CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 13 giugno 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — I fatti

1. Le cause in ordine alle quali esprimo oggi un mio parere vertono sulla questione se i vari regimi di premi istituiti nell'ambito della organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine [1] per diverse regioni della Comunità siano in contrasto col divieto di discriminazioni e coi principi della parità di trattamento e della libera circolazione delle merci, sanciti dal trattato CEE.

2. I ricorrenti nelle cause principali hanno proposto ricorso avverso provvedimenti dell'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival) che avevano determinato i rispettivi premi per la compensazione della perdita di reddito nella produzione di carne ovina ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 1837/80. I ricorrenti ritengono che l'importo complessivo dei premi e degli incassi non consenta loro di ottenere un reddito corrispondente al prezzo di base stagionalizzato. Tale situazione determina per loro uno svantaggio rispetto ai produttori della regione 5 (Regno Unito) cui viene garantito, mediante la concessione dei premi variabili alla macellazione, il raggiungimento del prezzo di base stagionalizzato.

3. Per questi motivi, essi hanno chiesto al convenuto nelle cause principali la concessione di un premio variabile alla macellazione ovvero, in subordine, la concessione di un premio per un importo calcolato in base alla differenza tra il prezzo di mercato ufficiale al momento della vendita dei loro capi ed il prezzo di base in vigore nello stesso momento.

4. In seguito al diniego del convenuto, i tribunali amministrativi di Dijon e di Amiens, aditi dai ricorrenti, hanno sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale intesa ad accertare la compatibilità degli artt. 5 e 9 del regolamento del Consiglio n. 1837/80 con i sopra ricordati principi sanciti dal trattato CEE.

5. Nell'ambito di queste conclusioni approfondirò, se del caso, i dettagli delle questioni pregiudiziali, delle conclusioni delle parti nonché dell'organizzazione dei mercati per le carni ovine e caprine qui in discussione. Per il resto, faccio rinvio alla relazione d'udienza.

B — Il parere

6. Iniziando queste mie conclusioni ritengo opportuno, considerando la formulazione estremamente ampia delle questioni pregiu-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 1837, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 183, pag. 1).

diziali e la portata delle osservazioni delle parti, delimitare l'oggetto dei presenti procedimenti. Nelle cause principali la questione è infatti se i ricorrenti abbiano diritto ad un premio di importo più elevato del premio loro concesso a compensazione della perdita di redditi. Pertanto, l'eventuale incompatibilità dell'organizzazione comune dei mercati per le carni ovine e caprine con i principi sanciti dal trattato CEE va valutata solo qualora detta organizzazione osti alla concessione di un premio di importo più elevato. Non occorre analizzare gli altri dubbi manifestati in ordine alla validità del regolamento n. 1837/80 che non siano in diretto rapporto con il petitum dei ricorrenti nella cause principali: non spetta alla Corte di giustizia formulare, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, opinioni circa questioni giuridiche non connesse col procedimento principale.

7. Quanto alla valutazione cui mi accingo ora a procedere, si deve innanzitutto sottolineare che la Corte di giustizia, in varie sentenze pronunziate a sezioni riunite, ha ritenuto l'ammissibilità di sistemi di premi diversi nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati per le carni ovine e caprine. Faccio riferimento segnatamente alla sentenza 15 settembre 1982 nella causa 106/81 [2], nonché alle sentenze 2 febbraio 1988 nella causa 61/86 e nelle cause riunite 305/85 e 142/86 [3].

8. In particolare, nella sentenza nella causa 61/86 la Corte ha dichiarato che l'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne ovina, istituita col regolamento n. 1837/80, non ha ancora realizzato l'integrazione completa dei vari mercati regionali e resta caratterizzata dal suo stato di graduale evoluzione verso un mercato unico. Se è vero che il regolamento n. 871/84 [4] ha soppresso i prezzi di riferimento per ciascuna delle sei regioni contemplate da questa organizzazione di mercato, non è men vero che sussistono ancora differenze fra queste varie regioni, di cui la più importante consiste nel fatto che, fra i provvedimenti a sostegno del mercato, il premio variabile alla macellazione è riservato ad una sola regione, la n. 5, cioè il Regno Unito.

9. Si deve senz'altro riconoscere che la questione principale nella causa 61/86 non era quella se si possano prevedere, in un'organizzazione comune dei mercati, diversi provvedimenti a sostegno dei mercati uno solo dei quali può essere applicato in una determinata regione della Comunità, bensì la questione delle conclusioni da trarsi dall'esistenza di un tale regime diversificato. Ciononostante, la Corte ha riconosciuto, incidentalmente e quantomeno per un determinato periodo transitorio, che un'organizzazione comune dei mercati può contemplare meccanismi di sostegno del mercato differenziati a seconda delle regioni se ciò appare opportuno in considerazione delle circostanze. A tal proposito, la Corte ha potuto riferirsi alla già menzionata sentenza 13 settembre 1982 nella causa 106/81 in cui ha dichiarato, richiamando l'art. 39, n. 2, del trattato CEE, che il trattato CEE non esclude assolutamente ogni progressività

2 — Sentenza 15 settembre 1982, nella causa 106/81 (Julius Kind KG/Comunità economica europea, Racc. pag. 2885).

3 — Sentenze 2 febbraio 1988, Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord/Commissione (61/86, Racc. pag. 431; 305/85 e 142/86, Racc. pag. 467).

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 871, recante quarta modifica del regolamento (CEE) n. 1837/80 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine e che modifica il regolamento n. 950/68 relativo alla tariffa doganale comune (GU L 90, pag. 35).

nella costituzione delle organizzazioni comuni dei mercati bensì dispone che nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi particolari cui fare ricorso nell'ambito di questa va tenuto conto delle differenze strutturali e naturali [5] fra le diverse regioni agricole nonché della necessità di realizzare gradualmente gli adattamenti appropriati.

10. Prima di esaminare la questione se, nei procedimenti presenti, siano stati prospettati argomenti tali da far concludere, nonostante la giurisprudenza evocata, per l'invalidità degli artt. 5 e 9 del regolamento n. 1837/80, si devono brevemente delineare i diversi provvedimenti a sostegno dei prezzi.

11. In particolare, l'organizzazione dei mercati nel settore della carne ovina contempla attualmente le seguenti misure di stabilizzazione:

— un regime di premi per la compensazione della perdita di reddito dei produttori di carne ovina (art. 5);

— provvedimenti d'intervento sotto forma di aiuti all'ammasso privato ovvero di acquisti di carni ovine fresche da parte degli enti di intervento (art. 6);

— *inoltre, per il Regno Unito,* la concessione di un premio variabile alla macellazione degli ovini (art. 9).

5 — Queste differenze vengono illustrate nella parte « in fatto » della sentenza, nella causa 106/81, al punto I A.

12. Si può concedere il premio variabile alla macellazione solo qualora, nel Regno Unito, non sia fatto ricorso a provvedimenti di intervento sotto forma di acquisti di carne ovina fresca da parte degli enti di intervento e qualora i prezzi rilevati sui mercati rappresentativi di questa regione siano inferiori ad un livello guida corrispondente all'85% del prezzo di base di cui all'art. 3, n. 1. L'importo del premio è pari alla differenza fra il livello guida stagionalizzato ed il prezzo di mercato rilevato in questa regione. Inoltre, la concessione del premio variabile alla macellazione viene in considerazione nel calcolo del premio per la compensazione della perdita di redditi ai sensi dell'art. 5, poiché al premio per la perdita di redditi viene sottratta la media ponderata dei premi variabili effettivamente concessi (art. 5, n. 6).

13. La perdita di redditi rappresenta l'eventuale differenza fra il prezzo di base e la media aritmetica dei prezzi di mercato rilevati per ogni regione. Il premio di compensazione per la perdita dei redditi viene determinato di volta in volta al termine della stagione di vendita, mentre il premio variabile alla macellazione viene già versato durante detta stagione.

14. D'altro canto, se durante la stagione si rileva una perdita di redditi per una o più regioni e considerato il probabile andamento dei prezzi di mercato, gli Stati membri possono, ai sensi dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 1837/80, essere autorizzati a versare un acconto ai produttori di carne ovina nelle regioni agricole sfavorite. In linea di principio, l'acconto è pari, a norma dell'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 26 ottobre 1984, n. 3007 [6], al

6 — Regolamento della Commissione 26 ottobre 1984, n. 3007/84, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni ovine (GU L 283, pag. 28).

30% del presumibile importo estimativo del premio.

15. In deroga alla menzionata disposizione, il regolamento (CEE) della Commissione 15 dicembre 1986, n. 3728/86[7], fissava l'acconto per la stagione 1986 al 75% dell'importo stimato del premio. Inoltre, il Consiglio, con decisione 16 dicembre 1986, aveva autorizzato la Repubblica francese a concedere un aiuto per lo stesso importo anche agli allevatori di ovini nelle zone non svantaggiate[8].

16. Considerato il sistema di sostegno dei mercati appena descritto, non v'è dubbio che il convenuto, nelle cause principali abbia respinto le domande dei ricorrenti conformemente alle disposizioni degli artt. 5 e 9 del regolamento n. 1837/80: a norma dell'art. 9, il premio variabile alla macellazione può essere concesso solo nella regione 5 (Regno Unito); l'importo del premio di compensazione per la perdita di redditi viene calcolato, a norma dell'art. 5, n. 2, sulla differenza fra il prezzo di base e la media aritmetica dei prezzi di mercato rilevati, senza però far ricorso al prezzo di mercato vigente al momento della vendita degli animali.

17. I ricorrenti nelle cause principali e la Repubblica francese ritengono che la diversificazione nella disciplina dei premi rappresenti una violazione del principio della parità di trattamento, segnatamente ai danni dei ricorrenti. Essendo determinato settimanalmente e pagato in tempi brevissimi, il premio variabile alla macellazione consente di compensare ai produttori « fuori stagione » (come i ricorrenti nelle cause principali) l'effettiva differenza fra il prezzo garantito ed il prezzo di mercato al momento della vendita degli animali. Il premio per la compensazione della perdita di redditi viene invece calcolato, per la regione 2 (Francia), sulla base della media aritmetica annua delle quotazioni settimanali nazionali; pertanto, gli introiti finali di un produttore francese « fuori stagione », che abbia venduto i propri prodotti in una settimana in cui la quotazione era ben al di sotto del prezzo di base, sarebbero inferiori al livello del prezzo di base stagionalizzato determinato dalle autorità comunitarie.

18. I produttori britannici fruirebbero poi di un vantaggio in quanto riscuotono in tempi relativamente brevi il premio alla macellazione mentre altri produttori, come i ricorrenti nelle cause principali, avrebbero diritto al premio solo a fine stagione.

19. Il Consiglio, la Commissione ed il Regno Unito ritengono invece che la differenza fra le normative in vigore sia giustificata.

20. Il mercato britannico avrebbe caratteristiche diverse rispetto ai mercati delle altre regioni. I prezzi che si rilevano su detto mercato sono infatti inferiori rispetto agli altri mercati a causa delle importazioni da paesi terzi che, corrispondendo ai flussi di scambio tradizionali, vengono effettuate nella Comunità in forza di accordi stipulati in sede Gatt.

7 — Regolamento della Commissione 5 dicembre 1986, n. 3728/86, che determina, per gli Stati membri, la perdita stimata di reddito, nonché l'importo stimato del premio pagabile per pecora e per capra per la campagna 1986 (GU L 344, pag. 17).

8 — Decisione del Consiglio 16 dicembre 1986 relativa alla concessione di un aiuto nazionale sotto forma di acconto sul premio per le pecore nel settore ovino in Francia (GU L 382, pag. 3).

21. Il pagamento del premio variabile alla macellazione durante la stagione di vendita rappresenta in un certo qual modo un anticipo sul premio per la compensazione della perdita di redditi. Tuttavia, anche i produttori delle regioni sfavorite potrebbero fruire di un pagamento anticipato sotto forma di acconto pari al 75% della perdita di redditi. Inoltre, la Francia è stata autorizzata a versare, per la stagione 1985/1986, identico acconto a titolo di aiuto nazionale sino al termine della stagione ai produttori delle regioni non sfavorite.

22. Si dovrebbe quindi constatare che i produttori di carni ovine nella Comunità fruiscono di un identico sostegno dei redditi: non si riscontrerebbe pertanto alcuna violazione del principio della parità di trattamento.

23. Il Consiglio ha poi presentato alla Corte un proprio calcolo da cui risulta che gli introiti complessivi dei ricorrenti nelle cause principali differiscono in realtà in modo trascurabile dagli introiti di un produttore di carni ovine ad essi paragonabile stabilito nella regione 5 (Regno Unito).

24. I ricorrenti nelle cause principali non hanno contestato i dati del calcolo presentato, ma ne hanno dedotto conclusioni differenti. Durante la trattazione orale essi hanno poi sostenuto che, a loro giudizio, non si tratta di garantire ai produttori nella Comunità un reddito identico, bensì di fruire di un identico libero accesso alle misure di sostegno.

25. Pur se l'elemento centrale dei presenti procedimenti era il raffronto fra il premio per la compensazione della perdita di redditi e il premio variabile alla macellazione, tuttavia va sottolineato che entrambi detti strumenti di sostegno dei mercati non sono alternativi nel senso che all'uno si può ricorrere nella regione 5 (Regno Unito), all'altro nelle restanti regioni della Comunità. Alternativi fra loro sono piuttosto, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1837/80, il premio variabile alla macellazione per la regione 5 e l'intervento sotto forma di acquisti di carni ovine fresche a norma dell'art. 6, n. 1, lett. b). Il premio per la compensazione della perdita di redditi invece può essere concesso in tutte le regioni della Comunità; considerato il meccanismo di compensazione di cui all'art. 5, n. 6, del regolamento n. 1837/80, la concessione del premio variabile alla macellazione nella regione 5 rappresenta unicamente una specie di pagamento anticipato sul premio per la compensazione della perdita dei redditi da pagare una volta conclusa la stagione.

26. L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine ancora oggi, malgrado il regolamento n. 871/84 abbia soppresso i prezzi di riferimento differenziati per regione, va considerata piuttosto come un tetto comune sotto il quale convivono organizzazioni di mercato dalle forme diverse. Secondo quanto illustrato dal rappresentante della Commissione, il premio variabile alla macellazione è inteso a garantire prezzi al consumo moderati, mentre il sistema degli interventi deve far da sostegno al livello dei prezzi alla produzione. Nonostante una certa convergenza dei prezzi di mercato evidenziata dal rappresentante del governo francese, non si è ancora realizzata una reale unificazione delle organizzazioni di mercato. Per l'unificazione lavora la Commissione, fra l'altro,

mediante la soppressione graduale dei premi variabili alla macellazione entro il 1992 [9].

27. La disciplina speciale per la regione 5 (Regno Unito) pare ancora giustificabile in relazione alla menzionata giurisprudenza della Corte di giustizia; essa fa riferimento a criteri oggettivi, segnatamente al livello decisamente inferiore dei prezzi di mercato nella regione risultante dalle ingenti importazioni di carne ovina da paesi terzi. Dette importazioni tradizionali sono garantite da impegni assunti in sede Gatt e dalla stipula di accordi di autolimitazione, fra l'altro con la Nuova Zelanda [10]. Si è poi badato a che solo una piccolissima parte delle importazioni dalla Nuova Zelanda venga venduta in Francia. Del quantitativo massimo fissato nel 1980 a 245 500 tonnellate in peso delle carcasse possono importarsi in Francia dal 1984 soltanto 3 500 tonnellate cui può aggiungersi, in ciascuno degli anni seguenti, un ulteriore 10% [11].

28. È pur vero che i produttori nella regione 5 (Regno Unito) riscuotono una parte del premio per la compensazione della perdita di redditi sotto forma del premio variabile alla macellazione già durante la stagione di vendita, mentre i produttori nelle altre regioni della Comunità riscuotono il premio solo una volta terminata la stagione. Occorre tuttavia considerare che i produttori nelle altre regioni della Comunità ottengono del pari già durante la stagione di vendita un reddito più elevato sul mercato in ragione del più alto prezzo di mercato al momento delle vendite. Tale circostanza rende in sé estremamente relativo il vantaggio di cui fruiscono i produttori nella regione 5 (Regno Unito). Il premio variabile alla macellazione poi non garantisce ai produttori della regione 5 (Regno Unito) introiti pari al prezzo di base stagionalizzato, come hanno inizialmente sostenuto i ricorrenti nelle cause principali, bensì unicamente introiti pari ad un livello guida corrispondente all'85% del prezzo di base. Si deve quindi sottolineare che, quanto meno nelle regioni della Comunità definite come sfavorite, possono essere versati, ancora prima che termini la stagione di vendita, acconti che nel 1986 ammontavano al 75% dell'importo stimato del premio.

29. Poiché, infine, a norma dell'art. 5 del regolamento n. 1837/80, il reddito complessivo risultante dagli introiti medi realizzati sul mercato e dai rispettivi premi è, tutto considerato, identico per unità di peso per i produttori di carni ovine nella Comunità, non si può ritenere costituisca una rilevante disparità di trattamento tra i produttori la differenziazione dei meccanismi di sostegno dei mercati nell'ambito di un'organizzazione di mercato nella quale non si è ancora realizzata una definitiva integrazione. Che si determinino risultati diversi è conseguenza del fatto che, a norma dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1837/80, la perdita di redditi viene calcolata sulla media aritmetica

9 — Vedasi la proposta, presentata il 21 ottobre 1988, di regolamento del Consiglio relativo alla organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU 1988, C 319, pag. 36).

10 — Vedasi decisione del Consiglio 14 ottobre 1980 relativa alla conclusione di accordi di autolimitazione con l'Argentina, l'Australia, la Nuova Zelanda e l'Uruguay nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 275, pag. 13).

11 — Decisione del Consiglio 12 luglio 1984 relativa alla conclusione dello scambio di lettere che completa l'accordo fra la Comunità economica europea e la Nuova Zelanda sul commercio di carne di montone, di agnello e di capra, che costituisce un accordo relativo alla clausola 2, 1° comma, di detto accordo (GU L 187, pag. 75).

dei prezzi di mercato rilevati per ciascuna regione. Pertanto, se taluni produttori « fuori stagione » subiscono una perdita di reddito non compensata, occorre considerare che trattasi di un problema che può interessare i produttori in tutte le regioni della Comunità, non già unicamente i produttori in Francia.

30. Tuttavia i ricorrenti nelle cause principali, contrariamente a quanto da essi sostenuto nella trattazione orale dinanzi alla Corte, non possono far discendere dal trattato CEE un diritto a prezzi di mercato più elevati e ad identici premi a sostegno del mercato.

31. Non potendosi evincere dalle cause principali né che i ricorrenti interessati nel caso di specie abbiano partecipato al commercio intracomunitario di carni ovine od al commercio con paesi terzi né che avessero intenzione di espletare detta attività, non ritengo sia necessario esaminare le questioni circa la libera circolazione delle merci per le carni ovine e la disciplina del commercio estero. Dalla soluzione di dette questioni non dipende la soluzione delle controversie principali.

32. Riassumendo, concludo nel senso che dal presente procedimento non è emerso nessun elemento da cui possa attualmente farsi discendere, in contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, l'eventuale invalidità del regolamento n. 1837/80.

Qualora questa sezione dovesse però propendere per una diversa soluzione, ritengo si debba rinviare la questione alla sessione plenaria della Corte.

C — Conclusioni

33. Vi suggerisco, pertanto, di statuire come segue:

« Dall'esame della questione pregiudiziale non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 1837/80 come modificato dal regolamento del Consiglio n. 871/84 ».