Nel procedimento 72-72,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht (Berlino), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, (Ufficio per l'importazione e l'approvvigionamento di cereali e foraggi), Francoforte sul Meno,

e

BAER-GETREIDE GMBH, con sede in Künzelsau (Württemberg),

domanda vertente sulla validità e sull'interpretazione della decisione della Commissione 8 maggio 1969, che autorizza la Repubblica federale di Germania a limitare l'intervento a determinati cereali (GU n. L 112, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; R. Monaco e P. Pescatore, presidenti di Sezione; A. M. Donner (relatore), J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. O'Dalaigh, M. Sørensen e J. A. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

Nel 1969, profilandosi l'eventualità di una svalutazione del franco francese, gli operatori commerciali offrirono agli enti d'intervento tedesco, belga e olandese quantitativi sempre più rilevanti di cereali raccolti in Francia, onde fruire dei vantaggi di cambio connessi al tasso di sconto preferenziale, allora vigente in Francia per le esportazioni, nonché alla differenza esistente tra la parità ufficiale del franco francese e il cambio applicato sul mercato a termine dei cereali.

Ritenendo che questo afflusso delle offerte verso determinati Stati membri costituisse una potenziale perturbazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, con decisioni in data 8 maggio 1969, nn. 69/138/CEE,

69/139/CEE e 69/140/CEE (GU n. L 112, pagg. 1, 2 e 3) la Commissione autorizzava la Repubblica federale di Germania, il Regno del Belgio e il Regno dei Paesi Bassi a limitare gli acquisti di frumento tenero e d'orzo ai cereali raccolti nel rispettivo territorio.

Tali autorizzazioni costituivano una deroga a quanto stabilito dagli artt. 4 e 7 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. 117, pag. 2269/67 e segg.), secondo cui gli enti d'intervento hanno l'obbligo di acquistare il grano tenero e l'orzo che vengono loro offerti, purché siano stati raccolti nella Comunità. In seguito alle decisioni di cui sopra, la «Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel» (in prosieguo «EVSt» rendeva noto, con avviso pubblicato nel «Bundesanzeiger», che a decorrere dall'8 maggio 1969 non sarebbero state più accettate offerte all'intervento per il grano tenero e l'orzo, a meno che detti cereali non fossero stati raccolti in Germania. L'avviso veniva confermato da un decreto pubblicato nel «Bundesanzeiger» il 17 giugno 1969.

Il 22 maggio 1969, la ditta Baer-Getreide chiedeva all'ente d'intervento tedesco di acquistare un certo quantitativo di grano tenero di origine francese. Avendo ricevuto risposta negativa, la ditta adiva il Verwaltungsgericht per far dichiarare l'illegittimità del provvedimento con cui la domanda era stata respinta. In seconda istanza, dinanzi al Landesverwaltungsgericht dell'Assia, essa otteneva in sostanza soddisfazione: la sentenza dichiarava infatti che il § 3 del decreto 17 giugno 1969, il quale attribuisce ai provvedimenti in questione effetto retroattivo, era illegittimo in quanto il legislatore tedesco non aveva autorizzato l'esecutivo a decidere sulla retroattività. Inoltre, non sarebbe stato necessario ovviare ad attuali o potenziali perturbazioni del mercato durante il periodo di retroattività.

La EVSt chiedeva la cassazione della sentenza d'appello al Bundesverwaltungsgericht, il quale, dovendo prendere in considerazione la decisione della Commissione 8 maggio 1969, n. 69/138, ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se sia valida la decisione della Commissione 8 maggio 1969, che autorizza la Repubblica federale di Germania a limitare l'intervento a determinati cereali (GU n. 112, pag. 1).
2. Se detta decisione autorizzasse direttamente l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi.

L'ordinanza di rinvio 18 agosto 1972 è pervenuta in cancelleria il 3 ottobre 1972.

La ditta Baer-Getreide e la Commissione delle Comunità europee hanno depositato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia allegato al trattato CEE.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

La Baer-Getreide e la Commissione hanno svolto osservazioni orali nell'udienza dell'8 febbraio 1973. La ditta era rappresentata dall'avv. Modest, del foro di Amburgo; la Commissione, dal suo consigliere giuridico sig. Kalbe.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 1° marzo 1973.

II — Osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto si possono riassumere come segue:

A — Sulla prima questione

1. La *Baer-Getreide* sostiene che la decisione della Commissione 8 maggio 1969 è invalida per i seguenti motivi:

a) l'art. 226 del trattato CEE non può costituire il fondamento giuridico di detta decisione

L'art. 226, ai sensi del n. 1 dello stesso, si applica solo durante il periodo transito-

rio di cui all'art. 8 del trattato CEE. Benché questo articolo stabilisca, al n. 1, che «il mercato comune è progressivamente instaurato nel corso di un periodo transitorio di dodici anni», dai nn. 5 e 7 si desume che tale periodo poteva essere abbreviato in taluni settori economici. Ora, il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, costituisce l'atto mediante il quale il mercato comune veniva definitivamente instaurato per un determinato settore economico. Questa tesi è corroborata dall'art. 7 del regolamento n. 120, secondo cui gli enti d'intervento hanno l'obbligo di acquistare i cereali, raccolti nella Comunità, che vengono loro offerti. Ne consegue che il periodo transitorio, per il mercato comune dei cereali, si è concluso il 1° luglio 1967, data d'entrata in vigore del suddetto regolamento. Le riserve formulate dagli artt. 28 e 32 dello stesso testo si riferiscono unicamente a talune questioni procedurali e non riescono ad infirmare la tesi prospettata.

L'art. 226 non poteva quindi più costituire un valido fondamento giuridico per l'adozione di una decisione che autorizza uno Stato membro ad emanare provvedimenti di salvaguardia nel settore economico in questione.

Infine, sottolinea la Baer-Getreide, dal momento che le perturbazioni del mercato dei cereali avevano origine nelle difficoltà economiche della Francia, l'unico rimedio efficace sarebbe stato il ricorso ai procedimenti contemplati dall'art. 105 del trattato CEE. L'art. 226, invece, non essendo lo strumento atto ad ovviare alle cause delle perturbazioni, non poteva applicarsi nella fattispecie.

b) I presupposti per l'applicazione dell' art. 226 (esistenza di difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi in un settore dell'attività economica) non ricorrevano nel momento in cui veniva adottata la decisione criticata

Questa si fonda principalmente su tre considerazioni.

1) i cereali francesi giungevano in Germania ad un prezzo notevolmente inferiore a quello d'intervento, determinando così un anormale aumento degli scambi di cereali;

2) i cereali indigeni erano quasi completamente scomparsi dal mercato interno;

3) la capacità di stoccaggio a disposizione dell'ente d'intervento tedesco era già insufficiente, nel momento in cui veniva adottata la decisione, per far fronte all'entità delle offerte all'intervento.

Quanto alla prima considerazione, la Baer-Getreide osserva che, dall'entrata in vigore del regolamento n. 120/67, l'importazione di cereali francesi in Germania è aumentata, il che costituisce un fenomeno assolutamente normale, dal momento che la produzione tedesca non basta a soddisfare il fabbisogno interno. La seconda considerazione è infondata in fatto. Infine, la terza considerazione è anch'essa inesatta: basandosi su dati comunicatile dall'EVSt, la Baer-Getreide sostiene che le capacità di stoccaggio a disposizione dell'ente d'intervento, ai primi di maggio 1969, ammontavano ad 1 500 000 tonnellate:

Capacità di stoccaggio totale inizio maggio 1969	7 000 000 t
Quantitativi immagazzinati fine aprile 1969	5 500 000 t
disponibilità	1 500 000 t

La Commissione dovrebbe sottoporre alla Corte i dati comprovanti che i cereali indigeni erano effettivamente scomparsi dai normali canali commerciali in Germania. In proposito, un criterio valido potrebbe essere fornito dai dati riguardanti i quantitativi di cereali tedeschi per i quali è stata richiesta, alla fine della stagione 1968/1969, l'indennità compensativa di cui all'art. 9 del regolamento n. 120/67. Infine, essa dovrebbe produrre i dati necessari per calcolare quali fossero, all'epoca considerata, le capacità di stoccaggio disponibili in Germania, come pure l'aumento dell'offerta di cereali francesi all'intervento, durante gli anni 1968/1969 e 1969/1970.

La Baer-Getreide sostiene che le possibilità di stoccaggio ancora esistenti all'inizio del maggio 1969 erano ampiamente sufficienti, secondo i suoi calcoli, per far fronte ai quantitativi che presumibilmente sarebbero stati offerti all'intervento in un prossimo futuro. Da un raffronto tra i regolamenti n. 120/67, n. 444/68 (regolamento del Consiglio 9 aprile 1968, che fissa, per la campagna 1968/1969, le maggiorazioni mensili dei prezzi dei cereali e delle farine, semole e semolini di frumento o di segale; GU L 91, pag. 1) e n. 883/69 (regolamento del Consiglio 13 maggio 1969, che fissa, per la campagna 1969/70, le maggiorazioni mensili dei prezzi dei cereali e delle farine, semole e semolini di frumento o di segale; GU n. L 117, pag. 3) risulta che l'offerta all'intervento di grano tenero e d'orzo dell'annata 1968/1969 era cessata dopo il 31 maggio 1969, in quanto, dal 1° giugno 1969, gli acquisti dell'ente d'intervento dovevano avvenire al prezzo d'intervento vigente per la stagione 1969/1970, inferiore di 9,50—10,45 u.c. al prezzo d'intervento aumentato delle maggiorazioni che veniva applicato nel 1968/1969. Poiché i vantaggi derivanti dalle variazioni del tasso di cambio del franco francese non erano tali da compensare detta riduzione del prezzo d'intervento, l'afflusso di cereali francesi aveva dovuto necessariamente venir meno dopo il 31 maggio 1969. Ne consegue che l'esaurimento delle disponibilità di stoccaggio esistenti nel momento in cui veniva adottata la decisione non si poteva spiegare con l'offerta all'intervento di cereali francesi della stagione 1968/1969.

Quanto alla stagione 1969/1970, la Baer-Getreide sostiene che la Commissione avrebbe dovuto tener conto:

a) dell'aumento delle disponibilità di stoccaggio, nella misura di 480 000 t, durante il 1969,

b) dei prevedibili risultati dell'intervento B, istituito con la decisione della Commissione 5 agosto 1969, n. 69/287/CEE, «che autorizza la Repubblica federale di Germania ad adottare misure particolari d'intervento nel settore dei cereali» (GU n. L 220, pag. 28), nel senso di ridurre l'offerta all'intervento, e

c) della diminuzione delle scorte di cereali, in ragione della denaturazione e dell'esportazione.

L'andamento dell'offerta all'intervento durante la stagione 1969/70 e la rapida diminuzione delle scorte mostrano chiaramente che la Commissione ha valutato in modo inesatto la situazione del mercato dei cereali in Germania. Secondo la Baer-Getreide, nel periodo 31 luglio 1969 — 31 gennaio 1970, gli acquisti dell'ente d'intervento hanno raggiunto un totale di circa 520 000 t, mentre i quantitativi in magazzino sono diminuiti da 5 500 000 t a 4 100 000 t. Da ciò si desume che la decisione 8 maggio 1969 non rispondeva alle condizioni stabilite dall'art. 226, n. 1, nel senso che non esistevano «difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi».

c) La decisione 8 maggio 1969 non era atta ad eliminare le presunte difficoltà sul mercato dei cereali in Germania

I provvedimenti di salvaguardia di cui all'art. 226 devono consentire, a norma del n. 1 di quest'articolo, «di ristabilire la situazione». I provvedimenti contemplati dalla decisione in esame sarebbero idonei a tale scopo solo qualora la causa delle difficoltà risiedesse nelle importazioni in Germania di grano tenero e d'orzo di origine francese. Secondo la Baer-Getreide, la scarsezza delle possibilità di stoccaggio si spiega in primo luogo con l'abbondanza del raccolto tedesco del 1968/1969, e in secondo luogo col fatto che le autorità competenti non avevano provveduto in tempo a ridurre le scorte mediante la denaturazione o lo smercio sul mercato mondiale.

Il sistema delle maggiorazioni mensili dei prezzi d'intervento, contemplato dai regolamenti n. 120/57 e n. 444/68, ha portato alla conseguenza che, all'inizio del maggio 1969, quasi tutte le eccedenze di cereali francesi erano già state offerte all'intervento. La decisione di cui è causa

non ha potuto avere perciò che un effetto utile molto relativo, né era atta ad eliminare le presunte difficoltà.

Anche ammesso che un considerevole quantitativo di cereali francesi fosse ancora disponibile sul mercato, la decisione non è comunque stata di alcuna utilità. Poiché l'importazione di cereali francesi in Germania era rimasta libera dopo l'8 maggio 1969, gli acquirenti sono stati sempre in grado di approvvigionarsi di prodotti francesi e di sostituirli alle scorte di cereali indigeni, offrendo questi all' intervento. Sembra improbabile che i quantitativi offerti all'intervento potessero diminuire, finché sussisteva la possibilità di seguire questa via traversa.

In proposito, la Baer-Getreide critica la disciplina di cui all'art. 2 della decisione, che ha indotto, a suo avviso, i mulini tedeschi ad usare unicamente cereali francesi importati dopo l'8 maggio 1969. Supponendo che, alla data in cui veniva adottata la decisione, i mulini tedeschi possedessero scorte di cereali francesi, si doveva prevedere che tali scorte sarebbero rimaste intatte. Non è realistico pensare che i commercianti sostituissero dei cereali sui quali avrebbero ricevuto per intero, il 31 luglio 1969, l'indennità di compensazione di cui all'art. 9 del regolamento n. 120/67 con altri cereali per i quali l'indennità sarebbe stata solo parziale. Di conseguenza, la decisione è stata in ogni caso inefficace.

d) I provvedimenti di salvaguardia contemplati dalla decisione 8 maggio 1969 non erano necessari, e la Commissione non si è preoccupata di scegliere i provvedimenti che turbassero il meno possibile il funzionamento del mercato comune

Dalla circostanza che, per la stagione 1968/1969, gli effetti della decisione potevano estendersi solo fino al 31 maggio 1969 si desume che i provvedimenti protettivi non erano indispensabili per il 1968/1969. La stessa conclusione deve trarsi per quanto riguarda la stagione 1969/1970, se si tiene conto del fatto che la decisione non era atta ad eliminare le cause delle difficoltà del mercato dei cereali.

La Baer-Getreide fa valere, infine, che a torto la Commissione si è orientata verso la sospensione degli acquisti di cereali francesi da parte degli enti d'intervento. Un provvedimento del genere ha una diretta influenza negativa sul sistema dell' intervento, che costituisce la base dell'organizzazione comune del mercato dei cereali, e dà luogo ad una discriminazione a danno dei cereali francesi. Il regolamento n. 120/67 aveva invece previsto mezzi idonei ad eliminare eventuali difficoltà lasciando impregiudicata l'organizzazione del mercato, e cioè la concessione di premi di denaturazione e l'aumento delle restituzioni per l'esportazione nei paesi terzi. Un terzo mezzo, conforme ai principi dell'organizzazione del mercato, poteva essere l'intervento B di cui all'art. 8 del regolamento n. 120/67, che avrebbe forse indotto gl'interessati ad immagazzinare per proprio conto le eccedenze di cereali. È noto che questi tre mezzi sono stati usati, con successo, a partire dal 1° agosto 1969.

Dalle precedenti considerazioni risulta che la Commissione avrebbe dovuto servirsi di questi mezzi, che implicano, per il funzionamento del mercato comune dei cereali, conseguenze meno gravi di quelle connesse ad una sospensione dell' intervento. La decisione 8 maggio 1969 è quindi invalida, poiché viola l'art. 226, n. 3.

2. La *Commissione,* richiamando la sentenza 11 febbraio 1971 (causa 37-70, Rewe-Zentrale, Racc. 1971, pag. 23), osserva che non vi è alcun dubbio circa l'applicabilità dell'art. 226 come fondamento giuridico di provvedimenti protettivi adottati nell'ambito di una organizzazione dei mercati agricoli. È inesatta la tesi sostenuta nella causa principale dalla Baer-Getreide, secondo la quale l'art. 8 del regolamento n. 120/67 è una *lex specialis* che sostituisce nella fattispecie la *lex generalis* rappresentata dall'art. 226: essa ignora infatti il principio secondo cui una norma di diritto comunitario de-

rivato non può derogare ad una norma di diritto comunitario primario.

La Commissione osserva poi che la decisione è stata adottata, a richiesta del governo tedesco, durante il periodo transitorio, ed è stata revocata prima della scadenza di tale periodo, di guisa che sono state osservate le condizioni formali poste dall'art. 226.

Quanto ai presupposti sostanziali dell'applicazione di quest'articolo, la Commissione sostiene in primo luogo ch'essa dispone in materia di un ampio potere discrezionale. La circostanza che detta applicazione si fonda sulla valutazione dei fatti economici, da un lato, e delle esigenze della politica economica, dall'altro, giustifica questa conclusione, confermata del resto dal n. 2 dell'art. 226, secondo cui la Commissione «stabilisce ... le misure di salvaguarda che ritiene necessarie». Il sindacato della Corte sulla legittimità della decisione criticata dovrebbe quindi limitarsi ad un'indagine formale circa la valutazione dei fatti cui è pervenuta la Commissione, concentrandosi in particolare sui tre seguenti punti:

a) se la valutazione della Commissione fosse basata su fatti sostanzialmente esatti;

b) se tale valutazione non fosse manifestamente errata;

c) se non fosse possibile l'adozione di provvedimenti che evidentemente derogassero in misura minore alle norme del mercato comune.

L'esame di questi tre punti consente, secondo la Commissione, di riconoscere la legittimità della sua decisione 8 maggio 1969.

a) I fatti sui quali si fonda la decisione di cui è causa erano esatti

Facendo un quadro degli avvenimenti che avevano determinato l'afflusso dei cereali in Germania, la Commissione osserva che, rispetto all'annata precedente, le importazioni di cereali francesi si erano triplicate nel 1968/1969, passando da 326 112 t a 1 292 789 t per il grano tenero e da 598 092 t a 953 466 t per l'orzo.

Poiché il mercato tedesco non era in grado di assorbire tutti questi ingenti quantitativi, la maggior parte dei prodotti importati aveva dovuto essere acquistata dall'ente d'intervento, il che aveva portato al rapido esaurimento delle già esigue disponibilità di stoccaggio.

La Commissione sottolinea inoltre che, date le differenze di prezzo fra i cereali tedeschi e quelli importati, i primi erano quasi completamente scomparsi dai normali canali commerciali, il che significava un'ulteriore compressione delle disponibilità di stoccaggio.

b) La decisione di cui è causa si fondava su una corretta valutazione dei fatti

Poiché l'offerta all'intervento costituiva per gli agricoltori tedeschi l'unico mezzo per collocare i propri prodotti, più cari di quelli francesi a causa delle fluttuazioni della parità effettiva del franco, era molto importante lasciar sussistere tale possibilità. Ora, data l'eccezionale entità dell'offerta di cereali francesi all'intervento, vi era il pericolo che le disponibilità di stoccaggio degli enti d'intervento tedeschi fossero esaurite al più tardi all'inizio della stagione 1969/1970. A sostegno di questa tesi la Commissione richiama i dati fornitile dal governo tedesco:

Capacità totale dei magazzini nel 1969/1970	5 600 000 t
Presumibili consistenze di magazzino alla data del 31. 7. 1969	4 600 000 t
Interventi da effettuare nel 1969/1970	2 300 000 t
Deficit della capacità di stoccaggio	1 300 000 t

In vista delle gravi conseguenze che l'imminente deficit delle capacità di stoccaggio avrebbe avuto nei confronti degli agricoltori tedeschi, era stato necessario vegliare affinché le ultime riserve non si esaurissero a causa dell'anormale afflusso di cereali francesi.

c) I provvedimenti adottati erano quelli che turbavano il meno possibile il funzionamento del mercato comune

Allorché veniva adottata la decisione, non vi era alcuna prospettiva di poter, a breve termine, collocare sul mercato mondiale i cereali giacenti in magazzino. Si era quindi dovuto scegliere fra le due seguenti possibilità: notevole ampliamento della capacità di stoccaggio, o blocco dell'afflusso di cereali francesi all' intervento. In un primo tempo erano stati fatti dei tentativi per aumentare la capacità di stoccaggio, ma ben presto si era constatato che un'azione del genere era inefficace e troppo costosa.

Si era dovuto provvedere infatti:

1. a trasferire 1 330 000 t di cereali in altri magazzini, al fine di sfruttare al massimo le disponibilità di stoccaggio esistenti. I costi di tale operazione erano stati dell'ordine di 21 milioni di DM;

2. ad accrescere le capacità di stoccaggio esistenti, compito difficile ed oneroso data la generale penuria di magazzini in Germania. La gravità della situazione è illustrata dal fatto che rilevanti quantitativi di cereali si trovavano immagazzinati su chiatte e perfino in tende militari;

3. a trasferire determinati quantitativi nei Paesi Bassi e nel Belgio, pratica che veniva presto abbandonata a causa delle elevate spese di trasporto. L'idea di trasferire in Francia le eccedenze tedesche era stata scartata, essendosi ritenuto inammissibile che i fondi comunitari, e quindi i contribuenti della Comunità, dovessero sopportare l'onere di un traffico inutile, all'unico scopo di garantire a pochi operatori la possibilità di arricchirsi senza alcun rischio;

4. ad attuare l'intervento B, i cui effetti si erano d'altra parte rivelati insufficienti per ovviare al deficit della capacità di stoccaggio. L'uso di questo mezzo era inoltre estremamente oneroso (i costi dell'intervento B in Germania ammontavano a circa 132 milioni di DM).

Stando così le cose, l'unica soluzione ragionevole era stata quella di arginare l'afflusso di cereali francesi all'intervento. A tale scopo si offrivano due possibilità, e cioè contenere le esportazioni francesi entro limiti tollerabili ovvero limitare l'intervento in Germania alle capacità di stoccaggio esistenti.

La prima alternativa avrebbe implicato restrizioni della libertà degli scambi intracomunitari, nonché il divieto o il contingentamento delle importazioni in Germania, ovvero l'istituzione di un sitema di prelievi compensativi. La Commissione ha perciò optato per la seconda soluzione, che non ha affatto compromesso il funzionamento del mercato comune dei cereali, ma ha unicamente eliminato le deviazioni di traffico derivanti dalle fluttuazioni del cambio del franco francese. La Commissione conclude che la sua decisione 8 maggio 1969 soddisfa le condizioni, sia formali sia sostanziali, di cui all'art. 226.

B — Sulla seconda questione

1. La *Baer-Getreide* sostiene che la decisione di cui è causa era diretta al governo della Repubblica federale di Germania. Essa non faceva che autorizzare la limitazione dell'intervento ai cereali indigeni. Spettava poi al governo federale di decidere sull'opportunità di valersi dell' autorizzazione stessa. Di conseguenza, la decisione non creava direttamente, per la EVSt, l'obbligo di rifiutare l'acquisto dei cereali francesi offerti all'intervento.

2. La *Commissione* osserva che la decisione criticata attribuiva al governo della Repubblica federale la facoltà di limitare gli acquisti degli enti d'intervento ai cereali tedeschi. La Corte non può pronunciarsi sulle modalità d'attuazione dei provvedimenti adottati in forza dell'autorizzazione concessa, trattandosi di una questione che rientra nella sfera del diritto interno.

In diritto

1 Con ordinanza 18 agosto 1972, pervenuta in cancelleria il 3 ottobre 1972, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sulla validità e sull'interpretazione della decisione della Commissione 8 maggio 1969, con cui la Repubblica federale di Germania veniva autorizzata a limitare l'intervento a taluni cereali (GU L 112, pag. 1).

2 Nella primavera del 1969, la debolezza del franco francese, consentendo agli operatori di rivendere i cereali francesi in Germania con notevole vantaggio nel cambio, provocava una ingente offerta di tali cereali a prezzi inferiori al prezzo d'intervento espresso in DM; ciò aveva l'effetto di precludere in larga misura il mercato tedesco ai cereali indigeni, che venivano perciò offerti in forti quantità all'intervento.

Nei mesi di aprile e maggio, gli operatori commerciali offrivano addirittura direttamente all'intervento in Germania rilevanti quantitativi di cereali francesi, per trarre vantaggio dalla differenza fra i prezzi d'intervento espressi in franchi francesi e, rispettivamente, in marchi tedeschi.

La Commissione interveniva fra l'altro autorizzando, con la decisione criticata, la Repubblica federale di Germania ad adottare provvedimenti di salvaguardia ai sensi dell'art. 226 del trattato (articolo che a quell'epoca era ancora in vigore), e in particolare a limitare l'intervento al grano tenero e all'orzo di produzione indigena.

La ricorrente nella causa principale, essendo stata respinta dall'ente di intervento tedesco la sua domanda intesa ad ottenere l'ammissione all'intervento di una partita di grano tenero francese, ha adito il giudice amministrativo nazionale per contestare la legittimità di tale provvedimento negativo.

I — Sulla validità della decisione 8 maggio 1969

3 La prima questione riguarda la validità della decisione 8 maggio 1969.

Dal fascicolo risulta ch'essa tende a stabilire, in primo luogo, se l'applicazione dell'art. 226 del trattato fosse esclusa nella fattispecie in ragione di quanto

disposto dal regolamento n. 120/67/CEE (GU n. 117, pag. 2269) e in ispecie dall'art. 8, nonché, in secondo luogo, se ricorressero in concreto i presupposti per l'applicazione dell'art. 226.

a) Eventuale incidenza del regolamento n. 120/67/CEE sull'applicazione dell' art. 226 del trattato

4 Secondo la ricorrente nella causa principale, dalla circostanza che il regolamento n. 120/67/CEE aveva attribuito al Consiglio, con l'art. 8, n. 1, il potere di stabilire «le condizioni nelle quali gli organismi d'intervento possono adottare misure particolari d'intervento destinate ad evitare, in talune regioni della Comunità, acquisti massicci in applicazione dell'art. 7, n. 1» si desume necessariamente che l'art. 226 del trattato non si poteva applicare nella fattispecie.

5 A norma dell'art. 226 del trattato, durante il periodo transitorio contemplato all'art. 8, potevano essere adottati provvedimenti di salvaguardia in caso di difficoltà gravi e presumibilmente persistenti in un settore dell'attività economica.

In forza del principio sancito dall'art. 38, n. 2, del trattato, l'art. 226 si applica ai prodotti agricoli.

La circostanza che, col regolamento n. 120/67/CEE, è stata disciplinata in modo definitivo l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali non può porre limiti all'applicazione di una norma generale del trattato come l'art. 226.

Anche qualora detto regolamento contemplasse — come a torto viene sostenuto — provvedimenti destinati ad ovviare a situazioni del genere di quella che ha indotto la Commissione ad applicare l'art. 226 del trattato, questa circostanza non priverebbe l'istituzione della facoltà di autorizzare i provvedimenti protettivi necessari a far fronte alle difficoltà economiche connesse ad un eccezionale afflusso di cereali francesi in territorio tedesco.

Poiché l'art. 226 è rimasto in vigore fino alla scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 8 del trattato, la circostanza che il regolamento n. 120/67/CEE ha posto fine al regime transitorio instaurato da altri regolamenti per il settore dei cereali non è quindi atta a limitare il periodo di applicazione dell'art. 226.

6 Sulla validità della decisione di cui trattasi non ha perciò alcuna incidenza il fatto che, nonostante l'entrata in vigore del regolamento n. 120/67/CEE, essa fosse basata sull'art. 226.

b) Presupposti per l'applicazione dell'art. 226 del trattato

7 La ricorrente nella causa principale contesta sotto un triplice profilo la validità della decisione 8 maggio 1969.

In primo luogo, non sarebbero esistite, nel settore dei cereali, le difficoltà gravi e presumibilmente persistenti, che sole avrebbero potuto giustificare il comportamento della Commissione: l'ente d'intervento tedesco poteva disporre, infatti, alla data in cui è intervenuta la decisione, di capacità di stoccaggio sufficienti all'immagazzinamento dei quantitativi offerti all'intervento.

D'altra parte, i provvedimenti di salvaguardia autorizzati non sarebbero stati idonei a ristabilire l'equilibrio, in quanto la limitazione dell'intervento ai cereali tedeschi avrebbe determinato non già una diminuzione delle offerte all'intervento, bensì unicamente uno spostamento dell'offerta: i cereali francesi avrebbero escluso dal mercato i cereali indigeni, di guisa che questi ultimi sarebbero stati presentati all'intervento in quantità ancor più rilevanti.

Infine, la Commissione non avrebbe scelto i provvedimenti che turbavano il meno possibile il funzionamento del mercato comune: provvedimenti più conformi alla struttura di tale mercato, come la concessione di premi di denaturazione e di restituzioni all'esportazione nei paesi terzi, sarebbero stati più indicati, al fine di ovviare alle scarse disponibilità di stoccaggio, che non i provvedimenti autorizzati i quali, limitando l'obbligo di intervento, sarebbero stati in contrasto con la natura stessa dell'organizzazione del mercato.

8 La ricorrente nella causa principale ritiene che la decisione sia stata sostanzialmente motivata dalla scarsità delle capacità di stoccaggio di cui disponeva l'ente d'intervento tedesco, scarsità che costituirebbe quindi la difficoltà grave e suscettibile di protrarsi cui la decisione avrebbe dovuto porre rimedio.

9 Questo modo di vedere è però inesatto. La decisione prende infatti principalmente in considerazione la situazione descritta nei primi due punti della moti-

vazione, e cioè l'aumento anormale degli scambi intracomunitari di cereali nel 1968/1969, dovuto all'offerta di cereali francesi sul mercato tedesco a prezzi inferiori al prezzo d'intervento vigente su questo mercato, aumento che aveva «eliminato quasi totalmente ... i cereali nazionali dalle correnti commerciali normali, determinando quindi un notevole incremento degli interventi».

Se è vero che l'insufficienza dei magazzini — di cui fa cenno il terzo punto della motivazione — ha indotto il governo della Repubblica federale di Germania a chiedere l'autorizzazione, e la Commissione ad adottare la decisione di cui è causa, essa è stata tuttavia presentata e presa in considerazione solo come una conseguenza dell'anormale andamento del mercato.

Il sindacato sulla legittimità dei provvedimenti protettivi autorizzati va quindi esercitato non già nel contesto limitato del più o meno grave deficit delle capacità di stoccaggio, bensì principalmente sotto il più generale profilo dell' anormale aumento dell'afflusso di cereali francesi nei canali commerciali tedeschi in conseguenza della situazione monetaria.

1. Sull'esistenza di difficoltà ai sensi dell'art. 226

10 La ricorrente nella causa principale, pur sostenendo che l'aumento delle importazioni di cereali francesi nella Repubblica federale di Germania si spiegava in parte con l'entrata in vigore del regolamento n. 120/67/CEE, non nega che l'anormale incremento di tali importazioni nella primavera del 1969 fosse dovuto alla situazione monetaria, né che, in relazione a ciò, i cereali indigeni fossero quasi completamente esclusi dal mercato e venissero, per la quasi totalità, offerti all'intervento.

11 Il carattere eccezionale della situazione era sottolineato dalla circostanza che rilevanti quantitativi di cereali francesi venivano acquistati e trasferiti in Germania per essere immediatamente presentati all'intervento.

Tenuto conto della situazione monetaria, era impossibile prevedere quando sarebbe cessato tale stato di cose; si poteva quindi temere ch'esso perdurasse durante l'annata 1969/1970, con la stessa influenza negativa sull'equilibrio degli scambi intracomunitari.

Detta situazione era in contrasto sia con l'obiettivo enunciato dall'art. 2 del trattato, che affida alla Comunità il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità», sia con gli scopi della politica agricola comune indicati dall'art. 39 del trattato, e in ispecie con quello della stabilizzazione dei mercati.

Questi obiettivi erano gli stessi cui era informata l'organizzazione del mercato dei cereali, quale risulta dal regolamento n. 120/67/CEE; il sesto punto della motivazione di questo regolamento dichiara infatti che «la libera circolazione dei cereali all'interno della Comunità deve consentire la compensazione tra le eccedenze delle zone produttrici e il fabbisogno delle zone deficitarie» e precisa che il sistema dei prezzi d'intervento è stato elaborato al fine di «non ostacolare tale compensazione».

Sarebbe stata in contrasto con questi obiettivi una situazione che avesse costretto l'ente d'intervento tedesco ad acquistare cereali francesi e a rispedirli in Francia per lo stoccaggio.

12 Stando così le cose, la Commissione poteva logicamente ritenere che le difficoltà fossero abbastanza gravi e presumibilmente persistenti, tanto da giustificare l'applicazione dell'art. 226.

Anche qualora le disponibilità di stoccaggio dell'ente d'intervento tedesco fossero state sufficienti per i residui della stagione 1968/1969, ciò non toglie che l'aumento parzialmente artificiale delle offerte all'intervento era tale da giustificare le preoccupazioni della Commissione in merito alle previsioni per la stagione 1969/1970 che sarebbe cominciata in condizioni anormali, se non vi fosse stato alcun cambiamento nella situazione monetaria.

13 Sotto questo profilo, la validità della decisione criticata non può quindi essere messa in dubbio.

2. Sull'efficacia dei provvedimenti di salvaguardia autorizzati

14 Ai sensi dell'art. 226 del trattato, i provvedimenti protettivi autorizzati devono consentire «di ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune».

La ricorrente nella causa principale sostiene che la limitazione dell'intervento, da parte della Repubblica federale di Germania, ai cereali del raccolto nazionale non poteva in alcun modo far cessare l'aumento dell'offerta di cereali francesi, poiché detto aumento era dovuto allo squilibrio della situazione monetaria e richiedeva perciò idonei provvedimenti di natura monetaria.

Inoltre, la limitazione dell'intervento ai cereali indigeni avrebbe portato ad un semplice spostamento dell'offerta, dal momento che i cereali importati sarebbero venuti a sostituire nel commercio i cereali indigeni offerti all'intervento.

15 Data la loro competenza limitata in materia monetaria, le autorità comunitarie non potevano combattere le cause delle segnalate difficoltà mediante idonei provvedimenti monetari.

D'altra parte, l'art. 226 non può essere interpretato nel senso ch'esso imponga l'adozione prioritaria di provvedimenti di salvaguardia atti ad eliminare le cause prime delle difficoltà in vista delle quali viene richiesta l'autorizzazione.

La Commissione era quindi legittimata a ritenere che, nell'impossibilità di dominare la situazione monetaria, fosse necessario proteggere il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali dalle conseguenze di tale situazione, autorizzando provvedimenti atti a limitare l' afflusso dei cereali francesi negli altri Stati membri.

16 La tesi secondo cui dal momento della decisione gli operatori economici tedeschi si sarebbero riforniti esclusivamente di cereali francesi, offrendo all'intervento le scorte di cereali indigeni, non tiene conto del fatto che, per rendere possibili operazioni del genere, i cereali francesi esclusi dall'intervento avrebbero dovuto essere offerti a prezzi tanto bassi da lasciar sussistere un margine di redditività.

Si deve quindi ritenere che l'esclusione dei suddetti cereali dall'intervento ha avuto effetti sufficienti ad indurre gli operatori commerciali a limitare la propria attività.

17 Di conseguenza, la validità della decisione di cui è causa non può essere messa in dubbio sotto questo profilo.

3. Sulla questione del se i provvedimenti autorizzati fossero quelli che turbavano il meno possibile il funzionamento del mercato comune

18 Data la natura delle difficoltà di cui trattasi e tenuto conto della finalità della decisione, la soluzione al quesito del se la Commissione abbia scelto i provvedimenti atti a turbare il meno possibile il funzionamento del mercato comune non può ricercarsi unicamente nell'ambito di un raffronto tra i vari provvedimenti che sarebbero stati in grado di aumentare le disponibilità di stoccaggio dell'ente d'intervento tedesco.

19 Trattandosi, in sostanza, di limitare l'afflusso di cereali francesi, dei provvedimenti quali l'attribuzione di premi di denaturazione o di restituzioni sulle esportazioni nei paesi terzi, o l'applicazione del sistema contemplato dall'art. 8 del regolamento n. 120/67/CEE, potevano essere considerati inadeguati.

Essi avrebbero richiesto l'impiego di mezzi finanziari tanto più rilevanti in quanto avrebbero dovuto portare rapidamente a disporre delle necessarie capacità di stoccaggio, mentre non avrebbero affatto contribuito ad ovviare alle difficoltà sostanziali.

D'altra parte, i cereali francesi non erano esclusi dal sistema dell'intervento, poiché potevano sempre essere offerti all'ente francese.

Stando così le cose, la Commissione poteva ritenere che i provvedimenti autorizzati turbassero il meno possibile il funzionamento del mercato comune, di guisa che la validità della sua decisione non può essere messa in dubbio sotto questo profilo.

20 Da quanto precede non risulta alcunchè atto ad inficiare la validità della decisione 8 maggio 1969.

II — Sull'interpretazione della decisione 8 maggio 1969

21 Come risulta dall'ordinanza di rinvio, la seconda questione è intesa a stabilire se, autorizzando la Repubblica federale di Germania a derogare parzialmente agli obblighi impostile dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 120/67/CEE, la de-

cisione abbia direttamente esonerato le autorità amministrative dall'obbligo di acquistare i cereali francesi.

22 A norma dell'art. 226, gli Stati membri possono chiedere di essere autorizzati ad adottare provvedimenti di salvaguardia; qualora la domanda venga accolta, la Commissione stabilisce quali provvedimenti essa ritenga necessari, precisandone le condizioni e le modalità d'applicazione.

Di conseguenza, la decisione della Commissione è solo un'autorizzazione destinata allo Stato membro interessato, al quale viene così attribuita la facoltà di adottare i provvedimenti autorizzati.

Le modalità d'attuazione sono quindi disciplinate dal diritto interno.

23 La questione va perciò risolta nel senso che la decisione 8 maggio 1969 non aveva altro effetto che quello di attribuire allo Stato membro destinatario la facoltà di far adottare dai propri organi competenti i provvedimenti autorizzati.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali della ditta Baer-Getreide e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 2, 39, 177 e 226,

visto il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 18 agosto 1972, afferma per diritto:

1° **Dall'esame della prima questione non è risultato alcunché atto ad inficiare la validità della decisione della Commissione 8 maggio 1969, n. 138/69.**

2° **Detta decisione non aveva altro effetto che quello di attribuire allo Stato membro destinatario la facoltà di far adottare dai propri organi competenti i provvedimenti autorizzati.**

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
O'Dalaigh	Sørensen	Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 22 marzo 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt