CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 28 MAGGIO 1975

Signor presidente,
signori giudici,

1. Le questioni che dobbiamo risolvere in questa procedura richiamano quelle, sostanzialmente identiche, poste nella causa n. 78-74, decisa nella vostra sentenza del 18 marzo scorso. Si tratta infatti anche qui di stabilire se dei regolamenti che hanno modificato, in senso sfavorevole all'impresa ricorrente nella causa principale, il regime relativo ai premi di denaturazione del frumento tenero, non siano stati adottati in violazione dell'articolo 4, n. 1, secondo capoverso, del regolamento CEE n. 172/67 del Consiglio del 26 giugno 1967, modificato con il regolamento CEE n. 644/68 del 29 maggio 1968. In subordine, si chiede se i regolamenti considerati si applichino pure a quelle operazioni di denaturazione che abbiano fatto oggetto di debita comunicazione all'organismo d'intervento prima dell'entrata in vigore del nuovo regime, anche se la denaturazione stessa è stata effettuata successivamente.

Il regolamento n. 2859/73 della Commissione del 19 ottobre 1973 ha diminuito in corso di campagna, a partire dal 1° novembre 1973, il premio di denaturazione già fissato per la campagna 1973/74, mediante regolamento CEE n. 1897/73. Successivamente, il regolamento n. 175/74 della Commissione del 23 gennaio 1974, pure esso intervenuto in corso di campagna ha fissato a zero l'importo del premio di denaturazione a partire dal 10 febbraio 1974.

Si tratta in primo luogo di stabilire se questi due provvedimenti siano stati adottati in violazione di quanto dispone l'articolo 4, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 172/67 del Consiglio. Rammentiamo che in questo regolamento che stabilisce le norme generali relative alla denaturazione del grano, l'articolo 4 dispone, al paragrafo 1, che il premio di denaturazione è stabilito all'inizio di ogni campagna per tutta la sua durata. La ragione di questa disposizione è enunciata al terzo considerando del regolamento n. 172/67, il quale afferma che l'esistenza del premio deve essere nota agli eventuali beneficiari fin dall'inizio della campagna per permettere loro di studiare la razionale utilizzazione del grano tenero denaturato.

D'altra parte però il Consiglio, mediante regolamento n. 644/68 del 29 maggio 1968, ha ritenuto che, malgrado la riconosciuta necessità di render noto l'importo del premio prima dell'inizio della campagna, fosse anche opportuno prevedere la possibilità per la Commissione di modificare in corso di campagna l'importo del premio quando l'equilibrio del mercato rischiasse di essere compromesso in seguito a una notevole variazione degli elementi utilizzati per la sua fissazione.

Non ripeteremo qui quanto abbiamo già avuto occasione di osservare nel corso della procedura n. 78-74 circa la funzione e le finalità del meccanismo relativo ai premi di denaturazione. Rinviando per questo allè nostre conclusioni in tale causa, ci limiteremo qui a osservare che la vostra sentenza è implicitamente basata sull'idea di un ampio potere discrezionale riconosciuto alla Commissione nel valutare la situazione di mercato in funzione dell'applicazione dell'articolo 1 del regolamento menzionato del Consiglio n. 644/68, relativo alla modificazione del premio di denaturazione in corso di campagna. Ciò è d'altronde conforme alla precedente giurisprudenza, secondo la quale viene generalmente riconosciuta un'ampia libertà di apprezzamento alla Commissione in materia d'interventi sul mercato, con la conseguenza che nel controllo della legittimità degli atti nor-

mativi adottati nell'esercizio di questo potere discrezionale, il giudice non può sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa competente, ma deve limitarsi a stabilire, se queste non siano viziate da errore manifesto o da sviamento di potere (v. sentenza nella causa n. 57-72, *Westzucker,* Raccolta 1973, p. 341, considerando n. 14).

2. Il giudice tedesco che ora ci propone le questioni pregiudiziali esprime dei dubbi sull'adeguatezza della motivazione del regolamento n. 2859/73 per giustificare la modifica degli importi dei premi di denaturazione. Egli dubita in particolare, basandosi su dati forniti dalla ricorrente, che gli elementi che avevano svolto un ruolo preponderante nel calcolo dell'importo iniziale del premio abbiano subìto rilevanti mutamenti successivamente a tale fissazione. Ed avanza anche l'ipotesi di uno sviamento di potere, esprimendo il dubbio che la vera ragione del provvedimento consisterebbe nell'esigenza puramente finanziaria di compensare la diminuzione delle entrate comunitarie conseguente alla riduzione dei prelievi sulle importazioni.

Il giudice esprime dubbi analoghi riguardo al regolamento n. 175/74.

Nella motivazione del regolamento n. 2859/73, la Commissione considera anzitutto che il mercato mondiale del frumento tenero ha evoluto rapidamente verso una situazione tesa; che tale situazione ha comportato successivamente la limitazione della durata di validità dei titoli di esportazione, la scomparsa dei prelievi all'importazione, l'instaurazione di un prelievo all'esportazione. La Commissione nota inoltre che, grazie al premio di denaturazione ancora troppo elevato date le circostanze, era risultato che il frumento tenero faceva concorrenza soprattutto all'orzo, la cui tenuta sul mercato faceva temere suoi apporti importanti all'intervento.

Per queste varie ragioni, la Commissione, nel regolamento considerato, concludeva che esisteva una minaccia di perturbazione del mercato tale da giustificare la modifica dei premi di denaturazione in corso di campagna.

La ricorrente nella causa principale ritiene che gli inconvenienti segnalati dalla Commissione avrebbero potuto essere evitati mediante strumenti diversi da quelli utilizzati; tanto più che la Commissione sarebbe stata al corrente della situazione addotta a giustificazione del regolamento n. 2859/73 già al momento della fissazione del premio per la campagna 1973/74.

Onde evitare che il giudice rischi di sostituirsi all'autorità amministrativa nell' apprezzamento dei mezzi più idonei a far fronte a un mutamento delle circostanze economiche, si è visto che la scelta operata a questo riguardo dall'esecutivo può essere sindacata dal giudice soltanto quando sia inficiata da vizi gravi e manifesti. Come già avevamo avuto occasione di osservare nelle nostre conclusioni nella causa n. 78-74, la nozione di minaccia di perturbazioni contemplata dal regolamento n. 644/68 del Consiglio non si riferisce necessariamente a eventi gravi ed eccezionali quali sono quelli a cui è subordinata l'applicazione delle clausole di salvaguardia. Qui, infatti, è in giuoco il pericolo di distogliere in misura maggiore del necessario, e cioè in modo antieconomico, il prodotto dalla sua normale destinazione, che sola corrisponde, in assenza di particolari difficoltà di smercio, a un sano funzionamento del mercato. Il potere della Commissione di modificare i premi di denaturazione in corso di campagna viene usato nel senso di limitare o, a fortiori, di eliminare l'applicazione di un regime eccezionale, quale va considerata la concessione del premio di denaturazione che costituisce semplicemente un rimedio a una situazione anormale di pletora.

Il fatto stesso che nel periodo considerato si fosse già instaurato un prelievo all' esportazione del frumento tenero dalla Comunità, dimostra chiaramente che l'interesse comunitario a incoraggiare la destinazione del grano tenero a un uso diverso dal suo uso normale non poteva non trovarsi modificato, e ciò soprattut-

to se si paragona la situazione precedente in cui l'esportazione del grano della Comunità non solo non era soggetta a un prelievo, ma anzi beneficiava di premi. Ciò basterebbe per giustificare il regolamento considerato.

La questione della concorrenza rispetto all'orzo, e dei conseguenti pericoli di apporti massicci di questo prodotto all'intervento, costituisce un elemento ulteriore. La Commissione spiega che, in seguito alla forte riduzione del divario fra i prezzi del grano e quelli dell'orzo, non era più necessario concedere alla denaturazione del grano, per renderlo competitivo come foraggio, un premio così elevato quale era stato quello fissato all' inizio della campagna e che anzi la sua concessione avrebbe rischiato di provocare difficoltà nel mercato dell'orzo. Sotto questo aspetto non mi pare quindi che si possa escludere, come sostiene la ricorrente, un rapporto logico fra il mantenimento del premio di denaturazione al suo livello originario e la minaccia di un aumento dell'apporto dell'orzo all'intervento.

D'altra parte, e più in generale, si può osservare che in un periodo caratterizzato da un forte aumento dei prezzi del grano e da una situazione internazionale incerta, e quindi da fondati timori – pure in presenza di scorte importanti – circa difficoltà future a non lunga scadenza in materia d'approvvigionamento, tenuto anche conto degli obblighi internazionali della Comunità, specialmente in materia di forniture a titolo d'aiuto alimentare, non pare ingiustificato che la Commissione cercasse di prevenire il male diminuendo quell'incentivo alla sottrazione del grano alla sua naturale destinazione di alimentazione dell'uomo: tanto più che il mantenimento inalterato di questi incentivi avrebbe potuto contribuire ad accrescere la già forte tendenza all'aumento dei prezzi.

Circa tre mesi dopo l'adozione del provvedimento fin qui considerato di riduzione del premio, di fronte all'accentuarsi della tensione sul mercato mondiale del frumento tenero e alle accresciute difficoltà d'approvvigionamento di tale mercato che rischiavano di provocare un ulteriore rialzo dei prezzi (situazione che aveva già provocato, fra l'altro, l'aumento del prelievo all'esportazione del grano della Comunità), la Commissione, mediante il regolamento n. 175/74, decideva di ridurre a zero l'importo del premio. Essa constatava fra l'altro che l'aumento della domanda di frumento tenero aveva già provocato un rialzo considerevole dei prezzi sul mercato interno. In una situazione così caratterizzata, le considerazioni già esposte a proposito del regolamento n. 2859/73 valgono a più forte ragione per superare i dubbi esposti dal giudice nazionale circa la validità del regolamento n. 175/74.

3. In secondo luogo, il giudice nazionale chiede se i due regolamenti della Commissione qui considerati si applichino anche alle operazioni di denaturazione che siano state comunicate nelle dovute forme ai competenti organismi d'intervento prima dell'entrata in vigore di tali regolamenti, ma che siano state realizzate successivamente, seppure a una data situantesi entro il termine prescritto a tal riguardo dalle norme nazionali che disciplinano l'attività del competente organismo d'intervento.

Nella motivazione della sentenza nella causa n. 78-74 già ricordata, la Corte ha interpretato il regolamento n. 849/70 della Commissione, il quale aveva diminuito il premio di denaturazione nel corso della campagna cerealicola 1969/70 nel senso che la diminuzione non dovesse applicarsi alle partite di merci acquistate prima dell'entrata in vigore di quel regolamento, a condizione che la domanda di cui all'articolo 4, n. 2, del regolamento n. 172/67 fosse stata regolarmente presentata all'ente d'intervento prima della scadenza del termine che il regolamento stesso fissava per la presa in considerazione, ai fini dell'applicazione del regime anteriore alla sua entrata in vigore, delle operazioni di denaturazione. Grazie a tale interpretazione, la Corte ha potuto superare dubbi che erano stati espressi dal giudice nazionale circa

la validità del regolamento in ragione dell'assenza di disposizioni transitorie. Quest'interpretazione è stata fondata in particolare invocando la certezza del diritto, in funzione degli interessi degli operatori economici: ciò che richiama chiaramente l'esigenza della tutela delle legittime aspettative degli amministrati.

L'importanza del principio della tutela dell'affidamento nell'ordinamento comunitario è stata recentemente ribadita nella sentenza del 14 maggio scorso nella causa n. 74-74 *(Comptoir National Technique Agricole)*. Detto principio costituisce per la Corte una delle norme superiori dell'ordinamento comunitario volte a tutelare i singoli, la cui violazione è suscettibile di far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

La questione che ora ci si pone alla luce di questa giurisprudenza è la seguente: tenuto conto delle circostanze in cui i regolamenti considerati nella specie sono stati adottati, si deve ritenere che esistesse o un diritto soggettivo o quantomeno una legittima aspettativa delle imprese operanti nel settore della denaturazione del grano tenero? E ciò nel senso del mantenimento del livello del premio in vigore all'epoca in cui esse avevano comunicato la loro intenzione di procedere alla denaturazione delle quantità di grano tenero già dalle stesse acquistate; con la conseguenza che, o i due regolamenti in questione si interpretano in modo da far salva la posizione soggettiva meritevole di tutela, ovvero, qualora ciò non fosse possibile, tali atti dovrebbero essere dichiarati invalidi.

4. Qualora si dovesse interpretare la sentenza n. 78-74 nel senso che l'impresa che ha regolarmente comunicato all'organismo nazionale d'intervento la sua volontà di procedere alla denaturazione, ad una certa data, di una determinata quantità di grano già acquistato, è di per ciò stesso titolare di un diritto a ottenere il premio, diritto che sarebbe soltanto condizionato all'attuazione della denaturazione entro i termini previsti dalle norme nazionali relative all'intervento dell'organismo competente, ne deriverebbe ragionevolmente la soluzione in senso conforme anche della presente causa. Non si può dire che il testo dei due regolamenti in questione si opporrebbe a tale interpretazione, anche se ad essa si oppone il loro stesso autore. Nelle osservazioni presentate in questa procedura, la Commissione ha infatti recisamente negato che il diritto al premio di denaturazione sorga prima che l'impresa abbia effettuato materialmente le operazioni di denaturazione (mediante mescolanza o colorazione del grano a ciò destinato).

Tuttavia il problema si presenta realisticamente in termini più complessi. E prima di tutto, se vogliamo tener conto anche della posizione assunta più recentemente dalla Corte in materia d'affidamento nella menzionata sentenza nella causa n. 74-74 *(CNTA)*, relativa a una domanda di risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale della Comunità, è opportuno un chiarimento sistematico, per evitare l'estensione di affermazioni effettuate dalla Corte in prospettive particolari e in contesti fattuali ben determinati.

L'affidamento dell'impresa denaturatrice, tutelato nella causa n. 78-74, a ottenere il premio su cui aveva contato nonostante il sopravvenuto mutamento della disciplina normativa derivava da una promessa. Una promessa fatta alla generalità crea un affidamento cui corrisponde l'obbligo di adempimento a favore del promissario il quale, sulla base di quella promessa, abbia eseguito un'azione corrispondente.

Ma la stessa promessa conteneva in sé un presupposto, partendo da una situazione sulla quale si basa l'attesa di adempimento.

Si tratta dunque di vedere se questa legittima fiducia poteva sussistere anche nel nostro caso per un imprenditore prudente in relazione a un prevedibile perdurare delle promesse, quando invece i presupposti dei due regolamenti della Commissione sopra considerati sono venuti a modificarsi.

Questa prospettiva consente di evitare i pericoli connessi a un riconoscimento,

effettuato in via generale e astratta, del sorgere di un diritto in seguito all'espletamento di una semplice formalità, quale la comunicazione dell'intenzione di procedere a una denaturazione, che non presenterebbe alcun carattere impegnativo per l'impresa, prescindendo dal contesto della situazione economica che la disciplina considerata doveva regolare.

Riteniamo pertanto che non dovrebbe essere esteso puramente e semplicemente il disposto della sentenza nella causa n. 78-74, e che la Corte debba invece considerare i due regolamenti ora in questione e la relativa posizione delle imprese interessate alla luce degli eventi e delle circostanze di mercato nella loro successione.

5. I criteri enunciati dalla sentenza nella causa n. 74-74 in tema di tutela dell' affidamento per determinare i presupposti non hanno un valore limitato al settore della responsabilità extracontrattuale, ma possono entrare in rilievo più generalmente per stabilire la sussistenza di legittime aspettative meritevoli di protezione, anche se questa possa attuarsi per vie diverse da quella del risarcimento del danno.

La sussistenza di aspettative legittime meritevoli di protezione può essere constatata soltanto in riferimento al singolo caso di specie, tenuto conto delle circostanze che caratterizzano obiettivamente la situazione nell'ambito della quale le imprese si trovano a operare. Questo principio, per la sua stessa natura, non si presta infatti a un'applicazione meccanicistica che, potendo condurre a generalizzazioni indebite, non sarebbe conforme né alla sua specifica funzione equitativa, né a esigenze funzionali della disciplina comunitaria dell'economia.

Per determinare l'esistenza di un'aspettativa meritevole di protezione occorre dunque riferirsi alla concreta situazione nell'ambito della quale vanno situati l'atto comunitario e il comportamento delle imprese che invocano la violazione di una loro aspettativa legittima; la quale, non dimentichiamolo, non s'identifica con un diritto soggettivo, ma anzi può entrare in rilievo proprio in assenza di questo. Nelle nostre conclusioni nella causa n. 78-74, avevamo osservato al riguardo che i fatti che entravano in rilievo nella causa principale si situavano in un'epoca anteriore alla crisi del mercato mondiale del grano. All'epoca considerata in tale causa non esisteva un deficit generalizzato di produzione, né si era ancora verificata la tendenza a un sensibile aumento dei prezzi di tale prodotto. Avevamo anche notato che non vi era alcun indizio di comportamento speculativo da parte dell'impresa interessata in relazione all'ottenimento di premi di denaturazione, né più generalmente si poteva constatare l'esistenza di movimenti speculativi sul mercato comune in relazione all'applicazione del meccanismo dei premi di denaturazione.

Abbiamo visto che la situazione generale del mercato, in relazione alla quale sono stati adottati i due regolamenti della Commissione qui considerati, si manifesta ben diversamente da quella che avevamo tenuto presente in relazione alle domande posteci dal giudice nazionale nella causa n. 78-74. Le imprese che procedevano alla denaturazione non potevano certo ignorare che si stava verificando sul mercato mondiale una situazione deficitaria sempre più grave nell'ambito del cereale di cui trattasi. Esse erano anche al corrente che le autorità comunitarie avevano già cominciato a adottare misure volte ad evitare il sopravvenire di una situazione di deficit nella Comunità, prima tra le quali l'imposizione di un prelievo all'esportazione. Sappiamo che i premi concessi dalla Comunità per incoraggiare la denaturazione del grano tenero hanno la funzione di sostenere il mercato di un prodotto in una situazione di eccedenza tale da non consentirgli di trovare uno sbocco naturale, sottraendolo alla sua normale destinazione.

Orbene, in un'epoca in cui si fa sempre più incombente il pericolo di difficoltà d'approvvigionamento, con un parallelo fenomeno di progressivo e sensibile rialzo dei prezzi, e con l'adozione da parte

delle autorità comunitarie di misure restrittive all'esportazione del cereale verso i paesi terzi, si deve ammettere che l'affidamento per le imprese che operavano nel campo della denaturazione del grano non corrisponde a quello che potrebbe ipotizzarsi in un contesto economico caratterizzato invece da una situazione generale di abbondanza del prodotto destinato alla denaturazione, come era ad esempio il caso all'epoca considerata nella causa n. 78-74. Ciò vale a più forte ragione nel periodo intercorrente fra i due regolamenti considerati, nel quale l'avvenuta riduzione del premio, oltre al nuovo aumento del prelievo all' esportazione del grano tenero verso i paesi terzi, costituiva un ulteriore preciso segnale d'allarme.

Nel contesto di tali circostanze non si verificano certe condizioni che, nella sentenza relativa alla causa n. 74-74 e in particolare nei suoi considerandi n. 42 e 43, voi avete ritenute necessarie per la tutela delle aspettative degli amministrati circa il mantenimento di un beneficio. In particolare, pare difficile ammettere che, in relazione alle modifiche apportate al livello dei premi di denaturazione dai due provvedimenti ora considerati sussistesse quella condizione d'imprevedibilità senza la quale non può riconoscersi un'aspettativa meritevole di tutela.

D'altra parte, dall'assenza di un meccanismo, quale ad esempio la cauzione che si accompagna alla fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione, che renda di fatto irrevocabile l'operazione di denaturazione preannunciata, si può dedurre che in relazione al livello sperato del premio di denaturazione esiste un' aspettativa che può esser considerata in linea di principio non meritevole di una tutela pari a quella dovuta in relazione agli importi compensativi monetari all'esportazione.

Pertanto una sufficiente valutazione delle circostanze da parte degli interessati ben avrebbe potuto togliere loro quella fiducia di veder conservati dei provvedimenti che la razionalità del mercato e una elementare considerazione dell'interesse pubblico avrebbero voluto eliminati.

Tenuto conto delle particolari circostanze in cui sono intervenuti i regolamenti della Commissione qui considerati che hanno modificato i premi di denaturazione, queste indicazioni possono valere a giustificare l'esclusione del beneficio del regime anteriore anche in relazione alle quantità acquistate dal denaturatore che avevano già fatto oggetto di regolare comunicazione all'organismo d'intervento.

In ogni caso, dette considerazioni dovrebbero quantomeno condurre a escludere il mantenimento del beneficio del regime precedente per le imprese che abbiano effettuato la comunicazione di cui all' articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 172/67 al di là della data di pubblicazione del regolamento che instaura il nuovo regime meno favorevole. A partire da tale data infatti, anche tenuto conto del contesto economico sopra considerato, non può certamente esser più fatta questione di tutela dell'affidamento; vi sarebbe anzi il rischio, mantenendo ancora in vita per alcune settimane quell' incitamento alla denaturazione, già riconosciuto eccessivo e controproducente, di incoraggiare delle azioni puramente speculative, le quali, avendo per effetto di sottrarre ulteriori quantità di cereale al suo uso normale, andrebbero contro gli obiettivi dei regolamenti considerati e — più in generale — dell'organizzazione comune di mercato.

Sulla base di queste considerazioni, dopo aver negato che i motivi addotti nella presente procedura possano condurre a una dichiarazione d'invalidità dei due regolamenti della Commissione qui considerati, pare doversi escludere l'esistenza di un vero e proprio diritto al premio da collegare al solo espletamento delle formalità, non impegnative per l'impresa, relative alla notifica delle previste operazioni di denaturazione; e si dovrebbe anche affermare che, tenuto conto della particolare situazione di mercato in vista della quale i provvedimenti sono stati adottati, questi stessi devono essere inte-

ramente applicati a tutte le operazioni di denaturazione effettuate dopo la data prevista per la loro entrata in vigore, anche se le domande relative siano state presentate prima di tale data.

Comunque, in nessun caso, la limitazione dovrebbe essere applicata a favore delle operazioni di denaturazione che abbiano fatto oggetto di comunicazione all'organismo d'intervento dopo la pubblicazione del regolamento della cui applicazione si tratta.