RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-229/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi è disciplinata dal regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136 (GU L 1966, pag. 3025).

2. Onde stimolare l'industria di trasformazione dei semi oleosi ad impiegare semi d'origine comunitaria, l'art. 27, n. 1, del regolamento n. 136/66, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 maggio 1986, n. 1454 (GU L 133 del 21.5.1986, pag. 8), stabilisce che, se il prezzo indicativo valido per un tipo di seme è superiore al prezzo mondiale, si concede una sovvenzione per i semi di questa specie raccolti e trasformati nella Comunità. Salvo alcune deroghe minori e salve restando talune disposizioni speciali di cui all'art. 27 bis, l'importo di questo aiuto è pari alla differenza tra il prezzo del mercato mondiale e il prezzo indicativo.

3. Il Consiglio ha definito le norme applicabili alla concessione dell'aiuto per i semi oleosi mediante il regolamento 14 giugno 1983, n. 1594, relativo all'aiuto per i semi oleosi (GU L 163, pag. 44) modificato dal regolamento del Consiglio 25 marzo 1986, n. 935 (GU L 87, pag. 5). Le modalità d'applicazione di questo regime di aiuti sono state fissate mediante regolamento della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681 (GU L 266, pag. 1).

4. A norma dell'art. 3, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1594/83, come modificato dal regolamento n. 935/86, l'importo dell'integrazione è quello valido il giorno nel quale lo Stato membro identifica i semi. L'art. 4 consente tuttavia, a domanda all'interessato, di richiedere la fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto. In questo caso, come risulta dall'art. 3, n. 2, 3° comma, l'importo dell'integrazione è quello valido il giorno in cui è presentata domanda di fissazione anticipata e viene applicata ai semi identificati durante la validità della parte « prefissazione » del certificato che, secondo l'art. 11 del regolamento n. 2681/83 è, in linea di massima e salvo deroga concessa dalla Commissione, di cinque mesi per i semi di colza e di ravizzone e di quattro mesi per i semi di girasole, termine che decorre dal mese successivo a quello nel corso del quale è presentata la domanda. In entrambi i casi la Commissione può, in determinate situazioni, prorogare la durata di validità delle licenze. L'importo dell'aiuto dipende dalla specie, dall'epoca e dal paese nel quale i semi vengono rispettivamente raccolti e/o trasformati.

5. La parte prefissazione del certificato è in linea di massima rilasciata il primo giorno feriale successivo a quello della presentazione della domanda, salve restando le disposizioni dell'art. 8 del regolamento n. 1594/83 come modificato dal regolamento n. 935/86, che stabilisce:

« 1. In caso di situazione anormale e qualora tale situazione provochi o rischi di provocare perturbazioni sul mercato

* Lingua processuale: l'inglese.

comunitario dei semi oleosi, può essere decisa la sospensione della fissazione anticipata dell'integrazione per tutto il periodo necessario a ripristinare l'equilibrio del mercato.

2. La sospensione di cui al paragrafo 1 può applicarsi anche alle parti del certificato di cui all'art. 4 relative alla fissazione anticipata, che siano richieste ma non ancora rilasciate, nel caso in cui:

a) vi sia un errore materiale nell'importo dell'integrazione pubblicata,

b) taluni fattori possono creare una distorsione monetaria fra gli Stati membri,

e allorché questi casi possono creare una discriminazione fra le parti interessate.

3. La sospensione della fissazione anticipata è decisa secondo la procedura prevista dall'art. 38 del regolamento n. 136/66/CEE.

Tuttavia, in caso d'urgenza, tale sospensione può essere decisa dalla Commissione, per un periodo non superiore a cinque giorni ».

6. Le ricorrenti, la cui attività consiste in particolare nell'effettuare operazioni di trasformazione di semi oleosi, il 7 giugno 1988 hanno presentato alle rispettive autorità competenti domande di fissazione anticipata dell'integrazione alla trasformazione per un quantitativo totale di 370 000 tonnellate di semi di colza, di ravizzone e/o di girasole.

7. Le aliquote applicabili in questo periodo erano state stabilite dal regolamento della Commissione n. 1507/88 che stabilisce l'importo dell'integrazione nel settore dei semi oleosi (GU L 135, pag. 31), entrato in vigore il 1° giugno 1988.

8. Tuttavia il 7 giugno 1988 la Commissione, ritenendo che sussistessero le condizioni di cui all'art. 8 del regolamento n. 1594/83, come modificato, adottava il regolamento (CEE) n. 1587/88 (GU L 141, pag. 55), che sospendeva la fissazione anticipata dell'aiuto per i semi di colza, di ravizzone e di girasole con riferimento ai certificati per i quali era stata presentata domanda tra il 7 e l'11 giugno 1988.

9. Lo stesso giorno la Commissione adottava il regolamento 7 giugno 1988, n. 1584 (GU L 141, pag. 48), che fissa il nuovo importo dell'integrazione nel settore dei semi oleosi ad un'aliquota inferiore, in particolare per i semi di colza, di ravizzone e di girasole, a quella in vigore il 7 giugno 1988.

10. Dopo l'adozione del regolamento n. 1587/88, le ricorrenti venivano informate dalle loro autorità nazionali del contenuto di detto regolamento nonché della reiezione delle loro rispettive domande di fissazione anticipata dell'integrazione depositate il 7 giugno 1988.

11. Esse hanno quindi proposto il presente ricorso per annullamento avverso il regolamento della Commissione n. 1587/88 che decreta la sospensione della prefissazione in quanto si applica alle domande presentate il 7 giugno 1988.

12. Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte il 10 agosto 1988.

13. Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 31 agosto 1988 le ricorrenti hanno presentato, a norma degli artt. 185 e

186 del trattato CEE e 83 del regolamento di procedura, un'istanza di procedimenti d'urgenza mirante ad ottenere la sospensione dell'esecuzione del regolamento n. 1587/88 già ricordato nonché un provvedimento provvisorio che imponga alla Commissione di fare quanto necessario perché siano loro rilasciati, il terzo giorno feriale successivo a quello nel quale sarà stata pronunciata l'ordinanza che concede la sospensione, certificati che contemplino, per la trasformazione dei semi oleosi, la fissazione anticipata in base all'aliquota dell'integrazione valida il 7 giugno 1988 per i quantitativi di semi di ravizzone, di colza o di girasole rispettivamente indicati nelle domande di fissazione anticipata che esse hanno presentato il 7 giugno 1988. L'istanza di provvedimenti d'urgenza è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte in data 26 settembre 1988.

14. Con memoria incidentale presentata nella cancelleria della Corte il 28 ottobre 1988, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità ed ha chiesto, conformemente all'art. 91 del regolamento di procedura della Corte, che la Corte si pronunci su questa eccezione senza procedere all'esame del merito.

15. Le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni scritte il 13 gennaio 1989 rispondendo alla memoria incidentale.

16. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale sul solo punto della ricevibilità, senza procedere ad istruttoria preliminare.

17. Con ordinanza del 21 giugno 1989 la Corte ha pure deciso, applicando l'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, di attribuire la causa alla quarta sezione.

II — Conclusioni delle parti

1. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare irricevibile il ricorso;

— porre a carico delle ricorrenti tutte le spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario C-229/88 R.

2. Nelle osservazioni scritte con le quali rispondono alla memoria incidentale della Commissione, le *ricorrenti* concludono che la Corte voglia respingere l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. La *Commissione* ricorda anzitutto che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, il secondo comma dell'art. 173 del trattato CEE è sempre stato interpretato nel senso che esso mira in particolare ad evitare che, adottando la forma del regolamento, le istituzioni comunitarie possano impedire ad un privato di impugnare una decisione che lo riguarda direttamente ed individualmente, precisando che la scelta della forma non può mutare la natura di un atto.

Essa sottolinea di non aver adottato il regolamento litigioso in considerazione delle domande presentate dalle ricorrenti, né in base a più domande (comprese quelle delle ricorrenti) che avrebbe potuto riconoscere ed individualizzare. È soltanto in base a dati ripartiti per organizzazioni nazionali che ha dovuto valutare la situazione del mercato comunitario.

In altre parole la Commissione dichiara di non essere stata al corrente del fatto che le ricorrenti avevano presentato domande di fissazione anticipata dell'aiuto né di quale fosse il numero o l'identità di altri operatori che avevano presentato domande analoghe. Non solo essa non era al corrente delle situazioni singole dei ricorrenti, ma non era in grado di distinguere dette situazioni da quelle di un numero indeterminato di altri operatori della Comunità. Inoltre la Commissione ritiene che per definire la natura dell'atto contestato, occorra riferirsi allo sfondo normativo e alla finalità e agli effetti dell'atto.

A suo parere, emerge in primo luogo chiaramente dal preambolo del regolamento n. 1587/88 che questo è stato adottato nell'ambito di una disciplina generale, di cui costituisce un'applicazione normale. Detto regolamento si fonda sull'art. 8, n. 3, del regolamento n. 1594/83 del Consiglio come modificato dal regolamento n. 935/86, già ricordati, che conferisce alla Commissione la facoltà di sospendere, senza consultare il comitato di gestione, la fissazione anticipata dell'aiuto in caso di urgenza e ciò per un periodo massimo di cinque giorni. L'art. 8, n. 2, del regolamento definisce le circostanze nelle quali la sospensione può venir decisa.

A giudizio della Commissione, le disposizioni in materia di sospensione sono uno degli elementi essenziali del regime di integrazioni instaurato dal Consiglio, poiché costituiscono la contropartita della deroga alla norma generale secondo cui l'importo dell'integrazione è quello valido nel giorno in cui lo Stato membro interessato effettua il controllo dei semi, vale a dire la deroga che consente la fissazione anticipata dell'aiuto su semplice domanda.

Per quel che riguarda la finalità e gli effetti del regolamento n. 1587/88 la Commissione ricorda che questo aveva lo scopo di por fine temporaneamente e il più presto possibile alla prefissazione dell'aiuto onde por rimedio alla situazione anomala che si stava creando ed evitare qualsiasi sfruttamento speculativo di questa possibilità, dato l'aumento notevole del prezzo del mercato mondiale.

In linea di massima, la sospensione si applica a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, tanto per motivi d'efficacia quanto per garantire la parità di trattamento degli operatori della Comunità. Essa colpisce sia gli operatori che intendevano presentare domande durante il periodo in cui la prefissazione viene sospesa sia quelli che hanno già presentato una domanda, ma ai quali non è stato ancora rilasciato alcun certificato. Il provvedimento contestato doveva quindi produrre effetti su tutte le imprese del settore interessato.

La Commissione ritiene quindi che l'esame dell'ambito normativo nel quale si inserisce il regolamento litigioso nonché la sua finalità e i suoi effetti dimostrino che si tratta di un regolamento di portata generale.

Infine la Commissione ricorda la causa Moksel (sentenza 25 marzo 1982, causa 45/81, Racc. pag. 1129) i cui antefatti sono analoghi, a suo parere, a quelli della presente fattispecie. In quella causa, la Corte doveva pronunciarsi sulla ricevibilità di un ricorso per annullamento di un regolamento della Commissione che sospendeva la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione su taluni prodotti agricoli. La Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso in quanto il regolamento impugnato era stato adottato nell'ambito di una disciplina generale e riguardava, al tempo stesso, tanto le domande

di prefissazione pendenti quanto quelle che sarebbero state presentate durante la sospensione della prefissazione.

La Commissione è del parere che, tenuto conto di quanto precede, la Corte dovrebbe dichiarare irricevibile il ricorso.

2. Le *ricorrenti* sostengono invece che il loro ricorso è ricevibile.

Per dimostrare che sono direttamente toccate dal regolamento impugnato, le ricorrenti sostengono che, anche se la decisione effettiva di concedere o di rifiutare il rilascio dei certificati di prefissazione rientrava nella competenza degli Stati membri, questi non disponevano di una facoltà discrezionale in merito.

Per dimostrare che sono individualmente toccate, le ricorrenti osservano che, al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 1587/88, il numero e l'identità degli importatori che avevano presentato una domanda di fissazione anticipata erano già certi e verificabili. A loro parere, decidendo di estendere il provvedimento sospensivo alle domande pendenti, conformemente all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1594/83, il regolamento n. 1587/88 aveva lo scopo diretto e specifico di incidere sulla situazione giuridica degli operatori che si erano impegnati nei confronti della Comunità presentando una domanda di fissazione anticipata il 7 giugno 1988, giacché, al momento dell'adozione della decisione non poteva più venir presentata alcuna domanda ulteriore e quindi gli istanti costituivano un numerus clausus.

Inoltre le ricorrenti non ritengono determinante il fatto che il regolamento n. 1587/88 sia stato adottato nella stessa giornata nella quale sono state presentate le domande, poiché a loro giudizio è necessario solo tener conto del fatto che al momento di prendere la sua decisione la Commissione era perfettamente al corrente dei quantitativi definitivi per i quali erano state presentate domande lo stesso giorno e quindi ha adottato la sua decisione litigiosa con riferimento a detti quantitativi specifici.

Secondo le ricorrenti, la base giuridica e gli obiettivi del regolamento n. 1587/88 portano a scinderlo in due parti: una parte relativa alle richieste pendenti ed un'altra relativa alle domande future. Poiché il ricorso per annullamento era soltanto diretto avverso la prima parte, gli interessi del numerus clausus di operatori economici toccati dalle sue disposizioni non possono venir accomunati agli interessi di quelli toccati dalla seconda parte. Di conseguenza il presente ricorso impugna una parte di una decisione composta, che è stata prospettata erroneamente dalla Commissione come decisione unica.

D'altro canto le ricorrenti sono del parere, in linea generale, che la sentenza pronunciata nella causa Moksel, già ricordata, sia rimasta un caso isolato la cui motivazione non è stata assunta come precedente in nessuna altra sentenza.

La Corte dovrebbe quindi dichiarare ricevibile il ricorso, come ha già fatto nelle sentenze 23 novembre 1971, Bock (causa 62/70, Racc. pag. 897), 13 maggio 1971, International Fruit Company (cause riunite da 41/70 a 44/70, Racc. pag. 411), 17 gennaio 1985, Piraiki-Patraiki (causa 11/82, Racc. pag. 227), 18 novembre 1975, CAM (causa 100/74, Racc. pag. 1393) e 3 maggio 1978, Toepfer (causa 112/77, Racc. pag. 1019).

M. Díez de Velasco
giudice relatore