

Nelle cause riunite

16-62

1) **Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes,**

associazione riconosciuta con sede in Parigi, rappresentata dai suoi amministratori,

2) **Fédération nationale des producteurs de fruits,**

associazione riconosciuta con sede in Parigi, rappresentata dai suoi amministratori,

3) **Fédération nationale des producteurs de légumes,**

associazione riconosciuta con sede in Parigi, rappresentata dai suoi amministratori,

17-62

Fédération nationale des producteurs de raisins de table,

rappresentata dai suoi amministratori,

tutte assistite dall'avv. Pierre de Font-Réaulx, del Foro di Parigi, e con domicilio eletto a Lussemburgo nello studio dell'avv. Margue, rue Philippe-II, 20,

ricorrenti,

contro

il Consiglio della Comunità Economica Europea,

rappresentato dal suo consulente giuridico, Dott. Jacques Megret, in qualità di agente,

convenuto,

con l'intervento a sostegno delle ragioni delle ricorrenti, della **Assemblée Permanente des Présidents de Chambres d'Agriculture**, ente di diritto pubblico con sede in Parigi, rappresentata dal suo Presidente, assistito dall'avv. Pierre de Font-Réaulx, del Foro di Parigi, e con domicilio eletto a Lussemburgo, nello studio dell'avv. Margue, rue Philippe-II, 20, cause aventi per oggetto :

l'annullamento del Regolamento n. 23 del Consiglio, in ispecie dell'articolo 9 di esso,

LA CORTE

composta dai signori :

A. M. Donner, *Presidente*,

L. Delvaux e R. Rossi, *Presidenti di sezione*,

O. Riese (*relatore*), Ch. L. Hammes, A. Trabucchi e R. Lecourt, *giudici*,

Avvocato generale : A. Lagrange,

Cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

IN FATTO

I — Gli antefatti e lo svolgimento del procedimento

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia, ed altresì lo svolgimento del procedimento, si possono così riassumere :

1. Il Consiglio C.E.E. pubblicava, nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 20 aprile 1962, pag. 965 e segg., il rego-

lamento « relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli ». Questo regolamento, adottato a norma degli articoli 42 e 43 del Trattato C.E.E., stabilisce

— *all'articolo 1* :

« Allo scopo di assicurare il progressivo sviluppo del mercato comune e della politica agricola comune, è gradualmente instaurata un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli;

— *all'articolo 9, di cui in specie si tratta* :

« 1. Le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente riguardanti gli scambi fra Stati membri di prodotti classificati in conformità al presente regolamento sono soppresse secondo il calendario previsto dal paragrafo 2.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 sono soppresse :

a) entro e non oltre il 30 giugno 1962 per i prodotti classificati nella categoria di qualità « extra »;

b) entro e non oltre il 31 dicembre 1963 per i prodotti classificati nella categoria di qualità « I »;

c) entro e non oltre il 31 dicembre 1965 per i prodotti classificati nella categoria di qualità « II »;

Per le stesse categorie di qualità ed alle stesse date gli Stati membri rinunciano all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 44 del Trattato ».

2. Il 19 giugno 1962, le ricorrenti depositavano nella Cancelleria della Corte dei ricorsi per l'annullamento di detto regolamento. Ai ricorsi facevano seguito delle « memorie amplificative », depositate il 2 luglio 1962.

3. Il 1° settembre 1962 il convenuto ha sollevato, in entrambe le cause, eccezione d'irricevibilità a norma dell'articolo 91 del Regolamento di procedura.

4. Il 31 agosto 1962, l'Assemblée Permanente des Présidents de Chambres d'Agriculture ha proposto in ciascuna delle due cause, istanza d'intervento a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti. Gli interventi sono stati dichiarati ammissibili con ordinanza 24 ottobre 1962.

5. Con ordinanza 6 novembre 1962 la Corte ha disposto la riunione delle cause agli effetti del procedimento e della sentenza.

6. Il 20 novembre 1962 la Corte ha tenuto un'udienza pubblica dedicata unicamente all'eccezione d'irricevibilità.

II — Le conclusioni delle parti

Le ricorrenti, negli atti introduttivi e nelle memorie amplificative, hanno chiesto alla Corte di voler

« annullare il regolamento n. 23 del Consiglio della Comunità Economica Europea, in ispecie l'articolo 9 di esso ».

Il convenuto, nell'istanza con la quale ha sollevato l'eccezione d'irricevibilità, ha chiesto alla Corte di voler

« dichiarare irricevibile, senza entrare nel merito, il ricorso di cui trattasi, con tutte le conseguenze di legge in ispecie per quanto riguarda la rifusione degli onorari e delle spese di giudizio ».

Nelle repliche, le ricorrenti hanno chiesto alla Corte

«

di rinviare al merito ogni decisione sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio della Comunità Economica Europea;

di dichiarare comunque ricevibile il presente ricorso;

di annullare il regolamento n. 23 del Consiglio della Comunità Economica Europea, in ispecie l'articolo 9 di esso;

di porre tutte le spese del giudizio a carico del Consiglio della Comunità Economica Europea ».

L'interveniente, nella memoria depositata il 12 novembre 1962, ha concluso per la reiezione delle eccezioni d'irricevibilità.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti si possono così riassumere :

1° *Nell'atto introduttivo, le ricorrenti* assumono che il regolamento impugnato, in ispecie l'articolo 9, è inficiato dai quattro vizi elencati all'articolo 173 del Trattato C.E.E. ed è atto a provo-

care gravissimo pregiudizio ai produttori francesi di ortofrutticoli (la ricorrente nella causa 17-62 aggiunge : « e specialmente ai produttori di uva da tavola »).

a) Le condizioni naturali, economiche e sociali riguardanti i prodotti di cui trattasi sarebbero molto diverse in Italia, paese che si trova per intero nella zona a clima mediterraneo, rispetto alla rimanente parte della Comunità, in ispecie alla Francia una parte soltanto della quale gode dello stesso clima. La maggior parte della produzione francese verrebbe quindi a maturazione « con un certo ritardo ». Si aggiunga che « i costi italiani sono inferiori a quelli francesi soprattutto a causa della grande incidenza della manodopera nelle produzioni di cui trattasi e della notoria differenza fra salari reali italiani e salari reali francesi » e che le disponibilità di manodopera sarebbero del pari diverse da paese a paese.

Questa situazione avrebbe inevitabilmente delle ripercussioni sui prezzi e sarebbe destinata ad averne fino a quando non saranno stati attuati i provvedimenti di armonizzazione previsti dal Trattato in generale e dagli articoli 1° e seguenti del regolamento impugnato. Di conseguenza, la soppressione immediata a partire dal 30 giugno 1962 delle restrizioni quantitative all'importazione per i prodotti della categoria extra « determinerà una situazione concorrenziale assolutamente sbilanciata ».

Il pregiudizio rilevato non colpirebbe poi soltanto i produttori della qualità extra. Il prezzo di questa qualità costituirebbe infatti un limite massimo al di sotto del quale si situerebbero i prezzi per le altre qualità.

b) Col provvedimento impugnato il Consiglio ha disposto che gli Stati membri rinuncino ad applicare l'articolo 44 del Trattato, ossia una norma che ha fondamentale importanza nel sistema generale di questo. Le ricorrenti si richiamano in ispecie al n. 1 di detto articolo nel quale sono previste misure di salvaguardia per il caso che l'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri « possa provocare prezzi tali da compromettere gli obiettivi fissati dall'articolo 39 »; questo pericolo sussisterebbe proprio per i prodotti di cui trattasi.

Il Consiglio non avrebbe il potere « di disapplicare una disposizione fondamentale del Trattato e di dichiarare a nome degli Stati membri che questi vi rinunziano ». A norma dell'articolo 145, il Consiglio disporrebbe di poteri di decisione solo « per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal presente Trattato e alle condizioni da questo previste ». Qui, invece, si tratterebbe di una modifica del Trattato che potrebbe essere effettuata solo mediante procedure ben note, in specie previa ratifica da parte dei Parlamenti di tutti gli Stati membri.

2. *Il convenuto, nella sua istanza*, tratta unicamente della ricevibilità.

A suo avviso, l'articolo 173, 2° comma, del Trattato C.E.E. mostra che i ricorsi sono irricevibili giacchè il provvedimento impugnato

- a) è un vero e proprio regolamento, non già una decisione dissimulata;
- b) non riguarda « individualmente » le ricorrenti o i membri di esse;
- c) non le riguarda « direttamente »;
- d) in ogni caso, non incide sulla situazione delle ricorrenti in quanto associazioni, bensì tutt'al più su quella dei membri delle associazioni stesse.

CIRCA I PUNTI a) E b)

A norma dell'articolo 173, i singoli non potrebbero impugnare un regolamento del Consiglio se non quando si tratti in realtà di una decisione avente solo l'apparenza di un regolamento; sarebbe inoltre necessario che tale decisione riguardi il ricorrente individualmente. Contro i provvedimenti di natura generale gli autori del Trattato avrebbero infatti manifestamente voluto impedire qualsiasi impugnativa non promossa dagli Stati o dalle Istituzioni, il che del resto emergerebbe anche dal confronto fra detto articolo e l'articolo 33 del Trattato C.E.C.A. il quale ammetterebbe, in determinati casi, l'azione dei singoli contro le decisioni generali.

Non sarebbe quindi sufficiente che il ricorrente fosse colpito « nella sfera dei suoi interessi » ma sarebbe necessario che egli fosse « leso dall'atto di cui trattasi non già in quanto appartenente ad una categoria astratta, bensì come individuo specificamente determinato. L'atto dev'essere un vero e proprio atto individuale, non già un atto generale ».

Quanto alla distinzione fra atti generali ed atti individuali, il convenuto si richiama alla giurisprudenza della Corte relativa al Trattato C.E.C.A.; esso sostiene che, su questo punto, « i Trattati di Roma non hanno portato alcuna innovazione ».

Nella specie si tratterebbe di un vero e proprio regolamento, quindi di un atto generale. In effetti, il provvedimento « pone manifestamente una norma, fissandone in modo astratto le modalità d'applicazione : saranno soppresse tutte le restrizioni quantitative, a prescindere dai paesi d'origine o di destinazione, dalle persone degli importatori o esportatori presenti e futuri... Nello stesso modo astratto si rinuncia all'applicazione dei prezzi minimi ». Il fatto che il provvedimento impugnato stabilisca uno scaglionamento nel tempo nulla toglierebbe al carattere generale di esso, come la Corte ha insegnato.

Il regolamento di cui è causa non potrebbe essere considerato alla stregua di un fascio di atti individuali destinati a tutti i singoli che esercitano, negli Stati membri, un'attività nel settore di cui trattasi; una tesi siffatta perderebbe infatti di vista la circostanza che il regolamento è destinato ad essere applicato del pari alle persone che in futuro entreranno a far parte del predetto settore.

CIRCA IL PUNTO c)

Il menzionato articolo 173 esigerebbe poi che l'atto impugnato dal singolo lo riguardi direttamente. « Risponde a questo requisito colui a favore o a carico del quale il provvedimento impugnato costituisce, modifica o estingue diritti ovvero obblighi, in altre parole chi subisce direttamente, non indirettamente, gli effetti del provvedimento. Questa condizione non è più soddisfatta qualora

il provvedimento produca effetti solo previa emanazione, da parte di un terzo, di un atto giuridico basato sul provvedimento stesso ». Il fatto che la giurisprudenza della Corte, relativa all'articolo 33 del Trattato C.E.C.A., sia stata più liberale a questo proposito sarebbe da attribuirsi precisamente alla circostanza che l'espressione « che li riguardano » di cui in detto articolo ha portata più ampia della corrispondente espressione usata dall'articolo 173.

Applicando queste considerazioni alla fattispecie si giungerebbe alla conclusione che il regolamento impugnato non riguarda direttamente le ricorrenti. Questa conclusione rimarrebbe valida quand'anche la rinuncia ad applicare prezzi minimi, di cui all'articolo 9 di detto regolamento, avesse realmente il carattere di decisione destinata agli Stati membri. In effetti, « i produttori sarebbero colpiti dalla rinuncia degli Stati membri ad applicare le norme in materia di prezzi minimi unicamente attraverso i provvedimenti che gli Stati membri adotteranno per dare esecuzione » alla rinuncia stessa.

Del resto, quand'anche non si ammettesse la tesi sopra svolta circa la relazione diretta fra l'atto ed il ricorrente, il regolamento impugnato non potrebbe essere considerato come riguardante direttamente i produttori di cui trattasi. « In effetti, il Trattato non attribuisce loro il potere di valersi, nei confronti del rispettivo stato di appartenenza, della facoltà di applicare prezzi minimi, attribuita dal Trattato agli Stati. Agli Stati spetta valutare in ciascun caso l'opportunità di istituire o di mantenere in vigore norme del genere ».

CIRCA IL PUNTO a)

Il convenuto esprime infine dei dubbi circa la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, a prescindere dalla natura dell'atto impugnato. Si potrebbe sostenere che le associazioni ne sono colpite solo indirettamente, « attraverso i loro membri ». Il Trattato C.E.E. non conterrebbe una norma analoga a quella che, nel Trattato C.E.C.A., legittima espressamente ad agire le associazioni d'impresa.

Il convenuto pone tuttavia in rilievo che questi argomenti sono svolti in stretto subordine e che l'eccezione d'irricevibilità si basa essenzialmente sulle censure relative alla natura dell'atto impugnato.

3. *Le ricorrenti* ribattono in primo luogo che, data l'importanza del merito, sarebbe opportuno decidere l'eccezione d'irricevibilità insieme al merito. Per valutare la stessa ricevibilità dei ricorsi non si potrebbe infatti prescindere dalle tesi in fatto e in diritto svolte nei ricorsi stessi.

Le ricorrenti contrastano poi le tesi sulle quali l'eccezione d'irricevibilità è basata. Esse ammettono che l'atto impugnato non è una decisione adottata nei loro confronti, nè una decisione destinata ad un terzo, ma sostengono trattarsi di una « decisione che, per quanto abbia l'apparenza del regolamento, le riguarda direttamente e individualmente », ai sensi dell'articolo 173.

Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte, la quale avrebbe sempre avuto cura d'interpretare nel modo più ampio possibile le disposizioni del Trattato C.E.C.A. relative al diritto d'impugnazione, e affermando che il Trattato C.E.E. « non costituisce un passo indietro rispetto a tale progresso giuridico », le ricorrenti assumono che il sopra menzionato articolo 173 non distingue affatto tra decisioni generali e decisioni individuali. Di conseguenza, « le persone fisiche e giuridiche possono ... impugnare le decisioni che non siano decisioni individuali, anche qualora portino il nome di regolamenti. È sufficiente ch'esse riguardino direttamente e individualmente il ricorrente... ».

Queste ultime condizioni sarebbero soddisfatte nella specie, L'articolo 173 attribuisce la legittimazione ad agire a « qualsiasi persona fisica o giuridica » e non sarebbe quindi possibile negarla alle associazioni. D'altro lato, un atto riguarda direttamente e individualmente un'associazione « qualora ... leda direttamente gli interessi del settore che l'associazione legittimamente rappresenta. In tal caso essa cagiona alla persona giuridica un danno che, in vista della sua natura e dei suoi compiti, è individuale nei suoi confronti ». Nella specie, tutti i produttori francesi di ortofrutti-coli sarebbero lesi direttamente e individualmente.

Le ricorrenti confutano la tesi secondo la quale l'atto impugnato lederebbe i produttori solo attraverso i provvedimenti d'attuazione che adotteranno gli Stati membri. Infatti i singoli danneggiati non potrebbero rivolgersi ai rispettivi Stati onde essere tutelati contro le decisioni del Consiglio; il giudice nazionale — e senza dubbio quello francese — davanti al quale fosse esperita un'azione in tal senso, non potrebbe far altro che dichiararsi incompetente e rimettere le parti davanti alla Corte di Giustizia. « Non è poi nemmeno chiaro l'oggetto sul quale il giudice nazionale potrebbe statuire, giacchè i provvedimenti adottati dagli Stati membri null'altro sarebbero che la pura e semplice applicazione dell'articolo 9 del regolamento n. 23 ».

4. *L'interveniente* ha dichiarato « di far proprie senza riserve » le tesi delle ricorrenti.

IN DIRITTO

I — Sulla ricevibilità

1. Ai sensi dell'articolo 173, 2° comma, del Trattato C.E.E., i singoli possono impugnare un atto emanato dalla Commissione o dal Consiglio unicamente qualora si tratti di una decisione adottata nei loro confronti ovvero di una decisione che, pur avendo l'apparenza di un regolamento o di una decisione emessa nei confronti di altri, li riguardi direttamente e individualmente. Ne consegue che i singoli non sono legittimati a chiedere l'annullamento dei regolamenti adottati dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte ammette che il regime istituito dai Trattati di Roma pone al diritto d'impugnazione dei singoli limiti più rigorosi di quelli stabiliti dal Trattato C.E.C.A. Non spetta tuttavia alla Corte di pronunciarsi sulla bontà di tale regime; inequivocabilmente sancito dal sopra citato articolo. Tanto meno potrebbe la Corte far propria l'interpretazione proposta da una delle ricorrenti nel corso della discussione orale, secondo la quale il termine « decisione », di cui al 2° comma dell'articolo 173, si riferirebbe anche ai regolamenti; a questa interpretazione estensiva osta la netta distin-

zione che l'articolo 189 fa tra « decisione » e « regolamento ». È inconcepibile che il termine « decisione » sia usato all'articolo 173 in un'accezione diversa da quella tecnica indicata dall'articolo 189.

Dalle considerazioni che precedono discende che i presenti ricorsi dovranno dichiararsi irricevibili qualora l'atto impugnato sia effettivamente un regolamento. Nell'esaminare tale questione la Corte non può arrestarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, bensì deve tener conto in primo luogo del suo oggetto e del suo contenuto.

2. A norma dell'articolo 189 del Trattato C.E.E., il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, mentre la decisione è obbligatoria solo per i destinatari in essa indicati; il criterio distintivo va quindi ricercato nella « portata » generale, ovvero individuale, dell'atto di cui trattasi. La caratteristica essenziale della decisione consiste nella limitatezza dei « destinatari » ai quali è diretta, mentre il regolamento, che ha natura essenzialmente normativa, è applicabile non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente oppure facilmente individuabili, bensì ad una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso.

Per stabilire nei casi dubbi se ci si trovi di fronte ad una decisione oppure ad un regolamento, si deve perciò esaminare se l'atto di cui trattasi riguarda individualmente dei soggetti determinati. Ciò posto, se un atto chiamato regolamento dall'organo che l'ha emanato contiene disposizioni che riguardino determinate persone fisiche o giuridiche in modo non soltanto diretto, ma anche individuale, si deve ammettere che, a prescindere dalla questione se l'atto considerato nel suo insieme possa essere legittimamente considerato come un regolamento, tali disposizioni non hanno natura normativa e possono quindi essere impugnate da dette persone a norma dell'articolo 173, 2° comma.

3. Nella specie, l'atto impugnato è stato chiamato « regolamento » dall'organo che l'ha emanato, mentre le ricorrenti sostengono che la disposizione in particolare criticata è in realtà una « decisione avente solo l'apparenza del regolamento ».

La Corte rileva che indubbiamente una decisione può avere anche un campo d'applicazione molto vasto. Non si può tuttavia considerare alla stregua di una decisione un atto applicabile a situazioni obiettivamente determinate e destinato a produrre effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di persone determinate in modo generale e astratto, a meno che non venga fornita la prova ch'esso riguarda individualmente, ai sensi dell'articolo 173, 2° comma, determinati soggetti.

Nella specie, la disposizione criticata produce effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di persone determinate in via generale e astratta. L'articolo 9 del provvedimento impugnato — sul quale si appuntano le critiche delle ricorrenti — abolisce infatti, per determinati prodotti ed entro determinati termini, le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente. Esso implica inoltre la rinuncia, da parte degli Stati membri, ad applicare l'articolo 44 del Trattato, cioè al diritto di sospendere o di ridurre temporaneamente le importazioni. L'articolo elimina quindi le restrizioni alla libertà degli operatori economici di esportare od importare nell'ambito della Comunità.

Rimane da esaminare se la disposizione criticata riguardi individualmente le ricorrenti.

La Corte osserva che è innegabile che detta disposizione, obbligando gli Stati a porre fine o a rinunciare a varie misure favorevoli per i produttori agricoli, leda per ciò stesso i loro interessi e quelli dei membri delle associazioni ricorrenti, ma non è men vero che, rispetto a tale disposizione, questi membri si trovino nella stessa posizione di tutti gli altri produttori agricoli della Comunità. Non si può d'altronde ammettere in via di principio che un'associazione, in quanto rappresenti una categoria di imprenditori, sarebbe individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria.

Infatti, ove lo si ammettesse, si giungerebbe a concentrare in un unico soggetto giuridico interessi che in realtà fanno capo agli appartenenti ad una determinata categoria, assoggettati come

tali a veri e propri regolamenti, e ciò sarebbe in contrasto col sistema del Trattato che legittima i singoli ad impugnare unicamente le decisioni di cui sono destinatari ovvero gli atti a queste assimilabili. Stando così le cose, non si può ritenere che la disposizione impugnata riguardi individualmente le ricorrenti.

Da tutto quanto precede emerge che il convenuto ha con ragione sostenuto che la disposizione impugnata ha natura normativa; l'eccezione d'irricevibilità è quindi fondata, ed i ricorsi vanno dichiarati irricevibili; appare superfluo esaminare qui se le associazioni siano legittimate ad agire ogni qualvolta lo sono i loro membri.

II — Le spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2 del Regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Nella specie, le ricorrenti e l'interveniente sono rimaste soccombenti; le spese del giudizio vanno quindi poste a loro carico.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli 173 e 189 del Trattato C.E.E.;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della C.E.E.

Visto il Regolamento di Procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ed in ispecie gli articoli 69, paragrafo 2 e 91, paragrafo 4;

LA CORTE

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1. I ricorsi sono respinti perchè irricevibili.
2. Le ricorrenti sopporteranno le proprie spese e sono tenute a rifondere quelle causate alla convenuta dai rispettivi ricorsi.
3. L'interveniente sopporterà le proprie spese ed è tenuta a rifondere alla convenuta quelle causate dal suo intervento.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 14 dicembre 1962.

DONNER	DELVAUX	ROSSI
RIESE	HAMMES	TRABUCCHI LECOURT

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 14 dicembre 1962.

Il Cancelliere :

A. VAN HOUTTE

Per il Presidente della Corte

L. DELVAUX
Presidente di sezione