

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
WALTER VAN GERVEN

presentate il 21 aprile 1993 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Le presenti conclusioni vertono su due ricorsi d'annullamento strettamente connessi, promossi dall'Abertal SAT e da diciotto altre organizzazioni di produttori spagnoli rispettivamente contro un regolamento della Commissione (causa C-213/91) e contro un regolamento del Consiglio (causa C-264/91) che modificano le condizioni d'applicazione delle misure d'aiuto per la frutta a guscio e le carrube.

Antefatti e sfondo giuridico

2. Le carrube e la frutta a guscio (specie le mandorle, le nocciole, le noci e i pistacchi) sono disciplinate dall'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. Detta organizzazione di mercato è stata istituita con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1035/72 ¹. Il titolo II di detto regolamento di base contempla la possibilità di costituire organizzazioni di produttori e di affidare loro la funzione di regolare l'offerta, la qualità e il prezzo.

3. Nel 1989, il regolamento (CEE) del Consiglio n. 789/89 ha introdotto nel regolamento summenzionato il titolo II bis, che contiene misure specifiche per la frutta a

guscio e le carrube ². Il preambolo del regolamento lascia intendere che il legislatore comunitario si proponeva di por rimedio all'arretratezza tecnica e alla scarsa produttività di questo settore specifico. Onde stimolare ancor più gli aderenti alle organizzazioni di produttori a modernizzare le loro aziende, gli aiuti sarebbero stati versati da allora in poi solo se il produttore presentava un progetto di miglioramento della qualità e della vendita della sua produzione.

4. Le principali norme che disciplinano detti progetti di miglioramento della qualità e della vendita (che in prosieguo chiamerò semplicemente «progetti») sono contenute nell'art. 14 *quinquies* recentemente aggiunto:

«1. Le organizzazioni di produttori beneficiano degli aiuti di cui agli articoli 14 ter e 14 quater se presentano un piano di miglioramento della qualità e della commercializzazione, approvato dalle autorità competenti dello Stato membro.

Il piano di cui al primo comma ha come obiettivo primario il miglioramento della qualità della produzione, mediante una riconversione varietale o un miglioramento

* Lingua originale: l'olandese.

¹ — Regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU 1972, L 118, pag. 1).

² — Regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 789, che instaura misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube e modifica il regolamento (CEE) n. 1035/72 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU 1989, L 85, pag. 3).

colturale su superfici di coltura omogenea e non dispersa tra altre colture e, se del caso, un obiettivo di miglioramento della commercializzazione.

2. Il piano approvato beneficia, per la sua realizzazione, di un aiuto comunitario del 45% se il suo finanziamento è sostenuto in misura pari al 45% dall'organizzazione di produttori e al 10% dallo Stato membro.

Per il contributo dello Stato membro e l'aiuto comunitario è tuttavia stabilito un massimale. Questo massimale è determinato in funzione della superficie di una coltura non dispersa e di un massimale per ettaro.

Il contributo dello Stato membro e l'aiuto comunitario sono versati per un periodo di dieci anni. Il massimale dell'aiuto è decrescente.

3. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce:

— il massimale per ettaro del contributo dello Stato membro e dell'aiuto comunitario,

— le modalità di riduzione graduale del contributo nazionale e dell'aiuto comunitario.

4. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione i piani ad essi presentati dalle organizzazioni di produttori. Detti piani possono essere approvati dalle autorità competenti

dello Stato membro unicamente previa loro trasmissione alla Commissione e trascorso un periodo di sessanta giorni, durante il quale la Commissione può chiedere che essi siano modificati o rigettati».

5. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 790/89 ha fissato l'importo massimo per ettaro, contemplato al n. 2, a 300 ECU per il primo quinquennio e a 210 ECU per quello successivo³.

La Commissione ha fissato le modalità d'applicazione delle misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube con il regolamento n. 2159/89⁴. Detto regolamento elenca dettagliatamente le condizioni per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori, le misure che i progetti di miglioramento devono contenere, le informazioni amministrative che devono essere fornite nonché la procedura per l'approvazione dei progetti. Il regolamento n. 3403/89 ha inoltre previsto la possibilità di percepire anticipi sugli aiuti per la realizzazione dei progetti di miglioramento⁵.

6. Il regime è stato modificato due volte nel 1991, con due regolamenti. Il regolamento della Commissione n. 1304/91 contiene nuove disposizioni relative alla modifica dei progetti approvati, relative alle informazioni

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 790, che fissa l'importo dell'aiuto supplementare forfettario per la costituzione di organizzazioni di produttori nonché il massimale dell'aiuto per il miglioramento della qualità e della commercializzazione nel settore della frutta a guscio e delle carrube (GU 1989, L 85, pag. 6).

4 — Regolamento (CEE) della Commissione 18 luglio 1989, n. 2159, che fissa le modalità d'applicazione delle misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube di cui al titolo II bis del regolamento n. 1035/72 (GU 1989, L 207, pag. 19).

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 13 novembre 1989, n. 3403, recante modifica del regolamento n. 2159/89, che fissa le modalità d'applicazione delle misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube, di cui al titolo II bis del regolamento n. 1035/72 del Consiglio (GU 1989, L 328, pag. 23).

che devono corredare le domande di aiuto, e modifica le norme che disciplinano gli anticipi sugli aiuti ⁶. Il regolamento del Consiglio n. 2145/91 modifica il massimale dell'aiuto che può venir concesso nell'ambito dei progetti decennali ⁷.

I ricorsi con i quali sono state promosse le cause odierne mirano a far annullare questi due regolamenti. Le ricorrenti sono diciannove associazioni spagnole di produttori i cui progetti di miglioramento erano già stati approvati prima dell'adozione dei regolamenti impugnati. Secondo le informazioni fornite dalla Commissione, vi erano in complesso trentotto associazioni di produttori (tutte spagnole) che si trovavano in questa situazione. In seguito, altre associazioni di produttori, non più solo in Spagna, ma anche in Francia ed in Italia, hanno presentato domande di riconoscimento.

L'oggetto specifico dei ricorsi d'annullamento

7. *Causa C-213/91*. Il ricorso che ha dato origine a questa causa mira a far annullare l'art. 1 del regolamento della Commissione n. 1304/91. Detto articolo modifica il regolamento della Commissione n. 2159/89 in tre punti.

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 17 maggio 1991, n. 1304, recante seconda modifica del regolamento n. 2159/89 che fissa le modalità di applicazione delle misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube di cui al titolo II bis del regolamento n. 1035/72 (GU 1991, L 123, pag. 27).

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2145, che modifica il regolamento n. 790/89 per quanto riguarda il massimale dell'aiuto per il miglioramento della qualità e della commercializzazione nel settore della frutta a guscio e delle carrube (GU 1991, L 200, pag. 1).

8. In primo luogo le norme che consentono di modificare i progetti in caso di aumento o di diminuzione delle aree contemplate dai progetti sono state modificate sotto due aspetti. Per quel che riguarda la modifica per aumento della superficie, il regolamento apporta una nuova restrizione, in quanto detta modifica può essere chiesta una sola volta e unicamente a decorrere dal quarto anno successivo alla prima approvazione del progetto ⁸. Quanto alla diminuzione della superficie prevista del progetto, il regolamento aggiunge una nuova disposizione: «L'autorità competente prende atto della riduzione della superficie del frutteto indicata nel piano e imputabile ad una diminuzione del numero di soci dell'organizzazione di produttori» ⁹.

9. In secondo luogo, le disposizioni amministrative relative alle domande d'aiuto presentate in esecuzione di progetti di miglioramento approvati in precedenza, vengono integrate con la seguente clausola: «Le domande di aiuto contengono tutti i dati necessari per l'identificazione geografica della parte di frutteto in cui sono effettuati i vari tipi di lavori in questo periodo annuo. Le fatture e i documenti giustificativi recano il riferimento preciso alla parte di frutteto in cui sono effettuati i lavori» ¹⁰.

10. In terzo luogo, tre modifiche sono state apportate al regime degli anticipi. Anche in precedenza, la domanda di versamento del-

8 — Modifica dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CEE) n. 2159/89 mediante l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1304/91.

9 — Aggiunto all'art. 8, n. 5, del regolamento (CEE) n. 2159/89 dall'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1304/91.

10 — Aggiunto all'art. 19, terzo comma, del regolamento (CEE) n. 2159/89 dall'art. 1, n. 3 del regolamento (CEE) n. 1304/91.

l'anticipo doveva esser corredata da pezze giustificative comprovanti che la messa in atto della parte del progetto inerente a quel determinato anno era già iniziata. In precedenza le pezze giustificative dovevano riguardare almeno il 20% delle spese previste, mentre d'ora in poi la percentuale è portata al 50%. Per di più d'ora innanzi la domanda dovrà «indicare tutti i dati necessari per l'identificazione della parte di frutteto in cui sono effettuati i vari tipi di lavoro della frazione annua». Infine viene modificato il massimale degli anticipi. In passato l'importo di ogni anticipo era «al massimo pari all'80% della partecipazione finanziaria globale dello Stato membro e della Comunità». Ora «rappresenta al massimo il 50% della partecipazione annua della Comunità (...). Detto pagamento è subordinato al versamento effettivo del 50% del contributo dello Stato membro (...)»¹¹.

11. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 1304/91, dette modifiche entrano in vigore il terzo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, vale a dire il 21 maggio 1991.

12. Le ricorrenti hanno chiesto soltanto l'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 1304/91 e quindi non hanno contestato l'art. 2 relativo all'entrata in vigore del regolamento. Ciononostante, fondano il loro ricorso in gran parte su una presunta lesione dei diritti quesiti, sulla violazione del legittimo affidamento e sull'inosservanza del divieto di retroattività. Detti mezzi riguar-

dano dunque l'immediata applicazione delle nuove norme ai progetti di miglioramento già approvati in precedenza (ed in particolare ai progetti delle ricorrenti). Per questo motivo non voglio obiettare che il silenzio dell'atto introduttivo quanto all'annullamento dell'art. 2 lo renderebbe irricevibile. A maggior ragione me ne asterrò, dal momento che né la Commissione né il Consiglio vi si sono richiamati per trarne spunto per un'eccezione di irricevibilità.

13. *Causa C-264/91*. Il ricorso promosso in questa causa mira a far annullare l'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 2145/91 (già ricordato al paragrafo 6). Detto articolo modifica l'importo massimo dell'aiuto che può venir concesso per un progetto decennale. Detto importo massimo era già stato «fissato a 300 ECU per i primi cinque anni e a 210 ECU per i cinque anni successivi»¹². Questo massimale ora si suddivide come segue:

- «1. Una quota massima di 475 ECU all'anno per cinque anni interessa le azioni di estirpazione seguite da reimpianto e/o riconversione varietale.

Tale quota massima copre il finanziamento dei lavori che sono connessi all'esecuzione delle suddette azioni e che interessano una superficie pari al massimo al 40% della superficie totale del frutteto contemplata dal piano, di cui al massimo il 20% durante i primi due anni di esecuzione del piano e al massimo il 20% durante gli altri tre anni.

11 — Modifica dell'art. 22 bis, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2159/89 [come è stato aggiunto dal regolamento (CEE) n. 3043/89] ad opera dell'art. 1, n. 4 del regolamento (CEE) n. 1304/91.

12 — Art. 2 del regolamento n. 790/89.

Per gli anni rimanenti di esecuzione del piano la quota massima versata per le superfici reimpiantate o riconvertite è di 200 ECU all'anno.

2. Una quota massima di 200 ECU all'anno per un periodo di dieci anni per i lavori connessi all'esecuzione delle altre azioni, che possono interessare la rimanente parte del frutteto».

14. A norma dell'art. 3 del regolamento n. 2145/91, detti nuovi massimali sono immediatamente applicabili per i progetti di miglioramento approvati dopo la sua entrata in vigore (cioè dopo il 23 luglio 1991, giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale). Per i progetti approvati prima di questa data (come quelli delle ricorrenti) i nuovi massimali sono applicabili a decorrere «dal 1° settembre 1993». Il regolamento non si applica tuttavia per le spese sostenute prima della data di entrata in vigore per l'esecuzione dei progetti approvati in precedenza.

15. Le ricorrenti hanno chiesto soltanto l'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 2145/91 e non hanno dunque chiesto l'annullamento della disposizione transitoria dell'art. 3. Come nella causa C-213/91, le ricorrenti fondano però il loro ricorso soprattutto su una presunta lesione dei diritti quesiti, su una violazione del legittimo affidamento e su una inosservanza del divieto di irretroattività. Questi mezzi vertono dunque specificamente sull'applicazione dei nuovi massimali ai progetti di miglioramento già approvati prima del 23 luglio 1991 (come nell'ipotesi delle

ricorrenti). Anche sotto questo aspetto non mi pare ravvisabile alcun motivo per dichiarare irricevibili i ricorsi d'annullamento.

La ricevibilità dei ricorsi promossi dai singoli nella giurisprudenza della Corte

16. La Commissione, convenuta nella causa C-213/91 e il Consiglio, convenuto nella causa C-264/91, hanno entrambi eccepito l'irricevibilità invocando l'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura. La Corte ha deciso di pronunciarsi separatamente sulla ricevibilità. Per questo motivo le mie conclusioni si limitano a questo unico punto.

17. *Generalità.* Come è noto, l'art. 173 del Trattato CEE, in materia di ricorso d'annullamento, fa chiara distinzione tra, da un lato, i ricorsi promossi da uno Stato membro o da un'istituzione comunitaria legittimati ad impugnare (primo comma) e, dall'altro, i ricorsi promossi da qualsiasi altra persona fisica o giuridica (secondo comma) che in prosieguo chiamerò semplicemente *i singoli*.

Ai sensi della sentenza AETR, gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione possono chiedere l'annullamento di «tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici»¹³. Per i singoli, invece, l'art. 173, secondo comma, del Trattato limita la possibilità di impugnazione per annullamento tanto in funzione della forma

¹³ — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (AETR) (Racc. 1971, pag. 263, punto 42 della motivazione).

quanto della natura dell'atto impugnato. Questa restrizione non implica che i singoli non godano di piena tutela giuridica. Infatti, il principio espresso nella sentenza *Les Verts* vale anche nei loro confronti, cioè

«la Comunità economica europea è una Comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratte al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato. In particolare, con gli artt. 173 e 184, da un lato, e con l'art. 177, dall'altro, il Trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni»¹⁴.

Per i singoli, tuttavia, questa piena tutela giuridica si realizza in gran parte con la possibilità loro offerta di adire il giudice nazionale che può allora, in virtù dell'art. 177, rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di giustizia con una domanda vertente in particolare sulla validità degli atti delle istituzioni comunitarie. La restrizione posta nel secondo comma dell'art. 173 alla legittimazione dei singoli di adire direttamente la Corte di giustizia deve esser vista in particolare alla luce dell'alternativa del rinvio pregiudiziale. Così avviene nella fattispecie: se la Corte dovesse dichiarare irricevibile il ricorso promosso dinanzi ad essa, ciò non significherebbe ancora che le parti non hanno più mezzi di tutela. L'aiuto loro concesso nell'ambito dei

loro progetti di miglioramento è attribuito annualmente con una decisione amministrativa dell'autorità nazionale (nella fattispecie)¹⁵. Come ha fatto osservare all'udienza la Commissione, senza esser contraddetta dalle ricorrenti, queste possono, volendo, impugnare detta decisione amministrativa dinanzi al giudice nazionale competente che può allora eventualmente rivolgersi alla Corte di giustizia per far sindacare in via pregiudiziale la legittimità dei regolamenti litigiosi.

18. Quanto al ricorso d'annullamento esperibile da parte dei singoli in virtù dell'art. 173, secondo comma, si devono precisare le condizioni esatte per l'esperimento di questo ricorso.

In primo luogo, a norma dell'art. 173 il singolo può impugnare le «decisioni prese nei suoi confronti». Il tenore delle fasi successive rivela che si tratta di atti che, *per la loro forma*, sono decisioni indirizzate al ricorrente.

In secondo luogo, un singolo può impugnare «le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, lo riguardano direttamente e individualmente». La Corte ha confermato già da tempo che questa disposizione ha lo scopo «di precisare che la scelta di una determinata forma non può modificare la natura di un atto»¹⁶. Questa disposizione consente quindi di impugnare

15 — L'aiuto ora in questione non esula dalla normale ripartizione delle funzioni tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri nell'ambito della politica agricola, nel quale gli Stati membri sono incaricati della messa in atto dei provvedimenti d'aiuto; v. anche supra, paragrafo 4.

16 — Sentenza 17 giugno 1980, cause riunite 789/79 e 790/79, *Calpak* (Racc. 1980, pag. 1949, punto 7 della motivazione); ripreso in varie sentenze successive e, in particolare, per non citare che la pronuncia più recente nell'ordinanza 13 luglio 1988, causa 160/88 R, *Fédération Européenne de la Santé Animale* (Racc. 1988, pag. 4121, punto 26 della motivazione).

14 — Sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts* (Racc. 1986, pag. 1339, punto 23 della motivazione).

atti che, *per la loro natura*, sono decisioni indirizzate al ricorrente.

19. È facile accertare se un atto contestato, *per la sua forma*, sia una decisione indirizzata a chi lo impugna: l'atto lo indica come destinatario. Se così è e se l'atto può comportare effetti giuridici¹⁷, il ricorso d'annullamento è ricevibile.

Determinare quando un atto rappresenti una decisione indirizzata al ricorrente in virtù *della sua natura* è più difficile. L'art. 173, secondo comma, precisa che deve trattarsi di atti che «riguardano (l'interessato) direttamente e individualmente». Esiste un'abbondante giurisprudenza della Corte che meglio definisce questo criterio e lo applica alle singole fattispecie. Se a questo scopo, la Corte parte talvolta dalla nozione di «decisione» (per natura) che si contrappone alla nozione di regolamento (per natura)¹⁸, più sovente parte dall'idea complementare di atti che toccano (l'interessato) direttamente e individualmente¹⁹. Preferisco l'ultima formulazione perché attira immediatamente l'attenzione sui due elementi che possono conferire ad un atto natura di decisione indirizzata all'interessato. Vediamo in breve questi due elementi.

20. *Il ricorrente è direttamente toccato*. Questo criterio si ispira agli effetti dell'atto nei confronti del ricorrente. Anzitutto l'atto contestato deve avere effetti giuridici²⁰ e detti effetti devono prodursi nei confronti del ricorrente²¹ e devono scaturire direttamente dall'atto impugnato e quindi non essere conseguenza di una successiva decisione indipendente adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria o da uno Stato membro. Per decisione indipendente deve intendersi in questo caso una decisione che non consegue necessariamente o automaticamente dall'atto impugnato, bensì una decisione adottata nell'esercizio di un potere discrezionale o in base a criteri che non erano ancora consolidati allorché è stato adottato l'atto impugnato.

21. *Il ricorrente è toccato individualmente*. Questa seconda condizione di ricevibilità richiede maggiori spiegazioni. Nelle cause come quella odierna²², la condizione non riguarda tanto gli effetti dell'atto nei confronti del ricorrente quanto invece verso chi l'autore dell'atto intendeva rivolgerli. La destinazione dell'atto nell'ottica del suo autore — se abbia un destinatario determinato o determinabile o se sia rivolto a un gruppo di persone definito in maniera astratta o globale — può esser molto diversa e sono queste differenze che costituiscono l'essenza stessa di quello che distingue per natura i regolamenti e le decisioni. Questo è

17 — Il presupposto che l'atto litigioso possa avere effetti giuridici vale per qualsiasi ricorso d'annullamento, v. sentenze AETR e Les Verts già ricordate, nonché sentenza 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento/Consiglio (Racc. 1988, pag. 5615, punto 20 della motivazione).

18 — Ad esempio, sentenza 16 aprile 1970, causa 64/69, Compagnie Française (Racc. 1970, pag. 221); sentenza 5 maggio 1977, causa 101/76, Scholten Honig (Racc. 1977, pag. 797); sentenza Calpak, già citata e sentenza 14 febbraio 1985, causa 40/84, Casteels (Racc. 1985, pag. 667).

19 — A mio avviso le due strade portano allo stesso risultato: dichiarare che un atto è un regolamento in base alla sua natura significa nel contempo che, per la sua natura, non riguarda l'interessato direttamente e individualmente. V. comunque H. G. Schermers e D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, 1992, paragrafo 406, pag. 233.

20 — V. supra, nota 17.

21 — L'impugnazione da parte di una persona fisica o giuridica avverso un atto (regolamento) che non è applicabile alla sua situazione non è esperibile per mancanza d'interesse: sentenza 31 marzo 1977, causa 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA (Racc. 1977, pag. 709, punto 2 delle massime, v. pag. 726).

22 — Non mi riferisco ora a settori specifici, come il diritto della concorrenza o il diritto antidumping, nei quali l'esser toccato individualmente per un soggetto può dipendere da talune circostanze specifiche, come aver preso parte al procedimento che ha preceduto l'adozione dell'atto impugnato.

quanto emerge dalle seguenti citazioni tratte dalla giurisprudenza della Corte:

«In forza dell'art. 189, secondo comma, del Trattato, il criterio di distinzione tra il regolamento e la decisione va ricercato nella portata generale o meno dell'atto di cui trattasi. La caratteristica essenziale della decisione risulta dalla limitazione dei "destinatari" a cui essa è rivolta mentre il regolamento, di carattere essenzialmente normativo, si applica non a destinatari limitati, indicati o identificabili, ma a categorie considerate astrattamente e nel loro insieme»²³.

I regolamenti «si rivolgono in termini astratti e generali a categorie di persone indeterminate e si applicano a situazioni determinate oggettivamente»²⁴

e:

«Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»²⁵.

22. Per esser toccato direttamente da un regolamento, non basta dunque venirne lesi

23 — Ordinanza 5 novembre 1986 nella causa 117/86, UFADE (Racc. 1986, pag. 3255, punto 9 della motivazione).

24 — Ordinanza UFADE, punto 11 della motivazione.

25 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann (Racc. 1963, pag. 220); ripetuto in varie sentenze posteriori ed in particolare, per non ricordare che la pronuncia più recente, nell'ordinanza 12 giugno 1992, causa C-29/92, Asia Motor France (Racc. 1992, pag. I-3935, punto 17 della motivazione).

in modo particolare, diverso da quello in cui sono pregiudicate altre persone. È invece necessario che detto atto sia stato adottato tenendo presenti le caratteristiche delle persone che si volevano colpire o che l'autore dell'atto potesse sapere che l'atto in questione avrebbe inciso unicamente sugli interessi e sulla posizione giuridica di dette persone²⁶. Nemmeno basta, per esser toccati individualmente, che il numero — o addirittura l'identità — delle persone alle quali è applicabile l'atto impugnato possa essere determinato. Infatti non emerge necessariamente da questo elemento che dette persone siano state prese in considerazione uti singuli al momento in cui l'atto è stato emanato.

Per illustrare quanto ho esposto, ecco due citazioni della giurisprudenza della Corte:

«Nemmeno il fatto che la scelta del periodo di riferimento rivesta particolare importanza per le ricorrenti, la cui produzione subisce da una stagione all'altra, a seguito del loro programma di produzione, notevoli variazioni, è sufficiente a legittimarle ad agire. Inoltre, le ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di circostanze che consentono di qualificare detta scelta (...) come una decisione adottata specificamente nei loro confronti (...)»²⁷

e:

26 — Sentenza 1° luglio 1965, cause riunite 106/63 e 107/63, Töpfer (Racc. 1965, pag. 525, in particolare pag. 533); sentenza 23 novembre 1971, causa 62/70, Bock (Racc. 1971, pag. 897, punto 10 della motivazione); sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiiki Patraiki (Racc. 1985, pag. 207, punto 31 della motivazione).

27 — Sentenza Calpak, già citata alla nota 16, punto 10 della motivazione.

«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 o di diritto o di fatto, definita dall'atto in relazione con la sua finalità»²⁸.

Sulla ricevibilità nella causa C-213/91

23. Applichiamo ora le norme testé ricordate cominciando con il ricorso promosso nella causa C-213/91. Come ho detto in precedenza (paragrafi 7-12), questo ricorso d'annullamento è diretto contro il regolamento della Commissione n. 1304/91, che modifica in tre punti la disciplina vigente in materia di progetti di miglioramento della qualità e delle vendite della frutta a guscio e delle carube. Si tratta più precisamente delle norme in materia di ampliamento o di riduzione dei progetti a motivo della modifica dell'area alla quale essi si riferiscono, delle norme relative alle informazioni amministrative da fornire nelle richieste di aiuto e delle norme che riguardano gli anticipi sulla quota annua dell'aiuto.

24. Il preambolo del regolamento impugnato enuncia l'obiettivo che la Commissione si è prefisso con questi emendamenti. Le nuove disposizioni relative alla modifica dei pro-

getti di miglioramento sono state adottate perché, da un lato, si doveva, in maniera generale, precisare le condizioni alle quali si potevano apportare modifiche del genere — giacché in effetti le norme della disciplina precedente contenute nel regolamento n. 2159/89 erano molto limitate — e poiché, d'altro lato, (per quanto riguarda specificamente la disposizione secondo la quale la superficie può esser aumentata solo dopo quattro anni) era auspicabile poter valutare la validità e i buoni risultati del progetto prima di autorizzare una siffatta estensione della superficie. Le due altre modifiche della disciplina, che riguardano le pezze giustificative e gli anticipi, sono state apportate per la necessità di garantire il buon impiego dei fondi comunitari. Per quel che riguarda le pezze giustificative da produrre nonché il versamento degli anticipi, le modifiche mirano, in effetti, a consentire di controllare che l'andamento dei lavori nella parte del frutteto alla quale si riferiscono si svolga secondo il programma. Quanto al versamento degli anticipi, la Commissione osserva nel preambolo del regolamento che ritiene opportuno che la percentuale di detti anticipi sia ridotta e che il versamento di una nuova quota annua possa venir autorizzato solo dopo il versamento effettivo, da parte dello Stato membro, della quota annua dell'anno precedente.

25. Date le considerazioni generali espone in precedenza, mi pare che le ricorrenti non riescano a dimostrare di essere *direttamente* toccate dal regolamento impugnato. Tutte le modifiche apportate dallo stesso sono invece il risultato del desiderio della Commissione di garantire che i fondi comunitari siano effettivamente utilizzati per le finalità perseguite, che la loro utilizzazione possa essere effettivamente controllata e che gli anticipi non siano versati inutilmente o prematuramente o senza coordinamento con gli aiuti dovuti dallo Stato membro interessato. Le

28 — Sentenza 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt (Racc. 1968, pag. 540); ripetuto in varie sentenze successive ed in particolare, per non citare che la più recente, la sentenza della Corte 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl (Racc. pag. I-6061, punto 25 della motivazione).

ricorrenti non potevano rivendicare alcun diritto alla conservazione del regime precedente per alcuna delle materie nelle quali si sono operate le modifiche di cui trattasi che non producono perciò direttamente effetti giuridici nei loro confronti. D'altro canto, comunque sia, nella denegata ipotesi che detti diritti sussistessero, avrebbero origine dalla decisione dell'autorità nazionale competente che approva il progetto di miglioramento in questione, cioè in una decisione successiva, indipendente dall'atto impugnato.

26. Anche qualora il regolamento impugnato riguardasse direttamente le ricorrenti, non pare *affatto* che le tocchi *individualmente*. Nulla nel regolamento indica infatti che esso miri — poiché questo era il risultato che voleva ottenere l'autore del regolamento o poiché poteva sapere che così sarebbe avvenuto — a toccare le ricorrenti a motivo di talune caratteristiche che sono loro specifiche o di una situazione di fatto che le contraddistingue rispetto a qualunque altra persona e per questo le individua in modo analogo ai destinatari della decisione.

Essendo organizzazioni di produttori i cui progetti di miglioramento sono già stati approvati, le ricorrenti non sono infatti toccate diversamente da tutte le organizzazioni di produttori che possono chiedere l'approvazione di un progetto di miglioramento in futuro — non ravviso infatti alcun elemento di fatto che lasci intendere che il regolamento impugnato sarebbe stato adottato specificamente tenendo conto dei progetti delle ricorrenti in via di realizzazione o che detto regolamento ledesse esclusivamente gli interessi c/o la posizione giuridica delle ricorrenti.

Sulla ricevibilità nella causa C-264/91

27. Come esposto in precedenza (paragrafi 13-15) il ricorso d'annullamento presentato in questa causa si dirige contro il regolamento del Consiglio n. 2145/91 che modifica il massimale dell'aiuto che può venir concesso nell'ambito di un progetto di miglioramento della qualità e della vendita nel settore della frutta a guscio e delle carrube.

Il preambolo del regolamento impugnato indica l'obiettivo che il Consiglio intendeva perseguire tramite detta modifica. La finalità è quella di favorire essenzialmente le operazioni di estirpazione seguite da nuova piantagione e/o da riconversione verso altre varietà perché, sotto un profilo tecnico, sono queste operazioni che più contribuiscono al miglioramento della qualità²⁹. Per questa ragione il massimale dell'aiuto per dette operazioni è stato notevolmente aumentato, mentre veniva diminuito per le altre operazioni.

28. È fuori dubbio che l'atto impugnato è un regolamento per natura e non può in nessun caso venir contestato mediante un ricorso d'annullamento promosso dai singoli i cui progetti di miglioramento sono stati approvati *dopo* la sua entrata in vigore. È infatti evidente che, nei confronti di questi singoli, il regolamento impugnato ha portata generale, al pari del regolamento n. 790/89 che modifica.

29 — Ancor più che le altre sette operazioni che, ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 2159/89, possono costituire oggetto di un progetto di miglioramento della qualità e della vendita.

La questione che ora insorge è quella se sia diversa la situazione per le altre ricorrenti, perché i loro progetti di miglioramento sono stati approvati prima di questa data. Le ricorrenti sostengono che l'atto impugnato le tocca direttamente ed individualmente, cioè, in altri termini, che nei confronti di ciascuna di esse costituisce una decisione.

29. Onde poter valutare correttamente questa affermazione, ritornerò brevemente sulla precisa influenza che l'atto impugnato può esercitare sulla posizione delle ricorrenti o sulla posizione di altre organizzazioni di produttori i cui progetti erano già stati adottati. Come ho già detto in precedenza (paragrafo 14), il regolamento impugnato stabilisce che dal 1° settembre 1993 i nuovi massimali dell'aiuto sono applicabili ai progetti di miglioramento già approvati, vale a dire sono applicabili da una data posteriore di poco più di due anni alla pubblicazione e all'entrata in vigore della nuova disciplina (23 luglio 1991). Il regolamento non si applica però per le spese incontrate prima della data d'entrata in vigore del regolamento per l'esecuzione di progetti approvati in precedenza. Il regolamento della Commissione n. 3746/91 fissa alcune modalità di approvazione in materia³⁰. Detto regolamento dispone che, per i progetti di miglioramento già approvati, le domande di modifica possono venire presentate fino al 31 dicembre 1992 e che per questi stessi progetti (modificati o meno), il periodo di cinque anni per la concessione dell'aiuto maggiorato alle azioni di estirpazione seguite da nuove piantagioni e/o di riconversione (v. supra, paragrafo 13)

decorre dalla data alla quale il nuovo massimale dell'aiuto entra in vigore, cioè il 1° settembre 1993³¹.

30. Tenuto conto di detto regolamento di attuazione, l'effetto che la modifica contestata dei massimali dell'aiuto può avere per le organizzazioni dei produttori i cui progetti sono già stati approvati può descriversi come segue. Per quelle i cui progetti contemplavano già le azioni che fruiscono ora di un regime di favore (cioè l'estirpazione seguita dalla nuova piantagione e/o la riconversione), non vi è alcun problema. Non devono modificare i loro progetti e, a decorrere dal 1° settembre 1993, fruiranno per un quinquennio dell'aiuto maggiorato (cioè 470 ECU invece di 300 o 210). Per i due o tre anni residui, infine, percepiranno un aiuto leggermente inferiore a quello inizialmente previsto (200 ECU invece di 210). Se si considera l'intero periodo, ciò significa che dette organizzazioni di produttori traggono profitto dalle modifiche³².

Diverso è il caso delle organizzazioni di produttori — e penso che le ricorrenti rientrino in questa categoria — il cui progetto di miglioramento non contemplava ancora le operazioni che oggi godono di un tratta-

30 — Regolamento (CEE) della Commissione 18 dicembre 1991, n. 3746, recante la quarta modifica del regolamento n. 2159/89 che fissa le modalità di applicazione delle misure specifiche per la frutta a guscio e le carrube, di cui al titolo II bis del regolamento del Consiglio n. 1035/72 (GU 1991, L 352, pag. 53).

31 — Nelle memorie in risposta a quelle della Commissione, interveniente, le ricorrenti hanno sostenuto che detto regolamento è illegittimo, poiché esula dalla competenza esecutiva della Commissione. Non devo approfondire questo punto preciso, ma tengo a sottolineare che, a mio avviso, la Commissione non ha abusato della sua competenza esecutiva organizzando l'adeguamento di progetti di miglioramento già approvati e disponendo che, per quel che li riguarda, il periodo di cinque anni, decorra dal 1° settembre 1993.

32 — Quelle i cui progetti già prevedevano azioni agevolate non hanno perciò alcun interesse a contestare la nuova disciplina. Penso che le ricorrenti nella presente causa non si trovino in questa situazione. Se così fosse, il loro ricorso d'annullamento dovrebbe venire dichiarato irricevibile per questa semplice ragione.

mento di favore. Se non modificano il loro progetto, subiranno perdite a causa della riduzione dell'importo dell'aiuto (da 300 e 210 ECU a 200). Hanno però la possibilità di modificare il loro progetto³³ e di contemplare le operazioni ora privilegiate dalla nuova disciplina, dopo di che potranno fruire dell'aiuto maggiorato durante cinque anni. Di conseguenza, se si considera il periodo globale, trarranno profitto dalla nuova disciplina³⁴.

In definitiva, per le ricorrenti, il regolamento impugnato ha l'effetto di impegnarle a modificare i loro progetti di miglioramento e ad includervi le azioni privilegiate, dopo di che otterranno aiuti (molto) più ingenti di quelli che potevano sperare in precedenza. Se non modificheranno i loro progetti, andranno soggette a una piccola riduzione dell'aiuto loro spettante in precedenza.

31. Tenuto conto di detto effetto potenziale del regolamento impugnato, non si può escludere che le ricorrenti possono esser toccate *direttamente* dal regolamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Per sapere se le cose stanno effettivamente così, a mio avviso si deve accertare prima se le ricorrenti i cui progetti sono già stati

approvati possono reperire nella normativa comunitaria vigente un diritto a sovvenzioni eventualmente leso dal regolamento impugnato. Non mi pare che le ricorrenti possano vantare un diritto del genere. I progetti approvati dagli Stati membri (previa comunicazione alla Commissione e salvo eventuali osservazioni dell'istituzione) non implicano, a mio avviso, da parte delle istituzioni comunitarie alcuna promessa giuridicamente vincolante di concedere, per tutta la durata del piano decennale, gli importi massimi d'aiuto contemplati dai regolamenti di cui trattasi. Se così fosse, diverrebbe problematica qualsiasi revisione della politica condotta. Concludo quindi affermando che le ricorrenti non sono toccate direttamente nella loro situazione giuridica dal regolamento impugnato.

32. Tuttavia, anche se le ricorrenti fossero toccate direttamente, direi che non sono, sotto alcun aspetto, toccate *individualmente*. A questo proposito, infatti, è pacifico che le diciannove ricorrenti e le diciannove altre organizzazioni di produttori i cui progetti di miglioramento erano già stati approvati al momento dell'entrata in vigore del regolamento impugnato sono singolarmente conosciute e sono toccate in modo diverso dalla categoria di associazioni di produttori che hanno chiesto ad una data ulteriore il riconoscimento e l'approvazione dei loro progetti di miglioramento. Ciò non significa però ancora che sono toccate anche individualmente come i destinatari di una decisione.

33 — Quanto alla possibilità giuridica, v. il regolamento n. 3746/91 che ho commentato in precedenza. Quanto alla possibilità di metterlo in atto, la Commissione ha sostenuto, a mio avviso in modo convincente, che le altre sette operazioni (che non sono privilegiate dalla nuova disciplina) che i progetti di miglioramento possono contemplare [dette operazioni sono elencate all'art. 7, trattini 3-9, del regolamento n. 2159/89 già ricordato] sono tali che, sotto un profilo tecnico, non richiedono alcuna continuità nel tempo o non più di quanto è reso possibile dal periodo transitorio di due anni.

34 — V. a questo proposito gli esempi corredati da cifre in allegato alle memorie d'intervento della Commissione.

Come si legge nel regolamento impugnato, l'unica differenza di trattamento che la normativa introduce tra i progetti già approvati e i progetti che dovrebbero venir approvati successivamente è che per i progetti già

approvati prevede un termine di transizione e la possibilità di adeguarli³⁵. Orbene, questo elemento non mi pare sufficiente per poter concludere che le organizzazioni di produttori interessate sarebbero individualmente toccate. È infatti normale che, pur senza cambiare natura, un regolamento disciplini alcune situazioni in modo differenziato, in funzione di disparità obiettive in fatto e in diritto. Se è assodato che detta disparità di trattamento è dettata da differenze obiettive connesse alla finalità dell'atto, e non si fonda su particolarità specifiche alle persone interessate dal regolamento, non ravviso alcun motivo di ritenere che le categorie di persone

toccate da queste differenze di trattamento siano toccate individualmente.

Il fatto che siano state adottate norme transitorie a favore di progetti già approvati mi pare costituisca una tale differenza obiettiva, tenuto conto del fatto che dette norme transitorie non fanno sì che le disposizioni sostanziali del regolamento impugnato (cioè i nuovi massimali differenziati dell'aiuto) siano applicate ai progetti già approvati in modo diverso da quello in cui verrebbero applicate ai nuovi progetti.

33. Ritengo in conclusione che tanto il ricorso d'annullamento promosso nella causa C-213/91 quanto quello promosso nella causa C-264/91 siano irricevibili e che le ricorrenti vadano condannate alle spese.

35 — Art. 3 del regolamento impugnato, precisato del regolamento (CEE) della Commissione n. 3746/91.