

## Sentenza della Corte dell'11 luglio 1968 <sup>1</sup>

### Massime

*Atti di un'istituzione — Regolamento — Nozione  
(Trattato CEE, art. 189)*

Costituisce regolamento un provvedimento che si applica a situazioni oggettivamente determinate e implica effetti giuridici per categorie di persone considerate in modo generale e astratto.

(Vedi la massima n. 3 della sentenza 16 e 17-62, Raccolta VIII-1962, pag. 881).

Una disposizione che abroga, o limita nel tempo, una disposizione di portata generale, ha lo stesso carattere generale di quest'ultima.

(Vedi la massima n. 2 della sentenza 36, 37, 38, 40 e 41-58, Raccolta V-1959, pag. 329).

La natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità.

Il fatto che una norma possa avere effetti concreti diversi per i vari destinatari non contrasta con la sua indole di regolamento, ove tale situazione sia obiettivamente determinata.

---

Nella causa 6-68 promossa dalla

ZUCKERFABRIK WATENSTEDT GMBH,

con sede in Watenstedt über, Schöningen, Kreis Helmstedt, in persona dei suoi amministratori, sigg. Rudolf Modrow e Alfred Steinmeier, con l'avvocato Konrad Redeker, del Foro di Bonn, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso l'avvocato Georges Reuter, 7, avenue de l'Arsenal,

ricorrente,

contro

<sup>1</sup> — Lingua processuale : il tedesco.

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE

rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. Hans Jürgen Lambers, in qualità di agente, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il sig. Emile Reuter, Centre européen, Kirchberg,

convenuto,

causa avente ad oggetto, nell'attuale fase del procedimento, la *ricevibilità* del ricorso per l'annullamento dell'articolo 9, n. 3, del regolamento 1009-67-CEE del Consiglio, in data 18 dicembre 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, il quale stabilisce che il regime d'intervento, di cui ai nn. 1 e 2 di detto articolo 9, si applica allo zucchero di barbabietola solo fino al 31 dicembre 1969,

LA CORTE,

composta dai signori :

R. Lecourt, presidente,

A. M. Donner, presidente di Sezione,

A Trabucchi, J. Mertens de Wilmars (relatore)

e P. Pescatore, giudici,

avvocato generale : K. Roemer,

cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

### IN FATTO

#### I — Gli antefatti e il procedimento

La ricorrente è uno zuccherificio che produce zucchero di barbabietole grezzo, il quale viene poi trasformato in zucchero raffinato da un'altra impresa (raffineria).

Essa ha depositato il ricorso in cancelleria il 29 febbraio 1968.

Il Consiglio della Comunità europea, convenuto, ha sollevato il 5 aprile 1968 un'eccezione d'irricevibilità fondata sull'articolo 173, 2° comma, del trattato CEE, chiedendo l'applicazione dell'articolo 91 del regolamento di procedura.

Il 9 maggio 1968 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni su detta eccezione.

La Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale sull'eccezione d'irricevibilità.

Le parti hanno svolto le loro difese orali relative alla ricevibilità nell'udienza del 29 maggio 1968.

A richiesta dell'avvocato generale, la Corte ha invitato la convenuta a fornire una documentazione scritta sugli zuccherifici della Comunità che producono esclusivamente zucchero di barbabietole grezzo.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 giugno 1968.

## II — Le conclusioni delle parti

A — Nell'atto introduttivo, la ricorrente conclude che la Corte voglia :

- « 1° Dichiarare ricevibile il ricorso;
- 2° Annullare l'articolo 9, n. 3, del regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, nella parte in cui stabilisce che il regime d'intervento, di cui ai nn. 1 e 2 di detto articolo 9, si applica allo zucchero di barbabietola solo fino al 31 dicembre 1969;
- 3° Porre le spese a carico del convenuto. »

B — Nell'eccezione d'irricevibilità, il convenuto conclude che la Corte voglia :

- « 1° Dichiarare il ricorso irricevibile senza entrare nel merito, in conformità dell'articolo 91 del regolamento di procedura;
- 2° Porre le spese a carico della ricorrente. »

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti relativi alla ricevibilità

A — Nell'eccezione d'irricevibilità, il Consiglio delle Comunità europee, *convenuto*, espone che, a norma dell'articolo 173, 2° comma, del trattato CEE, il ricorso è ricevibile solo nei due casi seguenti :

- a) Se è diretto contro una decisione di cui la ricorrente sia la destinataria ai sensi dell'articolo 189 del trattato, cioè nel caso in cui detta decisione la designi nominativamente come la persona cui l'atto è destinato;
- b) Se è diretto contro una decisione che, benché abbia l'apparenza di un regolamento o di una decisione destinata ad altri, riguardi « direttamente ed individualmente » la ricorrente.

Posto che l'atto impugnato ha la forma del regolamento, non può evidentemente trattarsi dell'ipotesi sub a). Il ricorso è quindi ricevibile solo se viene dimostrato che l'atto impugnato ha solo l'apparenza del regolamento e che in realtà si tratta di

una decisione che riguarda la ricorrente direttamente ed individualmente.

Secondo il convenuto, per risolvere la questione del se un atto denominato regolamento non sia in realtà una decisione, questa Corte non si basa esclusivamente sulla sua denominazione ufficiale, ma tiene conto dell'oggetto e del contenuto dell'atto stesso e accerta se esso abbia « portata generale », cioè sia applicabile « non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente o facilmente individuabili, bensì ad una o più categorie di destinatari determinate astrattamente nel loro complesso », (sentenze del 14 dicembre 1962 : cause riunite 16 e 17-62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes contro il Consiglio della CEE, e cause riunite 19-22-62, Fédération du commerce de gros des viandes e altri contro il Consiglio della CEE, Raccolta VIII-1962, pag. 893 e, rispettivamente, 931).

Questa Corte ha tuttavia ammesso che « può avvenire che un atto, pur avendo nel complesso natura di regolamento, contenga dei provvedimenti destinati a persone determinate in modo da individualizzarle ai sensi dell'articolo 173, 2° comma, del Trattato » (sentenza 13 marzo 1968, causa 30-67, Industria Molitoria Imolese e altri contro il Consiglio, testo ciclostilato, pag. 13).

Risulta da questa giurisprudenza che dei provvedimenti riguardanti direttamente ed individualmente determinate persone fisiche o giuridiche possono essere da queste impugnati, anche se contenuti in un atto con ragione denominato regolamento.

Nella fattispecie, sarà quindi sufficiente accertare se l'impugnato articolo 9, n. 3, del regolamento 1009-67-CEE riguardi *direttamente ed individualmente* la ricorrente.

In proposito, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, perché l'atto impugnato lo riguardi *individualmente*, il ricorrente dev'essere colpito « in ragione di determinate qualità che gli sono peculiari ovvero di una situazione di fatto che lo caratterizzi, rispetto a qualsiasi altra persona e quindi lo distingua in modo analogo ai destinatari ». (Sentenza 15 luglio 1963 in causa 25-62, Plaumann, Raccolta IX-1963, pag. 220; sentenza 2 luglio 1964 in causa 1-64, Glucoseries, Raccolta X-1964, pag. 815; sentenza 1 aprile 1965 in causa 40-64, Sgarlata, Raccolta XI-1965, pag. 288; sentenza 1 aprile 1965 in causa 38-64, Getreide-Import, Raccolta XI-1965, pag. 266; sentenza 1 luglio 1965 in cause riunite 106 e 107-63, Toepfer und Getreide-Import, Raccolta XI-1965, pagg. 505-506).

Secondo il convenuto, in base a detta giurisprudenza l'atto impugnato non riguarda « individualmente » la ricorrente.

Il regolamento 1009-67-CEE crea infatti per la CEE nel suo complesso, un'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. In analogia a quanto stabilito per altre organiz-

zazioni di mercato, a norma di detto regolamento il mercato dello zucchero è regolato essenzialmente attraverso i prezzi. Allo scopo di mantenere il prezzo a un determinato livello, il regolamento prevede in particolare l'obbligo, per gli organi d'intervento designati dagli Stati membri produttori di zucchero, di acquistare lo zucchero che viene loro offerto.

Detto obbligo si desume, per quanto riguarda lo zucchero bianco e lo zucchero di canna grezzo, dall'articolo 9, n. 1 e, per quanto riguarda lo zucchero di barbabietola grezzo, dall'articolo 9, n. 3. Detti acquisti vengono effettuati al prezzo d'intervento in vigore, per ciascuna delle tre qualità di zucchero, nella zona della Comunità in cui lo zucchero si trova al momento dell'acquisto. I prezzi d'intervento vengono fissati per le varie zone e per ciascuna qualità secondo le modalità stabilite dall'articolo 3, nn. 1 e 2, dall'articolo 3, n. 4 e rispettivamente, dall'articolo 9, n. 7.

L'istituzione di questo meccanismo d'intervento e dei suoi vari elementi costituisce un provvedimento di carattere assolutamente generale, riguardante un numero indeterminato di persone fisiche e giuridiche che esercitano attività di produzione o di distribuzione nel settore dello zucchero. Più precisamente, l'obbligo di acquistare lo zucchero di barbabietola grezzo e la determinazione del prezzo d'intervento per detta qualità, che ne costituisce il corollario, riguardano un numero indeterminato di persone, che non possono essere identificate individualmente, ma al massimo in quanto categorie di persone astrattamente definite. Detti prezzi, nelle rispettive zone, riguardano anzitutto gli organi d'intervento designati dagli Stati membri, che possono acquistare solo a tali prezzi, in secondo luogo i produttori di zucchero di barbabietola grezzo che svolgono la loro attività nelle stesse zone, e ciò indipendentemente dal se essi trasformino lo zucchero grezzo in zucchero bianco, e infine le varie categorie d'industriali e di commercianti la cui attività è influenzata dalla fissazione del prezzo d'intervento.

La cessazione al 31-12-1969 del meccanismo d'intervento, di cui all'articolo 9, n. 3, riguarda anch'essa un numero indeterminato di persone fisiche e giuridiche. Le persone interessate non possono essere identificate individualmente, ma al massimo in quanto categorie di persone astrattamente definite, benché la cessazione del regime d'intervento possa avere conseguenze diverse per i vari gruppi di persone interessate.

Anche ammettendo che il principio dal quale parte la ricorrente, principio secondo cui la cessazione del regime d'intervento per lo zucchero di barbabietole grezzo, con effetto dal 31 dicembre 1969, riguarda unicamente gli zuccherifici che non sono attrezzati per trasformare detto zucchero in zucchero bianco, le persone interessate non possono essere determinate individualmente, ma

al massimo in quanto categorie di persone astrattamente definite. La ricorrente infatti non è colpita dalla disposizione di cui è causa se non in quanto trasformatrice di barbabietole in zucchero grezzo, cioè in ragione di un'attività industriale che, in qualunque momento, può essere esercitata da chiunque e non è quindi atta a caratterizzare la ricorrente rispetto a qualsiasi altra persona e, quindi, a distinguerla in modo analogo al destinatario.

La ricorrente, richiamandosi, a sostegno del contrario, alla sentenza 1° luglio 1965 (cause riunite 106 e 107-63, Toepfer und Getreide-Import; Raccolta XI-1965, pagg. 505-506) perde di vista il fatto che il provvedimento annullato con detta sentenza riguardava negozi avvenuti *anteriamente* all'adozione di detto provvedimento e che quindi consentivano d'identificare i destinatari. Nella presente causa, per contro, le persone che saranno eventualmente colpite al 31 dicembre 1969 possono essere determinate solo in quanto categorie di persone astrattamente definite. Di conseguenza, le disposizioni di cui è causa non riguardano individualmente la ricorrente.

Il convenuto deduce infine che, se è dimostrato che l'atto impugnato non riguarda individualmente la ricorrente, non è necessario accertare se esso la riguardi *direttamente*. Il ricorso infatti è ricevibile solo se le due condizioni sono entrambe soddisfatte.

Il convenuto ne conclude che il ricorso è irricevibile.

B — La *ricorrente* ribatte che le condizioni, poste dall'articolo 173, 2° comma, del trattato CEE, perché il ricorso sia ricevibile, sono nella fattispecie soddisfatte.

Essa rileva anzitutto che le disposizioni del trattato CEE relative al diritto d'impugnazione non possono essere interpretate restrittivamente e che questa Corte si è già pronunciata in tal senso nella sentenza 25-62, Plaumann, del 15 luglio 1963. Se si vuole che la tutela giurisdizionale sia ampia ed effettiva, le disposizioni del trattato vanno interpretate estensivamente. L'eccezione d'irricevibilità sollevata dal convenuto perde di vista questa necessità o, comunque, non ne tiene sufficiente conto. In base al principio interpretativo che si desume dalla sopra menzionata sentenza 15 luglio 1963, la ricevibilità del ricorso è incontestabile.

La ricorrente, ribattendo poi all'argomento del convenuto secondo il quale l'articolo 9, n. 3, del regolamento n. 1009-67-CEE, di cui è causa, non la riguarderebbe individualmente, ammette che la sentenza 1° luglio 1965 (106 e 107-63, Toepfer und Getreide-Import) riguardava situazioni differenti, ma sostiene che ciò non ha importanza determinante. Quello che conta è il principio posto da detta sentenza, principio secondo il quale una persona

si deve considerare individualmente colpita ove sia dimostrato che un provvedimento non riguarda solo una categoria determinata di persone, ma anche una categoria di persone sufficientemente determinabile. È questo il caso nostro, giacché la categoria dei produttori di zucchero di barbabietola grezzo, alla quale appartiene pure la ricorrente, è delimitata, nettamente definibile e, pertanto, determinabile nel senso del principio interpretativo posto da questa Corte. Nella presente causa i fatti sono quindi del tutto diversi, ad esempio, da quelli della causa 1-64, sui quali la Corte ha statuito con sentenza 2 luglio 1964; in detta causa non era appunto possibile determinare con sufficiente precisione quali fossero le persone colpite dal provvedimento impugnato. A ciò non si può obiettare che, nel caso del regolamento 1009-67-CEE, si tratta precisamente di un regolamento e quindi di un provvedimento di carattere tipicamente generale. Il fatto che questo atto del Consiglio abbia il carattere di regolamento non esclude che il regime istituito dal suo articolo 9, n. 3, riguardi una categoria di produttori — e precisamente quella dei produttori di zucchero di barbabietola grezzo — determinabile come tale e quindi definita.

La ricorrente deduce ancora che, se è vero, come il convenuto sostiene, che il regolamento n. 1009-67-CEE costituisce, in primo luogo e per sua natura, un provvedimento di carattere assolutamente generale, ciò non esclude che, ad onta di questo carattere formale di regolamento e, precisamente, suo malgrado, si debba considerare la disciplina particolare come costituente una decisione e, di conseguenza, come un atto impugnabile. L'articolo 9, n. 3, di cui trattasi, è una decisione; esso riguarda infatti direttamente ed individualmente una categoria determinata di persone: i produttori di zucchero di barbabietola grezzo. Nell'ambito del regime d'intervento generale, detto articolo contiene una decisione individuale concreta, nei confronti dei produttori di zucchero di barbabietola grezzo, in quanto li esclude, a partire dal 1° gennaio 1970, dal beneficio del regime d'intervento. Questo provvedimento anch'esso ha forma di regolamento e a prima vista appare come una disciplina di portata generale; tuttavia si tratta in sostanza di una decisione particolare; l'esclusione dei produttori di zucchero di barbabietola grezzo dal beneficio del regime d'intervento a partire dal 1° gennaio 1970.

La ricorrente deduce poi che la disposizione di cui trattasi la riguarda direttamente, giacché non è necessaria alcuna altra decisione o atto d'impero per disciplinare la sua esclusione, in quanto produttrice di zucchero di barbabietola grezzo, dal regime, d'intervento a partire dal 31 dicembre 1969.

La ricorrente rileva infine che, nella riunione del 27 e 28 novembre 1967, il Consiglio dei ministri delle Comunità europee ha deciso che la situazione delle fabbriche di zucchero grezzo

della Bassa-Sassonia doveva essere considerata anormale ai sensi dell'articolo 9, n. 4, del regolamento 1009-67-CEE. Detta decisione benché non abbia ancora avuto conseguenze giuridiche concrete, ha cionondimeno dato luogo a contatti intesi a mettere a punto, per il periodo posteriore al 1° gennaio 1970, una disciplina adatta per le fabbriche di zucchero grezzo della Bassa-Sassonia e quindi anche per la ricorrente. Tenuto conto di detta decisione non si può escludere che venga istituito un regime adeguato. Potrebbe quindi essere opportuno soprassedere ad ogni decisione.

### IN DIRITTO

Il ricorso mira all'annullamento dell'articolo 9, n. 3, del regolamento 1009-67-CEE, del 18 dicembre 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. In forza della disposizione impugnata l'obbligo, imposto dall'articolo 9, n. 1 agli organismi d'intervento designati dagli Stati membri, di acquistare a determinate condizioni, al prezzo d'intervento, le partite di zucchero grezzo o bianco, di barbabietola o di canna, loro offerte, viene a cessare, per quanto riguarda lo zucchero di barbabietola grezzo, il 31 dicembre 1969.

Il convenuto ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, a norma dell'articolo 91 del regolamento di procedura, deducendo che non si tratta di una decisione che riguardi direttamente e individualmente la ricorrente.

Per pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso, si deve stabilire se l'atto impugnato sia un regolamento o una decisione ai sensi degli articoli 173 e 189 del trattato. In virtù dell'articolo 189, 2° comma, del trattato, il criterio distintivo tra regolamento e decisione è dato dalla portata generale o meno dell'atto. Si deve dunque valutare la natura della disposizione impugnata ed in particolare gli effetti giuridici ch'essa intende produrre o effettivamente produce.

Dopo aver rilevato che la disposizione è diretta a varie categorie di soggetti, cioè agli organismi d'intervento, agli altri acquirenti, ai venditori e, tra questi, ai produttori che fabbricano solo zucchero di barbabietola grezzo, la ricorrente assume che, nella presente controversia, per decidere se l'atto impugnato abbia natura di regolamento o di atto singolo, si deve stabilire, in concreto, quale sia la sua portata nei confronti della ricorrente o della categoria cui essa appartiene. Secondo la ricorrente, gli effetti dell'atto impugnato riguardano direttamente ed individualmente « una determinata categoria di persone », cioè i produttori di zucchero di barbabietola grezzo, poiché il provvedimento litigioso produce nei loro confronti un effetto diverso e più oneroso di quello esercitato nei confronti degli altri destinatari.

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, istituita col regolamento 1009-67, si basa essenzialmente sui prezzi. Onde fornire ai produttori di barbabietole e di canna da zucchero della Comunità le necessarie garanzie in fatto di occupazione e di tenore di vita, detto regolamento stabilisce norme intese a stabilizzare il mercato dello zucchero, prescrivendo che vengano fissati un prezzo indicativo e un prezzo d'intervento per lo zucchero bianco, nonché prezzi d'intervento derivati che tengano conto sia delle differenze di prezzo regionali, sia della fase di trasformazione dei prodotti.

L'obbligo, imposto agli organismi d'intervento, d'acquistare le partite loro offerte è essenziale per mantenere i prezzi al livello dei prezzi d'intervento. Quindi, imponendo a detti organismi l'acquisto dello zucchero di barbabietola grezzo fino al 31 dicembre 1969, l'articolo 9, n. 3, del regolamento 1009-67 dispone in realtà che i provvedimenti riguardanti l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero saranno applicabili allo zucchero di barbabietola grezzo solo fino a tale data.

La disposizione di cui trattasi stabilisce dunque il regime dei prezzi di un prodotto e come conseguenza, i diritti e gli obblighi degli acquirenti e dei venditori, ivi compresi i produttori. Tale disposizione ha portata generale ai sensi dell'articolo 189 del trattato. Essa si applica infatti a situazioni determinate oggettivamente, implica effetti giuridici per categorie di persone considerate in modo generale e astratto e riguarda la ricorrente unicamente in vista della sua qualità di venditrice di zucchero di barbabietola grezzo, senza alcun'altra specificazione. D'altro canto, una disposizione che, come l'articolo 9, n. 3, abroga o limita nel tempo una disposizione di portata generale, ha lo stesso carattere generale di quest'ultima.

La natura di regolamento di un atto non viene poi meno ove sia possibile determinare, con maggiore o minor precisione, il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di diritto o di fatto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità. Inoltre, il fatto che una norma possa avere effetti concreti diversi per i vari destinatari non contrasta con la sua indole di regolamento, ove tale situazione sia obiettivamente determinata.

Il convenuto, istituendo per un determinato prodotto un regime di prezzi diverso da quello istituito per altri prodotti, non ha contravvenuto a tali principi. Se si negasse il carattere di regolamento di una disciplina dei prezzi, solo perché essa concerne un prodotto determinato e in vista della circostanza ch'essa riguarda i produttori in ragione di una situazione di fatto che il caratterizza rispetto a chiunque altro, si estenderebbe la nozione di decisione in modo tale da pregiudicare il sistema

del trattato, il quale ammette l'azione d'annullamento dei singoli solo contro le decisioni individuali che li colpiscono in quanto destinatari o contro gli atti che li colpiscono in modo analogo. Il ricorso è quindi irricevibile.

### Sulle spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,  
sentita la relazione del giudice relatore,  
sentite le deduzioni orali delle parti,  
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,  
visti gli articoli 173 e 189 del trattato istitutivo della CEE,  
visto il protocollo sullo statuto CEE della Corte di giustizia,  
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia  
delle Comunità europee,

LA CORTE,

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

- 1° Il ricorso è irricevibile.
- 2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Così deciso a Lussemburgo, l'11 luglio 1968.

Lecourt	Donner	Trabucchi
Mertens de Wilmars		Pescatore

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, l'11 luglio 1968.

Il cancelliere	Il presidente
A. Van Houtte	R. Lecourt