Conclusioni dell'avvocato generale
KARL ROEMER

28 maggio 1963

Traduzione dal tedesco

SOMMARIO

Pagina

Introduzione (gli antefatti, le conclusioni delle parti, i mezzi del ricorso) 307

Valutazione giuridica 308

A — Sulla ricevibilità 308

I — Sussistenza dell'interesse ad agire anche decorso l'anno 1962 308

II — Natura della decisione impugnata e mezzi di ricorso ammissibili 309

B — Nel merito 312

I — Violazione di forme essenziali 312

II — Violazione del Trattato 315

1. Può la Commissione tener conto esclusivamente delle ripercussioni del contingente richiesto sul mercato delle merci indicate nella domanda? . . . 315

2. La Commissione, nell'indagine relativa ai fatti posti a fondamento della propria decisione, e nella loro valutazione, ha commesso degli errori? 319

3. Lo sviluppo razionale della produzione 329

III — Altre censure 331

C — Riassunto e conclusioni 331

Signor Presidente, signori giudici,

Con il primo adeguamento dei dazi nazionali alla tariffa esterna comune della C.E.E. avvenuto il 1º gennaio 1962, il dazio applicabile nella Repubblica federale alle importazioni di arance da paesi terzi è passato dal 10 all'11 % per il periodo 15 marzo — 30 settembre, e dal 10 al 13 % per il periodo 1º ottobre — 14 marzo.

Il 16 giugno 1961 la Repubblica federale aveva chiesto alla Commissione di essere autorizzata a sospendere parzialmente l'applicazione dei dazi doganali fissati per le arance dolci : il sopra indicato aumento era infatti contrario agli interessi del Governo federale, dal momento che il fabbisogno di arance in Germania è sempre stato coperto per circa nove decimi mediante importazioni da paesi non appartenenti alla Comunità, essendo la produzione nell'ambito della Comunità insufficiente.

La Commissione respingeva tale richiesta, con lettera 5 gennaio 1962, affermando che l'autorizzazione avrebbe impedito sia lo sviluppo razionale della produzione all'interno della Comunità, anche se al momento gli altri Stati membri non erano ancora del tutto in grado di approvvigionare in misura sufficiente, per quantità e qualità, il mercato della Repubblica federale, sia la realizzazione del piano di espansione economica delle regioni sottosviluppate dell'Italia meridionale.

Nella nota di protesta del 24 febbraio 1962, il Governo federale chiedeva alla Commissione di riesaminare tale decisione, reiterando la domanda di sospensione parziale (e cioè di riduzione al 10 %), per l'anno 1962, del dazio doganale fissato e ponendo come alternativa, sempre per il 1962, la concessione di un contingente tariffario di 580.000 tonnellate, al tasso del 10 %. Nella motivazione, molto circostanziata, della propria richiesta, il Governo federale faceva notare che le nuove coltivazioni dell'Italia meridionale cominceranno ad essere produttive solo fra cinque-sei

anni, e che anche allora la loro estensione non permetterà un approvvigionamento sufficiente della Repubblica federale. Faceva inoltre capire che la propria domanda era tale da garantire ai paesi della Comunità una preferenza doganale che, già del 30 %, sarebbe ancora aumentata di anno in anno, e si dichiarava disposto ad accrescere tale preferenza con un'anticipata riduzione del dazio interno. Concludeva infine affermando che la concessione delle misure doganali richieste era l'unico mezzo per evitare danni di carattere economico nei rapporti commerciali con quei paesi terzi per i quali l'esportazione delle arance costituisse l'unica fonte di reddito.

Durante il procedimento relativo alla richiesta del contingente, la Repubblica federale presentava l'8 giugno 1962 nuove osservazioni scritte sui pareri, contrari alla concessione del contingente, forniti a richiesta della Commissione dal Governo francese e da quello italiano.

La Commissione ha respinto anche la seconda domanda, con decisione 30 luglio 1962, notificata al Governo federale con lettera 22 agosto 1962.

L'attuale controversia verte sulla validità giuridica di tale decisione. Il Governo federale chiede che essa venga annullata, in base a numerosi argomenti fatti valere con i seguenti mezzi di ricorso (dei quali mi occuperò nel corso della valutazione giuridica delle varie questioni) : violazione di forme essenziali, violazione sostanziale del Trattato, in particolare degli articoli 25 n. 3, 29 e 39, e sviamento di potere. La Commissione ha chiesto invece il rigetto del ricorso.

Valutazione giuridica

A — *SULLA RICEVIBILITÀ*

I. Anche in questo giudizio devo per prima cosa osservare che il decorso dell'anno, al quale si riferiscono la richiesta della concessione di un contigente e la decisione della Commissione, non rende

il ricorso irricevibile per mancanza d'interesse ad agire. In primo luogo è possibile che, in seguito all'annullamento della decisione, la richiesta di contingente venga accolta e che di ciò fruiscano retroattivamente anche le importazioni effettuate nel 1962; inoltre, anche a prescindere da tale considerazione, vi è pur sempre un interesse di carattere generale, rilevante in via di principio, a che la questione controversa venga risolta. E tale interesse è nel caso in esame sufficiente per lo svolgimento del giudizio, dal momento che questo ha per oggetto questioni di indubbia importanza anche per le domande presentate per il 1963, e per quelle che saranno eventualmente presentate nel corso degli anni successivi. Mi permetto di rinviare in proposito alle osservazioni da me fatte su tale argomento nella causa relativa ai vini da distillazione, intentata dal Governo federale, iniziando, senza ulteriori indugi, l'esame delle altre questioni che sono oggetto della presente controversia.

II. In corso di causa è sorta controversia sui motivi ammissibili contro la decisione della Commissione. Questa ha infatti osservato per iscritto che, a parte la censura relativa al difetto di motivazione, la sua decisione avrebbe potuto essere impugnata solo per sviamento di potere, da essa inteso come uso di un potere per un fine diverso da quelli legalmente previsti, secondo la definizione propria del diritto amministrativo francese.

Sebbene nella fase orale del procedimento sia chiaramente apparso che la controversia verteva, più che sull'ammissibilità dei mezzi proposti, sulla loro classificazione, ritengo opportuno soffermarmi brevemente sull'indicata questione, che trova fondamento nella natura della norma posta a base della decisione.

Mentre infatti il ricorrente, come è già avvenuto nel giudizio sui vini da distillazione, sostiene che egli aveva diritto alla concessione di contingenti tariffari una volta verificatisi certi presupposti, e quindi attribuisce all'articolo 25, terzo comma, valore vincolante per la Commissione, questa afferma che detta norma le attribuisce un potere discrezionale e suffraga la propria tesi, anche nell'attuale giudizio, con numerose argomentazioni.

Voi sapete che nella causa sui vini da distillazione io mi sono pronunciato a favore della tesi della Commissione, e non occorre che ora ripeta i motivi per i quali ero giunto a tale conclusione, motivi fondati sia sul tenore letterale, sia sulla ratio dell'articolo 25, terzo comma. Né, ai fini della presente controversia, ritengo necessario modificare il mio punto di vista.

Qui si tratta piuttosto di stabilire quali conseguenze se ne possano trarre in merito all'ammissibilità dei motivi proposti.

Anzitutto non risulta che la Commissione si opponga al controllo della legittimità della propria decisione, e quindi all'impugnazione di questa per violazione del Trattato.

Né del resto il tenore letterale del Trattato potrebbe giustificare una diversa conclusione : in base all'articolo 173, infatti, gli atti della Commissione (che non siano raccomandazioni o pareri), possono essere impugnati, in via generale, per incompetenza, violazione di forme essenziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere. Non vi è quindi alcun limite all'esercizio del diritto di ricorso, diversamente da quanto avviene nel Trattato C.E.C.A., a norma del quale alcuni ricorsi possono essere proposti solo per « sviamento di potere », e il controllo su certe questioni può aver luogo solo a condizione che si provi lo sviamento di potere. Ciò significa che, nel predisporre e organizzare il sistema delle garanzie giurisdizionali, il Trattato di Roma ha seguito un criterio diverso da quello adottato dal Trattato C.E.C.A., non attribuendo alla distinzione fra i diversi mezzi di ricorso previsti la stessa importanza che ad essa è invece attribuita dal Trattato C.E.C.A.

Ora, per quanto riguarda l'esercizio dei poteri discrezionali, è ovvio che esso deve avere dei limiti, e precisamente dei limiti che possano essere controllati sul piano giuridico, di guisa che, nel caso vengano superati, è possibile adire la Corte per violazione del Trattato.

L'esercizio del potere discrezionale può inoltre essere vincolato all'osservanza di certe direttive : la tendenza a vincolare sempre

più l'attività amministrativa secondo criteri di legittimità è un fenomeno generale nel diritto amministrativo (1). Nel nostro caso, tali direttive risultano dai criteri indicati nell'articolo 29 ai quali la Commissione (come è detto nel testo francese e in quello italiano) deve « ispirarsi » nel decidere sulle richieste di contingente. Il fatto di aver trascurato uno di tali criteri (è generalmente ammesso che le direttive poste dall'articolo 29 non sono *realizzabili* contemporaneamente) può anche essere sufficiente a concretare una violazione del Trattato, e così pure il fatto di aver interpretato erroneamente l'uno o l'altro di essi. Costituisce del pari una questione di interpretazione giuridica, tale quindi da rientrare nel mezzo di violazione del Trattato, lo stabilire se sussistano altre direttive di cui si debba tener conto nell'esercizio del potere discrezionale.

Sòlo l'ambito discrezionale propriamente detto, in cui rientrano la valutazione dei diversi criteri da seguire e il loro esame in via comparativa, al fine di determinare quale si presenti come prevalente rispetto agli altri, è sottratto al controllo di legittimità. Affinché le considerazioni di opportunità dell'Esecutivo non vengano sostituite da quelle della Corte, il solo mezzo a disposizione per ottenere in tale materia il controllo della Corte è lo sviamento di potere.

Mi sembra indubbio che una decisione discrezionale non è invece sottratta al controllo giurisdizionale sui *fatti*, e ciò non solo per quanto riguarda l'esistenza in concreto dei presupposti richiesti per un determinato atto da una norma giuridica, ma anche sotto il più ampio profilo della complessiva situazione di fatto che provoca, e nello stesso tempo caratterizza, le decisioni discrezionali. È invece controverso quali siano gli errori di fatto che implicano una violazione del Trattato, e quali invece gli errori di fatto che rientrano nello sviamento di potere.

Ma poiché tale questione non ha attinenza con il presente giudizio, mi limito a notare che là dove essa si pone, per esempio in tema di onere della prova, la distinzione risulta possibile.

(1) Cf. Duez-Debeyre, *Droit administratif*, 1952, pag. 210.

Alla luce delle considerazioni finora svolte si deve quindi concludere che tutte le censure essenziali del ricorrente, che esaminerò in seguito, possono essere prese in considerazione, in quanto nessuna di esse riguarda la sfera discrezionale propriamente detta della Commissione. Ciò per quanto riguarda la ricevibilità.

B — *NEL MERITO*

I — *Violazione di forme essenziali*

Anche nel presente giudizio la censura principale contro la decisione della Commissione è quella di insufficiente motivazione.

Nel processo sui vini da distillazione mi sono soffermato a lungo sulla portata dell'obbligo di motivazione, basandomi non su considerazioni di ordine teorico, ma sulla precedente giurisprudenza della Corte. È vero che questa riguardava quasi esclusivamente il Trattato C.E.C.A.; non vedo però per quale motivo il sistema dei Trattati di Roma dovrebbe indurre a modificarla.

Rimane perciò inteso che le decisioni dell'Esecutivo devono contenere l'indicazione di tutte le considerazioni essenziali, in diritto e in fatto, poste a fondamento del dispositivo. La motivazione, oltre a venire in rilievo sempre, e sopratutto per le decisioni di carattere discrezionale, come elemento indicatore di coscienziosità nella formazione della decisione, deve rendere possibile il controllo giurisdizionale e non servire solamente all'orientamento di coloro che l'istituzione da cui proviene la decisione considera legittimati ad impugnare il provvedimento. Non è qundi sufficiente una semplice, vaga indicazione dei criteri direttivi della decisione, tali da essere completati solo nel corso del processo, mediante precisazioni in fatto e in diritto. Ciò che si esige è un'esposizione sufficientemente motivata dei fatti e degli elementi giuridici essenziali.

La Commissione ha tutta la comprensione della Corte quando, a proposito dell'obbligo di motivazione, fa continuamente presenti le difficoltà di carattere amministrativo inerenti al gran numero

di domande di cui deve occuparsi, oltre a quello che è il suo lavoro normale, né io voglio pensare che essa intenda riferirsi alla mancanza del tempo necessario per esaminare con sufficiente attenzione e sotto tutti i necessari aspetti le domande presentate : il che, senza alcun dubbio, giustificherebbe la censura di violazione del Trattato. Ma ciò non ci esime dall'accertare se siano sufficienti a giustificare l'accennato rilievo le difficoltà che la Commissione incontra nel redigere il testo delle proprie decisioni. Non vi nascondo che in proposito io nutro forti dubbi, in quanto non riesco a capire in qual modo *l'enunciazione* dei motivi, e cioé la descrizione degli elementi di fatto e di diritto che essa è tenuta a conoscere e dei quali deve tener conto nell'esaminare la domanda, possa esserle di sì gran peso : il tempo richiesto dallo svolgimento di tale parte della sua attività è infatti minimo se posto a confronto con il complesso delle indagini materiali che la Commissione effettua, indagini che, oltre a non essere facili, hanno anche notevole ampiezza.

Ora, è bene precisare che nella specie la motivazione riguarda una decisione basata sull'articolo 25, n. 3, il cui carattere negativo dipende non già dal pericolo di gravi turbamenti, ma da un apprezzamento discrezionale di tutti gli aspetti della questione. Apprezzamento che deve essere formulato con riferimento alla situazione economica in concreto esistente nel periodo, limitato nel tempo, cui la decisione sul contingente è applicabile. Le memorie depositate nel corso del processo non permettono infatti di ritenere che la Commissione si sia basata su un diverso criterio, per esempio che essa abbia ritenuto sufficiente enunciare considerazioni generali, di carattere teorico e politico, sulla prevalenza di questa o quella direttiva che, nel caso dell'articolo 25, n. 3, è necessario rispettare.

Ciò non toglie però che la motivazione in questione, che occupa circa due pagine nell'allegato 1 del ricorso, dia pochi ragguagli sulla concreta situazione di mercato. Vi sono infatti osservazioni, molto generiche, sulla necessità di mantenere il livello dei prezzi per la frutta all'altezza stabilita dalla tariffa esterna comune; sul fatto che l'offerta a buon mercato di una certa varietà di frutta comporta in genere la diminuzione della domanda per le altre; che autorizzando *uno o più* Stati membri a sospendere

i dazi doganali si finirebbe col pregiudicare la creazione di possibilità d'immagazzinamento per la frutta prodotta nell'ambito della Comunità, in quanto diminuirebbe le possibilità di procurarsi i fondi occorrenti. Nella motivazione si osserva inoltre che l'aumento dei dazi doganali conseguente all'adeguamento alla tariffa esterna non è tale da pregiudicare seriamente l'approvvigionamento di arance dei consumatori tedeschi e si giunge all'incomprensibile conclusione (incomprensibile perché la questione riguarda le arance) che vi sono *altre* frutta offerte a prezzi soddisfacenti e in quantità più che sufficiente. La motivazione termina con l'osservazione che l'aumento generale e continuo del consumo porta a escludere un pregiudizio per il commercio con i paesi terzi, e che comunque questo sarebbe di secondaria importanza rispetto alle esigenze della politica agraria comune.

Leggendo la motivazione della decisione si ha la netta impressione che la Commissione abbia ritenuto opportuno tener ferma la situazione imposta dalle norme generali del Trattato, per generali considerazioni di politica agraria, senza esaminare, com'era invece necessario in vista dello scopo che l'articolo 25 tende a realizzare, la situazione economica concreta e le conseguenze delle misure doganali richieste per il 1962. L'argomento principale della motivazione riguarda la possibilità che a un prodotto agricolo ne venga sostituito un altro, diverso dal primo : si tratta di una questione di notevole importanza, anche perché l'esistenza e l'estensione di tale possibilità non sono controverse solo tra le parti; è quindi necessario che la Commissione, motivando la propria decisione, esponga in modo circostanziato la sua opinione in proposito.

Ora, nel caso in esame, tale esposizione circostanziata non sussiste, e di conseguenza la motivazione è a mio parere ben lontana dal permettere alla Corte il controllo del fondamento di fatto della decisione sotto il particolare profilo dell'articolo 25, n. 3.

In alcune sue parti poi, come ho già fatto capire, essa è anche tale da indurre in errore. Prendiamo infine in considerazione la parte introduttiva della motivazione, in cui è detto che la decisione si fonda sull'articolo 29 *a*) (necessità di promuovere gli scambi commerciali), 29 *d*) (necessità di assicurare l'espansione

del consumo) e 39, n. 1, *e*) (assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori) : è palese che le disposizioni invocate non possono servire di fondamento alla decisione, dal momento che si tratta di una decisione negativa e in quanto tale non idonea a promuovere il raggiungimento degli obiettivi che tali norme si propongono di realizzare. Tutt'al più si potrebbe affermare che essa non costituisce una grave minaccia rispetto alla possibilità di attuazione delle finalità indicate.

Da quanto detto risulta che la Corte, anche nella presente causa, deve pronunciare l'annullamento della decisione, per quanto insoddisfacente ciò possa apparire.

Potrei accontentarmi di questa constatazione; in realtà, come in altri giudizi, preferisco estendere il mio esame, sia pure in via subordinata, alle altre principali censure del ricorrente.

II — *Violazione del Trattato*

1. Dalle memorie del ricorrente appare che questi ha in primo luogo ravvisato una violazione del Trattato nel fatto che la Commissione non si è limitata a tener conto, ai fini della decisione, delle ripercussioni del provvedimento doganale richiesto sul mercato delle arance, ma ha anche valutato la sua probabile incidenza sulla produzione e sulle vendite di mele, pere e pesche.

Il ricorrente ha inizialmente sostenuto che in base all'articolo 25, n. 3, la Commissione deve accertare unicamente se sussista la probabilità che si verifichino gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti per i quali il contingente è richiesto. A tal fine si è richiamato all'espressione « produits en cause », di cui all'articolo 25, n. 3, espressione che ricorre, con chiaro significato, anche in altre disposizioni del Trattato C.E.E. e del Trattato C.E.C.A., come pure ai regolamenti sull'organizzazione della politica agraria comune, i quali prevedono un regime autonomo e distinto per i differenti prodotti agricoli.

Nel corso della discussione orale mi è però sembrato di capire che il ricorrente avesse modificato la propria tesi iniziale; esso infatti ha affermato che l'esistenza di una notevole possibilità

di sostituire un prodotto con un altro ha tutt'al più rilevanza « nel caso in cui una normale modificazione dei prezzi di un prodotto spinga un gran numero di consumatori a rivolgersi a un altro prodotto ».

Ora, per quanto riguarda l'argomentazione iniziale del ricorrente, si deve anzitutto osservare che la Commissione non ha fondato la propria decisione sul timore che la concessione del contingente richiesto « potesse provocare gravi perturbazioni sul mercato dei *produits en cause* ». Non vi è quindi motivo di domandarsi cosa significhi, nella parte di frase citata, l'espressione « produits en cause » perché, anche ritenendo che essa si riferisca solamente ai prodotti indicati nella domanda, nessuna indicazione se ne potrebbe trarre per quanto riguarda l'individuazione dei limiti del potere discrezionale di cui la Commissione, una volta negata l'esistenza di gravi perturbazioni. deve far uso nel procedere a un'ulteriore valutazione della situazione. Il che mi esime, in particolare, dal procedere ad un confronto con le norme dei Trattati, dettate in tema di concorrenza, che contengono la stessa espressione « produits en cause ».

La Commissione, nell'uso dei propri poteri, deve tener conto dei criteri indicati nell'articolo 29, i quali hanno in primo luogo valore decisivo per la delimitazione del suo potere discrezionale.

Ora, come giustamente osserva la Commissione, all'articolo 29 non può essere attribuita la portata restrittiva pretesa dal ricorrente. Esso contiene infatti solo formule di carattere generale, come « sviluppo delle condizioni di concorrenza », « condizioni di concorrenza sui prodotti finiti »,« sviluppo razionale della produzione », « gravi turbamenti nella vita economica degli Stati membri ». E soprattutto quest'ultimo criterio, che accenna puramente e semplicemente alla vita economica, ci obbliga a tener ampiamente conto di tutte le conseguenze derivanti dai provvedimenti in materia doganale emanati in base all'articolo 25, paragrafo 3.

Sotto tale profilo, altre considerazioni sono inoltre possibili.

La Commissione, per decidere se autorizzare una sospensione dei dazi doganali o accordare contingenti tariffari con tariffe infe-

riori alla tariffa esterna comune, deve accertare le funzioni cui i dazi in questione adempiono. Se risulta che un dazio serve non solo alla protezione di un determinato prodotto, ma anche, e sia pure indirettamente, alla protezione di un bene diverso, la Commissione non può fare a meno di estendere il suo esame alle conseguenze della soppressione di tale funzione supplementare.

Ora, una protezione doganale indiretta del tipo indicato sussiste in ogni sistema doganale, e ogni sistema tariffario deve per sua natura presentare un equilibrio interno. Le diverse aliquote doganali devono cioè essere adattate le une alle altre, nella misura in cui i prodotti ai quali si applicano sono reciprocamente interscambiabili, al fine di evitare che un tasso poco elevato per un prodotto implichi il venire meno della protezione attuata, con un tasso diverso, per un altro prodotto. Anche il Trattato tende a realizzare tale equilibrio per quanto riguarda la tariffa esterna comune.

Vediamo allora, alla luce di tali considerazioni, quale sia la funzione del dazio sulle arance.

A mio parere, si può condividere la tesi della Commissione secondo la quale, nei paesi della Comunità che non producono arance (Repubblica federale, paesi del Benelux), il dazio sulle arance, che è relativamente elevato, non ha carattere puramente fiscale (il che sarebbe incomprensibile, dal momento che le arance non sono un prodotto al quale è possibile rinunciare, ma un alimento indispensabile), bensì serve anche a proteggere indirettamente la produzione locale di frutta. La stessa conclusione vale per il dazio sulle arance della tariffa esterna comune. In pratica, l'Italia è il solo paese che produca arance, e la sua produzione non è sufficiente a coprire il fabbisogno del mercato comune, anzi ne è ben lontana. Mentre il precedente dazio italiano era del 4 % (e ciò permette di vedere in quale misura si è ritenuto necessario proteggere la produzione italiana rispetto alla concorrenza estera) il dazio esterno della Comunità è rispettivamente del 15 e del 20 % : del 15 % per il periodo che va dal 15 marzo al 30 settembre di ogni anno, quando cioè la produzione della Comunità è sostanzialmente poco elevata. Il che è sufficiente per affermare che il dazio sulle arance serve anche, sia pure entro certi limiti, a proteggere indirettamente la produzione

delle altre varietà di frutta all'interno della Comunità. Ne consegue che, prima di prendere un qualsiasi provvedimento diretto a sopprimere, del tutto o in parte, il dazio in questione, si deve tener conto delle ripercussioni che tale provvedimento avrebbe sulla produzione delle altre varietà di frutta nella Comunità.

Né ad altra conclusione si può giungere in base ai regolamenti di politica agraria del Consiglio dei Ministri. Secondo la Commissione, il fatto che i differenti prodotti agricoli siano, in linea di principio, regolati separatamente, porta a ravvisare la funzione fondamentale dei relativi dazi doganali nella protezione contro la concorrenza diretta da parte di prodotti simili. Non si dovrebbe però dimenticare che, in base ai regolamenti agricoli, gli Stati membri, nello stabilire gli oneri all'importazione, possono tener conto della concorrenza indiretta fra prodotti diversi. Concorrenza che si potrebbe tenere sufficientemente in considerazione anche per il fatto che, nello stabilire tali oneri, ci si basa molto spesso sulle spese di importazione e sui prezzi anteriori, fra i quali le discipline nazionali di mercato per i differenti prodotti hanno creato una certa proporzione. La Commissione si richiama inoltre all'articolo 6 del regolamento n. 19, il quale prevede come obiettivo futuro la fissazione di un prezzo indicativo della Comunità da determinarsi in modo tale da garantire equi rapporti fra i prezzi dei prodotti, ed altresì all'articolo 8 dello stesso regolamento, il quale stabilisce che gli oneri all'importazione per le merci non prodotte all'interno devono essere determinati in base alle esigenze di protezione delle merci con esse concorrenti. Essa sostiene pure, e secondo me giustamente, che anche le clausole di salvaguardia di cui agli articoli 10 e 11 del regolamento n. 23 non sono concepite in maniera tale da rendere possibile la loro applicazione solo tenendo conto della situazione di mercato dei prodotti la cui importazione potrebbe provocare gravi turbamenti, qualora ad esempio, il loro prezzo scenda al disotto di determinati prezzi di riferimento.

Per conto mio, la Commissione ha così provato che dalla politica agraria già realizzata, quale risulta concretamente attuata nei regolamenti del Consiglio dei Ministri, anche se questi riguardano separatamente singoli prodotti, non è possibile dedurre che nell'applica-

zione di tali regolamenti, nessun rilievo abbia l'interscambiabilità dei vari prodotti. E tanto meno tale deduzione è possibile per quanto riguarda le disposizioni generali del Trattato, fra le quali rientra l'articolo 25, paragrafo 3.

Dobbiamo infine tener conto dei risultati inaccettabili ai quali porterebbe una concezione diversa. Se infatti la Commissione fosse tenuta a prendere in considerazione soltanto i prodotti indicati in una richiesta di contingente, essa potrebbe vedersi obbligata a concedere un contingente nonostante la possibilità che ne consegua un sensibile pregiudizio per prodotti affini e interscambiabili. Per rimediare a tale pregiudizio, si dovrebbe allora ricorrere ad altri mezzi, ed eventualmente a clausole di salvaguardia : conseguenza assurda, sia sotto il profilo politico, sia sotto quello amministrativo, e che in quanto tale non può certo essere stata voluta dagli autori del Trattato.

Escludo quindi che la Commissione abbia superato i limiti dei propri poteri per il fatto di aver esaminato, prima di decidere, le probabili ripercussioni del provvedimento richiesto al di fuori del mercato delle arance.

È questa però una semplice constatazione di principio.

2. Si tratta ora di vedere se la Commissione, nell'accertare e nel valutare i fatti posti a fondamento della propria decisione, abbia commesso degli errori, per esempio nel valutare la situazione del mercato della frutta, le sue principali tendenze di sviluppo, le cause di queste e la possibilità di influire in futuro su di esse. A tal fine è necessario un controllo sui fatti, controllo di cui ho precedentemente dimostrato l'ammissibilità, e che verrà qui svolto solo in riferimento alle censure del ricorrente.

Vengono a tal fine in rilievo le considerazioni di ordine sostanziale della Commissione, contenute nella motivazione e nelle dichiarazioni fatte in corso di causa, La Commissione afferma che la Comunità produce in quantità più che sufficiente mele, pere e pesche (d'ora in poi parlerò di « altre frutta »). La loro vendita dà luogo in permanenza a notevoli difficoltà, mentre si può al contrario

osservare un aumento nel consumo degli agrumi, aumento che si verifica a danno delle altre frutta. È quindi ovvio che ostacolando tale aumento si otterrà la diminuzione delle difficoltà di vendita delle altre frutta, e che di conseguenza l'aumento dei dazi doganali per le arance, previsto dal Trattato, non dev'essere sospeso.

In riferimento a tali osservazioni dobbiamo in primo luogo stabilire se esista effettivamente, per le altre frutta, un bisogno di protezione inerente a una costante *sovraproduzione*.

In risposta a una domanda fattale dalla Corte, la Commissione ha dichiarato che non era possibile provare, ricorrendo alle statistiche, la sovraproduzione da essa affermata, giacché la produzione di frutta non è oggetto di statistiche in tutti gli Stati membri. In mancanza di tale prova, essa si basa su una serie di indizi allo scopo di giustificare quello che è il punto di partenza delle sue argomentazioni, e precisamente afferma che nella maggior parte degli Stati membri [1] la trasformazione di frutta in alcool è facilitata da sovvenzioni governative; che l'autoconsumo da parte dei prodottori, sia pure non statisticamente accertato dappertutto, è « estremamente elevato » (in Germania comprende circa il 50 % del raccolto di frutta); che nella maggior parte degli Stati membri (fanno eccezione i Paesi Bassi e l'Italia), vi sono sistemi di prezzi minimi che permettono quasi ogni anno di bloccare le importazioni per periodi molto lunghi; che inoltre si può ammettere l'esistenza della sovraproduzione anche in base al fatto che il regolamento n. 23 del Consiglio dei Ministri ha escluso dalla libera circolazione la frutta di qualità scadente.

Ora, può anche darsi che i fatti indicati, nella misura in cui effettivamente sussistono (preciso, a questo proposito, che in tre dei sei Stati membri non esistono sovvenzioni governative per la trasformazione di frutta in alcool), abbiano un certo valore di prova per quanto riguarda la produzione globale di frutta; ciò non toglie però che in base ad essi non è in alcun modo possibile giudicare in quale misura vi sia una sovraproduzione di frutta da tavola di

[1] Risposta della Commissione, in data 8 aprile 1963, alla domanda della Corte.

qualità superiore. È probabile, anzi lo si può dare per certo, che oggetto di autoconsumo sia una parte considerevole di frutta scadente. Si può anche ammettere che è specialmente tale frutta ad essere trasformata in alcool, come ben si sa, e che parecchia frutta, non adatta ad essere consumata direttamente come frutta fresca, viene coltivata espressamente in vista della trasformazione (succo di frutta, sidro). Nel caso in esame sarebbe però molto interessante conoscere la situazione di mercato di quelle frutta che, per *qualità*, possono entrare in concorrenza con le arance. Per evitare in proposito un supplemento di istruttoria non vi è provvisoriamente altro da fare che supporre, per proseguire nell'iniziato esame, che la frutta che la Commissione ha inteso proteggere abbia effettivamente bisogno di protezione.

Assume così importanza l'affermazione della Commissione secondo la quale le difficoltà di vendita delle altre frutta sono determinate dai *continui progressi* degli agrumi. In effetti, dalle statistiche appare che, a partire dal 1950, si è verificato nella Repubblica federale un costante aumento nel consumo di arance. Possiamo però ravvisare in questo fenomeno la causa delle diminuite vendite di altre frutta?

Il ragionamento della Commissione è il seguente : mele, pere e arance servono alla soddisfazione degli stessi bisogni, per cui, se si accresce il consumo di una di esse, deve corrispondentemente diminuire il consumo delle altre.

Tale conclusione sarebbe indiscutibile se fosse certo che il consumo globale di frutta ha raggiunto il limite delle sue possibilità di espansione. Ma nulla suffraga tale ipotesi; anzi, le dichiarazioni della Commissione portano piuttosto ad affermare che dopo la guerra il consumo di frutta nella Repubblica federale è notevolmente aumentato. Anche le tabelle statistiche della Commissione (replica, doc. XII) sulla quantità complessiva di frutta, raccolta all'interno e importata, immessa sul mercato dismotrano un consumo crescente. Non è quindi detto che l'aumento del consumo di arance implichi una *diminuzione* del consumo di mele, pere e pesche.

La Commissione cerca tuttavia di dimostrare che l'aumento del consumo di arance nella Repubblica avviene a spese delle altre frutta, servendosi anche di indici statistici il cui significato è stato ampiamente discusso dalle parti.

In mancanza di statistiche esatte sulla quantità di frutta consumata allo stato fresco, non è però possibile avere precise indicazioni sull'espansione del consumo pro capite, tant'è vero che la Commissione ha tentato di trarre delle conclusioni da altre cifre. Essa in primo luogo confronta l'aumento delle importazioni di arance rispetto alla media d'anteguerra (295 %) con l'aumento delle quantità disponibili (raccolti interni e importazioni) di altre frutta, constatando che questo è solo del 162 % e che, a partire dal 1950, non vi è alcuna tendenza a un ulteriore aumento. Prende inoltre in considerazione la parte del raccolto tedesco di mele che viene immessa sul mercato e (benché le statistiche non siano sicure né prive di lacune) la parte dei raccolti che viene venduta come frutta fresca, e ravvisa una tendenza alla diminuzione.

In realtà, le percentuali relative alla parte dei raccolti che giunge sul mercato sono state, dopo il 1955, del 49, 57, 40, 57, 56, 54 e 47 %. Le percentuali relative alla parte venduta come frutta fresca danno a loro volta, dopo il 1953, il seguente diagramma : 36, 36, 33, 32, 28, 30, 30, 28, e 31 %. In cifre assolute : 447.000, 581.000, 257.000, 505.000, 113.000, 691.000, 272.900, 696.000 e 233.000 tonnellate.

Ora ritengo che non sia possibile constatare, sul mercato della Repubblica federale, una tendenza alla diminuzione delle vendite di mele. Né, se si tien conto dell'aumento della popolazione, si potrebbe ravvisare con maggior sicurezza una tendenza alla diminuzione del consumo pro capite, in quanto si ignora quale parte dell'autoconsumo dei produttori giunga direttamente a consumatori privati. Le cifre fornite dalla stessa Commissione in merito all'andamento del consumo di frutta con nocciolo rispetto al consumo complessivo di frutta fanno anzi escludere una tendenza alla diminuzione : nel corso degli anni 1950, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959 e 1960 esse sono state le seguenti : 57, 44, 45, 41, 45, 42, e 45 %. Anche i dati forniti dal ricorrente sulla spesa relativa al consumo di

frutta con nocciolo in una famiglia di lavoratori in Germania, negli anni 1957, 1958, 1959, 1960 (14,—, 21,—, 19,—, e 24,— DM) contrastano con la tesi della Commissione, come pure l'aumento dei prezzi per le mele di prima categoria, indicati nella replica della Commissione per gli anni 1950, 1952, 1956, 1957, 1958, 1959 e 1960 (0,98, 1,05, 1,17, 1,33, 1,36, 1,12, 1,29 DM per kg). Non vi si può ravvisare infatti quella tendenza al ribasso che dovrebbe conseguire a una diminuzione della domanda.

D'altra parte, anche se fossimo in presenza di un ristagno o addirittura di una leggera diminuzione del consumo pro capite delle altre frutta, non potremmo per ciò solo affermare che tali fenomeni trovano la loro causa nell'aumento costante della quantità disponibile di agrumi, sì che bloccando tale aumento si otterrebbe un maggior consumo di mele. La stessa Commissione ha dichiarato che, nei primi anni del dopoguerra, il consumo di frutta nella Repubblica federale era notevolmente aumentato e che specialmente il consumo di mele come frutta fresca si era esteso fino alle mele di qualità scadente. Ammesso che ciò sia esatto, e non vi è alcuna ragione di dubitarne, perlomeno in base alle tabelle statistiche sul consumo pro capite di frutta negli Stati membri, (tabelle che figurano nelle proposte della Commissione relative all'organizzazione della politica agricola comune [1]) possiamo ritenere che il consumo di mele nella Repubblica federale abbia raggiunto un certo grado di saturazione, il che implica necessariamente un consumo supplementare di frutta diversa.

Penso quindi che le cifre che abbiamo sotto gli occhi depongano a sfavore della tesi della Commissione, secondo la quale il progressivo affermarsi degli agrumi avverrebbe a danno delle altre frutta. Una conclusione esatta sui rapporti intercorrenti fra gli indicati mutamenti potrebbe comunque seguire solo a un'approfondita analisi delle abitudini dei consumatori, dei motivi che orientano la scelta del consumatore verso un certo prodotto piuttosto che verso

[1] Capitolo « Frutta e verdura », p. 4. Consumo annuale pro capite dal 1953/54 al 1955/56 : Repubblica federale di Germania kg 53, Francia (territorio metropolitano) kg 29,9, Italia kg 54,6, Paesi-Bassi kg 37,3, Unione economica belgo-lussemburghese kg 60,6.

un altro, analisi che dovrebbe essere effettuata da un perito. Essa, però, nell'attuale giudizio, non mi sembra necessaria, perché abbiamo tutta una serie di elementi che permettono di giudicare egualmente il caso di specie. Anzitutto vediamo come si presentano *nel tempo* le offerte delle diverse frutta : la concorrenza è infatti possibile solo se entrambe le frutte arrivano contemporaneamente sul mercato.

Il ricorrente ha prodotto in proposito delle tabelle sui valori medi di importazione relativi a un periodo di dieci anni. La Commissione gli oppone le cifre degli ultimi anni, per il fatto che il miglioramento delle possibilità di immagazzinamento e i mutamenti nelle coltivazioni hanno permesso di estendere a un più ampio periodo l'offerta delle altre frutta.

Dai dati forniti dalla Commissione per il 1960 risulta il seguente quadro :

Pere :

Il periodo di maggior importazione va da luglio a ottobre. Durante tale periodo sono state importate circa 90.000 tonnellate, contro le 24.000 degli altri mesi dell'anno. Al contrario, nello stesso periodo, le arance importate sono state solo 66.000 tonnellate, su un totale di circa 700.000.

Pesche :

A tale riguardo la situazione è ancora più netta. Il periodo di maggiore importazione va da giugno a ottobre, con 160.000 tonnellate. Per gli altri mesi dell'anno le importazioni hanno raggiunto un totale di solo 42 tonnellate, cui fa riscontro il grosso delle importazioni di arance, ammontante a quasi 600.000 tonnellate. Da ciò risulta che i periodi di punta delle importazioni sono chiaramente distinti nel tempo e che, nella misura in cui le importazioni coincidono, si tratta di entità di scarso rilievo rispetto al volume complessivo.

Per le *mele* la situazione non è invece altrettanto netta. Se consideriamo solo le importazioni, vediamo che nel periodo di

maggior importazione di arance, e cioè da novembre a giugno (in tutto 640.000 tonnellate) le tonnellate di mele importate sono solo 250.000. E per tutto il resto dell'anno, a 60.000 tonnellate di arance fanno riscontro 110.000 tonnellate di mele. Ma, per accertare l'effettiva situazione del mercato e l'entità dell'offerta di frutta, si deve tener conto anche di quella parte del raccolto nazionale che viene consumato come frutta fresca, il che vale anche per le pere e per le pesche, sicché il quadro delineato acquista ancora maggior chiarezza. Ora, per quanto riguarda il periodo di minor importazione di arance, risulta (si veda in proposito il doc. XII della replica) che l'importazione di mele è di circa 110.000 tonnellate, mentre l'offerta interna è di circa 600.000 tonnellate (supponendo che una certa percentuale del raccolto interno giunga sul mercato dopo il periodo preso qui in considerazione). I sette decimi dell'offerta totale di mele nella Repubblica federale coincidono quindi solo con un decimo dell'offerta totale di arance. Anche qui la punta massima di vendita delle due frutta si verifica in epoche diverse.

A questo punto è legittimo chiedersi se tali constatazioni non siano già sufficienti a far ritenere che la Commissione ha commesso un errore di fatto : nella motivazione della decisione essa ha infatti parlato di *frustrazione* della propria politica agraria relativa alle altre frutta e ciò può far pensare che essa abbia inteso in maniera diversa da quella indicata la coincidenza delle offerte nel tempo. I rapporti di mercato tra le arance e le altre frutta non sono infatti tali da far temere una *frustrazione* della politica agraria per quanto riguarda le pere e le pesche, ed anche le mele, se le importazioni di arance non vengono limitate.

Prendiamo allora in considerazione l'andamento dell'offerta di mele e delle importazioni di arance nei diversi anni agrari successivi al 1955/56 dal quale la Commissione vorrebbe indurre, indipendentemente dalla coincidenza delle offerte nel tempo, fino a che punto sussista sul mercato un rapporto reciproco fra mele e arance. Sempre con riferimento all'anno agrario precedente, si hanno i seguenti dati : aumento dell'offerta di mele nel 1956/57 : 270.000 tonnellate, diminuzione delle importazioni di arance : 80.000 tonnellate; diminuzione dell'offerta di mele : 420.000 tonnellate, aumento

delle importazioni di arance : 230.000 tonnellate; aumento dell'offerta di mele : 600.000 tonnellate, diminuzione delle importazioni di arance : 30.000 tonnellate; diminuzione dell'offerta di mele : 270.000 tonnellate, aumento delle importazioni di arance : 150.000 tonnellate; aumento dell'offerta di mele : 270.000 tonnellate, diminuzione delle importazioni di arance : 30.000 tonnellate; diminuzione dell'offerta di mele : 150.000 tonnellate, aumento delle importazioni di arance : 80.000 tonnellate.

Da ciò risulta chiaramente che non vi è tra le offerte un vero rapporto reciproco, in quanto la diminuzione nell'offerta di un prodotto non è *compensata* dall'offerta di un altro. In particolare, a un forte aumento dell'offerta di mele ha sempre corrisposto una diminuzione limitata dell'offerta di arance, il che dimostra o che le offerte riguardano due differenti categorie di consumatori, o che la domanda è perlomeno molto elastica. Il fatto che l'aumento dell'offerta di arance coincida invece con una maggior diminuzione, perfino due volte tanto, delle vendite di mele, non è atto a far ritenere che le arance abbiano il potere di scacciare dal mercato le mele. Un'affermazione del genere presuppone infatti che per un dato consumo di arance si debba rinunciare a una quantità doppia di mele, il che non trova rispondenza nel rapporto tra i prezzi. È piuttosto il caso di imputare la forte diminuzione di cui sopra ad altre cause (cattivo raccolto) e di concludere che le mele non possono essere completamente sostituite dalle arance. Bisognerebbe inoltre determinare in quale misura gli indicati mutamenti di mercato possano essere artificialmente determinati, dal momento che nell'ambito della disciplina nazionale di mercato possono essere presi provvedimenti restrittivi delle importazioni a favore della produzione interna. In base alle tabelle statistiche sopra richiamate non è quindi possibile formarsi un'opinione sicura sull'entità delle interferenze reciproche tra l'offerta di mele e quella di arance, e quindi sui limiti entro i quali uno di questi prodotti può sostituirsi all'altro.

La conclusione cui siamo giunti, e cioè che la Commissione ha sopravvalutato le possibilità di reciproca sostituzione fra mele e arance, trova poi conferma in un'altra considerazione.

A richiesta della Corte, la Commissione ha esibito nel loro testo integrale le osservazioni dei Governi italiano e francese sulla richiesta di contingente della Repubblica federale. Esse si riferiscono esclusivamente al mercato delle arance e non prendono in considerazione quello delle mele, né le eventuali ripercussioni negative della concessione del contingente sulle vendite di mele: il che ci deve far riflettere. Se, nelle loro osservazioni certamente ben ponderate, gli Stati membri principalmente interessati, sia alla produzione di arance sia a quella di mele, non hanno preso in considerazione una possibile incidenza del contingente richiesto sulle vendite e sulla produzione di mele, dobbiamo ritenere che secondo loro tale incidenza non esiste, o perlomeno appare poco importante.

In effetti (come è dato ricavare dalle statistiche prodotte), le importazioni di mele nella Repubblica federale non solo non diminuiscono ma, a parte qualche variazione di ben scarsa importanza, aumentano di continuo.

Il ricorrente ci informa che le importazioni di mele sono aumentate alla pari di quelle di arance anche nel 1962, nell'anno cioè per il quale è stata rifiutata la concessione di un contingente tariffario.

Né si può provare che esse sarebbero state, negli anni passati, di maggior entità, qualora l'offerta di arance avesse influito in misura minore sul mercato : a ciò è d'ostacolo specialmente il fatto che l'entità delle importazioni non è determinata solo dalla situazione di mercato, ma risente anche dei provvedimenti interni diretti a disciplinare il mercato stesso.

Allorché le cifre relative alle importazioni di mele sono state opposte alla Commissione, questa ha ribattuto di aver dovuto tener conto, nel decidere sulla richiesta di contingente, anche delle difficoltà di vendita dei produttori di frutta *tedeschi*, e di aver dovuto impedire un aumento del consumo di arance nella Repubblica federale proprio nell'interesse di tali produttori (1). Ciò pone in luce, a mio parere, un altro importante vizio rispetto ai motivi posti a base della decisione. Il Governo federale dispone infatti di maggiori

(1) Replica, pag. 21.

elementi che non la Commissione per valutare il bisogno di protezione dei produttori di frutta tedeschi. Al governo nazionale spetta in primo luogo giudicare, nel quadro della propria politica economica, tale bisogno di protezione in relazione agli interessi dei consumatori. Condivido quindi l'opinione del ricorrente secondo la quale la Commissione non può inserire nelle proprie considerazioni argomenti relativi alle esigenze delle politiche agricole nazionali, qualora il governo nazionale, che è il più competente a giudicare in proposito, neghi l'esistenza di tali esigenze.

Rimane ora da esaminare un'ultima questione di fatto. Supponendo che sussista realmente il rapporto reciproco sopra descritto e asserito dalla Commissione, si tratta cioè di vedere se la decisione di cui si discute potesse in realtà produrre effetti favorevoli per le vendite di mele, ossia se l'aumento nel consumo di arance potesse essere effettivamente ridotto in modo apprezzabile a favore del consumo di mele.

Ci è stato detto che il rifiuto del contingente avrebbe determinato per il consumatore un aumento nel prezzo delle arance « di tutt'al più 2 Pfennig in media » per kg (controricorso, p. 18). Se consideriamo il rapporto tra il prezzo delle mele di prima categoria e quello delle arance di prima categoria (controricorso doc. n. 7) e teniamo conto del fatto che di regola simili piccole differenze di prezzo non incidono, per così dire, minimamente sulle abitudini dei consumatori, dobbiamo ammettere col ricorrente che l'effetto sopra indicato in pratica non sussiste, che cioè il provvedimento della Commissione non modifica in misura apprezzabile l'attuale andamento della domanda di frutta. In tal senso si pronuncia del resto la stessa motivazione della decisione, là dove è detto che la decisione sul contingente non avrebbe ostacolato in misura rilevante gli scambi con i paesi terzi.

Tale tesi è poi confermata soprattutto dall'effettivo andamento delle importazioni di arance nel 1962 le quali, ad onta di un lieve aumento dei dazi doganali, hanno continuato a progredire con lo stesso ritmo di prima. Mi sembra quindi accertato che il provvedimento della Commissione non avrebbe potuto adempiere alla funzione protettiva attribuitagli. Il suo unico effetto è perciò

l'aumento, sia pure minimo ma non per questo meno indesiderabile, del costo della vita.

Riassumendo, ritengo che la Corte non possa risolvere il complesso di questioni di fatto sollevato, senza ricorrere a un perito; cionondimeno, nell'attuale giudizio non è necessario procedere ad istruttoria, dal momento che alcune delle considerazioni di fatto dalle quali la Commissione ha preso le mosse sono risultate in corso di causa errate e quindi inadatte a giustificare il provvedimento che, anche per questo motivo, dev'essere annullato.

3. Proseguendo nell'esame della controversia, penso non sia necessario accertare se la Commissione potesse, nell'adottare una decisione fondata sull'articolo 25, n. 3, tener conto degli obiettivi di politica agraria di cui all'articolo 39. A mio parere, infatti, questioni del genere, per quanto importanti in linea di principio, non sono decisive nel caso di specie.

A ben vedere, nell'apprezzare i vari interessi in contrasto, la Commissione si è in fin dei conti preoccupata anzitutto dello sviluppo razionale della produzione, di un'esigenza cioè che, oltre a essere presente nell'articolo 39, è presa in considerazione anche dall'articolo 29.

Il ricorso ha posto in luce, sotto tale profilo, due ordini di considerazioni :

— da un lato, l'aumento dei dazi doganali previsto dal Trattato deve favorire le vendite di frutta diverse dagli agrumi e aumentare le entrate degli agricoltori che, a loro volta, sono necessarie per realizzare le misure di razionalizzazione;

— dall'altro, la decisione avrebbe dovuto creare certezza in merito al futuro sviluppo del mercato della frutta; la Commissione le aveva cioè attribuito un effetto psicologico nei confronti dei produttori di altre frutta, come pure nei confronti di coloro che ad essi fanno credito. Tale opinione risulta espressa, nella motivazione della decisione, nei seguenti termini : « Un'autorizzazione del genere nuocerebbe in particolare agli sforzi diretti a creare possibilità

di immagazzinamento per la frutta prodotta nell'ambito della Comunità, al fine di ottenere una migliore distribuzione dell'offerta su tutto il periodo dell'anno; dall'autorizzazione richiesta deriverebbe infatti una situazione di incertezza rispetto alla capacità concorrenziale della frutta prodotta nella Comunità rispetto alle importazioni dai paesi terzi, e tale incertezza ostacolerebbe il reperimento dei notevoli capitali occorrenti per la creazione di dette possibilità di immagazzinamento. »

Ora, dalla discussione sulle questioni di fatto sollevata nell'attuale giudizio risulta che, tenuto conto anche di quanto insegna l'esperienza, la decisione non è atta a far conseguire il primo scopo indicato, cioè il miglioramento delle possibilità di vendita delle altre frutta. Questa constatazione infirma a tal punto le considerazioni relative all'articolo 29 *d*) (sviluppo razionale della produzione) da privare la decisione discrezionale di gran parte del suo fondamento.

Se ciò non bastasse, dobbiamo anche accertare se, in base all'articolo 29, sia possibile tener conto degli effetti psicologici, sui produttori, di un provvedimento di contingentamento : si tratta di una questione di interpretazione dell'articolo citato, e cioè di una questione giuridica che la Corte è competente a esaminare. A mio parere, essa va risolta in senso negativo, e ciò per due motivi.

Anzitutto, lo scopo perseguito è *per sua natura* tale da far sorgere legittimi dubbi sulla possibilità di raggiungerlo. È inoltre indiscutibile che la decisione della Commissione deve riguardare un periodo determinato e una situazione concreta di mercato, ossia quella dell'anno 1962. A causa dell'incertezza delle previsioni economiche a lungo termine, è da escludersi che in linea di principio essa possa valere per più anni. Qualora sussistessero dei dubbi, la Commissione sarebbe pur sempre in grado di eliminarli con opportune spiegazioni e osservazioni. In altri termini, per realizzare l'effetto psicologico desiderato, che dovrebbe determinare nel corso degli anni successivi il *futuro* andamento economico, non è necessario ricorrere a provvedimenti che impongano al presente sacrifici economici concreti ai consumatori, a meno che si tratti di sacrifici validamente giustificati da altre e diverse considerazioni.

Da ciò risulta che le osservazioni della Commissione sulla necessità di promuovere lo sviluppo razionale della produzione risultano erronee anche sotto questo profilo : dato il loro carattere essenziale, la decisione discrezionale che da esse trae la propria giustificazione non può continuare a sussistere.

III — Non rimarrebbero così da esaminare che le censure relative allo « sviamento di potere », censure che attengono in particolare alla procedura seguita, ai pareri raccolti dal ricorrente e al mutamento della motivazione. Tale esame non è però necessario, dal momento che l'indagine finora svolta ha già sufficientemente chiarito che nell'apprezzamento delle questioni di fatto e nelle deduzioni di diritto contenute nella decisione sussistono vizi talmente gravi da rendere necessario l'annullamento della decisione stessa.

C. Concludo quindi, conformemente al ricorso, proponendovi l'annullamento della decisione della Commissione e la condanna della convenuta alle spese.