CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 17 ottobre 1996 *

1. La High Court, Queen's Bench Division, di Londra, vi ha sottoposto talune questioni pregiudiziali riguardanti la validità di due norme del regolamento (CE) n. 214/94 [1].

Contesto normativo della causa

2. In adempimento degli impegni della Comunità e nel contesto dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (in prosieguo: il «GATT»), con il regolamento (CE) n. 130/94 [2] il Consiglio ha aperto per il 1994 un contingente tariffario comunitario di 53 000 tonnellate per determinate carni bovine congelate. Esso ha affidato alla Commissione il compito di emanare al riguardo le modalità di applicazione secondo il procedimento di cui all'art. 27 del regolamento (CEE) n. 805/68 [3], che comporta la consultazione del comitato di gestione per le carni bovine.

3. I prodotti importati nella Comunità nell'ambito di tale contingente tariffario beneficiano di un dazio della Tariffa doganale comune ridotto, pari al 20%, e di un prelievo all'importazione 0% [4].

4. Il contingente tariffario è suddiviso in due parti (in prosieguo definite rispettivamente: il «contingente tradizionale» e il «contingente per gli altri operatori»):

— 42 400 tonnellate (vale a dire l'80%) per gli «operatori tradizionali» e

— 10 600 tonnellate (vale a dire il 20%) per gli «altri operatori» [5].

5. Gli operatori tradizionali sono definiti dall'art. 2, lett. a), del regolamento n. 130/94 come coloro che hanno effettuato nel corso dei tre anni precedenti importazioni nella

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento della Commissione 31 gennaio 1994, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 130/94 per quanto riguarda il regime d'importazione delle carni bovine congelate del codice NC 0202 e i prodotti del codice NC 0206 29 91 (GU L 27, pag. 46).

2 — Regolamento del Consiglio 24 gennaio 1994, relativo all'apertura e alle modalità di gestione di un contingente tariffario comunitario per le carni bovine congelate del codice NC 0202 e i prodotti del codice NC 0206 29 91 (1994) (GU L 22, pag. 3).

3 — Regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

4 — Art. 1, n. 3, del regolamento n. 130/94.

5 — Art. 2, lett. a) e b), del regolamento n. 130/94.

Comunità nell'ambito del contingente tariffario. Gli altri operatori sono definiti dall'art. 2, lett. b), del regolamento n. 130/94 come coloro che, relativamente ad un quantitativo minimo e durante un periodo da stabilirsi, possono comprovare la loro attività in materia di scambi con i paesi terzi di carne bovina diversa da quella che costituisce oggetto del regime d'importazione di cui trattasi o di operazioni di perfezionamento attivo o passivo.

6. Nessuna norma vieta ad un operatore tradizionale di partecipare altresì alla ripartizione del contingente riservato agli altri operatori, qualora soddisfi i requisiti previsti per questi ultimi.

7. Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 130/94, la Commissione ha il compito di adottare le modalità di applicazione del detto regolamento stabilendo in particolare il quantitativo minimo e il periodo di riferimento previsti dall'art. 2, lett. b), del regolamento n. 130/94.

8. Il regolamento della Commissione n. 214/94 assolve tale funzione. L'art. 1, n. 2, stabilisce i requisiti per gli altri operatori. Tali requisiti sono alternativi. Qualsiasi candidato deve comprovare di avere importato un quantitativo di carni bovine almeno pari a 50 tonnellate nel 1992 e 80 tonnellate nel 1993, oppure di avere esportato un quantitativo di carni bovine almeno pari a 110 tonnellate nel 1992 e 150 tonnellate nel 1993, fermo restando che le carni bovine importate o esportate da paesi terzi non devono costituire oggetto di contingenti tariffari.

9. I nn. 3 e 4 dell'art. 1 del regolamento n. 214/94 stabiliscono rispettivamente il modo di ripartizione del contingente tradizionale e quello del contingente per gli altri operatori. Il contingente tradizionale è ripartito tra gli operatori tradizionali in proporzione alle importazioni realizzate nel corso degli anni di riferimento, mentre il contingente per gli altri operatori è ripartito proporzionalmente ai quantitativi richiesti dagli operatori aventi diritto. Tuttavia, in pratica, gli operatori aventi diritto richiedono il quantitativo massimo di 50 tonnellate (previsto dall'art. 3, n. 3, terzo comma, del regolamento n. 214/94). In tal caso l'attribuzione per quantità richiesta e l'attribuzione per domanda sono le medesime [6].

10. L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94 stabilisce che le società nate dalla fusione di imprese aventi ciascuna dei diritti a norma dell'art. 1, n. 1 [7], beneficiano degli stessi diritti delle imprese da cui sono nate. Tale norma non si applica alle domande proposte dagli altri operatori. Questa precisazione è stata fornita dalla Commissione in una nota informativa indirizzata il 5 febbraio 1992 a tutti gli Stati membri a proposito dell'articolo corrispondente del regolamento (CEE)

6 — Osservazioni della Commissione, punto 16.

7 — Vale a dire quelli riservati agli operatori tradizionali.

della Commissione 18 dicembre 1991, n. 3701, che stabilisce le modalità di applicazione del regime d'importazione istituito dal regolamento (CEE) n. 3667/91 del Consiglio per quanto concerne le carni bovine congelate del codice NC 0202 e i prodotti del codice NC 0206 29 91 [8].

Fatti

11. Parti della causa principale sono ventisette società appartenenti alla famiglia Slinger e l'ente d'intervento agricolo britannico, l'«Intervention Board for Agricultural Produce» (in prosieguo: l'«Intervention Board»). Ventisei delle dette società sono riunite in un gruppo (in prosieguo: il «gruppo Slinger» o il «gruppo»), mentre una sola non ne fa parte, ma è controllata dalla Slinger.

12. Tali società, stabilite nel Lancashire, producono carne e la vendono all'ingrosso e al minuto. Nell'ambito del commercio delle carni bovine, il gruppo Slinger il cui fatturato annuale nel 1993 era all'incirca di 35 milioni di UKL, corrisponde a una società di medie dimensioni.

13. Al momento in cui è nata, nel 1952, la prima società del gruppo esercitava l'attività di vendita di carni al dettaglio, lavorando nell'ambito di contratti di fornitura. Da allora il gruppo ha diversificato le sue attività ed esteso il suo ambito geografico. Attualmente il gruppo Slinger è composto da gestori di mattatoi e da venditori di carni all'ingrosso che riforniscono le macellerie in tutto il Lancashire; esso ha intrapreso nuove attività come il commercio internazionale della carne e il disossamento in subappalto, nonché la preparazione e la lavorazione della carne. Il gruppo possiede attualmente diversi stabilimenti e depositi frigoriferi e si è sviluppato alla fine degli anni '80 grazie all'acquisizione di diverse società operanti nella produzione e nel commercio della carne. Esso ha esteso il raggio d'azione delle sue operazioni, in particolare commerciando in carni bovine congelate con paesi terzi. La maggior parte di tale commercio consiste in esportazioni, ma il gruppo effettua anche importazioni. Nel 1993 il gruppo Slinger ha ottenuto il «Queen's Award for Export».

14. Tra le ventisette società ricorrenti nella causa principale (in prosieguo: le «ricorrenti»), otto sono state registrate presso l'Intervention Board in qualità di operatori nel 1988; le altre diciannove lo sono state nel 1991.

15. Nessuna ha potuto beneficiare del contingente GATT fino al 1993 non avendo i requisiti necessari. Nel 1993 tredici di esse hanno potuto beneficiare del contingente riservato agli altri operatori.

8 — GU L 350, pag. 34.

16. Nel 1994 queste tredici società hanno partecipato al contingente tradizionale, in quanto, ai sensi dell'art. 2, lett. a), del regolamento n. 130/94, hanno effettuato importazioni nella Comunità nell'ambito del contingente tariffario (nel caso di specie il contingente per gli altri operatori) nel corso dei tre anni precedenti.

17. Nel 1994, per aumentare la loro partecipazione al contingente tariffario, le tredici imprese e le altre quattordici hanno chiesto di partecipare al contingente per gli altri operatori.

18. L'Intervention Board non ha accolto le loro richieste ed ha notificato loro due decisioni. Con la prima, la loro domanda di partecipazione al contingente per gli altri operatori è stata respinta poiché le ricorrenti non hanno potuto produrre la prova di aver esportato 150 tonnellate di carne nel 1993. Con la seconda, la possibilità di avvalersi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94 è stata loro negata poiché tale disposizione non dà loro il diritto di sommare i risultati realizzati da ciascuna di esse per aver diritto in qualità di altri operatori.

19. Al riguardo, il giudice a quo precisa che, nel 1992, tre di queste società hanno esportato meno di 110 tonnellate e altrettanto è avvenuto nel 1993 per quattro di esse, pertanto le condizioni necessarie nel 1994 per partecipare al contingente per gli altri operatori non sarebbero state soddisfatte da queste sette società neanche se il limite minimo di esportazione prescritto non fosse stato innalzato. Le ricorrenti lo ammettono, precisando che, se fossero state autorizzate ad avvalersi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94, come da loro chiesto in precedenza all'Intervention Board, il limite minimo prescritto per l'accesso al detto contingente sarebbe stato raggiunto.

20. Tali società hanno chiesto alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, di Londra, di annullare le due decisioni dell'Intervention Board, mettendo in discussione la validità della base giuridica sulla quale il contingente tariffario per l'importazione nella Comunità, nel 1994, di determinate carni bovine congelate e di determinati prodotti di carne bovina congelata, previsto dal regolamento n. 214/94, è stato ripartito tra gli operatori comunitari. In particolare, esse sostengono che la fissazione, con l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 214/94, di un quantitativo di 150 tonnellate di carni bovine esportate nel corso dell'annata precedente costituisce un eccesso di potere in relazione alle disposizioni del regolamento n. 130/94 e non rispetta diversi principi di diritto comunitario. Inoltre, l'omissione della disposizione che permette il cumulo dei risultati realizzati da diverse società onde soddisfare i requisiti di accesso in qualità di altri operatori violerebbe il principio di non discriminazione e sarebbe contraria all'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario.

21. A loro avviso, in conseguenza dell'applicazione delle norme dei regolamenti di cui trattasi esse avrebbero subito un danno pari a 200 000 UKL.

Le questioni pregiudiziali

22. Per poter statuire sulle domande delle parti, il giudice nazionale vi ha sottoposto due questioni pregiudiziali così formulate:

«1) Se l'art. 1, n. 2, del regolamento (CE) della Commissione n. 214/94 sia invalido e incompatibile col diritto comunitario in quanto richiede agli operatori che intendono accedere al contingente per il 1994 cui si fa riferimento in tale paragrafo, sulla base delle loro precedenti esportazioni di carni bovine, di aver esportato almeno 150 tonnellate nell'anno precedente, piuttosto che 110 tonnellate come era stato richiesto nel 1993. In particolare se l'art. 1, n. 2, sia invalido e incompatibile col diritto comunitario in quanto la Commissione:

a) ha ecceduto i poteri conferitile dal regolamento del Consiglio n. 130/94

b) ha violato il principio di proporzionalità;

c) ha violato il principio del legittimo affidamento;

d) ha violato il dovere di fornire adeguata motivazione ai sensi dell'art. 190 del Trattato CE; e/o

e) ha adottato tale disposizione senza opportuna consultazione del comitato di gestione per le carni bovine, contrariamente all'art. 4 del regolamento (CE) n. 130/94 e all'art. 27 del regolamento (CEE) n. 805/68.

2) Se l'art. 2, n. 2, del regolamento (CE) della Commissione n. 214/94 sia invalido e incompatibile col diritto comunitario, in quanto esclude società nate dalla fusione di imprese aventi ciascuna dei diritti a norma dell'art. 1, n. 2, di tale regolamento, dal beneficio di cumulare le loro precedenti prestazioni commerciali. In particolare se l'art. 2, n. 2, violi:

a) il divieto di discriminazione, in quanto società che derivano i loro diritti dall'art. 1, n. 1, di tale regola-

mento possono unificare e cumulare le loro precedenti prestazioni commerciali al fine di ottenere un contingente, mentre le società che derivano i loro diritti dall'art. 1, n. 2, non possono farlo; e/o

b) la garanzia di continuità di accesso al contingente da parte di tutti gli operatori interessati della Comunità, sancita nel secondo 'considerando' del regolamento (CE) del Consiglio n. 130/94».

A — *Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale*

23. Il Regno Unito mette in dubbio — senza pronunciarsi tuttavia al riguardo — la ricevibilità delle questioni pregiudiziali sottopostevi facendo riferimento alla vostra sentenza TWD Textilwerke Deggendorf [9], nella quale avete rilevato che il principio della certezza del diritto osta a che un privato, destinatario di una decisione che gli arreca personalmente e direttamente pregiudizio e contro la quale non ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato nel termine previsto, contesti la validità di tale decisione attraverso un'azione promossa davanti a un giudice nazionale [10].

24. Perché un privato possa avvalersi dell'art. 173 del Trattato contro un regolamento comunitario, occorre, secondo la vostra costante giurisprudenza, che dimostri di essere riguardato direttamente e individualmente dalle disposizioni controverse del regolamento di cui trattasi e di trovarsi in una situazione che lo distingue da ogni altro operatore economico [11].

25. Orbene, nella fattispecie non risulta dai documenti del fascicolo che le disposizioni controverse del regolamento n. 214/94 costituiscano una decisione dissimulata che riguardi individualmente e direttamente le società del gruppo Slinger. Al contrario, tali norme si rivolgono in termini astratti e generali a persone non determinate, si applicano a situazioni determinate oggettivamente e riguardano le ricorrenti solo nella loro qualità oggettiva di operatori economici del settore di cui trattasi, allo stesso modo di ogni altro operatore economico che si trovi in una situazione identica. Quindi, tenuto conto degli elementi disponibili, credo che un'azione delle ricorrenti basata sull'art. 173 del Trattato sarebbe stata dichiarata irricevibile [12].

26. Di conseguenza, ritengo che la giurisprudenza richiamata non sia applicabile e che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia ricevibile.

9 — Sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92, cosiddetta «TWD» (Racc. pag. I-833).

10 — Punti 25 e 26.

11 — V., in particolare, sentenze 6 novembre 1990, causa C-354/87, Weddel/Commissione (Racc. pag. I-3847, punti 18-23), e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853, punti 19-22).

12 — Sentenze 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits e légumes e a./Consiglio (Racc. pag. 877, in particolare pagg. 892 e 893), e 15 giugno 1993, causa C-213/91, Abertal e a./Commissione (Racc. pag. I-3177, punti 19 e 20).

B — *Soluzione della prima questione*

Il motivo relativo all'eccesso di potere

27. Con tale questione il giudice a quo vi invita a pronunciarvi sulla validità dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 214/94 in quanto esso riserva la parte del contingente tariffario per gli altri operatori ai soli richiedenti che possono dimostrare di avere esportato in paesi terzi un quantitativo di carni bovine pari almeno a 110 tonnellate nel 1992 e a 150 tonnellate nel 1993.

28. Le ricorrenti rimproverano alla Commissione di aver innalzato tale limite minimo del 30% rispetto al limite precedentemente stabilito e, così facendo:

a) di aver ecceduto il potere conferitole dal Consiglio;

b) di non avere rispettato le necessarie forme sostanziali (assenza di motivazione e di consultazione del comitato di gestione per le carni bovine);

c) di avere violato diversi principi generali di diritto comunitario (i principi di proporzionalità e di legittimo affidamento).

29. Le ricorrenti sostengono che la Commissione ha commesso uno sviamento di potere sostituendo nel regolamento n. 214/94 obiettivi contrari a quelli regolarmente stabiliti dal Consiglio nel regolamento n. 130/94.

30. A loro avviso, la Commissione persegue due ordini di obiettivi. Si tratta, da una parte, di limitare il numero di domande presentate per il contingente tariffario per gli altri operatori al fine di evitare il ricorso all'estrazione a sorte, pur previsto dalle norme comunitarie [13], e, dall'altra, di evitare la creazione di «società fittizie», vale a dire società create con l'unico scopo di permettere al gruppo al quale appartengono di trarre il massimo vantaggio dal sistema di ripartizione della parte del contingente tariffario riservata agli altri operatori.

31. Al contrario, esse sostengono che gli obiettivi inizialmente perseguiti dal Consiglio erano tre. In primo luogo, si sarebbe trattato di ripartire il contingente tariffario comunitario tra gli operatori seri. Il compito della Commissione consisterebbe quindi nell'usare criteri che le permettano di accertarsi della serietà dell'attività degli operatori di cui

13 — Art. 4, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 214/94.

trattasi [14]. In secondo luogo, il Consiglio stesso avrebbe definito serio l'operatore il cui livello di scambi con i paesi terzi è rappresentativo [15]. Le ricorrenti ne deducono che l'innalzamento del limite minimo delle esportazioni nei paesi terzi necessario per poter aspirare ad una parte del contingente per gli altri operatori sarebbe motivato soltanto se fosse accertato un aumento significativo delle quantità di carne bovina esportata dall'Unione europea nei paesi terzi. Infine, il Consiglio avrebbe mirato a consentire la parità e la continuità di accesso al contingente tariffario a tutti gli operatori interessati.

32. Non condivido il punto di vista delle ricorrenti.

33. Rammento che, ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 130/94, il Consiglio ha affidato alla Commissione il compito di stabilire i requisiti necessari per partecipare al contingente tariffario riservato agli altri operatori [vale a dire le quantità minime e il periodo di riferimento prescritti dall'art. 2, lett. b), del regolamento n. 130/94]. Il detto articolo ha inoltre precisato che tali modalità dovevano essere stabilite secondo il procedimento previsto dall'art. 27 del regolamento n. 805/68. Si tratta del cosiddetto procedimento del comitato di gestione che consente al Consiglio di riservarsi il potere di intervenire.

14 — Terzo 'considerando' del regolamento n. 130/94.

15 — Ibidem.

34. È evidente quindi che la Commissione è competente ad adottare le misure di cui trattasi, *cosa che non è contestata dalle ricorrenti.*

35. Aggiungo, peraltro, che la vostra giurisprudenza le riconosce un'ampia discrezionalità in tale ambito. Voi considerate infatti che «(...) nel settore della politica agricola comune [16], poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto ad attribuire alla Commissione stessa ampie facoltà d'azione (v., in particolare, sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda, Racc. pag. 1279, punto 11). Ampi poteri di esecuzione appaiono nella specie ancor più giustificati considerato che essi vanno esercitati secondo il procedimento detto del comitato di gestione, che consente al Consiglio di riservarsi di avocare a sé la decisione (sentenza Rey Soda, citata, punto 13) [17].

36. Occorre tuttavia esaminare se nella fattispecie le misure adottate dalla Commissione siano conformi all'obiettivo perseguito dalla normativa di cui trattasi.

37. L'obiettivo perseguito dal regolamento n. 130/94 è definito nel suo secondo 'considerando'. Si tratta di «garantire l'uguaglianza

16 — Anche in quel caso si trattava dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina.

17 — Sentenza 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795, punto 22).

e la continuità di accesso al contingente suddetto a tutti gli operatori interessati della Comunità». Il terzo 'considerando' precisa i mezzi da usare per raggiungere tale obiettivo, rammentando che «in base a tale regime la Commissione ripartisce i quantitativi disponibili tra gli operatori tradizionali e gli operatori interessati al commercio delle carni bovine; (...) tuttavia, per accertarsi della serietà dell'attività di questi ultimi operatori, è opportuno prendere in considerazione soltanto quantitativi di una certa consistenza, rappresentativi degli scambi con i paesi terzi». Nell'ambito della descrizione dell'obiettivo menzionato nel secondo 'considerando' del regolamento n. 214/94 si precisa altresì che il mezzo usato per raggiungere lo scopo perseguito consiste nel riservare il contingente tariffario a coloro che «possono dimostrare la serietà della loro impresa e la capacità di gestire quantitativi di una certa entità».

38. Nella sentenza Weddel/Commissione, citata [18], avete rilevato che l'obiettivo del regime d'importazione delle carni bovine nell'ambito del contingente tariffario GATT è quello di garantire la parità e la continuità d'accesso al detto contingente di tutti gli operatori interessati. Avete inoltre censurato comportamenti che possono perturbare il funzionamento di tale regime e possono rimettere in discussione l'obiettivo in tal modo perseguito.

39. Gli argomenti svolti dalla Commissione vanno accolti. Infatti, l'atteggiamento degli operatori che frammentano artificialmente la struttura economica del loro gruppo per poter aspirare alla maggior parte possibile del contingente per gli altri operatori è tale da perturbare il buon funzionamento del regime, da eludere l'applicazione della norma stabilita dall'art. 3 del regolamento n. 214/94 e da ledere il principio secondo il quale tutti gli operatori interessati devono poter accedere con uguaglianza e continuità al contingente tariffario.

40. Contrariamente alle affermazioni delle ricorrenti, non risulta che il Consiglio abbia voluto stabilire un nesso tra i quantitativi da determinare da parte della Commissione e l'evoluzione delle esportazioni o delle importazioni nel commercio con i paesi terzi. Il terzo 'considerando' del regolamento n. 130/94 indica soltanto che, «(...) per accertarsi della serietà dell'attività di questi ultimi operatori (vale a dire degli operatori diversi da quelli tradizionali), è opportuno prendere in considerazione soltanto quantitativi di una certa consistenza, rappresentativi degli scambi con i paesi terzi». Di conseguenza, gli operatori che hanno importato o esportato in misura consistente accederanno al contingente (vale a dire avranno il diritto d'importare). L'innalzamento del limite di esportazione nei paesi terzi appare un mezzo efficace per raggiungere l'obiettivo stabilito dal Consiglio.

41. Di conseguenza, si deve concludere che il motivo relativo all'eccesso o allo sviamento di potere va respinto.

18 — Punto 35.

L'asserita violazione del principio di proporzionalità

42. Essendo stato rammentato l'obiettivo perseguito dal Consiglio, esaminiamo se la Commissione non sia andata oltre ciò che è adeguato e necessario per la sua realizzazione [19].

43. A tal fine, voi considerate che, «(...) trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione e il comitato di gestione dispongono di un ampio potere discrezionale. Il sindacato di legittimità sull'esercizio di detto potere deve quindi limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento, da parte dell'istituzione, dai limiti del potere discrezionale» [20].

44. In tal modo, la Corte verifica se vi sia errore manifesto nella valutazione della situazione del mercato di cui trattasi, se la Commissione abbia scelto una misura che non è manifestamente inadeguata agli obiettivi perseguiti e se la misura scelta sia necessaria per raggiungere gli obiettivi definiti.

45. Esaminiamo anzitutto il primo di questi punti.

46. Ho rammentato che l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 130/94 è quello di garantire la parità e la continuità d'accesso di tutti gli operatori interessati della Comunità al contingente tariffario.

47. La Commissione ha garantito tale continuità d'accesso al contingente tariffario con l'attribuzione della maggior parte del contingente agli operatori tradizionali. Per questi ultimi, qualunque sia il volume di scambi con i paesi terzi e purché essi dimostrino di avere partecipato al contingente tariffario durante gli ultimi tre anni, l'assegnazione di una parte del contingente è garantita. La parità di accesso al contingente tariffario tra gli operatori interessati è assicurata dall'apertura di una parte del contingente a nuovi operatori e dalla norma secondo la quale ciascun richiedente può presentare soltanto una domanda [21].

48. I dati prodotti dalla Commissione sulla proliferazione delle domande (un aumento di circa il 78% delle domande tra il 1992 e il 1993) non sono stati contestati, così come non è stata contestata l'analisi delle ragioni di tale aumento fatta dalla stessa. Non sembra che la situazione del mercato comunitario

19 — Sentenza Francia e Irlanda/Commissione, citata, punto 30.

20 — Ibidem, punto 31.

21 — Art. 3 del regolamento n. 214/94.

abbia giustificato un aumento notevole del numero di operatori economici che accedono al commercio delle carni bovine congelate. Tale situazione va quindi considerata come il risultato della creazione artificiale di imprese allo scopo di accedere al contingente, quindi come un frazionamento di un'unità economica importante in piccole unità che non sono effettivamente indipendenti dall'unità principale, create con l'unico scopo di ottenere una parte notevole del contingente tariffario.

49. È inoltre pacifico che le ricorrenti hanno adottato la strategia descritta dalla Commissione per ottenere la parte più rilevante possibile del contingente tariffario per gli altri operatori. La seconda domanda presentata dalle ricorrenti all'Intervention Board (raggiungere il limite minimo necessario grazie all'operazione di fusione) conferma tale analisi qualora ce ne fosse bisogno. Orbene, tale comportamento è contrario all'obiettivo perseguito dal Consiglio [22].

50. È giocoforza quindi constatare che non è stato dimostrato che la Commissione abbia effettuato un errore manifesto nella valutazione del mercato.

51. Esaminiamo, in secondo luogo, se, come affermano le ricorrenti, la misura adottata sia manifestamente inadeguata per raggiungere lo scopo perseguito e se il ricorso all'estrazione a sorte sarebbe stato più adeguato alla situazione del mercato.

52. Al riguardo concordo con la Commissione. L'estrazione a sorte avrebbe soltanto aggravato il fenomeno descritto. Essa favorirebbe il frazionamento di unità economiche in tante diverse società al solo scopo di ottenere maggiori possibilità di partecipare al contingente e di ottenerne una parte.

53. Al contrario, solo l'innalzamento del limite minimo nella misura fissata è idoneo a risolvere adeguatamente il problema evidenziato, conformemente all'obiettivo perseguito. Il presente procedimento illustra perfettamente l'efficacia di tale misura e altresì la sua necessità.

54. Occorre quindi concludere che il provvedimento adottato dalla Commissione non viola il principio di proporzionalità e che questo motivo dev'essere respinto.

22 — V. paragrafo 39 di queste conclusioni.

L'asserita violazione del principio del legittimo affidamento

55. Secondo le ricorrenti la Commissione non poteva innalzare il limite minimo stabilito in materia di esportazione nei paesi terzi di carne bovina seguendo il procedimento adottato senza violare il legittimo affidamento nutrito dagli operatori interessati. La Commissione avrebbe dovuto consultare gli operatori ed informarli in tempo utile della futura modifica della normativa comunitaria al fine di permettere loro di gestire efficacemente i loro fondi.

56. Quanto alla Commissione, essa sostiene che il contingente tariffario è gestito su base annuale. La lettura dei regolamenti nn. 214/94 e 130/94 non poteva lasciar credere che i criteri di ammissione sarebbero rimasti immutati. Tali criteri sono sempre stabiliti dopo la fine del periodo di riferimento pertinente e prima che vengano depositate le domande per l'annata in corso, onde sventare i tentativi di speculazione e consentire il funzionamento armonioso del regime. Emergerebbe dai documenti del fascicolo e da quanto ammesso dalle stesse ricorrenti che esse hanno speculato contando sul fatto che i limiti minimi di esportazione non sarebbero stati aumentati. In tal modo, esse hanno corso un rischio e lo hanno accettato. Inoltre, la Commissione fa riferimento ad aumenti di tali limiti in misura molto maggiore. Così, nel 1992 l'aumento è stato del 120%.

57. Secondo il Regno Unito è evidente che il comportamento delle ricorrenti nell'organizzazione della loro attività è caratterizzata da un atteggiamento speculativo e che il gruppo Slinger si è organizzato per poter trarre il massimo dei vantaggi, il che non è illegittimo di per sé, come pure non è illegittimo l'atteggiamento della Commissione consistente nell'adottare mezzi efficaci per combattere tali comportamenti speculativi. Il rischio inerente ad ogni atteggiamento speculativo non doveva tuttavia essere minimizzato dal gruppo Slinger.

58. Ritengo che le tesi sostenute dal Regno Unito e dalla Commissione debbano essere accolte.

59. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, che «(...) gli operatori economici non possono fare legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, e ciò particolarmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica [sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 57]» [23].

23 — Sentenza Francia e Irlanda/Commissione, citata, punto 59.

60. Inoltre, voi avete ritenuto che il principio del legittimo affidamento non osta a che una normativa modifichi una situazione esistente, purché l'adozione di tali misure sia prevedibile e annunciata in tempo utile [24].

61. Orbene, come la Commissione ha sostenuto nelle sue osservazioni sopra rammentate, così vale per la fattispecie in esame.

62. L'annuncio prematuro, particolarmente prima della fine del periodo di riferimento, di tali nuovi criteri di accesso priverebbe la normativa considerata di qualsiasi effetto utile. Il gruppo «speculatore» si limiterebbe in tale ipotesi a ridistribuire i certificati di esportazione tra società appositamente costituite a tal fine prima del periodo di riferimento, curando di conformarsi ai nuovi limiti imposti. Qualsiasi operatore normalmente accorto ed in particolare colui che partecipa di solito all'attribuzione di una parte del contingente tariffario conosce perfettamente il meccanismo di elaborazione di tale normativa. Emerge sia dagli atti [25] sia dall'udienza che il gruppo Slinger dev'essere considerato come operatore particolarmente avveduto e diligente. Non solo i suoi dirigenti sapevano che una modifica del limite minimo poteva sopravvenire, ma inoltre essi sapevano quando tale modifica poteva avvenire. Così le ricorrenti non possono fondatamente sostenere che la Commissione ha violato il principio del legittimo affidamento al riguardo, tanto più che il loro comportamento era idoneo a falsare il normale funzionamento del regime istituito dal Consiglio.

63. Tale motivo deve perciò essere respinto.

La mancanza di motivazione sufficiente

64. Le ricorrenti ritengono che la Commissione sia venuta meno all'obbligo di motivare che le incombe ai sensi dell'art. 190 del Trattato.

65. Tuttavia, voi affermate costantemente che non si può «esigere che la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto, talvolta molto numerosi e complessi, che costituiscono oggetto dei regolamenti qualora questi siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte» [26] e che è sufficiente, per soddisfare quanto prescritto dall'art. 190 del Trattato, che la motivazione sia «(...) adeguata alla natura dell'atto controverso. Essa deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui pro-

24 — V., ad esempio, sentenza 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni (Racc. pag. I-3695, punto 21).

25 — V., in particolare, punti 29, 30 e 34 delle osservazioni delle ricorrenti.

26 — Soprattutto in materia agricola, v., in particolare, sentenze 7 luglio 1988, causa 55/87, Moksel (Racc. pag. 3845, punto 23), e 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e a. (Racc. pag. 117, punto 38).

mana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo» [27].

66. Questo è il caso del regolamento n. 214/94 per quanto riguarda la motivazione dell'innalzamento del limite di esportazione controverso. Tra l'altro, tale regolamento si riferisce espressamente al regolamento n. 130/94, che stabilisce l'obiettivo del regime e i principi generali sulla base dei quali il contingente tariffario dev'essere gestito. Così, il secondo 'considerando' del regolamento n. 214/94 sottolinea la necessità di garantire un passaggio ordinato dal regime fondato sulla gestione nazionale a quello basato sulla gestione comunitaria, tenendo conto al tempo stesso delle caratteristiche del commercio dei prodotti considerati; del pari, esso precisa che l'accesso alla seconda parte è riservata agli operatori che possono dimostrare la serietà della loro impresa e la capacità di gestire quantitativi di una certa entità. Quanto al quinto 'considerando' del detto regolamento, esso fa riferimento alla necessità di una gestione efficace e della lotta contro le pratiche fraudolente. Di conseguenza, bisogna concludere che i motivi che hanno indotto la Commissione a modificare i criteri di accesso per gli operatori che desiderano ottenere una parte della seconda quota del contingente tariffario comunitario di cui trattasi sono stati enunciati in modo chiaro e inequivocabile.

67. Il motivo relativo alla mancanza di motivazione sufficiente deve quindi essere respinto.

27 — Da ultimo, sentenza Francia e Irlanda/Commissione, citata, punto 72.

La consultazione del comitato di gestione per le carni bovine

68. Le ricorrenti sostengono che il regolamento n. 214/94 non è stato adottato nel rispetto del procedimento previsto dal Consiglio, poiché a loro avviso la consultazione del comitato di gestione è stata effettuata tardivamente.

69. Il Regno Unito e la Commissione contestano tale argomento obiettando che le ricorrenti riconoscono in altri punti delle loro osservazioni che tale consultazione ha avuto luogo e che il risultato è conforme al settimo 'considerando' del regolamento n. 214/94.

70. Mi sembra che tale motivo debba effettivamente essere respinto.

71. Il regolamento n. 805/68 non prescrive un intervallo specifico tra il giorno della convocazione del comitato di gestione e il giorno in cui quest'ultimo deve emettere il suo parere. Nell'art. 27, n. 2, esso precisa soltanto che il comitato emette il suo parere entro il termine impartito dal suo presidente.

72. Avete avuto occasione di pronunciarvi sul compito, sui poteri e sulla portata delle decisioni prese dalla Commissione nell'ambito del cosiddetto procedimento del comitato di gestione.

73. Così, nella sentenza Köster e Berodt [28] voi avete definito il compito del comitato di gestione come quello «(...) di emettere un parere sui progetti di provvedimento della Commissione» [29], «(...) garantire una consultazione permanente, destinata ad orientare la Commissione nell'esercizio dei poteri attribuitile dal Consiglio ed a consentire a quest'ultimo di sostituirsi alla Commissione» [30]. Tuttavia il comitato di gestione non può affatto «(...) adottare una decisione in luogo della Commissione o del Consiglio» [31]. Avete precisato che la Commissione «(...) può emanare disposizioni esecutive, quale che sia il parere del comitato» [32] e che il solo obbligo che le incombe è «(...) in caso di parere contrario (...) quello di comunicare al Consiglio i provvedimenti adottati» [33]. Ne avete dedotto che «(...) senza alterare la struttura della Comunità nei rapporti fra le istituzioni, il comitato di gestione consente quindi al Consiglio di attribuire alla Commissione dei poteri di attuazione notevolmente estesi, pur riservandosi, se del caso, di avocare a sé la decisione» [34].

28 — Sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70 (Racc. pag. 1161).
29 — Ibidem, punto 9, secondo capoverso.
30 — Ibidem, terzo capoverso.
31 — Ibidem, terzo capoverso, ultima frase.
32 — Ibidem, secondo capoverso.
33 — Ibidem, secondo capoverso, ultima frase.
34 — Ibidem, quarto capoverso.

74. Inoltre, dall'esame delle vostre sentenze sulla portata che voi riconoscete ai pareri emessi dal comitato di gestione emerge che tale portata è del tutto limitata.

75. Cosicché voi avete negato a taluni ricorrenti la possibilità, per contestare la legittimità di un regolamento della Commissione, di avvalersi di una divergenza tra le disposizioni adottate e i documenti preparatori, che rispecchiano le proposte con cui il comitato di gestione era stato adito [35], rilevando che «non si possono, infatti, elevare le indicazioni contenute in documenti preparatori al rango di norma di diritto che consenta di censurare la decisione adottata, in fin dei conti, dalla Commissione in deliberazione col comitato di gestione. Le deduzioni che le ricorrenti hanno ricavato dal confronto fra le proposte originariamente sottoposte al comitato di gestione, per quanto riguarda il prezzo minimo della materia prima e i costi di trasformazione, onde stabilire il quantum del loro danno, vanno quindi disattese».

76. Allo stesso modo, in una sentenza del 14 dicembre 1978 [36] avete considerato che la mancanza di un parere del comitato di gestione non incide affatto sulla validità delle misure adottate dalla Commissione poiché, secondo i termini da voi usati, «(...) è solo nel caso in cui la Commissione adotti provvedimenti non conformi al parere espresso dal comitato di gestione che i provvedimenti stessi vanno comunicati al Consiglio; (...)

35 — Sentenza 19 settembre 1985, cause riunite 194/83-206/83, Asteris e a./Commissione (Racc. pag. 2815, punto 17).
36 — Causa 35/78, Schouten (Racc. pag. 2543, punti 44-46).

conseguentemente, la mancanza del parere del comitato non influisce in alcun modo sulla validità dei provvedimenti adottati dalla Commissione».

77. Nella fattispecie il comitato non solo è stato consultato, ma ha inoltre emesso un parere conforme. Se ne deve perciò dedurre che la misura controversa non può essere annullata.

C — *Soluzione della seconda questione*

78. Con la seconda questione, il giudice a quo vi invita a pronunciarvi sulla validità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94 della Commissione in quanto esso priva le società nate dalla fusione di imprese che hanno ciascuna diritti basati sull'art. 1, n. 2, della possibilità di cumulare i risultati ottenuti precedentemente da ciascuna di esse.

79. Secondo le ricorrenti, la Commissione, privandole di tale possibilità offerta alle società che basano i loro diritti sull'art. 1, n. 1, del regolamento n. 214/94, avrebbe violato il principio di non discriminazione e contravvenuto all'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario, come affermato nel secondo 'considerando' del regolamento n. 130/94, vale a dire quello di garantire l'uguaglianza e la continuità d'accesso al contingente suddetto a tutti gli operatori interessati della Comunità.

80. Il Regno Unito e la Commissione osservano che la soluzione di tale questione non è rilevante, alla luce della situazione di fatto che il giudice a quo deve esaminare. Infatti, a loro avviso, l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 214/94 non si applica all'ambito fattuale esposto nell'ordinanza di rinvio. Le ricorrenti si dolgono di non aver potuto accedere al contingente per gli altri operatori e mettono in discussione una delle norme che fissano le condizioni di accesso. Orbene, la disposizione controversa precisa una delle modalità di ripartizione del contingente tariffario degli operatori tradizionali. Essa disciplina quindi situazioni che si trovano a monte di quelle delle ricorrenti e non sarebbe in alcun modo utile alla soluzione della loro controversia.

L'asserita violazione del principio di non discriminazione

81. Per dirla senza giri di parole, non ritengo che il principio di non discriminazione sia stato violato nella fattispecie. L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94 è una norma particolare la cui finalità è quella di precisare una modalità pratica di ripartizione del contingente riservato agli operatori tradizionali. Infatti, ricordo che essa dispone che: «Le società nate dalla fusione di imprese aventi *ciascuna dei diritti*, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, beneficiano degli stessi diritti delle imprese da cui sono nate» [37].

82. È chiaro che, nella fattispecie, la situazione delle imprese parti della causa principale è completamente diversa. Alcune di loro

37 — Il corsivo è mio.

non soddisfano sotto nessun profilo i requisiti per aver diritto a una parte del contingente tariffario [38].

83. Orbene, secondo una giurisprudenza costante, «(...) il divieto di discriminazioni sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE non è che un'espressione specifica del principio generale di eguaglianza nel diritto comunitario che impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenza 29 giugno 1995, causa C-56/94, SCAC, Racc. pag. I-1769, punto 27)» [39].

84. Non trovandosi in una situazione paragonabile a quella prevista dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94, le dette imprese non possono, di conseguenza, sostenere fondatamente di essere state oggetto di un trattamento discriminatorio consistente nell'applicazione di una norma diversa.

85. Il motivo relativo ad una discriminazione è quindi inoperante.

Il mancato rispetto dell'obiettivo perseguito dal Consiglio nel regolamento n. 130/94

86. Secondo le ricorrenti, la Commissione non avrebbe garantito la parità e la continuità di accesso a tutti gli operatori interessati al contingente GATT, privandole della possibilità di cumulare i risultati ottenuti in precedenza da ciascuna di esse.

87. Contrariamente alla tesi delle ricorrenti, penso che l'omissione di una disposizione normativa che permetta loro di cumulare i risultati ottenuti in precedenza per beneficiare del contingente non sia contraria all'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario. Per quanto riguarda tale obiettivo, rinvio alle mie precedenti considerazioni [40].

88. A mio avviso, accogliere la domanda delle ricorrenti sarebbe contrario all'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario. Infatti, seguendole nel loro ragionamento si finirebbe per favorire la moltiplicazione di imprese poco serie (per dirla con i termini utilizzati dalla Commissione), tanto più che la possibilità di richiamarsi alla fusione in caso di «errato calcolo» nella ripartizione dei certificati di esportazione tra questo tipo di imprese sarebbe ammessa. Orbene, ho, per l'appunto, rammentato che tale situazione è contraria all'obiettivo perseguito dal Consi-

38 — Ordinanza di rinvio, punto 13.

39 — V., in particolare, sentenza Francia e Irlanda/Commissione, citata, punto 49.

40 — Paragrafo 37 di queste conclusioni.

glio [41]. Il calcolo effettuato da questo tipo di operatore «speculatore» è perfettamente illustrato in questo procedimento.

89. Tuttavia, è vero che la regola contenuta nell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 214/94 si applica soltanto agli operatori tradizionali. A mio avviso, ragioni obiettive spiegano tale differenza apparente di trattamento. Poiché le norme che impongono la ripartizione del contingente sono distinte a seconda che la situazione prevista sia quella di un operatore che partecipi alla ripartizione del contingente tradizionale o quella di un operatore che partecipi alla ripartizione del contingente per gli altri operatori, la precisazione contenuta in tale articolo risultava necessaria. Infatti, come sottolinea la Commissione [42], «la disposizione equivalente all'art. 2, n. 2, per quanto concerne gli altri operatori, sarebbe, di fatto, una disposizione relativa alla fusione di due società che avevano già diritto in qualità di altri operatori durante l'anno in cui è stato aperto il contingente. Nell'ambito della gestione di tale contingente, una simile possibilità non ha alcun interesse pratico, poiché ogni successiva ripartizione avrebbe luogo con riferimento non ai risultati ottenuti precedentemente, ma all'ulteriore domanda fatta dalla società nata dalla fusione. Per contro, nel caso degli importatori tradizionali, in cui il fatto della fusione può avere effetti giuridici fino a quattro anni più tardi, la situazione prevista dall'art. 2, n. 2, può verificarsi e assume di conseguenza un interesse pratico reale, almeno dal punto di vista della chiarezza amministrativa. Questa è la ragione per la quale il regolamento n. 214/94 contiene una disposizione esplicita che riguarda tale questione nel caso dell'importatore tradizionale, ma non nel caso degli altri operatori».

Conclusione

90. Per le ragioni precedentemente esposte, vi propongo di risolvere le questioni sollevate dal giudice a quo come segue:

«Dall'esame degli artt. 1, n. 2, e 2, n. 2, del regolamento (CE) della Commissione 31 gennaio 1994, n. 214, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 130/94 per quanto riguarda il regime d'importazione delle carni bovine congelate del codice NC 0202 e i prodotti del codice NC 0206 29 91, alla luce della motivazione dell'ordinanza di rinvio, non è emersa l'esistenza di elementi tali da inficiarne la validità».

41 — V. paragrafo 39 di queste conclusioni.

42 — Osservazioni della Commissione, punto 36.