SENTENZA DELLA CORTE
DEL 15 GENNAIO 1974 [1]

Holtz & Willemsen GmbH
contro Consiglio delle Comunità europee

Causa 134-73

Massime

Procedura — Ricorso per carenza — Legittimazione ad agire — Persona fisica o giuridica — Irricevibilità della domanda intesa ad ottenere l'emanazione di un regolamento

(Trattato CEE, art. 175, 3° comma)

Un provvedimento di carattere generale e normativo, avente la stessa efficacia giuridica di un regolamento, non può essere considerato, né per la forma né per la natura, come un atto di cui una persona fisica o giuridica possa essere destinataria ai sensi dell'art. 175, 3° comma, del trattato CEE.

Nella causa 134-73,

HOLTZ & WILLEMSEN, GMBH, con sede in Krefeld-Uerdingen (Repubblica federale di Germania), rappresentata dagli amministratori sigg. Helmut Reffelt e Manfred Leser, con gli avvocati Modest e soci, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Félicien Jansen, huissier, 21, rue Aldringen,

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. Daniel Vignes, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. J. N. van den Houten, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 2, place de Metz,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Kalbe, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il proprio consigliere giuridico sig. Pierre Lamoureux, 4, boulevard Royal,

convenuti,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

causa avente ad oggetto, nella presente fase del procedimento, la ricevibilità del ricorso per carenza proposto dalla ditta Holtz contro il Consiglio e la Commissione, cui viene fatto carico di aver violato il trattato CEE, per aver omesso — quanto al Consiglio — di adottare un provvedimento che attribuisse agli oleifici situati nella Renania Settentrionale-Vestfalia, una sovvenzione aggiuntiva per la lavorazione dei semi di colza e di ravizzone, come quella attribuita agli oleifici italiani col regolamento CEE 27 giugno 1972, n. 1336 (GU n. L 147 del 29 giugno 1972), e — quanto alla Commissione — di presentare al Consiglio una proposta in tal senso,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (relatore) e. A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che sono all'origine della controversia, l'oggetto della domanda e le posizioni delle parti sono stati così riassunti nella relazione d'udienza:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Con regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136 (GU n. 172, del 30 settembre 1966, pag. 3025) veniva istituita una organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, alla quale sono sottoposti fra l'altro i prodotti che costituiscono oggetto della presente controversia (la colza e il ravizzone, e gli oli da essi ricavati).

Per i semi di colza e di ravizzone, il regolamento del Consiglio 20 novembre 1967, n. 876 (GU n. 281, del 21 novembre 1967, pag. 7), relativo alla stagione 1967/1968, attribuiva alle imprese di trasformazione italiane un'integrazione supplementare di prezzo. Tale sovven-

zione veniva poi mantenuta in vigore, e confermata, per la stagione 1972/1973, dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1972, n. 1336 (GU n. L 147, del 29 giugno 1972, pag. 7) — testo impugnato dalla ricorrente — e, per la stagione 1973/1974, dal regolamento del Consiglio 15 maggio 1973, n. 1357 (GU n. L 141, del 28 maggio 1973, pag. 30). Per giustificare il provvedimento, il Consiglio considerava, nel preambolo del regolamento n. 876/67, che « in Italia (erano) state constatate certe difficoltà nel settore dell'industria spremitrice dei semi oleosi » e, più recentemente, che « l'esame delle cause di dette difficoltà e delle condizioni di produzione nella Comunità (induceva), tenuto conto delle prospettive di evoluzione del mercato dei semi, a mantenere l'integrazione supplementare per la campagna 1972/1973, adattandone tuttavia l'importo ».

2. La ditta Holtz & Willemsen GmbH, ricorrente, che gestisce un oleificio situato a Krefeld-Uerdingen (Renania Settentrionale-Westfalia) e la cui attività consiste, fra l'altro, nella produzione di olio di colza e di ravizzone, sostiene che l'attribuzione della sovvenzione aggiuntiva agli oleifici italiani constituisce una discriminazione basata sulla nazionalità, in spregio all'art. 7 del trattato CEE; che le difficoltà degli oleifici italiani derivano non già dal fatto ch'essi sono situati in territorio italiano, bensì dalla loro lontananza dalle zone di produzione; che nemmeno i suoi impianti si trovano in prossimità di tali zone e di conseguenza, se il trattamento diverso è concesso non in funzione della nazionalità, ma della situazione di fatto, essa ha diritto, come pure gli altri oleifici della Renania Settentrionale-Vestfalia, alla stessa sovvenzione.

Il 29 gennaio 1973, la ricorrente scriveva perciò alla segreteria del Consiglio delle Comunità europee, chiedendo, in forza dell'art. 175, 2° comma, del trattato, che venisse adottato «un regolamento che attribuisse un'integrazione supplementare per i semi di colza o di ravizzone trasformati negli oleifici distanti dalle zone di produzione», integrazione non più riservata ai soli oleifici italiani, e da calcolare in funzione della distanza fra l'oleificio e le zone di produzione. Contemporaneamente essa chiedeva alla Commissione di valersi del diritto d'iniziativa attribuitole dall'art. 43, del trattato CEE, per sottoporre al Consiglio una proposta in tal senso.

La Commissione rispondeva assicurando che la richiesta della ricorrente sarebbe stata esaminata in modo approfondito; il Consiglio, con nota 23 marzo 1973, dichiarava di ritenere che i regolamenti relativi all'attribuzione della sovvenzione agli oleifici italiani erano conformi al trattato.

Nel ricorso vengono dedotti vari mezzi. Vi si sostiene che il Consiglio, astenendosi dall'emanare un regolamento in forza del quale la ricorrente avrebbe ottenuto, in base a criteri obiettivi e alla stessa stregua degli oleifici italiani, una sovvenzione per la lavorazione dei semi di colza in zone lontane da quelle di produzione, e la Commissione, astenendosi dal presentare al Consiglio una proposta di regolamento in tal senso, hanno violato il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 7, 1° comma, del trattato CEE, secondo cui è vietata ogni discriminazione basata sulla nazionalità, e tutti i cittadini degli Stati membri devono essere soggetti allo stesso regime. Nella fattispecie, il Consiglio e la Commissione hanno effettuato una discriminazione in base alla nazionalità, senza esservi autorizzati da alcuna norma del trattato.

In secondo luogo, il regolamento del Consiglio CEE 27 giugno 1972, n. 1336, impugnato dalla ricorrente, fa semplicemente riferimento a «certe difficoltà» constatate in Italia nel settore dell'industria di trasformazione dei semi oleosi, ma non precisa affatto, nella motivazione, quali siano tali difficoltà. È chiaro tuttavia, ch'esse derivano dalla lontananza dalle zone di produzione. La ricorrente rileva, d'altra parte, che la Commissione ha successivamente proposto un diverso sistema di integrazione supple-

mentare a favore di determinate regioni d'Italia.

3. Il presente ricorso è stato depositato il 16 maggio 1973.

Con memorie presentate il 22 giugno e il 9 luglio 1973, la Commissione e il Consiglio delle Comunità europee hanno sollevato varie eccezioni d'irricevibilità, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee.

La ricorrente ha presentato le proprie osservazioni in merito alle eccezioni, in data 22 agosto 1973.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla discussione orale delle domande incidentali, senza procedere ad istruttoria.

I — Le conclusioni delle parti

1. La ricorrente conclude che la Corte voglia:

a) statuire che il Consiglio ha violato il trattato, non emanando un regolamento in materia di sovvenzioni aggiuntive per la lavorazione dei semi di colza e di ravizzone in oleifici distanti dalle zone di produzione, regolamento nel quale tra l'altro avrebbe dovuto essere fissata, per gli oleifici del Land Renania del Nord - Vestfalia, una sovvenzione aggiuntiva di 0,6 unità di conto il quintale di semi di colza e di ravizzone;

b) statuire che la Commissione ha violato il trattato, trascurando di presentare al Consiglio una proposta nel senso sopraindicato;

c) porre le spese a carico dei convenuti.

2. Il Consiglio delle Comunità europee, convenuto (ricorrente nella fase incidentale), conclude che la Corte voglia:

a) statuire su varie eccezioni d'irricevibilità, senza impegnare la discussione nel merito;

b) dichiarare il ricorso irricevibile;

c) porre le spese a carico della controparte.

3. La Commissione delle Comunità europee, convenuta (ricorrente nella fase incidentale), conclude che la Corte voglia:

a) statuire in via incidentale sulla ricevibilità del ricorso, senza impegnare la discussione nel merito, ai sensi dell' art. 91 del regolamento di procedura;

b) dichiarare il ricorso irricevibile, e respingerlo;

c) porre le spese a carico della controparte.

4. La ricorrente (convenuta nella fase incidentale) chiede che la Corte voglia:

— respingere le domande incidentali relative alla ricevibilità del ricorso, proposte in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti sulla ricevibilità del ricorso

1. Il Consiglio, convenuto (e ricorrente nella fase incidentale), ricorda che il ricorso contemplato dall'art. 175, 2° comma, del trattato è ricevibile solo qualora l'istituzione comunitaria, invitata ad agire, non abbia preso posizione nel termine di due mesi.

Ora, il Consiglio, invitato a sostituire il sistema attuale con un «regime avente carattere comunitario», ha risposto entro il termine stabilito che «il sistema attuale (era) conforme al trattato». Questa risposta costituisce certamente una presa di posizione. La giurisprudenza della Corte è chiara in materia: sentenze 1° marzo 1966, causa 48-65, (Lütticke/Commissione), Raccolta 1966, pagg. 26-38 e 8 marzo 1972, causa 42-71, (Nordgetreide/ Commissione), Raccolta 1972, 2, pagg. 105-110).

Una seconda eccezione d'irricevibilità deriva dal fatto che il ricorso per carenza contro un'istituzione della Comunità può avere unicamente ad oggetto l'adozione di un atto destinato a colui che ha proposto il ricorso stesso. Ora, il regolamento di cui la ricorrente aveva chiesto l'adozione al Consiglio non aveva la natura di un atto del genere. La questione è stata sollevata nella causa 15-71, sentenza 26 ottobre 1971, (Mackprang/Commissione), Raccolta 1971, pag. 797). Ora, l'atto sollecitato con l'«invito» rivolto dalla ricorrente al Consiglio ha lo stesso carattere del provvedimento di cui, secondo la sentenza Mackprang, non si poteva ottenere l'adozione mediante ricorso per carenza.

Il fatto stesso che la ricorrente avesse chiesto l'emanazione di un «regolamento» basta a provare che l'atto sollecitato non rientrava nella categoria di quelli contemplati dall'art. 175, 3° comma, del trattato (che sono provvedimenti riguardanti gli interessati *uti singuli),* ma era una «decisione politica» che avrebbe dovuto istituire un «regime avente carattere comunitario» del quale potessero fruire tutti gli oleifici della Comunità «in funzione della distanza dalle zone di produzione».

Al fine di creare un equivoco circa il carattere generale del regolamento del Consiglio, la ricorrente ha tentato in seguito di dimostrare che l'atto la riguardava direttamente (perché, qualora il regolamento fosse stato esteso a tutti gli oleifici della Comunità, essa avrebbe avuto immediatamente diritto a fruire della sovvenzione) e individualmente (data la situazione particolarmente sfavorevole ch'essa condivideva solo con altri sei oleifici tedeschi).

È tuttavia un paradosso il fatto che la ricorrente inviti il Consiglio ad adottare un provvedimento di portata generale, al fine di soddisfare interessi di cui essa stessa riconosce il carattere particolare.

È vero che la Corte non si è mai pronunciata sulla questione della ricevibilità di un ricorso per carenza contro la mancata adozione di un atto avente la forma di regolamento, ma riguardante direttamente e individualmente il ricorrente (la sentenza Mackprang si riferiva ad una decisione destinata a tutti gli Stati membri). Tuttavia, essa si è pronunciata più volte sulla ricevibilità di un ricorso d'annullamento (art. 173, 2° comma) relativo ad un regolamento di cui era contestato il carattere generale.

L'applicazione analogica di questa giurisprudenza è giustificata nella fattispecie, in base al concetto che una persona fisica o giuridica non può pretendere da un'istituzione comunitaria, mediante un ricorso per carenza, l'emanazione di un atto che, a causa del suo carattere generale, non può essere impugnato mediante ricorso d'annullamento.

Nelle sentenze 106 e 107-63, Raccolta 1965, pagg. 498-508, la Corte ha ritenuto ricevibile il ricorso poiché il numero e l'identità degli interessati erano esattamente determinati e non potevano più mutare, ma, trattandosi di norme destinate a rimanere in vigore per un tempo indeterminato, la Corte non ha ammesso ch'esse riguardassero individualmente e immediatamente i ricorrenti, qualora fosse possibile che altri soggetti venissero ad aggiungersi, in un secondo momento, ai destinatari iniziali (sentenza 6-68, Raccolta 1968, pag. 542).

Nella fattispecie, l'istituzione di un nuovo regime per le sovvenzioni alla lavorazione dei semi di colza e di ravizzone equivarrebbe, d'altra parte, ad una profonda modifica del sistema attuale. Tale modifica avrebbe anch'essa carattere generale e normativo, in quanto il Consiglio dovrebbe allora prendere in esame la situazione globale del mercato comunitario e legiferare in base a dati generali ed astratti. Un regime come quello richiesto si applicherebbe secondo criteri astratti (lavorazione dei semi di colza e di ravizzone, e distanza dalle zone di produzione) e quindi a situazioni obiettivamente determinate, cosicché i beneficiari — che sono attualmente 7 nel Land Renania Settentrionale-Vestfalia — potrebbero in avvenire aumentare di numero.

La ricorrente vorrebbe invece che la Corte obbligasse il Consiglio a commettere un eccesso di potere, adottando un «apparente regolamento» che sarebbe in realtà una decisione individuale.

Il Consiglio osserva infine che la ricorrente crea un equivoco sull'oggetto del ricorso, suggerendo che questo potrebbe forse essere considerato come una domanda d'annullamento. Questa nuova qualificazione della domanda non si trova, tuttavia, nelle conclusioni ed è quindi inammissibile. D'altra parte, l'eventuale ricorso d'annullamento sarebbe diretto contro la risposta del Consiglio, che non è un atto innovativo, ma aveva l'unico scopo di confermare la validità dei regolamenti relativi alla sovvenzione aggiuntiva. La ricorrente, poi, non chiede l'abolizione, ma l'estensione di quest'ultima, il che prova la contraddizione insita nella domanda d'annullamento.

2. La Commissione, convenuta (ricorrente nella fase incidentale), sostiene in primo luogo che il ricorso mira a costringerla a sottoporre al Consiglio, a norma dell'art. 43 del trattato CEE, una proposta di regolamento il cui tenore sarebbe predeterminato. Ciò metterebbe in dubbio il diritto esclusivo d'iniziativa, spettante alla Commissione ai sensi dello stesso art. 43, e quindi la posizione costituzionale di quest'organo comunitario.

La ricorrente cerca in tal modo d'imporre un suo diritto d'iniziativa, che il trattato non le attribuisce affatto. Ma, soprattutto, la domanda non integra i presupposti di ricevibilità stabiliti, per il ricorso per carenza, dall'art. 175, 3° comma, del trattato.

Alla domanda 29 gennaio 1973, intesa a far sottoporre al Consiglio la proposta di regolamento in questione, la Commissione ha risposto che essa avrebbe proceduto ad uno studio approfondito. Nel frattempo, essa ha presentato al Consiglio una proposta intesa a far mantenere in vigore le sovvenzioni in Italia, per la stagione 1973/1974. Non vi è stata, quindi, inerzia della Commissione, anche se questa non ha agito nel senso voluto dalla ricorrente.

In considerazione di quanto disposto dall'art. 175, 3° comma, del trattato, le allegazioni della ricorrente non sono pertinenti: essa non indica quale atto la Commissione avrebbe omesso di emanare nei suoi confronti, né ha dimostrato quale obbligo imposto dal diritto comunitario la Commissione avrebbe violato astenendosi dal dar seguito alla sua richiesta. Ora, non solo il trattato e il diritto comunitario derivato nulla dispongono nel senso della pretesa della ricorrente, ma inoltre un'eventuale disposizione in tal senso sarebbe assolutamente in contrasto con l'art. 43. Se quindi alla Commissione non incombe alcun obbligo in materia, né il suo atteggiamento negativo, né la sua inerzia nei confronti della richiesta della ricorrente, potevano essere impugnati a norma dell'art. 175.

D'altra parte viene soprattutto sottolineato che, sia dal punto di vista formale, sia da quello sostanziale, la presentazione al Consiglio di una proposta di regolamento da parte della Commissione costituisce un procedimento interno, disciplinato dall'art. 43 del trattato, non già un atto impugnabile in forza dell'art. 175, 3° comma, che possa influire direttamente ed individualmente sulla posizione giuridica della ricorrente.

Per definizione, una proposta di regolamento non costituisce un atto che possa essere emanato nei confronti di un singolo. Essa non modifica in alcun modo il diritto comunitario, di guisa che né l'esistenza né l'inesistenza di tale proposta può influire «direttamente» sulla posizione giuridica della ricorrente. La presentazione del progetto di regolamento non può riguardare neppure «individualmente» la ricorrente, poiché l'atto di cui dovrebbe essere sollecitata l'adozione riguarderebbe una cerchia di persone individuate in modo generale ed astratto e avrebbe quindi carattere normativo. Esso non costituirebbe certo una decisione ai sensi dell'art. 189 del trattato: il numero di destinatari, infatti, sarebbe solo astrat-

tamente determinabile, potendo variare il numero degli oleifici situati nella zona.

D'altra parte, l'estensione del regime regionale di sovvenzioni implicherebbe la sostanziale modifica del sistema vigente e richiederebbe l'esame della situazione in cui si trovano *tutti* gli oleifici partecipanti al mercato. Ma se l'art. 175 del trattato non consente di ottenere l'emanazione di un regolamento del Consiglio, perché l'atto non riguarderebbe «individualmente» la ricorrente, lo stesso deve dirsi per la proposta della Commissione che dovrebbe precedere detto provvedimento.

3. La ricorrente (convenuta nella fase incidentale) ha presentato le seguenti osservazioni sulle domande proposte dal Consiglio e dalla Commissione:

a) Domanda del Consiglio

Con l'affermare che «i regolamenti di cui trattasi sono conformi al trattato CEE», il Consiglio non ha preso posizione sulla richiesta della ricorrente, nella quale non veniva contestata la validità delle norme che istituivano la sovvenzione aggiuntiva, ma si chiedeva che all'interessata venisse applicato il regime vigente per gli oleifici italiani. Al massimo si può dire che il Consiglio ha tacitamente respinto la richiesta. Questo tacito rifiuto non costituisce però una presa di posizione ai sensi dell'art. 175, bensì rappresenta — come si desume dalla conclusioni dell'avvocato generale nella causa 6-70 (Borromeo/Commissione, Raccolta 1970, pag. 820) — il caso tipico per il quale è stato istituito il ricorso per carenza.

Quanto alla seconda eccezione contro la ricevibilità del ricorso, nel senso che il regolamento richiesto non potrebbe essere emanato nei confronti della ricorrente, questa osserva che, nella già menzionata sentenza Mackprang, la Corte non si è pronunciata sul problema del se l'art. 175, 3° comma, stabilisse, per quanto riguarda il destinatario di un atto, presupposti più rigorosi di quelli necessari, a norma dell'art. 173, per il ricorso di annullamento. La soluzione non può dipendere dalla questione formale del se il destinatario del provvedimento richiesto sia la ricorrente. Nell'ambito della Comunità, qualsiasi interessato può invece impugnare, mediante un ricorso per carenza, anche la mancata adozione di un regolamento, se questo lo riguarda direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173, 2° comma.

Quanto alla lettera inviata al Consiglio il 29 gennaio 1973, essa doveva intendersi nel senso messo in evidenza dal ricorso, nel quale l'invito ad emanare un regolamento non discriminatorio ha trovato più completa espressione. Il provvedimento sollecitato nella fattispecie non ha quindi lo stesso carattere generale di quello che, secondo la sentenza Mackprang, non si poteva ottenere mediante il ricorso per carenza.

I convenuti possono certo opporsi alla tesi della ricorrente, secondo cui non esiste che un unico provvedimento atto ad eliminare l'effetto discriminante della sovvenzione aggiuntiva attribuita agli oleifici italiani, e cioè l'adozione di un regolamento che garantisca la parità di trattamento. Essi però sollevano allora un problema relativo al merito, non già alla ricevibilità del ricorso, problema che non può essere risolto nell'ambito dell'art. 91 del regolamento di procedura. In sede di esame della ricevibilità, non si può eccepire che non si tratta di un provvedimento individuale, ma di una decisione politica.

Il vero problema che sorge invece nell'ambito dell'accertamento della ricevibilità è quello del se il regime di sovvenzioni richiesto riguardi direttamente e individualmente la ricorrente. Se l'assunto del Consiglio fosse esatto, si dovrebbe concludere che l'art. 173, 2° comma, del trattato non ha alcun scopo. Esso, infatti, è fondato per l'appunto sull'idea che atti emanati sotto forma di regolamento possono riguardare direttamente e individualmente una persona fisica o giuridica. Ciò significa che, per stabilire se ricorrano i presupposti necessari all'esperimento dell'azione, è necessario procedere

all'esame del contenuto dell'atto impugnato o di cui si richiede l'emanazione. La ricorrente chiede unicamente che le venga attribuita una sovvenzione supplementare, in base agli stessi principi secondo cui questa viene versata agli oleifici italiani. Essa potrebbe chiedere una decisione diretta ed individuale nei propri confronti; se non lo fa, ciò dipende dal fatto che in una situazione analoga alla sua si trovano alcuni altri oleifici, anch'essi individuabili, e ch'essa non intende sollecitare un regime non discriminatorio a suo unico vantaggio.

Quanto agli argomenti opposti dal Consiglio al suo richiamo alla sentenza 106 e 107-63 (nel senso che, nella presente causa, si tratterebbe di un regime i cui destinatari potrebbero mutare in futuro), essi si basano su una inesatta interpretazione della domanda, la quale è intesa unicamente a far constatare un'omissione in contrasto col trattato, in base alla situazione esistente al momento del giudizio. Il destinatario delle norme di cui si chiede l'emanazione va individuato secondo criteri validi attualmente. Se in avvenire altri oleifici dovessero sorgere nella Renania Settentrionale - Vestfalia, ciò non avrebbe alcuna influenza sul provvedimento in questione.

Giustamente il Consiglio ha rilevato che la Corte di giustizia non si è mai pronunciata sulla ricevibilità di un ricorso per carenza relativo ad un atto che, pur avendo la forma di un regolamento, riguardi tuttavia direttamente e individualmente il ricorrente. È per questo che la Corte dovrebbe seguire, per analogia, l'orientamento della propria giurisprudenza in materia di ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti contro dei regolamenti. La ricorrente vorrebbe tuttavia che la Corte procedesse a questo nuovo esame della ricevibilità tenendo presenti i particolari aspetti del ricorso per carenza, dal momento che i principi affermati in materia di annullamento si possono applicare solo per analogia.

Nell'ambito dell'azione d'annullamento, l'esigenza di tutela dei diritti del singolo è assai meno forte, poiché il regolamento costituisce la base per l'emanazione di atti amministrativi che il singolo può impugnare sia dinanzi al giudice nazionale, sia dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità. In caso di «carenza» delle istituzioni comunitarie, la situazione è completamente diversa, poiché non viene adottato alcun provvedimento amministrativo. Nella fattispecie, il danno subito dalla ricorrente deriva non già da un atto che le imponga obblighi eccessivi, bensì dal fatto che un concorrente, il quale si trova in una situazione identica alla sua, è avvantaggiato in modo discriminatorio.

b) Domanda della Commissione

La lettera della Commissione in data 8 marzo 1973 non costituisce una presa di posizione, per gli stessi motivi addotti a proposito della lettera del Consiglio (sentenza 6-70, Borromeo, Raccolta 1970, pag. 815).

D'altra parte, una proposta della Commissione non costituisce un semplice «procedimento interno». Poiché infatti, il Consiglio adotta i propri regolamenti, a norma dell'art. 43, n. 2, 3° comma del trattato, «su proposta della Commissione», una violazione del trattato da parte del Consiglio implica altresì una violazione del trattato da parte della Commissione.

Per concludere, la ricorrente osserva che la questione della sua legittimazione ad agire non si limita alla ricevibilità, ma richiede una valutazione nel merito. D'altra parte, anche varie eccezioni sollevate nelle memorie dei convenuti — come quella secondo cui la ricorrente non ha alcun diritto a che venga adottato il regolamento di cui sollecita l'emanazione — non riguardano la ricevibilità, ma il merito.

Quanto poi alla domanda di risarcimento proposta il 23 luglio 1973, la ricorrente osserva che la necessità di statuire preliminarmente sulla ricevibilità del ricorso per carenza non dovrebbe esonerare la Corte dall'esame dei fatti e dalle questio-

ni di merito in relazione alla suddetta domanda.

Sulla base della relazione d'udienza sopra riportata, il 21 novembre 1973 ha avuto luogo la discussione orale.

La ricorrente era rappresentata dal dr. Jürgen Gündisch, del foro di Amburgo; il Consiglio delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico sig. Daniel Vignes, in qualità di agente, assistito dall'avvocato Hans-Jürgen Rabe, del foro di Amburgo; la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico sig. Peter Kalbe, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 dicembre 1973.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 16 maggio 1973, la ricorrente fa carico al Consiglio, ai sensi dell'art. 175 del trattato CEE, di non aver adottato un regolamento che attribuisse una sovvenzione aggiuntiva per la lavorazione dei semi di colza e di ravizzone in oleifici distanti dalle zone di produzione.

Inoltre, essa fa carico alla Commissione di non aver presentato al Consiglio una proposta nel senso suddetto.

Accogliendo la domanda del Consiglio e della Commissione relativa all'applicazione dell'art. 91 del regolamento di procedura, la Corte ha deciso di statuire sulla ricevibilità del ricorso, senza impegnare la discussione nel merito.

2 Oltre alla sovvenzione attribuita nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, veniva istituita, a partire dal 1967/68, una sovvenzione aggiuntiva destinata ad ovviare a talune difficoltà degli oleifici italiani, sovvenzione mantenuta in vigore, per la stagione 1972/1973, col regolamento 27 giugno 1972, n. 1336 (GU n. L 147 del 29 giugno 1972, pag. 7).

Sostenendo che ciò costituisce una discriminazione vietata dall'art. 7 del trattato CEE, la ricorrente invitava il Consiglio, con lettera 29 gennaio 1973, «ai sensi dell'art. 175, n. 2, del trattato CEE, ad emanare un regolamento relativo alla sovvenzione aggiuntiva per la lavorazione dei semi di colza e di ravizzone in oleifici distanti dalle zone di produzione».

Essa precisava che detto regolamento non avrebbe dovuto più prendere in considerazione il fatto che un oleificio sia situato in un determinato Stato membro, ma avrebbe dovuto invece attribuire la sovvenzione aggiuntiva secondo un criterio di gradualità, in funzione della distanza dalle zone di produzione.

Con lettera di pari data, la ricorrente informava la Commissione della richiesta da lei rivolta al Consiglio, pregandola di valersi del diritto d'iniziativa spettantele, per sottoporre a quest'ultimo una proposta adeguata.

3 Il Consiglio rispondeva, con lettera 23 marzo 1973, affermando ch'esso riteneva conformi al trattato CEE i regolamenti che attribuivano la sovvenzione aggiuntiva per i semi di colza e di ravizzone trasformati in Italia.

La Commissione, con lettera 8 marzo 1973, rispondeva alla ricorrente che la richiesta da essa formulata era allo studio presso i propri uffici.

4 Nel ricorso, la ditta ha precisato che «il Consiglio ha violato il trattato non emanando un regolamento in materia di sovvenzioni aggiuntive per la lavorazione dei semi di colza e di ravizzone in oleifici distanti dalle zone di produzione, regolamento nel quale tra l'altro avrebbe dovuto essere fissata, per gli oleifici del Land Renania del Nord - Vestfalia, una sovvenzione aggiuntiva di 0,6 unità di conto il quintale di semi di colza e di ravizzone».

5 A norma dell'art. 175, 3° comma, qualsiasi persona fisica o giuridica può adire la Corte di Giustizia, alle condizioni stabilite dai commi 1° e 2° dello stesso articolo, per contestare al Consiglio o alla Commissione di avere, violando il trattato, «omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere».

Da quanto detto sopra emerge che l'azione promossa dalla ricorrente è diretta ad ottenere un provvedimento di carattere generale, avente la stessa efficacia giuridica del regolamento n. 1336/72, non già un atto che la riguardi direttamente e individualmente.

Un provvedimento del genere non potrebbe essere considerato, né per la forma né per la natura, come un atto di cui la ricorrente avrebbe potuto essere destinataria ai sensi dell'art. 175, 3° comma.

Lo stesso ragionamento vale per la censura sollevata contro la Commissione, in quanto la proposta da parte di questa istituzione fa parte integrante del procedimento per l'emanazione di un regolamento, e non può quindi rientrare nella categoria degli atti contemplati dall'art. 175, 3° comma.

6 Il ricorso dev'essere perciò dichiarato irricevibile.

Sulle spese

7 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché il ricorso è irricevibile, le spese vanno poste a carico della ricorrente.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali delle parti, riguardo all'eccezione,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, relative all'eccezione,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 175,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunitá economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee, in ispecie gli artt. 69 e 91,

LA CORTE

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è irricevibile.**

2° **La ricorrente è condannata alle spese di giudizio.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 gennaio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt