La questione sottoposta a questa Corte non ha fornito elementi tali da inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 1210/70.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 luglio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 3 LUGLIO 1974

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'associazione che riunisce i mugnai della Champagne ha eccepito, in un procedimento avanti il consiglio di Stato di Francia, l'illegittimità del sistema comunitario dei prezzi d'intervento derivati, stabilito nel settore dei cereali. La giurisdizione francese ha rinviato la questione a questa Corte senza niente aggiungere ai rilievi della ricorrente.

L'Unione dei mugnai non si è peraltro fatta parte diligente per precisare, in questa procedura pregiudiziale, la portata e il fondamento delle critiche che non risultano del tutto chiare. Ciò pare abbia posto anche le istituzioni intervenute, che difendono la legittimità della normativa in questione, nella scomoda situazione di non sapere esattamente quale fosse il senso esatto degli argomenti a cui controbattere.

Poiché il compito di questa Corte, in un procedimento avente ad oggetto l'esame pregiudiziale della validità di atti comunitari, non è quello di compiere un controllo totale e definitivo della legittimità dell'atto considerato, ma soltanto di dire se i dubbi in merito espressi o semplicemente riferiti dal giudice nazionale risultino fondati, la laconica e scarsa precisazione delle critiche formulate nella specie si rifletterà fatalmente anche sul nostro esame.

Oltre a ciò, va anche osservato che, trattandosi di un esame di pura legittimità, non è questione di dare rilievo a considerazioni d'opportunità e di convenienza che potrebbero essere addotte a favore dell'instaurazione di un sistema diverso da quello criticato, cioè, nella specie, a favore del sistema del prezzo d'intervento unico rispetto a quello dei prezzi d'intervento derivati, di cui ora parleremo.

Una procedura pendente davanti al consiglio di Stato francese, relativa all'impugnazione di un decreto interno dello Stato perché riproducente un regolamento comunitario che si pretende illegittimo, ha

dato luogo al deferimento della presente domanda pregiudiziale a questa Corte per il collegamento essenziale tra la norma interna d'applicazione e la disciplina comunitaria. Non paiono fondati i dubbi sollevati dalla Commissione circa l'interesse dell'azione; infatti una pronuncia di invalidità in sede pregiudiziale di norme regolamentari comunitarie non può non avere ripercussioni dirette e generali oltre la nullità dell'atto interno dello Stato che si limita a riprodurre dette norme.

2. Nello stabilire l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, mediante il regolamento n. 120/67 del 13 giugno 1967, il Consiglio ha ritenuto necessario, al fine di facilitare «la compensazione tra le eccedenze delle zone produttrici e il fabbisogno delle zone deficitarie, di stabilire prezzi d'intervento derivati dal prezzo di base, di modo che le differenze tra essi riflettano i divari dovuti, in caso di raccolto normale, alle condizioni naturali di formazione dei prezzi sul mercato e affinché l'offerta e la domanda possano adattarsi liberamente sul mercato stesso». È questo il principio della cosiddetta «regionalizzazione» dei prezzi comunitari, di cui l'articolo 4 del regolamento stabiliva la fissazione per il grano tenero, il grano duro, l'orzo, il granturco e la segala.

Con il regolamento d'applicazione n. 131/67, adottato alla stessa data, il Consiglio fissava le norme applicabili per la derivazione dei prezzi d'intervento. A questo riguardo, l'articolo 1 distingue cinque tipi di zone in funzione delle condizioni naturali di formazione dei prezzi di mercato.

Secondo quanto dispone questa norma, per la determinazione dei prezzi d'intervento derivati si considera che, sulla base delle condizioni naturali di formazione dei prezzi, i prezzi di mercato si stabiliscono come segue:

«— nelle zone deficitarie il cui approvvigionamento dipende in una certa misura dalle importazioni, in funzione del prezzo al quale il cereale importato è offerto in tali zone;

— nelle zone di produzione le cui eccedenze contribuiscono in una certa misura all'approvvigionamento delle zone summenzionate, in funzione del prezzo sopra definito e delle spese di trasporto fino a tali zone;

— nei porti di esportazione, in funzione del prezzo nella zona di produzione più importante per le esportazioni e delle spese di trasporto fino al porto di esportazione più importante per tale zona;

— nelle altre zone di produzione le cui eccedenze potrebbero essere esportate in una certa misura, in funzione del prezzo valido nei porti di esportazione e delle spese di trasporto fino a tali porti;

— nelle zone deficitarie diverse da quelle sopra menzionate, in funzione dei prezzi nella zona eccedentaria meglio situata dal punto di vista del nolo e in funzione delle spese di trasporto verso la zona deficitaria».

Per la prima delle cinque classi, riguardante zone deficitarie che si riforniscono in parte dai paesi terzi, il prezzo di mercato è determinato dal prezzo CAF con l'aggiunta del prelievo e delle spese di trasporto. Il prezzo d'intervento stabilito per tali zone serve direttamente o indirettamente di riferimento per la fissazione dei prezzi d'intervento nelle altre zone.

Questa classificazione si riallaccia dunque direttamente o indirettamente alla situazione geografica delle diverse zone di produzione rispetto alle zone deficitarie considerate in primo luogo.

3. Sulla base dello schema stabilito dall'art. 1 del regolamento n. 131/67, il Consiglio stabilisce annualmente, partendo dal prezzo d'intervento di base per la zona più deficitaria della Comunità, cioè Duisburg, i principali centri di commercializzazione e i prezzi d'intervento derivati validi per tali centri, conformemente a quanto stabilisce l'art. 4, n. 4, b), del regolamento n. 120/67.

Il secondo considerando del regolamento

n. 131/67 precisa peraltro che il livello dei prezzi di mercato, che, come si è osservato, vengono stabiliti in funzione delle condizioni naturali di formazione dei prezzi, e che servono alla determinazione dei prezzi d'intervento derivati, non è determinato soltanto dalle spese di trasporto verso Duisburg, centro di commercializzazione della zona più deficitaria del Nord-Ovest della Comunità; occorre in più tener conto della situazione geografica delle zone eccedentarie e deficitarie della Comunità, delle necessità di altre zone di consumo, delle importazioni in provenienza dai paesi terzi e delle possibilità di esportazione.

La fissazione dei prezzi d'intervento derivati dipende dunque da una serie di considerazioni non collegate a puri calcoli, per cui essa ha necessariamente un carattere forfettario. Se esistono infatti dei limiti precisi entro cui questi prezzi devono tenersi (quelli già risultanti in particolare dall'art. 4, secondo cui «i prezzi d'intervento derivati non vengono in alcun caso fissati ad un livello superiore a quello del prezzo d'intervento di base», e dell'art. 3, secondo cui i prezzi stessi «vengono fissati in modo che non vi sia discriminazione tra i produttori della Comunità e che, in particolare, i cereali in provenienza da una regione non possano essere offerti in un'altra regione a un prezzo inferiore al prezzo d'intervento previsto per quest'ultimo»), in applicazione degli altri criteri, nella periodica fissazione dei prezzi in questione, vi è certamente un margine lasciato all'apprezzamento del Consiglio.

Nel mercato unico dei cereali, caratterizzato dalla fissazione di un livello comune dei prezzi, la regionalizzazione del livello della garanzia, costituita appunto dal prezzo d'intervento, dovrebbe dunque consentire di adattare questa garanzia alle differenze regionali esistenti fra le diverse zone della Comunità sul piano della produzione e del commercio.

4. Nel processo pendente davanti al consiglio di Stato, l'Unione mugnai della Champagne ha sostenuto che il regolamento n. 1210/70/CEE del Consiglio del 29 giugno 1970, che fissa per la campagna 1970/71 i prezzi d'intervento derivati per le principali piazze del mercato dei cereali sulla base delle norme sopra indicate, sarebbe da considerare invalido perché stabilito in violazione delle norme dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del trattato CEE, relativo al divieto di discriminazione fra produttori e consumatori della Comunità, e in violazione altresì delle disposizioni dei regolamenti n. 120/67 e 131/67 che vietano di modificare le differenze di prezzo risultanti dal gioco naturale della domanda e dell'offerta, e di provocare perturbazioni delle correnti commerciali naturali. Quest'associazione parte dalla constatazione che il modo di fissazione dei prezzi d'intervento derivati ha avuto nella pratica delle conseguenze economiche contrarie ai principi enunciati dagli stessi regolamenti n. 120 e 131/67 causando ai mugnai della Champagne un grave e ingiusto danno. Così, il prezzo d'intervento derivato per le campagne 1967/68 e 1969/70 si è trovato fissato, ad esempio, a 47 FF nella Marna, mentre nel Centro della Francia era di 45,13 FF. Ciò significa che, nella Marna, saranno sfavoriti i mugnai, i quali non potranno acquistare grano al di sotto di 47 FF, il che li pregiudica rispetto ai loro concorrenti del Centro della Francia, soprattutto in periodi di raccolto abbondante, quando il prezzo d'intervento diviene necessariamente il prezzo di mercato. Reciprocamente, nel Centro della Francia sarà il produttore che si trova svantaggiato nella commercializzazione del suo raccolto rispetto al produttore della regione della Marna.

Se i dubbi così espressi circa la legittimità del regolamento n. 1210/70 riguardassero esclusivamente il modo in cui il Consiglio ha applicato le norme e i criteri fissati dal regolamento n. 131/67, noi dovremmo constatare l'assenza nella decisione di rinvio di qualsiasi indicazione circa la ragione di tali dubbi. L'unica motivazione che noi abbiamo e che si trova nelle osservazioni presentate da-

vanti allo stesso consiglio di Stato dall' associazione ricorrente riguarda invece in sostanza la compatibilità con il regolamento di base n. 120/67 e con il trattato CEE dei criteri stabiliti dall'art. 1 del regolamento n. 131/67, relativamente alla determinazione dei prezzi di mercato.

Rammentiamo che la determinazione di questo elemento è essenziale per fissare i prezzi d'intervento derivati, in conformità a quanto dispone l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 120/67.

5. In merito alla contraddizione che l'associazione interessata pare ravvisare fra i risultati dell'applicazione della disciplina considerata e il principio secondo cui il sistema dei prezzi d'intervento derivati dovrebbe rispettare le condizioni naturali di formazione dei prezzi, nessun elemento viene fornito per provare la fondatezza dell'asserzione. I fenomeni economici descritti dal ricorrente per i periodi d'abbondanza di raccolto e per i periodi di penuria non provano niente dal momento che, conformemente al principio stabilito già nell'art. 4, n. 1, del regolamento di base n. 120/67, si deve fare attenzione alle condizioni naturali di formazione dei prezzi sul mercato *«nell' ipotesi di raccolto normale»*, e quindi al di fuori dei casi di produzione in eccesso o in difetto rispetto al normale.

Nel fatto che i mugnai della Champagne non riescono più a vendere nella zona di Parigi quanto vendevano tradizionalmente, in seguito all'accresciuta concorrenza dei mugnai del Centro della Francia, avvantaggiati (quantomeno in periodi di raccolto abbondante) da un prezzo d'intervento più basso, la ricorrente nella causa principale ravvisa una contraddizione con il principio stabilito dall'art. 6 dello stesso regolamento n. 131/67, secondo cui «i prezzi d'intervento derivati vengono fissati in modo che non possano provocare perturbazioni delle correnti commerciali naturali». Essa interpreta questa disposizione, che è peraltro prevista espressamente solo per le decisioni di competenza della Commissione, come una garanzia del mantenimento delle correnti commerciali tradizionali, preesistenti alla creazione di un mercato agricolo comune.

Questa interpretazione non è accettabile. Anche nel caso che si potesse ravvisare in questa disposizione l'espressione di un criterio generale, si dovrebbe comunque osservare che le correnti commerciali naturali in un mercato comune estendentesi a più Stati potrebbero difficilmente restare quelle che erano, prima dell'instaurazione del mercato comune, nei singoli mercati nazionali. Ciò vale tanto più in relazione a paesi che, com'era, ad esempio, il caso della Francia, erano caratterizzati da un elevato protezionismo attuato mediante vari strumenti e interventi pubblici restrittivi della libera circolazione e della concorrenza. Con l'eliminazione di questi ostacoli, in seguito all'istituzione del mercato comune agricolo, non potranno restare invariate le correnti commerciali, essendo divenuto possibile agli stessi consumatori degli Stati produttori tradizionalmente più protezionisti di rivolgersi a un fornitore meglio situato rispetto alla zona di consumo, anche se si tratti di un fornitore di uno Stato diverso dal loro, mutando così il loro precedente fornitore normale che, per ragioni assai poco naturali, era tradizionalmente situato nel loro Stato. Così, ad esempio, certe zone di produzione francesi potranno ormai diventare fornitrici naturali di cereali alla Ruhr, soppiantando così la Baviera, fornitrice tradizionale di cereali in tale regione.

A questa nuova situazione occorre dunque riferirsi per dare un esatto significato alla nozione di «correnti commerciali naturali» richiamata nell'art. 6 del regolamento n. 131/67: esse non possono essere altro che quelle che si sono create o sono destinate a crearsi in forza appunto dalla nuova situazione prodottasi con l'istituzione del mercato comune agricolo. Di fronte alle quali la disciplina dei prezzi d'intervento deve assumere una specie di carattere genericamente neutro.

Quanto alla pretesa violazione del divieto di discriminazione stabilito dall'art. 40, n. 3, del trattato, rammentiamo anzi-

tutto che questa disposizione è destinata a proteggere essenzialmente gli interessi dei produttori agricoli e dei consumatori e non gli interessi dei trasformatori e dei commercianti di prodotti agricoli. Ma anche ove ci si ponga sul piano del più generale divieto di discriminazione che è inerente al trattato stesso e che vieta alle istituzioni comunitarie di fare delle differenze di trattamento arbitrarie fra tutti i diversi soggetti delle norme comunitarie, non si ravvisa un'incompatibilità della normativa considerata con tale principio. Infatti, le differenze risultanti dai criteri dell'art. 1 del regolamento n. 131/67 fra i prezzi d'intervento derivati non hanno carattere arbitrario. Si è visto che esse si basano su criteri ed esigenze obiettive, e in primo luogo sul criterio dell'ubicazione delle diverse zone di produzione rispetto alle zone deficitarie. Siccome è in funzione delle zone deficitarie della Comunità che viene stabilito il prezzo d'intervento di base, sembra logico che i prezzi d'intervento derivati vengano stabiliti essenzialmente in funzione della situazione delle diverse zone non deficitarie rispetto alle zone deficitarie; tenendo conto di questo criterio obiettivo e perfettamente conforme con la logica dell'organizzazione comune del mercato dei cereali e dell'economia di mercato, oltre che con le esigenze di circolazione dei prodotti nella Comunità, la fissazione per l'Est della Francia di un prezzo d'intervento derivato più elevato che nella regione eccedentaria del Centro si spiega considerando, come fa la Commissione, che gli acquirenti tedeschi delle zone deficitarie che entrano in rilievo per questa regione della Francia offrono nella regione eccedentaria meglio situata per loro dal punto di vista della distanza, cioè l'Est della Francia, dei prezzi superiori che non nel Centro, data la maggiore incidenza che avrebbe sul costo il prezzo di trasporto da questa regione più lontana. Non privo di interesse può essere anche il dato statistico offerto dalla Commissione per cui, dopo l'applicazione del regime dei prezzi d'intervento derivati, le vendite della farina dalla Francia in Germania sono aumentate quasi del doppio.

Trattasi dunque di differenze basate su criteri non discriminatori, e conformi allo spirito del sistema, che non rivelano niente di arbitrario.

Propongo quindi di rispondere alla domanda proposta dal consiglio di Stato francese affermando che l'esame della questione sollevata dal giudice *a quo* non ha messo in luce alcun elemento atto a inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 1210/70/CEE.