2. Nell'ambito degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, la Corte non è competente a conoscere del ricorso di danni diretto ad ottenere il risarcimento di asseriti danni causati da adeguamenti di atti delle istituzioni effettuati dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo giacché, come si desume dall'art. 237 del trattato, questo atto è un accordo stipulato dagli Stati membri con gli Stati che avevano chiesto l'adesione.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nelle cause 31 e 35/86 *

I — Gli antefatti

1. Il regolamento del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), stabilisce le norme da applicare per gli zuccheri di barbabietola e di canna, per le barbabietole e le canne da zucchero, per taluni altri tipi di zucchero e per l'isoglucosio. Dato che la situazione della Comunità nel settore dei dolcificanti è caratterizzata da eccedenze strutturali, il suddetto regolamento contempla un sistema di quote di produzione integrato, nel caso dello zucchero di barbabietola e di canna, da un sistema di sostegno dei prezzi.

2. L'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati [in prosieguo: « atto d'adesione » (GU L 302 del 15.11.1985] contiene una terza parte intitolata « adattamenti degli atti delle istituzioni ». L'art. 26, compreso in questa parte, dispone che « gli atti indicati nell'elenco riportato dall'allegato I del presente atto formano oggetto degli adattamenti specificati in tale allegato ».

L'allegato I, nella rubrica « XIV Agricoltura c) Zucchero », stabilisce le modifiche del regolamento n. 1785/81 che riguardano l'applicazione, per quanto riguarda la Spagna, del sistema di quote relativo allo zucchero e all'isoglucosio.

3. Le ricorrenti sono due dei tre produttori spagnoli di isoglucosio. Esse mettono in discussione la validità dell'art. 24, nn. 3, lett. a), e 5, lett. a), in combinato disposto con i nn. 2, punto I, lett. b) e punto II, lett. b) dello stesso articolo, relativo all'assegnazione delle quote di produzione di isoglucosio alle imprese stabilite in Spagna.

4. Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso, le ricorrenti deducono che le summenzionate modifiche del regolamento n. 1785/81 hanno la stessa natura giuridica del diritto derivato che modificano e che le disposizioni del regolamento le riguardano direttamente e individualmente.

Nel merito, esse deducono la violazione del principio della parità di trattamento in quanto sarebbero discriminate rispetto ai

* Lingue processuali: il francese e l'inglese.

produttori spagnoli di zucchero. La ricorrente CPC deduce, inoltre, la violazione del principio di proporzionalità e sostiene, in subordine, come motivo d'annullamento, che la ripartizione delle quote fra i tre produttori spagnoli di isoglucosio è inadeguata.

Per quanto riguarda la domanda di risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, le ricorrenti osservano che nella fattispecie sono soddisfatte le condizioni necessarie a questo riguardo.

II — La fase scritta del procedimento e le conclusioni delle parti

1. I ricorsi delle società LAISA e CPC España (in prosieguo: « CPC »), sono stati registrati nella cancelleria della Corte rispettivamente il 6 e il 10 febbraio 1986.

La ricorrente LAISA conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il regolamento del Consiglio n. 1785/81 (GU L 177 dell'1.7. 1981), come modificato dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea (GU L 302 del 15.11.1985), costituisce nei confronti della società LAISA una decisione individuale in quanto determina la quota di produzione di isoglucosio della stessa società;

— accertare che la fissazione di detta quota comporta una discriminazione a danno della società LAISA e di conseguenza dichiarare le impugnate disposizioni invalide in quanto fissano detta quota;

— determinare la quota da attribuire alla società LAISA in base alle norme valide per gli altri produttori di isoglucosio della Comunità, oppure dichiarare che il Consiglio dovrà fissare detta quota in base agli stessi principi;

— in subordine, accertare che la Comunità deve rispondere di un illecito extracontrattuale e dichiarare di conseguenza che un ricorso basato sull'art. 215 del trattato è ricevibile e fondato;

— condannare il Consiglio delle Comunità europee alle spese di causa.

La ricorrente CPC España conclude che la Corte voglia:

— dichiarare invalido il combinato disposto dei nn. 3, lett. a) e 5, lett. a), e del n. 2, punto I, lett. b), e punto II, lett. b), dell'art. 24 del regolamento del Consiglio n. 1785/81, come modificato dall'allegato I dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati (GU L 302 del 15.11.1985, pagg. 232 e 233), in quanto determina la quota massima di produzione di isoglucosio della ricorrente in base ai livelli di produzione raggiunti nell'anno civile 1983;

— dichiarare che il Consiglio dovrà determinare la quota della ricorrente in base a criteri non discriminatori e proporzionali che saranno indicati dalla Corte;

— in subordine, dichiarare che il Consiglio della Comunità economica europea è tenuto a risarcire il danno che la ricorrente subirà a cagione dell'adozione dell'art. 24, nn. 3, lett. a), e 5, lett. a), in

combinato disposto con il n. 2, punto I, lett. b), e punto II, lett. b), dello stesso articolo, del regolamento del Consiglio n. 1785/81, come modificato dall'allegato I dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati (già citati);

— porre le spese a carico del Consiglio.

2. Con atto depositato il 18 aprile 1986, il Consiglio, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Corte di statuire sulla ricevibilità del ricorso senza impegnare la discussione nel merito, di dichiarare i ricorsi irricevibili e di condannare le ricorrenti alle spese.

3. Con lettera depositata nella cancelleria della Corte il 29 aprile 1986, il Consiglio ha chiesto la riunione delle cause 31 e 35/86. Con ordinanza 18 giugno 1986 la Corte ha disposto la riunione delle due cause.

4. Con ordinanze 15 ottobre e 18 giugno 1986 la Corte ha ammesso la Campo Ebro Industrial SA (in prosieguo: « Campo Ebro ») ad intervenire a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti, e l'Asociacíon General de Fabricantes de Azúcar de España (in prosieguo: l'« AGFA ») e la Commissione a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

5. La ricorrente LAISA, nelle osservazioni presentate il 27 maggio 1986 sull'eccezione di irricevibilità, conclude che il ricorso non è diretto contro il trattato di adesione, ma esclusivamente contro l'art. 24 del regolamento del Consiglio n. 1785/81 — in quanto detto articolo determina la sua quota di produzione di isoglucosio e la riguarda individualmente — e tiene ferme le domande formulate nel ricorso.

La ricorrente CPC España, nelle osservazioni presentate il 23 maggio 1986 sull'eccezione di irricevibilità, conclude che la Corte voglia, qualora non riservasse la sua decisione sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio:

— respingere l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio e dichiarare ricevibili tanto la domanda di annullamento quanto la domanda di risarcimento dei danni;

— in subordine, dichiarare ricevibile la domanda di annullamento,

— del pari in subordine, dichiarare ricevibile la domanda di risarcimento dei danni,

— in ogni caso, porre le spese a carico del Consiglio.

6. La Commissione, interveniente, nelle osservazioni presentate il 5 agosto 1986, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile senza impegnare la discussione nel merito;

— condannare le ricorrenti alle spese dell'intervento della Commissione.

7. L'interveniente AGFA, nelle osservazioni presentate il 12 gennaio 1987, ha chiesto alla Corte di dichiarare i ricorsi irricevibili.

8. L'interveniente Campo Ebro, nelle osservazioni presentate il 12 gennaio 1987, ha chiesto alla Corte di dichiarare i ricorsi ricevibili.

9. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di procedere alla trattazione orale dell'eccezione di irricevibilità senza procedere ad istruttoria.

III — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti sulla ricevibilità del ricorso durante la fase scritta

A — *La ricevibilità della domanda di annullamento*

1. *Sull'esistenza di un atto che possa essere annullato in forza dell'art. 173 del trattato CEE*

Il Consiglio

Il Consiglio sostiene, in primo luogo, che le norme di un trattato d'adesione che modificano atti di diritto derivato conservano la natura giuridica di diritto primario e che, per questo motivo, l'atto di cui trattasi non può essere impugnato in base all'art. 173 del trattato CEE.

A questo proposito il Consiglio svolge essenzialmente due argomenti.

1) Innanzitutto, riferendosi agli artt. 4, 43, 189 e 190 del trattato, esso osserva che i quantitativi base vigenti per la produzione di isoglucosio in Spagna non sono stati stabiliti dal Consiglio, in quanto istituzione competente in materia agricola, mediante un regolamento modificativo del regolamento del Consiglio n. 1785/81 e, in particolare, dell'art. 24 di questo.

Infatti, i quantitativi base sono stati stabiliti dal trattato d'adesione stipulato a norma dell'art. 237 del trattato CEE, in cui si dispone che le condizioni per l'ammissione di uno Stato che chieda l'adesione costituiscono oggetto di un accordo tra detto Stato e gli Stati membri e che tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Siccome l'art. 1, n. 2, del trattato d'adesione stabilisce che le condizioni d'ammissione sono contenute nell'atto unito a detto trattato, e siccome l'art. 26 di quest'ultimo dispone che gli atti di diritto derivato riportati nell'allegato I costituiscono oggetto degli adattamenti specificati in tale allegato, gli adattamenti costituiscono parte integrante di tutte le condizioni d'ammissione dei nuovi Stati membri, fra le quali figurano gli adattamenti del regolamento base sullo zucchero che costituisce oggetto del ricorso.

Pertanto, tale modifica del regolamento base sullo zucchero non scaturisce affatto da un atto adottato motu proprio dal Consiglio. Al contrario, le disposizioni che costituiscono oggetto della domanda d'annullamento fanno parte integrante di un trattato che ha la stessa natura giuridica dei trattati originari. Le disposizioni impugnate non costituiscono quindi un « atto del Consiglio » ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE e non possono essere assoggettate al sindacato di legittimità contemplato da detto articolo.

Anche se la Corte ha sempre voluto privilegiare il contenuto rispetto alla denominazione formale degli atti (sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 277, punti da 38 a 42 della motivazione), il Consiglio rileva che la giurisprudenza pertinente si riferisce alle disposizioni adottate dalle istituzioni.

2) Il Consiglio rileva inoltre che l'art. 8 dell'atto d'adesione non può essere invocato per sostenere l'applicabilità nella fattispecie dell'art. 173 del trattato CEE. A suo avviso, detto articolo, che dev'essere interpretato in base al suo contesto (costituito dagli artt. 6,

7 e 8 dell'atto d'adesione), ha natura puramente procedurale. Infatti gli artt. 7 e 8 contengono due espresse deroghe al principio puramente procedurale enunciato dall'art. 6, in base al quale per le modifiche future dell'atto d'adesione si deve seguire il procedimento di revisione dei trattati originari. Questi due articoli sono complementari e di conseguenza hanno, anche se in due ipotesi distinte, lo stesso scopo procedurale. L'art. 7, infatti, fa salva la competenza delle istituzioni a modificare in futuro, secondo il procedimento di modifica normale, gli atti di diritto derivato cui si riferiscono disposizioni transitorie dell'atto d'adesione. Orbene, l'art. 8 fa salva la stessa competenza qualora disposizioni dell'atto d'adesione abbiano modificato atti di diritto derivato.

L'equiparazione al diritto derivato delle disposizioni dell'atto d'adesione che hanno modificato in via non transitoria gli atti delle istituzioni, contemplata dall'art. 8, si limita pertanto all'aspetto del futuro procedimento di modifica di questi atti.

Questa conclusione è corroborata dal fatto che, nel caso di modifica di un atto di diritto derivato mediante un trattato d'adesione, tanto la fonte di diritto quanto le norme procedurali hanno sostanzialmente natura diversa da quella della fonte e delle norme procedurali che si applicano per la normale modifica dell'atto di diritto derivato.

Nel primo caso, la fonte del diritto è un trattato che ha, in via di principio, la stessa natura giuridica dei trattati originari. Le norme procedurali prescrivono, in questo caso, un accordo unanime fra gli Stati membri della Comunità e gli Stati aderenti che è sottoposto a ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Questo procedimento di ratifica implica di regola negli Stati contraenti un procedimento parlamentare di approvazione.

Nel secondo caso, vale a dire in caso di modifica secondo il procedimento ordinario vigente per il diritto derivato, la fonte del diritto è un altro atto di diritto derivato, adottato da un'istituzione competente della Comunità. Nella fattispecie, per modificare il regolamento base sullo zucchero, il procedimento ordinario richiede un regolamento adottato dal Consiglio in base all'art. 43 del trattato CEE che attribuisce al Consiglio competenza in materia di politica agricola comune. Il procedimento di cui all'art. 43 implica la proposta della Commissione, la consultazione del Parlamento europeo e la deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata. Inoltre un regolamento adottato dal Consiglio per modificare il regolamento base sullo zucchero dev'essere motivato e deve fare riferimento alle proposte e ai pareri prescritti a norma dell'art. 190 del trattato CEE.

Il Consiglio sostiene pertanto che, diversamente da quanto dedotto dalle ricorrenti, l'art. 8 dell'atto d'adesione non può avere l'effetto di equiparare completamente e immediatamente le disposizioni di questo atto che modifichino gli atti delle istituzioni a questi ultimi.

Inoltre i quantitativi base contestati fanno parte integrante dell'insieme delle condizioni d'ammissione dei nuovi Stati membri, che costituiscono il frutto di lunghe e laboriose trattative fra gli Stati membri e gli Stati aderenti e che comportano concessioni reciproche. La rimessa in discussione per via giurisdizionale di una parte di dette condizioni rischierebbe di compromettere l'equilibrio complessivo del risultato delle trattative d'adesione.

Le osservazioni della Commissione

La Commissione aderisce completamente alle conclusioni del Consiglio sulla ricevibilità contenute nell'atto separato presentato il 18 aprile 1986 e considera di non avere nulla da aggiungere in questa fase del procedimento.

Le osservazioni dell'interveniente AGFA

L'interveniente AGFA sostiene che il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile poiché l'atto impugnato non è fra quelli contemplati dall'art. 189 del trattato CEE, assoggettati al sindacato di legittimità della Corte di giustizia a norma dell'art. 173 dello stesso trattato. Si tratta invece di un accordo stipulato fra Stati sovrani secondo il procedimento contemplato dall'art. 237 del trattato CEE, che non è quindi soggetto a detto controllo.

In base all'art. 237 del trattato CEE, qualora si tratti dell'ammissione di nuovi Stati, le condizioni per l'adesione sono stabilite dagli Stati membri nell'ambito dell'esercizio della loro sovranità nazionale e questi ultimi sono di conseguenza i soli, unitamente ai destinatari di siffatti accordi (Spagna e Portogallo), a poter legittimamente proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia basandosi sull'art. 173, 1° comma, qualora ritengano che vi sia sviamento di potere nell'esecuzione degli accordi adottati.

Per quanto riguarda l'art. 8 dell'atto d'adesione, AGFA osserva che esso si limita a stabilire un'uguaglianza normativa fra le norme precedentemente vigenti e le modifiche approvate.

L'art. 1 dell'atto d'adesione stabilisce chiaramente che quanto contenuto negli allegati fa parte delle condizioni d'adesione. Non si può pertanto attribuire a detti allegati la natura di regolamenti delle istituzioni comunitarie, il che del resto è confermato dal fatto che essi non fanno riferimento all'art. 190 del trattato CEE.

Le osservazioni delle ricorrenti

1) La ricorrente CPC sostiene che i summenzionati adattamenti del diritto derivato costituiscono soltanto oggetto di un'equiparazione di fatto agli « adattamenti del trattato » menzionati dall'art. 237, 2° comma, del trattato CEE. Invece di affidare questi adattamenti alle istituzioni comunitarie nella loro composizione ampliata — nel qual caso essi avrebbero conservato senza dubbio alcuno il rango di diritto derivato — si è preferito includerli nei procedimenti che hanno portato al trattato d'adesione.

Riferendosi agli artt. 26 e 27 dell'atto d'adesione, la ricorrente CPC assume che il sistema scelto per adattare il diritto derivato risulta da considerazioni di tipo pragmatico.

A norma dell'art. 27, gli orientamenti enunziati nell'allegato II richiedono provvedimenti d'esecuzione da parte delle istituzioni comunitarie, che hanno certamente rango di diritto derivato e costituiscono atti ai sensi dell'art. 173.

Il sistema scelto dall'art. 26 consiste nell'enunciare il testo della modifica di cui trattasi. In base a questo articolo, gli adattamenti contemplati dall'allegato I non richiedono alcun atto d'applicazione da parte delle istituzioni comunitarie e sono considerati direttamente efficaci in tutti gli Stati membri, compresi i nuovi.

Anche se il rango di una norma giuridica nell'ambito della gerarchia del diritto comunitario deriva di regola dal procedimento usato per la sua adozione, l'autorità competente ad emanare queste norme dispone incontestabilmente del potere di conferire loro un rango meno elevato di quello che risulta dalle modalità d'adozione; infatti, gli autori dell'atto d'adesione hanno stabilito espressamente nell'art. 8 dello stesso che le disposizioni di adattamento del diritto derivato conservano il rango e la natura degli atti che modificano.

2) Le ricorrenti CPC e LAISA osservano che gli artt. 7 e 8 del trattato d'adesione non si riferiscono esclusivamente ad una questione procedurale, ma riguardano anche la sostanza, e che gli adattamenti di cui trattasi acquistano sotto tutti i profili la natura del diritto derivato, quali che siano le modalità d'adozione.

Il testo dell'art. 8 conferma chiaramente che questo articolo si riferisce contemporaneamente alla procedura e alla sostanza. Infatti, l'espressione « la stessa natura giuridica » significa che gli adattamenti riguardanti i regolamenti del Consiglio acquistano la natura di atti del Consiglio con il rango di diritto derivato, e l'espressione « sottoposte alle stesse norme » significa che gli adattamenti sono soggetti non solo alle norme vigenti per i successivi adattamenti, ma anche a quelle che disciplinano il sindacato giudiziario degli atti, e in particolare all'art. 173. Del pari, l'uso dell'espressione « in particolare » nell'art. 7 dimostra che il procedimento di adattamento è citato soltanto a mo' di esempio, dato che il principio generale è che gli atti delle istituzioni comunitarie « conservano la loro natura giuridica ».

La tesi del Consiglio, inoltre, equivale a sostenere che un regolamento possa essere contemporaneamente diritto derivato in talune disposizioni e diritto primario nelle altre.

La ricorrente LAISA rileva che queste disposizioni di diritto primario possono essere modificate dal Consiglio, a norma dell'art. 8 dell'atto d'adesione, il che avrebbe l'effetto di attribuire loro nuovamente la natura di diritto derivato.

Dal canto suo, la ricorrente CPC rileva che non si può sostenere che gli autori dell'atto d'adesione abbiano avuto l'intenzione di conservare la normale autorità esercitata dal Consiglio sul diritto derivato senza consentire nel contempo alla Corte di svolgere la sua funzione, consistente nel sindacato della legittimità degli atti delle istituzioni e nella tutela dei diritti di tutti coloro che siano lesi da questi atti.

3) Con riferimento al carattere complessivo del sistema comunitario in materia di sindacato giurisdizionale della legittimità, la ricorrente CPC deduce che la tesi del Consiglio è in contrasto con la lettera e con lo spirito del trattato, quali emergono dall'art. 164.

Infatti, la tesi del Consiglio comporta non solo l'irricevibilità dei ricorsi proposti nella fattispecie dalla ricorrente, ma anche quella di eventuali domande proposte alla Corte dai giudici nazionali in forza dell'art. 177. Lo stesso vale per quanto riguarda le azioni esperite dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali allo scopo di contestare la legittimità di modifiche del diritto derivato.

La natura giuridica degli atti qui considerati non può giustificarne la sottrazione al sindacato della Corte, il che priverebbe l'art. 164 di ogni effetto utile e comprometterebbe tanto l'efficacia del sistema di tutela giuridica comunitaria quanto il valore dei principi fondamentali della Comunità e l'uniformità del diritto comunitario.

A questo proposito, la ricorrente CPC cita la giurisprudenza della Corte costituita dalle sentenze 23 aprile 1986 (causa 294/83, Les Verts, Racc. 1986, pag. 1339), 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 227, punto 42 della motivazione) e 29 gennaio 1985 (causa 147/83, Münchener Import — Weinkellerei/Commissione, Racc. pag. 257, punto 14 della motivazione), che si applica nella fattispecie, tanto più che le modalità d'adozione dei provvedimenti contemplati dall'art. 8 dell'atto d'adesione non costituiscono un fattore determinante per stabilire la natura di un atto ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato CEE.

4) La ricorrente CPC osserva inoltre che il fatto di escludere l'atto impugnato dal sistema di tutela giuridica istituito dal trattato porta ad una situazione iniqua nel senso che la distinzione effettuata fra gli atti enumerati nell'allegato I e quelli nell'allegato II dell'atto d'adesione è del tutto arbitraria e che la scelta della loro inclusione in uno o nell'altro allegato è stata dettata da motivi di comodità e d'opportunità e si è basata, ad esempio, sulla quantità delle disposizioni (allegato II) o sul grado di completamento della normativa (allegato I).

La ricorrente CPC aggiunge che, nell'ambito dell'« equilibrio complessivo » delle trattative d'adesione cui fa riferimento il Consiglio si deve tener conto non solo degli adattamenti enumerati nell'allegato I dell'atto d'adesione, ma anche di quelli di cui all'allegato II. Infatti è errato sostenere che soltanto un'azione diretta avverso gli atti dell'allegato I può produrre effetti negativi. Gli atti dell'allegato II possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale e in questo caso non si ritiene che il ricorso alteri l'equilibrio. Inoltre la distinzione effettuata fra gli allegati non ha alcun nesso con l'equilibrio del risultato delle trattative d'adesione.

Le ricorrenti concludono che l'impugnato adattamento del regolamento n. 1785/81 costituisce un atto la cui legittimità può costituire oggetto di sindacato giurisdizionale in forza dell'art. 173 del trattato.

Le osservazioni dell'interveniente Campo Ebro

L'interveniente assume che l'atto impugnato può costituire oggetto di ricorso per annullamento.

1) La Campo Ebro sostiene innanzitutto che l'atto impugnato è un semplice provvedimento d'adattamento del diritto derivato e non una condizione per l'ammissione ai sensi dell'art. 237 del trattato CEE.

L'art. 237 del trattato menziona infatti soltanto le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del trattato e non fa riferimento agli adattamenti del diritto derivato resi necessari dall'adesione.

I summenzionati adattamenti del diritto derivato non possono costituire « condizioni per l'ammissione » in quanto nulla osta a che essi possano essere modificati unilateralmente subito dopo l'adesione secondo i procedimenti contemplati per modificare il diritto derivato. Non si può infatti ritenere che l'ammissione di uno Stato possa essere « condizionata » da disposizioni modificabili successivamente contro la sua volontà. È pertanto errato sostenere che l'atto impugnato costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio complessivo del risultato delle trattative d'adesione e non può quindi essere rimesso in discussione in sede giurisdizionale.

2) In secondo luogo la Campo Ebro osserva che la tesi del Consiglio secondo la quale

l'atto impugnato ha la stessa natura giuridica dei trattati originari è in contrasto con i termini categorici dell'art. 8 dell'atto d'adesione. Dalla chiara lettera di questo articolo emerge che gli autori dell'atto non hanno inteso attribuire la stessa natura giuridica a tutte le sue disposizioni. Infatti, dato che nessuna norma di diritto internazionale o di diritto comunitario li obbligava ad attribuire a tutte le disposizioni su cui si erano accordati natura giuridica equivalente a quella dei trattati originari, la disposizione impugnata, fra quelle che modificano in via non transitoria un atto di un'istituzione, ha la natura giuridica dell'atto che modifica.

Per quanto riguarda la tesi del Consiglio secondo cui l'art. 8 ha natura puramente procedurale, la Campo Ebro rileva che se si considera di natura procedurale il fatto che un atto possa essere modificato secondo il procedimento ordinario di modifica del diritto derivato, non vi è alcun motivo di non considerare del pari « procedurale » il fatto che l'atto suddetto possa essere assoggettato al sindacato della Corte di giustizia.

Inoltre la tesi del Consiglio si risolve nel sostenere che un regolamento possa essere contemporaneamente diritto derivato in talune disposizioni e diritto primario nel resto. Queste disposizioni di diritto primario possono essere modificate dal Consiglio, a norma dell'art. 8 dell'atto d'adesione, il che avrebbe l'effetto di riattribuire loro la natura di diritto derivato.

3) Infine, secondo la Campo Ebro, l'atto impugnato, avendo a norma dell'art. 8 dell'atto d'adesione la stessa natura giuridica del regolamento n. 1785/81 ed essendo soggetto alle stesse norme di quest'ultimo, deve necessariamente costituire oggetto di ricorso d'annullamento in base agli stessi presupposti che varrebbero se esso fosse stato adottato dal Consiglio stesso.

Qualora si ammettesse che l'atto impugnato possa essere modificato dal Consiglio deliberante secondo le modalità prescritte per modificare il regolamento n. 1785/81, ma si escludesse che esso possa essere soggetto al sindacato della Corte, si produrrebbe una situazione paradossale.

Infatti, il vigore degli artt. da 24 a 32 del regolamento n. 1785/81, come modificato dall'atto d'adesione, scadeva, a norma dell'art. 23 del regolamento, alla fine della stagione 1985/1986. Il 24 marzo 1986, con il regolamento n. 934/86 (GU L 87, pag. 1), il Consiglio ha prorogato l'applicazione di dette disposizioni alla fine della stagione commerciale 1990/1991. Pertanto il fondamento dell'applicazione del sistema spagnolo e portoghese delle quote d'isoglucosio non è più l'atto d'adesione, ma il regolamento n. 934/86.

Ne consegue che, se la tesi del Consiglio fosse esatta, si dovrebbe considerare che l'art. 24 del regolamento n. 1785/81 è stato soggetto di volta in volta ai seguenti regimi:

— impugnabilità dall'entrata in vigore del regolamento n. 1785/81 al 31 dicembre 1985;

— inoppugnabilità dal 1° gennaio 1986 al 30 giugno 1986;

— nuova possibilità d'impugnazione dal 1° luglio 1986 (data dell'entrata in vigore del regolamento n. 934/86).

L'interveniente rileva inoltre che nella causa Hauptzollamt Bielefeld/König (causa 185/73, Racc. 1974, pag. 607, alle pagg. 615

e 616) il Consiglio aveva tratto argomento dal trattato d'adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito per negare la competenza della Corte a pronunciarsi sulla validità del regolamento n. 7 bis. Ad avviso del Consiglio, questo regolamento, in quanto atto integrativo del trattato CEE, sarebbe stato « convalidato » dall'art. 1 del trattato d'adesione, il quale disponeva che gli Stati aderenti diventavano parti dei trattati che istituiscono le Comunità « quali sono stati modificati e completati ».

Nella sentenza emessa il 29 maggio 1974 (causa 185/73, suddetta, pag. 615 e 616) la Corte respinse detto argomento considerando che, sebbene talune clausole dell'atto d'adesione possano essere considerate come il riconoscimento, da parte di tutti i contraenti, del carattere obbligatorio delle decisioni adottate o degli accordi stipulati nell'ambito del sistema generale del diritto comunitario, nessuna disposizione del trattato d'adesione o degli atti che lo completano può essere interpretata come una convalida di provvedimenti, di qualsiasi genere, che siano in contrasto coi trattati istitutivi delle Comunità.

2. *Sulla natura normativa delle disposizioni impugnate*

Il Consiglio

Secondo il Consiglio, anche se si ammette che l'art. 173 del trattato CEE si può applicare nei confronti delle disposizioni contenute in un trattato d'adesione, nella fattispecie non ricorrono le condizioni di ricevibilità di cui all'art. 173. Infatti l'art. 24 del regolamento del Consiglio n. 1785/81, modificato dal trattato d'adesione, possiede, in complesso, natura normativa.

1) Con questa disposizione (art. 24, n. 2), l'atto d'adesione ha stabilito i quantitativi base complessivi vigenti per la produzione d'isoglucosio in Spagna. Questi quantitativi (A + B) determinano il livello della produzione complessiva di isoglucosio in Spagna nonché i limiti complessivi per la riscossione dei contributi alla produzione.

Orbene, i summenzionati quantitativi complessivi si applicano a tutti i produttori attuali e futuri di isoglucosio in Spagna. Pertanto, le ricorrenti non possono essere riguardate né direttamente né individualmente dalla fissazione di questo limite complessivo, dato che la loro qualità di produttori attuali può essere acquisita da ogni altra persona che intenda esercitare l'attività economica di cui trattasi.

Anche se l'atto d'adesione prescrive inoltre (art. 24, n. 3), un criterio per la ripartizione dei quantitativi complessivi fra le imprese individuali — le quote individuali sono infatti stabilite suddividendo i quantitativi di base fra le imprese interessate in base alle rispettive produzioni ottenute durante l'anno civile 1983 — il Consiglio nega che questa disposizione riguardi le ricorrenti individualmente per il fatto che vi sono soltanto tre imprese, fra cui le ricorrenti, che soddisfano la condizione di aver prodotto nel 1983. Del pari, le ricorrenti non sono direttamente riguardate, dato che l'assegnazione delle quote, in base a detto criterio di ripartizione, non lascia agli Stati membri alcun potere discrezionale in materia.

Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, in particolare le sentenze 5 maggio 1977 (causa 101/76, Scholten Honig, Racc. pag. 797, punti 21 e 23 della motivazione), 26 febbraio 1981 (causa 64/80, Giuffrida, Racc. pag. 693, punto 6 della motivazione) e 30 settembre 1982 (causa 242/81, Roquette, Racc. pag. 3213, punto 7 della motivazione), una disposizione di diritto comunitario ha natura normativa se si applica a situazioni di fatto determinate obiettiva-

mente e se implica effetti giuridici per categorie di persone considerate in modo generale ed astratto. Siffatta disposizione non perde la natura normativa ove, al momento della sua adozione, sia possibile determinare con maggiore o minore precisione il numero e perfino l'identità dei soggetti riguardati, purché quest'ultimo aspetto dipenda dalla situazione obiettiva, di diritto o di fatto, in relazione con lo scopo della disposizione.

2) Il Consiglio rileva inoltre che il sistema di quote applicato nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio mira a limitare l'espansione della produzione, data la natura strutturalmente eccedentaria della stessa, e che l'attuazione del sistema implica la fissazione di limiti complessivi i quali, nel caso del settore interessato, sono applicati al livello degli Stati membri, e la fissazione di criteri per l'assegnazione di quote individuali alle imprese interessate entro detti limiti complessivi.

Orbene, già prima della sua modifica ad opera dell'atto d'adesione l'art. 24 del regolamento n. 1785/81 aveva stabilito i due suddetti elementi. Secondo quanto sostenuto dalle ricorrenti, l'art. 24, n. 3, prima frase, in cui si dispone che la quota A di ciascuna impresa produttrice di zucchero o di isoglucosio è pari alla quota base assegnatale nel periodo dal 1° luglio 1980 al 30 giugno 1981, ha natura di decisione individuale nei confronti delle imprese cui era stata assegnata una quota durante detto periodo. D'altra parte, detto art. 24 non lascerebbe discrezionalità agli Stati membri per l'assegnazione delle quote individuali.

Il Consiglio osserva che in tal modo tutta la normativa comunitaria sulle quote applicate nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio perderebbe la sua natura normativa. Il fatto di estendere così la nozione di decisione individuale comprometterebbe il sistema stesso del trattato, che in via di principio consente ai privati di chiedere unicamente l'annullamento delle decisioni individuali adottate nei loro confronti.

Inoltre, il Consiglio sottolinea che di per sé l'art. 24 non assegna affatto quote individuali alle imprese interessate. A norma del n. 1 dello stesso, questo compito spetta agli Stati membri, che devono assegnare le quote individuali secondo le modalità stabilite dal titolo III del regolamento n. 1785/81, avente ad oggetto il sistema delle quote.

In Spagna, l'assegnazione delle quote individuali alle imprese produttrici di zucchero dev'essere effettuata tenuto conto dei loro diritti di produzione esistenti anteriormente al 1° gennaio 1986. È evidente che questo criterio di ripartizione, che fa riferimento, in termini molto generali, al precedente sistema nazionale applicato in Spagna, lascia un margine discrezionale in materia alle competenti autorità spagnole. Nello stesso ordine di idee, il criterio di ripartizione per l'isoglucosio stabilisce l'assegnazione delle quote individuali in base alla rispettiva produzione del 1983. Questa terminologia generale, vale a dire « in base a » invece di « in funzione di », lascia una certa discrezionalità alle autorità nazionali per la fissazione dell'entità concreta delle quote individuali.

3) Infine il Consiglio considera che le disposizioni dell'atto d'adesione che hanno modificato l'art. 24 di cui trattasi si inseriscono in un insieme di disposizioni del regolamento n. 1785/81, in particolare nell'art. 25, che contempla la facoltà per gli Stati membri di diminuire entro un limite complessivo del 10% le quote individuali da essi attribuite

alle imprese interessate in base all'art. 24. Questa facoltà, contemplata per far fronte alle necessità di ristrutturazione delle imprese produttrici di zucchero e d'isoglucosio, lascia un notevole margine discrezionale agli Stati membri.

In base all'art. 25 gli Stati membri possono infatti diminuire entro il suddetto limite le quote A e B di ogni singola impresa per assegnare ad un'altra impresa del settore la parte di quota tolta alla prima ai fini della ristrutturazione. Il Consiglio sostiene che la disposizione qui considerata consente trasferimenti di quote dal settore dello zucchero al settore dell'isoglucosio e viceversa.

Di conseguenza l'assegnazione delle quote individuali in base al criterio di ripartizione inserito nell'art. 24, n. 3, è condizionata dalla facoltà consentita agli Stati membri di modificare successivamente le quote assegnate (in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Reischl nella precitata causa 242/81, Roquette), e non può quindi riguardare direttamente le ricorrenti.

4) Infine il Consiglio sottolinea che le sentenze 29 ottobre 1980 (causa 138/79, Roquette, Racc. pag. 3333, e causa 139/79, Maizena, Racc. pag. 3393) non possono essere invocate come precedenti nella fattispecie. In dette cause la Corte accertò che il regolamento n. 1293/79 applicava direttamente, in modo concreto e individuale, le norme generali e astratte da esso stabilite per l'assegnazione delle quote. Orbene, in un allegato di questo regolamento figurava l'entità esatta delle quote individuali assegnate a ciascuna impresa con i nomi dei loro titolari. Per contro, l'art. 24 modificato dall'atto d'adesione si limita a dettare norme generali e astratte sull'assegnazione, da parte degli Stati membri, delle quote individuali alle imprese interessate.

Le osservazioni della Commissione

La Commissione aderisce interamente alle conclusioni del Consiglio sulla ricevibilità contenute nell'atto separato presentato il 18 aprile 1986, e considera di non aver nulla da aggiungere in questa fase del procedimento.

Tuttavia, facendo riferimento alla replica presentata dalla ricorrente LAISA, essa tiene ad osservare che l'art. 25 del regolamento n. 1785/81, il quale consente agli Stati membri di diminuire la quota A e la quota B di ogni zuccherificio o di ogni impresa produttrice di isoglucosio stabilite nel suo territorio, non limita questa possibilità al solo caso della ristrutturazione.

Secondo la Commissione questa interpretazione è corroborata dal n. 2, 2° comma, dell'art. 25, che consente un superamento del limite del 10% stabilito dal n. 1 in due degli Stati membri nell'ambito dei progetti di ristrutturazione. Ne consegue che una riduzione del 10% almeno può essere effettuata in un ambito diverso dalla ristrutturazione.

Le osservazioni dell'interveniente AGFA

L'interveniente AGFA rileva che l'art. 24 del regolamento n. 1785/81, come modificato dall'atto d'adesione, si applica in modo generale, poiché la sua applicazione è basata su dati obiettivi che non consentono di individualizzare situazioni particolari e lo ren-

dono equivalente ad una decisione. A questo proposito AGFA cita la giurisprudenza della Corte, e, in particolare, le sentenze 11 luglio 1968 (causa 6/68, Zuckerfabrik, Racc. pag. 595) e 26 febbraio 1981 (causa 64/80, Giuffrida, Racc. pag. 693), a tenore delle quali la natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare con maggiore o minore precisione l'identità dei soggetti ai quali si applica in un determinato momento, purché tale applicazione abbia luogo in base ad una situazione obiettiva.

Ad avviso dell'AGFA, tale è la situazione contemplata dall'art. 24, che stabilisce unicamente gli elementi di base affinché il calcolo della quota sia effettuato dallo Stato spagnolo, senza però tener conto dei casi particolari dei vari produttori d'isoglucosio. L'interveniente sottolinea che nella sentenza 29 ottobre 1980 (causa 138/79, Roquette, Racc. pag. 3333) la Corte dichiarò il ricorso ricevibile poiché nel regolamento impugnato vi era un allegato in cui figurava l'elenco dei vari produttori interessati, con l'assegnazione delle rispettive quote. Nella fattispecie i destinatari non sono identificati neanche dal fatto che la produzione dell'anno civile 1983 sia stata assunta come punto di riferimento, poiché il n. 3 dell'art. 25 dello stesso regolamento prevede la possibilità di assegnare una quota ad un'impresa che fino ad allora non ne aveva ricevuto.

Inoltre il regolamento impugnato non riguarda direttamente le ricorrenti. L'art. 25 del regolamento n. 1785/81 consente agli Stati membri di modificare nella misura del 10% la quota assegnata a ciascuna impresa. Del resto lo Stato spagnolo si è avvalso di questo potere discrezionale mediante il decreto 23 giugno 1986 che stabilisce le quote d'isoglucosio per la stagione 1986/1987.

Le osservazioni delle ricorrenti

Le ricorrenti rilevano che l'art. 24 del regolamento n. 1785/81, come modificato dall'atto d'adesione, ha natura di decisione che le riguarda direttamente ed individualmente.

1) La ricorrente CPC sostiene che l'art. 24 contiene in realtà una decisione. Infatti l'art. 24, n. 2, stabilendo per la Spagna un quantitativo base A di 75 000 tonnellate e un quantitativo base B di 8 000 tonnellate, ha la natura di una decisione di cui è destinatario questo Stato membro, ma che riguarda indirettamente la ricorrente; e le disposizioni dell'art. 24, n. 1, 2° trattino, e dei nn. 3, lett. a), e 5, lett. a), hanno la natura di una decisione che riguarda direttamente la ricorrente, in quanto dispongono che i quantitativi base A e B stabiliti per la Spagna saranno assegnati esclusivamente alle imprese di cui trattasi, vale a dire a quelle che abbiano prodotto isoglucosio nel corso dell'anno civile 1985, e saranno ripartiti in base alle rispettive produzioni ottenute durante l'anno civile 1983.

La ricorrente CPC deduce che, nella giurisprudenza citata dal convenuto, le disposizioni considerate riguardavano una categoria di persone contemplata in modo generale e astratto, mentre i provvedimenti impugnati nel caso di specie si riferiscono ad un gruppo circoscritto di tre imprese perfettamente note ed operanti prima dell'entrata in vigore di detti provvedimenti. Pertanto il quantitativo base ammontante a 83 000 tonnellate per le quote A e B è stato scelto proprio perché corrispondeva alla somma arrotondata dei loro livelli di produzione del 1983, in modo da ridurre notevolmente i livelli di produzione rispettivamente raggiunti da queste imprese.

Le disposizioni impugnate, benché figurino in un regolamento, non sono provvedimenti di portata economica generale ed astratta, ma costituiscono in realtà una decisione collettiva riguardante contemporaneamente la Spagna e i tre produttori spagnoli d'isoglucosio.

Inoltre, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di dumping (sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 239 e 275/82, Allied Corporation e altri/Commissione, Racc. pag. 1005, punto 12 della motivazione), il ricorso dev'essere considerato ricevibile anche perché la ricorrente è stata individuata, essendo una delle tre imprese interessate, ed è stata presa in considerazione durante le indagini e i procedimenti che hanno preceduto l'adesione. Infatti, ai fini delle trattative d'adesione i tre produttori spagnoli dovevano tenere informate le competenti autorità sulla loro produzione e sulla loro capacità produttiva.

Dal canto suo, la ricorrente LAISA rileva, come lo stesso Consiglio ammette, che il regolamento n. 1785/81 indica non solo l'entità delle quote per paese, ma anche il criterio di ripartizione delle quote fra i vari produttori. Ciò ha per l'appunto consentito alla ricorrente di calcolare la sua quota. Il conseguimento dello scopo di limitare l'espansione della produzione implica, è vero, la fissazione di limiti complessivi, ma non esige affatto che nel regolamento sia stabilito il criterio di assegnazione delle quote individuali.

D'altronde gli Stati membri sembrano aver valutato questa situazione in modo diverso dal Consiglio. Infatti, mentre il governo italiano ha notificato ai produttori italiani d'isoglucosio, per la prima volta nel maggio 1986, le quote individuali per la stagione 1986/1987, la Francia e la Germania non l'hanno mai fatto, ritenendo senza dubbio inutile questa formalità.

2) Secondo le ricorrenti, il Consiglio non nega fondatamente che esse siano individualmente interessate dal provvedimento impugnato. Il riferimento ad elementi quali il livello di produzione individuale raggiunto nel corso di un dato anno individua le ricorrenti come se fossero le destinatarie di una decisione e le distingue da tutte le altre imprese.

Le ricorrenti sono inoltre direttamente interessate.

La ricorrente CPC rileva che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, dei provvedimenti riguardano direttamente soggetti di diritto qualora, per produrre i loro effetti, non richiedano alcun atto d'applicazione da parte delle autorità nazionali o qualora non lascino alcuna discrezionalità allo Stato membro di cui trattasi. Infatti, la Corte ha ravvisato l'esistenza di atti riguardanti direttamente dei singoli in casi nei quali non vi erano dubbi sul modo in cui lo Stato membro avrebbe esercitato il suo potere discrezionale (sentenza 1° luglio 1965, cause riunite 106 e 107/63, Töpfer, Racc. pag. 526; sentenza 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock, Racc. pag. 897; sentenza del 13 maggio 1971, cause riunite da 41 a 44/70, International Fruit Company ed altri/Commissione, Racc. 1971, pag. 411), e nel caso in cui l'esecuzione abbia un'indole puramente automatica e, peraltro, si operi non già in virtù di norme nazionali intermedie, bensì in forza della sola disciplina comunitaria (sentenza 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing Company Ltd/Consiglio, Racc. pag. 1185, punto 11 della motivazione).

Per quanto riguarda l'argomento del Consiglio secondo cui l'uso dell'espressione « in base a » invece di « in funzione di », riferita

alla produzione del 1983, lascia un certo margine discrezionale alle autorità nazionali, la ricorrente CPC sostiene che invece l'espressione « in base a » vieta manifestamente al governo spagnolo di usare, ai fini del calcolo delle quote, criteri diversi da quelli prescritti e non lascia sussistere alcuna discrezionalità.

3) In relazione all'argomento del Consiglio relativo all'art. 25 del regolamento n. 1785/81, la ricorrente CPC rileva che la fissazione attuale di quote da parte delle istituzioni comunitarie e il fatto di contemplare, inoltre, una facoltà di modifica successiva e limitata per lo Stato membro costituiscono due questioni distinte, in fatto, in diritto, o sotto il profilo procedurale. Le possibilità offerte dall'art. 25 consistono non nel concedere modifiche di quote, ma nel trasferire le quote esistenti ad altri produttori, secondo le modalità stabilite a questo proposito dallo stesso articolo.

Inoltre, secondo la ricorrente CPC, che fa riferimento all'iter logico seguito dalla Corte nella sentenza 17 gennaio 1985 (causa 11/82, Piraiki-Patraiki ed altri/Commissione, Racc. 1985, pag. 207, punti da 7 a 9 della motivazione), a meno che le istituzioni comunitarie non prendano altre iniziative a questo proposito, l'applicazione da parte del governo spagnolo della disposizione di cui trattasi rimane un'eventualità puramente teorica.

Dato che l'art. 25, n. 5, non fornisce indicazioni dettagliate sulle modalità d'applicazione di quest'articolo, non è stata stabilita alcuna chiara distinzione fra il potere di cui dispongono gli Stati membri in forza dello stesso articolo e il potere delle istituzioni comunitarie. In particolare, non è precisato se, e in quale misura, un trasferimento di quote dal settore dello zucchero a quello dell'isoglucosio sia rimesso al potere discrezionale degli Stati membri.

La ricorrente CPC osserva che, di fatto, gli unici trasferimenti che si sono verificati finora sono stati effettuati all'interno del settore dello zucchero. In ogni caso, la facoltà di effettuare un trasferimento dallo zucchero all'isoglucosio è priva d'importanza pratica in quanto il regolamento n. 1785/81 non sembra autorizzare gli Stati membri a superare, a seguito di un trasferimento di quote, quantitativi base fissati rispettivamente per lo zucchero e per l'isoglucosio. Del pari, la facoltà di effettuare un trasferimento da un produttore d'isoglucosio ad un altro è puramente teorica poiché le quote d'isoglucosio attribuite alla Spagna, come quelle dell'intera Comunità, sono totalmente utilizzate. Dal canto suo, la ricorrente LAISA osserva che, siccome nel settore operano imprese recenti con notevoli capacità di produzione e che hanno effettuato numerosi investimenti, delle imprese nuove, aventi a disposizione quote ridotte, non sarebbero economicamente valide. Inoltre, a norma del 15° punto della motivazione e dell'art. 15 del regolamento n. 1785/81, i trasferimenti di quote devono rispettare l'interesse degli operatori del settore, in particolare l'interesse dei produttori di barbabietole e di canna da zucchero.

Le osservazioni dell'interveniente Campo Ebro

L'interveniente sostiene che l'art. 24 del regolamento n. 1785/81, come modificato dall'atto d'adesione, ha natura di decisione riguardante direttamente e individualmente le ricorrenti e la stessa Campo Ebro.

a) *L'interesse individuale*

La Campo Ebro confuta in particolare i seguenti argomenti del Consiglio.

1) La *disposizione impugnata si applica a tutti i produttori spagnoli d'isoglucosio, attuali e futuri.* In realtà, dai commi finali inseriti dall'atto d'adesione rispettivamente nell'art. 24, n. 3, e nell'art. 24, n. 5, che ripartiscono i quantitativi base A e B stabiliti per la Spagna fra « le imprese in questione, in base alle rispettive produzioni ottenute durante l'anno civile 1983 », si deduce che soltanto le imprese che hanno prodotto isoglucosio nel 1983 possono partecipare alla ripartizione dei quantitativi base complessivi vigenti per la produzione d'isoglucosio in Spagna e possono fruire di quote A e B.

Infatti, gli autori dell'atto d'adesione non hanno stabilito soltanto il quantitativo base complessivo che può essere prodotto in Spagna, ma anche i criteri che entro questi limiti complessivi disciplinano la ripartizione delle quote fra le tre imprese che hanno prodotto isoglucosio nel 1983.

Non si tratta pertanto di un provvedimento mirante soltanto a limitare, nel pubblico interesse, l'espansione della produzione. L'atto impugnato si riferisce ad un numero determinato e noto di operatori economici identificati a causa di un comportamento individuale da essi tenuto durante un periodo limitato.

2) *La tesi delle ricorrenti si risolve nel privare tutta la disciplina comunitaria di cui trattasi della sua natura normativa.* Anche se, a tenore dell'art. 24, n. 3, prima frase, del regolamento n. 1785/81, la quota A di ciascuna impresa produttrice di zucchero o d'isoglucosio è pari alla quota base assegnatale dallo Stato membro cui appartiene nel periodo dal 1° luglio 1980 al 30 giugno 1981, questo solo fatto non basta ad attribuire a questa disposizione natura di decisione individuale nei confronti delle imprese cui sono state assegnate quote durante detto periodo.

In realtà, ciò che giustifica l'attribuzione di detta natura alla disposizione impugnata è il fatto che nella fattispecie la fissazione delle quote per ciascuna impresa è effettuata dalla normativa comunitaria in base a criteri che tengono conto della situazione particolare in cui ciascuna di esse si è trovata durante il periodo di riferimento.

3) *La disposizione impugnata s'inserisce in un insieme di disposizioni del regolamento n. 1785/81.* A questo proposito l'interveniente rileva che la Corte nella sentenza 14 dicembre 1962 (cause riunite 16 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consiglio, Racc. VIII, pag. 877, in particolare pag. 893) ha affermato quanto segue:

« Ciò posto, se un atto chiamato regolamento dall'organo che l'ha emanato contiene disposizioni che riguardino determinate persone fisiche o giuridiche in modo non soltanto diretto, ma anche individuale, si deve ammettere che, a prescindere dalla questione se l'atto considerato nel suo insieme possa essere legittimamente considerato come un regolamento, tali disposizioni non hanno natura normativa e possono quindi essere impugnate da dette persone a norma dell'art. 173, 2° comma ».

Nulla osta pertanto a che, in ossequio alla giurisprudenza della Corte, si ammetta che la disposizione impugnata ha natura di decisione riguardante individualmente le ricorrenti e l'interveniente.

b) *L'interesse diretto*

1) La Campo Ebro sostiene che gli Stati membri non dispongono di alcun potere discrezionale nel ripartire i quantitativi base A

e B assegnati alla Spagna per l'isoglucosio poiché sono tenuti a ripartirli fra le imprese produttrici « in base alle rispettive produzioni ottenute durante l'anno civile 1983 ».

Ciò significa evidentemente che le quote di ciascun produttore devono essere proporzionate alla parte della sua produzione nell'ambito della produzione totale d'isoglucosio durante l'anno civile 1983.

L'interveniente non vede in che modo l'uso delle parole « in base a » piuttosto che « in funzione di » manifesti la volontà di lasciare alle autorità nazionali un margine discrezionale per la fissazione dell'entità concreta delle quote individuali.

2) Per quanto riguarda l'art. 25 del regolamento n. 1785/81 la Campo Ebro rileva che, a norma del n. 1 di questo articolo, la possibilità di effettuare trasferimenti di quote fra imprese può verificarsi soltanto « secondo le condizioni del presente articolo » e purché siano rispettate le condizioni contemplate dalle norme generali adottate dal Consiglio a norma del n. 4 dell'articolo.

A questo proposito la Campo Ebro osserva che il 26 gennaio 1982 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 193/82, che stabilisce le norme generali relative ai trasferimenti di quote nel settore dello zucchero (GU L 21, pag. 3). Questo regolamento si basa sull'art. 25, n. 4, del regolamento n. 1785/81. Secondo l'art. 3 del regolamento n. 193/82, vigente per le imprese produttrici d'isoglucosio, nulla autorizza gli Stati membri a derogare al principio della ripartizione proporzionale dei quantitativi base in funzione della produzione del 1983, salvo in caso di fusione o di cessione di una unità di produzione o di cessazione dell'attività di un'impresa o di una o più unità di produzione.

Il fatto che gli Stati membri non siano del tutto liberi di modificare la ripartizione delle quote, anche entro il limite del 10% contemplato dall'art. 25, n. 2, del regolamento n. 1785/81, emerge altresì dal quattordicesimo punto della motivazione dello stesso regolamento, a tenore del quale al fine di rispondere « ai bisogni di ristrutturazione dei settori della (...) produzione dell'isoglucosio (...) appare opportuno dare agli Stati membri, nel quadro di regole e criteri comunitari particolari, oltre la competenza di attribuire le quote per impresa produttrice (...) d'isoglucosio » (...) la competenza « di modificare anche ulteriormente le quote delle imprese esistenti ».

Alla luce della suddetta motivazione il sistema del regolamento è chiaro: gli Stati membri sono inizialmente tenuti ad attribuire a ciascuna impresa quote calcolate in base alla rispettiva produzione del 1983; dopodiché, possono modificare le quote entro i limiti di cui all'art. 25 qualora siano soddisfatte le condizioni all'uopo stabilite. L'art. 25 non dà pertanto agli Stati membri cartabianca per fissare le quote ad un livello diverso da quello risultante dalla ripartizione proporzionata alla produzione di ciascuna impresa nel 1983.

Secondo la Campo Ebro, il Consiglio ammette che la facoltà degli Stati di ridurre, entro il limite complessivo del 10%, le quote individuali da essi attribuite alle imprese interessate in base all'art. 24 è contemplata in caso di ristrutturazione. Orbene, non essendosi verificata alcuna ristrutturazione nella fattispecie, nulla autorizza una deroga al principio della ripartizione proporzionata alla produzione del 1983.

Di conseguenza, si deve ritenere che le disposizioni impugnate riguardino direttamente le ricorrenti e l'interveniente.

B — *La ricevibilità della domanda di risarcimento dei danni*

Il Consiglio

1) Il Consiglio sostiene che l'asserito danno deriva eventualmente dalle disposizioni dell'atto d'adesione e non da un atto qualsiasi adottato dal Consiglio nell'esercizio della sua funzione d'istituzione comunitaria competente in materia agricola. Ne consegue che non si può applicare nella fattispecie l'art. 215 del trattato CEE relativo alla responsabilità extracontrattuale della Comunità per danni causati dalle sue istituzioni.

L'art. 8 dell'atto d'adesione non ha certamente né lo scopo né l'effetto di equiparare, ai fini dell'applicazione dell'art. 215, un eventuale danno derivante dallo stesso atto ad un danno causato da un'istituzione nell'esercizio della sua funzione.

Per di più, siccome non sussiste alcun comportamento imputabile al Consiglio per quanto riguarda l'adozione delle norme impugnate, la giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità extracontrattuale non può applicarsi nella fattispecie.

2) In ogni caso si deve escludere l'esperibilità del gravame suddetto, dato che il procedimento pregiudiziale contemplato dall'art. 177 può nel caso di specie garantire alle ricorrenti un'adeguata tutela giuridica.

Poiché il compito di riscuotere i contributi alla produzione è affidato alle autorità nazionali, le ricorrenti possono attenderne l'effettiva riscossione per poi contestare la legittimità del loro fondamento giuridico dinanzi al competente giudice nazionale, il quale potrà o dovrà sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte.

Le osservazioni delle ricorrenti

1) Con riferimento alla funzione preminente del Consiglio nel procedimento d'adesione (art. 237 del trattato CEE) e alle decisioni adottate l'11 giugno 1985 (GU L 302, pagg. da 5 a 8), la ricorrente CPC deduce che il Consiglio (e non le parti contraenti) ha, in realtà, determinato il contenuto degli adattamenti del diritto derivato e il regime da applicare agli stessi, in base alle trattative con gli Stati candidati all'adesione.

Infatti è il Consiglio che, dopo aver consultato la Commissione, apre ufficialmente le trattative (art. 237 del trattato CEE); il Consiglio presiede a tutte le trattative condotte con gli Stati richiedenti e definisce e determina la posizione comune degli Stati membri; il Consiglio soprintende ai lavori della Commissione quando questa determina la posizione comune in merito all'adattamento delle politiche comuni esistenti; il Consiglio approva il risultato delle trattative; infine, è il Consiglio che, previa consultazione della Commissione e del Parlamento europeo, si pronunzia ufficialmente sull'ammissione dei nuovi Stati membri.

L'argomento del Consiglio diretto a dimostrare che il trattato d'adesione è, sotto tutti gli aspetti, analogo a qualsiasi altro trattato internazionale stipulato dagli Stati e, di conseguenza, si colloca al di fuori dell'ordinamento giuridico comunitario, è in manifesta contraddizione con i procedimenti realmente seguiti. Il Consiglio dà una rappresentazione deformata del ruolo essenziale proprio delle istituzioni comunitarie, in particolare per quanto riguarda l'adattamento del diritto derivato. Non è conforme ai principi del trattato affidare siffatte responsabilità al Consiglio ed esonerarlo al tempo stesso da qualsiasi responsabilità.

2) La ricorrente CPC confuta del pari l'argomento secondo cui l'art. 177 del trattato le garantisce un'adeguata tutela giuridica. Essa non dispone affatto di un adeguato rimedio giurisdizionale dinanzi ai tribunali spagnoli (poiché le autorità spagnole non hanno ancora emanato norme d'attuazione) e, inoltre, non può attendere la riscossione dei contributi alla produzione da parte delle autorità nazionali per poi contestarne la legittimità, poiché l'applicazione delle norme pertinenti non è stata ancora estesa alla Spagna (vedasi il regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 580, relativo a taluni provvedimenti transitori nel settore dello zucchero a seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo).

La ricorrente LAISA rileva che, siccome l'atto impugnato è un atto del Consiglio, non è lecito sostenere che non sussiste un atto ad esso imputabile.

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore