

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE
DEL 28 SETTEMBRE 1971¹

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

Fino al 1° luglio 1961, giorno in cui divenne indipendente, l'Algeria faceva parte della Francia. Il trattato di Roma e le norme comunitarie che ne sono scaturite si applicavano perciò nel territorio algerino come in ogni altro dipartimento francese, se si eccettuano alcune limitazioni menzionate all'art. 227, n. 2, del trattato. Comunque i prodotti agricoli algerini esportati nei paesi della Comunità erano soggetti al regime che disciplina gli scambi intracomunitari.

Dal 1° luglio 1961 la situazione, come la stessa Commissione ha ammesso rispondendo ad un'interpellanza parlamentare², ha creato problemi giuridici molto complessi e sono sorte difficoltà nell'applicazione del trattato.

L'art. 227 non è mai stato abrogato, ma non è fuori luogo chiedersi se debba ancora rimanere in vigore: in pratica, e almeno fino al 1969, il Benelux, la Germania, la Francia e l'Italia hanno seguito criteri diversi, e nemmeno in maniera costante: ad esempio, nel 1968 e nel 1969 in Francia non venivano riscossi prelievi, in Italia si applicava il prelievo previsto per i paesi terzi, mentre gli altri paesi della Comunità hanno scelto soluzioni intermedie.

La ditta Mackprang è stata vittima di questa confusione legislativa, particolarmente marcata nel 1963.

Il 30 gennaio 1963, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel pubblicava un bando di gara per l'importazione di alcuni prodotti agricoli, tra cui la crusca. Nel bando di gara l'Algeria

veniva considerata paese membro della Comunità, con una formulazione che a mio parere è alquanto discutibile e sulla quale ritornerò.

Per effetto di questo bando, la Mackprang acquistava in Algeria più di 500 tonnellare di crusca, con prelievo prefissato, in conformità con le disposizioni dei regolamenti comunitari in materia.

Al momento dell'importazione, però, le autorità tedesche richiesero il certificato DD4 che, in virtù della decisione della Commissione del 17 luglio 1962, costituisce la prova fondamentale dell'origine comunitaria del prodotto.

Le autorità algerine si rifiutarono di rilasciare questo documento, in quanto l'Algeria, indipendente dal 1° luglio 1961, si considerava come tale estranea alla Comunità europea, per di più come stato indipendente non aveva stipulato alcun accordo d'associazione, quindi non era più soggetta agli obblighi imposti dal trattato o dal diritto comunitario.

Le autorità tedesche, dopo varie peripezie, che non è il caso di esporre ora, stabilirono che ad un prodotto importato senza produrre il modulo DD4 si doveva applicare il prelievo prescritto per i paesi terzi e non quello contemplato per gli analoghi scambi intracomunitari.

La Mackprang esperiva diverse azioni dinanzi ai tribunali amministrativi fiscali tedeschi e alcuni procedimenti sono ancora in corso; contemporaneamente — ed è per noi il fatto più importante — essa si rivolgeva anche alla Commissione.

Ad una prima richiesta presentata nel 1970 veniva data una risposta interlocutoria, accettata dalla ricorrente. Però l'11 dicembre 1970 la Mackprang scriveva alla Commissione richiamandosi all'art. 175 del trattato e pregandola di colmare

1 — Traduzione dal francese.

2 — Risposta all'interpellanza n. 298/68 dell'on. Vredeling (GU n. C 73, pagg. 1-3).

la lacuna esistente nel regime applicabile agli scambi fra i paesi della Comunità e l'Algeria, nonché di emanare una decisione speciale con cui gli Stati membri venivano autorizzati ed obbligati ad applicare il regime comunitario alle importazioni di prodotti algerini effettuate durante il 1963, a condizione che non vi fossero dubbi circa l'origine algerina del prodotto.

La Commissione respingeva esplicitamente tale richiesta con lettera 11 marzo 1971.

Il fatto mi pare comunque irrilevante sotto il profilo della ricevibilità del ricorso di cui vi occupate oggi:

- a) Infatti il termine di due mesi contemplato dall'art. 175 per far constatare la «carenza» della Commissione è scaduto il 12 o 13 febbraio, mentre la decisione è dell'11 marzo 1971;
- b) le parti processuali ammettono che il ricorso promosso dinanzi a voi è un semplice ricorso per carenza e la Mackprang non mira, nemmeno implicitamente, a far annullare la lettera dell'11 marzo;
- c) infine, come avete sancito nella vostra sentenza Chevalley del 18 novembre 1970, sulla quale tornerò fra breve, «l'eccezione d'irricevibilità è basata, in sostanza, sull'inesistenza di un atto idoneo a costituire oggetto d'impugnazione a norma dell'art. 175. La natura dell'atto impugnato è la stessa negli artt. 173 e 175, i quali sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico. Per statuire sull'eccezione d'irricevibilità, non è quindi necessario determinare la natura dell'azione con riguardo ai due articoli».

Secondo la Commissione, nella fattispecie non vi è atto impugnabile a norma dell'art. 175, quindi un ricorso per carenza è irricevibile.

Non è superfluo sottolineare che parte degli argomenti esposti in udienza dal rappresentante della Commissione e dal patrono della Mackprang si rivelano

superati alla luce della vostra giurisprudenza.

Il rappresentante della Commissione ha affermato, se non erro, che gli artt. 173 e 175 caratterizzano due mezzi giuridici diversi e sarà opportuno sottolineare che, contrariamente a quanto sancisce il trattato CECA, il trattato CEE, con l'art. 175, non ha introdotto un'azione di annullamento nei confronti del silenzio-rifiuto, ma ha istituito un ricorso per carenza, che è ben diverso.

Egli conclude come segue: l'art. 173 consente ai singoli di esperire un'azione di annullamento nei confronti di atti che, pur se formalmente emanati come regolamenti o decisioni adottate nei confronti di terzi, li toccano direttamente ed individualmente, però queste disposizioni non possono venire applicate anche nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 175, che legittima all'impugnazione per carenza solo il *destinatario* dell'atto stesso.

Questo modo di vedere incontra una consistente obiezione: se la portata della nozione di atto impugnabile ad opera dei singoli variasse a seconda che si applichino l'art. 173 o l'art. 175, ne risulterebbe che, in alcuni casi, la facoltà di esperire un'azione dipenderebbe dal comportamento delle autorità comunitarie cui è stata indirizzata una richiesta.

Una risposta esplicita, positiva o negativa, consentirebbe al postulante d'impugnarla a norma dell'art. 173, anche se il postulante non è destinatario dell'atto emanato o richiesto, poiché l'atto lo riguarda direttamente ed individualmente.

Se invece le autorità comunitarie serbassero il silenzio, secondo la Commissione, l'interessato che non sia anche il destinatario dell'atto richiesto non disporrebbe di alcun mezzo di impugnazione, *pur se questo atto lo riguarda direttamente e personalmente*.

Subordinare l'impugnabilità di un atto all'azione o all'inerzia dell'amministrazione cui è stata rivolta la richiesta è un principio decisamente discutibile.

Per questa ragione la vostra giurispru-

denza ha risolto l'interrogativo ricorrendo a soluzioni molto più sfumate.

Pur sottolineando che si poteva far ricorso all'art. 175 solo in caso di silenzio-rifiuto e non già per impugnare decisioni negative (13 luglio 1961, *Deutscher Komponistenverband*), nella vostra sentenza Chevalley, avete sancito che «la natura dell'atto impugnabile è la stessa negli artt. 173 e 175, i quali sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico».

Come sovente hanno rilevato gli avvocati generali K. Roemer e J. Gand, il singolo ha cercato di subordinare la ricevibilità del ricorso per carenza, promosso a norma dell'art. 175, sia alla natura che alla destinazione dell'atto, onde evitare che essa dipendesse interamente da uno solo di questi elementi.

La ricevibilità del ricorso della Mackprang diventa precaria non tanto in funzione della inevitabile pluralità dei destinatari dell'atto, quanto per effetto della natura stessa dell'atto richiesto.

Penso che vi siano due motivi che inducono ad affermare che l'atto richiesto alla Commissione non fa parte di quelli che conferiscono al singolo la facoltà di esperire un ricorso per carenza a norma dell'art. 175.

1. Formalmente e sostanzialmente che cosa domandava la Mackprang alla Commissione?

Di «Emanare una decisione speciale con cui gli Stati membri venivano autorizzati ed obbligati ad applicare il regime comunitario alle importazioni di prodotti algerini».

La risposta sarebbe stata indirizzata alla ricorrente, ma avrebbero potuto avvalersene automaticamente tutti gl'importatori del mercato comune. Come affermava l'avvocato generale J. Gand nella causa *Borromeo*, una tale ammissione però equivale in un certo senso a conferire alla risposta carattere di regolamento, in conformità a quanto, avete sancito nella sentenza 14 dicembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, atto applicabile non a destinatari determinati e circoscritti, identi-

cabili, ma a categorie considerate astrattamente nel loro complesso.

La ricorrente tenta di dimostrarvi che, considerando attentamente le varie date, nella fattispecie era facile commettere errori di valutazione, perché anche un regolamento o una decisione rivolta a tutti gli Stati membri avrebbero avuto conseguenze dirette ed immediate nei suoi confronti.

Dubito degli effetti diretti e nego la possibilità di effetti immediati.

L'atto richiesto sarebbe stato necessariamente applicabile a tutti gli operatori economici della Comunità che avevano effettuato importazioni dall'Algeria durante il periodo preso in considerazione e non solo nei confronti di alcuni importatori tedeschi ben definiti e identificabili.

Per questo motivo ritengo il ricorso irricevibile per ragioni analoghe a quelle esposte nella causa 69-69 S.A. *Alcan Aluminium*, in materia di apertura di contingenti tariffari (16 giugno 1970, *Raccolta XVI-1970*, pag. 385).

2. Vi è anche un secondo motivo, sul quale non mi soffermerò in quanto sta al limite tra la ricevibilità e il merito.

La ricorrente intendeva in sostanza chiedere alla Commissione d'indirizzare al governo tedesco un parere od anche una raccomandazione circa l'applicabilità alle importazioni dall'Algeria delle disposizioni della decisione 17 luglio 1962 con cui s'istituiva il certificato DD4 per garantire l'origine dei prodotti facenti oggetto degli scambi intracomunitari.

Infatti tutte le difficoltà della Mackprang sono sorte dall'atteggiamento delle autorità tedesche che hanno ritenuto applicabile la decisione del 17 luglio 1962, il che sulle prime stupisce, in quanto:

a) Il certificato DD4 è stato istituito a comprova (e per di più, secondo la vostra giurisprudenza, esso va considerato come l'unico elemento probante) dell'origine comunitaria del prodotto importato in uno Stato membro, mentre risulta che dal 1° luglio 1961 non si possono più considerare di origine comunitaria i prodotti algerini.

Si possono eventualmente applicar loro gli stessi prelievi previsti per i prodotti d'origine comunitaria, ma ciò non li trasforma in merci di origine comunitaria.

b) La norma che istituisce il certificato DD4 è corredata di un allegato nel quale sono specificati i paesi che producono o esportano prodotti «di origine comunitaria». L'Algeria non figura tra questi paesi, nonostante la precisione dell'elenco (vedasi la meticolosità usata nel definire i Paesi Bassi), mentre la norma ch'esso surroga parzialmente, cioè la decisione della Commissione del 4 dicembre 1958 che istituiva il certificato DD1, menzionava espressamente l'Algeria.

È evidente che, così stando le cose, un parere o una raccomandazione della Commissione circa l'applicabilità o meno alle operazioni controverse della

decisione 17 luglio 1962 che istituisce il certificato DD4 poteva avere grandissimo interesse.

La Commissione d'altro canto si è espressa in merito in una lettera al governo tedesco, datata 16 marzo 1971, nella quale si specifica che ai prodotti importati dall'Algeria dopo la dichiarazione d'indipendenza, non possono più venire applicate le norme comunitarie ed in particolare la decisione della Commissione 17 luglio 1962 che avete interpretato nella sentenza Craeynest.

Pur considerandolo come atto mirante a farvi emanare un parere o una raccomandazione, il ricorso su cui dovete pronunciarsi è irricevibile, poiché l'impugnazione di cui all'art. 175, in virtù della stessa norma ivi contenuta, è esclusa nei casi di carenza ad emanare un parere o a formulare una raccomandazione.

Non esito quindi a proporvi

1° di respingere il ricorso,

2° di porre le spese a carico della ricorrente.