vendita della merce di cui trattasi nello Stato membro beneficiario dell'autorizzazione, il cui adempimento doveva aver luogo durante il periodo di validità di questa.

2. Una disposizione come l'art. 130 dell'atto d'adesione della Repubblica ellenica, la quale contempli la possibilità di autorizzare misure di salvaguardia nei confronti di uno Stato membro, misure destinate a derogare, sia pure temporaneamente e solo per determinati prodotti, alle norme sulla libera circolazione delle merci, dev'essere interpretata restrittivamente, come qualsiasi disposizione di questo tipo.

   Onde poter valutare se il provvedimento ch'essa intende autorizzare soddisfi le condizioni poste dal n. 3 dell'art. 130, la Commissione deve esaminare anche la situazione esistente nello Stato membro nei cui confronti il provvedimento di salvaguardia viene richiesto e, in particolare, nei limiti in cui le circostanze della fattispecie non vi si oppongono, deve informarsi sulle ripercussioni negative che la sua decisione potrebbe provocare per l'economia di detto Stato membro nonché nei confronti delle imprese interessate.

3. Nel campo d'applicazione dell'art. 130 dell'atto d'adesione della Repubblica ellenica, la Commissione dispone di un ampio potere di valutazione quanto all'esistenza di condizioni che giustifichino l'adozione di un provvedimento di salvaguardia. Benché detto articolo subordini a due condizioni distinte il potere della Commissione di autorizzare un provvedimento di salvaguardia richiesto da uno Stato membro, essa può legittimamente considerare complessivamente elementi riferentisi all'una o all'altra di queste condizioni per giungere alla conclusione che la richiesta è giustificata.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT del 14 ottobre 1982 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Osservazioni sul fondamento giuridico dell'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia impugnata col presente ricorso

A norma dell'art. 130, n. 1 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica e agli adattamenti dei trattati (atto di adesione della Grecia) nei rapporti tra la Grecia e gli altri Stati membri, per quanto qui ci interessa, ogni Stato membro entro il 31 dicembre 1985, « in caso di difficoltà gravi di un settore dell'attività economica, che siano suscettibili di protrarsi, come anche in caso di difficoltà che possono deter-

* Traduzione dall'olandese.

minare gravi perturbazioni in una situazione economica regionale, ... può domandare di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune ». I nn. 2 e 3 dello stesso articolo precisano le condizioni di procedura e di sostanza che la Commissione deve rispettare nell'emanare una autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia oppure nell'adottare le stesse.

Per quanto riguarda l'attuale ricorso promosso dalla società anonima Piraiki-Patraiki ed altri, le disposizioni summenzionate hanno lo stesso tenore dell'art. 226 del trattato CEE. Come è noto, detto articolo, durante il periodo transitorio, consentiva del pari di adottare analoghe misure di salvaguardia nei rapporti tra gli Stati membri originari. Una disposizione analoga nel trattato di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito è rimasta in vigore anch'essa soltanto durante il periodo transitorio, ormai trascorso. Misure di salvaguardia come quelle in esame sono attualmente possibili all'interno della Comunità solo nell'interscambio bilaterale tra la Grecia e ciascuno degli altri Stati membri. Naturalmente ciò rende fra l'altro necessario curare che eventuali difficoltà negli altri Stati membri, che in realtà sono provocate da altri rapporti bilaterali, non si ripercuotano sulla Grecia. Nell'attuale fase processuale possiamo però permetterci di non approfondire ulteriormente né questo aspetto, né altri mezzi relativi al merito dedotti nell'ambito del procedimento odierno.

Provvedimenti di salvaguardia pressoché analoghi possono ancora venir adottati nei confronti dei prodotti originari dei paesi terzi, come prevede l'art. 115 del trattato CEE. In base alla vostra giurisprudenza insorgono inoltre a questo proposito analoghi problemi quanto alla ricevibilità di ricorsi delle imprese interessate, miranti all'annullamento delle misure di salvaguardia in questione, come si verifica nella causa odierna. Nel corso delle mie conclusioni approfondirò ulteriormente l'esame della vostra giurisprudenza relativa alle misure di salvaguardia in generale. A questo punto mi limito all'osservazione generale che nel periodo di recessione attuale l'interesse pratico di un'efficace tutela giurisdizionale contro l'illecita adozione di provvedimenti protezionistici, come nella fattispecie, è naturalmente molto aumentato. In particolare gli ambienti economici, i parlamentari e la dottrina hanno espresso forti dubbi circa la legittimità del modo in cui viene applicato l'art. 115 [1].

Sul problema della tutela giurisdizionale a proposito delle misure di salvaguardia in generale vi sono molte pubblicazioni [2] e nel prosieguo delle mie conclusioni avrò ancora occasione di ritornarvi brevemente. Concluderò ora le mie osservazioni generali con la constatazione che, dal tenore della prima e dell'inizio della seconda frase dell'art. 173 si deve desumere che questa norma va interpretata nel senso che in ogni caso concreto di comportamento illecito è resa possibile la tutela giurisdizionale efficace degli interessi lesi. Con le parole « a tal fine » poste all'inizio della seconda frase, si è infatti voluto stabilire un legame diretto con il compito che la prima frase affida alla Corte: sindaca-

1 — Vedi in proposito C.W.A. Timmermans, Troebel water ofwel de beschikkingenpraktijk ex artikel 115 EEG, SEW 1979, pagg. 636-653.

2 — Vedi ad esempio P. Gori, Les clauses de sauvegarde des traités CECA e CEE, Bruxelles, 1966; T. Müller-Heidelberg, Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht, Hamburg 1970, M. A. Lejeune, Un droit de temps de crise: les clauses de sauvegarde de la CEE, Brussel, 1975; P. J. Slot, Vrijwaringsclausules en vrijwaringsmaatregelen in het recht van de Europese Gemeenschap, SEW 1976, pagg. 473-502; P. van Dijk, Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue, Alphen a/d Rijn / Maryland, USA / The Hague 1980, in particolare pagg. 284-305, nonché l'ulteriore letteratura citata in queste pubblicazioni e le numerose note circa la vostra giurisprudenza in materia.

re le legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione, che non siano raccomandazioni o pareri. Nella sentenza Plaumann (causa 25/62, Racc. 1963, pag. 231-232), sulla quale tornerò ripetutamente ad un altro proposito, la vostra Corte ha già formulato il principio che « le disposizioni del trattato relative al diritto d'impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente ». A mio giudizio la vostra giurisprudenza, che esaminerò, si può effettivamente intendere nel senso che l'imperativo generale di cui alla prima frase dell'art. 173 è stato pienamente rispettato. In caso di gravi vizi di legittimità dei provvedimenti di salvaguardia della Commissione, che per la loro natura non saranno probabilmente impugnati da uno Stato membro o dal Consiglio, le persone fisiche o giuridiche particolarmente colpite da detti atti devono poterli impugnare, quanto meno nei casi in cui un mezzo d'impugnazione nazionale non offra in merito alcuna soluzione soddisfacente.

2. Note marginali circa l'impugnata autorizzazione ad emanare provvedimenti di salvaguardia

La decisione della Commissione del 30 ottobre 1981 (GU 1981, L 362, pag. 33) prodotta dalle ricorrenti autorizza la Repubblica francese ad applicare provvedimenti di salvaguardia per quanto riguarda l'importazione dalla Grecia di filati di cotone. Dall'esauriente motivazione del provvedimento risulta fra l'altro che l'importazione di questi filati è aumentata molto, nel primo semestre del 1981, solo in Francia ed in Irlanda, mentre negli altri Stati membri è diminuita. Questa ragione ed altri motivi dell'autorizzazione possono venire per il momento ignorati, dovendosi esaminare soltanto la ricevibilità del ricorso. Mi pare interessante osservare che, tanto dalle motivazioni della decisione della Commissione quanto dall'art. 3 della decisione stessa, emerge che la Commissione, entro certi limiti, ha tenuto conto dei contratti già stipulati. L'autorizzazione non vale per quel che riguarda le partite di cotone che avevano già lasciato la Grecia prima che la decisione fosse notificata alla Francia e alla Grecia. Il fatto che alcuni contratti abbiano conservato la loro efficacia, mentre altri non sono stati risparmiati, in aggiunta ad altre situazioni di fatto nelle quali le appellanti si trovavano al momento dell'autorizzazione, a mio parere, alla luce della vostra giurisprudenza, può essere importante per la valutazione della ricevibilità dei ricorsi. Mi richiamo tra l'altro alla sentenza Bock (62/70, Racc. 1971, pag. 908). Si deve osservare, alla luce del n. 10 di detta sentenza, che « una siffatta situazione di fatto (creata dall'autorizzazione) caratterizza gli importatori stessi (cioè le ricorrenti) rispetto a qualsiasi altra persona e le individua in modo analogo al destinatario ».

La decisione d'autorizzazione di cui trattasi mi offre lo spunto, tenuto conto del problema di tutela giurisdizionale di cui ci occupiamo, per fare ancora le seguenti osservazioni.

In primo luogo, in forza del tenore dell'art. 173, è fuori dubbio che un ricorso della Grecia avverso la decisione per presunta illegittimità sarebbe stato in ogni caso ricevibile. Per due motivi sono tuttavia del parere che da ciò non si può arguire che, per quanto concerne una siffatta decisione di autorizzazione, non vi sia una necessità obiettiva di una possibilità d'impugnazione da parte delle imprese che ne vengono colpite. Anzitutto il problema della ricevibilità di siffatte impugnazioni da parte dei singoli, alla luce della vostra giurisprudenza, si pone praticamente negli stessi termini che nel caso di decisioni di autorizzazione a norma dell'art. 115 del trattato CEE. In caso di illegittime autorizzazioni in forza dell'art. 115, gli Stati terzi lesi da detti provvedimenti non sono legittimati ad impugnarli, mentre gli Stati membri stessi non dovrebbero normalmente avere alcun interesse ad un'impugnazione del genere. Qualsiasi sin-

dacato sulla legittimità di siffatte autorizzazioni, conformemente alla prima frase dell'art. 173, verrebbe quindi meno qualora gli operatori della Comunità particolarmente colpiti non potessero impugnarle. Onde evitare una grave lacuna nel sistema di tutela giurisdizionale contemplato dall'art. 173, nel caso di autorizzazioni a provvedimenti di salvaguardia come quelli ora in esame, si dovrebbe quindi lasciare uno spazio sufficiente per le impugnazioni dei singoli. Si aggiunga che autorizzazioni ad adottare provvedimenti che limitano le importazioni come quelli ora in esame, possono ledere interessi di imprese che per la loro natura difficilmente potrebbero essere tutelati dagli Stati membri interessati. Penso in particolare al venir meno, molto importante nella presente causa, di contratti già stipulati.

La mia seconda osservazione riguarda la natura giuridica della decisione di autorizzazione di cui ci occupiamo. All'udienza le parti hanno convenuto che questo provvedimento non ha natura di regolamento. Infatti, nel nostro caso, il provvedimento non soddisfa le condizioni poste dall'art. 189 per i regolamenti. Che non sia un regolamento, bensì una decisione, è anche confermato dall'art. 4, che indica la Francia e la Repubblica ellenica come destinatari, nonché dal fatto che la decisione è stata pubblicata appunto nella Gazzetta ufficiale del 17 dicembre 1981 e per di più nella rubrica degli atti per i quali la pubblicazione non è condizione per la loro applicabilità. Detta natura giuridica non esclude di per sé che la decisione possa implicare conseguenze generali analoghe a quelle di un regolamento per un certo numero di imprese determinate solo astrattamente, ma questa è esclusivamente la conseguenza della natura di regolamento dei provvedimenti d'esecuzione nazionali. Lo Stato membro autorizzato può anche decidere di applicare direttamente la decisione di autorizzazione e pare che nella fattispecie lo abbia fatto. Nel successivo paragrafo delle mie conclusioni tornerò su questo punto. Solo nel caso del n. 2 dell'art. 130 del trattato d'adesione si può essere incerti se la decisione adottata dalla Commissione non possa avere anche natura di regolamento. In questo numero, che tra l'altro riguarda una procedura d'urgenza che nella fattispecie non ci interessa, non si parla affatto cioè di *autorizzazione* di uno Stato membro ad adottare provvedimenti di salvaguardia, bensì di *adozione* di provvedimenti di salvaguardia da parte della Commissione, e si aggiunge che « le misure decise sono applicabili immediatamente ». In un caso del genere il provvedimento della Commissione toccherà comunque *direttamente* i singoli interessati, mentre dipenderà dalle circostanze della fattispecie se essi siano toccati anche *individualmente*.

3. Note marginali sui provvedimenti di esecuzione francesi

I provvedimenti francesi che danno esecuzione al provvedimento di autorizzazione sono pubblicati nel Journal Officiel de la République Française del 4 novembre 1981 (NC 9671) con una modifica, irrilevante per la loro natura giuridica, pubblicata nel Journal Officiel del 27 dicembre 1981.

Il testo del 4 novembre 1981, non prodotto in giudizio, è il seguente:

Avviso agli importatori di fili e filati di cotone originari della Grecia

Gli importatori sono informati che, in applicazione di una decisione della Commissione delle Comunità europee, le importazioni di fili e filati di cotone rientranti nella voce doganale 55.05 originari della Grecia, dal

1° novembre 1981 a tutto il 31 dicembre 1981 si effettueranno in base al regime dei prodotti non liberati all'importazione (procedimento contemplato dal titolo I, capitolo II, del decreto del direttore generale delle dogane e imposte indirette del 30 gennaio 1967).

Di conseguenza le disposizioni del presente avviso si sostituiscono temporaneamente, durante il periodo che va dal 1° novembre al 31 dicembre 1981, alle disposizioni precedenti per quel che riguarda i prodotti di cui trattasi.

Le domande di licenza, redatte sui moduli AC e accompagnate da una fattura proforma in doppia copia, stilata o tradotta in francese, potranno venir presentate alla direzione generale delle dogane (servizio autorizzazioni commerciali, 42, rue de Clichy, 75009 Parigi).

Dette domande dovranno indicare il o i numeri della nomenclatura statistica Nimexe corrispondenti ai prodotti per i quali si chiede la licenza d'importazione.

Le domande corrispondenti ai numeri Nimexe 55.05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92, 98, che saranno esaminate man mano, verranno scalate dai contingenti stabiliti mediante la decisione della Commissione summenzionata; le altre richieste saranno evase senza limitazione di quantità, previo visto del ministero competente.

I richiedenti sono comunque invitati a prender contatto con la DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Parigi), per conoscere le loro possibilità d'importazione.

Il testo francese è il seguente:

Avis aux importateurs de fils et filés de coton originaires de Grèce

Les importateurs sont informés qu'en application d'une décision de la Commission des Communautés européennes, les importations de fils et filés de coton repris sous la position tarifaire n° 55.05 originaires de Grèce s'effectueront à compter du 1er novembre 1981 et jusqu'au 31 décembre 1981 selon le régime des produits non libérés à l'importation (procédure prévue au titre Ier, chapitre II, de l'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 30 janvier 1967).

En conséquence, les dispositions du présent avis se substituent temporairement durant la période allant du 1er novembre au 31 décembre 1981 aux dispositions antérieures en ce qui concerne les produits de l'espèce.

Les demandes de licence rédigées sur des formules du modèle AC et accompagnées d'une facture pro forma en double exemplaire établie ou traduite en français pourront être déposées à la direction générale des douanes (service des autorisations commerciales, 42, rue de Clichy, 75009 Paris).

Ces demandes devront comporter l'indication du ou des numéros de la nomenclature statistique Nimexe correspondant aux produits dont l'importation est sollicitée.

Les demandes correspondant aux numéros Nimexe 55.05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 et 98, qui feront l'objet d'un examen au fur et à mesure, seront imputées sur les limites quantitatives définies par la décision de la Commissione susvisée; les autres demandes seront délivrées sans limitation de quantité après visa du ministère technique.

Les demandeurs sont en toute hypothèse invités à se rapprocher de la DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Paris) pour connaître leurs possibilités d'importation.

Ciò che colpisce in questo testo è anzitutto che si parla di *applicazione* della decisione

della Commissione e che nulla lascia intendere che in materia sia già stato emanato un nuovo regolamento di portata generale. Anche la determinazione del contenuto dell'avviso pare chiaramente sia stata operata mediante richiamo alla decisione di autorizzazione. Dell'eccezione prevista dall'art. 3 del provvedimento d'autorizzazione, di cui fruiva una parte dei contratti già stipulati il 30 ottobre 1981 e che si trovavano già in fase di adempimento, è stato tenuto conto solo nella modifica del 27 dicembre 1981. Queste caratteristiche delle misure di esecuzione francesi hanno una certa importanza per risolvere il problema se l'impugnata decisione d'autorizzazione della Commissione tocchi le ricorrenti direttamente e individualmente, come prescrive l'art. 173 per la ricevibilità del loro ricorso. Ciò vale anche se si ammette che l'« avviso » in questione costituisce un atto giuridico vincolante, come ha sottolineato all'udienza il rappresentante del governo francese.

4. La giurisprudenza rilevante nella fattispecie

4.1. Come è ricordato al n. 4 della sentenza Alcan (causa 69/69, Racc. 1970, pag. 394), l'art. 173, 2° comma « ha lo scopo di garantire la tutela giurisdizionale dei singoli in tutti i casi in cui, senza essere destinatari di una decisione, essi sono colpiti da un atto comunitario che, indipendentemente dalle apparenze, li riguarda direttamente e individualmente ».

Come ho detto sopra, nella fattispecie ricorre l'ipotesi, nominata nell'art. 173, di una decisione della Commissione, indirizzata a terzi, nella fattispecie la Francia e la Grecia. Nel mio esame della giurisprudenza posso quindi trascurare le pronunce che si riferiscono all'altro caso, contemplato espressamente dal 2° comma dell'art. 173, di un regolamento « apparente ».

4.2. *Il principio dell'interpretazione estensiva*

Come ho del pari già osservato sopra, nella vostra sentenza Plaumann (causa 25/62, Racc. 1963, pag. 207) si dichiara che « il significato letterale delle parole e la connessione di esse giustificano la più ampia interpretazione » e che « le disposizioni del trattato relative al diritto d'impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente ». Il fondamento di questo principio l'ho allora ravvisato nell'incarico molto generale, attribuito alla Corte nella prima frase dell'art. 173, di sindacare la legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri. Grazie al vincolo che la seconda frase (e grazie al richiamo che contiene, anche il secondo comma) dell'art. 173 stabilisce con questo incarico generale, posso precisare le considerazioni testé citate della sentenza Plaumann dichiarando che l'art. 173 deve venir interpretato nel senso che in ogni singolo caso di atto illegittimo viene resa possibile un'efficace tutela giurisdizionale degli interessi lesi da detto atto. Dipenderà dal tipo d'interesse leso e da altre circostanze, se detto ricorso possa venir promosso solo da uno Stato membro, dal Consiglio e dalla Commissione, oppure da qualsiasi persona fisica o giuridica che venga toccata direttamente ed individualmente da questo atto illegittimo e non possa ragionevolmente essere invitata ad adire il giudice nazionale.

4.3. *Condizioni speciali per l'impugnazione da parte dei singoli*

Nella sentenza Plaumann, in base al principio ivi contenuto dell'interpretazione ampia, si prospetta pure la possibilità di impugnazione da parte dei singoli, in linea di massima, per quel che riguarda le decisioni di autorizzazione indirizzate ad uno Stato membro, come quelle di cui trattasi. Ciò appare consegua logicamente dalla reiezione

dell'eccezione della Commissione in questa causa, secondo la quale in un caso del genere lo Stato membro al quale era indirizzata la decisione di autorizzazione non può essere considerato un'« altra persona » ai sensi dell'art. 173, secondo comma. Certo i ricorrenti devono esser toccati « direttamente ed individualmente » da una siffatta decisione di autorizzazione. Dal fatto che in linea di massima si considera possibile l'impugnazione di dette decisioni d'autorizzazione, si può cionondimeno dedurre immediatamente che queste condizioni accessorie vanno interpretate non in senso formale, bensì in senso sostanziale. Sotto l'aspetto formale, un'impresa sarà sempre toccata « direttamente ed individualmente » solo per effetto dell'applicazione della decisione da parte dello Stato membro.

4.4. *La condizione dell'esser toccato « individualmente »* è, come è noto, così precisata nella sentenza Plaumann: « chi 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, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari ». Nella giurisprudenza successiva, che esaminerò, il senso positivo di questa formula è stato ulteriormente illustrato. Dalla frase successiva a quella testé citata, si può soltanto trarre la conclusione negativa che *non* si può considerare toccato individualmente il ricorrente che faccia parte di un gruppo di operatori toccato nello stesso modo e definito astrattamente nella decisione, operatori che svolgono attività commerciale « che può essere sempre esercitata da chiunque e che non è quindi atta ad identificare (la ricorrente) nello stesso modo dei destinatari ».

4.5. *Panoramica della giurisprudenza relativa al presupposto dell'esser toccato individualmente*

Sul problema dell'esser toccati individualmente, la formula della sentenza Plaumann, che è tuttora un validissimo parametro, ha portato, oltre che in quell'occasione specifica, anche in altre occasioni a risultati negativi per ricorsi con cui si impugnavano decisioni indirizzate a « altre persone », nelle cause 1/64 (Glucoseries réunies, Racc. 1964, pag. 851), 38/64 (Getreide-Import Gesellschaft, Racc. 1965, pag. 418) e 10-18/68 (Eridania, Racc. 1969, pag. 459).

Vi siete invece pronunciati in modo favorevole al ricorrente, sempre quanto all'essere toccato individualmente, in quattro altri casi, cioè le sentenze 106 e 107/63 (Toepfer, Racc. 1965, pag. 508), 62/70 (Bock, Racc. 1971, pag. 897), 92/78 (Simmenthal, Racc. 1979, pag. 777) e 730/79 (Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671), nonché implicitamente nella sentenza 29/75 (Kaufhof, Racc. 1976, pag. 441).

A sostegno della sua eccezione d'irricevibilità, la Commissione nella fattispecie si è richiamata particolarmente alla causa 1/64. Questa causa, come è noto, verteva su una decisione della Commissione che autorizzava la Francia ad applicare un tributo compensativo all'importazione di glucosio (destrosio) dagli altri Stati membri, qualora gli Stati esportatori non lo avessero essi stessi riscosso all'esportazione. Il ricorrente aveva sostenuto di essere l'unica impresa belga che, durante il periodo di validità della decisione impugnata, era economicamente interessato e in condizione di esportare quantità non indifferenti di glucosio dal Belgio alla Francia. Il ricorso veniva dichiarato irricevibile, confermando la formula Plaumann, in quanto le conseguenze della decisione impugnata non rimanevano limitate all'esportazione dal Belgio alla Francia, in quanto la

richiesta limitazione dell'esame delle conseguenze della decisione a un unico esportatore di uno degli Stati membri avrebbe isolato artificialmente il mercato di questo Stato dal mercato comune (cui la decisione pure si riferiva) e in quanto « la decisione impugnata è destinata ad incidere sull'importazione in Francia del glucosio proveniente dall'intera Comunità; l'Italia è stata esclusa per il fatto che non esporta glucosio in Francia ». Alla decisione veniva perciò attribuita una « portata economica generale » cosicché non si poteva ritenere che toccasse individualmente il ricorrente.

Le ricorrenti nella presente causa contestano la pertinenza di questa sentenza in quanto il prelievo compensativo allora in questione riguardava le importazioni da tutti gli Stati membri che esportavano in Francia, mentre nella fattispecie sarebbero colpiti solo i produttori greci. Dal complesso della motivazione della sentenza 1/64, che ho riassunto, anche a mio avviso si deve desumere che detta pronunzia non può considerarsi decisiva per la causa in esame. A mio giudizio, la sentenza lascia del tutto aperta la possibilità che il ricorso sia dichiarato ricevibile se la decisione impugnata si limita all'esportazione da uno Stato membro e viene impugnata da tutte le imprese colpite dalla misura. Nella dichiarazione d'irricevibilità l'accento viene infatti chiaramente posto sulla circostanza che la decisione non si riferiva esclusivamente all'esportazione da uno Stato membro e che quindi, sotto il profilo della buona amministrazione della giustizia, era impossibile limitare l'esame al caso belga. Per questo motivo la Corte, in quell'occasione, diversamente dalla sentenza Plaumann, non ha nemmeno esaminato il problema se la cerchia delle imprese interessate dalla decisione che l'avevano impugnata fosse sufficientemente individualizzata o fosse di entità indeterminata.

Le ricorrenti, a sostegno della ricevibilità del ricorso, invocano particolarmente le già citate sentenze Toepfer (cause riunite 106 e 107/63) e Bock (causa 62/70).

Nella sentenza Toepfer si considerava decisivo per la ricevibilità del ricorso quanto segue:

« dette misure riguardavano quindi solo gli importatori che avevano chiesto licenze d'importazione il 1° ottobre 1963;

il numero e le persone di questi erano già determinati ed individuabili prima del 4 ottobre, giorno in cui fu adottata la decisione impugnata;

la Commissione poteva sapere che la sua decisione incideva solo sugli interessi e sulla posizione di detti importatori;

in tali circostanze, questi ultimi, fra cui le ricorrenti, erano distinti da qualsiasi altra persona in modo analogo al destinatario della decisione ».

Nella sentenza Bock si considerava in modo analogo decisivo per la ricevibilità quanto segue (n. 10):

« la ricorrente però ha impugnato la decisione soltanto nella parte relativa alle importazioni per le quali le domande di licenza erano già pendenti al momento della sua entrata in vigore;

il numero e l'identità degli importatori interessati erano determinati e controllabili già prima di questa data;

la convenuta era in grado di sapere che la disposizione impugnata avrebbe colpito esclusivamente detti importatori;

una siffatta situazione di fatto caratterizza gli importatori stessi rispetto a qualsiasi altra persona e l'individua in modo analogo al destinatario ».

Da queste sentenze si può desumere che il ricorso avverso l'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia risponde al presupposto dell'essere toccati individualmente ogniqualvolta la Commissione *poteva* sapere che determinate persone di una cerchia definita generalmente in astratto erano colpite nei loro interessi e nella loro situazione giuridica in modo particolarmente grave da una disposizione particolare nella decisione della Commissione che riguardava soltanto queste determinate persone. La causa Bock verteva su una disposizione nella quale l'autorizzazione definita in generale ad adottare provvedimenti di salvaguardia veniva estesa « a merci per le quali, a norma delle disposizioni in vigore, domande sono attualmente pendenti presso le autorità tedesche ». Si era quindi attribuita importanza decisiva alla situazione di fatto nella quale si trovano gli interessati al momento in cui era stata adottata la decisione ed alla possibilità per la Commissione di sapere (non alla conoscenza effettiva) chi essi fossero.

Poiché le sentenze in questione erano fondate sulle circostanze concrete delle singole situazioni di fatto, sarebbe oltremodo scorretto trarne direttamente, a contrario o in via analogica, conclusioni circa situazioni di fatto diverse, che allora non entravano in linea di conto. Nemmeno queste sentenze, quindi, benché interessanti sotto questo aspetto, possono venir considerate senz'altro decisive per la valutazione della ricevibilità del presente ricorso. La situazione di fatto delle ricorrenti nella causa odierna dovrà invece anzitutto venir esaminata direttamente alla luce della formula Plaumann, di portata più generale, alla quale la vostra Corte pare si sia finora sempre attenuta.

4.6. *Il presupposto dell'esser toccato direttamente*

Per quanto riguarda il presupposto dell'esser toccato direttamente, nella giurisprudenza non sono riuscito a trovare nessuna formula generale paragonabile alla formula Plaumann, che abbia finora costituito il criterio per tutti i casi concreti esaminati. Concordo invece con P. J. G. Kapteyn e P. van Dijk nel ritenere che dai precedenti in questo campo si può desumere che la Corte, dopo un orientamento iniziale più formale, si è progressivamente allineata in modo sempre più evidente alle definizioni di Daig nel « Festschrift für Otto Riese », pagg. 204-205. Secondo questo autore, oltre che per le conseguenze dirette formali, viene lasciato spazio anche per le conseguenze dirette sostanziali che il provvedimento di autorizzazione ha per il singolo [3]. Nella definizione di quest'ultima nozione è detto che un interessato è toccato direttamente e sostanzialmente quando, benché l'atto delle istituzioni comunitarie richieda un ulteriore provvedimento d'esecuzione delle autorità nazionali, è tuttavia possibile prevedere con certezza o con grande probabilità che e come il provvedimento di esecuzione toccherà il ricorrente. Il Kapteyn e il van Dijk fondano le loro conclusioni concordanti in merito particolarmente sulla sentenza Toepfer, sulla sentenza Bock e sulla causa International Fruit Company e a. (cause riunite 41-44/70, Racc. 1971, pag. 411), e il van Dijk inoltre sulla sentenza CAM (causa 100/74, Racc. 1975, pag. 1393) e sulla sentenza UNICME (causa 123/77, Racc. 1978, pag. 845). In quest'ultima causa, come già nella causa Alcan (causa 69/69, Racc. 1970, pag. 394) si nega che gli interessati siano

3 — Vedi in merito la nota ampiamente documentata di P. J. G. Kapteyn sulla sentenza Bock, SEW 1972, pagg. 596-602 e l'opera di P. van Dijk citata nella seconda nota, pagg. 302-305; G. Bebr: Development of Judicial Control of the European Communities, pagg. 77-80.

toccati direttamente in quanto il regolamento impugnato contemplava soltanto un massimo di 18 000 ciclomotori, per i quali si potevano concedere licenze all'importazione, tuttavia al di sotto di questo massimo lasciava il governo italiano pienamente libero d'agire. In un caso di questo genere si deve assolutamente escludere che gli importatori toccati possano identificarsi con sicurezza oppure con grande probabilità, come intende il Daig. Gli importatori, per effetto di un siffatto regolamento, verrebbero toccati « unicamente nel caso in cui, in forza di tal atto, venisse loro negata l'autorizzazione all'importazione » (nn. 10 e 11) e potrebbero quindi « adire il giudice nazionale competente e sollevare dinanzi ad esso questioni relative alla validità del suddetto regolamento; spetterebbe al giudice nazionale sottoporre, se del caso, tali questioni a questa Corte, in conformità all'art. 177 del trattato ».

Ritengo che nella giurisprudenza quindi, in merito alla condizione dell'esser toccato direttamente, si è disegnata gradualmente una razionale ripartizione di competenza, secondo la quale la Corte è direttamente competente nei casi in cui le conseguenze giuridiche per gli interessati e la loro identità possono desumersi con certezza o grande probabilità dal provvedimento, mentre in caso contrario è competente in primo luogo il giudice nazionale. Mi pare che una siffatta ripartizione di competenze sia pienamente conforme al criterio che ho sopra indicato, secondo cui l'art. 173 va interpretato nel senso che in ogni caso concreto gli interessati devono poter trovare « in qualche luogo » tutela giurisdizionale contro gli atti illegittimi della Comunità.

5. Precisazione e soluzione dei quesiti che nella fattispecie vanno risolti

In considerazione delle osservazioni delle ricorrenti circa la ricevibilità nelle fasi scritta ed orale, alla luce della giurisprudenza testé esaminata si devono approfondire le seguenti questioni:

5.1. Le ricorrenti, in quanto produttrici ed esportatrici greche di filati di cotone, possono venir considerate toccate individualmente dal provvedimento della Commissione testé esaminato? Le ricorrenti propongono la soluzione affermativa del quesito, fondandosi anzitutto sul fatto che, diversamente dall'atto su cui verteva la causa 1/64, il provvedimento attuale colpisce particolarmente una cerchia ristretta di imprese di uno Stato membro, che al momento dell'adozione del provvedimento potevano identificarsi ed individualizzarsi nel tempo e nello spazio secondo criteri di prodotto, organizzazione e attività economica. In secondo luogo ritengono di essere i destinatari effettivi identificabili ed individualizzabili del provvedimento e anche sotto questo aspetto pensano di soddisfare le condizioni della sopra citata « formula Plaumann ».

In considerazione del loro primo argomento, questo richiamo alla formula Plaumann implica che esse si considerano « individualizzate nel provvedimento impugnato alla stessa stregua del destinatario » cioè la Grecia. Ribattendo all'argomento della Commissione secondo cui il provvedimento riguarda un numero imprecisato di importatori, esse osservano che anche nelle summenzionate cause Bock e CAM la vostra Corte, di fronte a un numero indeterminato di terzi colpiti, non ha avuto alcuna difficoltà a circoscrivere, all'interno della cerchia più ampia, un gruppo identificabile ed individualizzabile di persone toccate in modo particolare ed individuale, il cui ricorso è stato ritenuto ricevibile. Nella fase orale

questo argomento è stato sviluppato ulteriormente.

Alla luce della vostra giurisprudenza, questa tesi delle ricorrenti mi pare effettivamente plausibile, se si ammette che i produttori-esportatori greci di filati di cotone si distinguono chiaramente dalla cerchia indefinita di tutti gli altri importatori colpiti, in quanto tutti gli altri importatori dipendono dalle condizioni di produzione e di distribuzione di detti produttori e per di più, normalmente, non sono specializzati nell'importazione di filati greci. Ora, poiché il provvedimento della Commissione indica espressamente anche la Grecia come destinataria, si può inoltre, a mio giudizio, effettivamente sostenere che i produttori-esportatori greci di filati di cotone sono caratterizzati ed individualizzati alla stessa stregua di questo destinatario della decisione. Per tutti questi motivi non ritengo nemmeno necessario richiamarmi alle conclusioni degli avvocati generali Roemer, Reischl, Warner e Slynn citate dalle ricorrenti.

Una siffatta interpretazione della vostra giurisprudenza non sarebbe solo pienamente conforme alla dottrina Plaumann, ma terrebbe anche conto di una caratteristica essenziale delle vostre sentenze Toepfer e Bock. Queste vertono su casi nei quali la domanda di licenza d'importazione era già stata presentata al momento dell'adozione del provvedimento. La caratteristica più saliente della limitazione mi pare sia costituita, come ho già detto, dal fatto che la Commissione poteva già sapere al momento dell'adozione del provvedimento quali imprese, identificabili per numero ed identità, sarebbero state toccate individualmente in modo particolare da detta decisione. Nella fattispecie si trattava dei produttori di filati greci che operavano in quel momento. Le considerazioni della sentenza Toepfer su questo punto essenziale potrebbero perciò venir ripetute letteralmente per i produttori interessati, onde motivare la ricevibilità del ricorso.

Nella sentenza Toepfer e ancor più chiaramente in quella Bock la vostra Corte, per l'applicazione della formula Plaumann, ha tuttavia stabilito un nesso con il contenuto della decisione di autorizzazione. In entrambi i casi avete trovato nel testo di dette decisioni che erano precisate particolari conseguenze giuridiche per un gruppo di persone, il cui ricorso è stato dichiarato ricevibile. Nell'art. 3 della decisione attuale la Commissione, come ho già indicato nell'esaminare detto provvedimento, mostra una preoccupazione particolare per i contratti già stipulati, nel caso in cui le partite di merce che ne costituivano l'oggetto avessero già lasciato la Grecia. Si può quindi porre il problema di merito, il cui esame è in questa fase ancora prematuro, se la Commissione non avrebbe dovuto riservare un certo trattamento preferenziale a *tutti* i contratti già stipulati, oppure, d'altra parte, non avrebbe dovuto assicurare che non si sarebbero colpiti i contratti già posti in essere oltre i limiti imposti da imprescindibili considerazioni di interesse comunitario. L'art. 3 della decisione, alla luce di quanto ho esposto sin qui, mi induce a proporvi in definitiva di considerare quanto meno individualmente colpiti dalla decisione tutti i produttori greci di filati di cotone i cui contratti di esportazione in Francia erano stati già stipulati al momento dell'adozione della decisione. A favore di questa precisazione, a mio giudizio, milita anche il fatto che la tutela giurisdizionale contro una misura che senza necessità colpisce contratti già stipulati giova piuttosto ai produttori che ne vengono colpiti che

non allo Stato colpito dal provvedimento, il quale, qualora esamini se sia il caso di avvalersi del proprio diritto d'impugnazione, partirà da considerazioni del tutto diverse. Alla luce di quanto hanno dichiarato le ricorrenti all'udienza, anch'esse ritengono del resto di essere particolarmente toccate per quanto riguarda i contratti già stipulati. Analogamente alle cause Toepfer e Bock, per quel che riguarda i contratti già stipulati al momento della decisione, si può ravvisare una retroattività di fatto del provvedimento impugnato.

5.2. Quanto al presupposto dell'essere toccati direttamente, ho desunto dalla vostra giurisprudenza che, in merito, si deve accertare che tanto le conseguenze giuridiche per gli interessati quanto la loro identità sia desumibile con certezza o con molta probabilità dal provvedimento impugnato. Tanto in base al mio esame del provvedimento e delle relative misure di applicazione francesi, il cui contenuto è stato determinato interamente dal provvedimento della Commissione, quanto in base ai precedenti della decisione della Commissione esposti diffusamente dalle ricorrenti nella fase scritta e in quella orale, mi pare si possa sostenere che nel nostro caso effettivamente la Commissione poteva prevedere con certezza o con molta probabilità che la Francia si sarebbe limitata a dare esecuzione alla sua decisione sotto un profilo prettamente tecnico, giacché il contenuto dei provvedimenti sarebbe stato tratto interamente dalla decisione della Commissione. Così stando le cose, a mio parere non si può dubitare che le ricorrenti siano state toccate direttamente dalla decisione della Commissione. Particolarmente per i contratti già conclusi, queste conseguenze si potevano interamente prevedere dopo i provvedimenti d'esecuzione francesi. La stessa Commissione, all'udienza, ha pure ammesso a mia richiesta di sapere che l'intera importazione di filati di cotone dalla Grecia era soggetta in Francia, già prima della decisione di autorizzazione, ad un sistema di licenze d'importazione incompatibile con il diritto comunitario e questo fatto emerge anche dal 2° comma del provvedimento francese di esecuzione della decisione della Commissione che ho citato. Dati questi precedenti, la facoltà, ricordata dalla Commissione, di cui avrebbe disposto la Francia di non applicare o di applicare solo in parte la decisione di autorizzazione, alla stessa stregua che nella causa Bock, ha carattere puramente teorico, come le ricorrenti hanno giustamente rilevato nella fase orale.

6. Conclusioni finali

In base a quanto ho esposto sin qui, concludo che l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione venga disattesa, nei limiti in cui il ricorso si riferisce ai contratti di esportazione già stipulati dalle ricorrenti al momento dell'adozione del provvedimento della Commissione.