CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 13 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente rinvio pregiudiziale concerne la validità del regolamento (CEE) della Commissione n. 400/86 [1] che aveva già formato oggetto di esame da parte della Corte nella causa 167/88 [2]. Con la relativa sentenza si è data risposta a gran parte dei dubbi di validità dedotti nell'ambito della presente procedura, in particolare quelli inerenti alla regionalizzazione della misura speciale d'intervento di cui trattasi. Restano tuttavia da analizzare alcuni aspetti, non esaminati nella sentenza precitata, relativi ad un punto specifico: il prezzo speciale d'intervento stabilito dalla Commissione nel regolamento n. 400/86.

Da un lato, viene negata la competenza della Commissione ad adottare la misura di cui trattasi e, dall'altro, anche ad ammettersi che l'istituzione fosse competente, si contesta comunque il modo in cui questa ha esercitato i suoi poteri.

Sulla competenza

2. La competenza della Commissione viene messa in discussione sotto due profili.

In primo luogo, la ricorrente fa valere che il regolamento n. 400/86 non conterrebbe una misura speciale d'intervento del tipo di quelle previste dal regolamento di base [3]; al contrario, esso si configurerebbe come un intervento mediante il quale, arrogandosi competenze proprie del Consiglio, la Commissione avrebbe modificato la struttura dei prezzi del mercato dei cereali.

3. Al riguardo, va anzitutto precisato che, nella campagna 1985/1986, il Consiglio non era stato in grado di definire i prezzi agricoli nel settore. Dovendo gestire, onde evitare soluzioni di continuità nel funzionamento della politica agricola, il vuoto giuridico dovuto alla carenza del Consiglio, la Commissione, con il regolamento (CEE) n. 2124/85 [4], ha proceduto a titolo conservativo a fissare il prezzo d'intervento nel settore dei cereali. Tale prezzo è stato stabilito prorogando il prezzo dell'anno precedente ed apportandovi, al contempo, una leggera riduzione, al fine di tenere conto della necessità di contenere le eccedenze.

Nessuna decisione di carattere conservativo è stata viceversa presa circa il prezzo di riferimento.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Regolamento (CEE) n. 400/86 della Commissione del 21.2.1986, (GU L 45, pag. 22).

2 — Sentenza 8 giugno 1989, AGPB (causa 167/88, Racc. pag. 1653).

3 — Per regolamento di base, nell'ambito delle presenti conclusioni, si designa il regolamento n. 2727/75 così come modificato dal regolamento (CEE) n. 1143/76 del Consiglio, del 17.5.1976 (GU L 130, pag. 1). Qualora si farà riferimento a versioni del regolamento n. 2727/75 risultanti da emendamenti diversi da quelli contenuti nel regolamento 1143/76, si preciseranno gli estremi del regolamento di modifica.

4 — Regolamento (CEE) n. 2124/85 della Commissione, del 26.7.1985 (GU L 198, pag. 31).

Quest'ultimo, è bene ricordarlo, oltre a venire in rilievo ad altri fini specifici, costituisce un elemento essenziale per l'adozione delle misure speciali d'intervento di cui all'art. 8, n. 2, del regolamento di base.

Tali misure infatti sono concepite come uno strumento diretto a sostenere, in congiuntura sfavorevole, il livello del prezzo del frumento tenero da panificazione rispetto ad un prezzo obiettivo che è appunto il prezzo di riferimento.

Il regolamento di base, dunque, nel prevedere per questa qualità di frumento un prezzo di riferimento distinto, e più elevato, rispetto al prezzo d'intervento comune, ha anche e coerentemente introdotto degli specifici strumenti, fra cui le misure speciali d'intervento, per « pilotare » il mercato verso l'obiettivo perseguito.

In sintesi, pertanto, l'adozione di misure speciali d'intervento implica necessariamente da parte della Commissione — competente ad applicarle ai sensi dell'art. 8, n. 4 del regolamento di base — un duplice ordine di valutazioni.

Da un lato, occorre analizzare l'evoluzione del mercato ed in particolare l'andamento e le prospettive dei prezzi nonché dell'offerta e della domanda interna ed esterna alla Comunità; dall'altro, si deve confrontare tale quadro congiunturale con l'obiettivo rappresentato dal prezzo di riferimento, decidendo, di conseguenza, se si renda o meno necessaria un'iniziativa di sostegno sotto forma di misura speciale d'intervento.

La Commissione, dunque, almeno se vuol rispettare la ratio della disciplina di base, non può emanare le misure speciali in parola *prescindendo* dal prezzo di riferimento prefissato.

4. Questo, naturalmente, in una situazione normale. Quid, viceversa, in un'ipotesi come quella di specie, in cui la Commissione si trova a dover assolvere le proprie responsabilità di gestione della politica agricola in una situazione di vuoto giuridico?

In termini generali è da ritenere che la Commissione sia comunque tenuta a far fronte ai propri compiti per evitare il rischio di paralisi nello svolgimento della politica comune.

In concreto, ciò significa che, qualora sia necessario, essa deve poter procedere a tutti gli interventi per i quali è competente, anche se si trova in condizione di non poter disporre di tutti gli indicatori normalmente utilizzabili.

Pertanto, in assenza di definizione del prezzo di riferimento da parte del Consiglio, non vi è ragione di escludere aprioristicamente che la Commissione possa, ai fini dell'adozione di un'eventuale misura speciale, ricostruire un prezzo di riferimento appropriato, fondandosi sulla conoscenza che essa ha dell'evoluzione e delle caratteristiche del mercato in questione.

Ciò in particolare in considerazione della circostanza, confermata in udienza, che il divario tra il prezzo di riferimento per il frumento tenero da panificazione ed il

prezzo d'intervento unico comune si è mantenuto assolutamente stabile nel corso degli anni precedenti la campagna in questione.

È questo un dato significativo, in quanto dimostra che il legislatore comunitario ha osservato un atteggiamento costante nei confronti della produzione di frumento tenero da panificazione, applicando un incentivo specifico e la cui entità non ha subito variazioni.

D'altra parte, la stabilità dello scarto tra prezzo di riferimento e prezzo d'intervento — malgrado la parziale autonomia tra questi due fattori — era un elemento noto anche a tutti gli operatori del settore, ragione di più per ritenere che la Commissione potesse basarvi le sue valutazioni, onde verificare se la flessione del mercato registratasi nella campagna di cui trattasi non giustificasse un intervento di sostegno.

Ora, è pacifico che, all'inizio del 1986, in quasi tutti gli Stati membri i prezzi del frumento tenero hanno registrato un andamento oscillante intorno al livello del prezzo d'intervento e che, come risulta dal primo considerando del regolamento n. 400/86, vi erano seri rischi quanto alla tenuta del mercato in una congiuntura caratterizzata da stocks considerevoli senza prevedibili sbocchi a breve termine.

In tali circostanze, la Commissione, confrontando l'evoluzione in corso con il prezzo di riferimento tradizionale del frumento tenero da panificazione, ed anche tenendo conto eventualmente — nel quadro di un indirizzo generale di maggior rigore [5] — dell'esigenza di rivedere al ribasso il livello degli incentivi produttivi, poteva ritenere giustificata l'applicazione di una misura speciale d'intervento.

5. Ciò facendo la Commissione non ha evidentemente sostituito le proprie determinazioni a quelle del Consgilio in materia di prezzi agricoli: essa non ha provveduto, neanche a titolo puramente conservativo, ad una definizione generale del prezzo di riferimento.

Più semplicemente, nel quadro delle sue competenze di controllo e gestione dei mercati agricoli, la Commissione, in assenza di una esplicita definizione da parte del Consiglio, ha orientato la sua analisi sulla base del prezzo di riferimento normalmente applicato per il frumento tenero da panificazione.

Ritengo pertanto che la misura di cui trattasi costituisca effettivamente una misura speciale d'intervento ai sensi dell'art. 8 del regolamento di base, rientrante quindi nelle competenze della Commissione, e non un'arbitraria modificazione della struttura dei prezzi del settore.

5 — Tale orientamento restrittivo si era già manifestato per la campagna precedente, nel regolamento (CEE) del Consiglio n. 1019/84, relativo alla fissazione dei prezzi agricoli nel settore ceralicolo [regolamento (CEE) n. 1019/84 del Consiglio del 31.3.1984: GU L 107, pag. 4]; in particolare, al secondo considerando, si affermava la necessità di passare da una politica prudente di prezzi ad una politica *restrittiva*, il che imponeva una riduzione sia del prezzo d'intervento, sia del prezzo di riferimento. Quanto alla prassi della Commissione, è significativo notare che l'indirizzo restrittivo trova riscontro sia nel regolamento CEE n. 1810/84 (v. quarto considerando) contenente una misura speciale d'intervento per la campagna 1984-1985 [regolamento (CEE) n. 1810/84 della Commissione del 28.6.1984: GU n L 170, pag. 33], sia nel regolamento n. 2124/85 [regolamento (CEE) n. 2124/85 della Commissione del 26.7.1985: GU n L 198, pag. 31] (v. secondo considerando) con il quale—come si diceva—sono state adottate le necessarie misure conservative in materia di prezzi per far fronte alla perdurante carenza del Consiglio.

6. Le ricorrenti nella causa principale hanno anche contestato la competenza della Commissione con riferimento ad un aspetto più specifico.

Soprattutto in udienza, esse hanno sottolineato come la Commissione, nel fissare il prezzo speciale d'intervento (vale a dire il prezzo al quale i quantitativi di frumento ammessi a beneficiare dell'intervento speciale dovevano essere ritirati dalle autorità nazionali), non fosse abilitata ad applicare riduzioni in considerazione del fatto che la qualità del frumento oggetto della misura fosse inferiore alla qualità media.

7. È opportuno precisare che ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2727/75, così come modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1151/77, il prezzo di riferimento è fissato per il frumento tenero che soddisfi le esigenze richieste per una qualità panificabile *media*; tuttavia, considerando che l'obiettivo proprio delle misure speciali d'intervento (sostegno del mercato rispetto al prezzo di riferimento) può essere raggiunto anche con misure di sostegno che riguardino frumento di qualità diversa da quella media, l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2727/75, così come modificato dall'art. 5 del regolamento n. 1151/77, prevede che le misure speciali possono concernere frumento di qualità diversa da quella per la quale è fissato il prezzo di riferimento e in particolare (v. terzo considerando del regolamento n. 1151/77) frumento che risponde alle esigenze *minime* per la panificazione: in questo caso, però, si dovrà applicare una detrazione rispetto al prezzo che sarebbe stato fissato qualora la misura speciale avesse riguardato un frumento di qualità media.

A partire dalla campagna 1981/1982, il Consiglio ha stabilito annualmente il prezzo di riferimento per il frumento di qualità media, indicando contestualmente in una nota a piè di pagina la detrazione da applicare in caso di misure speciali inerenti a frumento di qualità minima 5 [v. regolamenti CEE nn. 1950/81 [6], 1452/82 [7] e 1564/83 [8], relativi alla fissazione dei prezzi agricoli, rispettivamente per le campagne 1981-1982, 1982-1983 e 1983-1984].

Tuttavia, con il regolamento (CEE) n. 1019/84 il Consiglio ha ritenuto preferibile che il prezzo da applicare in caso di misure speciali per la qualità minima non fosse più fissato nel regolamento annuale sui prezzi, bensì fosse « calcolato al momento stesso dell'eventuale applicazione di tali misure ».

Secondo la ricorrente, con tale previsione il Consiglio non avrebbe inteso lasciare alla Commissione il compito di stabilire le detrazioni per il frumento di qualità inferiore alla media, bensì si sarebbe riservato di definire tali detrazioni, non più in via preventiva ad inizio campagna, ma all'adozione delle misure stesse.

8. Questa tesi non appare convincente alla luce delle seguenti considerazioni.

Anzitutto, la Commissione è competente a decidere, nell'ambito della procedura del comitato di gestione, della natura e dell'ap-

6 — Regolamento (CEE) n. 1950/81 del Consiglio del 13.7.1981 (GU L 198, pag. 3).

7 — Regolamento (CEE) n. 1452/82 del Consiglio del 18.5.1982 (GU L 164, pag. 6).

8 — Regolamento (CEE) n. 1564/83 del Consiglio del 14.6.1983 (GU L 163, pag. 1).

plicazione delle misure speciali d'intervento (v. art. 8, n. 2, del regolamento di base).

Rientra nell'ambito di tale competenza di applicazione la determinazione dell'entità del sostegno da accordare in una determinata situazione; ne consegue che spetta in linea generale alla Commissione stabilire in concreto il prezzo d'intervento speciale, in considerazione ovviamente delle esigenze del mercato. Ma tale prezzo d'intervento speciale deve considerarsi comprensivo di tutte le sue componenti e dunque anche delle eventuali maggiorazioni o detrazioni in ragione della qualità del prodotto. Del resto, il regolamento n. 2727/75, anche con riferimento al prezzo d'intervento, prevede, all'art. 7, che siano definite con la procedura del comitato di gestione le modalità di applicazione relative alla qualità ed alla quantità minime di ciascun cereale richieste per l'intervento, nonché le tabelle delle maggiorazioni e delle detrazioni applicabili all'intervento.

Inoltre, va rilevato che il Consiglio, col regolamento n. 1151/77, ha genericamente indicato che le misure speciali possono riguardare un frumento di qualità diversa da quella media ed *in particolare* frumento di qualità minima; perciò, pur se nel corso di alcune campagne il Consiglio ha direttamente proceduto a stabilire la detrazione da applicare per la qualità minima, è da ritenere che anche durante tale periodo la Commissione restava competente ad applicare tutti gli altri aggiustamenti di prezzo per le qualità diverse dalla qualità minima.

Pertanto, quando il Consiglio, con il regolamento n. 1019/84, ha stabilito, come si è visto, che le detrazioni per il frumento di qualità minima andassero calcolate al momento dell'applicazione delle misure speciali, è da ritenere che abbia voluto estendere anche a tale qualità la competenza della Commissione a definire l'aggiustamento opportuno.

Alla luce di tali considerazioni si deve concludere nel senso che la Commissione era competente ad adottare le misure speciali d'intervento di cui al regolamento n. 400/86.

Sull'esercizio non corretto dei poteri della Commissione

9. Le intervenienti nella causa principale rilevano una contraddizione fra la misura speciale di cui al regolamento n. 400/86 e quella che aveva formato oggetto, nel corso della campagna precedente, del regolamento (CEE) n. 1810/84. In estrema sintesi il problema sarebbe il seguente: con il regolamento (CEE) n. 400/86 si è applicato un coefficiente di detrazione maggiore per un frumento di qualità superiore a quello ammesso all'intervento speciale l'annata precedente.

10. Al riguardo va osservato che non può considerarsi come un vizio di validità dell'atto la semplice difformità rispetto ad un atto precedente, e ciò tanto meno in una situazione come quella di specie in cui risultava specificamente previsto che i prezzi (e le relative detrazioni) fossero calcolati al *momento* dell'applicazione della misura speciale.

Inoltre, la validità di ciascun atto va apprezzata tenendo conto dell'ampia discrezionalità di cui le istituzioni comunitarie godono

nell'esercizio delle competenze agricole: discrezionalità che fa sì, come la Corte ha più volte sottolineato, che il controllo giurisdizionale possa svolgersi soltanto nei limiti di un sindacato di stretta legittimità [9].

Tale discrezionalità, nel caso delle misure di cui trattasi, riguardava, come si è già avuto modo di rilevare, sia, più in generale, la definizione del livello del prezzo speciale, sia, più specificamente, la definizione della qualità ammessa all'intervento speciale e, quindi, le relative detrazioni da applicarsi rispetto al prezzo speciale inerente alla qualità media.

11. Per di più, risulta dal fascicolo che la duplice determinazione, concretizzatasi nel regolamento n. 400/86, di aumentare la detrazione e di elevare le esigenze qualitative, è venuta ad iscriversi in un indirizzo di carattere più generale, ben noto agli operatori economici (e confortato anche dai risultati economici del regolamento n. 1810/84), volto, da un lato, a ridurre il livello generale degli incentivi produttivi, per contenere le eccedenze cerealicole aggravatesi nel corso degli anni, e, dall'altro, ad operare una politica di qualità più selettiva, concentrando gli incentivi speciali verso una produzione di migliore qualità.

Si può pertanto concludere che la Commissione abbia correttamente esercitato i propri poteri nel determinare il livello del prezzo speciale di cui al regolamento n. 400/86.

12. Alla luce dell'insieme di queste considerazioni propongo di rispondere come segue al giudice nazionale:

« L'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento della Commissione n. 400/86 ».

9 — V. da ultimo sentenza 14 febbraio 1990, Biscuits Delacre (causa C-350/88, Racc. pag. I-397).