Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 maggio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 22 MARZO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Nella causa odierna dobbiamo occuparci del regolamento relativo alla concessione di aiuti, le cosiddette restituzioni alla produzione, per la fabbricazione di un prodotto ottenuto dall'amido di granoturco, di grano tenero e di patate, cioè il glucosio ad alto tenore di fruttosio.

Detta disciplina è contenuta nel regolamento del Consiglio n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 281 del 1° novembre 1975, pag. 1), principalmente nell'art. 11 che recita:

«Una restituzione alla produzione può essere accordata
a) per il granoturco ed il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido;
b) per la fecola di patate;
c) per le semole e i semolini di granoturco utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di glucosio mediante il metodo detto di "idrolisi diretta„ ...»

In considerazione della particolare situazione di mercato per i prodotti a base di

1 — Traduzione dal tedesco.

amido testé menzionati, cioè onde conservare la competitività dell'industria di trasformazione nella Comunità nei confronti dei prodotti dei paesi terzi e dei prodotti di sostituzione, la disciplina sulle restituzioni ha la funzione di consentire alle industrie trasformatrici del ramo di procurarsi le materie prime a prezzi inferiori a quelli risultanti dalla disciplina comunitaria.

Disposizioni d'attuazione per detto regolamento venivano adottate con il regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2742 (GU n. L 281 dell'1. 11. 1975, pag. 57). Lo stesso regolamento fissava inoltre gli importi delle restituzioni, che a seconda del prodotto d'origine variavano tra 10 e 16,30 u.c.

Detto regolamento veniva modificato con il regolamento del Consiglio 27 luglio 1976, n. 1862 (GU n. L 206 del 31. 7. 1976, pag. 3). Da un lato venivano aumentati gli importi delle restituzioni, in relazione ai nuovi prezzi di cereali, cioè portati a quote tra 14 e 20 u.c. D'altro canto, l'art. 2 del regolamento n. 1862/76 disponeva però che la restituzione per la stagione 1976/77 non sarebbe variata per quanto riguardava il prodotto summenzionato, cioè per la fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio. Inoltre veniva stabilito che la restituzione sarebbe stata abolita con la stagione 1977/78. In pratica si verifica che i produttori di amido percepiscono le restituzioni fissate in linea generale, però gli Stati membri — come stabilisce il n. 3 dell'art. 5 bis del regolamento n. 2742/75 nella versione modificata — se le materie prime a prezzo ridotto sono impiegate nella produzione di glucosio ad alto tenore di fruttosio, ricuperano nei confronti dei singoli produttori l'importo della restituzione in eccedenza rispetto alle aliquote stabilite dal regolamento n. 2742/75.

Dalla stagione 1977/78, a norma dell'art. 5 bis, n. 1, lett. b), la restituzione concessa ai fabbricanti dal regolamento n. 2742/75 sarebbe stata ricuperata interamente. A questo proposito la Commissione, il 31 agosto 1976, emanava disposizioni d'attuazione con il regolamento n. 2158/76 (GU n. L 241 del 2. 9. 1976, pag. 21). In forza di tali disposizioni i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio dovevano comunicare regolarmente i dati relativi alla loro produzione agli enti competenti degli Stati membri e produrre determinati documenti. Inoltre il regolamento dispone quando gli enti competenti degli Stati membri devono stabilire gli importi complessivi da restituire da parte dei singoli produttori e a quale data, al più tardi, la restituzione deve effettuarsi.

La Koninklijke Scholten-Honig, che con le sue affiliate è una delle produttrici di glucosio ad alto tenore di fruttosio, ritiene illegittima questa nuova disciplina, per vari motivi. Il 20 ottobre 1976 essa adiva la Corte chiedendo l'annullamento dell'art. 2 del regolamento n. 1862/76 e del regolamento n. 2158/76.

Al ricorso, Commissione e Consiglio reagivano con una domanda incidentale a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, chiedendo alla Corte di pronunziarsi anzitutto sulla ricevibilità del ricorso, che essi contestano.

Poiché dunque il 1° marzo 1977 si è esaminato solo questo aspetto della controversia, limiterò la mia analisi a questo punto.

Dal momento che il Consiglio ha rinunciato in udienza alle sue obiezioni — evidentemente prive di fondamento — circa l'osservanza del termine d'impugnazione, relativamente al regolamento del Consiglio impugnato, rimangono due eccezioni. Esse vengono sollevate soprattutto dal Consiglio, giacché la Commissione si è associata sostanzialmente agli argomenti svolti dal Consiglio, in quanto non sono stati dedotti argomenti particolari contro il regolamento d'attuazione che essa ha emanato. La prima riguarda l'irricevibilità del ricorso, sotto il profilo dell'art. 173 del trattato CEE, in quanto gli atti impugnati sono veri e propri regolamenti, per i quali non è possibile affer-

mare che riguardino individualmente la ricorrente. La seconda verte sul fatto che non si può sostenere che la ricorrente sia toccata direttamente.

Ecco il mio parere:

1) Quanto al problema della natura degli atti impugnati, se cioè siano veri regolamenti o siano parzialmente decisioni individuali dissimulate, che riguardano individualmente la ricorrente, i convenuti obiettano che la sfera d'applicazione della disciplina si definisce in funzione del prodotto disciplinato, il regolamento si applica dunque ad una determinata categoria di produttori. Non si può di conseguenza sostenere che viene colpito un numero determinato e noto d'imprese.

La ricorrente sostiene invece che i regolamenti impugnati in realtà contenevano in parte decisioni individuali. È evidente che nell'ambito della Comunità viene colpito solo un numero piccolo e determinabile d'imprese produttrici di glucosio ad alto tenore di fruttosio. Ciò risalta ancor più se non si tiene conto delle affiliate o degli stabilimenti, ma si concepisce l'impresa secondo la nozione accettata dal diritto della concorrenza, conglobando cioè casa madre e affiliati che da essa dipendono.

È inoltre importante rilevare — sempre secondo la ricorrente — che il numero delle imprese colpite non ha probabilità di aumentare nell'immediato futuro, specie nella stagione in corso e nella successiva. Per allestire impianti sono necessari notevoli investimenti, conoscenze tecniche di prim'ordine, che attualmente e per qualche anno ancora sono tutelate da brevetti e vincolate da contratti di esclusiva ed è chiaro che occorre molto tempo prima che le nozioni teoriche — una volta apprese — possano venir messe in pratica. È oltracciò pacifico che proprio i regolamenti impugnati, che rendono più difficili le condizioni di produzione, fanno esitare i potenziali interessati e quindi — come è nelle intenzioni — mantengono limitato il numero delle imprese in questione.

La ricorrente si richiama alla formula usata nella sentenza Plaumann (causa 25/62, sentenza 15 luglio 1963, Racc. 1963, pag. 219) per definire la nozione di soggetto colpito «individualmente» onde sostenere che anche nella fattispecie si può dire altrettanto, data la situazione di fatto in cui essa si trova e per alcune sue caratteristiche.

A questo proposito si possono subito fare due osservazioni.

È certo inutile discutere sul numero di imprese che nella Comunità producono questo tipo di glucosio, per il quale — in forza del regolamento impugnato — nella stagione 1976/77 è stata prevista solo una restituzione ridotta, destinata a venir soppressa nella stagione 1977/78. È quindi indifferente, in altre parole, che ora, come risulta dall'allegato 5 del ricorso, i produttori siano quattro oppure — come risulta da un altro documento — vi siano ventitré stabilimenti. Nell'ipotesi in cui detti produttori fossero toccati individualmente, sotto il profilo della ricevibilità non ha alcuna influenza il fatto — come dimostra la sentenza 41-44/70 (NV International Fruit Company ed altri/Commissione CEE, 1° aprile 1971, Racc. 1971, pag. 411) — che sussista un gran numero di soggetti colpiti.

Del pari rilevante è il fatto che il numero dei soggetti colpiti fosse determinabile allorché è stato adottato il provvedimento, tanto che — e la ricorrente ha insistito su questo punto — ad una consultazione organizzata della Commissione nell'ottobre del 1976 sono state invitate singole imprese e non, genericamente, «le imprese del settore». Questa possibilità di determinare i soggetti colpiti, nel momento in cui è stata promulgata o è entrata in vigore una disciplina, sussiste anche nel caso di atti indiscutibilmente normativi. Ciò è stato affermato ad esempio nella sentenza 6/68 (Zuckerfabrick Watenstedt GmbH/Consiglio della CEE, sentenza 11 luglio 1968, Racc. 1968, pag. 541).

Al fine di stabilire se l'atto riguardi «direttamente e individualmente» un soggetto, come stabilito dall'art. 173, è piuttosto necessario chiarire se gli atti impugnati abbiano effettivamente carattere normativo, cioè se questi atti — come si afferma nella sentenza 19-22/62 (Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes ed altri/Consiglio CEE, sentenza 14 dicembre 1962, Racc. 1962, pag. 915) — valgano per interessati non identificabili, per una categoria astratta di destinatari, oppure si rivolgano in realtà ad una determinata limitata cerchia d'interessati, la quale non muta durante il periodo di validità della norma, cioè se la cerchia degli interessati è chiaramente e definitivamente determinabile, come ad esempio si è affermato nelle sentenze 30/67 (Industria Molitoria Imolese S.p.A./Consiglio CEE, 13 marzo 1968, Racc. 1968, pag. 155) e 106-107/63 (A. Töpfer KG e Getreide-Import-Gesellschaft/Commissione CEE, 1° luglio 1965, Racc. 1965, pag. 497) e 100/74 (CAM SA/Commissione CEE, 18 novembre 1975, Racc. 1975, pag. 1393).

Quanto a questo problema centrale, dobbiamo da un lato rilevare che le norme impugnate hanno carattere generale, cioè come ogni altra norma in senso stretto valgono nei confronti di chiunque svolga una determinata attività produttiva. D'altro canto è innegabile che ha pure notevole peso quanto dedotto dalla ricorrente circa gli ostacoli finanziari e tecnici che si oppongono ad un ampliamento della sfera agl'interessati.

Nel vagliare un caso limite com'è evidentemente il presente, mi pare opportuno tener presenti anzitutto due sentenze precedenti, cioè la 1/64 (Glucoseries Réunies/Commissione CEE, 2 luglio 1964, Racc. 1964, pag. 803) e la 6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiglio CEE, 11 luglio 1968, Racc. 1968, pag. 541).

La causa 1/64 verteva su una decisione della Commissione che autorizzava la Francia ad applicare tasse di compensazione all'importazione di glucosio (destrosio) dagli altri Stati membri. In quest'occasione la Corte non ha ritenuto determinante il fatto che l'impresa belga che allora aveva presentato il ricorso fosse «l'unica impresa belga al tempo stesso economicamente interessata, desiderosa e in grado di esportare dal Belgio in Francia quantità non trascurabili di glucosio durante il periodo di validità della decisione impugnata». Al contrario, a motivo della validità generale in campo economico della decisione impugnata è stato negato che la ricorrente fosse toccata individualmente, quindi il ricorso è stato dichiarato irricevibile.

Nella causa 6/68, che per noi riveste ancor maggior interesse, era sul tappeto la questione della limitazione nel tempo della disciplina d'intervento per lo zucchero grezzo di barbabietole. Secondo il regolamento n. 1209/67, pubblicato il 18 dicembre 1967, la disciplina avrebbe dovuto divenire inoperante dal 31 dicembre 1969, il che implicava la cessazione della garanzia di vendita, dal 1° gennaio 1970, per circa 30 imprese comunitarie produttrici dello zucchero in questione. Questo particolare indusse il mio predecessore, avvocato generale Roemer, a proporre in quell'occasione di parlare di soluzione di un caso singolo, «concreto». Egli ritenne allora — e questo atteggiamento costituisce un elemento importante per la ricorrente odierna — di dover ammettere che l'impresa ricorrente, una produttrice di zucchero grezzo, era colpita individualmente, poiché, secondo la situazione economica del momento, e in considerazione della situazione giuridica creatasi per effetto del regolamento impugnato, doveva ritenersi del tutto improbabile che il numero delle imprese colpite aumentasse. La Corte però non ha accolto l'idea che si trattasse di una cerchia chiusa d'interessati. Essa ha affermato invece che il regolamento aveva carattere prettamente normativo, probabilmente in quanto non era possibile escludere *con certezza* una modifica del numero delle imprese colpite, ed ha negato la legittimazione ad agire in forza dell'art. 173 del trattato CEE.

Di fronte soprattutto a questa giurisprudenza, sarà ora difficile condividere il punto di vista della ricorrente, che afferma di essere stata colpita individualmente. È innegabile che vi sono poche probabilità che nei prossimi anni aumenti il numero di produttori di glucosio ad alto tenore di fruttosio, però non si può escluderlo con certezza. Sotto questo aspetto è interessante il fatto che la ricorrente, per quel che riguarda la situazione giuridica, non ha invocato il fatto che i diritti di brevetto e i contratti di esclusiva rendono impossibile che nei prossimi anni sorgano nuovi produttori della merce di cui trattasi che adottino eventualmente analoghi metodi produttivi. È pure interessante notare che evidentemente nemmeno la disciplina impugnata, ora in vigore, distoglie ogni interessato da nuovi investimenti. In merito vedansi i documenti prodotti in giudizio, ad esempio la risposta del governo federale ad un'interpellanza parlamentare, oppure altri documenti relativi alle capacità progettate, a impianti pilota o a progetti allo studio in alcuni Stati membri. Inoltre è molto eloquente una lettera di un produttore francese del 20 ottobre 1976, in quanto si dichiara che il prodotto in questione sarà fabbricato dal 1° agosto 1977 nonostante la nuova disciplina sulle restituzioni. Ciò dimostra che la nuova disciplina non distoglie affatto dalla produzione di glucosio ad alto tenore di fruttosio. Penso dunque che non si possa sostenere che la disciplina impugnata, che non ha carattere effimero, ma rappresenta un punto di riferimento per il futuro, riguarda solo i produttori attuali della merce in questione, cioè una cerchia chiusa, nello stesso modo dei destinatari di una decisione individuale. Anche se — ripeto — ci troviamo di fronte ad un caso limite, caso che, data la possibilità di ricorrere alla magistratura nazionale, non pare particolarmente delicato, si dovrà ammettere in definitiva, anche se si tratta solo di un prodotto ben determinato, che vi è una vera e propria disciplina normativa. Se allora è assodato che il provvedimento impugnato ha indole di regolamento, ne consegue che la ricorrente non può esserne toccata individualmente e quindi non è legittimata ad agire.

2) È perciò superfluo accertare se l'impresa sia toccata direttamente. Poiché però il problema è stato sollevato, ne tratterò in breve.

Su questo punto, premetto che condivido l'atteggiamento della ricorrente e non quello del Consiglio.

È irrilevante sotto questo aspetto che le norme impugnate si rivolgano agli Stati membri e prescrivano l'adozione di provvedimenti d'esecuzione; soprattutto il ricupero delle restituzioni. È invece essenziale il fatto che le misure comunitarie, inserendosi nella sfera nazionale, giungano fino alle imprese, giacché le autorità nazionali non hanno alcun potere discrezionale, bensì incombe loro l'obbligo di emanare ben precisi procedimenti esecutivi. Ciò risulta chiaramente dall'art. 2 del regolamento n. 1862/76 il quale — senza alcuna condizione — ricorre alla formula «gli Stati membri ricuperano presso i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio». Anche il regolamento della Commissione n. 2158/76 ha tenore analogo, contiene esatte prescrizioni per le autorità degli Stati membri circa l'emanazione di meri atti esecutivi, senza conferire loro alcun potere discrezionale.

Erra perciò il Consiglio affermando che gli Stati membri sono solo autorizzati a ricuperare gli importi e quindi le imprese sono colpite direttamente solo dai provvedimenti interni. Inoltre devo rilevare che il Consiglio confonde le nozioni che qui c'interessano allorché sostiene che un'impresa si può considerare direttamente toccata solo se è colpita in modo specifico e per una speciale situazione di fatto. Questi sono in realtà i criteri distintivi della lesione *individuale* mentre per la lesione diretta, in casi come il presente, si deve tener conto solo del tipo del prescritto intervento statale, non già del fatto che le norme comunitarie

richiedono anche un'azione dello Stato membro.

Poiché tuttavia — come già detto — in questo caso non si può ritenere che la ricorrente sia colpita individualmente e poiché, a norma dell'art. 17, non è sufficiente che ricorra uno solo dei due presupposti prescritti, non resta che dichiarare irricevibile il ricorso.

3) Dato che le considerazioni suesposte possono valere per il regolamento del Consiglio come per quello della Commissione, che ha la stessa sfera d'applicazione, posso solo proporre di dichiarare il ricorso nel suo complesso irricevibile e porre le spese a carico della ricorrente a norma dell'art. 69 del regolamento di procedura.