

Nelle cause riunite proposte da

la « Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes »

con sede in Parigi, rue Saint-Lazare 59, rappresentata dall'avv. Jacques Lassier, del Foro di Parigi (causa 19-62);

la « Stichting voor Nederlandse zelfstandige handel en industrie »

con sede all'Aja, Wassenaarseweg 4, rappresentata dall'avv. Jacques Lassier, del Foro di Parigi, e dall'avv. Harald Ditges, del Foro di Colonia (causa 20-62);

il « Syndicat de la boucherie en gros de Paris »

con sede a Parigi-La Villette, Avenue Corentin-Cariou 28, rappresentato dall'avv. Jacques Lassier, del Foro di Parigi (causa 21-62);

tutti con domicilio eletto a Lussemburgo, presso l'avv. E. Arendt, Boulevard Joseph II 20;

il « Zentralverband des Deutschen Getreide-, Futter- und Düngemittelhandels e.V. »

con sede in Bonn, Oelbergstrasse 2-4, rappresentato dal suo Presidente, sig. Rudolf Schwarz, assistito dall'avv. Harald Ditges, del Foro di Colonia, con domicilio eletto

a Lussemburgo, presso la Fédération des Commerçants (M. Audry), Avenue de l'Arsenal 8 (causa 22-62);

ricorrenti

contro

il Consiglio della Comunità Economica Europea,

con sede provvisoria in Bruxelles, rappresentato, nelle cause 19, 20 e 21-62 dal suo consulente giuridico Dr. Jacques Mégret, in qualità di agente, e nella causa 22-62 dal suo consulente giuridico Dr. Hans Wohlfarth, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo, presso la Segreteria generale dei Consigli dei Ministri, rue Auguste-Lumière 3-5,

convenuto

cause aventi per oggetto :

l'annullamento dell'articolo 2, paragrafo 1, del Regolamento n. 26 di detto Consiglio,

LA CORTE

composta dai signori

A. M. Donner, *Presidente*,

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

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

Avvocato generale : M. Lagrange,

Cancelliere : A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alle presenti controversie si possono così riassumere :

Il 4 aprile 1962 il Consiglio della Comunità Economica Europea adottava il Regolamento n. 26 « relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli » (G.U. delle C.E. del 20 aprile 1962). L'articolo 2, paragrafo 1, di questo Regolamento stabilisce che :

« L'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche di cui all'articolo precedente che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 del Trattato. Non si applica in particolare agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro, nella misura in cui, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato, riguardino la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza sia esclusa o che siano compromessi gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato. »

Secondo le ricorrenti — le quali sono delle associazioni di commercianti di prodotti agricoli, rispettivamente francesi, olandesi e tedeschi — la seconda parte di questa disposizione lederebbe i loro interessi in quanto darebbe luogo ad una discriminazione fra produttori e commercianti di prodotti agricoli, a tutto vantaggio dei primi.

Le ricorrenti ravvisano la discriminazione nel fatto che la disposizione impugnata concede agli agricoltori, alle associazioni di agricoltori o alle federazioni fra dette associazioni, di ciascuno Stato membro, il diritto di stipulare accordi relativi alla vendita

di prodotti agricoli ovvero all'uso di impianti comuni per l'immagazzinamento, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, anche se tali accordi non sono atti a favorire la realizzazione delle finalità di cui all'articolo 39 del Trattato C.E.E., mentre i commercianti potrebbero concludere accordi unicamente in vista di dette finalità. Questa diversità di trattamento comporterebbe per i commercianti uno svantaggio rispetto agli agricoltori ed alle loro associazioni.

Le ricorrenti impugnano la seconda parte di detta disposizione invocando l'articolo 173, 2° comma, e denunciano lo sviamento di potere e la violazione del Trattato.

Il convenuto ha sollevato in tutte e quattro le cause eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'articolo 91 del Regolamento di procedura. L'esame dei mezzi e degli argomenti fatti valere, sarà qui circoscritto a quanto riguarda la ricevibilità.

II — Le conclusioni delle parti

Negli atti introduttivi le *ricorrenti* hanno chiesto alla Corte di

« annullare l'articolo 2, paragrafo 1, seconda parte, del Regolamento n. 26 del Consiglio della C.E.E. »

Nella memoria con la quale ha sollevato eccezione d'irricevibilità, il *convenuto* ha chiesto alla Corte di

« dichiarare irricevibile, senza scendere al merito, il ricorso di cui trattasi; con tutte le conseguenze di legge, in ispecie per quanto riguarda gli onorari e le spese del giudizio ».

Nelle repliche, le *ricorrenti* contrastano queste conclusioni.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

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

1. *L'ECCEZIONE D'IRRICEVIBILITÀ TRATTA DALLA NATURA E DALLA PORTATA DELL'ATTO IMPUGNATO*

Secondo il convenuto, l'articolo 173, 2° comma, consente ai singoli di impugnare un regolamento unicamente qualora esso, per il suo contenuto, non abbia portata generale, bensì soltanto individuale. A questo proposito il convenuto rileva che il requisito per il quale il singolo può impugnare un regolamento solo ove questo lo riguardi individualmente significa che il singolo deve essere leso, non già in quanto appartenente ad una categoria astrattamente definita, bensì in quanto individuo specificamente individuato. Ciò implicherebbe che l'atto di cui trattasi dev'essere in realtà una decisione e non un regolamento.

Dal confronto fra l'articolo 173 del Trattato C.E.E. e l'articolo 33 del Trattato C.E.C.A. risulterebbe del resto chiaramente l'intenzione degli autori del Trattato C.E.E. di riservare agli Stati membri, al Consiglio ed alla Commissione la facoltà d'impugnare gli atti aventi carattere generale.

Quanto alla distinzione fra atto generale ed atto individuale, il convenuto si richiama alla giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa al Trattato C.E.C.A. e sostiene che su questo punto i Trattati di Roma non contengono innovazioni. Nella specie, la disposizione impugnata, applicabile nei confronti di chiunque si trovi attualmente o sia per trovarsi in futuro nella situazione che essa stessa ha previsto e definito in modo astratto quale presupposto per la sua applicazione, porrebbe manifestamente un principio normativo. Essa non potrebbe essere quindi assimilata ad un fascio di decisioni individuali le quali rimarrebbero prive d'effetto nei confronti di ogni destinatario futuro.

Le *ricorrenti* nelle cause 19, 20 e 21-62 ribattono che agli effetti del Trattato C.E.E. la distinzione fra decisione e regolamento non corrisponde esattamente alla distinzione fra decisione individuale e decisione generale ai sensi del Trattato C.E.C.A. In mancanza di una manifestazione di volontà in senso contrario degli autori del Trattato C.E.E., la nozione di decisione non potrebbe essere limitata ai soli atti destinati ad uno o più soggetti nominati-

vamente indicati. La decisione potrebbe essere destinata anche ad una o più categorie di soggetti, mentre il regolamento è un atto il quale stabilisce una norma generale astrattamente applicabile a tutti i soggetti presenti e futuri.

Nella specie, le ricorrenti nelle quattro cause sostengono che la disposizione impugnata ha carattere individuale in quanto è destinata ad una categoria di persone (gli agricoltori) specificamente determinata; inoltre, come rileva la ricorrente nella causa 22-62, essa è stata adottata in vista di una questione particolare ben definita e di casi ben definiti ed influisce direttamente sulla posizione giuridica e sulla situazione concorrenziale delle ricorrenti.

Le ricorrenti nelle cause 19, 20 e 21-62 criticano poi l'interpretazione data dal convenuto all'espressione « riguardare individualmente » e sostengono che questa interpretazione ricollega il significato di questa espressione alla nozione di destinatario, in contrasto con la netta distinzione fatta a questo proposito dall'articolo 173, 2° comma. L'avverbio « individualmente » non avrebbe altra funzione che quella di precisare il senso dell'avverbio « direttamente ».

A sostegno delle loro tesi le ricorrenti assumono che sarebbe in contrasto col diritto internazionale e coi principi democratici accogliere l'interpretazione restrittiva del Consiglio, la quale attribuirebbe a quest'organo, composto di persone politicamente irresponsabili nei confronti della Comunità, la possibilità illimitata di opporsi alle finalità del Trattato ed all'esercizio dei diritti spettanti ai cittadini dei paesi membri. Nella specie, le ricorrenti non avrebbero praticamente alcuna possibilità di valersi, contro le disposizioni di cui trattasi, dell'eccezione d'illegittimità (art. 184) o del rinvio a titolo pregiudiziale (art. 177). giacchè i soggetti lesi da questa disposizione non figurano fra i destinatari di essa. L'interpretazione restrittiva del Consiglio equivarrebbe quindi ad una vera e propria denegata giustizia.

Nell'evenienza che la Corte ritenesse che la disposizione impugnata ha carattere normativo, la ricorrente nella causa 22-62 sostiene di avere del pari il diritto d'impugnare la disposizione

stessa, posto che il tenore dell'articolo 173, 2º comma, C.E.E. permette di concludere che i singoli sono legittimati ad agire contro i regolamenti che li danneggino « in modo particolare ». Essa si richiama inoltre al principio di diritto costituzionale tedesco secondo il quale i singoli avrebbero in ogni caso la possibilità di impugnare gli atti costitutivi di diritti che li danneggino. Questa possibilità dovrebbe essere data in particolare qualora, come nella specie, il singolo lamenti non soltanto la violazione del Trattato, ma anche la violazione del principio fondamentale che vieta le discriminazioni.

2. ECCEZIONI D'IRRICEVIBILITÀ TRATTE DALLA CIRCOSTANZA CHE LA DISPOSIZIONE IMPUGNATA NON RIGUARDEREBBE DIRETTAMENTE LE RICORRENTI

a) Il *convenuto* sostiene che l'articolo 173 del Trattato C.E.E. il quale esige che l'atto di cui trattasi *riguardi direttamente* i singoli, è più restrittivo dell'articolo 33 del Trattato C.E.C.A., il quale attribuisce più genericamente ai singoli il diritto d'impugnare le decisioni individuali « *che li riguardano* ». Questa condizione posta dall'articolo 173 sarebbe soddisfatta qualora l'atto in contestazione crei, a profitto o a carico del singolo, dei diritti o degli obblighi, ovvero li modifichi o li estingua, in una parola, tutte le volte che l'effetto del provvedimento sulla persona di cui trattasi è immediato, non già mediato; ne conseguirebbe che, a differenza di quanto stabilisce il Trattato C.E.C.A., « questa condizione non è soddisfatta qualora il provvedimento abbia effetto solo dopo che sia intervenuto l'atto giuridico di un terzo, adottato in base al provvedimento stesso ». Nella specie, le ricorrenti non lamentano già di non fruire della disposizione impugnata, ma si limitano a sostenere che i loro concorrenti traggono vantaggio da disposizioni di cui esse contestano la legittimità. Ora, questo pregiudizio diverrebbe attuale solo nel momento in cui i loro concorrenti avranno dato applicazione, mediante accordi, decisioni o pratiche, alla disposizione di cui trattasi.

Le *ricorrenti* nelle cause 19, 20 e 21-62 ribattono che la tesi del *convenuto* trascura la netta distinzione che si deve operare

fra destinatario di un provvedimento e beneficiario (o paziente) dello stesso. Esse sostengono che l'uso del verbo « concerner », il cui significato è molto più ampio che non ad esempio quello di « viser » o « affecter », implica che il Trattato, all'articolo 73, 2° comma, « offre a tutti gli interessati la più ampia facoltà d'impugnazione ». Il requisito, di cui all'articolo 73, 2° comma, dell'interesse diretto significherebbe che questa disposizione legittima « ad agire per l'annullamento soltanto le persone direttamente implicate, cioè ad esclusione degli altri beneficiari o vittime del provvedimento ». Orbene, il ruolo rilevante che le associazioni ricorrenti ed i loro membri svolgono in campo agricolo le porrebbe direttamente in concorrenza con gli agricoltori per quanto riguarda le attività espressamente indicate nel provvedimento impugnato. Quest'ultimo le riguarderebbe quindi direttamente.

Secondo la ricorrente nella causa 22-62, affinché il soggetto sia colpito da un provvedimento ai sensi dell'articolo 173, 2° comma, non è necessario che il provvedimento modifichi i suoi diritti o i suoi obblighi, bensì è sufficiente che lo leda nei suoi interessi economici. Per stabilire se il provvedimento implichi una lesione diretta, sia nel campo giuridico sia nel campo di interessi economici di una persona, l'elemento decisivo sarebbe l'entità della lesione. Agli effetti della ricevibilità si dovrebbe ritenere sufficiente che, « in base alle deduzioni del ricorrente, non sia da escludersi che il provvedimento impugnato pregiudichi i suoi diritti ed interessi ». Ora, la discriminazione cui dà luogo il provvedimento impugnato, e consistente in un vantaggio unilaterale per i concorrenti delle ricorrenti, avrebbe modificato direttamente la situazione giuridica e la situazione concorrenziale, a danno della ricorrente nella sua qualità di rappresentante generale degli interessi dei suoi associati. Le ricorrenti nelle quattro cause precisano che esse criticano il principio discriminatorio contenuto nelle disposizioni di cui trattasi, non già la discriminazione derivante dalla costituzione d'intese fra produttori.

Le ricorrenti nelle cause 19, 20 e 21-62 rilevano che gli accordi, decisioni o pratiche contemplati nella disposizione impugnata non sono soggetti ad alcuna previa autorizzazione ed il Consiglio non

sarebbe quindi in grado di provare che non è ancora stato concluso alcun accordo.

b) In vista del fatto che il Trattato C.E.E., a differenza del Trattato C.E.C.A., non legittima espressamente ad agire le associazioni d'impresa, il *convenuto, in subordine*, assume che è dubbia l'ammissibilità dell'impugnativa di una associazione, diretta — come nella specie — contro un atto che non la riguardi direttamente in quanto associazione, bensì solo perchè lederebbe i suoi membri.

Le *ricorrenti* nelle cause 19, 20 e 21-62 ribattono che la disposizione impugnata, in quanto istituisce due diversi regimi per due categorie d'imprenditori, si basa sulla distinzione fra i vari settori d'attività : spetta quindi alle associazioni di categoria di agire, giacchè la discriminazione produce effetti nei loro confronti. Gli interessi della categoria affidati alle ricorrenti sarebbero quindi lesi in quanto tali e la necessità di tutelarli in via generale legittimerebbe le associazioni ad agire.

Secondo le ricorrenti, l'interesse comunitario ad una retta amministrazione della giustizia ed all'approfondito controllo dei provvedimenti degli organi della Comunità renderebbe necessario di riconoscere alle organizzazioni di categoria, specializzate nella difesa di un settore ben determinato (le parole « direttamente » e « individualmente » di cui all'art. 173, 2° comma, C.E.E. farebbero infatti escludere le organizzazioni che comprendono più categorie), un diritto d'impugnazione non meno ampio di quello ad esse attribuito dal Trattato C.E.C.A., giacchè solo queste associazioni sarebbero in grado di tutelare gli interessi di categoria e di farli valere davanti alla Corte nella loro giusta luce. La ricorrente nella causa 22-62 pone in rilievo a questo proposito che le singole imprese sono solo raramente in grado d'informarsi dei provvedimenti degli organi comunitari e, se del caso, d'impugnarli.

IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente. In considerazione del fatto che le presenti cause sono connesse quanto all'oggetto,

la Corte, con ordinanza 7 novembre 1962, ha disposto la loro riunione agli effetti della discussione orale e della sentenza.

IN DIRITTO

I — Sulla ricevibilità

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

La Corte ammette che il regime istituito dal Trattato di Roma pone al diritto d'impugnazione dei singoli limiti più rigorosi di quelli stabiliti dal Trattato C.E.C.A. Non spetta tuttavia alla Corte pronunciarsi sulla bontà di tale regime, inequivocabilmente sancito dal sopra citato articolo. Tanto meno potrebbe la Corte far propria l'interpretazione secondo la quale il termine « decisione », di cui al 2° comma dell'articolo 173, si riferirebbe anche ai regolamenti; a questa interpretazione estensiva osta la netta distinzione che l'articolo 189 fa tra « decisione » e « regolamento ». È inconcepibile che il termine « decisione » sia usato dall'articolo 173 in una accezione diversa da quella tecnica indicata dall'articolo 189.

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

2. A norma dell'articolo 189 del Trattato C.E.E., il regolamento ha portata generale ed è direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, mentre la decisione è obbligatoria solo per i desti-

natari in essa indicati; il criterio distintivo va quindi ricercato nella « portata », generale ovvero individuale, dell'atto di cui trattasi. La caratteristica essenziale della decisione consiste nella limitatezza dei « destinatari » ai quali è diretta, mentre il regolamento, che ha natura essenzialmente normativa, è applicabile non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente oppure facilmente individuabili, bensì ad una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso.

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

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

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

Nella specie, la disposizione criticata produce effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di persone determinate in via generale e astratta. Essa attribuisce infatti alle contemplate categorie di persone (ossia agli agricoltori

ed alle loro associazioni), operanti in ciascuno Stato membro, la facoltà di concludere accordi e di adottare decisioni e pratiche a condizioni meno restrittive di quelle che risultano dalla pura e semplice applicazione dell'articolo 85 del Trattato.

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

La Corte osserva che, se è innegabile che detta disposizione incide sugli interessi dei commercianti di prodotti agricoli — e quindi dei membri delle associazioni ricorrenti — in quanto li pone in una situazione meno favorevole di quella riservata ai loro concorrenti diretti, cioè gli agricoltori, non è men vero che i commercianti membri delle associazioni ricorrenti sono lesi dalle disposizioni di cui trattasi nello stesso modo di tutti gli altri commercianti di prodotti agricoli della Comunità. Non si può d'altronde ammettere in via di principio che un'associazione, in quanto rappresenta una categoria d'imprenditori, sia individualmente lesa da un atto che incida sugli interessi generali della stessa categoria; infatti, ove lo si ammettesse, si giungerebbe a concentrare in un unico soggetto giuridico interessi che in realtà fanno capo agli appartenenti a una determinata categoria, assoggettati come tali a veri e propri regolamenti, e ciò sarebbe in contrasto col sistema del Trattato che legittima i singoli ad impugnare unicamente le decisioni individuali di cui sono destinatari ovvero gli atti a questi assimilabili. Stando così le cose, non si può ritenere che la disposizione impugnata riguardi individualmente le ricorrenti.

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

II — Le spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del Regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Nella

specie, le ricorrenti sono rimaste soccombenti e le spese del giudizio vanno quindi poste a loro carico.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

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

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

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

LA CORTE

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

1. I ricorsi sono respinti perchè irricevibili.

2. Le ricorrenti sono condannate alle spese del giudizio.

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

DONNER	DELVAUX	ROSSI
RIESE	HAMMES	TRABUCCHI
		LECOURT

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

Il Cancelliere :
A. VAN HOUTTE

Per il Presidente della Corte :
L. DELVAUX
Presidente di sezione