, 10.12.1969, Raccolta XV-1969, pag. 488).

Tuttavia nella controversia cui si riferisce la Commissione, la decisione impugnata con cui si concedeva il contributo FEAOG a determinati zuccherifici italiani, era stata, se non pubblicata, almeno citata in estratto nella Gazzetta ufficiale il che, in un certo senso, poteva attirare l'attenzione delle imprese concorrenti. Nel nostro caso, invece, la Gazzetta ufficiale non ha mai fatto cenno, né ad una richiesta del governo belga, né al rifiuto della Commissione.

D'altro canto, quest'ultima si contraddice pretendendo che le ricorrenti dimostrino una particolare diligenza nel procurarsi il testo della decisione litigiosa onde poterla impugnare e obiettando nel contempo che non sono legittimate ad agire giacché il provvedimento non le riguarda direttamente e individualmente. Quest'ultimo punto è fondamentale per stabilire la ricevibilità del ricorso e, se esso risultasse ricevibile, si sarebbe indotti ad ammettere che il termine d'impugnazione ha cominciato a decorrere solo dal giorno in cui le imprese hanno realmente avuto conoscenza di un atto di cui non erano destinatarie, indipendentemente dal modo in cui ne sono state informate. Per di più, se la Commissione volesse garantire con la massima rapidità la certezza del diritto, essa potrebbe far decorrere i termini d'impugnazione pubblicando il provvedimento nella Gazzetta ufficiale.

Si deve poi stabilire se la decisione impugnata riguardi *direttamente* le tre ricorrenti, in quanto importatrici e trasformatrici dell'alluminio grezzo per il quale il governo belga aveva chiesto la concessione di un contingente, ma bisogna anche stabilire se il provvedimento le riguardi *individualmente*. In questo esame dovremo tener presenti le due caratteristiche fondamentali della fattispecie : la decisione impugnata costituisce un rifiuto — essa è retroattiva, cioè quando è stata adottata, il periodo di tempo per il quale l'autorizzazione era stata chiesta era già trascorso. Il caso però va anche esaminato alla luce della giurisprudenza, che ormai in materia è diventata abbastanza consistente.

II

Le ricorrenti sono toccate direttamente? Per la Commissione, una decisione comunitaria tocca direttamente un determinato soggetto solo se dall'atto scaturiscono a favore del singolo quegli effetti giuridici cui aspira l'interessato. A questa tesi le ricorrenti ribattono che la Commissione amplia arbitrariamente la portata dell'articolo 173 del trattato e confonde la nozione di atto « direttamente applicabile » con quella di atto « che tocca direttamente » i singoli; il significato esatto dei termini sarebbe dato dal dizionario. Non solo le definizioni fornite in udienza dalle ricorrenti si limitavano al termine « toccato » e non riguardavano la nozione più complessa di « direttamente toccato », il che svuota di vigore la loro dimostrazione; ma per di più non si può trascurare lo stretto vincolo tra le due nozioni che la Commissione

accosta e che traspare dalla sentenza Toepfer (cause 106 e 107-63, 1.7.1965, Raccolta XI-1965, pag. 505).

1. Allorché un singolo non è destinatario di una decisione, perché possa impugnarla non basta il fatto ch'egli sia toccato dal provvedimento, ma è pure necessario che sia toccato direttamente, il che presuppone un nesso di causalità immediata tra l'atto e gli effetti che il singolo può risentire. Ora, non si riversano immediatamente sul singolo gli effetti delle decisioni con cui la Commissione concede autorizzazioni alle condizioni stabilite dai protocolli allegati all'accordo del 2 marzo 1960. La competenza della Commissione non è assoluta, giacché gli Stati conservano un ampio margine discrezionale, di cui possono valersi sia prima che dopo l'adozione della decisione comunitaria. Essi possono domandare o meno la concessione di un contingente e la loro iniziativa è la conditio sine qua non per l'azione della Commissione. Gli Stati sono poi liberi di aprire il contingente loro concesso e gl'interessati risentono le conseguenze dell'atto dell'autorità nazionale e non della decisione della Commissione.
Le ricorrenti considerano assurdo questo ragionamento. Allorché lo Stato membro — per lo meno il Regno del Belgio — rivolge una richiesta, i quantitativi sollecitati sono frutto di un'indagine svolta dall'organizzazione di categoria tra le società interessate. Il potere discrezionale viene esercitato allorché si decide di fare la richiesta, ma se è stata concessa l'autorizzazione, l'apertura del contingente diventa un atto automatico e sarebbe una mancanza di rispetto nei confronti dello Stato membro dubitare che si comporti in modo così irrazionale da non sfruttare appieno l'autorizzazione richiesta.
A queste osservazioni si può replicare anzitutto che la cortesia diplomatica impone piuttosto di astenersi dal valutare se e come lo Stato intenda far uso di una facoltà che gli è riservata; inoltre, costituisce un'intrusione nel suo potere sovrano l'anticipare i provvedimenti che verranno adottati. Specie gli esempi forniti dalla Commissione mi pare abbiano dimostrato in modo molto convincente che la sua tesi non è soltanto astratta : in vari casi, infatti, degli Stati membri non hanno aperto contingenti per i quali avevano ricevuto l'autorizzazione, oppure li hanno aperti solo parzialmente. Ad esempio, in applicazione del protocollo II dell'accordo del 1960, il Belgio e il Lussemburgo sono stati autorizzati fino al 1968 ad aprire un contingente tariffario esente da dazio per il sale destinato alla trasformazione chimica, e tuttavia non si sono mai praticamente avvalsi di tali autorizzazioni.
Comunque sia, ammesso — e non si può fare altrimenti — che lo Stato abbia un potere discrezionale, non si può far dipendere un diritto soggettivo dall'uso (o dal non uso) che lo Stato fà di tale potere, pena l'ottenerne dei risultati poco coerenti : nello stesso Stato, gl'industriali interessati ad un contingente tariffario concesso per un prodotto, potrebbero venir legittimati ad agire, mentre non lo sarebbero quelli interessati ad un contingente della stessa natura concesso per un prodotto diverso.

2. Tutto quanto ho finora esposto si riferisce soltanto all'ipotesi di decisione positiva; queste conclusioni valgono anche per una decisione con cui si neghi un contingente? Le ricorrenti lo contestano, poiché in quest'ipotesi non vi sarebbe un potere discrezionale dello Stato membro : questo non avrebbe altra alternativa che applicare il dazio ad aliquota piena della tariffa doganale comune, non potendo applicare l'aliquota ridotta del contingente nazionale.
Ciò corrisponde a verità; inoltre bisogna sottolineare che l'obbligo dello Stato deriva direttamente dalla tariffa doganale comune, che costituisce la norma e non dal rifiuto di apportarvi una deroga. Soprattutto, però, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, non

è chiaro come si potrebbero applicare soluzioni diverse a decisioni che, nello stesso settore, concedono o rifiutano autorizzazioni, poiché esse costituiscono i due aspetti — positivo e negativo — dell'esercizio del medesimo potere da parte della Commissione, le due facce dei rapporti tra Commissione e Stati membri.

Quanto ai provvedimenti adottati nei confronti delle misure di salvaguardia emanate dagli Stati nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati, la sentenza Toepfer sottolinea l'illogicità di attribuire effetti diversi alle decisioni che sopprimono o modificano tali misure rispetto a quelle che le conservano e che costituiscono non già un'autorizzazione, bensì la convalida di decisioni già prese dallo Stato membro.

Trattandosi invece di un settore nel quale la Commissione deve concedere o negare un'autorizzazione, i motivi che inducono a negare che una decisione positiva abbia efficacia immediata nei confronti dei singoli valgono anche in caso di rifiuto. Nelle conclusioni riguardanti la causa Plaumann (causa 25-62, 15.7.1963, Raccolta IX-1963, pag. 236) l'avvocato generale Roemer ha chiaramente dimostrato come, anche in questo caso, il governo avesse un potere discrezionale. Spetta infatti allo Stato membro destinatario della decisione, stabilire se accetta quanto è disposto nel provvedimento oppure insiste nella sua richiesta, ove necessario facendo ricorso ai mezzi che gli attribuisce la legge, e non si può pensare che i terzi possano surrogarlo in questa condizione. Inoltre, nemmeno un annullamento comporterebbe automaticamente le conseguenze auspicate dalle ricorrenti. Come ha ricordato la Commissione, un esempio è fornito dal governo tedesco che, dopo la vostra sentenza 24-62 del 4 luglio 1963, che annullava la decisione con cui si rifiutava alla Germania una parte del contingente tariffario di vino a norma dell'articolo 25 del trattato, ha annunciato di rinunciare alla sua richiesta originaria.

Mi pare dunque certo che, se la Commissione adotta una decisione, positiva o negativa, in un settore come quello in esame, tale decisione non può riguardare direttamente coloro che non ne sono destinatari.

III

Questa conclusione non ci esime dallo stabilire se le ricorrenti siano individualmente toccate dalla decisione.

Su questo punto, vi siete già espressi in termini che sarà opportuno ricordare : chi non è destinatario di una decisione può sostenere che essa lo riguarda individualmente soltanto qualora ne sia colpito a causa di determinate caratteristiche che gli sono proprie o di una situazione di fatto che lo distingue da chiunque altro, individuandolo in modo analogo al destinatario.

Si rileva immediatamente quale importanza attribuiate alla situazione di fatto, elemento che vi ha indotto a dichiarare ricevibile il ricorso nella causa Toepfer.

Non si può ora prescindere dal fatto che la decisione del 12 maggio 1969 ha effetto retroattivo. Se invece di essere negativa essa avesse concesso l'autorizzazione, l'unica conseguenza sarebbe stata quella di consentire al governo belga di rimborsare una parte del dazio nei limiti del contingente concesso per il IV trimestre 1968, cioè ai soli industriali che avevano effettuato le importazioni in quest'ultimo periodo. Allorché la decisione è stata adottata, gli aventi diritto al rimborso erano individualizzati o almeno individualizzabili.

La Commissione obietta che questi sono i beneficiari potenziali della decisione, mentre rimangono da determinare i beneficiari reali. L'identificazione di questi ultimi sarebbe dipesa da elementi ancora ignoti : non solo dalle importazioni effettivamente compiute, ma dal volume del contingente concesso, che avrebbe potuto essere

inferiore alle 8 000 t richieste, dal volume del contingente realmente aperto, che avrebbe potuto essere inferiore a quello concesso, e soprattutto dalle condizioni poste dallo Stato per fruire di tale contingente; esso avrebbe potuto essere libero per tutti gl'importatori o riservato ad alcuni e suddiviso in base a modalità da determinarsi.

Quest'ultimo punto è stato quello maggiormente discusso : la Commissione vi ha dichiarato che, per quanto le risulta, le modalità per la ripartizione dei contingenti tariffari nazionali non erano disciplinate, nell'Unione economica belgo-lussemburghese, da alcuna norma generale di indole legislativa o regolamentare, ma in merito decideva esclusivamente l'amministrazione. Stando alle istruzioni sui contingenti tariffari, a seconda dei casi viene applicato il sistema dell'importatore più diligente o quello della suddivisione preventiva. Le ricorrenti ribattono che, a norma del n. 30 di queste istruzioni, l'amministrazione, trattandosi nella fattispecie di una quota supplementare di un contingente esaurito, avrebbe dovuto ripartire il supplemento in ragione delle domande presentate, mettendo l'eventuale saldo a disposizione degl'importatori più diligenti.

Esito ad addentrarmi in questo esame, perché mi pare verta sull'interpretazione — controversa tra le parti — di un regolamento nazionale; tuttavia penso che la questione possa rimanere insoluta. Infatti, la tesi della Commissione mi pare troppo restrittiva. Sotto un profilo materiale, *l'aver importato* alluminio grezzo nel IV trimestre 1968 mi pare sia un elemento che caratterizzi a sufficienza gl'interessati rispetto ad ogni altro singolo o gruppo di singoli, cosicché gl'importatori così determinati si possono considerare toccati individualmente da una decizione relativa al contigente concesso (o rifiutato) retroattivamente per questo periodo.

Direi quindi che le ricorrenti possiedono uno dei due requisiti di cui all'articolo 173, ma uno solo, il che mi induce a proporre di accogliere l'eccezione sollevata dalla Commissione.

Propongo che il ricorso sia dichiarato irricevibile e che le spese siano poste a carico delle ricorrenti.