Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer del 16 giugno 1964 [1]

Sommario

	Pagina
Introduzione	527
(Antefatti, conclusioni delle parti)	527
Valutazione giuridica	529
I — Se le ricorrenti siano toccate direttamente	529
II — Se le ricorrenti siano toccate individualmente	534
III — Riepilogo	537
IV — Conclusioni	537

Signor Presidente, Signori giudici,

Le ricorrenti sono società commerciali tedesche che si occupano dell'acquisto e della vendita di cereali e foraggi sul mercato interno ed estero. Al fine di importare mais dalla Francia, mediante un contratto a termine da eseguirsi nel gennaio 1964, le ricorrenti hanno presentato regolare domanda — il 1° ottobre 1963 — alla *Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* di Francoforte sul Meno (« organismo di intervento » della Repubblica federale tedesca ai sensi della legge del 26 luglio 1962 per l'esecuzione del Regolamento n. 19 — *Bundesgesetzblatt* parte 1ª, p. 455) per ottenere le prescritte licenze di importazione. Queste dovevano essere rilasciate con tasso di prelievo « zero », come calcolato il 30 settembre 1963 per il 1° ottobre 1963 dall'*Einfuhr- und Vorratstelle* sulla base del prezzo franco-frontiera stabilito dalla Commissione, con decisione 27 settembre 1963, per il periodo 1-6 ottobre 1963 incluso. È pacifico che un avviso in questo senso era esposto al pubblico negli uffici dell'*Einfuhr- und Vorratstelle*, quando le ricorrenti presentarono la loro domanda.

A presentazione avvenuta delle domande, vale a dire nel pomeriggio del 1° ottobre, prima della chiusura degli uffici l'avviso veniva rimosso e sostituito con la seguente comunicazione :

« Gli avvisi relativi ai tassi di prelievo Francia e Francia/Sarre sono provvisoriamente annullati a seguito della modifica dei prezzi franco-frontiera, effettuata dalla Commissione C.E.E. di Bruxelles ».

1 — Traduzione dal tedesco

Come ci è noto dal procedimento, nello stesso giorno — 1º ottobre 1963 — la Commissione ha stabilito un nuovo prezzo franco-frontiera per le importazioni di mais dalla Francia, prezzo che doveva entrare in vigore il 2 ottobre.

Sebbene le ricorrenti, nel momento in cui presentarono la domanda, possedessero tutti i requisiti richiesti per il rilascio di licenze di importazione, le licenze non furono loro concessse. Di ciò esse furono informate con lettere dell'*Einfuhr- und Vorratstelle* in data 3 ottobre 1963, ove si diceva che le pratiche relative alle loro domande non potevano essere svolte e le licenze d'importazione non potevano venir rilasciate.

Nelle lettere si faceva riferimento ad una comunicazione, pubblicata nel *Bundesanzeiger* n. 185 del 3 ottobre 1963, in virtù della quale non si potevano più rilasciare, fino a nuovo ordine, licenze d'importazione per mais in esito a richieste pervenute alla *Einfuhr- und Vorratstelle* dal 1º ottobre 1963, poiché il Governo federale, il 1º ottobre 1963, aveva preso misure di salvaguardia a norma del paragrafo 9 della legge relativa all'esecuzione del Regolamento n. 19 del Consiglio di Ministri della C.E.E., in relazione all'articolo 22 di tale regolamento. Dalla comunicazione non è dato di stabilire a che ora il governo abbia preso tali misure e neppure si può determinare quale ministero o quale organo governativo abbia pubblicato la comunicazione.

Secondo quanto ha affermato la Commissione in corso di causa, le misure le sarebbero state notificate dal Governo federale nella giornata del 1º ottobre 1963.

L'11 ottobre 1963 nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, p. 2479, veniva pubblicata una decisione della Commissione, diretta alla Repubblica federale, nella quale si concedeva al Governo federale in virtù dell'articolo 22 del Regolamento n. 19, di mantenere in vigore, fino al 4 ottobre 1963 incluso, le misure notificate alla Commissione, misure consistenti nella sospensione del rilancio di licenze per l'importazione di mais ecc. dagli Stati membri e dai paesi terzi, a decorrere dal 1º ottobre 1963. Tale decisione reca la data del 3 ottobre 1963.

Tale esposizione dell'aspetto esteriore degli avvenimenti che interessano la presente controversia sarà per ora sufficiente. Per ulteriori particolari rinvio all'esauriente relazione d'udienza, come pure ai testi di legge, ai regolamenti ed alle comunicazioni di indole amministrativa prodotte dalle parti. Nel corso della mia esposizione, avrò poi occasione di rilevare altri elementi di questa situazione complessa.

Le imprese di cui sopra hanno impugnato la decisione della Commissione in data 3 ottobre 1963. Esse concludono per l'annullamento e, in via subordinata, per la revoca in quanto la Repubblica federale è stata autorizzata a mantere in vigore misure consistenti

nel far respingere le domande di licenze d'importazione presentate dalle ricorrenti.

La Commissione ha risposto, senza pronunciarsi sul merito, presentando una domanda a norma dell'articolo 91 del regolamento di procedura. Essa vi ha esposto il suo punto di vista sulla legittimazione ad agire delle ricorrenti ed ha chiesto una pronuncia preliminare sulla ricevibilità dei ricorsi.

Le ricorrenti si sono opposte, con una memoria limitata alla ricevibilità del ricorso, chiedendo alla Corte di dichiarare i ricorsi ricevibili oppure di statuire sull'eccezione d'irricevibilità insieme al merito.

Le parti hanno svolto esaurienti deduzioni orali su questo limitato oggetto del contendere nell'udienza del 28 marzo 1964. La Commissione ha sostenuto, in via generale, che non sono impugnabili dai singoli le decisioni con cui si autorizzano gli Stati membri a mantenere in vigore misure di salvaguardia. A sostegno della tesi opposta e ricorrenti hanno invocato, fra l'altro, le « particolarità del presente caso ». Esse hanno inoltre sottolineato la singolarità dell'oggetto del contendere (che verterebbe su una materia piuttosto confusa sia in diritto che in fatto) con l'intento di ottenere l'estensione della discussione al merito, giacché solo in questo modo si potrebbe giungere ad una sentenza equa sul modo in cui le ricorrenti vengono toccate dal provvedimento e sulla ricevibilità del ricorso.

Le mie conclusioni seguiranno in linea di massima l'ordine logico adottato dalle ricorrenti e dalla convenuta.

Valutazione giuridica

L'articolo 173, secondo comma, del Trattato racchiude i problemi d'interpretazione decisivi. Si tratta cioè di stabilire — posto che le altre questioni non sono controverse — se le ricorrenti siano toccate direttamente ed individualmente dalla decisione della Commissione.

Avevo già esaminato a fondo entrambi i punti nella causa 1-64 (*Glucoseries Réunies* contro *Commissione della C.E.E.*). Già dall'esposizione dei fatti relativi al caso in esame rileviamo di trovarci di fronte ad una situazione giuridica del tutto particolare, per la quale non sarebbe sufficiente un semplice richiamo alle considerazioni esposte nella controversia sul glucosio. Esaminiamo i singoli problemi.

I — Se le ricorrenti siano toccate direttamente

Su questo punto, la tesi delle ricorrenti si può così riassumere in breve :

Analogamente a quanto stabilisce il diritto processuale ammi-

nistrativo tedesco, per l'articolo 173, secondo comma, l'essenziale è se siano stati lesi dei *diritti* del ricorrente e se sussista un nesso causale tra il provvedimento impugnato e la presunta lesione.

La lesione è diretta se il pregiudizio è stato intenzionalmente causato. Sarebbe questo il caso della decisione di autorizzazione della Commissione, poiché essa era intesa a sanzionare definitivamente il rifiuto di rilasciare le licenze d'importazione. A questo scopo non sarebbe stato necessario alcun ulteriore intervento della Repubblica federale.

In questa tesi mi pare anzitutto criticabile l'accenno a determinati principi del diritto processuale amministrativo tedesco. Ritengo altresì che vada respinto — come nella causa 1-64 — il tentativo di interpretare il Trattato con l'ausilio di concetti tratti dal diritto francese (intérêt direct), anche se è comprensibile che le parti processuali di una determinata nazionalità preferiscano servizi di schemi concettuali a loro ben noti. In proposito non si tratta della differenza di terminologia (articolo 173 : riguardare direttamente e individualmente; paragrafo 42 della *Verwaltungsgerichtsordnung* : essere lesi nei propri diritti) — benché nell'interpretare una norma non si possa puramente e semplicemente prescindere dal suo tenore — quanto di due altre considerazioni, relative al contenuto sostanziale del Trattato e dell'ordinamento comunitario. È assodato che i Trattati di Roma hanno di proposito circoscritto il diritto d'impugnazione concesso ai privati entro limiti più ristretti di quelli fissati dal Trattato di Parigi. Per quest'ultimo Trattato — articolo 33, secondo comma, primo inciso — è sufficiente che una decisione individuale riguardi l'interessato, mentre i Trattati di Roma esigono che i privati siano toccati « direttamente e individualmente ». Mentre nel Trattato C.E.C.A. è concepibile un'interpretazione basata su principi elaborati, ad esempio, dal diritto processuale amministrativo tedesco, ciò non mi sembra possibile per l'articolo 173, la cui formulazione è intenzionalmente più ristretta. Inoltre — e l'ho già ripetuto più volte — pare logico dare all'avverbio « direttamente », in relazione all'espressione « la riguardano », un senso che corrisponda agli elementi strutturali caratteristici della Comunità, elementi che per il diritto nazionale non hanno affatto la stessa importanza. Mi riferisco con ciò alla pluralità dei negozi giuridici, che contraddistingue la Comunità e che si manifesta là dove un organo comunitario non può produrre direttamente effetti nella sfera giuridica nazionale, ma deve ottenere la collaborazione degli organi nazionali, cioè, come dice giustamente la Commissione, dove gli organi comunitari non possono disciplinare direttamente materie di carattere nazionale. Sono convinto che il requisito dell' « essere toccato direttamente » raggiunge il suo significato più evidente se viene interpretato sotto il profilo di questo contrassegno essenziale della Comunità.

Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, mi pare

chiaro che tale requisito non può essere inteso come un richiamo al nesso causale. Questo può essere tanto indiretto quanto diretto. La casualità, che naturalmente entra anch'essa in gioco quando si impugna un atto della Pubblica amministrazione, va piuttosto inclusa nell'esame della questione fondamentale della lesione.

Mi attengo quindi fondamentalmente alla concezione secondo cui, almeno quando un atto comunitario può produrre i suoi effetti giuridici nei riguardi dei singoli solo mercè atti nazionali *di carattere discrezionale*, l'esistenza di un margine di discrezionalità degli Stati, la libertà degli organi nazionali di seguire o meno la via indicata dagli organi comunitari, fanno escludere che i singoli siano direttamente toccati dagli atti comunitari. A nulla vale in proposito il richiamo, fatto dalle ricorrenti, al diritto processuale amministrativo tedesco il quale ammette l'impugnazione da parte del singolo (che in ultima analisi ne rimane leso) delle istruzioni interne inviate ad uffici subordinati, e ciò anche prima che siano emanati atti esecutivi. Le istruzioni interne di servizio danno origine ad obblighi giuridici, modificano direttamente la situazione giuridica, in quanto devono essere osservate; esse non sono paragonabili agli atti con cui gli organi comunitari *autorizzano* ad agire, ma lasciano libere le autorità nazionali di farlo o meno. Il richiamo delle ricorrenti potrebbe avere rilievo per la questione (che non dobbiamo esaminare qui) dei limiti del diritto d'impugnazione dei singoli, nei casi in cui l'autorità comunitaria indirizza agli Stati membri *decisioni vincolanti*.

Per lo stesso motivo non vedo come la mia teoria protrebbe essere scossa dalla tesi delle ricorrenti secondo cui l'avverbio « direttamente » vorrebbe dire soltanto che si deve trattare di un effetto giuridico, di un pregiudizio, intenzionalmente causato, « voluto »; si potrebbe parlare di un risultato intenzionale, « voluto », anche nel caso in cui più organi collaborino al suo raggiungimento con atti successivi, a diversi livelli. A mio avviso, tale tentativo d'interpretazione cade di fronte ad una situazione in cui organi statali decidono discrezionalmente circa il raggiungimento o meno di tale risultato, al quale le autorità comunitarie hanno soltanto aperto la via mediante un'autorizzazione.

Nel nostro caso, però — come è stato rilevato in corso di causa — la decisione della Commissione ha fatto seguito all'atto nazionale, a differenza della causa 1-64, in cui provvedimenti statali erano stati adottati dopo l'autorizzazione della Commissione. I ricorrenti sostengono inoltre che nella causa attuale non si può parlare di *autorizzazione*; in realtà si dovrebbe giudicare dalla conferma finale di un provvedimento nazionale da parte della Commissione, paragonabile ad un atto decisorio definitivo che intervenga dopo un provvedimento provvisorio.

Dobbiamo quindi domandarci se tutto ciò implichi necessariamente una diversa valutazione del caso in esame.

Dopo aver esaminato a fondo la questione, non ritengo che tale necessità sussista. Anzitutto mi pare assodato che — contrariamente all'assunto delle ricorrenti — anche nell'articolo 22 del Regolamento n. 19, benché non si parli espressamente di autorizzazione, si intende proprio questo, nei casi in cui la Commissione non solleva obiezioni contro misure di salvaguardia interne adottate autonomamente, cioè consente che esse rimangano in vigore. La procedura di cui all'articolo 22 ricalca cioè evidentemente determinate procedure di salvaguardia che si trovano anche nel Trattato. Ciò emerge dagli articoli 73, 109 e 115, se si prescinde dal caso tipo in cui è necessaria l'autorizzazione preventiva. In caso d'urgenza lo Stato membro minacciato adotta le misure necessarie, servendosi del proprio potere discrezionale e con decisione indipendente (a norma dell'articolo 22 del Regolamento n. 19, se a seguito dell'esecuzione di misure relative alla graduale attuazione di un'organizzazione comune del mercato dei cereali, detto mercato rischia di subire gravi perturbazioni a causa delle importazioni). Le misure vengono notificate alla Commissione la quale decide se esse « debbano essere mantenute, modificate o abolite ». Il termine « debbano » potrebbe invero far erroneamente ritenere che si tratti sempre (anche in caso di mantenimento delle misure) di un ordine della Commissione che escluda ogni potere discrezionale dello Stato. Una siffatta interpretazione appare però irragionevole. In primo luogo, il termine « debbano » si riferisce evidentemente a « modificate » o « abolite », cioè a circostanze nelle quali la Commissione emana effettivamente un ordine, mentre, a rigor di logica, in relazione a « mantenute » dovrebbe essere usato il verbo « potere ». A questa conclusione si giunge esaminando le sopra ricordate clausole di salvaguardia del Trattato. Dall'articolo 73, ad esempio, emerge che quando la Commissione, dopo aver ricevuto la notifica delle misure, non ne ordina l'abolizione o la modifica, questo suo comportamento non può essere considerato altrimenti che come un'autorizzazione. In caso contrario verrebbe meno — e non si capisce perché — la facoltà d'intervento del Consiglio di Ministri, prevista dal n. 1 dell'articolo 73 e relativa alle *autorizzazioni* della Commissione (cfr. il *Kommentar* di Wohlfarth — Everling — Glaesner — Sprung, nota 5 all'articolo 73).

Parrebbe quindi assodato che la Commissione, quando non solleva obiezioni ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento n. 19, concede un'autorizzazione, cioè non determina definitivamente la sorte dei provvedimenti adottati, facendoli propri. Si tratta sempre di provvedimenti statuali di cui, secondo il diritto nazionale, sono responsabili soltanto gli organi dello Stato.

D'altro canto non c'è motivo di ritenere che, in una situazione del genere, sussista una lesione diretta in quanto, all'autorizzazione della Commissione non ha fatto seguito alcun provvedimento dello Stato di carattere esecutivo. Per determinare il modo in cui un

soggetto è toccato da più provvedimenti congiunti, si deve aver riguardo al loro contenuto, non già alla loro successione nel tempo.

L'essenziale è che, tra il singolo e i provvedimenti comunitari, si frappone l'esercizio autonomo di poteri statuali discrezionali. Solo con questi i soggetti comunitari si trovano in rapporto diretto, non già coi provvedimenti di conferma degli organi comunitari, che per il singolo possono in ogni momento perdere qualsiasi rilevanza ove gli organi statali competenti decidano di abrogare i provvedimenti autorizzati o addirittura di revocarli. La volontà dello Stato è quindi la vera fonte dei provvedimenti adottati e il suo mantenimento costituisce la base diretta della lesione degli interessi del ricorrente.

Ciò risulta particolarmente chiaro se prescindiamo da una particolarità del caso in esame consistente nel fatto che, al momento della sua pubblicazione, l'autorizzazione della Commissione doveva restare in vigore solo per poche ore ancora e quindi aveva effetti quasi esclusivamente retroattivi. Consideriamo ora un'autorizzazione che non riguardi solo provvedimenti già adottati, ma sia inoltre destinata ad avere efficacia in futuro per un certo periodo : è fuor di dubbio che l'atto di autorizzazione, nella parte concernente il futuro, è sostanzialmente uguale ad un'autorizzazione preventiva del genere di quella prevista, ad esempio, dall'articolo 226 del Trattato.

Qui risalta particolarmente la funzione decisiva della volontà statuale : è perfettamente possibile infatti, che lo Stato cui è concessa l'autorizzazione, per un motivo qualsiasi rinunci spontaneamente all'applicazione dei provvedimenti autorizzati, ancor prima della scadenza del termine (il che d'altronde è avvenuto anche nel nostro caso, visto che, per disposizione dell'organo tedesco, era possibile chiedere nuovamente licenze d'importazione già a decorrere dal 4 ottobre, sebbene l'autorizzazione della Commissione valesse anche per tale giorno).

A mio modo di vedere, sarebbe artificioso suddividere una misura di salvaguardia (la cui sostanza giuridica rimane invariata rispetto allo Stato membro interessato) ai fini della lesione, distinguendo gli effetti futuri da quelli retroattivi.

Pare quindi chiaro, se si considerano soltanto la successione apparente degli avvenimenti e le norme sulla competenza alle quali è stato fatto espresso riferimento, che le ricorrenti non sono direttamente toccate dalla decisione della Commissione.

Le ricorrenti però, sia nell'atto introduttivo che nelle osservazioni scritte sull'eccezione di irricevibilità, hanno dedotto altri argomenti di fatto e di diritto, ai quali si sono riferite anche nella discussione orale. Se tali argomenti sono fondati, il quadro della situazione che ho tracciato finora dev'essere modificato. Le ricorrenti si riferiscono ai motivi ed agli scopi che, nel periodo dal

1° al 3 ottobre, hanno indotto ad agire le autorità tedesche ed europee.

Nell'applicare il regolamento sul mercato dei cereali sarebbero stati commessi evidenti errori che avrebbero implicato errate determinazioni dei prezzi da parte della Commissione e conseguenti calcoli inesatti del tasso del prelievo da parte del Governo o degli organi amministrativi della Repubblica federale tedesca. Per ovviare a tali errori, si sarebbe posto mano alla clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 22 del Regolamento n. 19, con un certo effetto retroattivo. Le apparenze farebbero supporre che gli organi nazionali e soprannazionali che hanno partecipato all'operazione fossero d'accordo circa i provvedimenti da adottare e forse anche sulla necessità di servirsi, per modificare la situazione di diritto esistente la mattina del 1° ottobre, di un fondamento giuridico e di forme che non erano state istituite per tale scopo.

La ricorrente sub 2 asserisce verbatim :

« Con la decisione del 3 ottobre 1963, la convenuta ha quindi esercitato il suo potere discrezionale per uno scopo diverso da quello prescrittole dal Regolamento n. 19, articolo 22, 1° e 2° comma (sviamento di potere) ».

Se le cose stessero così e fosse confermata — dalle prove offerte dalle ricorrenti — l'impressione che ci troviamo di fronte ad una azione concertata di organi nazionali e soprannazionali, azione avente il carattere di accordo vincolante che tocca le ricorrenti, sarebbe necessario riesaminare la questione del se esse siano direttamente toccate, poiché finora mi sono basato sul presupposto che gli Stati abbiano agito liberamente e autonomamente e che la Commissione abbia solo autorizzato tali atti, previo obiettivo e coscienzioso esame.

Nell'attuale stadio del procedimento, in cui tutti gli argomenti relativi al merito sono stati accantonati, non è possibile trattare a fondo questo problema. In altre parole, ci troviamo in una situazione nella quale l'esame del merito appare destinato a fornire lumi decisivi sul problema della ricevibilità.

Da tale costatazione si dovrebbero trarre le necessarie conseguenze e, trattandosi di un caso effettivamente insolito, nell'interesse della certezza del diritto ci si dovrebbe pronunciare sulla ricevibilità solo dopo un completo esame della controversia da effettuarsi nel procedimento principale.

II — Per ogni evenienza, non interromperò a questo punto la mia esposizione, ma mi occuperò in via subordinata del presupposto processuale della lesione individuale.

Nel risolvere tale questione mi baserò sulla formula usata dalla Corte nella sentenza 25-62, in cui è detto che « il soggetto che non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente, soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, o di particolari

circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari ».

A giudizio della Commissione, tali presupposti nella fattispecie non sussistono poiché è necessario tenere conto della natura giuridica dell'atto nazionale autorizzato. Il suo carattere normativo è indiscutibile, poiché il divieto d'importazione si riferiva a chiunque avesse intenzione d'importare del mais nel periodo di cui trattasi.

Le ricorrenti sottolineano per contro di essere distinte dagli altri possibili interessati ed identificate nel senso della sentenza *Plaumann* in quanto esse avevano presentato, il 1º ottobre, regolare domanda per il rilascio di una licenza d'importazione, in conformità alla decisione della Commissione in data 27 settembre 1963 e all'avviso della *Einfuhr- und Vorratstelle* in data 1º ottobre 1963, ed avevano stipulato contratti di acquisto con esportatori francesi.

Dal punto di vista formale, nulla si può eccepire contro le asserzioni della Commissione. Questa si è infatti pronunciata per legittimare un provvedimento nazionale il quale, allorché fu adottato, non aveva solo effetto retroattivo, ma doveva esercitare la sua efficacia anche in futuro e quindi era atto a disciplinare una pluralità indeterminata ed indeterminabile di casi, come qualsiasi atto normativo. Si aggiunga che anche la decisione della Commissione non si limitava ad autorizzare un atto appartenente al passato ma, sia pure per un periodo limitatissimo, si riferiva anche al futuro. È quindi indifferente che il provvedimento nazionale sia posto in primo piano — come potrebbe suggerire il fatto che i soggetti sono stati toccati direttamente da esso e solo indirettamente dal provvedimento comunitario — oppure si tenga conto soltanto del comportamento degli organi comunitari : in entrambi i casi, per il singolo paiono sussistere solo effetti normativi i quali, sotto il profilo del diritto d'impugnazione, costituiscono l'opposto degli effetti giuridici individuali.

Non potremo però limitarci a questo modo di vedere. Per potersi pronunciare sul modo in cui un soggetto è toccato (individualmente o genericamente), si deve anzitutto avere riguardo al momento in cui è stata adottata la decisione di autorizzazione (in quanto nel giudizio d'annullamento i suoi effetti hanno importanza preponderante) e non al momento dell'adozione delle misure nazionali, che sono divenute giuridicamente vincolanti solo quando la Commissione le ha autorizzate. Esaminando ora l'atto comunitario — vale a dire il provvedimento adottato il 3 ottobre, ma entrato in vigore solo con la comunicazione allo Stato membro interessato, avvenuta nella giornata del 4 ottobre — bisogna riconoscere che esso aveva effetti normativi soltanto apparenti. L'intervallo di tempo fra entrata in vigore e perdita di efficacia è così insignificante che in realtà esso va considerato come un provvedimento con effetto esclusivamente retroattivo : in sostanza, ci si limita a dichiarare legittimo un comportamento passato. Sotto questo profilo,

la decisione della Commissione si avvicina notevolmente, per quanto riguarda i suoi effetti giuridici, ai provvedimenti generali del diritto amministrativo tedesco, che sono equiparati agli atti amministrativi giacché in definitiva è possibile determinare le persone cui essi si rivolgono.

Ma c'è dell'altro : in corso di causa è emerso che già il provvedimento nazionale aveva efficacia retroattiva. Esso era stato adottato nel pomeriggio del 1° ottobre, ma si applicava a tutte le domande presentate durante la giornata del 1° ottobre. Questo fatto potrebbe anche essere giuridicamente irrilevante se si trattasse di provvedimenti normativi che, oltre ad avere efficacia in futuro, si applicano pure a rapporti precedenti. La particolarità del caso in esame è però costituita dal fatto che, quasi contemporaneamente all'emanazione del provvedimento retroattivo, è stata modificata la situazione giuridica sul piano della Comunità : mentre fino alla sera del 1° ottobre, in virtù del prezzo franco-frontiera fissato dalla Commissione, per le importazioni di mais dalla Francia in Germania valeva il tasso di prelievo zero, la sera del 1° ottobre la Commissione, modificando la sua decisione del 27 settembre 1963, stabiliva un nuovo prezzo franco-frontiera, con effetto dal 2 ottobre, prezzo che si ripercuoteva sul tasso di prelievo applicabile dal 2 ottobre. In altri termini, a tutti coloro che dopo il 1° ottobre avrebbero richiesto il rilascio di licenze di importazione sarebbe stato applicato un regime giuridico diverso da quello applicato agli importatori che avevano presentato la richiesta il 1° ottobre ed erano quindi soggetti al tasso di prelievo valido in detto giorno. La misura di salvaguardia ha perciò un aspetto del tutto particolare : pare che il suo scopo principale fosse quello di impedire l'accoglimento delle richieste presentate il 1° ottobre.

La questione decisiva è quindi la seguente : se il fatto di aver chiesto il rilascio della licenza il 1° ottobre 1963, in una situazione, per quanto riguarda il prelievo, ben determinata ma destinata a mutare in seguito, *identifichi* adeguatamente le ricorrenti. Non credo sia sufficiente, per far adottare la soluzione negativa, il solo fatto che il 1° ottobre anche altri importatori avevano chiesto il rilascio di licenze. Dalla discussione abbiamo appreso che la presentazione della domanda non era esente da determinate conseguenze giuridiche anche onerose (impegno di importare e versamento di una cauzione); di regola seguiva immediatamente la stipulazione dei contratti con gli esportatori. Sotto questo aspetto, non pare arbitraria l'eventuale distinzione tra importatori che, il 1° ottobre, possedevano i requisiti richiesti per il rilascio delle licenze d'importazione — il che risulta dalla domanda — ed altri che potevano essere considerati solo come interessati in potenza.

Sono quindi del parere che le ricorrenti siano toccate individualmente, se non per le loro « qualità personali », almeno per le « particolari circostanze » (come è detto nella sentenza *Plaumann*)

in quanto esse costituivano chiaramente lo scopo principale cui i provvedimenti erano diretti. Giungo a questa conclusione malgrado le domande pervenute all'*Einfuhr- und Vorratstelle* superino il numero di venti e quindi parecchie imprese si trovassero nella stessa situazione delle ricorrenti. Il numero degli interessati potrebbe avere eventualmente importanza sotto questo aspetto soltanto se fosse parecchio più elevato.

III — Riassumendo, date le considerazioni relative al *se le imprese siano direttamente toccate*, dovrei concludere per la reiezione del ricorso, qualora la Corte non ritenesse opportuno un ampliamento della discussione.

Non mi azzarderei ad affermare recisamente che in tal caso la tutela giurisdizionale delle ricorrenti verrebbe menomata in modo ingiusto. Comunque, non mi paiono del tutto infondate alcune loro obiezioni circa la procedura prevista dall'articolo 177 cui la Commissione ha fatto richiamo con tanta insistenza.

I dubbi delle ricorrenti circa la possibilità di agire contro la Comunità, onde farne dichiarare la responsabilità per « faute de service », mi paiono più che comprensibili poiché dalla sentenza *Plaumann* sembra si debba desumere che l'azione di danni è esperibile solo previo annullamento dell'atto comunitario di cui trattasi. Credo però che su tale questione non sia ancora stata detta l'ultima parola. A mio avviso, tale condizione non è prevista dalle leggi di tutti gli Stati membri, mentre la questione del rapporto tra azioni di risarcimento e azioni d'annullamento, come pure tutte le altre questioni particolari relative alla « faute de service », va risolta « conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri » (articolo 215, secondo comma, del Trattato).

IV — Concludo quindi come segue : anzitutto invito la Corte, a norma dell'articolo 91, paragrafo 4, del regolamento di procedura, a non statuire ora sull'istanza di pronuncia preliminare proposta dalla Commissione, ma di decidere solo dopo che si sia discusso sull'intera controversia, poiché prevedo che dal dibattito l aquestione dell'essere toccato direttamente uscirà ulteriormente chiarita.

Se la Corte sarà di diverso avviso, i ricorsi dovranno essere dichiarati totalmente (cioè anche nelle conclusioni in subordine) irricevibili e le spese poste a carico delle ricorrenti.