RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 264/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

1. *L'ambito normativo*

1.1. *Il regolamento base e le norme generali di attuazione*

Il regolamento del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 379, pag. 1), che ha sostituito il regolamento n. 100/76 (GU L 20, pag. 1), contempla la possibilità di attribuire un'indennità compensativa ai produttori di talune specie di tonno destinato all'industria conserviera.

Ai termini dell'art. 20 di detto regolamento, i dazi della tariffa doganale comune per taluni prodotti della pesca sono totalmente sospesi; fra detti prodotti figurano i tonni destinati alla produzione industriale delle preparazioni e delle conserve di pesce. A tenore della motivazione dello stesso regolamento, una flessione dei prezzi all'importazione dei prodotti di cui trattasi può minacciare il livello dei redditi dei produttori comunitari ed è pertanto opportuno prevedere che, in caso di necessità, siano versate ai produttori indennità compensative. E tuttavia nell'interesse della Comunità che l'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune sia sospesa totalmente; in mancanza di una sufficiente produzione comunitaria di tonno, è opportuno garantire alle industrie alimentari di trasfoirmazione utilizzatrici di questi prodotti condizioni di approvvigionamento analoghe a quelle di cui fruiscono i paesi terzi esportatori di tonno. Gli inconvenienti che questo regime potrebbe comportare per i produttori di tonno della Comunità possono essere compensati con la concessione di indennità.

L'art. 17, n. 1, del regolamento n. 3796/81 prescrive che, per i tonni destinati all'industria conserviera, un'indennità compensativa sia versata ai produttori di tonni della Comunità. A norma del n. 5 dell'art. 17, il Consiglio adotta le norme generali per la concessione delle indennità e fissa il prezzo alla produzione comunitaria del tonno destinato all'industria conservciera. Conformemente al n. 4, il prezzo alla produzione è fissato i base alla media dei prezzi rilevati nel corso di un periodo di riferimento sui mercati all'ingrosso o nei porti rappresentativi. Ai termini del n. 6, le modalità di applicazione dell'art. 17 sono adottate secondo il procedimento contemplato dall'art. 33, vale a dire sono adottate dalla Commissione secondo il procedimento del comitato di gestione.

Le norme generali menzionate dall'art. 17, n. 5, sono state adottate col regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1196, che stabilisce norme generali relative alla concessione dell'indennità compensativa ai produttori di tonno destinato all'industria conserviera (GU L 133, pag. 1). Detto regolamento è peraltro basato sul precedente regolamento base, cioé sul regolamento n. 100/76, già menzionato. Fra l'altro, il regolamento n. 1196/76 dispone che l'indennità compensativa è accordata se il prezzo medio trimestrale e il prezzo d'entrata sul mercato comunitario sono simultaneamente inferiori al 90% del prezzo comunitario alla produzione.

* Lingua processuale: il francese.

A norma dell'art. 4, l'indennità compensativa è accordata soltanto se da un esame risulta che la situazione constatata sul mercato comunitario è la conseguenza del livello dei prezzi sul mercato mondiale del tonno e che un ribasso del prezzo sul mercato comunitario non è provocato da un aumento anormale dei quantitativi prodotti. L'art. 5 stabilisce che l'importo dell'indennità compensativa è limitato alla differenza tra il prezzo comunitario alla produzione e il prezzo effettivamente riscosso dal produttore. Tuttavia tale importo non può superare la differenza tra il prezzo comunitario alla produzione e il prezzo medio trimestrale sul mercato comunitario. Infine, l'art. 7 prescrive che le modalità di applicazione del regolamento e l'importo massimo dell'indennità compensativa siano stabiliti dalla Commissione, secondo il procedimento del comitato di gestione.

1.2. *I regolamenti impugnati*

Dopo aver accertato che ricorrevano i presupposti stabiliti dal regolamento n. 1196/76 per la concessione dell'indennità, la Commissione ha adottato i due regolamenti impugnati, in base all'art.17, n. 6, del regolamento n. 3796/81, e all'art. 7 del regolamento n. 1196/76. Si tratta del regolamento n. 2469/86, che stabilisce le modalità d'applicazione relative alla concessione dell'indennità compensativa ai produttori di tonni destinati all'industria conserviera, e del regolamento n. 2470/86, che fissa l'importo massimo dell'indennità compensativa per i tonni consegnati all'industria conserviera durante il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1986.

L'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86 recita:

« L'importo massimo dell'indennità è fissato al livello necessario per assicurare che la diminuzione del prezzo sul mercato comunitario non minacci il reddito percepito dai produttori di tonno dalla commercializzazione dei loro prodotti, tanto sul mercato della Comunità che su quello dei paesi terzi ».

L'art. 1 del regolamento n. 2470/86 fissa gli importi massimi dell'indennità: per l'albacora intero, di peso superiore a 10 kg, l'importo di 170 ecu la tonnellata; per l'albacora intero, di peso inferiore a 10 kg, l'importo di 185 ecu la tonnellata (l'albacora è un tonno bianco).

2. *Il procedimento*

Il ricorso della Repubblica francese è stato registrato nella cancelleria della Corte il 21 ottobre 1986.

Con ordinanza 11 marzo 1987, la Corte ha ammesso l'intervento del regno di Spagna a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Tuttavia la Corte ha invitato la Commissione a rispondere, per iscritto, a tre quesiti. La Commissione ha ottemperato entro i termini stabiliti.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

1) annullare il regolamento della Commissione del 31 luglio 1986, n. 2469, che

stabilisce le modalità di applicazione relative alla concessione dell'indennità compensativa ai produttori di tonni destinati all'industria conserviera;

2) annullare inoltre il regolamento della Commissione del 31 luglio 1986, n. 2470, che fissa l'importo massimo dell'indennità compensativa per il tonno consegnato all'industria conserviera durante il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1986.

L'*interveniente* chiede che la Corte voglia:

1) annullare il n. 3 dell'art. 2 del regolamento della Commissione del 31 luglio 1986, n. 2469, che stabilisce le modalità d'applicazione relative alla concessione dell'indennità compensativa ai produttori di tonni destinati all'industria conserviera;

2) annullare per intero il regolamento della Commissione del 31 luglio 1986, n. 2470, che fissa l'importo massimo dell'indennità per i tonni consegnati all'industria conserviera durante il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1986.

La *convenuta* chiede che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso;

2) condannare la ricorrente alle spese del giudizio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Repubblica francese* e il *regno di Spagna* presentano argomenti incentrati su due mezzi:

— l'incompetenza della Commissione;

— la violazione dell'art. 190 del trattato CEE.

1. *L'incompetenza della Commissione*

Innanzitutto, il *governo francese* sostiene che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86 stabilisce una limitazione ulteriore rispetto ai criteri stabiliti dal Consiglio nell'art. 5 del regolamento n. 1196/76 per la fissazione dell'indennità. Inoltre, esso osserva che l'importo massimo dell'indennità, come stabilito col regolamento n. 2470/86, è stato calcolato secondo un sistema complesso, che figura in una nota tecnica della Commissione redatta ai fini dei lavori del comitato di gestione dei prodotti della pesca e distribuita nel corso di una riunione di detto comitato. L'applicazione di tale sistema riduce notevolmente l'importo dell'indennità. Di conseguenza, i produttori ricevono solo una parte dell'indennità cui hanno legittimamente diritto. Orbene, il governo francese assume che con l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86, e con il sistema di calcolo, la Commissione ha istituito un massimale per l'indennità.

A questo proposito il governo francese sostiene che la Commissione è incompetente a stabilire un massimale per l'indennità. Dall'art. 7 del regolamento n. 1196/36 emerge che il solo potere della Commissione è quello di stabilire i dati necessari per il calcolo dell'indennità. I criteri per determinarla

sono stati già stabiliti dal Consiglio in modo chiaro e preciso nell'art. 5 di detto regolamento. Il massimale istituito dalla Commissione non è una « modalità di applicazione » dei criteri adottati dal Consiglio, bensì una modifica degli stessi, il che è in contrasto con il principio della gerarchia delle norme.

La *Commissione* sottolinea in limine che l'art. 17 del regolamento n. 3796/81 le attribuisce espressamente competenza a stabilire, secondo il procedimento dei comitati di gestione, le modalità di attuazione di detto articolo.

La Commissione sostiene poi, in primo luogo, che dal regolamento n. 1196/76 emerge che la concessione dell'indennità non dipende da un sistema automatico nel senso che la Commissione si debba limitare a calcolare i dati precisati in detto regolamento. Infatti la Commissione dispone di un potere discrezionale poiché gli artt. 5 e 7 di detto regolamento stabiliscono che l'indennità « è limitata » alla differenza tra il prezzo alla produzione e il prezzo riscosso (« shall not exceed », nella versione inglese), e, inoltre, che la Commissione deve stabilire « l'importo massimo » dell'indennità compensativa. Se si fosse trattato solo di fare riferimento al doppio massimale espressamente contemplato dall'art. 5, in base ai comuni criteri di redazione legislativa si sarebbe dovuto disporre che l'importo dell'indennità « è pari » alla differenza fra il prezzo alla produzione e il prezzo riscosso. Inoltre, secondo la Commissione, interpretando le norme stabilite dal Consiglio alla luce del sistema generale e degli scopi della normativa di cui trattasi si giunge alla stessa conclusione. Per rispettare lo scopo dell'indennità occorre limitare il suo importo alla perdita di reddito netto derivante dalla riduzione del prezzo all'importazione, purché detta riduzione di prezzo sia dovuta alla sospensione dei dazi della TDC. Un'interpretazione del regolamento che definisca un importo fisso e prevedibile dell'indennità causerebbe perturbazioni delle correnti commerciali: essa potrebbe portare ad un compenso eccessivo delle perdite di reddito, tale da indurre i produttori a vendere nella Comunità e a ridurre le loro forniture abituali nei paesi terzi.

Infine, la Commissione osserva che il governo francese, non svolge alcun argomento volto a dimostrare l'erroneità del sistema di fissazione dell'importo massimo dell'indennità come stabilito dalla « nota tecnica ».

Nella replica, il *governo francese* sostiene che il n. 3 dell'art. 2 del regolamento n. 2469/86 non è una semplice « modalità d'applicazione », ma è una norma generale relativa alla concessione dell'indennità. Per tale « norma generale » vigono le modalità di attuazione contemplate dal regolamento n. 2470/86 e, quanto all'essenziale, dalla « nota tecnica » presentata al comitato di gestione dei prodotti della pesca. Il Consiglio, se avesse inteso stabilire una simile disciplina, avrebbe certamente aggiunto all'art. 5 del regolamento n. 1196/76 un'ulteriore limitazione come quella figurante nel n. 3 dell'art. 2 del regolamento n. 2469/86. Inoltre, il governo francese non comprende perché la differenza fra il prezzo alla produzione comunitaria e il prezzo effettivamente riscosso dal produttore non debba essere interamente versato a quest'ultimo.

Il *governo spagnolo* osserva che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86 ha introdotto un nuovo elemento che è incompatibile con

il sistema di calcolo contemplato dall'art. 5 del regolamento n. 1196/76. Quest'ultimo articolo precisa, con straordinaria chiarezza, le modalità di calcolo dell'importo dell'indennità. Il significato letterale dell'espressione « l'importo è limitato alla differenza » (fra il prezzo comunitario alla produzione e il prezzo riscosso dal produttore) è identico a quello dell'espressione « l'importo è pari alla differenza ». Da questi precisi criteri stabiliti dal Consiglio emerge che, in realtà, non vi è la discrezionalità invocata dalla Commissione. Il regolamento d'attuazione della Commissione n. 2469/86 non è quindi compatibile col regolamento del Consiglio, di cui tuttavia dovrebbe garantire l'esecuzione.

Quanto al regolamento n. 2470/86, il governo spagnolo sostiene che la nullità dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86 comporta la nullità di tutte le disposizioni del regolamento n. 2470/86. Infatti, per la fissazione dell'importo massimo dell'indennità viene applicato, nel suddetto regolamento, un sistema di calcolo diverso da quello stabilito dall'art. 5 del regolamento n. 1196/76.

2. *La violazione dell'art. 190 del trattato*

Il *governo francese* sostiene che né la fissazione del massimale dell'indennità contemplata dal regolamento n. 2469/86 né l'importo massimo della stessa fissato dal regolamento n. 2470/86 sono adeguatamente motivati. Tuttavia la fissazione del massimale costituisce uno degli elementi essenziali e nuovi della disciplina stabilita dalla Commissione; di conseguenza, essa avrebbe dovuto costituire oggetto di una motivazione effettiva e sostanziale. La motivazione del regolamento n. 2470/86, anche se fornisce qualche indicazione sui motivi che hanno indotto la Commissione a stabilire un massimale, è tuttavia insufficiente. Inoltre, la Commissione non può basarsi su alcuna delle disposizioni stabilite dal Consiglio per giustificare il difetto di motivazione dei regolamenti d'attuazione.

La *Commissione* osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte, è sufficiente che dalla motivazione risulti lo scopo essenziale perseguito dall'istituzione che ha emanato l'atto impugnato. Non sono prescritte né la motivazione dei vari elementi di fatto o di diritto né una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche. Inoltre, qualora si tratti di un regolamento d'attuazione, una motivazione che faccia riferimento agli elementi figuranti nel regolamento base è sufficiente. Orbene, quest'ultima tecnica è stata applicata per motivare l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2469/86, che è al centro della controversia. Per di più, il contenuto stesso di questa disposizione indica qual è lo scopo del sistema adottato. Quanto alla motivazione del regolamento n. 2470/86 gli otto considerandi di detto regolamento costituiscono un'abbondante motivazione che spiega chiaramente per quali motivi ricorrevano i presupposti necessari e quali requisiti devono essere presi in considerazione per la fissazione dell'importo dell'indennità. La Commissione aggiunge che nella fattispecie le autorità francesi erano al corrente del metodo adottato per fissare l'importo dell'indennità già prima dell'entrata in vigore del regolamento.

La Commissione osserva inoltre che, se si dovesse ritenere insufficiente la motivazione del regolamento n. 2469/86, la motivazione del regolamento n. 2470/86 sarebbe sufficiente anche per il primo regolamento. Infatti, si tratta di due regolamenti riguardanti la stessa materia, adottati lo stesso giorno e secondo lo stesso procedimento, e pubblicati sulla stessa Gazzetta ufficiale.

Nella replica, il *governo francese* si limita ad osservare che non comprende come una motivazione possa emergere dal dispositivo di un regolamento e che il valore di una motivazione non è proporzionale alla sua lunghezza.

Il *governo spagnolo* sostiene che il regolamento n. 2470/86 fissa l'importo dell'indennità senza spiegare i dati di cui si è tenuto conto per giungere al risultato ottenuto. Esso rileva che, nella fattispecie, il risultato è notevolmente diverso da quello che si sarebbe ottenuto avvalendosi dei dati contemplati dai regolamenti del Consiglio. A questo proposito, fornisce le seguenti cifre: l'indennità contemplata dal Consiglio sarebbe di 315 ecu la tonnellata, invece di 170 ecu, per l'albacora di peso superiore a 10 kg, e di 344 ecu, invece di 185 ecu, per l'albacora di peso inferiore a 10 kg. Di conseguenza, nella motivazione del regolamento si sarebbe dovuto spiegare chiaramente ed esaurientemente il metodo applicato.

IV — Le risposte ai quesiti della Corte

1. *I quesiti*

Con lettera 6 luglio 1987, la Commissione è stata invitata a rispondere ai seguenti quesiti:

« 1) I mezzi difensivi della Commissione sembrano implicare che, stabilendo le modalità d'applicazione dell'indennità compensativa, e fissando l'importo di detta indennità, la Commissione non poteva basarsi solo sull'applicazione di criteri contemplati dal regolamento del Consiglio n. 1196/76. La Commissione è invitata a spiegare perché un sistema di calcolo basato su questi soli criteri avrebbe avuto il risultato di « compensare eccessivamente » le perdite di redditi. Essa è del pari invitata a sviluppare l'argomento secondo cui un siffatto sistema di calcolo avrebbe rischiato di compromettere il buon funzionamento del sistema dell'indennità compensativa, tenuto conto, in particolare, dell'art. 4 del regolamento del Consiglio n. 1196/76.

2) La Commissione è inoltre invitata a precisare se dei dati di fatto, sopravvenuti all'atto della preparazione dei regolamenti nn. 2469 e 2470/86, l'abbiano indotta a non includere il sistema concreto di calcolo dell'indennità compensativa (benché presentato al comitato di gestione) nella motivazione dei regolamenti nn. 2469/86 e/o 2470/86 ».

2. *Sintesi della risposta della Commissione*

1) Quanto alla prima parte del primo quesito, la Commissione ribadisce che l'indennità di cui trattasi mira a consentire la salvaguardia del reddito dei produttori di tonno della Comunità, il quale può essere compromesso dal regime d'importazione a dazio zero in caso di calo del prezzo mondiale del tonno. Orbene, il reddito dei produttori è essenzialmente determinato da due elementi: il prezzo del tonno e il quantitativo prodotto. Questi due elementi figurano anche nel regolamento del Consiglio n. 1196/76: l'art. 4 riguarda i quantitativi (l'indennità non può essere versata se il calo del prezzo sul mercato comunitario è provocato da un aumento anormale dei quantitativi prodotti); gli artt. 3 e 5 si riferiscono alle condizioni per l'attribuzione dell'indennità relative al livello del prezzo d'entrata e del prezzo comunitario.

Secondo la Commissione, occorreva fissare l'importo dell'indennità compensativa tenendo conto di questi due elementi: prezzo

e quantità. Un sistema basato unicamente sui prezzi avrebbe comportato una « compensazione eccessiva » delle perdite di reddito.

Il calcolo dell'importo dell'indennità sulla base dei prezzi (prezzo comunitario alla produzione meno prezzo medio trimestrale) avrebbe comportato i seguenti importi per il primo trimestre 1986:

— 315 ecu la tonnellata per l'albacora di peso superiore a 10 kg,

— 344 ecu la tonnellata per l'albacora di peso inferiore a 10 kg.

L'importo complessivo delle indennità che avrebbero dovuto essere versate ai produttori francesi avrebbe raggiunto i 3 243 806 ecu.

Tuttavia, si deve tener conto della perdita di tempo effettiva, in particolare poiché, durante il primo trimestre 1986, vi è stato un aumento della produzione di tonno.

Le entrate complessive dei produttori di tonno (il prezzo dei prodotti sbarcati moltiplicato per i quantitativi smerciati) sono ammontate a 25 259 926 ecu nel primo trimestre 1986. La media delle entrate complessive realizzate durante i tre primi trimestri 1983, 1984 e 1985 (periodo di riferimento) è stata di 27 010 551 ecu. Orbene, la differenza, cioé la diminuzione effettiva delle entrate complessive, e di soli 1 750 625 ecu.

Da questi dati emerge che, se l'indennità fosse stata basata unicamente sui prezzi, i produttori di tonno avrebbero fruito di un reddito supplementare di 1 493 181 ecu (3 243 806 ecu — 1 750 625 ecu) rispetto al reddito realizzato durante il periodo di riferimento.

Per questi motivi era necessario un correttivo nel calcolo dell'importo dell'indennità.

2) Quanto alla seconda parte del primo quesito, la Commissione osserva che se le modalità di concessione dell'indennità fossero andate al di là della salvaguardia del reddito dei produttori, l'indennità avrebbe avuto l'effetto di spronare questi ultimi ad aumentare la produzione sul mercato comunitario. Tale aumento sarebbe incompatibile coi criteri che figurano nell'art. 4 del regolamento n. 1196/76.

La Commissione aggiunge che il periodo successivo al primo trimestre 1986 è stato caratterizzato da un tale aumento dei quantitativi sbarcati nella Comunità che la riduzione dei prezzi era del tutto compensata. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto che non occorresse concedere l'indennità compensativa.

3) La Commissione risponde al secondo quesito di non poter menzionare alcun dato di fatto o altro elemento particolare che l'avrebbe indotta a non includere il sistema concreto di calcolo dell'indennità nelle motivazioni dei regolamenti nn. 2469/86 e/o 2470/86.

La Commissione ritiene di aver agito come nella generalità di casi in cui deve definire un sistema di calcolo, fissare l'importo di un aiuto o di una sovvenzione comunitaria, eccetera. La tecnica legislativa adottata consiste nel far figurare nelle motivazioni gli elementi presi in considerazione per giungere al risultato espresso in cifre nel dispostivo. A mo' d'esempio, essa fa riferimento a taluni regolamenti in materia agricola.

T. Koopmans
giudice relatore