Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

22 marzo 1963

Traduzione dal tedesco

INDICE

Pagina

Introduzione 149

Valutazione giuridica 150

A — Sulla ricevibilità della domanda. 150

B — Sulla fondatezza della domanda 151

I — Considerazioni principali 152

1. Violazione di forme essenziali 152

2. Violazione del Trattato 154

a) Sul concetto di « grave perturbazione » 155

b) Sulla prognosi economica 156

c) La reale situazione economica . . 157

II — Considerazioni sussidiarie 163

1. Insufficiente motivazione 163

2. Violazione del Trattato 164

a) La natura giuridica dell'art. 25, terzo comma 164

b) Le dichiarazioni della Commissione nell'atto finale dell'accordo sui prodotti della lista G 165

aa) Interpretazione delle dichiarazioni 167

bb) Esistono i presupposti delle dichiarazioni? 167

c) Esame dei criteri dell'art. 29 . . . 168

3. Erroneità della valutazione discrezionale 170

C — Conclusioni finali 171

Signor Presidente, signori giudici,

Oggetto del procedimento, cui sono dedicate le presenti conclusioni, è il diritto doganale della C.E.E.; più precisamente, la competenza della Commissione a concedere a singoli Stati membri contingenti tariffari con dazi inferiori alla tariffa esterna comune.

Con il primo adeguamento dei dazi nazionali alla tariffa doganale comune, in data 1° gennaio 1962, nella Repubblica federale di Germania si è verificato un considerevole aumento dei dazi doganali riguardanti i vini da distillazione (e precisamente da 4,60 DM per hl a un minimo di 14,05 e a un massimo di 26,05 DM per hl) mentre la tariffa interna da applicarsi nei rapporti con gli altri Stati membri è stata contemporaneamente ridotta da 3,60 a 3,20 DM per hl.

Poiché prima di questo momento il fabbisogno tedesco di vini da distillazione era in misura rilevante coperto con importazioni da paesi estranei alla Comunità, in data 16 giugno 1961 il Governo della Repubblica federale chiedeva la concessione di un contingente tariffario al dazio ridotto di 4,60 DM per hl. Il contingente non doveva essere limitato nel tempo e doveva corrispondere al 40 % della importazione complessiva dell'anno precedente; per quanto riguarda la prima volta, cioè per l'anno 1962, doveva essere di 500.000 hl. Più tardi la richiesta fu limitata a 450.000 hl e al 1962.

La Commissione accoglieva parzialmente la richiesta con decisione dell'11 maggio 1962, cioè concedeva un contingente di 100.000 hl al dazio di 4,60 DM per hl. Per la parte rimanente, la richiesta doveva intendersi come tacitamente respinta.

Contro questa decisione, che fu inviata al Governo federale con nota accompagnatoria del 22 maggio 1962 e fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 1962, pag. 1368, è diretta la pre-

sente azione mirante ad ottenere l'annullamento della parte negativa della decisione.

Le diverse censure si possono così riassumere :

— violazione di forme essenziali,

— violazione del Trattato,

— sviamento di potere.

Gli aspetti particolari saranno esaminati nel corso di questa trattazione.

Valutazione giuridica

A — *SULLA RICEVIBILITÀ DELLA DOMANDA*

Dalla fattispecie si ricava che la richiesta di contingente e la decisione negativa si riferiscono all'anno 1962. Con la presente azione non si può pertanto ottenere la concessione della quota di contingente rifiutata per il 1962. Di conseguenza si prospetta il problema se sia venuta meno la materia del contendere e il ricorrente non abbia quindi più interesse ad agire. Tale questione, che deve essere esaminata d'ufficio dalla Corte, offre lo spunto alle seguenti precisazioni :

Dev'essere imputato prevalentemente alle norme del nostro diritto processuale e non al comportamento delle parti se il procedimento non si è concluso nel 1962. In processi di questo genere, nei quali si tratta di decisioni degli Esecutivi comunitari con effetti giuridici limitati nel tempo, si determina molte volte la situazione per cui, a causa del decorrere del termine, diviene impossibile realizzare lo scopo dell'azione. D'altro canto non può essere trascurato che per questo fatto non viene meno ogni interesse del ricorrente alla decisione giudiziale, poiché si tratta di questioni di principio che possono avere rilevanza per l'analoga richiesta di contingente avanzata dal ricorrente per l'anno 1963, come pure per consimili situazioni future. Se questo interesse non avesse rilievo, importanti questioni giuridiche rimarrebbero insolute e la Corte potrebbe solo

limitatamente adempiere il suo compito di tutela del diritto per mezzo dell'interpretazione e dell'applicazione del Trattato.

Non ho pertanto nulla da obiettare sulla ricevibilità della domanda.

B — *SULLA FONDATEZZA DELLA DOMANDA*

La decisione impugnata si fonda sull'articolo 25, terzo comma, del Trattato C.E.E., il quale recita :

> « Per quanto riguarda i prodotti elencati nell'allegato II del presente Trattato, la Commissione può autorizzare ogni Stato membro a sospendere interamente o in parte la riscossione dei dazi applicabili ovvero può concedere a suo favore contingenti tariffari a dazio ridotto o senza dazio, semprecché non abbiano a risultarne gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti di cui trattasi. »

Come la Commissione ha dichiarato nel corso del procedimento, la sua decisione si fonda in prima linea sull'idea che non sia soddisfatta la condizione negativa prevista dall'articolo 25, terzo comma, (« semprecché non abbiano a risultarne gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti di cui trattasi »), il che ha portato, come necessaria conseguenza, al rifiuto della richiesta. Inoltre, e in via subordinata, la Commissione, sempre secondo le sue affermazioni, ha fatto uso della valutazione discrezionale, come è suo compito, quando non ci si debbano aspettare gravi perturbazioni. In tale esame essa è giunta alla conclusione che la concessione di un contingente non sarebbe stata giustificata perché i produttori di acquavite della Repubblica federale — per quanto riguarda la quantità e la qualità — possono rifornirsi in modo adeguato presso i produttori della Comunità.

A mio giudizio, questa duplice motivazione non si può ricavare chiaramente dal testo della decisione. I considerandi contengono però delle espressioni che indicano come la Commissione non abbia limitato l'esame al problema della grave perturbazione del mercato, ma lo abbia esteso a quello delle possibilità di approvvigionamento dei produttori tedeschi; in modo che in un certo senso si può parlare di considerazioni principali e sussidiarie.

In conformità a questa distinzione imposterò la mia indagine :

I — *Considerazioni principali*

Doveva la Commissione rifiutare la concessione di un contingente in considerazione di prevedibili gravi perturbazioni del mercato?

1. *Violazione di forme essenziali*

Secondo l'opinione del ricorrente la decisione in esame è viziata anzitutto da insufficiente motivazione e pertanto contrasta con l'articolo 190 del Trattato.

La motivazione è essenzialmente costituita dalle seguenti proposizioni : « In base agli elementi di informazione raccolti è dato stabilire che nella Comunità la produzione dei suddetti vini è largamente sufficiente, per cui si può concludere che la concessione di un contingente tariffario, pari al volume richiesto, sarebbe di natura tale da provocare gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti in questione... ».

La Commissione ritiene di aver in questo modo sufficientemente chiarito il processo logico che ha dovuto seguire. Questa motivazione dovrebbe essere sufficiente per informare uno Stato ben al corrente della situazione. Del resto il suo patrono nella discussione orale ha invitato a esaminare la giurisprudenza della Corte sull'obbligo di motivazione alla luce dei Trattati di Roma. È noto che la Corte ha finora vegliato con particolare cura sull'osservanza delle norme riguardanti questo obbligo, il che, tra l'altro, si è manifestato nell'esame d'ufficio (1).

Le decisioni, così ha ripetutamente affermato la Corte, debbono indicare le principali circostanze di fatto e le principali considerazioni giuridiche rilevanti per l'emanazione del provvedimento, affinché gli interessati, come anche la Corte, possano comprendere se le decisioni sono fondate (2).

(1) Causa 18-57, Raccolta della giurisprudenza della Corte, Vol. V, pag. 109.

(2) Causa 6-54, Vol. I, pagg. 221-222; causa 2-56, Vol. III, pag. 36; causa 9-56, Vol. IV, pag. 27; causa 18-57, Vol. V, pag. 109; causa 14-61, Vol. VIII, pag. 508.

Nelle cause 36 a 38-59 e 40-59 la Corte ha insegnato che proprio le decisioni che si fondano sulla valutazione di una situazione economica complessiva vanno motivate con particolare cura ([1]), e nelle cause 1-57 e 14-57 ([2]) è detto espressamente : « Non si può ritenere che l'espressione "nelle attuali circostanze" contenga gli elementi essenziali degli accertamenti di fatto dai quali discende la giustificazione legale del provvedimento ».

La lettera del Trattato non offre alcun appiglio alla tesi secondo la quale nel campo della C.E.E. dovrebbe valere un criterio diverso da quello del Trattato C.E.C.A., poiché in entrambi i casi è prescritto — si potrebbe dire in forma solenne — che le decisioni, anzi, e ciò rappresenta una particolarità rispetto al diritto nazionale, i regolamenti (e rispettivamente nel Trattato C.E.C.A. le decisioni generali) devono essere motivati. In considerazione della novità delle materie che devono essere trattate dagli Esecutivi della C.E.E., mi sembra assolutamente inopportuno proporre, proprio per il Trattato C.E.E., un'attenuazione dell'obbligo di motivare. Va, in particolare, respinta la tesi secondo la quale l'ampiezza della motivazione di una decisione può essere commisurata alle possibilità che i destinatari hanno di essere informati per altre vie, in quanto ci consta da altri procedimenti come, in fattispecie analoghe alla presente, sia controversa la questione di chi sia interessato e conseguentemente legittimato all'azione, oltre a colui che è indicato nella decisione. Oltre a ciò — e qui concordo col ricorrente — non si può trascurare l'utile funzione che l'obbligo della motivazione esercita per un ragionevole rafforzamento della tutela giurisdizionale, in quanto induce gli Esecutivi a rendersi accuratamente conto, nel formulare la motivazione, se sussistano i presupposti della decisione.

Si capisce che in tal modo non si esige dagli Esecutivi una presa di posizione rispetto a tutti gli argomenti degli interessati o anzi l'elaborazione di una teoria riguardante tutte le possibili obiezioni. Pertanto non si può attribuire alcun valore all'obiezione

([1]) Vol. VI, pag. 860,
([2]) Vol. III, pag. 214.

avanzata dalla convenuta nella discussione orale e secondo la quale le esigenze che si pongono per la motivazione di una decisione in rapporto agli elementi di fatto e di diritto non possono giungere fino al punto di rendere necessaria l'esposizione di un'ampia statistica o il riassunto anticipato di una memoria processuale, dal momento che nessuno pensa che il dovere di motivare possa giungere a tale eccesso. Quando però la Commissione si richiama ad un criterio così importante come quello della grave perturbazione del mercato, non è sufficiente richiamarsi nella decisione ai « dati esistenti », e non da ultimo per il fatto che in tal modo si determina la falsa impressione che si tratti di dati forniti da chi ha avanzato la richiesta, o di valori non controversi. La Commissione deve invece enunciare le cifre e i fatti fondamentali, la cui valutazione ha determinato la sua decisione, dunque, fornire i dati sulla situazione di mercato e sul suo sviluppo (entità del fabbisogno e dell'offerta), tenuto conto dell'evoluzione di più anni. Questa era un'esigenza ancor più sentita, in quanto una cospicua quota del contingente (all'incirca 1/4 del quantum richiesto) era stata concessa, e pertanto si era negata l'esistenza di una grave perturbazione del mercato.

A prescindere dai dati sull'importazione dei vini da distillazione nella Repubblica federale, che sono rilevanti sotto altro aspetto, la decisione, come abbiamo visto, non contiene nessuna cifra.

Dobbiamo pertanto concludere che la decisione non corrisponde ai requisiti dell'articolo 190 del Trattato C.E.E. e dev'essere annullata ove non possa trovare giustificazione nelle argomentazioni avanzate in via sussidiaria.

Non tratterò immediatamente di quest'ultime, ma, per ragioni di completezza, esaminerò se i restanti mezzi di impugnazione fatti valere nei confronti dell'argomentazione principale siano validi.

2. *Violazione del Trattato*

Sotto il profilo della violazione del Trattato il Governo ricorrente eleva parecchie censure. Esso lamenta in particolare :

— che la Commissione ha preso le mosse da un inesatto concetto di grave perturbazione del mercato;

— che essa ha formulato in maniera errata la sua prognosi sugli effetti economici del contingente richiesto;

— che essa è inoltre incorsa in errori nell'accertamento dei fatti economici rilevanti.

a) Per quanto riguarda il concetto di grave perturbazione del mercato, la critica del ricorrente si appunta anzitutto su alcune dichiarazioni contenute nel controricorso. Da esse ricaviamo che la Commissione, nella sua indagine, ha preso le mosse dai rapporti di mercato che si sarebbero prodotti in caso di illimitata applicazione della tariffa esterna comune. Essa precisa che il mercato interno della Comunità subirebbe meno perturbazioni se vi venisse ammessa soltanto l'importazione di vino dai paesi terzi, la quale soggiace ai dazi della tariffa esterna comune, e prosegue : « In questo senso ogni concessione di importazioni da paesi estranei alla Comunità, mediante un contingente tariffario, produce delle perturbazioni del genere contemplato nell'articolo 25, terzo comma... Ulteriori importanti fatti, e che il ricorrente per di più ritiene essenziali, non sono soltanto superflui, ma senza rilievo sotto il profilo logico e secondo la ratio della norma. » L'entità « dei fatti » ha comunque importanza per stabilire se la perturbazione possa essere qualificata « grave ».

Non è quindi senza ragione che il Governo ricorrente trae da ciò la censura con cui lamenta che la Commissione persegue la realizzazione di un modello astratto. La concezione generalizzatrice che il mercato comune funzioni senza perturbazioni, qualora si applichi la tariffa esterna comune, non tiene conto delle difficoltà connesse alla fissazione della medesima. Atti normativi di contenuto economico di questo tipo, che devono valere per un lungo periodo di tempo, si fondano sempre su una prognosi piuttosto sommaria dello sviluppo economico. Appunto per ciò si è previsto come correttivo la concessione dei contingenti di cui all'articolo 25. Questa pertanto non potrebbe conseguire gli obiettivi che le sono assegnati qualora i contingenti di per sé dovessero essere considerati come causa di perturbazioni. Per procedere correttamente, la

Commissione deve dunque partire dai reali effetti di un contingente sulla concreta situazione di mercato, e stabilire se siano da temere rilevanti deformazioni dello stesso; è questo un compito che è reso arduo dal fatto che la configurazione del mercato è la risultante di diversi interessi, quelli dei produttori, quelli dei consumatori, e quello nazionale al mantenimento delle tradizionali correnti del traffico commerciale.

Taluni importanti accenni fatti nella discussione orale indicano che le argomentazioni della Commissione non si sono esaurite in una astratta considerazione del sistema del Trattato. Va certamente sottolineato che l'opinione da essa espressa e secondo la quale non sarebbe prevedibile una perturbazione se i prezzi di importazione fossero d'un livello superiore a quello del mercato comune o se in questo esistesse una dichiarata deficienza di prodotti, non risponde alle esigenze di un esame come quello previsto dall'articolo 25, terzo comma; e non vi risponde neppure l'affermazione, conferente solo in apparenza e che figura nella motivazione della decisione, secondo cui il solo fatto di una produzione più che sufficiente creerebbe, in caso di concessione di un contingente, la prospettiva di gravi perturbazioni del mercato. Potrebbero venire tuttalpiù prese in considerazione le dichiarazioni della Commissione sulla notoria sovraproduzione e sulle difficoltà di smercio presso i produttori italiani e francesi. Predomina però l'impressione che la tendenza a schematizzare ed astratti ragionamenti abbiano, per dir poco, notevolmente influito sui presupposti da cui la Commissione è partita.

b) Un'impressione altrettanto insoddisfacente ci è data dal metodo di cui la Commissione si è valsa per accertare che vi è una perturbazione del mercato. Il ricorrente si richiama alla motivazione della decisione, e precisamente al punto in cui si legge : « la concessione di un contingente tariffario sarebbe di natura tale da provocare gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti in questione ». Esso trae da ciò la conclusione che la Commissione si sia accontentata di una certa verosimiglianza, mentre sarebbe stato suo dovere fare delle constatazioni di una verosimiglianza prossima alla certezza.

Nella discussione orale la Commissione ci ha dichiarato che, mancando di esperienza nel campo della concessione di contingenti, essa aveva deciso di cominciare col limitare le importazioni per vedere quali ne sarebbero stati gli effetti. Questa ammissione, come la motivazione della decisione, ci danno motivo di ritenere fondate le critiche del ricorrente relativamente all'esame della situazione di mercato.

D'altro lato leggiamo però negli scritti della Commissione che essa si è adoperata per fare una prognosi economica, per prevedere lo sviluppo del mercato, secondo i principi dell'esperienza e sulla base di tutti i fattori economici noti, dunque per compiere un esame dei fatti secondo il criterio di diligenza imposto dall'articolo 25, comma terzo.

Tutte queste dichiarazioni riguardanti il concetto di grave perturbazione e il metodo della sua individuazione non ci prospettano un quadro limpido, una lineare argomentazione, ma un mutevole e contraddittorio comportamento della Commissione. Ritengo di dover qui prescindere dall'esaminare se ciò legittimi a concluderne che la Commissione ha agito in modo errato. Rinuncio comunque a trarre da queste circostanze delle deduzioni sulla validità della decisione.

c) Occupiamoci piuttosto dei fatti economici per vedere se la Commissione ha preso le mosse da una esatta situazione. Il problema decisivo è questo : la produzione dei vini in questione (cioè dei vini idonei alla produzione di acquavite) nella Comunità è sufficiente, al punto da ritenersi che ulteriori importazioni dai paesi terzi nel 1962 avrebbero determinato gravi perturbazioni del mercato?

La Commissione, nella sua dimostrazione, contrappose al fabbisogno dei vini da distillazione della Repubblica federale la produzione di vini bianchi da distillazione in Francia e in Italia (poiché solo questi paesi vengono in considerazione), e da questa produzione detrasse i quantitativi che in Francia e in Italia vengono trasformati in acquavite od altrimenti manipolati e vengono poi esportati. A tale scopo essa prese delle cifre medie calcolate

in base ai dati dagli anni 1959, 1960 e 1961, e giunse al risultato che per il fabbisogno dei produttori tedeschi di acquavite, ammontante a 1,2 milioni di hl, si aveva un resto di circa 15 milioni di hl di vino bianco, idonei a qualsiasi uso; il che le permise di parlare di una produzione ampiamente sufficiente.

Questo raffronto sarebbe senza dubbio adeguato per dar prova di una grave perturbazione di mercato, qualora i ricordati 15 milioni di hl costituissero una produzione non smerciabile, e non ci sarebbe bisogno di spendere altre parole per chiarire che non è ammissibile aggravare una tale situazione di mercato mediante ulteriori importazioni da paesi terzi nella misura di 450.000 hl di vino da distillazione.

Le cose però non sono così semplici : da un lato, perché i valori ricordati sono in parte controversi, e dall'altro, perché il quadro deve essere completato. I quesiti posti dalla Corte dovevano portare a un'ulteriore chiarificazione.

Si deve notare anzitutto che le parti non concordano sulla quota parte della produzione di vini bianchi che può venir presa in considerazione per la produzione di acquavite. Secondo il ricorrente, non si può determinare con precisione, né concettualmente né numericamente, quali vini bianchi siano adatti alla distillazione. La Commissione, pertanto, come espressamente afferma, ha proceduto mediante valutazione estimativa.

Un'ulteriore difficoltà sorge in relazione all'accertamento della produzione di vini bianchi in Italia la quale, in mancanza di una specifica statistica, è stata valutata in base alle informazioni del Governo italiano, e che dovrebbe ammontare a circa un terzo di tutta la produzione vinicola.

Per entrambi i quesiti una relazione peritale potrebbe comunque fornirci validi chiarimenti. Io non vorrei però proporre tale mezzo di prova, ma piuttosto cercare di giungere ad un risultato partendo dai dati già acquisiti ed apportandovi alcune correzioni necessarie.

Le seguenti considerazioni si impongono :

Posto che la richiesta di un contingente riguarda l'anno 1962, appare opportuno non già basarsi sui dati medi di più anni, ma considerare i quantitativi a disposizione nell'anno economico 1961-62, i quali, secondo i dati della Commissione, furono sensibilmente più bassi in Francia, e in Italia un po' minori di quelli esistenti nell'anno economico 1960-61.

La quantità di vini bianchi atti alla distillazione si restringe così da 22 milioni a 20 milioni di hl (allegati 2 e 3 alle risposte della Commissione).

Va notato che i dati relativi alle quantità impiegate dai produttori tedeschi riguardano non il vino bianco, ma il vino da distillazione, cioè vino portato a 22 gradi mediante aggiunta di alcool. Tenendo conto che una normale gradazione è di 8,5°, si giunge ad un fabbisogno di vino bianco che assomma a circa 3 volte il quantitativo dei vini da distillazione (cioè, per l'anno economico 1961-62, circa 4 milioni di hl).

Nel rivolgere le domande alle parti, la Corte mirava anzitutto ad accertare l'eccedenza netta di vino bianco. A tal fine devono detrarsi dal raccolto idoneo alla distillazione i quantitativi per i quali è accertato un altro impiego (vino da tavola destinato al commercio, autoconsumo dei produttori, esportazione, trasformazione in prodotti diversi dall'acquavite). Nelle cifre della Commissione mancano dati sull'autoconsumo dei produttori e sul vino da tavola destinato al commercio. Anche ammessa l'esattezza del principio che, in seguito alla maggior domanda di vino da distillazione, può venir ridotto il consumo dei produttori e quello del vino da tavola destinato al commercio, in un'analisi di mercato devono però risultare dei valori certi per tali impieghi, poiché determinate quantità sono comunque riservate a questi usi e quindi vengono sottratte al mercato dei vini da distillazione. Esistono evidentemente qui delle difficoltà dovute alla mancanza di dettagliate statistiche. A questo proposito la Commissione nota semplicemente che quanto ha esposto nella controreplica riguardo all'impiego della produzione di vino bianco si fonda su valutazioni proprie, ma nulla vi precisa, nemmeno nelle risposte alle domande della Corte,

sul consumo di vino da tavola destinato al commercio e sull'autoconsumo dei produttori.

Per contro il Governo ricorrente, con l'ausilio di dati generali tratti dalla statistica ufficiale agraria della Comunità, cerca di risolvere le difficoltà e di prospettare un quadro della vera situazione del mercato. Esso basa i suoi calcoli sulle cifre relative al consumo generale, a quello del vino da tavola destinato al commercio ed all'autoconsumo dei produttori in Francia e in Italia, giungendo al risultato che, detratte tali quantità dalla produzione del vino bianco, non rimangono eccedenze per il fabbisogno dei produttori di acquavite. Non possiamo giudicare se questo risultato sia esatto, dato che nelle cifre della statistica riguardante il vino da tavola può essere compreso l'autoconsumo dei produttori. Oltre a ciò si può obiettare che il vino bianco non viene consumato quale vino da tavola nelle stesse proporzioni del vino rosso. A me sembra però certo che, tenendo conto del vino da tavola e dell'autoconsumo dei produttori, si ottiene una sensibile modificazione dei rapporti prospettati dalla Commissione.

Ove non si vogliano considerare validi i calcoli del ricorrente a causa dei ricordati elementi di incertezza, si deve allora cercare di stabilire la situazione di mercato con l'ausilio di altri indizi.

Sotto questo profilo vanno considerati i seguenti punti :

— La Commissione sottolinea che in Francia vengono di solito regolarmente eliminate considerevoli quantità di vino attraverso la distillazione coatta, il che costituirebbe indizio di una eccedenza.

Ai quesiti della Corte la Commissione rispose che la statistica non distingue tra distillazione coatta di vino bianco e di vino rosso. Secondo la sua opinione, però, la distillazione coatta riguarderebbe più il vino rosso che il vino bianco.

Ricaviamo inoltre dalla controreplica (pag. 9) che distillazioni coatte si sono avute anche nell'anno economico 1958-59, dunque, anche dopo l'anno del cattivo raccolto in Francia che, secondo le

dichiarazioni della Commissione, ha portato a restrizioni dell'esportazione di vino bianco da distillazione. Questa circostanza suggerisce l'idea che non è il vino bianco che la distillazione coatta colpisce in prima linea.

Il ricorrente sottolinea poi che la Commissione non distingue tra consegne obbligatorie di alcool di vino e consegne obbligatorie di alcool ottenuto dai residuati del vino (vinaccia, feccia), ed afferma che il regolamento del 16 maggio 1959 ha mantenuto solo le ultime, cossiché a partire dal 1959 non si può più parlare di una distillazione coatta in senso proprio.

Infine, nelle proposte della Commissione per la determinazione di una comune politica agraria [1] viene indicato, come motivo per detto obbligo di consegna, il fine di impedire una eccessiva pigiatura delle uve e quello di migliorare la qualità del vino, ma non già l'intento di ridurre le eccedenze esistenti.

— La Commissione ha inoltre ricordato la continua riduzione delle superfici piantate a viti in Francia. Essa non poteva naturalmente indicare in quale misura venga con ciò colpita la produzione del vino bianco da distillazione. Con il suo argomento contrasta inoltre la circostanza che il decreto francese sulla piantagione delle viti del 20 gennaio 1962 si propone soprattutto di promuovere la produzione di vini bianchi da distillazione.

Se, dunque, le indicazioni della Commissione non ci forniscono alcun efficace aiuto per la soluzione del nostro problema, dobbiamo tuttavia considerare quanto segue :

— Nella statistica agraria della Comunità (pagg. 32-33) vengono indicate le giacenze dei depositi vinicoli in Francia e in Italia. Se si raffrontano i dati riguardanti un più lungo periodo (e quindi non partendo dal 1957, anno in cui si è avuto un cattivo raccolto) e si pongono questi in relazione con le cifre della produzione, non si arriva ad accertare né una quantità eccessiva né un aumento delle giacenze, i quali sarebbero indici di sovraproduzione.

---

[1] Documento del 30 giugno 1960.

— In corso di causa il ricorrente ha ricordato l'evoluzione dei prezzi dei vini da distillazione nella Comunità, i quali proprio nell'anno 1962, cioè quando i produttori tedeschi — per essere stato negato il contingente richiesto — dovettero rivolgersi in maggior misura al mercato comunitario, mostrarono una chiara tendenza all'aumento. Le cifre fornite dalla Commissione confermano tale affermazione. Tenuto conto che il raccolto vinicolo in Francia e in Italia segnò un sensibile incremento nel 1962 rispetto all'anno precedente (il che si ricava pure dai dati della Commissione), e considerata la diminuzione delle tariffe interne e la circostanza che i contratti a lungo termine con i produttori italiani hanno in parte impedito l'aumento dei prezzi, se ne può concludere che non vi fu una notevole eccedenza dell'offerta, ma piuttosto una certa diminuzione.

— Le statistiche agrarie della Comunità rivelano infine la misura del suo approvvigionamento in vino. Analoghi dati figurano nelle proposte della Commissione per la determinazione della politica agraria comune (1). In base ad essi risulta per la C.E.E., negli anni dal 1953 al 1960, un grado di autoapprovvigionamento che non superò mai il 91,6 %, ed includendovi i dipartimenti francesi di oltremare (i quali forniscono, per lo più, vino rosso), oscillò fra 75,2 e 101,7 %. Da queste tabelle non si può, dunque, ricavare che vi fossero notevoli eccedenze.

Conclusione

Le circostanze sopraindicate nel loro complesso non forniscono il quadro di un mercato che soffra di una sovraproduzione di vino bianco da distillazione.

Altri fatti che facessero temere una grave perturbazione del mercato, nel caso di concessione di un contingente, non sono stati prospettati : in tal modo viene a cadere l'argomento principale della Commissione, e la sua decisione si rivela pertanto errata anche il linea di fatto.

(1) Documento del 30 giugno 1960, Capitolo « vino », tabella pag. 2.

II — *Considerazioni sussidiarie*

La duplice motivazione della decisione mi costringe a trattare degli argomenti addotti dalla Commissione in via sussidiaria, prima della valutazione conclusiva. Sotto tale profilo la Commissione assume che nemmeno facendo uso del potere discrezionale attribuitole dall'articolo 25, terzo comma, essa aveva motivo di accogliere la richiesta di un contingente.

Tali argomenti sussidiari vengono pure criticati con tutta una serie di censure, ed anzitutto per mancanza di motivazione.

1. *Insufficiente motivazione*

Se si esamina il testo della decisione, prescindendo da ciò che non appartiene alla motivazione della decisione discrezionale negativa, rimangono in sostanza le seguenti affermazioni :

> « L'approvvigionamento delle industrie trasformatrici deve avvenire a condizioni atte ad assicurare uno sviluppo razionale della produzione e un' espansione del consumo nella Comunità; ora la situazione del mercato interno della Comunità non sembra possa impedire a tali industrie della Repubblica federale di Germania un approvvigionamento sufficiente dal punto di vista quantitativo e qualitativo, alle condizioni di cui fruiscono gli altri utilizzatori della Comunità ».

Il ricorrente lamenta con ragione che questa motivazione è errata sotto un duplice profilo. Da un lato la Commissione si limita ad accennare ai « rapporti di mercato esistenti », accontentandosi dunque di un termine che la Corte nella citata sentenza (cause 1-57 e 14-57) ha espressamente qualificato d'insufficiente, e d'altro lato essa non fornisce alcun altro spunto per comprendere come essa abbia proceduto nell'applicazione dei diversi criteri di valutazione indicati dall'articolo 29 — dei quali uno solo è menzionato — ai fini del contemperamento degli interessi in gioco.

Anche nelle considerazioni sussidiarie della Commissione dobbiamo dunque ravvisare un grave difetto di motivazione ove, come ritengo necessario, debbano restare validi i criteri stabiliti dalla giurisprudenza sul Trattato C.E.C.A.

Benché così l'annullamento della decisione si riveli inevitabile, per ragioni di completezza esaminerò ancora i restanti motivi sostanziali di impugnazione che sono stati dedotti con riguardo ai problemi assolutamente nuovi che in questo procedimento si pongono.

2. *Violazione del Trattato*

a) Nel ricorso, e successivamente in modo più attenuato, il ricorrente ha espresso l'opinione che la Commissione deve concedere il contingente qualora non siano prevedibili gravi perturbazioni del mercato. Esso interpreta dunque l'articolo 25, terzo comma, come una norma che obbliga la Commissione, mentre quest'ultima ritiene che tale articolo le attribuisca un potere discrezionale.

Se si considera il tenore della norma, si vede che a differenza dei commi primo e secondo in cui è stata scelta la formula : « il Consiglio e, rispettivamente, la Commissione concede contingenti... », il comma terzo contiene l'espressione : « la Commissione può concedere contingenti... ».

Secondo i canoni interpretativi, questa diversa formulazione è indice di una diversità di contenuto normativo. Pertanto, i commi primo e secondo disciplinano un obbligo di concessione di contingenti, mentre il terzo comma attribuisce alla Commissione un potere discrezionale condizionato al presupposto che non esista una grave perturbazione del mercato.

L'interpretazione letterale della disposizione è confermata da quella sistematica. L'articolo 25, terzo comma, vale per i prodotti agricoli dell'allegato II. Per essi sono previste norme particolari negli articoli 39-46 del Trattato, anzitutto la creazione di una comune politica agraria (art. 38) e la comune organizzazione dei mercati agricoli (art. 40). Da ciò si ricava che, per l'economia agraria, il futuro sviluppo non è stato completamente programmato dal Trattato, ma deve essere ancora precisato nei particolari. In questa prospettiva si inquadra male un obbligo della Commissione di concedere contingenti in presenza di determinati presupposti, ma piuttosto una possibilità, nel senso di un potere discrezionale, il

quale a sua volta deve essere usato secondo i criteri dell'articolo 29 e le direttive della politica agricola comune, così come vengono progressivamente elaborate.

L'articolo 25, terzo comma, non crea quindi di per sé alcun obbligo di concedere un contingente.

b) Il ricorrente si richiama, inoltre, alle dichiarazioni della Commissione fatte in relazione alla determinazione di alcuni dazi della tariffa comune. Per le merci della lista G, com'è noto, la tariffa esterna comune doveva essere stabilita mediante trattative fra gli Stati membri (art. 20 del Trattato), ciò che avvenne con l'accordo del 2 marzo 1960. L'atto finale di tale accordo, che fu del pari ratificato, e che entrò in vigore insieme all'accordo (art. 3 della legge tedesca di ratifica: *Bundesgesetzblatt 1961*, Parte II, n. 16), contiene la precisazione che gli Stati membri prendono atto che la Repubblica federale di Germania intende ottenere contingenti doganali per determinate merci, tra l'altro per il vino da distillazione. Oltre a ciò gli Stati membri prendono atto della dichiarazione della Commissione che essa è « disposta a concedere contingenti tariffari con dazio ridotto o nullo per le altre merci sopra ricordate (tra le quali il vino da distillazione) a favore dei consumatori e delle industrie utilizzatrici dello Stato membro richiedente, nell'ambito dell'articolo 25, commi terzo e quarto, qualora la situazione del mercato nell'interno della Comunità non permetta a queste industrie un approvvigionamento sufficiente in quantità o qualità alle condizioni di cui fruiscono gli altri utilizzatori della Comunità ».

Il ricorrente assume che la Commissione non ha orientato la sua decisione secondo queste dichiarazioni, il che dovrebbe equivalere ad una violazione del Trattato, dato che le dichiarazioni, una volta accolte dagli Stati membri, rappresentano una disposizione di attuazione del Trattato o una concretizzazione delle sue norme.

Anche se nella qualificazione giuridica non si può seguire in tutto l'opinione del ricorrente, è, a mio avviso, escluso che si possa negare alle dichiarazioni suddette ogni valore di vincolo

giuridico, poiché da un lato il preambolo dell'accordo contiene un accenno alle dichiarazioni, e dall'altro si dice nell'articolo 1 dell'accordo che le « norme sui dazi doganali contenute nell'accordo sono parte integrante della tariffa doganale comune prevista dal Trattato ».

Non vi è dubbio inoltre che la Commissione e gli Stati membri, con le loro dichiarazioni, abbiano avuto di mira alcunché di più che un semplice richiamo all'applicazione dell'articolo 25, comma terzo. Sarebbero con ciò incompatibili la energica, anzi solenne forma delle dichiarazioni e il loro contenuto, e diverrebbe soprattutto incomprensibile l'andamento delle trattative sulle quali fummo informati attraverso un estratto del processo verbale (prodotto dal ricorrente). Possiamo da ciò dedurre che la determinazione del dazio doganale esterno per il vino ha dato luogo a gravi difficoltà. Parecchi Stati hanno preteso come contropartita, per il consenso dato sui dazi doganali proposti, *una garanzia* per la concessione di contingenti tariffari ed hanno richiamato l'attenzione sul fatto che l'articolo 25, terzo comma, del Trattato non offre assolutamente tale garanzia. Perciò, nel processo verbale è detto che gli Stati membri hanno concordato che i contingenti tariffari dovranno venir concessi con un procedimento *simile* a quello previsto dall'articolo 25, commi terzo e quarto.

Posto che non si può ritenere che gli Stati membri abbiano voluto per questa via modificare il Trattato, tenuto conto delle ricordate circostanze, ci appare corretta una sola interpretazione: i governi intendevano dare alla Commissione, per l'uso dei suoi poteri in relazione a determinate merci, delle direttive concrete e vincolanti destinate ad avere particolare importanza nell'ambito della valutazione discrezionale, cui la Commissione è tenuta in forza dell'articolo 25, terzo comma.

Nell'esame della decisione impugnata, la Corte deve dunque indagare se la Commissione si è attenuta a queste direttive, al qual fine non è naturalmente sufficiente la constatazione che nella motivazione della decisione alcune espressioni ricordano le dichiarazioni dell'atto finale.

aa) Per quanto riguarda l'interpretazione giuridica, il ricorrente sostiene che la dichiarazione esige che si tenga conto dei bisogni specifici dei produttori tedeschi, anzitutto in relazione alla qualità e all'usuale prezzo di acquisto. La Commissione ritiene errata questa tesi.

Si deve ammettere che nelle trattative sopra ricordate si parlò del « normale fabbisogno dell'industria trasformatrice dello Stato membro richiedente », il che potrebbe consentire di tener conto delle particolarità del fabbisogno nazionale.

È però anche incontestabile che dalla dichiarazione della Commissione, quale è formulata nell'atto finale, non emerge che dette particolarità siano state prese in considerazione. Secondo il tenore letterale si deve soltanto aver cura che i consumatori tedeschi non si trovino sfavoriti rispetto agli altri consumatori della Comunità per quanto riguarda la quantità e la qualità dell'approvvigionamento. Si è dunque stabilito una specie di *obbligo di pari trattamento* per il mercato comune.

bb) In linea di fatto si pone il problema se per l'anno 1962 il rifornimento dei produttori tedeschi potesse considerarsi assicurato in quantità e qualità nel mercato comune.

Anche su questo punto il ricorrente si richiama ai dati sul grado di autoapprovvigionamento della Comunità per quanto riguarda il vino, dati ricavabili dalla statistica agraria ufficiale, ed altresì ai suoi calcoli sull'impiego del raccolto di vino bianco tratti dai dati globali sull'autoconsumo dei produttori e sul consumo del vino da tavola nella Comunità. Esso fa notare del resto che l'andamento dell'anno 1962 rivela che, malgrado un aumento della produzione di acquavite nella Repubblica federale, vi si constata una diminuzione di 30.000 hl nelle importazioni del vino da distillazione, il che indicherebbe un insufficiente approvvigionamento.

Le cifre fornite dalla Commissione mostrano che il raccolto di vino bianco nel 1962 — e di cui bisogna parzialmente tener conto anche per la produzione di acquavite del 1962 — è stato

considerevolmente superiore a quello dell'anno precedente, circostanza questa che, non potendo esser prevista dalla Commissione, non venne presa in considerazione per giustificare la sua decisione, ma che però ha certo influito sulla situazione dell'approvvigionamento nel 1962.

Se tutti questi fattori fanno sorgere dei dubbi sulla regolarità della decisione, io esito però a considerarli come sufficienti indizi o prove dell'illegittimità della decisione con riguardo alla dichiarazione dell'atto finale. Io credo che a tal effetto non bastino i fatti che abbiamo accertato. Se però qui ci troviamo di fronte a un *non liquet*, ciò deve andare a scapito del ricorrente il quale ha chiesto alla Commissione la concessione di un contingente adducendo l'esistenza di determinati fatti (insufficiente approvvigionamento).

c) Infine, anche la richiesta di un contingente di merci, per le quali valgono le particolari dichiarazioni dell'atto finale, andava esaminata tenendo conto delle direttive dell'articolo 29. Secondo il ricorrente, ciò non è avvenuto nella maniera dovuta, come risulterebbe dal fatto che uno solo dei quattro criteri di cui all'articolo 29 è stato menzionato nella decisione.

In corso di causa la Commissione dichiarò di aver tenuto conto di tutti i criteri dell'articolo 29, ma stante il fatto che le singole esigenze erano in contrasto tra loro e non potevano essere tutte contemporaneamente e totalmente soddisfatte, nella valutazione degli interessi in gioco essa fu costretta a dare la precedenza ad alcuni di essi.

Un esame dei criteri dell'articolo 29 mostra l'esattezza di tale orientamento. In effetti i vari criteri concernenti la decisione sulle richieste di contingenti rivelano tendenze contrapposte.

Se l'esigenza di promuovere il traffico commerciale con paesi terzi e la diffusione del consumo sembrano far propendere per la concessione di contingenti, la necessità di provvedere all'accrescimento della capacità concorrenziale delle imprese della Comunità e di provvedere al razionale sviluppo della produzione spinge piuttosto al rifiuto, ove si consideri la produzione di vino. Gli

altri criteri dell'articolo 29 possono, a seconda delle circostanze, influire sulla decisione in senso negativo o positivo.

Analogamente a quanto va fatto rispetto agli obiettivi del Trattato C.E.C.A., sarà dunque necessario un raffronto fra le diverse esigenze con riguardo ai rapporti economici e in considerazione degli interessi privati e pubblici in gioco, senza che si possa stabilire in via generale quale delle diverse esigenze debba prevalere.

Nella discussione orale fu chiaramente specificato a quali obiettivi la Commissione aveva attribuito particolare peso. Essa ha particolarmente considerato la realizzazione dell'unione doganale e la tutela della produzione economica nella Comunità.

Menzionando invece, nella motivazione della decisione, l'approvvigionamento dell'industria trasformatrice e l'estensione del consumo, la Commissione finisce piuttosto coll'indurre in errore, a meno che non abbia voluto dire che tali esigenze non erano seriamente pregiudicate o che il raffronto degli interessi in gioco imponeva di accettare dei sacrifici.

Manifestamente il diniego di un contingente incide sfavorevolmente tanto sull'industria trasformatrice della Repubblica federale quanto sui suoi consumatori. Il diniego avrà come conseguenza o importazioni da paesi terzi a dazi più elevati, oppure un aumento dell'acquisto all'interno della Comunità. Per i produttori di acquavite l'una e l'altra soluzione significano aumenti di prezzo, in quanto i dazi esterni della Comunità sono stati notevolmente maggiorati e il prezzo dei vini da distillazione francesi è considerevolmente più alto di quello dei paesi terzi.

Il provvedimento sul contingente in questione ostacola, dunque, il razionale sviluppo dell'industria trasformatrice e l'ampliamento del consumo. Quali effetti ne deriveranno in particolare non si può per ora stabilire con sicurezza. Il ricorrente richiama l'attenzione sul fatto che si possono già constatare aumenti del 10 % sul prezzo dell'acquavite, e che si nota pure un evidente disinteresse dei consumatori per le usuali acquaviti, che in passato

acquistavano a buon mercato; tutto ciò potrebbe seriamente danneggiare i produttori. La Commissione ritiene che l'evoluzione dei prezzi si manterrà nell'ambito dell'attuale tendenza, ma sottolinea, nel contempo, che gli attuali listini, stante la durata del processo di produzione, non possono ancora rispecchiare le condizioni d'acquisto dell'anno 1962.

Per quanto riguarda gli effetti sugli scambi commerciali coi paesi terzi, si può fin d'ora constatare un risultato sicuro : il traffico commerciale è indubbiamente diminuito.

Ora, non può essere compito della Corte prescrivere esattamente alla Commissione in quale misura debbano essere applicati, caso per caso, i criteri dell'articolo 29. Ciò significherebbe restringere in modo inammissibile l'ambito di valutazione della Commissione. A noi compete soltanto di esaminare il suo ragionamento e di vedere se essa ha tenuto nel giusto conto tutti i riconoscibili fattori economici e politici rilevanti.

Sulla decisione impugnata influì soprattutto l'ipotesi che la produzione di vino bianco nella Comunità fosse « ampiamente sufficiente ». Se tale opinione fosse esatta, apparirebbe sostenibile, — ma questo punto può restare insoluto — il voler dare un'assoluta preferenza alla produzione della Comunità. Se però la reale situazione economica presentá un quadro diverso — ricordo a questo proposito soprattutto le cifre sull'autoapprovvigionamento — si deve necessariamente dare più peso agli altri criteri trascurati, non ultimo a quello dell'incremento degli scambi commerciali con i paesi terzi, la cui importanza, oltre che nell'articolo 29, è riconosciuta nel preambolo del Trattato e nell'articolo 110. È dunque l'errore nella valutazione dei fatti, l'errato presupposto da me minutamente esaminato, che incrina l'apprezzamento dei vari interessi compiuto dalla Commissione alla luce dell'articolo 29 e che ne rivela il vizio. Da ciò sorge un ulteriore motivo per annullare la decisione impugnata.

3. Resterebbero ancora da esaminare le varie censure di sviamento di potere. Credo però, in considerazione dei risultati cui già siamo pervenuti nel corso della nostra indagine, di potervi

rinunciare, anche perché la loro sostanza è stata ampiamente esaminata in relazione alla censura di violazione del Trattato.

C — *CONCLUSIONI FINALI*

La nostra disamina può essere così riassunta :

La decisione della Commissione, sia nei motivi principali sia in quelli sussidiari, rivela vizi formali e di fatto che ne impongono l'annullamento.

Chiedo pertanto che la decisione sia annullata e le spese poste a carico della convenuta.