

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIUSEPPE TESAURO

presentate il 26 settembre 1989*

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Le ricorrenti impugnano il regolamento (CEE) n. 1910/88 della Commissione¹, che ha sospeso la fissazione anticipata dell'aiuto per i foraggi essiccati per il periodo dal 1° al 7 luglio 1988.

Il quadro normativo rilevante nella presente procedura è descritto nella relazione di udienza cui si fa rinvio. Ricordiamo soltanto che il regolamento impugnato si fonda sull'art. 12 del regolamento (CEE) n. 1417/78 del Consiglio², il quale prevede la possibilità che venga sospesa la prefissazione dell'aiuto in parola in caso di situazione anormale sul mercato dei foraggi essiccati, in particolare quando il volume delle domande di fissazione anticipata non appare in rapporto con lo smaltimento normale di questi foraggi. Ricordiamo altresì che in base all'art. 9 del regolamento (CEE) n. 1528/78 della Commissione³ [nella versione in vigore all'epoca dei fatti di causa risultante dal regolamento (CEE) n. 2334/87⁴], detta sospensione implica il rigetto delle domande dei certificati con prefissazione dell'ammontare dell'aiuto, certificati che verrebbero altrimenti rilasciati alle imprese richiedenti il terzo giorno lavorativo successivo alla data di presentazione della domanda.

2. Le ricorrenti, in data 28, 29 e 30 giugno 1988, hanno presentato all'organismo nazionale d'intervento delle domande di certificati con prefissazione dell'aiuto in parola.

Tuttavia, negli ultimi giorni del mese di giugno, in concomitanza con un brusco rialzo del prezzo mondiale dei foraggi essiccati, è stato constatato nell'ambito della Comunità un afflusso massiccio di domande di prefissazione dell'aiuto.

La Commissione ha ritenuto si trattasse di un fenomeno di carattere speculativo. L'aiuto in questione è infatti fissato periodicamente in funzione della differenza fra il prezzo comunitario ed il prezzo mondiale (normalmente meno elevato) dei foraggi essiccati.

L'aumento del prezzo mondiale registrato alla fine di giugno ingenerava quindi fra gli operatori aspettative di riduzione dell'ammontare dell'aiuto a partire dal mese successivo (ciò che si è poi effettivamente verificato). Di qui la convenienza a richiedere la prefissazione dell'aiuto per un ammontare ancora non corretto al ribasso.

In queste circostanze, la Commissione è intervenuta, in virtù dei poteri conferitile dall'art. 12 del regolamento (CEE) n. 1417/78, precipitando, adottando il regolamento di sospensione controverso, ciò che ha provocato il rigetto anche delle domande depositate dalle ricorrenti.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 168 del 1° 7.1988, pag. 111.

2 — GU L 171 del 28.6.1978, pag. 1.

3 — GU L 179 del 1° 7.1978, pag. 10.

4 — GU L 210 del 1° 8.1987, pag. 63.

3. In via preliminare, la Commissione eccede l'irricevibilità del ricorso ritenendo non soddisfatte le condizioni di cui all'art. 173, secondo comma, del trattato.

L'atto impugnato, in effetti, avrebbe portata generale e non potrebbe dunque configurarsi come una decisione che, pur apparendo come un regolamento, riguardi individualmente i ricorrenti.

Va precisato al riguardo che, secondo la costante e ben nota giurisprudenza della Corte⁵:

«L'art. 173, secondo comma, del trattato subordina la ricevibilità di un ricorso per annullamento presentato da un privato alla condizione che l'atto impugnato, anche se adottato sotto forma di regolamento, costituisca in realtà una decisione che riguarda il ricorrente direttamente ed individualmente. Lo scopo di tale disposizione è precisamente quello di evitare che, mediante la semplice scelta della forma del regolamento, le istituzioni comunitarie possano escludere il ricorso di un privato contro una decisione che lo riguardi direttamente ed individualmente e di precisare così che la scelta della forma non può cambiare la natura di un atto.

Un ricorso presentato da un privato non è tuttavia ricevibile nella misura in cui è diretto contro un regolamento di portata generale, ai sensi dell'art. 189, secondo comma, del trattato. Il criterio di distinzione fra il regolamento e la decisione deve essere

ricercato nella portata generale o meno dell'atto di cui trattasi. Bisogna dunque valutare la natura dell'atto impugnato ed in particolare gli effetti giuridici che esso mira a produrre o che produce effettivamente.

La natura di regolamento di un atto non viene messa in forse dalla possibilità di determinare il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia asodato che tale applicazione si effettua in ragione di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione allo scopo di quest'ultimo.

Perché tali soggetti possano essere considerati come individualmente riguardati, è necessario che il provvedimento influisca sulla loro situazione giuridica in ragione di circostanze di fatto che li caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e li identificano in modo analogo al destinatario ».

4. Va ancora ricordato che la Corte, nei casi, peraltro limitati, in cui ha riconosciuto che un atto adottato sotto forma di regolamento riguardasse individualmente coloro che lo avevano impugnato, ha accordato importanza essenziale alla circostanza che, al momento della sua emanazione, i soggetti destinatari degli effetti dell'atto stesso fossero *identificati* o almeno *identificabili*.

Così, nella sentenza *International Fruit*⁶ (pronunciandosi su un regolamento di prova del regime di limitazioni quantitative al rilascio di titoli di importazione per mele da tavola provenienti da paesi terzi), la Corte ha rilevato che:

5 — Vedasi, da ultimo, sentenza 29 giugno 1989, RAR (cause riunite 250/86 e 11/87, Racc. 1989, pag. 2045, punti da 6 a 9 della motivazione), vedansi, altresì, sentenze 24 febbraio 1987, *Deutz und Geldermann* (causa 26/86, Racc. pag. 941, punti da 6 a 9 della motivazione), e 6 ottobre 1982, *Alusuisse* (causa 307/81, Racc. pag. 3463, punti 7, 8 e 11 della motivazione).

6 — Sentenza 13 maggio 1971, *International Fruit* (cause riunite da 41/70 a 44/70, Racc. pag. 411).

« Al momento dell'adozione del suddetto regolamento, il numero delle domande (di licenze d'importazione) cui esso poteva applicarsi era *determinato, né poteva essere aumentato* » (vedansi punti da 16 a 19; il corsivo è nostro);

e che,

« pertanto, nel decidere di mantenere in vigore per il periodo considerato il regime istituito dall'art. 1 del regolamento n. 565/70, la Commissione, pur limitandosi a prendere atto dei quantitativi richiesti, decideva in merito alle singole domande presentate » (vedansi punti da 20 a 22).

Analogamente, nella sentenza CAM⁷, il ragionamento sviluppato dalla Corte muove dalla considerazione che il regolamento controverso:

« colpisce un numero *determinato e noto* di esportatori di cereali nonché, per ciascuno di essi, il volume delle operazioni per il quale era stata richiesta la prefissazione » (vedasi punto 15; il corsivo è nostro).

L'identificabilità dei soggetti cui l'atto risultava applicabile è stata ritenuta determinante, per definire la natura di regolamento o di decisione, anche nella sentenza Töpfer⁸.

7 — Sentenza 18 novembre 1975, CAM (causa 100/74, Racc. pag. 1393).

8 — Sentenza 3 maggio 1978, Töpfer (causa 112/77, Racc. pag. 1021).

Va peraltro rilevato che l'identificabilità dei destinatari o, meglio ancora, il fatto che questi rappresentino un *numerus clausus* conosciuto dall'istituzione agente, se costituisce una condizione necessaria perché all'atto venga riconosciuta natura non regolamentare, non è di per sé sufficiente.

Si è già detto che, secondo la giurisprudenza surricordata, « la natura di regolamento di un atto non viene messa in forse dalla possibilità di determinare il numero o l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione si effettua in ragione di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione allo scopo di quest'ultimo ».

Appare in effetti egualmente indispensabile che la circostanza che permette di identificare i destinatari dell'atto abbia in qualche modo determinato l'intervento dell'istituzione e rientri dunque nella ragion d'essere dell'atto stesso.

Come è stato osservato, « la connaissance du nombre et de l'identité des personnes concernées, généralement rendue possible par le caractère rétroactif de la mesure, n'est qu'une donnée première qui doit encore être complétée par l'individualisation de leur situation. Cette individualisation résultera non seulement de certaines qualités particulières ou d'une situation de fait spécifique, données objectives, mais de leur prise en considération par l'autorité communautaire »⁹.

9 — Barav, A. e Vandersanden, G.: *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, pag. 172.

In termini ancora più espliciti si è sottolineato che « il ne suffit pas que le nombre ou l'identité de ces personnes soient connus, ou puissent l'être; il faut encore qu'ils figurent parmi les éléments ayant déterminé l'adoption de l'acte. En d'autres mots, il faut un *lien de causalité* entre la connaissance qu'a l'institution de la situation du requérant et la mesure adoptée »¹⁰ (il corsivo è nostro).

5. Venendo ora al caso di specie, va anzitutto constatato che al momento dell'emanazione del regolamento controverso, il 30 giugno 1988, i destinatari dell'atto non costituivano una cerchia determinata e nota alla Commissione.

Il regolamento de quo — come spesso avviene nei casi in cui viene sospeso il rilascio di certificati con prefissazione — ha avuto effetti nei confronti sia di domande già presentate, sia di domande che non erano ancora state introdotte, ma che avrebbero potuto esserlo in data successiva al 30 giugno 1988.

Il regolamento controverso ha infatti interessato i certificati che avrebbero dovuto essere rilasciati dal 1° al 7 luglio 1988. Tenuto conto dell'intervallo di tre giorni lavorativi fra deposito della domanda e rilascio del certificato, ne consegue che nella specie la sospensione riguardava tanto le domande presentate negli ultimi giorni del mese di giugno 1988 quanto quelle che avrebbero potuto essere presentate successivamente al 30 giugno 1988 e, precisamente, il venerdì 1° luglio o il lunedì 4 luglio 1988 (per le quali, in assenza di sospensione, i certificati sarebbero stati rispettivamente rilasciati il mercoledì 6 ed il giovedì 7 luglio 1988).

6. Le ricorrenti obiettano che l'estensione dell'efficacia temporale del regolamento di sospensione alle domande introdotte dopo il 30 giugno 1988 sarebbe fittizia.

Ciò per due motivi. In primo luogo, sarebbe contrario alla prassi corrente delle imprese richiedere certificati all'inizio del mese. In secondo luogo, il regolamento controverso, rispondendo ad una finalità antispeculativa, solo apparentemente si applicherebbe alle domande presentate dal 1° luglio. A partire da tale data, in effetti, l'ammontare dell'aiuto, con regolamento (CEE) n. 1895/88 della Commissione¹¹, è stato ridotto, di modo da riportarlo alla proporzione corretta (che deve rispecchiare la differenza fra prezzo mondiale e prezzo comunitario dei foraggi essiccati). Pertanto, le domande introdotte dal 1° luglio, ammesso che ve ne fossero state, non potevano comunque avere carattere speculativo e non dovevano quindi essere ricomprese nella sospensione. Da queste considerazioni le ricorrenti deducono che il regolamento de quo, pur se formulato diversamente, riguardava in realtà soltanto le istanze presentate fino al 30 giugno e, dunque, un gruppo determinato di soggetti.

Questa argomentazione non appare convincente.

Anzitutto, per quanto riguarda la prassi per cui non verrebbero normalmente richiesti certificati all'inizio del mese, si tratta di una circostanza di fatto, puramente accidentale, che non potrebbe determinare la natura dell'atto in questione.

10 — Waelbroeck, M.: *Rev. int. jur. belge*, 1971, pag. 533.

11 — GU L 168 del 1° 7.1988, pag. 73.

Quanto al carattere non speculativo delle domande eventualmente presentate a partire dal 1° luglio, si tratta di una considerazione che risulta possibile soltanto a posteriori. All'atto dell'emanazione del regolamento di sospensione, in una fase di fluttuazioni accentuate dei prezzi sul mercato in questione, la Commissione non era in condizione di prevedere con assoluta sicurezza se l'aggiustamento dell'ammontare dell'aiuto deciso il 1° luglio sarebbe stato sufficiente. In attesa che la situazione divenisse più chiara e stabile era opportuno sospendere la prefissazione per la massima durata consentita, vale a dire per sette giorni. Non credo pertanto si possa ritenere che la sospensione fosse concepita come riguardante soltanto le domande presentate fino al 30 giugno. Essa, al contrario, si riferiva altresì alle istanze eventualmente presentate in data successiva, il cui carattere speculativo o meno non poteva essere determinato con certezza a priori.

È vero che dopo il 1° luglio nessuna domanda è stata introdotta. Ma questa è soltanto la *conseguenza* dell'avvenuta sospensione con effetto fino al 7 luglio. Gli operatori, infatti, avendo avuto conoscenza della sospensione, erano dissuasi dalla presentazione di una richiesta che non poteva conseguire alcun esito utile. Detta circostanza pertanto non smentisce — semmai conferma — che la sospensione, sia pur potenzialmente, era concepita come riguardante sia le domande già presentate (che comunque la Commissione conosceva solo in termini globali) sia le domande che avrebbero potuto essere presentate in futuro.

Vi è poi un'ulteriore considerazione. Il regolamento di sospensione, adottato il 30 giugno, è stato pubblicato il giorno successivo. Quindi, è soltanto il 1° luglio che gli operatori interessati sono venuti a sapere della sospensione. Quest'ultima, pertanto, veniva ad applicarsi anche a delle domande presentate alle autorità nazionali il 30 giu-

gno (ad una data in cui l'ammontare dell'aiuto non era ancora stato ridotto) e di cui la Commissione, nel momento in cui disponeva la sospensione stessa, *non poteva materialmente essere venuta a conoscenza*.

Non credo pertanto si possa ritenere che il regolamento di sospensione concernesse una cerchia determinata e nota di soggetti. Al contrario, esso appare destinato ad avere effetti nella « sfera giuridica » di operatori che non risultavano determinabili al momento dell'emanazione dell'atto.

7. Ciò dovrebbe essere sufficiente ad escludere che il regolamento controverso possa considerarsi come una pluralità di *decisioni* nei cui confronti le persone fisiche o giuridiche sono legittimate a ricorrere ex art. 173, secondo comma.

Ma vi è un'ulteriore riflessione che mi sembra determinante.

Ritengo infatti che, indipendentemente dai suoi effetti specifici, siano, più in generale, la ratio e la finalità del regolamento di sospensione che inducono a riconoscerne la natura regolamentare.

La sospensione della prefissazione, non soltanto nell'ipotesi oggetto della presente procedura, costituisce una misura di regolamentazione del mercato. Essa mira ad evitare che, in presenza di una anormale evoluzione della situazione economica, il regime di prefissazione (dell'aiuto come di altro beneficio) venga utilizzato per finalità puramente speculative, sviandolo quindi dal suo scopo istituzionale.

Per converso, la sospensione non costituisce una risposta e, meno che mai, una *decisione* adottata in relazione alle singole domande di prefissazione presentate. Se le disposizioni che prevedono il potere di sospensione precisano in genere che detto potere può esercitarsi « in particolare » quando il volume delle domande di fissazione anticipata non appare in rapporto con le normali possibilità di smaltimento del mercato (vedasi, nella fattispecie, l'art. 12 del regolamento (CEE) n. 1417/78 del Consiglio), ciò è dovuto al fatto che un volume eccessivo di richieste rappresenta un *indice* particolarmente probante dell'esistenza di un fenomeno speculativo e, dunque, di un'alterazione delle normali condizioni di mercato. Ma nulla impedisce alla Commissione, anche in assenza di un volume anormalmente elevato di domande, di decretare la sospensione, sempre che, beninteso, le condizioni del mercato lo giustifichino. Così, ad esempio, nel settore in causa, qualora si verificasse un inatteso rialzo del prezzo mondiale dei foraggi essiccati, la Commissione può decidere la sospensione anche in via preventiva, vale a dire *prima* che le domande a carattere speculativo abbiano cominciato ad essere inoltrate presso le autorità nazionali.

Ciò che giustifica la misura di sospensione è dunque soltanto l'alterazione dell'equilibrio del mercato e non la presentazione delle singole domande da parte degli operatori economici.

Sotto questo aspetto la situazione nel caso di specie appare significativamente diversa da quella oggetto della citata sentenza International Fruit. In quest'ultimo caso, la regolamentazione di base prevedeva che la Commissione fosse informata settimanalmente dagli Stati membri dei quantitativi per i quali erano state richieste delle licenze

d'importazione e che, sulla scorta di tali comunicazioni, la Commissione valutasse la situazione e *decidesse* in merito al rilascio delle licenze. In questo caso, non soltanto — come si è detto — il provvedimento adottato dalla Commissione (nella specie si trattava di una misura di salvaguardia) riguardava un gruppo determinato e fisso di operatori, ma, soprattutto, le domande di licenze d'importazione da questi presentate (e, in particolare, i quantitativi indicati) erano l'elemento essenziale preso in considerazione dalla Commissione per definire il contenuto della misura di salvaguardia da adottare. Vi era dunque, in questa ipotesi, un nesso di causalità fra le domande di titoli d'importazione introdotte ed il provvedimento di salvaguardia. Detto provvedimento, pertanto — come rilevato dalla Corte —, non rivestiva portata generale, bensì andava considerato come una pluralità di *decisioni* riguardanti individualmente i singoli richiedenti.

Per converso, proprio questo nesso di causalità non appare sussistere nel caso di specie, la sospensione della prefissazione ricollegandosi logicamente — come risulta dalla regolamentazione di base — ad una valutazione della situazione del mercato e non necessariamente all'apprezzamento delle domande di prefissazione presentate.

In definitiva mi sembra che i regolamenti di sospensione come quello controverso, indipendentemente dalla circostanza che spieghino effetti nei confronti di domande già inoltrate (e quindi determinate) o anche di domande future ed eventuali, vadano comunque considerati, in ragione della loro *ratio* e delle loro finalità, come degli atti a carattere normativo ed applicabili a situazioni giuridiche definite in termini astratti e generali.

Questa conclusione trova del resto conforto in un precedente in sostanza analogo al caso di specie. Mi riferisco alla sentenza Moksel¹², in cui la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso per annullamento diretto contro un regolamento di sospensione della prefissazione di restituzioni alle esportazioni nel settore della carne bovina, osservando che:

« 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. » (Punto 19 della motivazione.)

Ritengo pertanto che il presente ricorso sia irricevibile.

8. Mi sia poi consentita, *in limine*, un'ultima considerazione.

La facoltà di sospendere la prefissazione è prevista in diversi settori di mercato ed in relazione ad ipotesi diverse (aiuti alla trasformazione, restituzioni all'esportazione, ecc.). Anche se le circostanze concrete possono di volta in volta mutare, la funzione ed i caratteri essenziali dei regolamenti di sospensione restano nondimeno analoghi. In tutti i casi, in effetti, si tratta di verificare nell'intervallo di pochi giorni (fra il deposito della domanda ed il rilascio del relativo certificato) se si sia prodotta un'alterazione della situazione del mercato tale da richie-

dere per un certo periodo una sospensione della fissazione.

Non di rado, poi, questi regolamenti risultano contestati nel quadro o di rinvii pregiudiziali o di ricorsi diretti, come appunto nel caso di specie e nel caso Moksel prima ricordato.

Mi sembra dunque importante che la Corte precisi chiaramente agli interessati qual è la via di ricorso da seguire qualora essi intendano impugnare un regolamento di sospensione: se essi possano chiederne l'annullamento ex art. 173 o se, viceversa, essi debbano farne valere l'invalidità in un giudizio promosso dinanzi le giurisdizioni interne contro gli atti di esecuzione adottati dalle autorità nazionali, chiedendo al contempo alla giurisdizione adita di porre in via pregiudiziale alla Corte la questione di validità del regolamento di sospensione.

Per le ragioni suesposte credo che la seconda soluzione sia preferibile. Ritengo inoltre che, proprio al fine di escludere qualsiasi incertezza per il futuro, la Corte, nel confermare la propria giurisprudenza Moksel, dovrebbe analizzare la natura dell'atto de quo soprattutto alla luce della sua ratio e della sua finalità: aspetti, quest'ultimi, che risultano in genere comuni a tutti i regolamenti di sospensione, quale che sia il settore in cui vengono emanati.

Viceversa, il fatto che il regolamento controverso non riguardi — come si è visto — un gruppo delimitato e noto di operatori,

12 — Sentenza 25 marzo 1982, Moksel (causa 45/81, Racc. pag. 1129).

pur se risolutivo nel caso di specie, costituisce una circostanza in definitiva accidentale e quindi inidonea a fondare un apprezzamento d'ordine generale sulla natura (regolamentare o meno) dei regolamenti di sospensione. Essa non rappresenta dunque un

sicuro criterio di orientamento per gli operatori interessati, tanto più che questi ultimi possono anche non essere in grado di sapere se al momento della sua adozione un regolamento di sospensione si riferisca o meno ad un *numerus clausus* di destinatari.

9. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare irricevibile il ricorso e di condannare le ricorrenti alle spese di procedura.