CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 3 FEBBRAIO 1972[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Allorché nel maggio 1971 il governo tedesco decise di lasciar fluttuare il corso del marco, sul mercato dei cambi la sua quotazione superò il livello della parità ufficiale. Il mercato comune ne risentì, in quanto le fatturazioni in marchi in pratica si effettuavano in base alla nuova quotazione, ma ufficialmente venivano calcolate secondo il corso del cambio stabilito per gli acquisti e le vendite a prezzo d'intervento. Il 12 maggio 1971, il Consiglio emanava il regolamento n. 974/71 (GU L 106, pag. 1), onde neutralizzare l'effetto delle fluttuazioni del marco tedesco sui prezzi dei prodotti agrari: si consentiva l'applicazione di un conguaglio agli scambi con gli Stati membri e con i paesi terzi. In pratica si autorizzavano gli Stati membri che ammettevano un'attività di import-export basata su una parità monetaria che superava il margine di fluttuazione consentito dalla disciplina internazionale, ad applicare dei conguagli alle importazioni di determinati prodotti dagli Stati membri e dai paesi terzi, nonché a concedere restituzioni per l'operazione inversa. La disciplina aveva la funzione di stabilizzare i prezzi dei prodotti che l'organizzazione del mercato agricolo intendeva tutelare con il sistema dell'intervento, nonché tutti gli altri prodotti il cui prezzo dipende dalle quotazioni di mercato dei primi e che erano disciplinati da un ordinamento di mercato comune oppure costituivano oggetto di una particolare disciplina a norma dell'art. 235 del trattato. L'art. 2 del regolamento n. 974/71 stabiliva con maggior precisione l'entità dei conguagli e l'art. 6 dello stesso regolamento prevedeva l'adozione di norme d'esecuzione che eventualmente consentissero ulteriori deroghe ai regolamenti sulla politica agraria comune ed in particolare l'introduzione di conguagli secondo il procedimento di cui all'art. 26 del regolamento n. 120/67 (GU n. 117, pag. 2279). L'art. 8 infine disponeva che il regolamento sarebbe entrato in vigore il 12 maggio 1971.

Le norme d'esecuzione sono state adottate con il regolamento n. 1013/71 (GU n. 110, pag. 8). Nel regolamento n. 1014/71 (GU n. 110, pag. 10), viene poi fissata l'entità dei conguagli per determinati prodotti. Ricorderò l'allegato I di questo regolamento, da cui si desume che sono considerati «cereali» solo i prodotti di base, mentre non sono considerati prodotti derivati dalla lavorazione dei cereali i fiocchi d'avena ed il semolino di mais per birreria, che ci interessano nel caso specifico.

Il regolamento è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 maggio 1971 e l'art. 2 stabilisce che la data di entrata in vigore coincide con la data della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, le norme dovevano venir applicate dal 12 maggio 1971.

Aggiungerò che nel regolamento n. 1033/71 (GU n. 112, pag. 26) e nel regolamento 1272/71 (GU n. 133, pag. 1), l'entità dei conguagli è stata modificata onde adeguarla alle variazioni del corso del cambio.

La ricorrente gestisce un mulino a Lubecca, stabilimento nel quale vengono lavorati prodotti di base acquistati sul mercato mondiale per venire trasformati in prodotti derivati dai cereali, in particolare semolino di mais da birreria e fiocchi di avena. Dette merci vengono esportate in Polonia e in Danimarca ove vengono impiegate nella produzione della birra. La disciplina comunitaria avrebbe danneggiato la ricorrente, che ha do-

1 — Traduzione dal tedesco.

vuto versare il conguaglio sui prodotti importati senza poter riscuotere la restituzione all'esportazione dei prodotti lavorati in quanto non contemplati nell'elenco del regolamento n. 1014/71. La Nordgetreide inviava un telex alla direzione generale VI, direzione cereali, della Commissione in data 26 maggio 1971, lamentando la distorsione della concorrenza provocata dalla disciplina comunitaria nel settore dei prodotti che le interessavano, che le impediva di stipulare contratti d'esportazione per il terzo trimestre del 1971. Per questo motivo si chiedeva il completamento dell'elenco merceologico, tenuto conto della difficile situazione creatasi per la richiedente per effetto della disciplina comunitaria. Dopo un sollecito del 4 giugno, il vice direttore generale Heringa rispondeva con un telex del 16 giugno 1971, affermando che la Commissione si era resa conto che l'applicazione o la mancata applicazione di conguagli negli scambi di determinati prodotti poteva provocare difficoltà. Tuttavia, grazie al sistema forfettario introdotto dalla nuova disciplina, nel caso di alcuni prodotti che hanno un mercato particolare, l'applicazione dei provvedimenti monetari di cui trattasi non faceva temere squilibri negli scambi, quindi si era rinunciato all'applicazione di conguagli.

Insoddisfatta della risposta, la Nordgetreide adiva la Corte il 21 luglio 1971 chiedendo che venisse annullato il provvedimento del 16 giugno 1971 e venisse sancito che la voce 11.02 della tariffa doganale comune doveva essere integrata includendovi i fiocchi di mais, le semole e i semolini di mais per birreria e doveva figurare nell'elenco merceologico dell'allegato al regolamento n. 1014/71 e nell'allegato I del regolamento n. 1272/71.

In subordine si chiede che il ricorso venga accolto e venga sancito l'illecito comportamento della convenuta nei confronti della richiesta del 26 maggio 1971, poiché, come risulta dal telex del 16 giugno 1971, la Commissione si è rifiutata di emanare il provvedimento richiesto.

Dopo la presentazione del ricorso, la Commissione ha emanato il regolamento 1687/71 del 30 luglio 1971 (GU n. 173, pag. 1), nel quale si determina l'entità dei nuovi conguagli, alcuni dei quali si applicano a nuovi prodotti, tra i quali figurano quelli citati dalla ricorrente. L'art. 1 stabilisce che gli allegati del nuovo regolamento sostituiscono quelli del regolamento n. 1014/71. L'art. 2 stabilisce che il regolamento sarebbe entrato in vigore il 2 agosto 1971.

La Commissione ritiene che questo provvedimento svuoti di contenuto il merito della controversia e in una comunicazione alla ricorrente del 22 settembre 1971, conferma che l'emanazione del regolamento 1687/71 pone nel nulla la controversia in quanto sono state concesse restituzioni successivamente al 2 agosto 1971. La ricorrente però non si ritiene soddisfatta per quanto riguarda il problema nel periodo 12 maggio — 1° agosto 1971 e, in una lettera alla Commissione del 27 settembre 1971, esprime il suo malcontento in merito. La Commissione ribadiva il suo punto di vista in una memoria presentata alla Corte il 7 ottobre 1971, nella quale si chiedeva inoltre di dichiarare estinto il procedimento a norma dell'art. 69, § 5, del regolamento di procedura e di pronunciare la condanna alle spese della ricorrente, in subordine la Commissione chiedeva una pronuncia sulla ricevibilità del ricorso a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, senza affrontare il merito della questione. L'irricevibilità del ricorso era patente, il che implicava una condanna alle spese della ricorrente.

Poiché la ricorrente insisteva nell'affermare che la controversia non era ancora risolta nel merito, la Corte decideva di esaminare anzitutto la ricevibilità del ricorso all'udienza del 26 gennaio 1972.

1. In primo luogo la ricorrente chiede l'annullamento del rifiuto d'integrare l'elenco merceologico di cui al regolamento n. 1014/71.

Poiché la domanda d'annullamento è stata promossa da un'impresa privata, dobbiamo anzitutto vedere se la ricorrente era legittimata ad impugnare a norma dell'art. 173 del trattato. Possono

sorgere dubbi a questo proposito in quanto — contrariamente a quanto stabilisce l'art. 12 del regolamento interno della Commissione — l'atto era stato firmato soltanto dal vice direttore generale e non dal Presidente o da un altro membro della Commissione. In questi casi la giurisprudenza (sentenze 35-62 e 16-63) nega l'impugnabilità.

In udienza il rappresentante della Commissione ha garantito che il firmatario ha agito per conto della Commissione ed è assodato che la Commissione ha espresso il proprio parere in merito, come si desume dal telex in cui si legge «La Commissione si rende conto che ...». Si potrebbe avere l'impressione che sia impossibile applicare al settore CEE una giurisprudenza riguardante il settore carbosiderurgico, impressione confermata dalla sentenza 48-65, vertente su una lettera firmata personalmente da un direttore generale ed inviata da un ufficio della Commissione. Questo elemento però, in quel caso, non ha avuto peso sull'irricevibilità del ricorso. Condivido quindi il parere del mio collega J. Gand nella causa 48-65 (Racc. XII, pag. 38, 1966).

Anche nel nostro caso non dovrebbe essere determinante il fatto che il provvedimento è stato emanato da un ufficio della direzione generale agricoltura e firmato a titolo personale da un vice direttore generale. È invece determinante il fatto che dal testo risulta che il firmatario esprimeva il punto di vista della Commissione.

La ricevibilità va quindi esaminata sotto un altro aspetto, cioè non si deve tener conto della risposta negativa indirizzata alla ricorrente: onde non infrangere arbitrariamente i limiti che l'art. 173 del trattato pone alla legittimazione ad impugnare, si deve presumere che una decisione negativa costituisca atto impugnabile se fosse impugnabile il provvedimento positivo richiesto e non concesso. Questo orientamento della Commissione pare fondato ed è confortato dai principi sanciti nella sentenza 15-70.

Applicando questo parametro al caso odierno risulta che la domanda, basata sulla richiesta del 26 maggio 1971 e a questa analoga nella formulazione, verte sull'integrazione di due regolamenti. È quindi logico pensare che il rifiuto posto ad una simile richiesta non costituisca un atto individuale, ma rappresenti la conferma dei regolamenti che la ricorrente riteneva incompleti. Il regolamento di cui trattasi disciplina il sistema dei conguagli per determinati prodotti, istituito in Germania dopo la decisione di lasciar fluttare il marco. È indiscusso che tale regolamento poggia su tutti i presupposti prescritti dalla disciplina comunitaria per la sua emanazione, ha carattere normativo, è diretto ad una generalità di persone astrattamente definite e non si referisce a pochi soggetti individuati o individuabili, è cioè un provvedimento applicabile a situazioni oggettive e determinate e che esercita i suoi effetti su categorie di persone genericamente ed astrattamente definite, come sancisce la sentenza 16 e 17-62.

Soprattutto importante è il fatto che la sfera dei destinatari non era determinabile al momento dell'emanazione del regolamento, sia per quanto riguardava gli importatori, che per quanto riguardava gli esportatori dei prodotti disciplinati.

È inutile obiettare che la ricorrente commerciava in due soli prodotti e gli operatori economici specializzati in questo ramo sono pochi e quindi facilmente individuabili sul mercato tedesco. La giurisprudenza fornisce anche la replica a questo argomento: vedasi la sentenza 6-68 e quella ancor più eloquente 1-64.

Pare anche poco opportuno sezionare il provvedimento e definire diversamente le varie componenti, a seconda che la disciplina si riferisca al passato (come tenta di dimostrare la ricorrente e come pare innegabile per quanto riguarda la determinabilità degli interessati) oppure a seconda che la disciplina si riferisca al futuro. Una simile spartizione si rivela artificiosa e quindi inaccettabile: l'ho già affermato nella causa 63-69 e la Corte ha accolto la mia proposta.

Si conclude quindi che la domanda d'annullamento è irricevibile in virtù della

natura giuridica dell'atto che si intende impugnare. È superfluo quindi esaminare le altre questioni.
Il trattato prevede soltanto l'annullamento di un atto impugnato (art. 174). Annullato l'atto, l'organo interessato è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari ricorrendo eventualmente al potere discrezionale di cui dispone. La Corte però non può disporre nella propria sentenza quale sia la forma dell'atto emanando, quindi anche questo punto della domanda va disatteso.

2. Aggiungerò ancora qualche osservazione complementare circa la domanda in subordine, mirante a far stabilire la carenza della Commissione per omessa integrazione degli elenchi merceologici di cui ai regolamenti 1014/71 e 1272/71.
L'art. 175 legittima una persona fisica o giuridica all'impugnazione se «L'istituzione in causa sia stata preventivamente richiesta di agire ... (ed ha) ... omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere». Si può discutere se l'integrazione di un regolamento, cioè la modifica di un atto normativo, rientri nella sfera di applicazione dell'art. 175. Premetto che la risposta sarà negativa: è vero che l'art. 175 esclude espressamente l'impugnabilità nel caso di pareri e raccomandazioni, ma tace per i regolamenti, tuttavia l'art. 173, che vieta ai privati di impugnare i regolamenti, e l'art. 175, costituiscono un sistema omogeneo. Inoltre l'art. 175 ricorda che si deve emanare un atto nei confronti dell'interessato e, pur se tale espressione non va intesa nel senso che l'atto deve venir indirizzato al richiedente, si deve concludere che l'art. 175 si riferisce solo agli atti emanati in considerazione della particolare situazione giuridica del richiedente, che ad esso si riferiscono in particolare e non invece ai provvedimenti con effetto generico. Potrei richiamarmi a quanto esposto nella causa 103-63, argomenti tra l'altro ripresi dall'avvocato J. Gand.
Senza dilungarmi ulteriormente, constato così che la natura giuridica dell'atto richiesto rende irricevibile anche la domanda subordinata.

3. Indipendentemente dalla considerazione della Commissione, che ritiene la causa già risolta nel merito, tutte le domande risultano irricevibili, quindi le spese vanno poste a carico della ricorrente.