Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer del 1° febbraio 1965 [1]

Sommario

Pagina

Introduzione (Antefatti, conclusioni delle parti) 290

1. La natura giuridica degli atti impugnati 292

2. Se il ricorso sarebbe ricevibile, qualora gli atti impugnati dovessero essere considerati come decisioni 295

3. Conclusioni 298

Signor Presidente, Signori Giudici,

Il processo per il quale presento oggi le mie conclusioni è stato promosso da privati italiani che agiscono in maggioranza quali produttori di agrumi o come rappresentanti di associazioni di categoria formate da produttori di agrumi. La controversia riguarda alcuni aspetti della clausola di salvaguardia prevista nel regolamento n. 23 del Consiglio C.E.E., relativo alla organizzazione comune di mercato per i prodotti ortofrutticoli, e più precisamente la fissazione dei prezzi di riferimento per determinati agrumi, ed ha quindi sostanzialmente lo stesso oggetto delle cause 41-64 e 42-64, promosse dal Governo italiano. Secondo i ricorrenti i suddetti prezzi di riferimento sono stati fissati ad un livello così basso che la preferenza a favore della produzione di agrumi in seno alla Comunità rimarrebbe inoperante; si sarebbero poi manifestate difficoltà di smercio nell'ambito del mercato comune e in particolare nella Repubblica federale di Germania. Essi chiedono perciò l'annullamento di alcuni regolamenti della Commissione riguardanti la determinazione dei prezzi di riferimento e criticano inoltre, indirettamente, taluni vizi del sistema previsto dalla norma di salvaguardia del regolamento di base, relativo all'organizzazione del mercato dei prodotti ortofrutticoli, e dal regolamento n. 100 della Commissione, emanato in esecuzione del primo; circostanza questa che a norma dell'articolo 184 del Trattato C.E.E. dovrebbe portare alla dichiarazione di inapplicabilità delle disposizioni di cui trattasi.

La Commissione, come in altri casi del genere già decisi, ha in

1 — Traduzione dal tedesco.

primo luogo sollevato eccezione d'irricevibilità, e, a norma dell'articolo 91 del regolamento di procedura della Corte, ha chiesto una pronuncia in via preliminare.

Nell'ambito di questa delimitazione dell'argomento, i ricorrenti hanno presentato le loro controdeduzioni e le parti hanno discusso oralmente nell'udienza del 2 febbraio 1965. Pertanto, oggetto di questa mia analisi sarà soltanto il problema se il ricorso presentato sia irricevibile, o se, come sostengono i ricorrenti, si debba decidere sulla sua ricevibilità solo dopo aver esaminato tutta la materia del contendere.

A questo fine, mi sembra opportuno precisare anzitutto quale genere di provvedimenti siano in discussione e come questi si inquadrino nell'organizzazione comune di mercato per i prodotti ortofrutticoli.

Come voi sapete, il regolamento n. 23 del Consiglio (del 4 aprile 1962; *Gazzetta Ufficiale* del 20 aprile 1962) relativo a detta organizzazione, contiene all'articolo 11 una clausola di salvaguardia, in virtù della quale gli Stati membri possono sospendere le importazioni da paesi terzi, o possono gravarle di una tassa compensativa, qualora i mercati comunitari subiscano o rischino di subire gravi perturbazioni in seguito a importazioni da paesi terzi che avvengano al di sotto di un prezzo di riferimento. Il calcolo di quest'ultimo, a norma dell'articolo 11 deve avvenire : « sulla base della media dei corsi rilevati, per un periodo determinato, sui mercati alla produzione ove vengono praticati i corsi più bassi della Comunità per i prodotti d'origine comunitaria e per una qualità tipo determinata ». Le singole modalità d'applicazione del numero 2 dell'articolo 11 devono essere fissate secondo il procedimento previsto dall'articolo 13 del regolamento n. 23 del Consiglio. In linea di principio, quindi, la Commissione, con la partecipazione di un Comitato di gestione per i prodotti ortofrutticoli, emana i necessari provvedimenti; tuttavia, il Consiglio di Ministri può eventualmente intervenire e decidere in maniera diversa dalla Commissione.

In applicazione di tali norme, il 27 luglio 1962 fu emanato il regolamento n. 100 della Commissione (*Gazzetta Ufficiale* 1962, pag. 1929) con disposizioni più precise circa la determinazione dei prezzi di riferimento. In virtù di esso devono anzitutto entrare in vigore prezzi di riferimento unici per tutti gli Stati membri. Essi vengono stabiliti per i singoli prodotti e per le singole varietà o gruppi di varietà, per un anno o, se necessario, per i diversi periodi in cui un anno può essere suddiviso. Seguono ulteriori criteri per il calcolo (applicazione della media aritmetica ricavata dalla media dei prezzi nazionali minimi alla produzione; non presa in considerazione di certi prezzi medi nazionali fortemente divergenti; calcolo della media dei prezzi nazionali minimi; aumento dei prezzi medi di una determinata percentuale); è stabilito sino a quale momento si devono fissare i vari prezzi di riferimento e, infine,

viene anche determinato l'obbligo degli Stati membri di collaborare con la Commissione per la fissazione dei prezzi in questione.

In base a questi testi, la Commissione emanò successivamente i regolamenti n. 65-64 del 16 giugno 1964 (*Gazzetta Ufficiale* 1964, pag. 1581), n. 66-64 del 16 giugno 1964 (*Gazzetta Ufficiale* 1964, pag. 1582) e n. 74-64 del 26 giugno 1964 (*Gazzetta Ufficiale* 1964, pag. 1596) nei quali sono fissati i prezzi di riferimento per i limoni, i mandarini, le clementine e le arance, per i singoli mesi o per alcuni mesi dell'anno 1964-1965, espressi in unità di conto al quintale, e per determinate norme di qualità.

Se ora i ricorrenti chiedono l'annullamento di detti regolamenti, invocando la violazione di norme primarie e secondarie dell'ordinamento comunitario, essi devono anzitutto dimostrare che sussiste un diritto di ricorso a norma dell'articolo 173 del Trattato. Come è noto, in base al secondo comma di detto articolo, le persone fisiche o giuridiche possono impugnare solo le decisioni adottate nei loro confronti oppure quelle che, pur avendo l'apparenza di un regolamento o di una decisione destinata a un'altra persona, le riguardino direttamente e individualmente.

Nell'esame dell'attuale fattispecie, si prospettano quindi anzitutto due problemi :

1. Se gli atti direttamente impugnati siano per loro natura regolamenti oppure decisioni.
2. Nella seconda alternativa, se i ricorrenti siano direttamente e individualmente interessati (i ricorrenti espressamente ammettono che gli atti in questione non sono a loro diretti, cioè che essi non ne sono i destinatari).

1. *La natura giuridica degli atti impugnati*

In relazione alla prima questione è stata prospettata tutta una serie di considerazioni e di deduzioni delle quali anzitutto dobbiamo occuparci. Come giustamente sottolineano i ricorrenti, non è determinante sotto questo profilo il fatto che ufficialmente gli atti impugnati siano designati come regolamenti, poiché in base alla giurisprudenza della Corte (cause 16, 17-62), per la qualificazione giuridica di un provvedimento amministrativo, è rilevante solo il suo contenuto sostanziale.

Sono inoltre d'accordo con i ricorrenti circa il punto di partenza delle loro considerazioni : che cioè i regolamenti del Trattato C.E.E. hanno necessariamente carattere normativo. Essi debbono produrre, nell'ambito degli Stati membri, effetti giuridici nei confronti di categorie di persone individuate in maniera generale e astratta; in altre parole, essi devono permettere la soluzione di un numero indeterminato di fattispecie, mentre nella disciplina di un singolo caso, o di un gruppo di casi particolari, o in una statuizione di

portata generale senza carattere normativo, si deve tuttalpiù ravvisare una decisione o un altro atto comunitario ai sensi dell'articolo 189 del Trattato. Anche per questo ci si può rifare alla precedente giurisprudenza della Corte, e in particolare alla sentenza *16 e 17-62* (vol. VIII, pag 883 e segg.).

Quando però i ricorrenti, nel seguito delle loro deduzioni, vogliono trarre delle conclusioni dal fatto che nella presente fattispecie ad agire è stata la Commissione e non il Consiglio di Ministri, si deve loro replicare che tale circostanza non ha alcun valore decisivo per il giudizio e non può essere di alcuna utilità nemmeno in via subordinata. Certamente in base al Trattato, di regola e nella grande maggioranza dei casi, il Consiglio di Ministri ha il potere originario di emanare prevvedimenti normativi. Tuttavia, è altrettanto certo che anche la Commissione può porre delle norme, sia — in alcuni casi — direttamente in virtù del Trattato, sia — in altri casi — sulla base del diritto comunitario secondario creato dal Consiglio, senza che, nella norma autorizzativa proveniente da quest'ultimo, si debba espressamente parlare di regolamenti. I ricorrenti ammettono senz'altro questo fatto per quanto riguarda il regolamento n. 100 della Commissione; ma, incomprensibilmente, essi sostengono una tesi diversa per quanto concerne i regolamenti relativi ai singoli prezzi di riferimento, benché questi in definitiva derivino dalla stessa norma autorizzativa, e cioè dal regolamento n. 23.

Erronee appaiono inoltre le considerazioni che i ricorrenti svolgono in relazione alle modalità di fissazione dei prezzi di riferimento. A loro avviso, tale determinazione rappresenta una semplice operazione di calcolo, in quanto consiste nella raccolta di taluni dati relativi a un determinato periodo di tempo, con il che sarebbe dimostrato che si tratta di atti amministrativi di accertamento. In senso contrario a questa opinione depone già il testo del regolamento n. 100, riguardante la determinazione dei prezzi di riferimento. I criteri in esso contenuti lasciano adito, sotto diversi aspetti, a valutazioni di carattere discrezionale della Commissione, alle quali non si può negare carattere di atti di politica economica nel senso più ampio del termine. Tuttavia, anche a prescindere da ciò, appare necessariamente inadeguato un esame che si fondi, in primo luogo, sul processo di *formazione* della decisione, processo che, persino in relazione a provvedimenti chiaramente legislativi, si basa spesso su determinate circostanze economiche. Se si vuole ottenere una valida soluzione del problema relativo alla natura giuridica di un provvedimento proveniente da una autorità pubblica, è indispensabile esaminare le *funzioni* che gli sono attribuite nell'ambito del sistema che gli fa cornice : nel nostro caso, del regolamento n. 23.

Spunti per un simile esame sotto il profilo funzionale sono certamente ravvisabili nelle ulteriori argomentazioni dei ricorrenti.

Complessivamente però tali argomentazioni sono inficiate da un considerevole errore.

I ricorrenti deducono dall'articolo 11 del regolamento n. 23 che gli Stati membri possono adottare misure di salvaguardia quando i prezzi di importazione scendono sotto il livello dei prezzi di riferimento. Essi ne concludono che la vera funzione dei prezzi di riferimento dev'essere ravvisata nel collegamento con i provvedimenti *statali* da adottare a norma dell'articolo 11 e, pertanto, ritengono che gli Stati membri della Comunità siano gli effettivi destinatari dei regolamenti relativi ai prezzi di riferimento.

Che così non sia, lo mostra l'articolo 11 del regolamento del Consiglio n. 23, a norma del quale : « La sospensione delle importazioni e la fissazione dell'importo della tassa di compensazione sono decise... ». In base alla disciplina giuridica della materia in questione, l'emanazione di provvedimenti statali non è quindi destinata a seguire immediatamente la determinazione dei prezzi di riferimento, bensì è la Commissione che deve agire per prima, quando i prezzi d'importazione scendono sotto il livello di quelli di riferimento. A stretto rigore, dunque, destinataria dei regolamenti relativi ai prezzi di riferimento, regolamenti con i quali essa stessa si crea un vincolo, è anzitutto la Commissione, e non gli Stati membri. Questa circostanza ci obbliga a considerare l'atto di fissazione dei prezzi di riferimento — qualora non gli si voglia attribuire un significato autonomo — in relazione con le eventuali successive misure di salvaguardia che la Commissione deve emanare. Per quanto concerne tali misure, non è affatto detto che esse siano attuate nella forma di atti individuali destinati a disciplinare singoli casi, ma viceversa si deve ammettere che, in base al sistema del regolamento n. 23 e in considerazione della necessità di stabilire un ordinamento che abbracci l'intero mercato comune, la Commissione emana norme generali valide per un determinato periodo, norme cui le autorità amministrative degli Stati membri danno esecuzione attraverso atti individuali, da adottarsi di volta in volta. A mio giudizio, già sotto questo aspetto non vi può essere alcun dubbio circa il carattere normativo degli atti preparatori di simili provvedimenti, cioè della determinazione dei prezzi di riferimento.

Con ciò tuttavia l'esame non è ancora completo. Ritengo invero che non ci si possa basare unicamente sui provvedimenti di salvaguardia che possono seguire alla determinazione dei prezzi di riferimento, o sugli organi che provvedono alla loro adozione, ma che si debba anche stabilire se la determinazione dei prezzi di riferimento, come tale, non comporti degli effetti giuridici diretti per i singoli operatori [1].

---

1 — Su questo punto, v. Rabe, *Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Amburgo 1963, pag. 30 e segg. : « Di regola le norme contenute nei regolamenti riguardano persone fisiche e giuridiche all'interno degli Stati membri. Ciò non esclude però che la disciplina prevista da un regolamento possa essere destinata anche agli Stati membri o alle Istituzioni della Comunità. Indubbia-

Sotto questo profilo, per la nostra fattispecie è necessario considerare gli effetti dei prezzi di riferimento sulla situazione degli importatori. Non posso consentire con la Commissione quando essa afferma che la loro determinazione dev'essere considerata come una notificazione non vincolante. Se rettamente intesa, la determinazione dei prezzi di riferimento significa invece la creazione di norme vincolanti per gli scambi commerciali, e quindi per gli importatori, sia pure soltanto nel senso della creazione di diritti riflessi. In altre parole, il complesso delle norme di salvaguardia di cui all'articolo 11 del regolamento n. 23, nel cui ambito è stata attuata la determinazione dei prezzi di riferimento, deve fornire agli importatori la garanzia che la loro attività non sarà ostacolata da restrizioni delle importazioni, fino a quando i prezzi di importazione non raggiungeranno il livello di quelli di riferimento. È innegabile che, senza questa funzione giuridica, l'attività degli importatori, e quindi gli scambi commerciali in genere, sarebbero considerevolmente pregiudicati. Tale funzione spiega anche il perché della pubblicazione dei prezzi di riferimento nella *Gazzetta Ufficiale*, che avrebbe potuto essere omessa se si fosse trattato di un vincolo riguardante la Commissione e gli Stati membri. Se, come ritengo giusto e opportuno, si prende in considerazione questo aspetto, viene a cadere ogni dubbio sul punto : se la determinazione dei prezzi di riferimento debba essere considerata un atto normativo. A ciò non osta la circostanza che tali prezzi sono validi per un breve periodo (cioè eventualmente anche per un solo mese), poiché il carattere normativo di un provvedimento non dipende dalla durata della sua validità.

Con ciò abbiamo trovato il criterio per giudicare della ricevibilità del ricorso. Dal momento che i regolamenti non possono essere direttamente impugnati dai privati, il presente ricorso dev'essere dichiarato irricevibile.

2. *Se il ricorso sarebbe ricevibile, qualora gli atti impugnati dovessero essere considerati come decisioni*

Per amore di completezza, per un momento lascerò da parte questo risultato, raggiunto in un caso limite sicuramente molto

---

mente è stata sostenuta la tesi che un atto giuridico non può essere qualificato come regolamento, se crea obblighi e diritti solo per gli Stati membri e le Istituzioni Comunitarie. Si deve aggiungere che in tali casi direttive e decisioni rappresentano i mezzi previsti dal Trattato e in generale anche i mezzi idonei per raggiungere lo scopo perseguito dalla Comunità. Tuttavia, non si possono adottare qui criteri troppo restrittivi. Può essere spesso difficile stabilire se una certa disciplina riguardi solamente gli Stati membri come tali o anche i loro sudditi. A questo fine si dovrà partire dal criterio che anche i singoli individui sono interessati quando dall'obbligo diretto previsto per gli Stati membri nei confronti della Comunità derivano ad essi dei diritti riflessi. Ancor più decisivo è il punto se una disciplina Comunitaria preserива dei comportamenti generalmente vincolanti o sia destinata a prendere, per il futuro, il posto, di norme o di prassi amministrative, tra loro divergenti, di singoli Stati. Se viene creato in questo senso un diritto comunitario obiettivo e generale attraverso la formazione di un complesso di obblighi intercorrenti tra gli Stati, e non vengono stabiliti soltanto dei doveri per il singolo Stato membro nei confronti della Comunità, l'atto giuridico in questione dev'essere sicuramente qualificato come regolamento. »

delicato, e, in via subordinata, mi porrò il problema : a quale soluzione si dovrebbe giungere, se gli atti impugnati dovessero essere considerati come decisioni ai sensi del Trattato. Anzitutto dovremo considerare se, come prescrive l'articolo 173, secondo comma, i provvedimenti relativi alla determinazione dei prezzi di riferimento riguardino individualmente i ricorrenti.

Quale sia il contenuto di questo concetto « che li riguardino individualmente » è già stato più volte oggetto di esame, sia nelle sentenze della Corte, sia nelle conclusioni degli avvocati generali. Non è necessario che io citi la definizione elaborata dalla giurisprudenza : essa ci è perfettamente nota. In particolare, mi riferisco al caso del glucosio (causa 1-64), che presenta una problematica simile a quella dell'attuale controversia. Si trattava allora dell'applicazione di una clausola di salvaguardia del Trattato a favore dei produttori francesi di glucosio, che era collegata con l'imposizione di una tassa compensativa sulle importazioni dei relativi prodotti in Francia. Accogliendo le mie conclusioni la Corte, nell'esaminare la ricevibilità del ricorso, si basò sul *complesso* degli effetti prodotti con i provvedimenti in questione, non già in particolare quelli subiti dai produttori di glucosio degli altri Stati membri. Essa accertò l'esistenza di determinate conseguenze per il commercio d'importazione in Francia, e quindi negò che un produttore belga di glucosio avesse il diritto di ricorrere.

Analoghe considerazioni dovrebbero valere nel caso nostro. Certamente non si può negare che l'articolo 11 del regolamento n. 23 abbia principalmente di mira la tutela dei produttori di frutta della Comunità, e di conseguenza che la fissazione ivi prevista dei prezzi di riferimento produca direttamente degli effetti sulla situazione di detti produttori, poiché dal livello di tali prezzi dipende l'ampiezza della protezione accordata. Non si può tuttavia dubitare che le conseguenze dei provvedimenti in questione non si limitano a questa sfera, forse determinabile, di persone. Si deve per lo meno prendere in considerazione anche la situazione degli importatori, se non anche quella dei commercianti che trattano la produzione nazionale, poiché, in base al regolamento n. 23, un abbassamento dei prezzi di importazione sotto il livello dei prezzi di riferimento comporta delle restrizioni delle importazioni (imposizione di tasse d'importazione, blocco delle importazioni). Pertanto, a seconda del livello dei prezzi di riferimento, il commercio di importazione è in maggiore o minore misura esposto a una limitazione della sua attività. Esso deve quindi tener conto di questo fatto nella preparazione dei suoi affari, cosicché anche nei suoi confronti si può parlare di un effetto diretto della fissazione dei prezzi di riferimento.

Viceversa non mi sembra rilevante la teoria delle norme di protezione (Schutzgesetztheorie) sostenuta dai ricorrenti. Secondo tale teoria, per stabilire se il diritto d'impugnazione sussista bisogna

basarsi sulla norma giuridica che si pretende lesa. Se questa tende alla tutela di una determinata e delimitabile categoria di persone, non si può negare ad esse il diritto d'impugnazione. Pur ammettendo che tale tesi possa offrire degli spunti suggestivi soprattutto a chi conosce la procedura amministrativa tedesca, tuttavia non si possono perdere di vista le particolarità del sistema di tutela previsto dal Trattato. Significativo a questo proposito è il fatto che l'articolo 173, seconda comma, adotti il concetto di « riguardare » (« concerner »), che a mio giudizio può essere inteso solo nel senso di aver effetti. A mio parere, esso non consente di prendere unilateralmente in considerazione la categoria di persone che nel caso concreto si pretende lesa dalla violazione di particolari norme di tutela.

Se dunque il sistema del Trattato esige che, nell'esaminare il diritto d'impugnazione, si considerino *tutti* gli effetti di un provvedimento, e se tra essi, come ho già mostrato, rientrano quelli sul commercio d'importazione, ne deriva che sussiste un numero di interessati non determinabile e non delimitabile. Con ciò, per quanto riguarda i produttori di agrumi, resta escluso il diritto d'impugnazione anche per mancanza di una sufficiente individualizzazione del loro interesse.

Questo risultato non può essere modificato da talune ulteriori considerazioni dei ricorrenti. Ciò vale in particolare per quella argomentazione che, in maniera del tutto analoga, è gia stata svolta nel processo del glucosio, e secondo la quale il concetto di « riguardare individualmente » esige soltanto che sia dimostrato un interesse ai sensi dell'articolo 33 del Trattato C.E.C.A., oppure un « intérêt actuel et direct », un « préjudice direct et individuel », come esigono certi ordinamenti nazionali.

Non è possibile condividere tale punto di vista, poiché gli autori del Trattato C.E.E., con piena conoscenza del Trattato C.E.C.A. e delle categorie giuridiche degli ordinamenti processuali amministrativi nazionali, hanno scelto una formulazione particolare e diversa per la determinazione dei presupposti del ricorso di cui all'articolo 173, il che autorizza soltanto la conclusione che essi hanno voluto delimitare in modo diverso il diritto d'impugnazione.

Nemmeno appare persuasivo il richiamo dei ricorrenti alla pretesa possibilità di ricorrere, ai sensi dell'articolo 175 del Trattato, in caso di omessa determinazione dei prezzi di riferimento. Anche senza arrivare a rimproverare ai ricorrenti una petitio principii, si può però opporre loro che quello dell'articolo 175 è un campo estremamente delicato, per il quale mancano sinora sicuri principi, e in ispecie una giurisprudenza, circostanza questa che fa a priori apparire come non particolarmente solidi gli argomenti subordinati che vi si fondano.

Infine, non dovrebbe portare a una diversa conclusione l'argomento dei ricorrenti secondo il quale, se si accetta la definizione

del diritto d'impugnazione a norma dell'articolo 173, secondo comma, sostenuta dalla Commissione, manca, a prescindere dalle possibilità di risarcimento del danno, un'adeguata tutela per i produttori di agrumi della Comunità sia sul piano nazionale, sia su quello Comunitario. Questo argomento vale solo se si dimostra prima che il Trattato assicura ai privati interessati una diretta e completa tutela giurisdizionale, perché naturalmente non può essere compito della Corte modificare il Trattato su questo punto. L'argomento legittima inoltre la domanda se, nel quadro degli ordinamenti giuridici nazionali, analoghi provvedimenti di carattere economico siano davvero sindacabili in giudizio, su ricorso dei privati interessati, nella misura indicata dai ricorrenti.

3. In base a tutto questo concludo che la valutazione della fattispecie oggi prospettataci consente già una definitiva pronuncia sulla ricevibilità del ricorso, senza che sia necessario esaminare l'intera materia del contendere. Formulo pertanto le seguenti conclusioni : va accolta la domanda della Commissione diretta ad ottenere una decisione preliminare sulla ricevibilità del ricorso; il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile e le spese del giudizio vanno poste a carico dei ricorrenti.