

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 21 giugno 2007¹

1. Il ricorso deferito alla Corte costituisce il primo ricorso diretto proposto dalla Repubblica di Polonia. Esso solleva varie importanti questioni giuridiche inedite che giustificano l'esame da parte della Grande Sezione. Poiché si inserisce nel prolungamento dei difficili negoziati di adesione relativi al settore agricolo e alla riforma della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»), il ricorso in esame induce la Corte a precisare anzitutto la portata del potere di adeguare le disposizioni degli accordi di adesione di cui dispongono le istituzioni comunitarie. Il ricorso deve inoltre indurre la Corte a stabilire la portata della tutela giurisdizionale di cui beneficiano i futuri Stati membri nei confronti degli atti adottati tra la firma e l'entrata in vigore degli strumenti di adesione.

Consiglio 22 marzo 2004, 2004/281/CE, recante adattamento dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, a seguito della riforma della politica agricola comune².

I — Contesto normativo e fattuale del ricorso

2. Il ricorso in esame è diretto all'annullamento dell'art. 1, punto 5, della decisione del

3. La decisione contestata è stata adottata conformemente all'art. 2, n. 3, del Trattato tra il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — GU L 93, pag. 1 (in prosieguo: la «decisione contestata»).

italiana, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord (Stati membri dell'unione europea) e la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca relativo all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea³, che dispone: «In deroga al paragrafo 2, le istituzioni dell'Unione possono adottare prima dell'adesione le misure di cui (...) agli articoli 21 [e] 23 (...). Queste misure prendono effetto con riserva dell'entrata in vigore del presente trattato e alla data di quest'ultima». La decisione è stata adottata sul fondamento dell'art. 23 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea⁴, secondo cui «[i]l Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può effettuare gli adattamenti delle disposizioni del presente atto, relative alla

PAC, che possono risultare necessari in quanto derivanti da una modifica nelle regole comunitarie. Tali adattamenti possono essere effettuati prima della data dell'adesione».

4. La ricorrente lamenta che l'art. 1, punto 5, della decisione contestata (in prosieguo: la «disposizione impugnata») ha esteso il meccanismo dell'introduzione graduale dei pagamenti diretti (detto anche meccanismo di «phasing in») nei nuovi Stati membri ai nuovi pagamenti diretti, ampliando in tal modo le deroghe al principio del pagamento integrale. Tale ampliamento del sistema dei pagamenti parziali determinerebbe una notevole riduzione dei versamenti a favore degli agricoltori polacchi rispetto all'ipotesi dell'erogazione dell'importo integrale dei pagamenti.

5. Tale ricorso costituisce solo la fase contenziosa di una contestazione del meccanismo di introduzione graduale dei pagamenti diretti sollevata dalla Repubblica di Polonia già durante i negoziati di adesione. Nel corso di questi ultimi, tale Stato ha chiesto inutilmente a più riprese che l'accesso ai pagamenti diretti fosse integralmente garantito all'agricoltura polacca a partire dall'adesione. In un documento di discussione del 30 gennaio 2002⁵, la Commissione delle Comunità europee aveva raccomandato l'introduzione progressiva durante un periodo transitorio dei pagamenti diretti nei nuovi Stati membri per vari

3 — Firmato il 16 aprile 2003 ed entrato in vigore il 1° maggio 2004 (GU 2003, L 236, pag. 17; in prosieguo: il «Trattato di adesione»).

4 — GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«Atto di adesione».

5 — *L'élargissement et l'agriculture: l'intégration réussie des nouveaux États membres dans la PAC*, SEC(2002), 95 def.

motivi, legati essenzialmente all'esigenza di proseguire la ristrutturazione in corso del settore agricolo di tali Stati, alla situazione del reddito degli agricoltori nonché all'esigenza di evitare squilibri rispetto ad altri settori economici o la creazione di situazioni di rendita speculativa. Accogliendo tale raccomandazione, la posizione negoziale dei quindici Stati membri rispetto alla Repubblica di Polonia nel corso dei negoziati di adesione, espressa in una posizione comune dell'Unione europea in data 31 ottobre 2002⁶, era di non accogliere la domanda della Polonia diretta a far sì che i pagamenti diretti venissero concessi ai suoi agricoltori dopo l'adesione nella stessa misura in cui sono concessi agli agricoltori dell'Unione e di introdurre progressivamente tali pagamenti in Polonia durante un periodo transitorio. Le discussioni su questo punto sono continuate fino alla conferenza di adesione tenutasi a margine del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, dalle cui conclusioni emerge che la questione dell'introduzione progressiva dei pagamenti diretti nei nuovi Stati membri è stata risolta conformemente a quanto stabilito nella posizione comune del 31 ottobre 2002. Quando, a seguito della riforma della PAC realizzata dopo la firma del Trattato di adesione, la Commissione ha presentato la proposta di decisione controversa, in data 27 ottobre 2003, il governo polacco non ne ha potuto impedire l'adozione, nonostante l'opposizione espressa in tutte le fasi del processo legislativo.

6. Per una corretta comprensione del contesto giuridico della controversia occorre ricordare brevemente il quadro normativo.

7. I pagamenti diretti concessi agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno ai loro redditi erano inizialmente disciplinati dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1259, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune⁷, e l'elenco di tali regimi di aiuti diretti figurano in allegato a tale regolamento. Conformemente all'art. 20 dell'Atto di adesione, secondo cui «[g]li atti elencati nell'allegato II del presente atto formano oggetto degli adattamenti specificati in tale allegato», il meccanismo d'introduzione graduale dei pagamenti diretti nei nuovi Stati membri è stato previsto nel capitolo 6, parte A, punto 27, dell'allegato II del detto Atto, che ha introdotto l'art. 1 bis nel regolamento n. 1259/1999. Secondo tale art. 1 bis, il meccanismo di introduzione graduale riguarda i pagamenti diretti «concessi in virtù dei regimi di sostegno di cui all'articolo 1». L'art. 1 del regolamento n. 1259/1999 fornisce una definizione di tali pagamenti diretti e, per un elenco di questi ultimi, rinvia all'allegato del medesimo regolamento⁸.

8. Il 29 settembre 2003, il Consiglio ha quindi abrogato, con regolamento (CE) n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nel-

7 — GU L 160, pag. 113.

8 — L'art. 1 del regolamento n. 1259/1999 così recita:
«Il presente regolamento si applica ai pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito di regimi di sostegno della [PAC] in tutto o in parte dalla sezione garanzia del FEAOG, eccetto quelli previsti dal regolamento (CE) n. 1257/1999.
Tali regimi di sostegno sono elencati nell'allegato».

6 — Posizione comune del 31 ottobre 2002, CONF-PL 81/02

l'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001⁹, il regolamento n. 1259/1999 a decorrere dal 1° maggio 2004. Dall'art. 1 e dall'allegato I del nuovo regolamento discende che il regolamento n. 1782/2002 aggiunge a quelli già esistenti regimi di sostegno diretto agli agricoltori che producono frutta a guscio e colture energetiche e prevede pagamenti supplementari nel quadro del regime di sostegno diretto al settore lattiero.

9. Con la decisione controversa del 22 marzo 2004, il Consiglio ha sostituito, all'art. 1, punto 5, le disposizioni di modifica del regolamento n. 1259/1999 che figuravano all'allegato II, capitolo 6, parte A, punto 27, dell'Atto di adesione con disposizioni che modificano il regolamento n. 1782/2003 per tenere conto delle sistemazioni introdotte nella PAC con quest'ultimo regolamento, adottato dopo la firma degli strumenti di adesione. Il detto punto 27 ha aggiunto l'art. 143 bis al regolamento n. 1782/2003, che prevede l'introduzione nei nuovi Stati membri, secondo una gradualità prestabilita, dei «pagamenti diretti», vale a dire non solo

dei pagamenti che già figurano nell'allegato I di tale regolamento, ma anche di quelli che saranno successivamente inseriti nel detto allegato.

10. Secondo la Repubblica di Polonia, la disposizione impugnata determina un illegittimo ampliamento del sistema dei pagamenti parziali. Quest'ultimo non si applica più solo agli strumenti di sostegno che erano tassativamente elencati nell'allegato del regolamento n. 1259/1999. Esso riguarda attualmente in via generale tutti i «pagamenti diretti», vale a dire anche i nuovi pagamenti diretti. Tra questi ultimi rientrano i pagamenti già istituiti dal regolamento n. 1782/2003, ossia i pagamenti nei settori della frutta a guscio e delle colture energetiche e i pagamenti supplementari nel settore lattiero. Essi includono altresì i pagamenti diretti che saranno messi in atto in futuro e, pertanto, introdotti nell'allegato I del regolamento n. 1782/2003.

11. La ricorrente ha quindi proposto il ricorso d'annullamento in esame, che si fonda essenzialmente su tre motivi. Ma prima di esaminare la fondatezza del ricorso, occorre anzitutto pronunciarsi sulla sua ricevibilità.

⁹ — GU L 270, pag. 1.

II — Sulla ricevibilità

A — *Un'interpretazione rigorosa delle condizioni di ricevibilità*

1) Il calcolo del termine di ricorso

12. Nel presente procedimento, il Consiglio ha sollevato, in data 23 settembre 2004, un'eccezione di irricevibilità del ricorso in forza dell'art. 91 del regolamento di procedura, affermando che il ricorso era manifestamente irricevibile in quanto tardivo. La Corte ha deciso di riunire l'eccezione di irricevibilità al merito della causa.

13. La ricevibilità del ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia è indubbiamente problematica. Se si seguisse una giurisprudenza della Corte, di regola particolarmente vigile sul rispetto dei termini procedurali e, più in generale, sulle condizioni di ricevibilità, sembrerebbe imporsi la decadenza. Ciò è quanto rammenterei in primo luogo. Tuttavia, ritengo che i principi posti a fondamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione, e in particolare il principio della tutela giurisdizionale effettiva, con la portata che la giurisprudenza le ha progressivamente riconosciuto, debbano condurre in definitiva a una soluzione diversa. Tali sono le vie percorribili per riconoscere la ricevibilità del ricorso, che descriverò in secondo luogo.

14. La decisione contestata è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 30 marzo 2004. La Repubblica di Polonia ha depositato il suo ricorso il 28 giugno 2004. Orbene, ai sensi dell'art. 230, quinto comma, CE, i ricorsi «devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere (...) dalla pubblicazione dell'atto (...) ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza». Le tradizionali regole di computo dei termini comportano quindi la decadenza della ricorrente dal diritto di ricorso.

15. Come risulta dall'art. 230, quinto comma, CE e come conferma la giurisprudenza della Corte¹⁰, il criterio della data in cui si è preso conoscenza dell'atto ha carattere sussidiario rispetto a quello della data di pubblicazione. La data da prendere in considerazione per stabilire il *dies a quo* del termine di ricorso è quindi quello della data di pubblicazione dell'atto, anche se, nella fattispecie, la ricorrente ha preso conoscenza del contenuto della decisione contestata prima della data di pubblicazione di quest'ultima, come rivela il fatto che essa vi si è opposta in tutte le fasi del processo norma-

10 — V., segnatamente, sentenze della Corte 19 febbraio 1998, causa C-309/95, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-655), 10 marzo 1998, causa C-122/95, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-973, punti 34-39), e sentenza del Tribunale 28 gennaio 1999, causa T-14/96, BAI/Commissione (Racc. pag. II-139, punti 32-36).

tivo che ha condotto alla sua adozione, inviando numerose comunicazioni e osservazioni al Consiglio e alla Commissione.

16. Orbene, la decisione è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale L 93 del 30 marzo 2004. Si presume che la data di pubblicazione corrisponda a quella che appare su ciascun numero della Gazzetta ufficiale ¹¹.

17. Nel caso di specie, tuttavia, la ricorrente ha sostenuto, da un lato, che l'edizione della Gazzetta ufficiale del 30 marzo 2004 non era disponibile a tale data nelle lingue ufficiali dei dieci nuovi Stati membri, mentre l'art. 8 della decisione contestata dispone che essa è redatta nelle nove lingue ufficiali degli Stati aderenti; d'altro lato, e in ogni caso, che l'edizione polacca di tale Gazzetta ufficiale era stata trasmessa alle autorità polacche solo molto più tardi, il 27 luglio 2005. Poiché la pubblicazione nelle lingue ufficiali dei nuovi Stati membri sarebbe stata effettuata solo ben dopo il 30 marzo 2004, la ricorrente ne ha anche dedotto che il Consiglio avrebbe retrodatato deliberatamente il numero della Gazzetta ufficiale in cui è stata pubblicata la decisione contestata.

18. Tali argomenti non possono essere accolti. È vero che, secondo costante giurisprudenza, la pubblicazione di un atto legislativo si ritiene completa solo se il numero della Gazzetta ufficiale in cui è stata effettuata è disponibile in tutte le lingue ufficiali ¹². È altresì vero che, qualora fosse provato che la data figurante sul numero non coincide con il giorno in cui il numero stesso era effettivamente disponibile, si deve tener conto solo della data di pubblicazione effettiva, dato che «un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario esige (...) che un atto emanante dalle pubbliche autorità non possa venir opposto agli amministratori prima che questi abbiano avuto la possibilità di prenderne conoscenza» ¹³. Ad esempio, nella causa sfociata nella sentenza Germania/Consiglio ¹⁴, l'atto impugnato era stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 23 dicembre 1994, ma tale Gazzetta ufficiale era stata disponibile solo a partire dal 13 febbraio 1995. È quindi quest'ultima la data che è stata presa in considerazione quale dies a quo del termine di impugnazione. È vero infine che, qualora si dimostrasse che il numero della Gazzetta ufficiale in cui è stata pubblicata la decisione contestata è stato retrodatato deliberatamente, tale decisione andrebbe annullata per violazione del principio della certezza del diritto ¹⁵.

19. Risulta tuttavia, da una parte, dalle informazioni fornite dal direttore generale

¹² — Ibidem.

¹³ — Ibidem.

¹⁴ — Citata. V. anche sentenza della Corte 9 gennaio 1990, causa C-337/88, SAFA (Racc. pag. I-1, punto 12), e sentenza del Tribunale 22 gennaio 1997, causa T-115/94, Opel Austria/Consiglio (Racc. pag. II-39, punto 127).

¹⁵ — V., in tal senso, sentenza Opel Austria/Consiglio, cit. (punti 128-134).

¹¹ — V. sentenze 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke (Racc. pag. 69, punto 15), e causa 99/78, Decker (Racc. pag. 101, punto 3).

dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee in risposta ad un quesito della Corte¹⁶ che, in realtà, la GU L 39 del 30 marzo 2004 era disponibile in tutte le lingue dei nuovi Stati membri a partire da tale data. È vero che la ricorrente ne ha contestato la veridicità, ma tale risposta non può essere messa in discussione in mancanza di elementi seri, che non sono stati forniti alla Corte. Il fatto che tale numero della Gazzetta ufficiale sia stato consultabile in polacco sul sito Internet EUR-lex solo dal 15 dicembre 2004 è irrilevante, dato che l'unica forma di pubblicazione dei testi normativi facenti fede è la versione cartacea. Del resto è pacifico che la pubblicazione si considera effettuata, e pertanto la Gazzetta ufficiale si considera disponibile, il giorno in cui la copia della Gazzetta ufficiale nella quale viene riprodotto l'atto è effettivamente disponibile in tutte le lingue della Comunità presso l'Ufficio delle pubblicazioni di Lussemburgo. La motivazione consiste nel fatto che *«è essenziale che la data alla quale un regolamento va considerato pubblicato non vari a seconda della disponibilità della Gazzetta ufficiale delle Comunità [europee] nel territorio di ciascuno Stato membro»* e che *«l'unità e l'applicazione uniforme del diritto comunitario esigono (...) che l'entrata in vigore di un regolamento abbia luogo, salvo espressa disposizione in senso contrario, alla stessa data in tutti gli Stati membri, indipendentemente dai ritardi che possono verificarsi, nonostante le cure intese a garantire la rapida diffusione della Gazzetta ufficiale nell'intera Comunità»*¹⁷. Del resto, la posticipazione di quindici giorni del dies a quo operata dall'art. 81, n. 1, del regolamento di procedura della Corte, nonché il termine in ragione della distanza di dieci giorni sono appunto intesi a tenere conto forfettaria-

mente dei possibili rischi inerenti alla distribuzione della Gazzetta ufficiale, onde consentire a tutti i ricorrenti di valersi pienamente del termine di due mesi loro concesso dal Trattato CE¹⁸.

20. Nella fattispecie il dies a quo del termine di impugnazione va pertanto fissato al 30 marzo 2004. Di conseguenza, il calcolo del termine si effettua nel modo seguente. Ai sensi dell'art. 80, lett. a), del regolamento di procedura, *«se un termine espresso in giorni, in settimane, in mesi o in anni deve essere calcolato dal momento in cui si verifica un evento o si compie un atto, il giorno nel quale si verifica tale evento o si compie tale atto non è incluso nel termine»*. Inoltre, il dies a quo del termine di ricorso di due mesi previsto dall'art. 230, quinto comma, CE è stato posticipato, conformemente all'art. 81, n. 1, del regolamento di procedura della Corte¹⁹, dal 30 marzo 2004 al 14 aprile 2004 a mezzanotte. D'altro canto, l'art. 80, n. 1,

16 — V. ordinanza 15 novembre 2006, causa C-273/04, Polonia/ Consiglio (non pubblicata nella Raccolta).

17 — Sentenze Racke, cit. (punto 16), e Decker, cit. (punto 4). Il corsivo è mio.

18 — V., in tal senso, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Reischl il 16 marzo 1977 nella causa 88/76, *Société pour l'exportation des sucres/Commissione*, decisa con sentenza 31 marzo 1977 (Racc. pag. 709, in particolare pag. 731), e sentenza 5 marzo 1980, causa 76/79, *Köneck* (Racc. pag. 665, in particolare pag. 683).

19 — L'art. 81, n. 1, del regolamento di procedura, nella versione in vigore al momento della presentazione del ricorso, era del seguente tenore:

«I termini fissati per l'impugnazione di un atto delle istituzioni decorrono, se l'atto è stato comunicato, dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ne ha avuto comunicazione e, se l'atto è stato pubblicato, dal quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee».

lett. b), del regolamento di procedura²⁰ dispone che un termine espresso in mesi scade con lo spirare del giorno che, nell'ultimo mese, ha lo stesso numero del dies a quo. Tale termine di ricorso è quindi scaduto allo spirare del 14 giugno 2004. Tenuto conto del termine forfettario unico in ragione della distanza di dieci giorni, che va aggiunto ai termini procedurali ai sensi dell'art. 81, n. 2, del regolamento di procedura²¹, il termine complessivo fissato per l'introduzione del ricorso è scaduto giovedì 24 giugno 2004 a mezzanotte, dato che tale dies ad quem non compare nell'elenco dei giorni festivi legali di cui all'art. 1 dell'allegato del regolamento di procedura.

21. Il ricorso è pervenuto alla cancelleria della Corte il 28 giugno 2004. Ne consegue che il ricorso in esame è stato proposto tardivamente.

2) Gli argomenti dedotti dalla ricorrente a favore della fissazione del dies a quo del termine di ricorso alla data di adesione

22. La ricorrente, sostenuta dagli Stati che hanno presentato osservazioni, afferma che il

dies a quo andrebbe fissato alla data di entrata in vigore del Trattato di adesione, vale a dire il 1° maggio 2004. Essa deduce vari argomenti a sostegno di questa tesi. I primi due possono essere esaminati rapidamente.

23. La Repubblica di Polonia afferma anzitutto che le misure previste dall'art. 23 dell'Atto di adesione entrano in vigore e acquistano carattere obbligatorio nel giorno e con riserva dell'entrata in vigore del Trattato di adesione. Questo è esatto ed è peraltro ricordato dall'art. 9 della decisione impugnata²². Ciò non significa tuttavia che le misure previste dal detto art. 23 non siano impugnabili fin dalla loro pubblicazione. Infatti non si devono confondere, da una parte, l'impugnabilità di un atto connessa all'adempimento di tutte le necessarie formalità di pubblicazione e che fa decorrere il termine di ricorso e, dall'altra, la produzione di effetti giuridici, l'entrata in vigore, che può essere posticipata. Il fatto che l'art. 254, primo comma, CE fissi la data di entrata in vigore degli atti di diritto derivato che devono essere obbligatoriamente pubblicati, in mancanza di altra data espressamente stabilita, al ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione non è mai stato interpretato in senso ostativo a che il termine di

20 — Il cui testo così recita:

«un termine espresso in settimane, in mesi o in anni scade con lo spirare del giorno che, nell'ultima settimana, nell'ultimo mese o nell'ultimo anno, ha lo stesso nome o lo stesso numero del giorno in cui si è verificato l'evento o è stato compiuto l'atto a partire dai quali il termine dev'essere calcolato. Se in un termine espresso in mesi o in anni il giorno determinato per la sua scadenza manca nell'ultimo mese, il termine scade con lo spirare dell'ultimo giorno di detto mese».

21 — In seguito alla modifica di tale disposizione del regolamento di procedura introdotta il 28 novembre 2000 (GU L 322, pag. 1).

22 — L'art. 9 della decisione contestata così recita:

«La presente decisione ha effetto il 1° maggio 2004 subordinatamente all'entrata in vigore del trattato relativo all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea».

ricorso inizi a decorrere dal giorno della pubblicazione.

nessuna di esse può prevalere sulle altre. Supponendo che si debba ritenere che solo l'entrata in vigore del Trattato di adesione conferisca autenticità alle diverse versioni linguistiche, ciò varrebbe in ogni caso per i testi redatti in tutte le ventuno lingue, quelle dei vecchi e quelle dei nuovi Stati membri.

24. Per giustificare la fissazione del *dies a quo* del termine di ricorso al 1° maggio 2004, la Repubblica di Polonia trae argomento anche dall'art. 58 dell'Atto di adesione²³ e dagli artt. 8²⁴ e 9 della decisione contestata. Ai sensi di tali disposizioni, i testi degli atti delle istituzioni adottati prima dell'adesione, compresa la decisione contestata, sono redatti nelle nove lingue dei nuovi Stati membri e fanno fede, in tali lingue, subordinatamente all'entrata in vigore del Trattato di adesione e a decorrere dalla stessa. Secondo la ricorrente ne conseguirebbe che la versione polacca della misura impugnata non sarebbe autentica e, pertanto, l'edizione della Gazzetta ufficiale che la riproduce sarebbe considerata disponibile solo a decorrere dal 1° maggio 2004. Anche in questo caso, il ragionamento non è persuasivo. Il fatto che sia precisato che i testi della decisione impugnata nelle ventuno lingue «fanno ugualmente fede» significa semplicemente che detta decisione dev'essere redatta in tutte le versioni linguistiche ufficiali e che

25. Più vigorose sono le obiezioni alla decadenza che la ricorrente e gli Stati che hanno presentato osservazioni traggono dal principio della comunità di diritto, dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e dal principio di non discriminazione. Per dimostrare che il termine per la presentazione di un ricorso d'annullamento di un atto emanato in forza dell'art. 23 dell'Atto di adesione decorre solo dal 1° maggio 2004 per i nuovi Stati membri, essi fanno valere in particolare che, alla data di pubblicazione dell'atto, la ricorrente non era ancora membro dell'Unione e quindi non possedeva la necessaria legittimazione ad esperire l'azione di annullamento. Di conseguenza, ammettere che il termine di ricorso inizi a decorrere dalla pubblicazione dell'atto consentirebbe all'istituzione autrice dell'atto stesso di sottrarre al controllo di legittimità una misura emanata in forza dell'art. 23 dell'Atto di adesione, adottandola e pubblicandola almeno due mesi prima che gli Stati aderenti conseguano la qualità di membri. Orbene, il principio della comunità di diritto implica l'attuazione di un sistema completo ed efficace di controllo della legittimità degli atti comunitari e di tutela giurisdizionale. Nella fattispecie, tenuto conto della data di pubblicazione della decisione contestata, la Repubblica di Polonia avrebbe potuto avvalersi solo di un termine di ricorso ridotto, il che

23 — L'art. 58 dell'Atto di adesione così dispone:

«I testi degli atti delle istituzioni, e della Banca centrale europea, adottati anteriormente all'adesione e redatti dal Consiglio, dalla Commissione o dalla Banca centrale europea in lingua ceca, estone, lettone, lituana, maltese, polacca, slovacca, slovena e ungherese fanno fede, dalla data di adesione, alle stesse condizioni dei testi redatti nelle undici lingue attuali. Essi sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* qualora i testi nelle lingue attuali siano stati oggetto di una tale pubblicazione».

24 — L'art. 8 della decisione contestata prevede:

«La presente decisione è redatta nelle lingue ceca, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, lettone, lituana, maltese, olandese, polacca, portoghese, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese, ciascuno dei ventuno testi facente ugualmente fede».

avrebbe compromesso l'effettività del suo diritto di ricorso e l'avrebbe discriminata rispetto agli Stati membri.

26. Se è pur vero che, come dimostrerò in seguito, i principi della comunità di diritto e del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo invocati dalla ricorrente devono effettivamente indurre a dichiarare ricevibile il ricorso, ritengo tuttavia che non valga lo stesso nel caso dell'argomento tratto dal principio di non discriminazione. La Repubblica di Polonia sostiene che la fissazione del dies a quo del termine di ricorso alla data di pubblicazione della decisione contestata avrebbe la conseguenza di lasciare alla ricorrente solo un termine ridotto, abbreviato, il che determinerebbe una discriminazione rispetto agli Stati membri per quanto riguarda l'esercizio del suo diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Tuttavia, non riesco a vedere in cosa consisterebbe l'asserita discriminazione. Sia i vecchi che i nuovi Stati membri hanno beneficiato dello stesso termine di ricorso decorrente dalla data di pubblicazione della misura impugnata. È vero che, a tale data, i futuri Stati membri non possedevano ancora lo status di ricorrente privilegiato e quindi potevano impugnare il provvedimento solo in forza dell'art. 230, quarto comma, CE. È altresì vero che l'applicazione dei requisiti posti da tale disposizione rende problematica la ricevibilità del loro eventuale ricorso, a differenza di quanto avviene nel caso dei vecchi Stati membri. Tuttavia, tale disparità di trattamento non è che la conseguenza del fatto che lo status di Stato membro che conferisce pari diritti ai nuovi Stati membri si acquisisce solo a partire dall'entrata in vigore

del Trattato di adesione. Secondo il Consiglio e la Commissione, ammettere che il dies a quo possa essere fissato alla data di entrata in vigore dell'Atto di adesione per i nuovi Stati membri, con il pretesto di metterli su un piano di parità con i vecchi Stati membri per quanto riguarda il termine di ricorso di cui dispongono in quanto ricorrenti privilegiati, equivarrebbe a favorirli rispetto ai vecchi Stati membri per quanto riguarda, questa volta, il dies a quo del termine.

B — *Le vie per riconoscere la ricevibilità*

27. Come si è visto, l'applicazione rigorosa dell'art. 230 CE potrebbe indurre a considerare irricevibile il ricorso della Repubblica di Polonia. Tuttavia, da una giurisprudenza elaborata parallelamente dalla Corte emerge una maggiore propensione a considerare ricevibili i ricorsi. A mio parere, alcuni dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, e in particolare quello della tutela giurisdizionale effettiva, inducono a privilegiare la ricevibilità.

28. Occorre muovere dal principio della comunità di diritto. È noto che la sentenza Les Verts/Parlamento²⁵ ha sancito tale principio nei termini seguenti:

«(...) la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato. In particolare, con gli artt. [230 CE] e [241 CE], da un lato, e con l'art. [234 CE], 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. Le persone fisiche e le persone giuridiche sono in tal modo tutelate contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nell'art. [230, secondo comma, CE]. Quando spetti alle istituzioni comunitarie rendere tali atti operativi sul piano amministrativo, le persone fisiche e le persone giuridiche possono ricorrere direttamente davanti alla Corte contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. Quando detta attuazione spetti alle autorità nazionali, esse possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai

giudici nazionali e indurre questi ultimi a chiedere alla Corte di giustizia, mediante la proposizione di una domanda pregiudiziale, di pronunciarsi a questo proposito».

29. Così interpretata, la nozione di comunità di diritto presenta una duplice dimensione²⁶: una dimensione normativa, che implica un obbligo di conformità degli atti delle istituzioni e degli Stati membri al Trattato, e una dimensione giurisdizionale, che presuppone una tutela giurisdizionale contro gli atti comunitari illegittimi. «Elemento costitutivo di una comunità di diritto»²⁷, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo è stato peraltro sancito dalla giurisprudenza fin dalla citata sentenza Les Verts/Parlamento. Basandosi sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e sugli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, la Corte l'ha elevato a principio generale del diritto comunitario²⁸. Lo scopo consisteva nell'evitare che si creassero poteri svincolati dalle regole di diritto e dal controllo giurisdizionale e nel garantire a tal fine una congruenza strutturale: il trasferimento di poteri pubblici dev'essere accompagnato da un controllo e da possibilità di ricorso equivalenti. Tale principio, come si è detto, trova attualmente espressione nell'art. 6, n. 1, del Trattato UE.

25 — Sentenza 23 aprile 1986, causa 294/83 (Racc. pag. 1339, punto 23).

26 — V. D. Simon, «La Communauté de droit», *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pag. 85.

27 — Sentenza del Tribunale 3 maggio 2002, causa T-177/01, Jégo-Quéré/Commissione (Racc. pag. II-2365, punto 41).

28 — V. sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 18).

Inizialmente solo i giudici nazionali sono stati assoggettati agli obblighi derivanti da tale principio²⁹. Tuttavia, quando ne ha avuto l'occasione, la Corte ne ha progressivamente esteso il campo di applicazione alla tutela giurisdizionale garantita dai giudici comunitari. Essa ha infatti dichiarato che il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, ritenendo che una comunicazione non potesse costituire oggetto di un ricorso d'annullamento, non aveva violato il principio del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo³⁰, e ha stabilito che il principio generale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e completa giustifica la concessione di provvedimenti provvisori, «onde evitare una lacuna nella tutela giuridica garantita dalla Corte»³¹.

zione di agenti temporanei lanciati dall'Eurojust³², la Corte ha osservato — indubbiamente solo per questo motivo — che da ciò non derivava tuttavia una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Gli atti controversi, infatti, non erano sottratti a ogni controllo giurisdizionale, dato che i principali interessati, cioè i candidati ai vari posti figuranti negli inviti a presentare candidature impugnati, potevano adire il giudice comunitario alle condizioni previste dall'art. 91 dello Statuto del personale delle Comunità europee e, nell'ipotesi di un tale ricorso, gli Stati membri avrebbero potuto fare istanza di intervento ed eventualmente proporre un ricorso contro la sentenza del Tribunale.

30. Tale principio del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo viene interpretato nel senso che vieta, se non qualsiasi limitazione, quanto meno qualsiasi carenza di tutela giurisdizionale. Tale orientamento giurisprudenziale è stato ancora recentemente rammentato dalla Corte nella causa Eurojust. Benché avesse dichiarato irricevibile il ricorso d'annullamento contro vari inviti a presentare candidature per l'assun-

31. Da tale interpretazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva discende che nei casi in cui l'indisponibilità di un rimedio giuridico avrebbe portato a privare i ricorrenti della possibilità di agire, la Corte non è mai stata restia a interpretarne estensivamente le condizioni di ricevibilità.

32. Tale impostazione si riscontra in particolare nel contesto dei ricorsi d'annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. La Corte non esita ad interpretare estensivamente i termini che ne definiscono la competenza, onde garantire l'accesso al giudice comunitario, e ciò per quanto riguarda sia la nozione di atto impugnabile che i titolari del diritto di

29 — V. sentenza 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet (Racc. pag. I-2271).

30 — V. sentenza 18 marzo 1997, causa C-282/95 P, Guérin Automobiles/Commissione (Racc. pag. I-1503, punti 33-40).

31 — Ordinanze 3 maggio 1996, causa C-399/95 R, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2441, punto 46), e 23 febbraio 2001, causa C-445/00 R, Austria/Consiglio (Racc. pag. I-1461, punto 111).

32 — Sentenza 15 marzo 2005, causa C-160/03, Spagna/Eurojust (Racc. pag. I-2077).

azione. Ad esempio, nella causa AETR³³, la Corte ha ammesso la possibilità di esperire il ricorso d'annullamento, oltre che avverso gli atti della nomenclatura, anche contro tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, indipendentemente dalla loro forma e dalla loro natura, che mirino a produrre effetti giuridici, motivando tale soluzione con il dovere ad essa incombente di garantire il rispetto del diritto, vale a dire una tutela giurisdizionale contro gli atti comunitari illegittimi. Va ricordato che nella sentenza *Les Verts/Parlamento*³⁴, benché il testo del Trattato non menzionasse gli atti di tale istituzione quale possibile oggetto di un ricorso d'annullamento, la Corte ha riconosciuto la legittimazione passiva del Parlamento in base al principio della comunità di diritto, che presuppone l'esistenza di un sistema completo di controllo della legittimità degli atti delle istituzioni.

33. L'interpretazione estensiva della nozione di «individualmente interessato» adottata in alcune cause sembra quindi essere stata implicitamente motivata con la preoccupazione di garantire una tutela giurisdizionale³⁵. Nella causa *Piraiki-Patraiki e a./Commissione*³⁶, ad esempio, la Corte ha indubbiamente tenuto conto del fatto che i ricorrenti che chiedevano l'annullamento della decisione della Commissione che autorizzava il governo francese ad applicare

quote di importazione per il cotone proveniente dalla Grecia erano tutti esportatori greci di cotone che avrebbero avuto difficoltà a contestare il provvedimento nazionale indirizzato esclusivamente agli importatori; nella causa *Codorniu*³⁷, dichiarando che un singolo poteva chiedere l'annullamento di un vero e proprio regolamento che gli arrecava un danno particolarmente grave, la Corte ha probabilmente preso in considerazione la circostanza che le ricorrenti non avevano altra scelta che contravvenire a tale regolamento, per contestarne la validità nell'ambito dei procedimenti relativi all'applicazione delle sanzioni previste dalla legge nazionale³⁸; nella causa *Cofaz e a./Commissione*³⁹, in cui ha considerato le imprese concorrenti individualmente interessate da una decisione che dichiarava un aiuto compatibile con il mercato comune, la Corte è stata probabilmente influenzata dall'avvocato generale VerLoren van Themaat, il quale rilevava nelle sue conclusioni che, in mancanza di efficacia diretta dell'art. 87, n. 1, il diritto comunitario non offre a tali imprese «alcuna tutela giurisdizionale alternativa, ad opera del giudice nazionale»⁴⁰. Infine, nella causa *Allied Corporation e a./Commissione*⁴¹, riconoscendo alle imprese produttrici ed esportatrici interessate il diritto di chiedere l'annullamento dei regolamenti che istituiscono un diritto antidumping, la Corte questa volta ha espressamente rilevato che tale diritto «non rischia di creare una duplice giurisdizione, poiché i giudici nazionali possono essere aditi soltanto in seguito alla riscossione del dazio antidumping, normal-

33 — Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, detta «AETR» (Racc. pag. 263, punti 40 e 41).

34 — Sentenza *Les Verts/Parlamento*, cit., punti 23-25.

35 — V. K. Lenaerts, «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, ed. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1998, pagg. 591 e 608-613.

36 — Sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, *Piraiki-Patraiki/Commissione* (Racc. pag. 207).

37 — Sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, *Codorniu/Consiglio* (Racc. pag. I-1853).

38 — V. J. C. Moitinho de Almeida, «Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent... individuellement'», *Mél. Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft*, Baden-Baden, 1995, 849, 868.

39 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 169/84 (Racc. pag. 391).

40 — Conclusioni del 16 ottobre 1985, pag. 403.

41 — Sentenza 21 febbraio 1984, cause riunite 239/82 e 275/82 (Racc. pag. 1005, punto 13).

mente versato da un importatore residente nella Comunità».

mento giurisprudenziale della legittimazione attiva del Parlamento in relazione al ricorso d'annullamento, nonostante la mancata menzione di tale istituzione nell'elenco dei ricorrenti di cui all'art. 173 del Trattato CE, riconoscimento motivato con l'incertezza o addirittura con l'inefficacia di una tutela giurisdizionale delle prerogative del Parlamento affidata a istituzioni diverse, Stati membri e singole persone⁴⁴.

34. Inoltre, quando ne dipende l'esistenza di una tutela giurisdizionale, la Corte non esita a superare la lettera dell'art. 230 CE e a colmarne le lacune. Come ha sottolineato l'avvocato generale Mancini, «l'obbligo di osservare il diritto (...) prevale sulle angustie della legge scritta; ogniqualvolta la protezione dei giustiziabili lo esiga, la Corte è pronta a correggere o a completare le norme che delimitano la sua competenza in nome del principio che consacra la sua missione»⁴². Emblematica di tale giurisprudenza, fedele anzitutto al principio della comunità di diritto da cui discende il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, è anzitutto la citata sentenza *Les Verts/Parlamento*. Benché la lettera dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifiche, art. 230 CE) non menzioni il Parlamento tra i convenuti, la Corte ha dedotto dallo «spirito del Trattato, espresso nell'art. [220 CE]» e dal suo «sistema» il principio della comunità di diritto che presuppone la possibilità di proporre ricorso diretto contro tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni e destinate a produrre effetti nei confronti dei terzi; di conseguenza, essa ha riconosciuto la partecipazione passiva del Parlamento al contenzioso d'annullamento⁴³. Altrettanto topico è il riconosci-

35. Si potrebbe, è vero, replicare che la sentenza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*⁴⁵ ha posto fine a tale audacia al servizio dell'avvento della comunità di diritto, per lasciare spazio a una politica giurisprudenziale più preoccupata del «self restraint». La Corte non si riterrebbe più legittimata a travalicare la lettera del Trattato nei casi in cui risulti lesiva del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, per timore di usurpare il potere di revisione dei Trattati devoluto agli Stati membri. In realtà, non mi sembra che sia questa l'interpretazione da dare a tale sentenza⁴⁶. Il rifiuto della Corte di prescindere dalle condizioni di ricevibilità cui l'art. 230, quarto comma, CE, subordina il ricorso d'annullamento da parte dei singoli, si spiega con il fatto che il rispetto delle suddette condizioni determinava una limitazione della tutela giurisdizionale, ma non un'assenza della stessa e, pertanto, il miglio-

42 — Conclusioni nella causa *Les Verts/Parlamento*, cit. pag. 1350.

43 — Sentenza *Les Verts/Parlamento*, cit. (punti 23-25).

44 — Sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento/Consiglio* (Racc. pag. I-2041).

45 — Sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P (Racc. pag. I-6677).

46 — V. le mie conclusioni del 21 ottobre 2004, nella causa *Commissione/max.mobil*, causa C-141/02 P, decisa con sentenza 22 febbraio 2005 (Racc. pag. I-1283, paragrafo 48, in particolare nota 50).

ramento del «sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari»⁴⁷ doveva essere comunque riservato agli Stati membri. Infatti, la carenza di tutela giurisdizionale derivante dalla mancanza, nelle ricorrenti, della legittimazione ad esperire l'azione di annullamento è stata temperata con l'obbligo pressante ricordato agli Stati membri e ai loro giudici di istituire e applicare un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva⁴⁸. Quest'analisi mi sembra corroborata dalla soluzione recentemente adottata nella causa *Gestoras Pro Amnistía e a./Consiglio*⁴⁹, in cui la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso per responsabilità extracontrattuale diretto a ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito a causa dell'iscrizione in un elenco di persone coinvolte in atti di terrorismo, elenco allegato a una posizione comune adottata nell'ambito del titolo VI del Trattato UE. È vero che, per quanto riguarda i ricorrenti che denunciavano una violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, la Corte ha rinviato a un'eventuale revisione dei Trattati l'incombenza della messa in atto di un regime di responsabilità extracontrattuale nell'ambito del terzo pilastro. Nondimeno, essa ha avuto cura di sottolineare che, nonostante tale limitazione delle sue competenze prevista dall'art. 35 UE nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, i ricorrenti non erano privi di qualsiasi tutela giurisdizionale. A tal fine, e sebbene il testo dell'art. 35 UE non preveda la possibilità di impugnare posizioni comuni, la Corte si è riconosciuta competente in particolare a statuire sull'interpretazione o sulla validità di una posizione comune che miri a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. Essa

ha inoltre ricordato l'obbligo incombente agli Stati membri e, in particolare, ai loro giudici, di interpretare e applicare le norme nazionali di procedura che disciplinano l'esercizio dei ricorsi in modo da garantire alle persone fisiche e giuridiche la possibilità di contestare in sede giudiziale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altra misura nazionale relativa all'elaborazione o all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione ed eventualmente di chiedere il risarcimento del danno subito.

36. È sulla base di tale orientamento giurisprudenziale che ritengo di poter proporre alla Corte di superare la lettera dell'art. 230, quinto comma, CE, e considerare ricevibile il ricorso proposto dalla Repubblica di Polonia. In quest'ottica, occorre respingere subito tre obiezioni.

37. La prima consisterebbe nell'opporre, come fa il Consiglio, il fatto che non si può chiedere alla Corte di fare ciò che le parti del Trattato di adesione si sono rifiutate di fare. Esse avrebbero potuto benissimo stabilire deroghe temporanee ai Trattati istitutivi. Infatti, l'Atto di adesione ha previsto un certo numero di disposizioni transitorie che derogano ai Trattati e al diritto derivato. In particolare, sono state introdotte procedure legislative speciali e semplificate per tenere conto dell'adesione e dell'esigenza di adeguare gli atti delle istituzioni mediante procedure più semplici rispetto a quelle

47 — Sentenza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit. (punto 45).

48 — *Ibid.* (punti 41 e 42).

49 — Sentenza 27 febbraio 2007, causa C-354/04 P (Racc. pag. I-1579).

normalmente applicate. Se le parti del Trattato d'adesione avessero ritenuto che le disposizioni del Trattato non fossero tali da garantire correttamente la tutela giurisdizionale dei nuovi Stati membri, esse avrebbero potuto benissimo introdurre le necessarie disposizioni derogatorie. Tali disposizioni avrebbero potuto prevedere che, in via derogatoria, il termine di ricorso per i nuovi Stati membri decorresse solo dalla data di adesione, e non da quella della pubblicazione degli atti. Tuttavia, si deve constatare che tale scelta non è stata fatta e che in sede di negoziati di adesione non è stata concordata alcuna regola particolare né un'altra disposizione transitoria in deroga alle disposizioni dell'art. 230, quinto comma, CE, o a quelle del regolamento di procedura relative ai termini di ricorso.

38. A mio parere, tale obiezione è inconsistente e avrebbe potuto essere opposta a tutti i progressi giurisprudenziali precedenti. Mi sembra difficile interpretare il silenzio dell'Atto di adesione come espressione della volontà delle parti di rifiutare qualsiasi deroga al *dies a quo* fissato dall'art. 230, quinto comma, CE. Tale silenzio rispecchia semmai il fatto che esse non avevano pensato alla carenza di tutela giurisdizionale dei nuovi Stati membri derivante, per gli atti adottati tra la firma e l'entrata in vigore del Trattato di adesione, dal fatto di fissare il *dies a quo* del termine di ricorso alla data della loro pubblicazione. In ogni caso, va ricordato che il fatto che i costituenti non avessero ritenuto utile modificare il testo dell'art. 173 del Trattato CE, nonostante una proposta in tal senso formulata dalla Commissione nel

corso dei negoziati dell'Atto unico europeo, non ha impedito alla Corte di conferire al Parlamento la legittimazione attiva e passiva in relazione al ricorso d'annullamento.

39. La seconda obiezione, sollevata in particolare dal Consiglio, consiste nel sostenere che nulla impediva a priori che la Repubblica di Polonia esperisse l'azione di annullamento fin dalla data di pubblicazione della decisione contestata. È vero che, a tal fine, non era possibile basarsi sull'art. 230, secondo comma, CE. Tuttavia, essa avrebbe potuto valersi del quarto comma della medesima disposizione.

40. Il caso in esame è sicuramente inedito in giurisprudenza⁵⁰. Un primo indizio, tuttavia, ci viene fornito dalle soluzioni relative alla determinazione delle parti intervenienti ai sensi dell'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia⁵¹. Da tali soluzioni discende che uno Stato terzo può essere autorizzato a intervenire, dato che l'art. 40, secondo

50 — V., tuttavia, causa T-319/05, Confederazione svizzera/Commissione, pendente dinanzi al Tribunale.

51 — Il cui testo così recita:
«Gli Stati membri e le istituzioni della Comunità possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte. Ugual diritto spetta ad ogni altra persona che dimostri di avere un interesse alla soluzione di una controversia proposta alla Corte, ad esclusione delle controversie fra Stati membri, fra istituzioni della Comunità ovvero fra Stati membri da una parte e istituzioni della Comunità dall'altra (...)».

comma, dello Statuto autorizza a farlo «ogni altra persona»⁵² e che esso non può rivendicare il beneficio dell'esclusione, previsto da tale disposizione, dell'intervento di ogni persona diversa dagli Stati membri e dalle istituzioni della Comunità, nelle controversie fra Stati membri, fra istituzioni delle Comunità ovvero fra Stati membri, da una parte, e istituzioni delle Comunità, dall'altra⁵³. In altre parole, qualora un paese terzo non potesse rivendicare la legittimazione riconosciuta agli Stati membri dal sistema comunitario, esso beneficerebbe della possibilità di stare in giudizio concessa da tale sistema alle persone giuridiche.

41. Tale apporto derivante dall'applicazione dell'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia è confermato dalle soluzioni relative al diritto di esperire l'azione di annullamento dei paesi e territori d'oltremare e delle regioni e delle comunità autonome. Risulta che «[l]o scopo dell'art. 173, quarto comma, del Trattato (...) è di accordare una tutela giurisdizionale adeguata ad ogni persona, fisica o giuridica, direttamente e individualmente riguardata dagli atti delle istituzioni >comunitarie. La legittimazione ad agire deve pertanto essere riconosciuta in funzione di questo unico obiettivo e il ricorso d'annullamento dev'essere pertanto possibile

a tutti coloro che soddisfano le condizioni previste, ossia possiedono la personalità giuridica richiesta e sono individualmente e direttamente riguardati dall'atto impugnato. Tale soluzione si impone altresì quando il ricorrente sia un ente pubblico che risponde a questi criteri»⁵⁴. Pertanto, quando una regione può essere ritenuta dotata di personalità giuridica in forza del suo diritto nazionale, essa deve, per tale motivo, essere considerata una persona giuridica ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE⁵⁵ e può, in linea di principio, proporre un ricorso d'annullamento⁵⁶. Ciò vale anche per la Repubblica di Polonia, alla quale il diritto nazionale conferisce personalità giuridica e cui il diritto internazionale riconosce, come ad ogni Stato, personalità internazionale. Essa era quindi dotata, alla data di pubblicazione del provvedimento controverso, della capacità di stare in giudizio per deferire al sindacato della Corte un atto lesivo nei suoi confronti. Evidentemente, la possibilità, di cui essa disponeva, di introdurre un ricorso d'annullamento in forza dell'art. 230, quarto comma, CE, non era illimitata. Tale possibilità era subordinata a condizioni oggettive di ricevibilità intese a verificare l'esistenza di un interesse proprio a contestare la decisione impugnata e quindi ad evitare la trasformazione del diritto di azione delle persone fisiche o giuridiche in una sorta di *actio popularis*⁵⁷. Tali condizioni sono intese in

52 — V. ordinanza 23 febbraio 1983 nelle cause riunite 91/82 R e 200/82 R, *Chris International Foods/Commissione* (Racc. pag. 417). Si può rilevare che il fatto che sia stata dichiarata impugnabile in quanto «decisione presa nei confronti di altre persone» ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, una decisione che la Commissione aveva adottato nei confronti del Regno di Svezia, Stato terzo all'epoca dei fatti, induce a ritenere che il termine «persona», quando viene utilizzato nelle disposizioni relative alle controversie comunitarie, sia riferibile anche ad un paese terzo (v. sentenza 29 giugno 1994, causa C-135/92, *Fiskano/Commissione*, Racc. pag. I-2885).

53 — V. ordinanza del Tribunale 7 luglio 2006, causa T-319/05, *Confederazione svizzera/Commissione* (Racc. pag. II-2073).

54 — Sentenza del Tribunale 15 giugno 1999, causa T-288/97, *Regione Friuli-Venezia Giulia/Commissione* (Racc. pag. II-1871, punto 41).

55 — V., ad esempio, sentenza del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Vlaams Gewest/Commissione* (Racc. pag. II-717, punto 28).

56 — V., ad esempio, sentenze della Corte 22 novembre 2001, causa C-452/98, *Nederlandse Antillen/Consiglio* (Racc. pag. I-8973, punto 51), e 10 aprile 2003, causa C-142/00 P, *Commissione/Nederlandse Antillen* (Racc. pag. I-3483, punto 59); sentenza del Tribunale 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen e a./Commissione* (Racc. pag. II-3663, punto 81), nonché ordinanza del Tribunale 7 luglio 2004, causa T-37/04 R, *Região autónoma dos Açores/Consiglio* (Racc. pag. II-2153, punto 112).

57 — V., in tal senso, sentenza Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione, cit. (punto 49).

particolare a stabilire un nesso diretto e individuale che ricolleggi la Polonia all'atto controverso, di cui non sarebbe destinataria. A tale proposito, il fatto che la Repubblica di Polonia sia indicata nominativamente nell'Atto di adesione cui il provvedimento controverso dà attuazione non può dispensarla dall'obbligo di dimostrare l'esistenza di un nesso diretto e individuale. La Corte ha già dichiarato che il fatto che un paese o territorio d'oltremare (in prosieguo: «PTOM») sia menzionato nella quarta parte e nell'allegato IV del Trattato CE non lo esentava dall'obbligo di dimostrare che esso fosse individualmente e direttamente interessato da una misura d'attuazione⁵⁸. Nel caso in esame, di fatto, la condizione del nesso individuale potrebbe ostare alla ricevibilità del ricorso della Repubblica di Polonia.

nuta dopo la firma degli strumenti di adesione. In quest'ottica, la disposizione impugnata estende ai nuovi pagamenti diretti il meccanismo dell'introduzione graduale dei pagamenti diretti nei nuovi Stati membri. Essa «si applica [quindi] a situazioni determinate obiettivamente ed implica effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale e astratto»⁶⁰, cioè tutti gli agricoltori dei nuovi Stati membri che coltivino prodotti agricoli oggetto di nuovi pagamenti diretti. Si tratta quindi di una misura di portata generale. Il fatto che la Repubblica di Polonia sia espressamente menzionata dalla disposizione impugnata non può rimettere in discussione la portata generale di quest'ultima, dato che sono menzionati anche gli altri nuovi Stati membri e tale disposizione si applica indistintamente a tutti i nuovi Stati membri e a tutti gli agricoltori ivi stabiliti⁶¹. Tuttavia è noto che il carattere normativo dell'atto impugnato non osta a che il ricorso d'annullamento venga proposto da una persona fisica o giuridica, qualora l'atto la riguardi direttamente e individualmente⁶².

42. Discende dalla giurisprudenza della Corte che «[p]er stabilire se un atto ha portata generale o meno, bisogna valutare la sua natura e gli effetti giuridici che esso mira a produrre o che effettivamente produce»⁵⁹. La disposizione impugnata nella fattispecie è intesa a sostituire le disposizioni dell'allegato II dell'Atto di adesione che modificano il regolamento n. 1259/1999 con disposizioni che modificano il regolamento n. 1782/2003, per tenere conto delle modifiche introdotte nella PAC con l'adozione di quest'ultimo regolamento, interve-

43. A tale proposito, la prova del nesso individuale che lega la ricorrente alla misura

58 — V. sentenza *Nederlandse Antillen/Consiglio*, cit. (punti 47-50).

59 — Sentenze 6 ottobre 1982, causa 307/81, *Alusuisse Italia/Consiglio e Commissione* (Racc. pag. 3463, punto 8), e *Nederlandse Antillen/Consiglio*, cit. (punto 52).

60 — Per riprendere la formula normalmente ricordata dalla giurisprudenza per qualificare un atto normativo: v., ad esempio, sentenza 17 giugno 1980, cause riunite 789/79 e 790/79, *Calpak e Società emiliana lavorazione frutta/Commissione* (Racc. pag. 1949, punto 9), ordinanza 20 maggio 1987, cause riunite da 233/86 a 235/86, *Champlor e a./Commissione* (Racc. pag. 2251, punto 9), e sentenza del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-398/94, *Kahn Scheepvaart/Commissione* (Racc. pag. II-477, punto 39).

61 — V. in tal senso, sentenza *Commissione/Nederlandse Antillen*, cit. (punto 6), e ordinanza *Região autónoma dos Açores/Consiglio*, cit. (punto 113).

62 — V. sentenza *Codorniu/Consiglio*, cit. (punto 19).

controversa è necessariamente subordinata⁶³ al rispetto del «criterio Plaumann», secondo cui un atto di portata generale può riguardare persone fisiche o giuridiche solo qualora le «tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguer[le] dalla generalità e [le] identifichi alla stessa stregua dei destinatari»⁶⁴. Occorre quindi stabilire se la Repubblica di Polonia sia toccata dalla disposizione impugnata a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguerla da qualsiasi altra persona. Anche su questo punto, la giurisprudenza relativa alla legittimazione ad esperire l'azione di annullamento dei paesi e territori d'oltremare delle regioni e delle comunità autonome fornisce indizi preziosi. Leggendola si apprende che l'interesse individuale di una collettività territoriale ricorrente non può derivare dalle ripercussioni socio-economiche sfavorevoli dell'atto impugnato sulle imprese stabilite nel suo territorio. Infatti, la Corte ha dichiarato che «l'interesse generale che un PTOM può nutrire, in quanto soggetto competente sul suo territorio per le questioni di indole economica e sociale, nell'ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica del suo territorio, non è, di per sé, sufficiente per considerarlo (...) individualmente interessato»⁶⁵. Anche l'obbligo, imposto all'autore dell'atto dalla

norma di autorizzazione, di tenere conto delle ripercussioni negative che la misura che intende adottare potrebbe avere sull'economia della collettività e delle imprese interessate non basta per dimostrare che tale collettività è individualmente interessata. Ciò è quanto la Corte ha dichiarato a proposito delle Antille olandesi, in un'ipotesi in cui le misure di salvaguardia di cui tale PTOM chiedeva l'annullamento erano state adottate sul fondamento di una disposizione che obbligava il loro autore a tenere conto delle conseguenze socio-economiche che ne potevano derivare per i PTOM interessati⁶⁶.

44. Forse tale giurisprudenza non è esente da critiche⁶⁷. Tuttavia non mi sembra che sia questa l'occasione migliore per discuterne e decidere di rimetterla in causa. Modificare nel caso di specie la giurisprudenza della Corte relativa all'interesse individuale di alcune collettività territoriali equivarrebbe a rendere più flessibile la valutazione delle condizioni di ricevibilità per opporsi alla ricevibilità del presente ricorso, dato che la ricorrente sarebbe stata legittimata ad agire fin dalla data di pubblicazione della decisione contestata e, non avendolo fatto entro i termini, sarebbe decaduta da tale diritto. Ciò

63 — Si sa con quale fermezza la Corte, nella sentenza *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit. (punti 36 e 37), ha ricordato che non può sussistere un interesse individuale al di fuori delle condizioni stabilite dalla sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann/Commissione* (Racc. pag. 197).

64 — Sentenza *Plaumann/Commissione*, cit. (pag. 223).

65 — Sentenze *Nederlandse Antillen/Consiglio*, cit. (punto 64), e *Commissione/Nederlandse Antillen*, cit. (punto 69). Si riscontrano formule analoghe per quanto riguarda i ricorsi proposti dalle regioni, in particolare nelle ordinanze del Tribunale 16 giugno 1998, causa T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Consiglio* (Racc. pag. II-2271), 23 ottobre 1998, causa T-609/97, *Regione Puglia/Commissione e Spagna*, (Racc. pag. II-4051), e ordinanza *Região autónoma dos Açores/Consiglio*, cit. (punto 118).

66 — V. citate sentenze *Nederlandse Antillen/Consiglio* (punti 66-72) e *Commissione/Nederlandse Antillen* (punti 71-76).

67 — V. le critiche a tale giurisprudenza mosse da J. Wakefield, «The plight of the regions in a multi-layered Europe», *ELR*, 2005, pag. 406.

equivarrebbe a rifiutarsi di somministrare un trattamento sanitario a un malato con il pretesto che è stato scoperto un modo per prevenire la malattia.

Trattato CE in nome del principio del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

45. La terza obiezione, anch'essa sollevata in particolare dal Consiglio, equivale a sostenere che la circostanza che, nella fattispecie, la ricorrente avesse acquisito la qualità di ricorrente privilegiato e, con essa, la legittimazione ad agire connessa allo status di Stato membro solo il 1° maggio 2004, data di entrata in vigore del Trattato di adesione, non la privava affatto del diritto di ricorso, neanche se il termine di ricorso fosse iniziato a decorrere dalla data di pubblicazione della decisione contestata. Infatti, poiché la Repubblica di Polonia era divenuta Stato membro il 1° maggio 2004 e aveva beneficiato, a partire da tale data, dello status di ricorrente privilegiato, essa disponeva ancora, fino alla scadenza del termine di ricorso, il 24 giugno 2004, di 55 giorni per proporre un ricorso d'annullamento senza dover dimostrare un interesse ad agire. Tale termine sarebbe stato ampiamente sufficiente per predisporre il ricorso, dato che la Repubblica di Polonia aveva preso conoscenza del contenuto della decisione contestata ben prima della sua pubblicazione, essendo stata associata ai lavori preparatori del Consiglio e dei suoi organi, e peraltro si era opposta al progetto di decisione in tutte le fasi del processo legislativo. Inoltre, essa sapeva che avrebbe acquisito la qualità di Stato membro in tempo utile. È quindi legittimo domandarsi se, nel caso di specie, occorra prescindere dalla lettera del

46. In ogni caso, si potrebbe obiettare che i termini di ricorso sono stati stabiliti per garantire la chiarezza e la certezza delle situazioni giuridiche ed evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia⁶⁸. La Corte ha infatti sottolineato a più riprese che, al fine di soddisfare le condizioni in base alle quali è stata adottata, la normativa comunitaria in tema di termini procedurali è soggetta a «rigida applicazione»⁶⁹ e dev'essere «rigorosamente rispettata»⁷⁰. A tale normativa si potrebbe derogare solo «in circostanze del tutto eccezionali, di caso fortuito o di forza maggiore, ai sensi dell'art. 45, secondo comma, dello Statuto della Corte»⁷¹. Soprattutto, all'argomento secondo cui la fissazione del dies a quo del termine di ricorso alla data di pubblicazione della decisione contestata lederebbe il diritto della ricorrente a un ricorso giurisdizionale effettivo, si potrebbe obiettare che sul diritto

68 — V., in particolare, sentenze della Corte 26 novembre 1985, causa 42/85, *Cockerill-Sambre* (Racc. pag. 3749, punto 10); 15 gennaio 1987, causa 152/85, *Misset/Consiglio* (Racc. pag. 223, punto 11); ordinanza della Corte 5 febbraio 1992, causa C-59/91, *Francia/Commissione* (Racc. pag. I-525, punto 8); sentenza della Corte 23 gennaio 1997, causa C-246/95, *Coen* (Racc. pag. I-403, punto 21); ordinanza della Corte 19 febbraio 2004, causa C-369/03 P, *Forum des Migrants/Commissione* (Racc. pag. I-1981, punto 16); sentenza del Tribunale 18 settembre 1997, cause riunite T-121/96 e T-151/96, *Mutual Aid Administration Services/Commissione* (Racc. pag. II-1355, punto 38), e ordinanza del Tribunale 19 gennaio 2001, causa T-126/00, *Confindustria e a./Commissione* (Racc. pag. II-85, punto 21).

69 — Sentenza *Misset/Consiglio*, cit. (punto 11), nonché citate ordinanze *Francia/Commissione*, (punto 8) e *Confindustria e a./Commissione* (punto 21).

70 — Sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet/Consiglio* (Racc. pag. II-2289, punto 50).

71 — Ordinanza *Forum des Migrants/Commissione*, cit. (punto 16); v. anche ordinanza *Francia/Commissione*, cit. (punto 8).

a una tutela giurisdizionale effettiva «non incide assolutamente la rigorosa applicazione delle norme comunitarie sui termini processuali, la quale (...) corrisponde all'esigenza della certezza del diritto»⁷².

47. Quest'ultima obiezione lascia perplessi. Si può infatti ritenere che, nel caso di specie, il rispetto del *dies a quo* stabilito dal Trattato CE non porti a negare alla ricorrente l'accesso al giudice comunitario, in violazione del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Tale soluzione comprometterebbe tuttavia la certezza del diritto che le norme in materia di computo dei termini di ricorso mirano a salvaguardare e che giustifica l'importanza che la Corte, di regola, attribuisce alla loro osservanza. Come stabilire concretamente un termine che, a partire dall'acquisizione della legittimazione ad agire da parte della ricorrente, vale a dire a decorrere dal 1° maggio 2004, sia sufficiente per consentirle di preparare e depositare il ricorso? Supponendo che 55 giorni siano sufficienti, si potrebbe dire lo stesso di 40, 30, 10 o 5 giorni? Una decisione di irricevibilità del ricorso della Repubblica di Polonia, motivata con il fatto che in 55 giorni essa avrebbe potuto esercitare effettivamente il suo diritto di ricorso, creerebbe un'incertezza giuridica tale da comportare contestazioni permanenti. È vero che, per prevenire tali contestazioni, si potrebbe dichiarare, come sostiene il Consiglio, che un giorno oltre il 1° maggio 2004 sarebbe comunque

sufficiente, dato che i ricorrenti hanno avuto tutto il tempo, fin dalla pubblicazione dell'atto controverso, di elaborare il loro ricorso per tenerlo pronto e depositarlo al momento desiderato presso la cancelleria della Corte. Tuttavia, tale soluzione non varrebbe nel caso degli atti adottati oltre due mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di adesione. Come rilevano giustamente la ricorrente e gli Stati che hanno presentato osservazioni, la fissazione del *dies a quo* alla data di pubblicazione degli atti controversi lascerebbe le istituzioni libere di adottare atti, sul fondamento dell'Atto di adesione, più di due mesi prima dell'entrata in vigore del Trattato di adesione e, pertanto, di privare i futuri Stati membri di qualsiasi possibilità di ricorso. Orbene, non mi sembra funzionale all'interesse della buona amministrazione della giustizia pronunciare una sentenza che, è vero, risolverebbe il caso di specie, ma sarebbe tale da sollevare ulteriori contenziosi. Soprattutto, non mi sembra ammissibile che l'effettività, o addirittura l'esistenza stessa del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale degli Stati candidati all'adesione dipenda dalla scelta arbitraria, da parte delle istituzioni comunitarie, della data di pubblicazione dell'atto controverso.

48. Ritengo quindi opportuno fissare il *dies a quo* del termine di ricorso alla data di entrata in vigore del Trattato di adesione. Solo tale soluzione sarebbe atta a preservare la certezza del diritto, cui mirano le norme in materia di termini di ricorso, e a garantire a tutti i futuri Stati membri una tutela giurisdizionale effettiva dei loro diritti nei confronti di atti comunitari adottati tra la firma del Trattato di adesione e la sua entrata in vigore. Va ricordato che il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto

72 — Ordinanza 17 maggio 2002, causa C-406/01, Germania/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-4561, punto 20).

comunitario impone di escludere le modalità procedurali dei ricorsi tali da rendere eccessivamente difficile o praticamente impossibile la tutela di tali diritti⁷³.

49. È vero che, per opporsi a tale soluzione, si potrebbe sostenere che qualora i futuri Stati membri ritenessero che i loro diritti siano lesi da un atto adottato dalle istituzioni tra la firma e l'entrata in vigore del Trattato di adesione, essi avrebbero sempre la possibilità di rifiutare la ratifica o l'applicazione di quest'ultimo. Tuttavia, oltre al fatto che sarebbe discutibile la conformità di un comportamento del genere al diritto internazionale e, pertanto, si potrebbe mettere in discussione la responsabilità internazionale dei nuovi Stati membri, tale mezzo di ritorsione risulta talmente sproporzionato che il suo utilizzo, e quindi la sua efficacia, divengono del tutto illusori: non si spara a un passero con un cannone.

50. Solo la via giurisdizionale sembra quindi appropriata per salvaguardare i loro diritti, dato che gli Stati candidati all'adesione si vedono effettivamente conferire diritti dall'ordinamento comunitario. A decorrere dalla firma del Trattato di adesione, essi cambiano status e non possono più essere considerati semplici persone giuridiche, ma risultano come futuri Stati membri. L'accordo tra Stati membri e Stati candidati sancito dalla firma degli strumenti di adesione stabilisce a vantaggio dei secondi un insieme di diritti e di obblighi. Essi devono

poter difendere tale equilibrio tra diritti e obblighi, ossia i loro interessi di futuri Stati membri, contro gli atti adottati nel periodo che separa la data della firma del Trattato di adesione da quella in cui l'adesione prende effetto. Orbene, i futuri Stati membri beneficiano a tal fine di uno status di osservatore in seno al Consiglio, che conferisce loro il diritto di essere informati e consultati e dà loro la possibilità di far valere, durante il processo di adozione degli atti in questione e in caso di necessità, i loro interessi⁷⁴. Tuttavia, come fa valere la Repubblica di Polonia, sostenuta in questo dalla Repubblica di Lituania, tale status di osservatore non garantisce una difesa efficace dei loro interessi, dato che non ne deriva alcun diritto di voto in seno al Consiglio. La legittima difesa dei loro interessi presuppone quindi che venga riconosciuto l'accesso al giudice comunitario ai futuri Stati membri. Qualsiasi altra soluzione potrebbe solo condurre al paradosso per cui, in un caso come quello di specie, nel quale una decisione lede palesemente gli interessi dei futuri Stati membri, questi ultimi, che sono privi del diritto di voto, non sarebbero legittimati a esperire un'azione di annullamento, mentre i vecchi Stati membri, che hanno tale diritto di voto, sarebbero legittimati a proporre un ricorso d'annullamento, a prescindere dal fatto che vi abbiano interesse.

51. L'esigenza di vigilare sul rispetto della solidarietà fra Stati membri impone anche di

73 — V. sentenza Unibet, cit. (punto 43).

74 — V., in tal senso, sentenze 16 febbraio 1982, cause riunite 39/81, 43/81, 85/81 e 88/81, *Halyvourgiki e Helleniki Halyvourgia/Commissione* (Racc. pag. 593, punto 10), nonché 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento/Consiglio* (Racc. pag. I-11221, punti 66-68), e causa C-414/04, *Parlamento/Consiglio* (Racc. pag. I-11279, punti 43-45).

consentire ai futuri Stati membri di poter deferire al sindacato della Corte gli atti adottati tra la firma e l'entrata in vigore del Trattato di adesione e impone quindi di fissare il *dies a quo* del termine di ricorso alla data in cui tale Trattato è entrato in vigore. Infatti, anche in questo caso, lo status di osservatore non è sufficiente a garantire che le considerazioni attinenti alla solidarietà tra gli Stati membri vengano correttamente prese in considerazione nell'ambito del processo di adozione degli atti considerati. Orbene, l'obbligo di solidarietà costituisce un principio⁷⁵ che, con la loro adesione alla Comunità, gli Stati membri hanno accettato⁷⁶. Se, come la Corte ha già dichiarato⁷⁷, si vieta a uno Stato membro di spezzare unilateralmente, in base all'idea che si è formato del proprio interesse nazionale, l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, indubbiamente si vieta anche ai vecchi Stati membri in seno al Consiglio di spezzare arbitrariamente l'equilibrio tra vantaggi e oneri garantito dagli strumenti di adesione a vantaggio dei futuri Stati membri.

52. Infine, anche l'effettività del principio di buona fede milita a favore della fissazione del *dies a quo* alla data di entrata in vigore del Trattato di adesione. Come risulta dall'art. 18 della convenzione di Vienna sul diritto dei

Trattati del 23 maggio 1969, che ne costituisce la codifica, tale principio di diritto internazionale consuetudinario comporta che

«[u]no Stato deve astenersi da atti che priverebbero il Trattato del suo oggetto e del suo scopo quando:

a) ha sottoscritto il trattato o scambiato gli strumenti che costituiscono il Trattato con riserva di ratifica, accettazione o approvazione, fintanto che non abbia manifestato la sua intenzione di non divenirne parte».

Orbene, è noto che il principio di buona fede vincola le istituzioni della Comunità e che ha come corollario nell'ordinamento giuridico comunitario il principio della tutela del legittimo affidamento⁷⁸. Pertanto, i futuri Stati membri devono poter chiedere alla Corte di verificare che, con l'adozione di atti nel periodo compreso tra la firma e l'entrata in vigore degli accordi di adesione, le istituzioni comunitarie non abbiano violato il principio di buona fede alterando l'equilibrio tra diritti e obblighi stabilito dai suddetti accordi e, pertanto, non abbiano privato questi ultimi del loro oggetto e del loro scopo.

75 — V. sentenze nelle cause C-413/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punto 68), e C-414/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punto 45).

76 — V., in tal senso, sentenze 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione/Italia (Racc. pag. 101, punto 24), e 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 419, punto 12).

78 — V. sentenza Opel Austria/Consiglio, cit. (punti 90 e 91); sentenze del Tribunale 10 maggio 2001, cause riunite T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Kaufring e a./Commissione (Racc. pag. II-1337, punto 237), e 17 gennaio 2007, causa T-231/04, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-63, punti 86 e 87).

53. Evidentemente, per i nuovi Stati membri non occorre far decorrere il termine del ricorso d'annullamento dalla data esatta dell'entrata in vigore del Trattato di adesione in relazione a tutti gli atti comunitari adottati fin dall'origine. Non si può che convenire con il Consiglio che una deroga di tale ampiezza al *dies a quo* stabilito dal Trattato CE determinerebbe una lesione intollerabile del principio della certezza del diritto che il carattere definitivo degli atti e la decadenza conseguenti al decorso dei termini di ricorso mirano a garantire, e non sarebbe giustificabile con le considerazioni sulla cui base si chiede di non tenere conto della data di pubblicazione prevista dalla lettera dell'art. 230, quinto comma, CE. Orbene, né la ricorrente, né gli Stati intervenuti a sostegno delle sue conclusioni hanno sostenuto questa tesi. Per contro, tale deroga dovrebbe incontestabilmente valere per gli atti che, come quello impugnato nel caso di specie, siano stati adottati tra la data della firma e quella dell'entrata in vigore del Trattato di adesione e sul fondamento di quest'ultimo. A mio parere, la deroga in questione dovrebbe valere a maggior ragione per tutti gli atti comunitari adottati nell'intervallo che separa queste due date, vale a dire non solo quelli adottati sul fondamento dell'Atto di adesione, ma anche quelli presi in forza dei Trattati, dato che, come spiegherò più avanti, tali atti turbano l'equilibrio tra diritti e obblighi stabilito dal Trattato di adesione a vantaggio dei futuri Stati membri. È vero che questi ultimi, con l'accordo che sottoscrivono con i vecchi Stati membri, accettano l'*acquis* costituito dall'intera legislazione comunitaria fin dalle origini. È altresì vero che, nell'intervallo che separa la firma dall'entrata in vigore del Trattato di adesione, le istituzioni comunitarie devono poter continuare a legiferare. Tuttavia, non occorre che esse possano alterare l'equilibrio tra diritti e obblighi che deriva, per i futuri Stati membri, dall'*acquis* esistente al momento della firma degli strumenti di adesione, senza che tali Stati abbiano la

possibilità di difendere i loro interessi attraverso l'accesso al giudice comunitario. D'altro canto, che la tutela degli interessi dei futuri Stati membri debba essere garantita anche nei confronti degli atti adottati sulla base dei Trattati nell'intervallo che separa la firma dall'entrata in vigore del Trattato di adesione, lo rivela già lo status di osservatore loro riconosciuto, dato che il diritto a essere informati e consultati inerente a tale status si esercita nell'ambito del processo di adozione dei suddetti atti⁷⁹.

54. Per dichiarare che il termine di ricorso decorre per i futuri Stati membri solo dall'entrata in vigore del Trattato di adesione, per quanto riguarda gli atti comunitari adottati tra la data della firma e quella dell'entrata in vigore del suddetto Trattato, ritengo che alla Corte si offrano due alternative.

55. La prima consisterebbe nel procedere *praeter legem* ponendosi al di fuori dell'ambito dell'art. 230 CE. Tale soluzione era già stata adottata nella sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, citata. Si ricorderà che, in un primo tempo, la Corte aveva rifiutato di riconoscere al Parlamento la

79 — V. sentenze nella causa C-413/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punti 66-68), e nella causa C-414/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punti 43-45).

legittimazione ad esperire l'azione di annullamento sia sul fondamento dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE che su quello del secondo comma della stessa disposizione⁸⁰, in quanto «lo stato (...) della normativa applicabile»⁸¹ non lo consentiva, dato che il Parlamento non era dotato di personalità giuridica e non era menzionato nell'elenco dei ricorrenti privilegiati. Due anni dopo, la Corte aveva ritenuto di dover colmare tale «lacuna procedurale» e si era basata sull'«interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee», di cui le prerogative del Parlamento costituiscono uno degli elementi che conferiscono a tale istituzione il diritto di esperire il ricorso d'annullamento, «purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste»⁸². In altre parole, la Corte si è dimostrata sensibile all'esigenza di tutela giurisdizionale delle prerogative del Parlamento, elemento dell'equilibrio istituzionale⁸³. Sulla scia di tale precedente giurisprudenziale, la Corte, muovendo dalla constatazione che gli Stati candidati devono poter difendere i loro diritti di futuri Stati membri derivanti dall'equili-

brio tra vantaggi e oneri convenuto all'atto della firma degli strumenti di adesione, potrebbe loro riconoscere la legittimazione ad esperire l'azione di annullamento sul fondamento del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario.

56. In tal caso, il loro diritto di ricorso non potrebbe essere illimitato. Salvo privarlo di fondamento, esso potrebbe essere esercitato solo nella misura necessaria alla salvaguardia dei loro diritti. Siffatta restrizione comporterebbe evidentemente una limitazione della ricevibilità delle loro domande agli atti che alterino in modo sfavorevole l'equilibrio tra vantaggi e oneri convenuto all'atto della firma degli strumenti di adesione. Forse dovrebbe tradursi anche in una limitazione della gamma dei motivi di ricorso invocabili. Sarebbero ricevibili a sostegno dei loro ricorsi solo i motivi di legittimità da cui emerga, in un modo o nell'altro, che è stato arrecato pregiudizio ai loro diritti di futuri Stati membri. Ad esempio, i futuri Stati membri non potrebbero deferire un atto al sindacato della Corte, asserendo che esso è stato adottato in violazione delle prerogative del Parlamento. È vero che non sarebbe sempre agevole distinguere tra motivi d'annullamento che possono essere fatti valere e motivi d'annullamento irricevibili. Tuttavia, mi sembra che non si tratti di una difficoltà maggiore rispetto a quella che la Corte aveva dovuto superare per identificare, nell'ambito della giurisprudenza del 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, citata, tra i motivi di

80 — V. sentenza 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. 5615).

81 — Ibid., punto 28.

82 — Sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, cit..

83 — Ciò risulta in particolare dai punti 22, 24 e 25 della sentenza 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, cit., che sono formulati nel modo seguente:

«22. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni. Esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola.

(...)

24. Nell'esercizio di detto compito la Corte non può certo considerare il Parlamento alla stregua delle istituzioni legittimate a proporre un ricorso ex art. 173 del Trattato CEE o 146 del Trattato CEEA, senza dover comprovare un interesse ad agire.

25. Essa, tuttavia, deve garantire la piena applicazione delle disposizioni dei Trattati sull'equilibrio istituzionale, e far sì che al pari delle altre istituzioni il Parlamento non possa subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale, tra quelli previsti dai Trattati, esperibile in modo certo ed efficace».

legittimità invocati dal Parlamento, quelli riferibili a una violazione delle prerogative parlamentari, gli unici ricevibili⁸⁴.

57. Si potrebbe obiettare che il fatto di riconoscere un diritto di ricorso limitato ai futuri Stati membri, sul fondamento del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario, non giustifica a priori la deroga al *dies a quo* stabilito dal Trattato CE: i futuri Stati membri sarebbero legittimati ad agire fin dalla data di pubblicazione dell'atto controverso e avrebbero quindi due mesi per farlo a decorrere da tale data, a pena di compromettere senza motivo la certezza del diritto. Nella fattispecie, pertanto, la Repubblica di Polonia sarebbe decaduta dal diritto di azione, anche nel caso in cui quest'ultimo avesse avuto tale fondamento. In realtà, tuttavia, sui diritti dei futuri Stati membri non possono incidere sfavorevolmente atti adottati dopo la firma del Trattato di adesione e, pertanto, i suddetti Stati sono legittimati ad agire contro gli atti in questione solo con riserva e a decorrere dall'applicabilità di questi ultimi nei loro confronti, vale a dire con riserva e a decorrere dall'entrata in vigore del detto Trattato.

58. Nel caso di specie, la disposizione impugnata dalla Repubblica di Polonia lede palesemente i suoi diritti, dato che si traduce, almeno per un periodo transitorio, in una riduzione dei pagamenti diretti corrisposti agli agricoltori polacchi. I motivi dedotti a sostegno del ricorso di tale Stato, che si tratti dell'incompetenza del Consiglio, della violazione del principio di non discriminazione o della violazione del principio di buona fede, sono tutti diretti, in sostanza, a contestare la legittimità dell'estensione stessa del sistema dei pagamenti parziali ai nuovi aiuti diretti da erogare agli agricoltori dei nuovi Stati membri. Ritengo quindi che il ricorso e tutti i motivi che lo sostengono siano ricevibili.

59. La seconda alternativa che si offre alla Corte consisterebbe invece nel procedere *secundum legem* ed elaborare un'interpretazione costruttiva dell'art. 230 CE che privilegi lo spirito di tale disposizione rispetto alla sua lettera. Si dovrebbe partire dallo scopo dell'art. 230 CE, che, nel diritto scaturente dal diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, consiste nell'offrire un diritto di ricorso a tutti i soggetti interessati, vale a dire alle istituzioni e agli Stati membri il cui interesse ad agire sia presunto o alle persone giuridiche destinatarie o direttamente e individualmente interessate dall'atto impugnato. È vero che tale diritto d'azione è circoscritto al termine di due mesi decorrente dalla data di notifica o di pubblicazione di tale atto. Tuttavia, l'art. 230 CE parte dal presupposto che il singolo, al momento del fatto costituente il *dies a quo*, sia interessato

84 — Per alcuni esempi di tale giurisprudenza, v. sentenze 16 luglio 1992, causa C-65/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4593), 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3685, punto 32), 1° giugno 1994, causa C-388/92, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2067), 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione (Racc. pag. I-2019), 7 marzo 1996, causa C-360/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1195), 18 giugno 1996, C-303/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2943, punti 17-20), e 10 giugno 1997, causa C-392/95, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-3213).

dall'atto impugnato, oppure non lo sia, nel qual caso non è legittimato ad esperire l'azione di annullamento. In altre parole, il *dies a quo* del termine di ricorso è fissato dal testo dell'art. 230, quinto comma, CE, alla data di notifica o di pubblicazione dell'atto impugnato, perché si ritiene che a quella data la situazione del ricorrente rispetto a tale atto, e quindi la sua legittimazione ad esperire l'azione di annullamento, possa essere determinata in modo certo e definitivo. Nel caso in esame si è invece di fronte a un'ipotesi in cui un futuro Stato membro può essere eventualmente interessato da un atto comunitario adottato dopo la firma degli strumenti di adesione solo con riserva e a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di adesione, che rende applicabile nei suoi confronti l'atto di cui trattasi. Solo a tale data si può stabilire se il suddetto Stato sia interessato dall'atto che esso mette in discussione. Il futuro Stato membro deve quindi poter chiedere l'annullamento degli atti comunitari adottati nel periodo intercorrente tra la firma e l'entrata in vigore del Trattato di adesione, entro il termine di due mesi a decorrere dal momento in cui tale Trattato prende effetto. Poiché a tale data il suddetto Stato acquista lo status di Stato membro e quindi quello di ricorrente privilegiato, esso deve poter contestare tali atti senza dover dimostrare un interesse ad agire e deve poter dedurre qualsiasi motivo d'annullamento a sostegno del proprio ricorso.

60. Si potrebbe ritenere che le possibilità di contestazione contenziosa così riconosciute ai futuri Stati membri siano troppo ampie. Tale è anche la mia opinione. Propenderei quindi maggiormente per la prima alternativa.

III — Nel merito

61. La ricorrente sostiene che, con la disposizione impugnata, il Consiglio ha esteso abusivamente la portata del meccanismo di «phasing in», oltrepassando l'ambito del semplice adattamento delle condizioni di adesione per effettuare una vera e propria modifica delle stesse. Così facendo, esso avrebbe reso illegittima la decisione contestata sotto tre profili: incompetenza per superamento dell'ambito dell'art. 23 dell'Atto di adesione, fondamento della suddetta misura; violazione del principio di uguaglianza per effetto dell'introduzione di una discriminazione non prevista dall'Atto di adesione; violazione del principio di buona fede, in quanto sarebbe stato unilateralmente rimesso in discussione il compromesso scaturito dai negoziati di adesione.

62. La questione fondamentale dell'esito dei tre motivi di annullamento, decisiva per la fondatezza del ricorso, consiste, come si vede, nello stabilire se, estendendo il sistema dei pagamenti parziali ai nuovi pagamenti diretti, la disposizione impugnata sia rimasta nei limiti della competenza conferita al Consiglio dall'art. 23 dell'Atto di adesione, limitandosi a un semplice adeguamento del suddetto atto, oppure abbia comportato una modifica delle condizioni di adesione da esso definite.

63. Per risolvere tale questione occorre stabilire se il meccanismo di «phasing in» fosse considerato applicabile a tutti i pagamenti diretti già nell'Atto di adesione. In altri termini, l'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999, introdotto in tale regolamento dall'allegato II, capitolo 6, parte A, punto 27,

dell'Atto di adesione, che instaura il meccanismo dell'introduzione graduale dei pagamenti diretti «concessi in virtù dei regimi di sostegno di cui all'articolo 1», si applicava a tutti i pagamenti diretti, quali definiti dall'art. 1 del menzionato regolamento? Se così fosse, la nuova formula introdotta dalla disposizione impugnata, secondo cui il meccanismo di «phasing in» si applica attualmente ai «pagamenti diretti», sarebbe semplicemente intesa a tenere conto del fatto che il regolamento n. 1782/2003 istituisce pagamenti diretti per la frutta a guscio e le colture energetiche e pagamenti supplementari nel settore lattiero e resterebbe quindi entro i limiti della nozione di «adattamenti necessari in quanto derivanti da una modifica nelle regole comunitarie», ai sensi dell'art. 23 dell'Atto di adesione. Se, invece, il sistema dei pagamenti parziali introdotto dall'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999 era limitato *ratione materiae* agli strumenti di sostegno tassativamente elencati nell'allegato di tale regolamento, cui rinvia l'art. 1 dello stesso, la nuova formula introdotta dalla disposizione impugnata costituirebbe un vero e proprio ampliamento del sistema dei pagamenti parziali inizialmente non previsto dall'Atto di adesione e comporterebbe quindi una vera e propria modifica delle condizioni di adesione.

64. Infatti non si può contestare che la nozione di «adattamenti necessari» ai sensi dell'art. 23 dell'Atto di adesione riguardi solo le misure che non incidono in alcun caso sul campo di applicazione della disposizione dell'Atto di adesione che mirano ad adeguare e non ne modificano il contenuto in modo sostanziale. Tale è l'orientamento della giurisprudenza comunitaria. La Corte ha dichiarato che le disposizioni di adattamento

previste dagli Atti di adesione, in linea di principio, consentono solo gli adattamenti intesi a rendere atti comunitari anteriori applicabili nei nuovi Stati membri, ad esclusione di ogni altra modifica⁸⁵. Analizzando tale giurisprudenza, l'avvocato generale Geelhoed ne ha giustamente dedotto che la nozione di «adattamenti» non può essere interpretata «come includente le modifiche sostanziali di atti comunitari o di provvedimenti che consentono deroghe a tali atti»⁸⁶. È vero che nelle cause citate erano in discussione disposizioni che prevedevano l'adattamento degli atti comunitari che non erano stati adattati dallo stesso atto di adesione⁸⁷. Tuttavia, tale interpretazione molto restrittiva della nozione di «adattamento» è stata data in senso generale, a prescindere dalla disposizione dell'Atto di adesione, fondamento dell'adattamento adottato, e va quindi applicata a maggior ragione quando, come nella fattispecie, si tratti di adeguare disposizioni dello stesso atto di adesione per tenere conto di una modifica delle regole comunitarie cui tali disposizioni si riferivano.

65. Inoltre, se le disposizioni dell'Atto di adesione che le misure in questione sono dirette ad adeguare costituiscono deroghe alle regole comunitarie normalmente applicabili, a fortiori tali misure non possono

85 — V. sentenza 2 ottobre 1997, causa C-259/95, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-5303, punti 14 e 19), nonché sentenze Parlamento/Consiglio, causa C-413/04, cit. (punti 31-38), e Parlamento/Consiglio, causa C-414/04, cit. (punti 29-36).

86 — V. conclusioni 1 giugno 2006, causa C-414/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punto 46).

87 — Nelle sentenze Parlamento/Consiglio (C-413/04) e Parlamento/Consiglio (C-414/04), citate, si trattava dell'art. 57 dell'Atto di adesione e, nella sentenza Parlamento/Consiglio (C-259/95), cit., di una disposizione analoga contenuta nell'art. 169 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e degli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1).

ampliarne il campo di applicazione, dato che le deroghe figuranti negli Atti di adesione devono limitarsi allo stretto necessario ed essere interpretate in senso restrittivo⁸⁸. Orbene, nel caso di specie, l'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999, previsto nell'allegato II, capitolo 6, parte A, punto 27, dell'Atto di adesione, che la disposizione impugnata è diretta a sostituire, costituisce una deroga temporanea al principio del pagamento integrale degli aiuti diretti. Pertanto, la detta disposizione impugnata può solo riprendere il sistema dei pagamenti parziali messo in atto dal suddetto art. 1 bis nell'ambito della disciplina degli aiuti diretti inizialmente prevista dal regolamento n. 1259/1999, per applicarlo nell'ambito della disciplina prevista dal regolamento n. 1782/2003 che lo sostituisce, senza ampliarne la portata⁸⁹. Analogamente, *mutatis mutandis*, la Corte ha censurato le misure di adattamento prese sul fondamento dell'art. 57 dell'Atto di adesione, che erano dirette a concedere alla Repubblica di Estonia e alla Repubblica di Slovenia un periodo transitorio prima dell'apertura dei rispettivi mercati dell'energia elettrica, prevista e regolata da una direttiva e da un regolamento comunitario, per il fatto che «deroghe provvisorie all'applicazione delle disposizioni di un atto comunitario, che avrebbero come unico oggetto e scopo di ritardare temporaneamente l'applicazione effettiva dell'atto comunitario interessato nei confronti di un nuovo Stato membro, non possono essere qualificate, in linea di principio, come "adattamenti" ai sensi dell'art. 57 del detto atto»⁹⁰.

66. Del resto, le parti in causa sono ben coscienti che dalla portata del meccanismo di introduzione graduale degli aiuti diretti attuato dall'atto di adesione dipende l'esito del ricorso in esame, dato che esse controvertono su questo punto.

67. Secondo la Repubblica di Polonia, l'applicazione dell'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999 era limitata materialmente agli strumenti di sostegno tassativamente elencati nell'allegato del suddetto regolamento. A sostegno di tale interpretazione, essa rammenta che l'atto di adesione «si basa sul principio dell'applicazione immediata ed integrale delle disposizioni del diritto comunitario ai nuovi Stati membri»⁹¹. Ne discendono le seguenti regole di interpretazione⁹²: le deroghe menzionate negli Atti di adesione devono essere previste espressamente, interpretate restrittivamente e tendere a facilitare l'adattamento dei nuovi Stati membri alle norme comunitarie, e vanno interpretate in modo da rendere più facile il conseguimento degli scopi dei Trattati istitutivi e l'applicazione integrale delle loro disposizioni.

68. Se pure tali premesse giurisprudenziali dedotte dalla ricorrente sono esatte, esse

88 — V. sentenze 29 marzo 1979, causa 231/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 1447), 25 febbraio 1988, cause riunite 194/85 e 241/85, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1037), 14 dicembre 1989, causa C-3/87, Agegate (Racc. pag. 4459, punto 39), e 3 dicembre 1998, causa C-233/97, KappAhl (Racc. pag. I-8069, punto 18).

89 — V. in tal senso, *mutatis mutandis*, sentenza nella causa C-413/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punti 39-52).

90 — Sentenze nelle cause C-413/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punto 38), e C-414/04, Parlamento/Consiglio, cit. (punto 36).

91 — V. sentenze 9 dicembre 1982, causa 258/81, Metallurgiki Halyps/Commissione (Racc. pag. 4261, punto 8), e KappAhl, cit., punto 15.

92 — Ricordate dall'avvocato generale Cosmas nelle sue conclusioni del 9 luglio 1998 nella causa KappAhl (sentenza cit., punto 37, e giurisprudenza *ivi cit.*).

tuttavia non incidono sull'interpretazione dell'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999 da essa sostenuta. Da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica discende invece che, come sostengono il Consiglio e la Commissione, il sistema dei pagamenti parziali degli aiuti diretti introdotto dall'Atto di adesione nell'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999 era applicabile a tutti i pagamenti diretti e non a un numero chiuso di aiuti diretti elencati nell'allegato del medesimo regolamento.

l'art. 1, secondo comma, di tale regolamento enunciava che «tali regimi di sostegno sono elencati nell'allegato». Tuttavia, come fa giustamente valere la Commissione, se gli autori del Trattato di adesione avessero effettivamente voluto limitare il gruppo di prodotti soggetti al meccanismo di «phasing in», avrebbero semplicemente fatto riferimento ai regimi di sostegno menzionati nell'allegato del regolamento n. 1259/1999. Inoltre, come confermerà l'interpretazione sistematica, tale allegato aveva solo carattere declaratorio.

69. Risulta anzitutto dalla stessa lettera dell'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999 che il meccanismo di introduzione graduale degli aiuti diretti si applicava in generale ai «pagamenti diretti concessi in virtù dei regimi di sostegno di cui all'articolo 1». L'art. 1 di detto regolamento forniva una definizione generale degli aiuti diretti come aiuti «corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito di regimi di sostegno della [PAC] finanziati in tutto o in parte dalla sezione garanzia del FEOG». Qualsiasi aiuto agricolo, esistente o da istituire in futuro, corrispondente a tale definizione doveva quindi essere considerato un pagamento diretto ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1259/1999⁹³. È vero che

70. Tale interpretazione letterale è confermata dall'intenzione degli autori del Trattato di adesione. Risulta infatti dai lavori preparatori alla conferenza di adesione che l'intento delle istituzioni e dei vecchi Stati membri era imporre il meccanismo di «phasing in» nei nuovi Stati membri per tutti i pagamenti diretti. Nel suo documento di discussione del 30 gennaio 2002⁹⁴, la Commissione aveva infatti annunciato l'introduzione progressiva dei «pagamenti diretti», senza mai aggiungere a tale espressione generica precisazioni tali da limitarne la portata. In seguito, una posizione comune dell'Unione europea del 31 ottobre 2002 che stabiliva la posizione negoziale dei 15 Stati

93 — Che il regolamento n. 1259/1999 fosse destinato ad applicarsi a tutti i pagamenti diretti risulta anche dai suoi 'considerando' (v. primo 'considerando': «considerando che occorre stabilire alcune condizioni comuni applicabili ai pagamenti diretti nell'ambito dei diversi regimi di sostegno al reddito della [PAC]»).

94 — Op. cit. (punto 4. 3).

membri rispetto alla Polonia ha espresso la volontà di introdurre progressivamente i «pagamenti diretti» in tale Stato in un periodo transitorio, senza che tale formulazione generica fosse corredata di precisazioni tali da ridurne la portata⁹⁵. La ricorrente replica, è vero, di avere avuto particolari difficoltà ad accettare il sistema dei pagamenti parziali e quindi di averlo fatto unicamente in base alla considerazione che si trattava di un meccanismo di carattere eccezionale, limitato materialmente e nel tempo. Tuttavia, è particolarmente significativo, data appunto la ferma opposizione che essa ha costantemente manifestato, il fatto che dalle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, relative ai risultati dei negoziati di adesione, emerga che il problema dell'introduzione progressiva dei pagamenti diretti nei nuovi Stati membri è stato risolto conformemente a quanto era stato espresso nella posizione comune del 31 ottobre 2002. È quindi chiaro che la posizione espressa al riguardo dalla Polonia non è stata accolta e non ha neanche dato luogo a un compromesso che sarebbe consistito nel limitare la portata del meccanismo di «phasing in».

71. Soprattutto, che il meccanismo di introduzione graduale fosse stato concordato per tutti i pagamenti diretti che corrispondevano alla definizione generica di cui all'art. 1 del regolamento n. 1259/1999, dato che l'elenco degli aiuti diretti figurante nell'allegato ha

solo carattere declaratorio, emerge anche da una lettura sistematica di tale disposizione. Va rilevato anzitutto che, in forza dell'art. 1 del regolamento n. 1259/1999, sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del suddetto regolamento solo i pagamenti diretti «previsti dal regolamento (CE) n. 1257/1999». Si deve quindi convenire che se il regolamento n. 1259/1999 fosse destinato a trovare applicazione solo nei confronti degli strumenti di sostegno diretto elencati nel suo allegato, sarebbe stato poco logico escludere dal suo campo di applicazione strumenti che non vi rientravano. Se, d'altro canto, si ampliasse l'ambito normativo, la competenza di esecuzione conferita alla Commissione dall'art. 11, n. 4, secondo trattino, del regolamento n. 1259/1999, di stabilire, nel rispetto della procedura del comitato di gestione, «le modifiche dell'allegato che si rivelino necessarie tenendo conto dei criteri indicati all'articolo 1», non potrebbe tuttavia autorizzarla a modificare il campo di applicazione del regolamento, dato che si tratta di un «elemento essenziale» che rientra nella competenza normativa esclusiva del Consiglio⁹⁶. È quindi indubbio che il campo di applicazione del regolamento n. 1259/1999 era delimitato dalla definizione generica dei pagamenti diretti risultante dall'art. 1 di tale regolamento, o, per riprendere gli stessi termini del menzionato articolo, dai «criteri» ivi enunciati, e la Commissione era quindi autorizzata unicamente a modificare l'allegato di tale regolamento per includervi i pagamenti diretti introdotti o modificati dal legislatore comunitario che corrispondessero a tale definizione. La Commissione era anche tenuta a farlo e, del resto, nel gennaio 2004, prima dell'adesione, essa aveva effettivamente modificato tale allegato per includervi non

96 — Su tale nozione di «elemento essenziale», che potrebbe essere definita solo dal legislatore comunitario, v. sentenze 17 dicembre 1970, causa 25/70, Köster (Racc. pag. 1161, punto 6), e 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383, punto 37).

95 — Punto 10a.

solo i pagamenti diretti creati dopo l'adozione di tale regolamento, ma anche altri pagamenti che, pur corrispondenti alla definizione di cui all'art. 1 del regolamento n. 1259/1999, fossero stati dimenticati al momento della stesura dell'allegato⁹⁷.

sing in» a tutti gli aiuti diretti era stato concordato in sede di negoziati di adesione ed era espressamente previsto dall'Atto di adesione che aveva introdotto l'art. 1 bis nel regolamento n. 1259/1999. Pertanto, i motivi d'annullamento invocati dalla ricorrente nei confronti della disposizione impugnata non possono essere accolti.

72. Infine, se si adottasse un'interpretazione teleologica dell'art. 1 bis del regolamento n. 1259/1999, lo scopo che giustificava l'attuazione del sistema di introduzione graduale dei pagamenti diretti indurrebbe a ritenere che quest'ultimo abbia portata generale. La preoccupazione di non rallentare la necessaria ristrutturazione del settore agricolo dei nuovi Stati membri e quella di non creare disparità di reddito considerevoli e distorsioni sociali, concedendo aiuti sproporzionati rispetto al livello dei redditi degli agricoltori e della popolazione in generale, valevano per l'intero settore agricolo e quindi per tutti gli aiuti diretti esistenti o futuri. Inoltre, se il meccanismo di introduzione graduale si applicasse solo a talune colture, quelle per le quali erano già stati istituiti pagamenti diretti, vi sarebbe il rischio che gli agricoltori polacchi si dedichino esclusivamente a coltivazioni per le quali possano ottenere il 100 % dei pagamenti diretti.

73. Dunque, come si è visto, il principio dell'applicazione del meccanismo di «pha-

74. Quanto al motivo concernente l'incompetenza, l'applicabilità generale del sistema dei pagamenti parziali era già stata prevista dall'Atto di adesione che aveva introdotto l'art. 1 bis nel regolamento n. 1259/1999. Pertanto, il fatto di prevedere espressamente, con la disposizione impugnata, nel regolamento n. 1782/2003, la sua applicazione a tutti i «pagamenti diretti», e segnatamente ai nuovi aiuti diretti istituiti dal suddetto regolamento, non costituisce una modifica, bensì un semplice adattamento dell'Atto di adesione, che non rimette in discussione «la natura e i principi fondamentali dei risultati dei negoziati»⁹⁸. Tale adattamento si era reso necessario in seguito alla modifica delle regole della PAC che il regolamento n. 1782/2003 ha introdotto sostituendosi al regolamento n. 1259/1999. Pertanto, le disposizioni dell'allegato II dell'Atto di adesione che modificano il regolamento n. 1259/1999 erano divenute obsolete. Di

⁹⁷ — V. regolamento (CE) della Commissione 9 gennaio 2004, n. 41, recante modifica e rettifica dell'allegato del regolamento n. 1259/1999 (GU L 6, pag. 19).

⁹⁸ — Come ricordano i 'considerando' della decisione contestata (v. terzo 'considerando').

conseguenza, la decisione contestata rimane abbondantemente entro i limiti dell'autorizzazione conferita al Consiglio dall'art. 23 dell'Atto di adesione.

75. Per quanto riguarda il motivo concernente la violazione del principio di non discriminazione, l'argomento della ricorrente equivale in sostanza a sostenere che la deroga al principio della parità di trattamento inerente al meccanismo di «phasing in» è stato arbitrariamente ampliato oltre i limiti definiti dall'Atto di adesione. Tuttavia, come si è visto, la disposizione impugnata non ha attribuito una portata più ampia al suddetto meccanismo. Se sussiste violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 12 del Trattato CE e del principio di non discriminazione tra produttori della Comunità enunciato all'art. 34, n. 2, CE, essa deriva in ogni caso dallo stesso Atto di adesione, vale a dire da una disposizione avente valore di diritto primario che gode, in quanto tale, di immunità contenziosa⁹⁹. Inoltre si potrebbe dubitare che la violazione del principio di uguaglianza derivante dall'Atto di adesione si sia verificata. Secondo costante giurisprudenza, il principio fondamentale di uguaglianza garantisce solo una parità relativa e

vieta, salvo giustificazione obiettiva, di trattare diversamente situazioni analoghe e di trattare in modo identico situazioni diverse¹⁰⁰. Orbene, è pacifico che la situazione dell'agricoltura nei nuovi Stati membri era radicalmente diversa, il che giustificava un'applicazione progressiva degli aiuti comunitari, in particolare di quelli relativi ai regimi di sostegno diretto, al fine di non turbare la necessaria ristrutturazione in corso nel settore agricolo di tali Stati.

76. Per quanto riguarda, infine, l'asserita violazione del principio di buona fede, è vero che tale principio di diritto internazionale ha valore giuridico nell'ordinamento giuridico comunitario¹⁰¹ e, come ricorda l'art. 18 della convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 23 maggio 1969 che ne costituisce la codifica, uno Stato membro deve astenersi da atti che priverebbero del suo oggetto e del suo scopo un trattato che ha firmato. Tuttavia, poiché il principio dell'applicazione del meccanismo di «phasing in» ai pagamenti diretti era stato incluso nell'Atto di adesione, la disposizione impugnata non ne amplia la portata e pertanto non si può sostenere, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, che essa rimette in discussione il compromesso raggiunto in sede di negoziati di adesione.

99 — V. sentenza 28 aprile 1988, cause riunite 31/86 e 35/86, LAISA e CPC España/Consiglio (Racc. pag. 2285, punti 6-18). La porta di un certo controllo giurisdizionale delle disposizioni di diritto primario non è ancora del tutto chiusa (R. Bieber, «Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne», *RMC* 1993, pag. 343; J. L. Da Cruz Vilaça, e N. Picarra, «Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?», *CDE*, 1993, pag. 3), ma nel caso in esame non occorre spingerla.

100 — V. sentenza 17 luglio 1963, causa 13/63, Italia/Commissione (Racc. pag. 335, 358). V. anche, ad esempio, sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 25).

101 — V. sentenza Opel Austria/Consiglio, cit. (punti 90 e 91), e Kaufring e a./Commissione (punto 237), nonché Grecia/Commissione, causa T-231/04 (punti 86 e 87).

IV — Conclusione

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di dichiarare ricevibile il ricorso e di respingerlo nel merito.