CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 19 GIUGNO 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il procedimento odierno riguarda l'applicazione dell'articolo 80 del trattato CEE, cioè la norma che recita « a decorrere dall'inizio della seconda tappa, è fatto divieto ad uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno della Comunità l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione ». È però necessario conoscere i precedenti.

L'Italia praticava prima dell'entrata in vigore del trattato, e pratica tuttora, tariffe speciali per il trasporto ferroviario di derrate alimentari, cioè la tariffa speciale n. 201 applicata su tutta la rete nazionale a determinate derrate provenienti dal Mezzogiorno, che godono di notevoli riduzioni; vi è poi la tariffa esportazione a sconti differenziati, cioè la tariffa n. 251 per l'esportazione via terra, e la tariffa n. 252 per il trasporto via acqua, che in alcuni casi è stata cumulata con la tariffa n. 201.

Le tariffe di sostegno applicate nei vari Stati membri sono state esaminate a fondo dalla Commissione CEE a norma dell'articolo 80 del trattato; la tariffa speciale n. 201 veniva autorizzata come provvedimento di aiuto regionale con decisione del 16 febbraio 1962. L'autorizzazione è tuttora valida e la decisione impugnata la lascia impregiudicata.

La Commissione ha pure autorizzato una tariffa all'*esportazione* con effetti limitati (tariffa n. 251, lettera A), che si applica al trasporto di prodotti agricoli dal Mezzogiorno agli altri Stati membri. L'autorizzazione, sempre temporanea, è stata più volte prorogata, l'ultima proroga fu concessa con la decisione 22 dicembre 1966 che fissava la scadenza della validità al 31 marzo 1967.

La Commissione ha sottolineato più volte che la tariffa esportazione avrebbe dovuto venire sostituita da altri tipi di aiuto, più confacenti alle esigenze del mercato comune. La Commissione si riferiva particolarmente all'andamento del mercato comune degli ortofrutticoli : già nella decisione 15 dicembre 1965 si era riservata la facoltà di modificare o di revocare l'autorizzazione prima della scadenza del termine, qualora fosse risultato che non aveva più motivo di rimanere in vigore, specie dopo la realizzazione dell'organizzazione comune dei mercati degli ortofrutticoli.

Nella decisione che prorogava la validità del regolamento fino al 31 marzo 1967, la Commissione ha sottolineato che la tariffa speciale 251-A non poteva rappresentare il mezzo più razionale, poichè non era in armonia con i provvedimenti previsti o proposti per la realizzazione della politica agraria comune, specie tenendo conto dell'entrata in vigore del regolamento n. 159/66, che contempla norme supplementari per l'organizzazione comune del mercato degli ortofrutticoli. La Commissione constatava che in questo modo, dal 1° gennaio 1967, i produttori italiani del settore erano sufficientemente tutelati.

Al 31 marzo 1967 non erano ancora state abolite le riduzioni tariffarie; la Commissione indirizzava al governo italiano, il 28 aprile 1967, un telex al quale il rappresentante permanente dell'Italia rispondeva il 13 maggio 1967

1 — Traduzione dal tedesco.

in modo dilatorio. La Commissione inviava un secondo telex il 2 giugno 1967. Il governo italiano, nel settembre 1967, comunicava il progetto di un decreto legge (n. 12811) che contemplava diverse misure tariffarie e tra l'altro prevedeva l'abolizione della tariffa 251-A, relativa all'esportazione dei prodotti agricoli provenienti dal Mezzogiorno, la soppressione della tariffa n. 252 relativa al trasporto di prodotti agricoli verso i paesi terzi via acqua, una riduzione delle tariffe generali n. 103-C (relativa ai prodotti agrari) e n. 2 (relativa alle patate) che erano commisurate alla distanza, ed infine un'ulteriore riduzione dei prezzi base della tariffa eccezionale n. 201, serie C, autorizzata con decisione 16 febbraio 1962. Questa riduzione ulteriore avrebbe dovuto applicarsi al trasporto di agrumi, legumi ed altra frutta fresca provenienti dal Mezzogiorno e doveva essere valida per determinate percorrenze minime.

Il 9 novembre 1967 la Commissione sottoponeva ai rappresentanti degli altri Stati membri le proposte del governo italiano e concludeva di essere incompetente a pronunciarsi circa la soppressione delle tariffe 251-A e 252 nonché sulla riduzione delle tariffe 103-C e n. 2.

La Commissione riteneva che la riduzione della tariffa eccezionale n. 201-C fosse un sostegno ai produttori agrari del Mezzogiorno e quindi si dovesse applicare l'articolo 80, 1° comma, del trattato CEE. La riduzione veniva autorizzata con decisione 31 ottobre 1968, a condizione però che le riduzioni tariffarie proposte dal governo italiano rimanessero in vigore solo fino al 31 dicembre 1969, e le riduzioni risultanti dal provvedimento fossero diminuite di almeno il 50% a decorrere dal 1° gennaio 1970 e venissero completamente soppresse al 1° gennaio 1971.

Il governo italiano impugnava questa decisione con il ricorso del 10 gennaio 1969 (infatti il decreto ministeriale n. 12811 è entrato in vigore il 1° gennaio 1969), concludendo per l'annullamento della decisione della Commissione relativa alle previste modifiche delle « condizioni e tariffe per i trasporti delle cose sulle F.S. nella parte II, capo VI, tabella prezzi, titolo I della tariffa eccezionale n. 201, serie C, delle ferrovie dello Stato ».

La Commissione invece chiedeva che il ricorso venisse respinto.

Vediamo ora gli argomenti invocati dalle parti in questa controversia.

Valutazione giuridica

Il governo italiano muove svariate censure alla decisione impugnata, raggruppandole in tre mezzi fondamentali che vertono sulla violazione di norme (violazione dell'articolo 80, 2° comma, dell'articolo 2 del trattato CEE e violazione di forme sostanziali), si richiamano ad un'altra norma del trattato (articolo 3 d) e riguardano infine lo sviamento di potere. Gli argomenti si ripetono e s'incrociano; nel mio esame però potrò evitare questa confusione. Sarò costretto a scostarmi dallo schema proposto dal governo italiano per seguire lo schema che mi pare più logico, senza per questo tralasciare di esaminare a fondo la materia.

La critica fondamentale del governo italiano si riferisce alla scadenza posta all'autorizzazione della tariffa eccezionale n. 201-C. Il ricorrente ritiene che l'autorizzazione di una tariffa eccezionale, se si ammette che sussistono i presupposti per autorizzarla, debba avere validità finchè sussistono detti presupposti, specie poi se è impossibile prevedere quale sarà la situazione futura. Il governo italiano ritiene che la Commissione, come aveva fatto in precedenza, avrebbe per lo meno dovuto prevedere una proroga, lasciando intendere che poteva essere rinnovata l'autorizzazione.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, si potrebbe affermare che esso è irrilevante per risolvere il caso in esame. La decisione impugnata non esclude espressamente la possibilità di proroghe. La decisione — si può arguire — non può essere criticata per quello che non contiene. In effetti la Commissione ha facoltà di prorogare l'autorizzazione

alla sua scadenza o anche prima, senza che ciò debba essere espressamente stabilito, dal momento che tale facoltà rientra nelle competenze che le conferisce l'articolo 80.

Passiamo oltre, giacché la Commissione è evidentemente del parere che un'autorizzazione nel caso di specie non sia prorogabile (cioè, come afferma in una lettera del 29 maggio 1964 relativa ad un'obiezione del governo italiano quanto alla decisione del 19 marzo 1964, non è stato possibile prendere in considerazione l'eventualità di una proroga); anzi nel caso in esame si è dovuto stabilire un termine rigido.

La Commissione ritiene che in virtù dello spirito e dello scopo dell'articolo 80 del trattato CEE, le autorizzazioni di carattere eccezionale debbano essere limitate nel tempo. Il governo italiano se ne meraviglia, poiché la Commissione ha autorizzato a tempo indeterminato (decisione 16 febbraio 1962) la tariffa eccezionale n. 201 ancora oggi vigente.

La Commissione, a giustificazione della presunta incoerenza, ricorda che anzitutto nel 1962 non era ancora stata concertata una politica agraria comune nel settore degli ortofrutticoli, e in secondo luogo la giurisprudenza relativa al 4° comma dell'articolo 70 del trattato CECA in seguito ha assunto un chiaro orientamento, specie nella causa 28/66 in cui la Corte di giustizia ha annullato una decisione dell'Alta Autorità che autorizzava tariffe speciali delle ferrovie federali tedesche per il trasporto di prodotti carbosiderurgici da e per la Saar, per il motivo che l'autorizzazione aveva validità illimitata. La Commissione ritiene che principi analoghi debbano applicarsi anche all'articolo 80 del trattato CEE, poichè l'articolo 70 del trattato CECA e l'articolo 80 del trattato CEE sono paralleli.

Non condivido tale opinione, come fa del resto il governo italiano : è innegabile un certo parallelismo tra le due norme che vietano radicalmente le tariffe eccezionali, salvo alcune deroghe. Il sistema, inteso secondo le norme interpretative generali, implica che i presupposti per l'autorizzazione di eccezioni vanno vagliati con un metro severo.

Prescindendo da ciò, sono ammesse però anche notevoli eccezioni; ad esempio per quanto riguarda la cerchia dei destinatari, che l'articolo 80 amplia, in quanto non solo contempla una o più determinate imprese (di ogni tipo), ma anche industrie complete, mentre l'articolo 70, 4° comma, parla solo di una o più imprese carboniere o siderurgiche. Il principio inoltre ha importanza fondamentale nella valutazione delle situazioni in vista della concessione di autorizzazioni in casi eccezionali. In virtù dell'articolo 70, 4° comma, del trattato CECA, è determinante il fatto che il provvedimento adottato presenti « conformità ai principi del presente trattato ». La giurisprudenza a questo proposito pone particolarmente in rilievo il principio dell'articolo 2 secondo il quale « la Comunità deve attuare la costituzione progressiva di condizioni che assicurino per sé stesse la distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività », il che presuppone una suddivisione « che si fonda in ispecie sulla modulazione dei costi di produzione che risulta dai rendimenti, cioè dalle condizioni fisiche e tecniche proprie ai vari produttori e sui loro sforzi individuali » [1]. In virtù di tale principio è possibile concepire tariffe di sostegno solo al fine di porre le imprese beneficiarie in condizioni di « sormontare eccezionali e temporanee difficoltà dovute a circostanze imprevedibili ». Tariffe eccezionali — come afferma la sentenza 28/66 — sono solo ammissibili [2] « ove consentano di ristabilire, entro un termine adeguato, delle condizioni che garantiscano di per sè la ripartizione della produzione al più alto livello di produttività ». La limitazione nel tempo della validità di un provvedimento ha la funzione di stimo-

1 — Racc. VI, cause 27, 28, 29:58, pag. 509.
2 — Racc. XIV, causa 28/66, pag. 20.

lare le imprese beneficiarie « ad adattarsi alla nuova situazione concorrenziale e a non considerare il provvedimento come un aiuto permanente, mirante a compensare le difficoltà cui esse si trovano di fronte ». Si spiega quindi come la Corte, nella fattispecie in esame, abbia considerato la limitazione temporale come elemento *essenziale*, sebbene la norma del trattato sia solo potestativa.

Sotto questo profilo l'articolo 80 del trattato CEE ha indubbiamente portata più ampia poichè impone di tener conto sia delle esigenze di un'adeguata politica locale, sia delle esigenze delle zone sottosviluppate. In virtù di tale articolo le considerazioni di *politica regionale* possono quindi essere determinanti, il che — secondo la giurisprudenza della Corte (volume VI, pag. 509) — è escluso dal 4° comma dell'articolo 70. Ne consegue che per l'articolo 80 non si deve tener conto solo dell'iniziativa delle imprese beneficiarie, che vanno stimolate a compiere determinati sforzi, o quanto meno tale iniziativa non ha un'importanza fondamentale. Ciò implica pure che, eventualmente, tenuto conto del tipo e della portata della politica regionale, non pare possibile alcuna esatta previsione sulla durata della validità dei necessari provvedimenti eccezionali. Quindi l'articolo 80 del trattato CEE non implica che le autorizzazioni debbano venire limitate nel tempo con lo stesso rigore prescritto dall'articolo 70 del trattato CECA, pur se le esigenze di un'obiettiva pianificazione probabilmente renderebbero sovente opportuna tale limitazione, giacchè anche detta pianificazione rientra nella sfera di competenza della Commissione.

La questione decisiva dovrebbe quindi essere quella del se *nel caso concreto* si riveli giustificata la limitazione nel tempo.

Per tale problema è irrilevante che la decisione 16 febraio 1962 che autorizza la tariffa eccezionale n. 201, la quale dovrebbe ora venire adeguata, non preveda espressamente un termine di scadenza. Come ha esposto la Commissione, ciò si giustifica con la diversità tra le situazioni giuridiche, cioè con il fatto che a quell'epoca non vi era ancora una politica agraria per i prodotti ortofrutticoli.

Analogamente è altrettanto poco conferente l'osservazione del governo italiano secondo cui la tariffa eccezionale accordata con il provvedimento impugnato costituisce un elemento essenziale nell'ambito del programma di sviluppo per il Mezzogiorno : anche la politica regionale interna deve essere in armonia con i principi comunitari. È innegabile che la Commissione possa avere un'influenza sulla determinazione di tariffe speciali anche se tali tariffe sono in funzione della *politica regionale*. Sarebbe errato ritenere che un provvedimento tariffario debba sempre rimanere in vigore finchè si pensa sia utile ad un programma di sviluppo interno. Ammesso che gli organi comunitari possano esercitare un influsso fattivo sui provvedimenti tariffari nazionali, può anche essere utile il sistema di *limitare nel tempo* la loro validità.

Allorché ha adottato la decisione impugnata, la Commissione si è essenzialmente fondata sulla constatazione che la politica agraria comunitaria, o più esattamente la comune disciplina di mercato nel settore degli ortofrutticoli, era stata in precedenza resa efficiente grazie a notevoli modifiche. Tale considerazione non può — come vorrebbe ora fare il governo italiano (sebbene non abbia mai sollevato eccezioni alle precedenti direttive della Commissione) — venir dichiarata irrilevante a priori affermando che è estranea al problema in questione e quindi sarebbe inammissibile applicare le norme vigenti nel settore dei trasporti seguendo il criterio imposto dallo sviluppo di altri settori disciplinati dal trattato. In effetti vi è una stretta connessione oggettiva non solo in quanto tramite la politica agricola si modifica tutta la situazione economica che logicamente deve essere presa in considerazione nell'adozione di decisioni in materia di politica regionale, ma

soprattutto perché i prodotti cui si applicano i provvedimenti tariffari in questione si trovano in una situazione *giuridica* notevolmente diversa creata dall'ordinamento del mercato degli ortofrutticoli. Sarà quindi utile ricordare le fasi di questo sviluppo, esattamente descritte dalla Commissione nelle sue memorie.

La decisione del 19 marzo 1964 ha autorizzato per un certo tempo la tariffa speciale 251-A relativa all'esportazione di prodotti agricoli del Mezzogiorno. Essa rappresentava un provvedimento che facilitava notevolmente l'accesso ai mercati stranieri dei prodotti agrari di questa zona. La Commissione era perfettamente cosciente fin dall'inizio, nonchè al momento in cui ha concesso tutte le altre proroghe (8 luglio 1964, 15 dicembre 1965 e 22 dicembre 1966), che la realizzazione e l'integrazione del mercato comune degli ortofrutticoli avrebbe reso ruperflua la misura tariffaria e ciò è avvenuto il 1° gennaio 1967 con l'entrata in vigore del regolamento 159/66 il 25 ottobre 1966.

Tale regolamento ha notevolmente integrato ed esteso l'ordinamento di mercato degli ortofrutticoli, con l'effetto specifico di meglio tutelare i produttori nei confronti degli Stati terzi, tramite la tariffa doganale comune ed altri provvedimenti comunitari, e di facilitare gli scambi infracomunitari, giacché venivano aboliti i dazi doganali e cadeva ogni possibilità d'invocare l'articolo 10 del regolamento n. 23. Tale effetto si produceva dal 1° gennaio 1967 per la maggior parte dei prodotti che fruivano della tariffa preferenziale e per gli altri prodotti ha cominciato ad esercitarsi il 1° luglio 1968.

Era quindi evidente che la tariffa 251-A doveva venire abolita poiché la sua funzione di migliorare l'accesso dei prodotti beneficiari ai mercati stranieri era ormai assorbita dalle misure comunitarie.

Il provvedimento tariffario autorizzato in seguito, di cui è qui questione, è subentrato parzialmente alla tariffa 251-A, però ha concesso riduzioni molto inferiori. Anche il governo italiano lo ha ammesso, come risulta da una lettera del rappresentante permanente italiano in data 11 settembre 1967. In considerazione di questo fatto pare evidente che i nuovi provvedimenti tariffari potevano valere solo per un periodo limitato essendo destinati a mitigare soprattutto gli effetti di una subitanea abolizione della precedente disciplina.

Aggiungasi che il regolamento 159/66 stabiliva i nuovi scopi e la nuova struttura della politica agraria, prevedendo tra l'altro la creazione di organizzazioni di produttori aventi facoltà di stabilire i prezzi minimi per la vendita dei prodotti da parte dei membri dell'associazione. La costituzione di tali organizzazioni poteva venire sovvenzionata dagli Stati membri ed il 50% di tali sovvenzioni avrebbe potuto esser posto a carico del Fondo europeo di sviluppo e di garanzia per l'agricoltura. Gli Stati membri potevano anche concedere prestiti a basso interesse per finanziare gli interventi, in caso di crisi avrebbero potuto effettuare il conguaglio finanziario ed effettuare altri interventi. Tutto ciò si desume dalla memoria della Commissione.

É innegabile che si è costituito un razionale sistema per il miglioramento delle strutture agrarie, migliore di quanto non fosse quello (comunque non più immediato) degli aiuti mediante tariffe speciali, che vengono concesse uniformemente in base a quantità e unità di prodotto. I nuovi provvedimenti s'inseriscono nello sviluppo del mercato agricolo comune meglio di un sistema di tariffe speciali, giacché sono atti ad eliminare gli eventuali scompensi (ricordati dalla Commissione a proposito della situazione delle organizzazioni di produttori nei vari Stati membri).

Chi ammette questo punto deve anche ritenere che la Commissione avesse il diritto d'influire sull'applicazione dei nuovi provvedimenti, di seguire un'efficace politica in questo senso, e quindi le spettasse tra l'altro un potere di apprezzamento dei relativi provvedi-

menti tariffari. Dal punto di vista della Commissione era quindi logico vietare che deroghe di carattere tariffario restassero in vigore finché la situazione economica si fosse adeguata in qualche modo a quella preconizzata dal regolamento n. 159. Il sistema della limitazione delle tariffe eccezionali si rivela quindi come il più opportuno, perché dà tempo ai beneficiari di adeguarsi alla struttura di mercato ipotizzata dal regolamento n. 159 che logicamente non può venire realizzata immediatamente. È anche adeguato per quanto riguarda la durata del termine, il che rivela che la Commissione ha obiettivamente giudicato la situazione. Non si deve dimenticare che nel caso in esame si tratta semplicemente di trasformare delle misure tariffarie di effetto relativamente moderato nel senso auspicato dai provvedimenti più razionali del regolamento n. 159. Se la Commissione, dopo tutti i pareri emanati negli anni 1964-1966, ha stabilito nella decisione impugnata un termine di due anni, mal la si può criticare di aver eseguito una prognosi azzardata. Ritengo piuttosto che, da quanto ha dichiarato la Commissione, il governo italiano intendesse invece provare che il termine era inadeguato per perseguire gli scopi che si prefiggeva la Commissione. Il governo italiano però non ha fornito alcuna prova, tutti i suoi argomenti sono rimasti astratti.

Concludo quindi che non vi sono obiezioni circa il termine posto dalla Commissione e perciò le censure del governo italiano mancano di fondamento.

Per quanto riguarda le censure d'insufficiente motivazione, che esaminerò per amor di completezza, potrò essere breve. Non si censura il provvedimento per inesistenza della motivazione, il che sarebbe pure impossibile, visto che vi sono due pagine e mezza di motivazione nella Gazzetta ufficiale, nelle quali si ricordano gli scopi del trattato CEE e la necessità di ricorrere a mezzi più razionali per migliorare le strutture economiche, ci si richiama al regolamento n. 159 e ai suoi effetti, nonché alla necessità di modificare le strutture agricole.

Il ricorrente piuttosto non ritiene motivata la previsione della Commissione secondo cui le condizioni che hanno indotto ad autorizzare la tariffa non sarebbero più sussistite dopo la scadenza del termine fissato. Inoltre il ricorrente rileva che la Commissione non ha lasciato intendere come si sarebbero potuti perseguire in un periodo più breve gli scopi che si prefiggeva la politica agraria.

In effetti la motivazione del provvedimento tace su questi due punti. Ciò però non costituisce ancora una insufficiente motivazione, giacché non si può dimenticare che il provvedimento impugnato è strettamente connesso con diverse altre decisioni precedenti, nelle cui motivazioni vi erano richiami alle esigenze della politica agraria comune. Inoltre il testo del regolamento n. 159 invocato dalla Commissione è eloquente di per sè, specie se lo si pone in relazione con il fatto, sottolineato dalla Commissione, che la tariffa eccezionale autorizzata consente solo riduzioni di scarsa entità.

Tenuto conto di quanto precede, non ci si poteva attendere che la Commissione motivasse più diffusamente la propria prognosi.

Non è quindi il caso di ravvisare un difetto di forma che giustifichi l'annullamento della decisione.

Conclusioni finali

Le censure del governo italiano non costituiscono un valido fondamento per la domanda d'annullamento ed il ricorso va respinto. Le spese del processo, secondo la richiesta della Commissione, vanno poste a carico del governo italiano.