SENTENZA DELLA CORTE (TERZA SEZIONE)
DEL 25 MARZO 1982 [1]

Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG contro Commissione delle Comunità europee

«Domanda di fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione»

Causa 45/81

Massime

Atti delle istituzioni — Regolamento n. 3318/80 — Natura giuridica
(Trattato CEE, art. 189; Regolamento della Commissione n. 3318/80)

Dallo scopo, dall'ambito normativo in cui è inserito, nonché dalla sua stessa natura si desume che il regolamento n. 3318/80, recante sospensione temporanea della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione di determinati prodotti del settore delle carni bovine, è in effetti un atto di portata generale. La natura di regolamento di tale atto non viene meno per il solo fatto che fosse possibile determinare eventualmente il numero o persino l'identità di taluni operatori economici interessati.

Nella causa 45/81,

ALEXANDER MOKSEL IMPORT-EXPORT GMBH & CO. HANDELS KG, Buchloe, Repubblica federale di Germania, con l'avv. P. Wendt, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

ricorrente,

sostenuta da

TIAC HANDELMAATSCHAPPIJ BV, Apeldoorn, Paesi Bassi, con l'avv. David Vaughan, Q. C., incaricato da Clyde & Co., solicitors a Londra, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Arendt, Centre Louvigny, 34, rue Philippe-II,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Oreste Montalto, membro del servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto, nella fase attuale del procedimento, la ricevibilità del ricorso proposto dall'interessata in forza dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori A. Touffait, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren Van Themaat
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

La ditta Moksel, ricorrente, è uno dei più importanti esportatori di carne bovina della Comunità. Stipulando abitualmente grossi contratti di esportazione che prevedono termini medi di consegna dai tre ai quattro mesi, essa si avvale sistematicamente della possibilità che le si offre di ottenere la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione.

Così essa depositava, venerdì 12 dicembre 1980, una serie di domande di fissazione anticipata delle restituzioni all' esportazione di carne bovina presso il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in seguito: BALM), ente

federale di intervento. Ai fini dell'accettazione di tali domande, il richiedente deve altresì depositare una cauzione presso il BALM il giorno della presentazione della domanda di licenza, entro le ore 13.

A causa di un ritardo imputabile alla banca che doveva comunicare la cauzione della ricorrente, questa perveniva al BALM solo dopo le 13 di venerdì 12 dicembre 1980. Non avendo respinto la domanda — come l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 193/76, sostituito dal regolamento 3 dicembre 1980, n. 3183 (GU n. L 338, pag. 1) gli avrebbe consentito — il BALM era costretto a considerare presentata la domanda il primo giorno lavorativo successivo alla recezione, vale a dire, nella specie, il lunedì 15 dicembre 1980.

In tali circostanze le licenze di esportazione, corrispondenti a domande di fissazione anticipata della restituzione depositate il 15 dicembre 1980, non potevano venire rilasciate se non il 20 dicembre 1980, cioè il quinto giorno lavorativo successivo al giorno di presentazione della domanda, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento della Commissione 4 settembre 1980, n. 2378 (GU n. L 241, pag. 19), e sempreché, durante tale periodo, non fossero state adottate «misure particolari».

Orbene, essendo state adottate misure del genere il 19 dicembre 1980 con il regolamento della Commissione 19 dicembre 1980, n. 3318 (GU n. L 345, pag. 20), recante sospensione temporanea della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione di prodotti del settore della carne bovina, il BALM respingeva le domande della ricorrente con provvedimento 23 dicembre 1980.

Esso motivava la propria decisione facendo riferimento alle misure adottate dalla Commissione nel regolamento n. 3318/80 e richiamate altresì nel telex indirizzatogli da quest'ultima il 19 dicembre 1980 in cui, nell'informarlo dell'adozione del regolamento, la stessa, in particolare, afferma, sotto la dicitura «nota bene», che «tali domande (a cui si sarebbe dato seguito il 20 dicembre o successivamente) vanno respinte svincolando le cauzioni versate».

La ricorrente chiede l'annullamento di questi due atti della Commissione sostenendo, in primo luogo, che il telex costituisce «una decisione» in quanto idoneo a produrre effetti giuridici e riguardante la ricorrente in maniera diretta e individuale, inoltre che, anche se il telex fosse diretto unicamente a interpretare il regolamento n. 3318/80, il ricorso sarebbe tuttavia ricevibile in quanto il regolamento costituisce, di fatto, «una decisione» riguardante in maniera diretta ed individuale la ricorrente.

Quest'ultima ha proposto, con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 febbraio 1981, il presente ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato per ottenere l'annullamento del regolamento n. 3318/80 e/o del telex indirizzato al BALM dalla Commissione.

Con telex 26 giugno 1981, in pari data registrato alla cancelleria della Corte, la società TIAC ha proposto istanza di intervento nel procedimento a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Con ordinanza 30 settembre 1981 l'intervento à stato dichiarato ammissibile.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso, con ordinanza 30 settembre 1981, di rimettere la presente causa alla Terza Se-

zione ai sensi dell'art. 95 del regolamento di procedura e di aprire la fase orale sull'eccezione di irricevibilità. Nel contempo essa ha invitato la Commissione a pronunciarsi per iscritto, prima del 5 novembre 1981, sul seguente quesito:

Quanti siano gli operatori economici riguardati dal regolamento n. 3318/80,

a) quelli che hanno presentato domanda durante il periodo di sospensione,

b) quelli che hanno presentato domanda prima del periodo di sospensione.

Se tali operatori economici fossero identificabili.

II — Conclusioni delle parti

Nel suo ricorso, la *Moksel* chiede che la Corte voglia:

«1. Annullare, in quanto concerne la ricorrente, la decisione della convenuta — contenuta nel regolamento (CEE) della Commissione 19 dicembre 1980, n. 3318 (GU n. L 345, pag. 20) e/o nel telex 19 dicembre 1980 della convenuta al Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung («ufficio federale per l'organizzazione dei mercati agricoli»), con sede in Frankoforte sul Meno — di respingere le domande di fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione di prodotti del settore della carne bovina già presentate ed alle quali avrebbe dovuto darsi seguito il 20 dicembre 1980 o successivamente;

2. porre le spese processuali a carico della convenuta.»

La *Commissione* chiede che la Corte voglia «dichiarare irricevibile il ricorso condannando la ricorrente alle spese».

Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità la *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

«1. Riservarsi l'esame dell'eccezione di ricevibilità in sentenza per ivi dichiarare ricevibile il ricorso;

2. *in subordine,* respingere la domanda della Commissione condannandola alle spese e dichiarare ricevibile il ricorso.»

L'*interveniente* chiede che la Corte voglia:

«1. Dichiarare ricevibile il ricorso proposto dalla Moksel;

2. Indipendentemente dalla decisione in ordine alla ricevibilità, condannare la Commissione al pagamento delle spese sostenute dalla Moksel e dalla TIAC;

3. In ogni caso, non condannare la TIAC al pagamento delle spese sostenute dalla Commissione.»

III — Mezzi e argomenti delle parti

A — Mezzi e argomenti della Commissione

In fatto, la *Commissione* sostiene che la decisione in ordine alle domande presentate dalla ricorrente à stata presa «ufficialmente ed in ultima analisi» dal BALM. In effetti, dal provvedimento del BALM del 23 dicembre 1980 emerge l'indicazione da parte di quest'ultimo alla ricorrente di un termine preciso entro il quale proporre opposizione contro il provvedimento stesso, il che individua quindi manifestamente nel BALM e non nella Commissione l'autore del provvedimento relativo alle domande della ricorrente.

D'altronde, la ricorrente si è chiaramente avvalsa di tale possibilità di proporre opposizione avverso il provvedimento del BALM, in quanto la lettera di quest'ul-

timo in data 30 gennaio 1981 inizia con l'espressione «opposizione avverso il nostro provvedimento del 23 dicembre 1980». Così la ricorrente, dopo aver impugnato il provvedimento del BALM dinanzi ai giudici tedeschi, pretende, nel contempo, di proporre un ricorso di annullamento, in forza dell'art. 173 del Trattato, contro la Commissione.

A parere della Commissione il ricorso è irricevibile sotto tutti gli aspetti in quanto né il telex di cui trattasi né il regolamento n. 3318/80 possono configurare decisioni ai sensi dell'art. 189 del Trattato.

1. Sulla natura giuridica del telex 19 dicembre 1980

A parere della Commissione il suddetto telex non può configurare una sua decisione, in primo luogo perché, anche se vi fosse una decisione, questa non potrebbe esserle attribuita essendo il telex in parola «manifestamente una semplice comunicazione proveniente da un servizio della Commissione», nella specie, la Direzione generale Agricoltura.

Inoltre, secondo la ripartizione delle competenze in ordine all'attuazione della politica agricola comune nel settore in questione, la Commissione è priva di qualsiasi potere per rivolgere istruzioni particolari agli Stati membri, che applicano le norme comunitarie sotto la propria responsabilità. Lungi dall'abusare dei propri poteri, la Commissione si è limitata a fornire agli Stati membri delle note esplicative e non delle istruzioni vincolanti, il che si ricava sia dal fatto che le osservazioni sono state aggiunte sotto la dicitura «nota bene», sia dal fatto che esse non miravano a dare istruzioni ma bensì a ribadire gli effetti giuridici derivanti dalla normativa in vigore. Di conseguenza il telex della Commissione riveste un carattere esclusivamente informativo.

Infine il telex in questione si spiega con la rapidità con cui la sospensione della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione per la carne bovina è stata decisa tramite il regolamento n. 3318/80. Quando un regolamento deve entrare in vigore il giorno della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale — come è avvenuto nel caso in esame — i «servizi della Commissione per prassi forniscono spiegazioni sulla situazione sotto il profilo giuridico alle autorità degli Stati membri tramite telex». Orbene, la funzione di questi telex è solo quella di chiarire la situazione giuridica disciplinata dalle norme vigenti. Quindi i telex non presentano di per sè alcun carattere normativo e gli Stati membri sono del tutto liberi di prenderli o meno in considerazione nell'applicazione delle norme. D'altronde, in analoghi casi, la Corte non ha considerato tali telex dei servizi della Commissione come decisioni ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE (cfr. sentenza 17 luglio 1959, causa 20/58, Phoenix-Rheinrohr, Racc. pag. 155, e sentenza 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex, Racc. pag. 1299).

2. Sulla natura giuridica del regolamento n. 3318/80

A parere della Commissione, il regolamento in discussione, esprimendo, all'art. 1, un effetto giuridico generale ed astratto, non riguarda una categoria di soggetti rigorosamente determinata.

Dal momento in cui la misura è stata adottata, vanno respinte non soltanto le domande pervenute durante il periodo di sospensione ma altresì quelle presentate in precedenza e ancora in attesa di deci-

sione. Tale conseguenza giuridica non discende dal regolamento n. 3318/80 ma dal regolamento 4 settembre 1980, n. 2378 che stabilisce modalità particolari supplementari in materia di rilascio di titoli di esportazione nel settore della carne bovina (GU n. L 241, pag. 19) che, in quanto operante senza limitazioni di tempo, non può in alcun modo configurare una decisione. Quindi la ricorrente non viene di certo riguardata individualmente da tale regolamento.

Oltre a ciò, al momento dell'adozione del regolamento in questione, il numero delle persone che avevano già presentato domande non era stato definitivamente stabilito. In effetti, la determinazione del numero dei casi rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 3318/80 dipende dalle decisioni prese in ogni singolo caso dalle autorità nazionali in ordine a quali siano le domande da considerare presentate in un dato giorno in quanto pervenute all'ente di intervento entro le ore 13.00 dello stesso giorno, decisione la cui legittimità può, se del caso, essere sottoposta al sindacato del giudice.

Infine non può farsi applicazione, nel caso di specie, della soluzione fornita dalla Corte nella sentenza 6 marzo 1979 (causa 92/78, Simmenthal, Racc. pag. 177) in quanto la controversia oggetto di quest'ultima causa verteva sulla fissazione da parte della Commissione — e non da parte delle autorità degli Stati membri — di prezzi minimi di vendita. In tale occasione, gli Stati membri si erano limitati a trasmettere una decisione della Commissione mentre, nel caso di specie, l'applicazione del regolamento n. 3318/80 è compito proprio degli Stati membri sotto la loro esclusiva responsabilità. Inoltre, nel caso suddetto, tutte le offerte ricevute erano state trasmesse alla Commissione ed avevano costituito la base della decisione (la Corte infatti sottolineava che la Commissione aveva determinato direttamente l'esito positivo o negativo delle singole offerte presentate) mentre nel caso di specie le comunicazioni da parte degli Stati membri — effettuate il lunedì e il giovedì — forniscono soltanto un consuntivo approssimativo della situazione tanto più che fra la comunicazione alla Commissione e l'adozione di una decisione da parte di quest'ultima, alle autorità dello Stato membro potrebbero pervenire altre domande che in tal caso sarebbero ugualmente interessate dalla decisione di sospensione della Commissione. Di conseguenza, la Commissione non prende mai la propria decisione con esatta cognizione di tutte le domande presentate, tanto più che, per giunta, essa non dispone soltanto in ordine a tali domande: il che implica che la ricorrente non può avvalersi della sentenza 13 maggio 1971 (causa 41-44/70, International Fruit Company, Racc. pag. 411).

D'altronde il regolamento in questione presenta un evidente carattere normativo e non può venire considerato come una decisione individuale «per il semplice motivo che la stessa concessione della fissazione anticipata delle restituzioni è disciplinata da norme giuridiche e configura quindi a priori un diritto» e che non può derogarsi a tali norme se non attraverso atti normativi di portata generale e non attraverso decisioni individuali. È assurdo attribuire al regolamento n. 3318/80, il carattere di una norma giuridica in taluni casi (domanda futura) e considerarlo come una decisione in altri (domanda già ricevuta). La Commissione giunge, di conseguenza, alla conclusione che il ricorso è manifestamente irricevibile ribadendo che comunque resta garantita la piena tutela giuridica del cittadino dato che la ricorrente ha la possibilità di impugnare la decisione del BALM dinanzi ai giudici nazionali (facoltà di cui essa si è già avvalsa). Certo, l'iniziativa della ricorrente è comprensibile dato

che lo scopo del ricorso da lei direttamente proposto innanzi alla Corte era quello di ottenere una pronuncia il più possibile sollecita, ma tale considerazione non vale comunque a giustificare una deroga ai procedimenti contemplati dal Trattato e, in particolare, alla ripartizione delle competenze fra i giudici nazionali e la Corte di giustizia.

B — Mezzi e argomenti della ricorrente

La *ricorrente* sostiene la ricevibilità del ricorso in quanto, a suo avviso, il telex della Commissione costituisce una decisione e, anche nel caso in cui venisse riconosciuto che il solo scopo del telex fosse quello di interpretare la situazione di diritto derivante dai regolamenti n. 3318/80 e n. 2378/80, il ricorso rimarrebbe ricevibile in quanto il regolamento n. 3318/80 costituisce, di fatto, una decisione.

1. Sulla natura giuridica del telex

Il telex in questione costituisce una decisione, in primo luogo, in quanto è idoneo a produrre effetti giuridici. Siccome nella causa Sucrimex la Corte ha ritenuto che un telex privo di effetti giuridici non costituisce una decisione, la ricorrente argomenta a contrario che un telex atto a produrre effetti giuridici costituisce una decisione.

Ora si può certo ammettere che la prima metà del telex abbia un contenuto meramente informativo, così come la prima frase sotto la dicitura «Nota Bene», ma è indubbio che la frase: «tali domande vanno respinte» costituisce un'ingiunzione, «un'istruzione imperativa». Una tale ingiunzione non può venire interpretata in funzione del contesto, vale a dire «di ciò che riteneva la Commissione.» Non è ammissibile un'interpretazione basata su elementi soggettivi. Il solo, criterio che consente di stabilire se il telex costituisca o meno una decisione va fondato su indicazioni obiettive. Ora il provvedimento del BALM prova che il telex in parola costituisce una ingiunzione.

Inoltre, sempre nel telex, la Commissione afferma altresì: «. . . e le cauzioni versate vanno liberate». Tale frase rappresenta una prova ulteriore del carattere imperativo del telex in quanto, nel silenzio delle norme vigenti in ordine alle cauzioni, si rivelava di conseguenza necessaria una decisione riguardo a questa materia.

L'intestazione «NB» non deve neppure necessariamente portare alla conclusione che la suddetta frase non costituisce una decisione, in quanto il carattere imperativo di un'espressione non dipende dalla sua intestazione o designazione ma bensì dalla sua formulazione e dal contenuto.

In ogni modo, il telex in questione fa anche riferimento al regolamento n. 2378/80 da cui discende che le misure derogatorie in discussione possono essere adottate solo dalla Commissione, dato che quest'ultima deve venire informata per adottare tali provvedimenti. Inoltre, rivolgendosi tale regolamento n. 2378/80 esclusivamente alle domande già presentate, le misure adottate in applicazione dello stesso costituiscono, di fatto, delle decisioni in quanto disciplinanti casi singoli. Di conseguenza, contrariamente alle affermazioni della Commissione, essa stessa, e non il BALM, ha adottato in ultima analisi la decisione, per cui il telex in causa costituisce appunto una decisione.

Il telex riguarda la ricorrente direttamente e individualmente. In effetti, a parere della ricorrente, è perfettamente ap-

plicabile alla fattispecie in esame il ragionamento seguito dalla Corte nella sentenza Simmenthal nel senso che la Commissione, nell'adottare il regolamento n. 3318/80, ha tenuto in considerazione le domande della Moksel insieme a tutte le altre e ha dato istruzioni al BALM tramite telex per l'insieme delle domande, fra cui quelle presentate dalla Moksel: di conseguenza il rigetto di queste ultime è direttamente imputabile a questo telex.

Infine la ricorrente replica alla Commissione su due punti precisi:

— anche se il telex proveniva dalla Direzione generale Agricoltura, esiste sicuramente, a parere della Moksel, una delega che permette a tale direzione generale di prendere una decisione in materia;

— poco importa che il BALM avesse preso o meno un provvedimento suscettibile di ricorso dinanzi ai giudici nazionali per constatare l'esistenza di una decisione che, per quanto rivolta ad uno Stato membro, riguarda direttamente e individualmente un singolo operatore del mercato comune. La Moksel rinvia, al riguardo, alle sentenze Simmenthal, cit., Toepfer (sentenza 1° luglio 1965, cause 106 e 107/63, Racc. pag. 497) e Werner A. Bock (sentenza 23 novembre 1971, causa 62/70, Racc. pag. 897).

2. Sulla natura giuridica del regolamento n. 3318/80

La ricorrente riconosce che il regolamento in causa costituirebbe un regolamento ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE, se, in ossequio all'art. 5, n. 4, del regolamento n. 885/68, si limitasse a considerare le domande presentate durante il periodo di sospensione. A tali domande vanno d'altronde applicati i principi affermati nella sentenza Calpak (sentenza 17 giugno 1980, cause 789 e 790/79, Racc. pag. 1949). Di contro, per quanto riguarda le domande presentate prima del periodo di sospensione, tale regolamento rappresenta una misura particolare assumendo, di conseguenza, il carattere di una decisione: in tal caso, al contrario, si applicano i principi di cui alla sentenza International Fruit, in quanto il numero di operatori era noto all'atto dell'adozione del regolamento in questione né avrebbero potuto aggiungersi ulteriori domande. Quindi, in questo caso, la misura adottata, riguardando un gruppo ristretto e sufficientemente individuato di operatori, costituisce, di fatto, un insieme di decisioni ognuna delle quali incide in maniera distinta sulla situazione giuridica di ciascun richiedente e perciò riguarda in maniera individuale la ricorrente.

La ricorrente tiene ad aggiungere, inoltre, che un regolamento che si attribuisca una retroattività fittizia configurerebbe certo sempre un regolamento ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE, ma nella specie, non ci si trova di fronte ad un regolamento del genere in quanto l'art. 5, n. 4, 3° comma, del regolamento n. 885/68 vieta di fatto una retroattività fittizia, riguardando solo le domande presentate durante il periodo di sospensione. Per cui la disposizione della Commissione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2378/80 rappresenta tutt'al più un abile tentativo di attribuire «a regolamenti in ordine alla sospensione della fissazione anticipata un'efficacia equivalente ad una retroattività fittizia che essi, in quanto tali, non potrebbero produrre».

La ricorrente aggiunge ancora che benché si fossero già avute misure di sospensione della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione, per la prima volta tale sospensione interessa le domande presentate in precedenza ma ancora pendenti, e ciò esclusivamente sulla base e nell'ambito dell'art. 2, n. 1, del re-

golamento n. 2378/80. Proprio da ciò discende la natura di decisione, non del regolamento n. 2378/80 in quanto tale, ma della «misura» ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale regolamento. A torto la Commissione nega che tale disposizione sia rivolta effettivamente ad un gruppo chiuso e sufficientemente individuato di soggetti. In effetti, in ordine a tale elenco di operatori avrebbe potuto porsi soltanto il problema se una domanda presentata in precedenza potesse o meno venire inclusa in tale gruppo. Orbene, questa non costituisce se non una «questione accessoria» la cui soluzione, da parte delle autorità nazionali competenti al rilascio delle licenze, è priva di connessione col fatto che, nell'ambito del regolamento n. 2378/80, solo la Commissione è competente a statuire sull'accettazione o sul rigetto delle domande di licenza già presentate, così come la Corte ha già riconosciuto nella sentenza Simmenthal. La ricorrente non vede proprio in che sia fuori luogo un parallelo con la suddetta causa Simmenthal. A suo avviso la Commissione ha trascurato le disposizioni del regolamento n. 2378/80, a norma delle quali non spetta agli Stati membri, ma alla Commissione, adottare le misure in questione. Infine, risulta dalle osservazioni della Commissione stessa che quest'ultima, al momento dell'adozione del regolamento n. 3318/80, aveva conoscenza di tutte le domande presentate.

Sotto un profilo più generale, la ricorrente tiene a sottolineare di avere un interesse giuridicamente tutelato a muovere ricorso come si ricava, a suo dire, dai punti 31-33 della sentenza Simmenthal.

Essa riconosce di aver proposto opposizione presso il BALM avverso il provvedimento di rigetto emanato da quest'ultimo, ma lo stesso ha differito la decisione su tale gravame in attesa della pronuncia della Corte. Tuttavia, la ricorrente sostiene che tale opposizione non può in alcun modo giustificare un'eventuale eccezione di litispendenza nell' ambito del procedimento presente in quanto, nella controversia in atto, il ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE costituisce la via più semplice e rapida dovendo la Corte, a suo avviso, essere comunque adita ed essendo tenuto a rivolgersi alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, solo il giudice competente in ultima istanza. Di fronte al rischio che tale ultimo procedimento prosegua per anni, solo l'art. 173 del Trattato può garantire una tutela giurisdizionale efficace ad un operatore economico. Inoltre vi è motivo di muovere dal presupposto che le domande sono state presentate dalla ricorrente solo in data 15 dicembre e che il BALM non vede alcuna possibilità di considerare le domande stesse come depositate già il 12 dicembre 1980. Infine la ricorrente ritiene che la questione della ricevibilità del ricorso non possa venire chiaramente disgiunta dal merito.

C — Mezzi e argomenti dell'interveniente

L'*interveniente TIAC* ritiene che, prima di esaminare se il regolamento n. 3318/80 e/o il telex della Commissione costituiscano effettivamente delle decisioni impugnabili mediante ricorso di annullamento, sia opportuno prendere in considerazione la genesi della normativa relativa alla competenza della Commissione in materia di sospensione della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione nel settore della carne bovina.

a) Genesi della normativa relativa alla competenza della Commissione in materia

A parere dell'interveniente, la competenza della Commissione in materia si fonda sul regolamento n. 885/68, modi-

ficato dal regolamento n. 1504/76. Essa ha il potere di agire da sola esclusivamente in casi di estrema urgenza e a condizione di constatare, nella decisione da prendere, da una parte, l'esistenza — ovvero il rischio — di difficoltà sul mercato, e, dall'altra, l'«esistenza di una situazione di estrema urgenza». Ricorrendo tali presupposti, la Commissione ha il potere di decidere la sospensione della fissazione anticipata per tre giorni e tutte le domande presentate durante tale periodo sono irricevibili. L'interveniente trae una prima conseguenza da tale norma: nulla viene disposto in ordine alle domande presentate prima della decisione di sospensione, il che implica la mancanza di competenza della Commissione relativamente alle stesse.

Il regolamento n. 2378/80, che stabilisce modalità particolari supplementari in materia di rilascio di titoli di esportazione, è finalizzato a consentire una migliore informazione della Commissione e il termine di cinque giorni stabilito da tale regolamento ha lo scopo di consentire alla Commissione di valutare la situazione del mercato e di «adottare misure appropriate in ordine alle domande pendenti». A parere dell'interveniente, tale regolamento è innovativo rispetto al regolamento n. 301/80. Inoltre il regolamento n. 2378/80 precisa sì all'art. 2, n. 1, che i titoli sono rilasciati «sempreché durante tale periodo, non siano state adottate misure particolari», ma, a parere dell'interveniente, tale norma non può tuttavia derogare alle espresse disposizioni del regolamento n. 1504/78. D'altronde il preambolo mostra che tali misure non possono essere adottate se non in relazione ad una sola domanda, dal che consegue che la Commissione è tenuta a valutare le domande caso per caso senza quindi essere necessariamente condotta a respingerle tutte.

Da tale analisi l'interveniente trae le seguenti conclusioni:

— la Commissione dispone solo di un potere limitato alla facoltà di respingere le domande presentate durante il periodo di sospensione. Essa non può quindi respingere quelle presentate prima di tale periodo;

— il rigetto di tali domande precedenti, anche se fosse possibile, potrebbe avvenire solo, come estrema risorsa, con speciale decisione riguardante ciascun caso particolare.

b) Sui mezzi presentati dalla Commissione

Innanzitutto, l'interveniente tiene a sottolineare come l'affermazione della Commissione secondo cui ci si trova di fronte ad una decisione del BALM è erronea in quanto il BALM si è limitato a notificare una decisione già presa dalla Commissione. Il telex non consente dubbi al riguardo poiché il suo testo non lasciava al BALM alcun potere di valutazione soggettiva della situazione. Di più, solo la Commissione, competente a valutare la situazione del mercato, era in grado di prendere la decisione, essendo essa soltanto investita formalmente di pieni poteri: di conseguenza il punto 16 della sentenza Sucrimex non è applicabile alla fattispecie in esame.

1. Sulla natura giuridica del regolamento n. 3318/80

Nel caso in cui tale regolamento riguardasse effettivamente solo le domande presentate durante il periodo di sospensione, la Moksel e la TIAC non avrebbero titolo per impugnarlo non essendo, in tal caso, direttamente riguardate. Dovrebbe quindi a questo punto applicarsi la soluzione dettata dalla Corte nella sentenza «Exportation des sucres» (sentenza 31 marzo 1977, causa 88/76,

Racc. pag. 709) il che tuttavia comporterebbe la condanna alle spese nei confronti della Commissione. Di contro, ove il regolamento n. 3318/80 si riferisse anche alle domande presentate prima del periodo di sospensione, esso sarebbe in pratica scindibile in due regolamenti:

— il primo contenente la decisione di sospendere la fissazione anticipata in conformità al regolamento n. 1504/76 e comportante, di conseguenza, il rigetto delle domande presentate durante il periodo di sospensione;

— il secondo che sarebbe adottato in forza del regolamento n. 2378/80 e contenente il rigetto delle domande precedenti a tale periodo di sospensione.

Orbene, tale «secondo regolamento» costituirebbe una decisione in quanto dal preambolo del regolamento 2378/80 consegue che la Commissione deve decidere caso per caso ed in quanto, inoltre, essa ha avuto conoscenza dell'insieme delle domande presentate, essendo queste ultime identificabili nell'allegato della memoria presentata dalla Commissione.

Per dimostrare che il suddetto regolamento costituisce, di fatto, una decisione, l'interveniente sviluppa un ragionamento identico a quello della Moksel, ma deduce un nuovo argomento nel senso che, a suo parere, solo per la insufficiente motivazione del regolamento n. 3318/80 la Commissione può sostenere trattarsi effettivamente di un regolamento mentre un'adeguata motivazione avrebbe rivelato la sua natura, almeno parziale, di decisione di rigetto delle domande precedenti il periodo di sospensione.

2. Sulla natura giuridica del telex

L'interveniente sviluppa, innanzitutto, un'argomentazione abbastanza simile a quella della Moksel per dimostrare che il telex in questione (in particolare le due frasi collocate sotto la dicitura «nota bene», già ricordate dalla ricorrente) rappresentava, di fatto, un insieme di istruzioni vincolanti per le autorità nazionali.

Tuttavia, secondo l'interveniente, il problema dell'interpretazione del telex dipende anche dall'interpretazione e dall'efficacia del regolamento n. 3318/80:

— nel caso in cui il regolamento n. 3318/80 non riguardasse le domande presentate anteriormente al periodo di sospensione, il telex andrebbe interpretato come una decisione di rigetto, oppure come un atto giuridico inesistente che non arreca pregiudizio alla Moksel e alla TIAC;

— di contro, se il regolamento n. 3318/80 riguardasse tali domande anteriori, il telex andrebbe interpretato come un atto giuridico inesistente.

Quindi è necessario prendere in esame il telex solo in quanto il regolamento n. 3318/80 non riguardi tali domande anteriori.

Da ultimo, l'interveniente ritiene, in primo luogo, che il telex costituisca certamente un atto della Commissione, anche se proveniente dalla Direzione generale Agricoltura, esistendo sicuramente delle deleghe in questo settore specifico; in secondo luogo, che il BALM non potesse ignorare il telex, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, poiché, di fatto, esso ha ritenuto che il telex contenesse istruzioni vincolanti e ciò a motivo della sua stessa formulazione.

IV — Risposta della Commissione al quesito della Corte

La *Commissione* dichiara di «ignorare» quanti operatori economici fossero riguardati dal regolamento n. 3318/80.

Essa manca ugualmente di informazioni sul numero di operatori economici che avevano presentato domanda di fissazione anticipata delle restituzioni prima della loro sospensione. In effetti, le comunicazioni degli Stati membri trasmesse alla Commissione, giovedì 18 dicembre 1980, prima delle ore 16, riguardavano soltanto i prodotti, le quantità ed i paesi di destinazione per i quali erano state presentate domande di fissazione anticipata delle restituzioni. Tali comunicazioni non precisavano quindi né il numero, né l'identità degli operatori economici che avevano presentato le domande.

La Commissione attira nuovamente l'attenzione della Corte sul fatto che fra le ore 13 di giovedì 18 dicembre 1980 e la data dell'adozione del regolamento n. 3318/80, cioè il 20 dicembre 1980, potevano essere presentate nuove domande.

Di conseguenza, all'atto dell'adozione della decisione di sospendere la fissazione anticipata delle restituzioni, la Commissione non dispone di un quadro completo dei prodotti, delle quantità e dei paesi destinatari interessati. Solo con la comunicazione periodica successiva da parte degli Stati membri tali dati vengono portati a conoscenza della Commissione.

V — La fase orale

All'udienza del 26 novembre 1981 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, in qualità di agente, la ricorrente, rappresentata dall'avv. Hans-E. Heyn, del foro di Amburgo, e l'interveniente, rappresentata dall'avv. David Vaughan, Q. C., hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 febbraio 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 febbraio 1981, la Firma Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG, società di diritto tedesco operante nel settore della compravendita di carne bovina, sostenuta dalla ditta TIAC Handelmaatschappij BV, società di diritto olandese, interveniente, ha presentato, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento 19 dicembre 1980 n. 3318, recante sospensione temporanea della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione di prodotti del settore della carne bovina (GU n. L 345,

pag. 20), per quanto la concerne, e/o del telex inviato dalla Commissione al Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in seguito: BALM) il 19 dicembre 1980.

2 Nell'ambito delle proprie attività, la ricorrente si avvale abitualmente, per quanto riguarda i contratti di esportazione di carni bovine da essa stipulati, della possibilità di ottenere la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione contemplata dall'art. 5, nn. 3 e 4, del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 885, che stabilisce, nel settore delle carni bovine, le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione ed i criteri sulla cui base vengono fissati i loro importi (GU n. L 156, pag. 2), integrato dal regolamento del Consiglio 21 giugno 1976, n. 1504, per quanto riguarda le norme generali relative alla fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione nel settore delle carni bovine (GU n. L 168, pag. 7).

3 A norma di tali disposizioni, la ricorrente presentava al BALM, venerdì 12 dicembre 1980, alcune domande di fissazione anticipata di restituzioni all'esportazione. Per motivi inerenti ad un ritardo nella comunicazione della cauzione bancaria, il BALM, in conformità all'art. 14 del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU. n. L 338, pag. 1), considerava tale domanda presentata il primo giorno lavorativo successivo a quello della recezione, cioè, nella fattispecie, lunedì 15 dicembre 1980.

4 Le licenze di esportazione corrispondenti a tali domande potevano essere rilasciate, a norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento della Commissione 4 settembre 1980, n. 2378, che stabilisce modalità particolari supplementari in materia di rilascio di titoli di esportazione nel settore della carne bovina (GU n. L 241, pag. 19), solo il quinto giorno lavorativo successivo a quello della presentazione della domanda, cioè, nella fattispecie, lunedì 22 dicembre 1980, sempreché, durante tale periodo, non fossero stati adottati provvedimenti particolari.

5 Orbene, essendo stati adottati, il 19 dicembre 1980, provvedimenti di tal fatta col regolamento n. 3318/80, il BALM respingeva la domanda della ricorrente con decisione 23 dicembre 1980, facendo riferimento sia a tale regolamento, sia ad un telex indirizzatogli dalla Commissione il 19 dicembre 1980, con cui

essa lo informava dell'emanazione del suddetto regolamento dichiarando in particolare, sotto la dicitura «Nota Bene», che «tali domande — che sarebbero state accolte il 20 dicembre 1980 o successivamente — sono divenute prive di oggetto e devono essere respinte e le cauzioni versate vanno svincolate».

6 La ricorrente ha chiesto l'annullamento di tali atti con un ricorso proposto ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE.

7 La Commissione ha eccepito l'irricevibilità in forza dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura. A tal fine essa sostiene, dopo aver sottolineato che la decisione relativa alle domande presentate dalla ricorrente è stata di fatto adottata dal BALM, che il ricorso è irricevibile in quanto né il telex 12 dicembre 1980, né il regolamento n. 3318/80 costituiscono decisioni ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE.

8 La ricorrente, a sua volta, sostiene che tali atti la riguardano direttamente e individualmente.

9 Di conseguenza, la Corte ha deciso di pronunciarsi sulla ricevibilità della domanda di annullamento senza procedere all'esame del merito.

10 Va pertanto presa in esame la natura giuridica in primo luogo del regolamento n. 3318/80, e, successivamente, del telex della Commissione 19 dicembre 1980.

Sulla natura giuridica del regolamento n. 3318/80

11 La Commissione sostiene innanzitutto che, in forza del regolamento n. 2378/80, il regolamento di cui trattasi riguarda non solo le domande presentate durante il periodo di sospensione, ma altresì quelle presentate in precedenza e ancora in attesa di decisione. Essa assume inoltre che il numero

degli operatori economici in tal modo interessati non le era noto ed infine deduce che il regolamento contestato ha chiaramente carattere normativo, né può considerarsi come una decisione individuale in quanto la fissazione anticipata costituisce un diritto che può essere soppresso solo attraverso provvedimenti normativi di portata generale ed è difficile attribuire la natura di decisione al regolamento n. 3318/80, applicandosi esso alle domande presentate in precedenza.

12 La ricorrente sostiene per contro che il regolamento n. 3318/80, in quanto si applica alle domande presentate prima della sua entrata in vigore, presenta il carattere di una decisione. Infatti, a suo parere, il numero delle domande di titoli di fissazione anticipata registrate durante i cinque ultimi giorni lavorativi, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2378/80 e a cui poteva riferirsi il regolamento n. 3318/80, era già noto alla Commissione al momento dell'emanazione di quest'ultimo. Sotto questo profilo il regolamento di cui trattasi non costituirebbe una normativa di portata generale ai sensi dell'art. 189, 2° comma, del Trattato CEE, mà un insieme di decisioni individuali adottate dalla Commissione sotto forma di regolamento.

13 L'interveniente deduce argomenti analoghi aggiungendo inoltre che la genesi della normativa prova la mancanza, in capo alla Commissione, del potere di respingere le domande presentate in precedenza e che se il regolamento n. 3318/80 riguardasse effettivamente solo le domande presentate durante il periodo di sospensione, né la ricorrente, né l'interveniente sarebbero legittimate ad impugnarlo non essendo individualmente riguardate.

14 Viste queste diverse tesi, va stabilito se, tenuto conto dei fatti di causa, il regolamento controverso rivesta portata generale effettivamente ovvero solo in apparenza, risolvendosi in realtà in una decisione riguardante direttamente e individualmente la ricorrente.

15 L'unico considerando del regolamento n. 3318/80 motiva il provvedimento di sospensione della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione

dei prodotti del settore delle carni bovine col fatto che, essendo tale mercato all'epoca «caratterizzato da un'incertezza per quanto concerne i prezzi ... le restituzioni attualmente applicabili potrebbero condurre alla fissazione in anticipo delle restituzioni a scopi speculativi».

16 Dalle norme richiamate nel preambolo di tale regolamento, dalla sua motivazione nonchè dalla chiara formulazione dell'art. 1, si ricavano due conclusioni. In primo luogo, questo regolamento è stato emanato nell'ambito di una normativa generale, ed in particolare dell'art. 5 del regolamento del Consiglio n. 885/68, integrato dal regolamento n. 1504/76, che autorizza la Commissione a sospendere la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione, per un periodo strettamente necessario, qualora l'esame della situazione del mercato permetta di constatare l'esistenza di difficoltà dovute all'applicazione delle disposizioni relative alla fissazione anticipata della restituzione. In secondo luogo, esso concerne palesemente, non solo l'insieme delle domande di fissazione anticipata che sarebbero state presentate dal 20 dicembre 1980, ma, altresì, tutte quelle ancora pendenti alla stessa data in quanto, nell'ipotesi inversa, non sarebbe raggiunto il risultato effettivamente perseguito con la disposizione considerata del regolamento.

17 Poiché il regolamento base n. 1504/76 costituisce un atto di portata generale e attribuisce il diritto alla fissazione anticipata delle restituzioni nel settore di cui trattasi, appare chiaro che un diritto siffatto può essere sospeso in maniera generale solo per mezzo di un altro atto normativo. Dato che l'art. 1 del regolamento n. 3318/80 riguarda sia le domande precedenti che quelle presentate durante il periodo di sospensione, la natura di regolamento dell'atto controverso non viene meno per il solo fatto che fosse possibile eventualmente determinare il numero o persino l'identità di taluni operatori economici interessati, tanto più che tale possibilità non esisteva, per definizioni, nel caso di altri operatori economici ugualmente riguardati dal regolamento n. 3318/80.

18 Una stessa disposizione non può, infatti, possedere, nel contempo, il carattere di atto di portata generale e quello di atto individuale.

19 Di conseguenza, dallo scopo dell'atto di cui è causa, dall'ambito normativo in cui è inserito nonché dalla sua stessa natura, deriva che lo stesso è in effetti un regolamento avente portata generale; pertanto l'eccezione sollevata dalla Commissione va accolta relativamente alla domanda di annullamento del regolamento n. 3318/80.

Sulla natura giuridica del telex

20 La ricorrente sostiene che il telex 19 dicembre 1980 costituisce una decisione in quanto è idoneo a produrre effetti giuridici e la riguarda direttamente e individualmente.

21 La Commissione oppone che detto telex, provenendo dalla Direzione generale Agricoltura, ha un contenuto meramente informativo in quanto, da un lato, la Commissione non ha alcun potere per rivolgere istruzioni particolari agli Stati membri nella materia di cui trattasi e, dall'altro, per prassi, in casi come quello considerato nella fattispecie in esame — l'entrata in vigore di un regolamento il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale — la Commissione fornisce chiarimenti sulla situazione in diritto alle autorità degli Stati membri sotto forma di telex.

22 È assodato che la ricorrente si riferisce solo alla parte del telex sotto la dicitura «Nota Bene».

23 Orbene, detto testo mira palesemente soltanto a fornire una sintesi delle conseguenze giuridiche direttamente derivanti dall'applicazione del regolamento n. 3318/80.

24 Dato che tale regolamento non riguardava individualmente la ricorrente, neppure il telex della Commissione 19 dicembre 1980, che espone le conseguenze dello stesso regolamento per gli enti nazionali di intervento, riguarda individualmente la ricorrente.

25 Di conseguenza deve dichiararsi accolta l'eccezione sollevata dalla Commissione anche per quanto riguarda la domanda di annullamento del telex 19 dicembre 1980.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese; poiché la ricorrente è rimasta soccombente essa va condannata alle spese, eccetto quelle provocate dall'intervento, lasciando a carico dell'interveniente le spese dalla stessa sostenute nonché quelle causate alla Commissione dall'intervento.

Per quésti motivi,

LA CORTE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile;

2° La ricorrente è condannata alle spese, eccettuate quelle provocate dall'intervento;

3° L'interveniente sopporterà le proprie spese e quelle causate alla Commissione dall'intervento.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 marzo 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente della Terza Sezione
A. Touffait