Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° I ricorsi sono irricevibili.

2° Le ricorrenti sono condannate alle spese relative ai loro ricorsi.

3° L'interveniente è condannato alle spese relative all'intervento.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 gennaio 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 13 DICEMBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Le azioni oggetto del presente procedimento sono state esperite in forza dell'art. 173 del Trattato CEE dalle sette imprese che producono zucchero nelle isole di Guadalupa e di Martinica. Con esse, le ricorrenti chiedono che venga dichiarato nullo il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1978, n. 298. L'associazione di categoria che raggruppa le ricorrenti, il *Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises,* è intervenuto in giudizio a sostegno delle ricorrenti stesse.

1 — Traduzione dall'inglese.

Poiché il Consiglio ha eccepito, con istanza ex art. 91 del regolamento di procedura della Corte, che i detti ricorsi sono irricevibili, la Corte ha deciso di limitare la discussione orale a detto punto. La discussione ha avuto luogo il 30 novembre 1978. Conseguentemente limiterò ora la mia esposizione al punto di cui sopra.

Vi è nota l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, attualmente fondata sul regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU del 31. 12. 1974, n. L 359), ed in particolare il regime delle quote istituito dagli artt. 23 e segg. di tale regolamento.

L'art. 23 stabilisce che detto regime si applica per le stagioni saccarifere dal 1975/1976 al 1979/1980 compresa.

L'art. 24, n. 1, stabilisce che gli Stati membri fissano una «quota di base» per ciascuna impresa che, nella stagione saccarifera 1974/1975, ha utilizzato la propria «quota di base». In realtà, il testo inglese dell'art. 24, n. 1, adopera l'espressione «used up», lasciando intendere con ciò, che le imprese non hanno diritto ad alcuna quota per ciascuna delle stagioni saccarifere dal 1975/1976 al 1979/1980 se non nel caso in cui abbiano esaurito la propria quota di base nella stagione 1974/1975. Comunque, risulta chiaro dalle versioni nelle altre cinque lingue e dal tenore del regolamento nel suo insieme che il testo inglese, in questo punto, è mal formulato; il diritto delle imprese alle rispettive quote di base per ciascuna stagione non è subordinato al fatto che esse abbiano sfruttato l'intera quota di base per il 1974/1975. La questione è abbastanza importante nel presente caso, giacché il Consiglio sostiene, e le ricorrenti non contestano, che nessuna di queste ha mai prodotto, già prima della stagione 1974/1975, più di una parte della propria quota di base.

L'art. 24, n. 2, stabilisce il modo in cui gli Stati membri fissano le quote di base contemplate dall'art. 24, n. 1. Il metodo, in breve, è il seguente. L'ultimo comma dell'art. 24, n. 2, attribuisce a ciascuno Stato membro una «quantità di base», la quale, nel caso della Francia, ammonta a 2 996 000 tonnellate, di cui 2 530 000 tonnellate per la metropoli e 446 000 tonnellate per i dipartimenti d'oltremare. Il primo comma dell'art. 24, n. 2, stabilisce la formula in base alla quale ciascuno Stato membro deve dividere la propria quantità di base, ovvero quella attribuita a ciascuna delle sue regioni, fra le imprese situate in tale Stato o in una delle regioni suddette, in base alla produzione di ciascuna di esse durante le stagioni saccarifere dal 1968/1969 al 1972/1973. Detta formula non lascia allo Stato membro alcun potere discrezionale. Ciononostante, è espressamente stabilito che questo sistema fa salve le seguenti disposizioni:

a) Il secondo comma dell'art. 24, n. 2, stabilisce che «Quando la produzione di riferimento di un'impresa è inferiore alla propria quota di base per la campagna saccarifera 1974/1975, tale quota si sostituisce alla produzione di riferimento»;

b) Il terzo comma del n. 2 attribuisce agli Stati membri il potere discrezionale (entro certi limiti) di derogare all'applicazione della formula in determinate circostanze;

c) L'art. 24, n. 3 — di fondamentale importanza nel presente caso — stabilisce che:

«Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce le norme generali per l'applicazione del presente articolo e le eventuali deroghe alle sue disposizioni».

d) Infine, l'art. 24, n. 4, dispone che le eventuali più dettagliate modalità d'applicazione dell'art. 24 sono stabilite con la procedura del «comitato di gestione».

Non occorre ricordarvi che la produzione compresa nella quota di base d'una impresa, comunemente designata come «zucchero A», fruisce pienamente del sistema di sostegno dei prezzi istituito dal regolamento, ed in particolare del rimborso delle spese di magazzinaggio (art. 8), dell'acquisto a prezzo d'intervento (art. 9) e della restituzione all'esportazione (art. 19).

A norma dell'art. 25, a ciascuna impresa per la quale è stata fissata una quota di base può essere attribuita una quota massima, pari alla quota di base moltiplicata per un coefficiente che viene fissato annualmente dal Consiglio.

Lo zucchero prodotto da un'impresa oltre la quota di base ma entro la quota massima, («zucchero B») fruisce anch'esso pienamente dei provvedimenti di sostegno dei prezzi, ma è assoggettato a norma dell'art. 27 ad un contributo sulla produzione.

A norma dell'art. 26, lo zucchero prodotto da un'impresa oltre la quota massima («zucchero C») non fruisce dei provvedimenti di sostegno dei prezzi, non può essere smerciato sul mercato interno, e viene esportato dal territorio comunitario senza fruire delle restituzioni.

Lo stesso giorno in cui emanava il regolamento n. 3330/74, il Consiglio emanava anche il regolamento (CEE) n. 3331/74, relativo all'assegnazione e alla modifica delle quote di base nel settore dello zucchero (GU del 31. 12. 1974, n. L. 359).

Poiché l'emanazione di quest'ultimo regolamento da parte del Consiglio ha avuto luogo in base all'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, sarebbe stata sufficiente la proposta della Commissione; cionondimeno, il Consiglio ha avuto dalla sua anche un parere del Parlamento europeo e un parere del Comitato economico e sociale.

Gran parte del regolamento n. 3331/74 si riferisce alle conseguenze, per le quote di base, di fatti quali la fusione d'imprese, i trasferimenti fra imprese e la cessazione di attività.

Il regolamento attribuisce altresì agli Stati membri «onde tener conto dei mutamenti eventuali nella struttura dell'industria saccarifera e della coltura bieticola», il potere di «diminuire la quota di base di ciascuna impresa di una quantità totale che non superi, per tutto il periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980, il 5 % della quota di base originariamente assegnata a ciascuna di esse per la campagna saccarifera 1975/1976» (cfr. il terzo considerando e l'art. 2, n. 1). L'art. 2, n. 1, stabilisce poi, che «Gli Stati membri assegnano la quantità detratta a una o più delle restanti imprese». L'art. 2, n. 2, conferisce alla Repubblica italiana lo speciale potere di modificare la quota di base delle imprese situate nel proprio territorio, nella misura in cui ciò sia necessario per consentire la realizzazione di progetti di ristrutturazione da sottoporsi alla Commissione.

Il regolamento n. 298/78 (GU n. L 45, del 16. 2. 1978), del quale, nelle presenti cause, le ricorrenti contestano la validità,

è stato emanato dal Consiglio, in conformità all'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, su proposta della Commissione, senza il parere del Parlamento europeo, né del Comitato economico e sociale. Esso recita:

«. . . a decorrere dall'entrata in vigore dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, la produzione saccarifera dei dipartimenti francesi della Guadalupa e della Martinica non ha mai raggiunto la somma delle quote di base delle imprese ivi stabilite e che nell'isola della Martinica le superfici coltivate a canna sono anzi diminuite; . . . per la maggior parte delle imprese, le attuali prospettive di produzione non lasciano prevedere alcun mutamento della situazione;

. . . nel dipartimento francese della Riunione, esistono possibilità di ampliamento delle superfici coltivate a canna da zucchero; . . . l'unica coltura alternativa, quella del geranio, è in costante declino e non offre più alcuna prospettiva valida;

. . . nel dipartimento della Riunione, la canna da zucchero viene coltivata da circa 15 000 agricoltori che gestiscono piccole piantagioni; . . . per garantire a costoro un equo reddito, è d'uopo avvalersi delle possibilità esistenti di ampliamento di tali superfici; . . . qualsiasi miglioramento di redditto dei piantatori in causa presuppone un aumento delle quote di base delle imprese saccarifere interessate;

. . . è pertanto opportuno concedere la facoltà di utilizzare a vantaggio della Riunione una parte, non utilizzata nelle Guadalupa e nella Martinica, della quantità di base della Repubblica francese assegnata dal regolamento (CEE) n. 3330/74 ai dipartimenti francesi d'oltremare; . . . occorre quindi aumentare la percentuale entro i cui limiti la Francia potrà modificare le quote di base delle imprese stabilite nei suoi dipartimenti d'oltremare; . . . a tal fine, è necessario modificare il regolamento (CEE) n. 3331/74 del Consiglio . . .»

Il contenuto normativo del regolamento è espresso da due articoli.

L'art. 1 aggiunge o, almeno, si propone di aggiungere all'art. 2 del regolamento n. 3331/74 un nuovo n. 3, le cui disposizioni principali sono le seguenti:

«In deroga all'art. 24, paragrafo 2, primo, secondo e terzo comma del regolamento (CEE) n. 3330/74 e al paragrafo 1 del presente articolo, la Repubblica francese, in base a piani di ristrutturazione del settore della canna e del settore dello zucchero dei dipartimenti d'oltremare, può ridurre la quota di base di ogni singola impresa stabilita in tali dipartimenti di un quantitativo, che, per l'intero periodo compreso tra il 1° luglio 1977 e il 30 giugno 1980, non deve superare il 10 % della quota di base di ciascuna impresa, applicabile per la campagna saccarifera 1976/1977.

. . .

La Repubblica francese assegna la quota modificata . . .

I piani di ristrutturazione ed i conseguenti provvedimenti in materia di quote di base vengono notificati senza indugio alla Commissione.»

L'art. 2 si limita a stabilire la data in cui il regolamento entra in vigore e la data (cioè il 1° luglio 1977) a decorrere dalla quale esso si applica.

Nelle presenti cause, le ricorrenti contestano la validità del citato regolamento, adducendo due motivi.

Innanzitutto, esse sostengono che il regolamento è incompatibile con i regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74. A sostegno di questa tesi, esse deducono che

l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 3330/74 sanciva il principio che le quote di base debbono venire fissate per un quinquennio. Sono ammesse deroghe a tale principio, ma l'ampiezza di queste è stata delimitata dal Consiglio con il regolamento n. 3331/74. Per quanto attiene all'oggetto della presente controversia, a ciascuno Stato membro è stato concesso di diminuire la quota di base di ciascuna impresa di una quantità che non superi, per l'intero quinquennio, il 5 %. Pertanto, sostengono le ricorrenti, il Consiglio non aveva il potere di portare successivamente detta percentuale al 10 %.

In secondo luogo, le ricorrenti sostengono che il regolamento n. 298/78 è incompatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato, che vieta le discriminazioni fra produttori nell'ambito della Comunità. Il regolamento — esse deducono — li individua come i soli produttori di zucchero nell'ambito della Comunità ai quali, se si esclude il particolare regime dei produttori italiani, le quote di base possano venire ridotte di più del 5 %. Tenuto conto della motivazione, il regolamento è stato emanato proprio per effettuare una discriminazione fra le ricorrenti e i produttori della Riunione.

Il Consiglio eccepisce che le domande sono irricevibili perché il regolamento non costituisce una decisione che riguardi direttamente e individualmente le ricorrenti ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Questo assunto solleva tre questioni:

1) Se l'atto impugnato sia in realtà una decisione «pur apparendo come un regolamento».

2) In caso affermativo, se esso riguardi direttamente le ricorrenti.

3) In caso affermativo, se esso le riguardi individualmente.

Nella presente causa, la prima questione non ha ottenuto largo spazio nelle argomentazioni delle parti. Queste si sono concentrate sulla seconda e sulla terza questione, credo in base alla convinzione che dalla corretta soluzione di queste sarebbe automaticamente discesa la soluzione corretta della prima questione.

Il Consiglio è giunto ad affermare che il regolamento n. 298/78 non interessa le ricorrenti, né direttamente, né individualmente, e ciò, a mio parere, non è esatto. Le ricorrenti fanno parte di una classe di operatori ben determinata, vale a dire quella dei produttori di zucchero dei dipartimenti francesi d'oltremare, ai quali, avendo essi utilizzato le loro quote di base per la stagione saccarifera 1974/1975, sono state attribuite quote per il successivo periodo quinquennale. È ormai giurisprudenza consolidata di questa Corte che l'atto di un'istituzione comunitaria, se riguarda una siffatta classe ben delimitata in modo diverso da tutti gli altri soggetti, «riguarda individualmente» ciascuno dei suoi membri. Ho passato in rassegna le prime pronunzie in questa materia nelle conclusioni per la causa 100/74 *(CAM/Commissione delle Comunità europee,* Racc. 1975, pag. 1393). Dopo di allora, si sono avute la sentenza della Corte nella stessa causa (si vedano in particolare i punti 15-19 della motivazione) e quella nella causa 88/76 *(Société pour l'Exportation des Sucres S.A./Commissione delle Comunità europee,* Racc. 1977, pag. 709, in particolare i punti 10 e 11). Una siffatta classe va tenuta distinta da una categoria di persone, l'identità delle quali possa, in un dato momento, essere determinata, in modo più o meno preciso, ma che sia definita gene-

ricamente, così da comprendere, ad esempio, chiunque operi in un determinato settore economico.

A mio parere, le argomentazioni del Consiglio hanno maggiore fondamento quando esso sostiene che il regolamento non interessa «direttamente» le ricorrenti poiché esso si limita a conferire un potere discrezionale alla Repubblica francese. Anche qui la giurisprudenza della Corte è chiara e costante. Se l'atto di un'istituzione comunitaria non ha di per sé conseguenze immediate sui diritti del singolo, bensì si limita ad attribuire ad uno Stato membro il potere d'intraprendere un'azione avente questo effetto, non già l'atto dell'istituzione comunitaria, bensì l'eventuale azione dello Stato membro può interessare direttamente detto singolo; e questa azione può essere impugnata, semmai, dinanzi al giudice nazionale competente, e non dinanzi a questa Corte ex art. 173 — benché ovviamente la validità dell'atto comunitario possa venire accertata mediante rinvio del giudice nazionale in forza dell'art. 177. Anche su questo punto ho richiamato le prime pronunzie nelle conclusioni per la causa *CAM*, dopo la quale la loro validità è stata confermata dalla sentenza 123/77 *(Unione Nazionale Importatori e Commercianti Motoveicoli Esteri (UNICME), e altri/Consiglio delle Comunità europee,* Racc. 1978, pag. 845), sulla quale il Consiglio si basa, a mio parere, giustamente.

Due sentenza di questa Corte, vale a dire quella nelle cause riunite 106 e 107/63 — cioè la prima «*causa Toepfer*» (Racc. 1965, pag. 497) — e nella causa 62/70 *(Werner A. Bock/Commissione delle Comunità europee,* Racc. 1971, pag. 897), stabiliscono un'apparente deroga a questo principio. Esse dimostrano che, in determinate circostanze, l'atto di un'istituzione comunitaria il quale, apparentemente, si limita ad attribuire un potere discrezionale ad uno Stato membro, può cionondimeno essere considerato come riguardante direttamente il soggetto in questione se, nel momento in cui l'atto viene adottato, è ormai pacifico il modo in cui lo Stato membro si varrà del potere attribuitogli. È senz'altro con la mente rivolta a queste pronunzie che l'avvocato delle ricorrenti ha sostenuto all'udienza che, se si esaminasse un certo carteggio fra il Governo francese e la Commissione (carteggio che non è agli atti), si scoprirebbe che il regolamento n. 298/78 è stato emanato a richiesta del Governo francese. Egli ha anche sostenuto che il potere discrezionale attribuito dal detto regolamento alla Repubblica francese è stato esercitato con un Arrêté (decreto) notificato alle ricorrenti durante l'agosto 1978. Confesso che quanto egli ci ha detto non mi è sembrato sufficiente per fare rientare il presente caso nell'ambito dell'eccezione di cui sopra; in ogni caso, ritengo che la Corte debba attenersi al principio consolidato che essa non può prendere in considerazione motivi dedotti per la prima volta all'udienza, specie quando manchino le prove necessarie per la loro valutazione.

Le ricorrenti hanno cercato di sottrarsi alla conclusione che il regolamento non le riguarda direttamente e che pertanto le loro domande sono irricevibili, in tre modi.

Innanzitutto, esse hanno fatto valere un argomento procedurale. Esse hanno sostenuto che la domanda incidentale ex art. 91 del regolamento di procedura, proposta dal Consiglio, era essa stessa irricevibile, dal momento che in essa il Consiglio non si era limitato a sollevare la questione della ricevibilità dei ricorsi, bensì

aveva anche dedotto, per quanto succintamente, argomenti relativi al merito dei medesimi. In proposito, ritengo unicamente di dover dire che, a mio parere, l'istanza ex art. 81 non è irricevibile per il fatto di trattare questioni di merito — benché, senza dubbio, qualora la cosa vada oltre in certo limite, la parte che così agisce possa essere condannata alle spese.

In secondo luogo, le ricorrenti hanno sostenuto che il presente caso si distingue dalla causa *UNICME* per il fatto che i ricorrenti non costituivano, in quella causa, una classe ben delimitata. Questo è certamente vero, ed implica che la causa *UNICME* si differenzia dalla presente circa il «riguardare individualmente»; ma non pregiudica la rilevanza di detta pronunzia circa il «riguardare direttamente».

In terzo luogo, le ricorrenti hanno sostenuto che il regolamento n. 298/78 le «riguarda direttamente», giacché (se fosse valido) avrebbe come immediata conseguenza quella di privare ciascuna di esse del «diritto» a che la rispettiva quota di base non venga ridotta di più del 5 % per l'intero periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980. Il potere discrezionale che il regolamento voleva attribuire al Governo della Repubblica francese costituirebbe, a loro dire, una lesione di questo «diritto».

In relazione a questo terzo assunto, le ricorrenti hanno dedotto due argomenti accessori.

Il primo è che l'assunto, basato com'è sulla tesi che il combinato disposto dei regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74 conferisce a ciascun produttore di zucchero della Comunità il «diritto» a che le quote di base non vengano ridotte di più del 5 %, è così «intimamente connesso» al merito della causa che la questione della ricevibilità dei ricorsi non può essere risolta in un procedimento sommario.

In proposito, ritengo sufficiente dire che, a mio parere, il ricorrente dinanzi a questa Corte, coll'accorgimento di fondare sulla stessa tesi due argomenti, l'uno relativo alla ricevibilità del ricorso e l'altro riguardante il merito dello stesso, non può impedire alla Corte di considerare l'eccezione d'irricevibilità come una questione preliminare ai sensi dell'art. 91 del regolamento.

Il secondo argomento accessorio delle ricorrenti è che il «diritto» di ciascuna di esse a che la rispettiva quota di base non venga ridotta di più del 5 % costituisce una voce del loro attivo, da iscriversi nel bilancio. Le ricorrenti hanno infatti prodotto una relazione della *Société d'Expertise Comptable Fiduciaire de France,* nella quale è detto che è consuetudine dei produttori di zucchero il far figurare in bilancio il valore delle rispettive «quote di base», e si adduce come esempio l'aumento di capitale di una delle ricorrenti, sottoscritto con conferimenti fra i quali erano comprese «quote di base».

Mi sembra comunque ovvio che un'impresa non possa invocare il modo in cui è steso il proprio bilancio, nemmeno se questo è opera di provetti contabili, per provare quali siano i diritti che le spettano a norma del diritto comunitario. L'accertamento di tali diritti è compito del giurista e non del contabile.

Quindi, la vera questione è se le ricorrenti abbiano ragione di sostenere che il combinato disposto dei regolamenti n. 3330/74 e n. 3331/74 ha attribuito loro il diritto a che le loro «quote di base» non vengano ridotte di più del 5 %

durante il periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980.

Le ricorrenti non contestano naturalmente che, coll'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, il Consiglio ha riservato a se stesso, il potere di stabilire, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, deroghe alle precedenti disposizioni di detto articolo. Ciò che sostengono le ricorrenti, a quanto mi pare di capire, è che il Consiglio potrebbe esercitare questo potere solamente una volta per tutte: avendolo esercitato col regolamento n. 3331/74, al Consiglio era vietato di esercitarlo nuovamente durante il periodo di validità del regolamento n. 3330/74.

Da parte mia, non vedo alcun motivo per interpretare così restrittivamente l'art. 24, n. 3. Non perdo di vista che, nelle conclusioni per le cause riunite 103, 125 e 145/77 *(Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd. ed altri/Intervention Board for Agricultural Produce e altri,* 20 giugno 1978, non ancora pubblicata), l'avvocato generale Reischl ha espresso l'opinione che il regime delle quote nell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, destinato a restare in vigore fino al 1980, ha dato origine a dei «diritti». Egli ha però limitato questa espressione con le parole «in un certo senso». Oltracciò, non mi sembra, da una lettura complessiva delle sue conclusioni, che egli avesse in mente la specifica questione sollevata nella presente causa.

Il potere del Consiglio ex art. 24, n. 3, è senza dubbio limitato, in quanto è soggetto ai principi generali del diritto comunitario, i quali hanno lo scopo di garantire che i poteri discrezionali attribuiti alle istituzioni delle Comunità non siano esercitati arbitrariamente o scorrettamente. Ma, come ho detto, non vedo alcun motivo per ritenere che esso non possa esercitarsi più di una volta.

All'udienza, l'avvocato delle ricorrenti ha sostenuto che, se i regolamenti n. 3330/74 e n. 3331/74 non attribuiscono alle ricorrenti veri e propri diritti, conferiscono loro almeno legittime aspettative, che il regolamento n. 298/78 ha frustrato. Non credo che questo sia vero, ma, anche qui, questo motivo non è stato dedotto tempestivamente e, a mio parere, la Corte non può prenderlo in considerazione.

Per queste ragioni, e senza addentrarmi nella questione del se il regolamento n. 298/78 possa, in ogni caso, essere considerato come una «decisione», concludo nel senso che le tesi delle ricorrenti vanno respinte ed i ricorsi vanno dichiarati irricevibili. Se condividete la mia opinione, penso che sarebbe opportuno condannare l'intervenuto al pagamento delle spese cagionate dal suo intervento e le ricorrenti al pagamento delle restanti spese (cfr. causa 26/76, *Metro SB-Großmärkte GmbH & Co, KG/Commissione delle Comunità europee,* Racc. 1977, pag. 1875).