CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 17 FEBBRAIO 1976 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

In forza dell'art. 19 del regolamento n. 120/67 (GU 1967, n. 117), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, quando il prezzo cif di uno o più prodotti elencati nell'art. 2 (grano tenero, grano duro, orzo, granoturco e segala) superi notevolmente il prezzo di entrata, possono essere adottati, se tale situazione rischi di protrarsi con pregiudizio, effettivo o potenziale, per l'equilibrio del mercato comunitario, i provvedimenti necessari.

In forza del regolamento del Consiglio n. 1968/73 (GU 1973, n. L 201) — modificato dal regolamento del Consiglio n. 2632/73 (GU 1973, n. L 272) —, che ha stabilito norme generali in proposito, nell'eventualità sopra descritta possono essere istituiti prelievi all'esportazione, il cui importo va fissato tenendo conto di determinati criteri. In particolare, per quanto concerne i prodotti di cui all'art. 1, lett. d), del regolamento n. 120/67 — fra cui rientrano anche i mangimi composti a base di cereali — il prelievo va calcolato tenendo conto, come prescrive l'art. 3, n. 2, sub b), del regolamento n. 1968/73, della «quantità di cereali necessaria per la fabbricazione dei prodotti considerati, ed eventualmente del valore dei sottoprodotti».

L'opportunità di istituire un prelievo all'esportazione di cereali si manifestava per la prima volta nell'agosto 1973. I primi prodotti ad essere assoggettati a tale prelievo erano, a norma del regolamento della Commissione n. 2207/73 (GU 1973, n. L 226), l'orzo e il granoturco; poi, gradatamente, era la volta di altri cereali. Con il regolamento della Commissione n. 311/74 (GU 1974, n. L 34), entrato in vigore il 7 febbraio 1974, anche i mangimi composti contenenti cereali (voce doganale 23.07) venivano sottoposti al pagamento di un prelievo unitario, pari a 26,25 unità di conto. Tale disciplina, confermata dai successivi regolamenti della Commissione nn. 317/74 (GU 1974, n. L 35), 381/74 (GU 1974, n. L 43), 410/74 (GU 1974, n. L 46) e 427/74 (GU 1974, n. L 49), veniva in seguito modificata dal regolamento della Commissione n. 433/74 (GU 1974, n. L 50), entrato in vigore il 25 febbraio 1974, il quale fissava l'aliquota del prelievo riscosso sui mangimi in proporzione al loro contenuto di cereali di cui al capitolo 10 ed alle voci doganali 11.01 e 11.02, esclusi i cereali contemplati dalla voce 11.02 G. Così, il prelievo applicato ai mangimi aventi un tenore in peso di prodotti cerealicoli variabile dal 5 al 15 % era fissato a 3,50 unità di conto, mentre quello gravante sui mangimi in cui tale proporzione fosse superiore al 65 % era pari a 24,50 unità di conto.

La rilevanza di tali disposizioni ai fini della pronunzia della Corte nel presente procedimento emerge dagli antefatti della causa principale.

La ditta Effem di Verden, che produce mangimi composti destinati in particolare all'alimentazione di cani e gatti, esportava in paesi terzi, nel periodo 7-22 febbraio 1974, taluni quantitativi di mangimi classificati nelle voci 23.07 B I a 1 e 23.07 B I b 1, e veniva pertanto invitata a versare il relativo prelievo, calcolato in base ai sopra citati regolamenti della Commissione. Essa sostiene tuttavia che tale prelievo è eccessivo: a suo avviso, nella fattispecie, la relativa aliquota avrebbe dovuto essere calcolata al massimo secondo i criteri stabiliti dal regolamento della Commissione n. 433/74,

1 — Traduzione dal tedesco.

tenendo conto del contenuto di cereali dei prodotti esportati, che comunque non superava il 5-15 %.

La ditta Effem ha quindi impugnato l'avviso di accertamento dinanzi al Finanzgericht di Amburgo, sostenendo in particolare che, nell'adottare i regolamenti citati nell'ordinanza di rinvio, la Commissione non si è conformata ai criteri fissati dal regolamento del Consiglio n. 1968/73 — modificato dal regolamento n. 2632/73 —, trascurando fra l'altro, di tener conto degli elementi di cui all'art. 3, n. 2, lett. a) — c). Il prelievo avrebbe dovuto più esattamente essere calcolato in proporzione al contenuto di cereali dei mangimi esportati. Peraltro, solo i prodotti compresi nella voce 23.07 B I a 1 contenevano cereali, mentre quelli classificati sotto la voce 23.07 B I b 1 contenevano, è vero, amido, ma non cereali ai sensi del capitolo 10 e delle voci doganali 11.01 e 11.02. La Commissione, inoltre, avrebbe dovuto graduare l'aliquota in funzione del tenore di cereali; secondo la ditta Effem, non si può considerare legittima una normativa per effetto della quale l'importo del prelievo supera di gran lunga il valore delle sostanze componenti un dato prodotto soggetto a tale imposizione.

Il giudice adito non ritiene infondati i dubbi espressi dall'attrice circa la validità della disciplina in questione: esso, pertanto, con ordinanza 5 agosto 1975 ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se i regolamenti (CEE) della Commissione 6 febbraio 1974, n. 311, 7 febbraio 1974, n. 317, 14 febbraio 1974, n. 381, 18 febbraio 1974, n. 410 e 20 febbraio 1974, n. 427, siano validi nella parte in cui, per le merci comprese nella voce doganale 23.07 e indicate nei rispettivi allegati, detti regolamenti hanno stabilito il prelievo, senza tener conto del tenore di amido, secondo l'aliquota unitaria di 26,25 u.c. la tonnellata, o se invece, per le merci della suddetta voce doganale, si dovessero stabilire varie aliquote di prelievo, com'è stato fatto nell'allegato del regolamento (CEE) 21 febbraio 1974, n. 433».

La Commissione ha giustamente sostenuto di aver dovuto intervenire *tempestivamente* per salvaguardare l'equilibrio del mercato comune: essa non poteva restare inerte nell'attesa che il volume delle esportazioni raggiungesse il livello critico, per poi reagire emanando, di volta in volta, sulla scorta delle esperienze precedenti, i provvedimenti più adeguati. A questo proposito è opportuno richiamarsi alle norme generali sulle quali si fondano i regolamenti della Commissione di cui è causa. Come si è visto, l'art. 19 del regolamento n. 120/67 contempla non solo l'eventualità che l'equilibrio del mercato comunitario venga effettivamente alterato, ma anche la possibilità di un *rischio* di perturbazione. Analogamente, il regolamento del Consiglio n. 1968/73 — che stabilisce regole generali in proposito — sottolinea, fra gli elementi di cui si deve tener conto, l'esigenza di *evitare* che l'equilibrio del mercato comunitario venga compromesso.

Una volta accertata la necessità di un' azione preventiva della Commissione, deve ammettersi che tale intervento doveva aver luogo in base a pronostici, desumibili, al massimo, da una serie de indizi. Così stando le cose, è possibile che la Commissione abbia commesso degli errori; ciò tuttavia non vuol dire necessariamente che gli obiettivi da essa perseguiti fossero illeciti. In altre parole, i regolamenti emanati all'inizio del febbraio 1974 non possono essere giudicati illegittimi a posteriori, in base cioè al solo confronto con il regolamento n. 433/74, emanato verso la fine dello stesso mese, e la cui diversa disciplina è giustificata da una migliore conoscenza e magari da un cambiamento della situazione economica.

La Commissione è del pari nel giusto quando sostiene che, per quanto concerne l'emanazione di provvedimenti di natura politico-economica, quali quelli di

cui è causa, essa dispone di un ampio potere discrezionale. In effetti, i regolamenti del Consiglio che definiscono le norme generali da applicarsi nel settore dei cereali in caso di perturbazione non stabiliscono criteri aventi tutti egualmente carattere assoluto; essi si richiamano in parte ad elementi generici, quali «l'interesse ad evitare perturbazioni sul mercato comunitario», oppure la necessità di tener conto dell'«aspetto economico delle esportazioni». Per di più, i criteri stabiliti dal Consiglio comportano in parte, per natura, l'esigenza di valutare e contemperare gli interessi in gioco. Tale circostanza, e del pari quella per cui, nell'ambito di una siffatta normativa di salvaguardia — come in generale nel contesto della disciplina dei mercati agricoli — è inevitabile il ricorso a determinati provvedimenti di carattere generico e forfettario, vanno tenute presenti nel valutare la legittimità dei regolamenti impugnati. È quindi illogico pretendere che la Commissione riservi ad ogni singolo prodotto un trattamento corrispondente alle sue caratteristiche; si deve al contrario ammettere ch'essa ha il diritto di optare per una soluzione globale, improntata a criteri forfettari, tanto più se tale scelta appaia adeguata alla situazione del mercato.

Ciononostante sussistono — a mio avviso — seri dubbi circa la legittimità dei provvedimenti emanati dalla Commissione nel settore in questione. Non mi riferisco al fatto — cui giustamente ha accennato l'attrice nella causa principale — che il prelievo riscosso sui prodotti di cui alla voce 23.07 è stato calcolato in base al prelievo relativo al granoturco e ad un contenuto medio di granoturco del 75 %; ciò che qui importa, invece, è unicamente accertare se la Commissione fosse tenuta a graduare l'aliquota del prelievo a seconda dei vari gruppi di merci classificate sotto la voce doganale suddetta.

A questo proposito si possono fare diverse considerazioni.

Innanzitutto va osservato che i prelievi all'esportazione — prescindendo completamente dal fatto che essi rappresentano in qualche modo un riflesso dei prelievi all'importazione, già da lungo tempo esistenti — non sono stati istituiti per la prima volta nella primavera del 1974. La situazione del mercato nel febbraio 1974, quindi, non era tale da costringere la Commissione a mettere in piedi, ex novo ed in brevissimo tempo, un complicato sistema di prelievi, il che le avrebbe logicamente impedito di stabilire con la debita cura un trattamento differenziato per ogni singolo prodotto. In realtà, un siffatto sistema era già operante — anche se, all'inizio, solo per talune varietà di cereali — sin dall'agosto 1973 ed aveva man mano interessato un numero sempre crescente di prodotti. L'unica novità, nel febbraio 1974, è stata, in sostanza, l'assoggettamento al prelievo delle merci di cui alla voce 23.07, come dimostra un raffronto del regolamento n. 311/74 con il regolamento immediatamente precedente in materia, contrassegnato col n. 255/74 (GU 1974, n. L 28). L'esperienza maturata fino a quel momento, pertanto, avrebbe dovuto suggerire alla Commissione criteri di condotta relativamente precisi, che essa non poteva non tenere in debita considerazione nell'ambito del suo sia pur vasto potere di valutazione.

A tale proposito, la Commissione ha sostenuto di essere stata indotta ad emanare il provvedimento litigioso dalla constatazione che, dal settembre 1973 in poi, il numero delle domande di licenza d'esportazione relative a mangimi composti, a quell'epoca ancora esenti da prelievo, era notevolmente aumentato. A suo avviso, doveva quindi ritenersi che l'istituzione di prelievi all'esportazione di cereali aveva indotto i produttori ad esportare tali merci sotto forma di miscele a base di cereali, cioè di mangimi composti di cui alla voce doganale 23.07. A mio parere, in una situazione siffatta sarebbe stato senz'altro più logico colpire anzitutto le esportazioni di tali preparati — tanto più che era possibile estendere in brevissimo tempo tale intervento a prodotti analoghi, come dimostra la rapida successione dei regolamenti in esame —

anzichè istituire un prelievo unico per tutti i mangimi composti corrispondenti alla voce 23.07, compresi quelli aventi un tenore minimo di prodotti cerealicoli, la cui esportazione non avrebbe quindi comportato alcun rischio di perturbazione per il mercato dei cereali.

In secondo luogo, va tenuto presente che il regolamento base in materia, il regolamento del Consiglio n. 1968/73, stabilisce espressamente, nell'art. 3, n. 2, lett. b), che si deve tener conto della quantità di cereali necessaria per la fabbricazione dei prodotti in questione. Si deve ammettere che tale disposizione allude a tutti i prodotti elencati nell'art. 1, lett. c) e d), del regolamento n. 120/67; non mi sembra, tuttavia, possibile inferirne che basta, a tal fine, stabilire un'aliquota di prelievo per ogni singola voce doganale. Quando, nell'ambito di un sistema di prelievi, un siffatto metodo risulti manifestamente troppo approssimativo, e se le circostanze consentano di tenere in debito conto la necessità di un'imposizione proporzionale, è senz'altro opportuno stabilire prelievi differenziati anche nell'ambito di ciascuna voce doganale. Sarebbe assurdo, naturalmente, pretendere un trattamento particolare per ogni singola merce compresa in ciascuna delle voci doganali che, come la voce 23.07, contemplano un gran numero di prodotti composti. Ritengo tuttavia che la Commissione, istituendo, all'inizio del febbraio 1974, un prelievo all'esportazione per i prodotti contemplati dalla voce doganale 23.07, aveva la possibilità di stabilire aliquote differenziate, almeno sommariamente, per talune categorie di merci, come quelle elencate nella nomenclatura di cui al regolamento n. 311/74 e distinte a seconda del tenore di amido, oppure quelle menzionate dal regolamento n. 433/74 e suddivise in relazione al contenuto di prodotti cerealicoli.

Omettendo di farlo, ed assogettando a tale imposizione anche taluni preparati del tutto privi di ingredienti soggetti a prelievo o che ne contenevano solo una minima percentuale, la Commissione, pur partendo dal presupposto di un suo ampio potere discrezionale in materia, ha violato sia le norme generali stabilite dal Consiglio, sia il principio generale di proporzionalità. I regolamenti richiamati nell'ordinanza di rinvio sono pertanto illegittimi. Viceversa, deve ammettersi che nulla si può eccepire quanto alla validità del regolamento n. 433/74, se si raffronta la massima aliquota di prelievo da esso stabilita per quanto concerne i prodotti compresi nella voce doganale 23.07 con l'importo del prelievo fissato dai suddetti regolamenti per le stesse merci (la situazione economica non poteva aver subito, nel frattempo, sostanziali mutamenti): il regolamento n. 433/74, infatti, ha istituito prelievi differenziati, stabilendo un' aliquota relativamente modesta per i prodotti a basso tenore di sostanze cerealicole, ed esentando dal prelievo le merci contenenti una minima percentuale di tali ingredienti.

A mio avviso, pertanto, la questione del Finanzgericht di Amburgo va risolta nel senso che i regolamenti della Commissione nn. 311/74, 317/74, 381/74, 410/74 e 427/74 sono illegittimi nella parte in cui hanno stabilito un'aliquota unitaria di prelievo per le merci comprese nella voce doganale 23.07, senza tener conto del contenuto di ingredienti a base di cereali.