Nella causa promossa dal

Governo della Repubblica federale di Germania,

rappresentato dall'avv. A. Deringer, del Foro di Colonia,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso l'Ambasciata della Repubblica federale di Germania, Boulevard Royal, n. 3,

ricorrente,

contro

la Commissione della Comunità Economica Europea,

rappresentata dal Dott. Hubert Ehring, consulente giuridico degli Esecutivi europei, in qualità di agente,

e con domicilio eletto presso il Sig. Henri Manzanarès, Segretario del Servizio giuridico degli Esecutivi europei, Place de Metz, n. 2,

convenuta,

causa avente ad oggetto :

l'annullamento della decisione 30 luglio 1962 III/COM(62)219 def., con la quale la Commissione della Comunità Economica Europea ha rifiutato alla Repubblica federale di Germania l'autorizzazione a sospendere parzialmente la riscossione del dazio doganale gravante sulle arance dolci, fresche, importate da paesi terzi,

LA CORTE

composta dai Signori :

A. M. Donner *(relatore), Presidente,*

L. Delvaux e R. Lecourt, *Presidenti di Sezione,*

Ch. L. Hammes, R. Rossi, A. Trabucchi e W. Strauss, *giudici,*

Avvocato generale : K. Roemer,

Cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia si possono così riassumere :

Con nota 16 giugno 1961 della sua Delegazione permanente a Bruxelles, il Governo ricorrente chiedeva alla Commissione l'autorizzazione di sospendere, ai sensi dell'articolo 25, n. 3, del Trattato, la riscossione del dazio del 13 % gravante, a norma della tariffa doganale comune, sulle arance dolci, fresche, importate da paesi terzi, e di applicare in luogo di esso il dazio del 10 % di cui alla tariffa doganale tedesca. La Commissione, sentiti gli altri Stati membri, respingeva la richiesta con nota del 5 gennaio 1962.

Con nota 24 febbraio 1962 il ricorrente, dopo aver esposto le sue obiezioni al rigetto della richiesta, sollecitava nuovamente :

— la sospensione parziale dei dazi gravanti sulle arance di cui alle posizioni tariffarie 08-02 A I e 08-02 A II ed altresì la riduzione del dazio al 10 % per l'anno 1962,

— sussidiariamente, un contingente tariffario di 580.000 tonnellate al dazio del 10 %, per l'anno 1962.

In detta nota il ricorrente si dichiarava disposto ad ammettere in misura anche maggiore il principio della preferenza comunitaria per quanto riguardava le arance, benché tale principio avesse già un'applicazione piuttosto estesa.

Con note 5 e 10 maggio 1962, la Commissione comunicava al ricorrente le osservazioni dei Governi francese e italiano. Il ricorrente rispondeva a queste osservazioni con nota 8 giugno 1962. La nuova richiesta è stata respinta dalla Commissione con decisione del 30 luglio 1962, notificata al ricorrente con nota 22 agosto 1962.

Il presente ricorso, depositato in cancelleria il 26 ottobre 1962, è diretto contro la menzionata decisione.

II — Le conclusioni delle parti

Il ricorrente ha concluso chiedendo alla Corte :

— di annullare la decisione della Commissione della C.E.E. III/COM(62)219 def., in data 30 luglio 1962,

— di porre le spese a carico della convenuta.

La convenuta ha concluso chiedendo alla Corte :

— di respingere il ricorso e porre le spese a carico del ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti fatti valere dalle parti si possono riassumere come segue :

Il ricorrente ha dedotto tre motivi : violazione di forme essenziali, violazione del Trattato e sviamento di potere.

A — *VIOLAZIONE DI FORME ESSENZIALI*

Gli argomenti del ricorrente si possono così riassumere :

— La Commissione è tenuta a motivare le proprie decisioni in conformità all'articolo 190 del Trattato C.E.E. La motivazione non deve restare nel vago né limitarsi a ripetere le disposizioni del Trattato, giacché in tal caso diverrebbe impossibile qualsiasi controllo giurisdizionale sulla legittimità del provvedimento.

— La tesi della convenuta secondo la quale nel motivare le decisioni comunitarie — in special modo quelle adottate in forza di un potere discrezionale dell'Amministrazione — si potrebbe omettere di menzionare i fatti notori e tutte le circostanze ben note nei settori interessati, non tiene conto del fatto che le nozioni di « esperienza » e di « fatto notorio » sono, nella realtà economica, molto controverse, come la fattispecie mostra chiaramente.

— Dopo aver menzionato nel preambolo della decisione numerosi articoli del Trattato, la Commissione espone tutte le ragioni d'ordine economico che l'hanno indotta a respingere la richiesta del ricorrente, senza però indicare quali siano i fatti da essa accertati nel corso dell'esame della situazione, né dimostrare quale rapporto intercorra tra le ragioni esposte e gli articoli menzionati.

— La decisione impugnata non dice se sia stato nella specie accertato se sussista la condizione posta dall'articolo 25, n. 3, del Trattato.

— La decisione impugnata si limita a richiamare talune delle finalità enumerate agli articoli 29 e 39 del Trattato, ma non lascia comprendere se le finalità non richiamate siano state prese in considerazione.

— La Commissione non ha precisato il senso né la portata dell'espressione « livello di prezzi adeguato », né quali siano le finalità della politica agricola comune che verrebbero « compromesse » in caso di concessione del

contingente tariffario di cui trattasi. La motivazione contiene inoltre varie contraddizioni interne ed altresì valutazioni incomplete o errate dei fatti sui quali si fondava la richiesta presentata dalla Repubblica federale di Germania.

La convenuta ribatte con i seguenti argomenti :

— Perché le decisioni possano dirsi motivate è sufficiente che i soggetti giuridici legittimati ad adire la Corte, cioè, nelle ipotesi previste dall'articolo 25, gli Stati membri e il Consiglio, siano in grado di conoscere le considerazioni in fatto e in diritto sulle quali le decisioni si fondano. Nella specie, gli Stati membri conoscono perfettamente la materia che forma oggetto della decisione impugnata, di guisa che si sono potute omettere numerose circostanze note alle rispettive Amministrazioni. Dal punto di vista giuridico, inoltre, la motivazione deve indicare le disposizioni sulle quali è basata, ma non è necessario che essa contenga considerazioni giuridiche sulla portata delle disposizioni stesse. Essa deve unicamente consentire agli interessati ed al giudice di verificare il fondamento del provvedimento.

— L'assunto secondo il quale la Commissione, nel motivare la decisione, si sarebbe limitata a ripetere, più o meno letteralmente, le disposizioni del Trattato, è assolutamente infondato. A questo proposito è sufficiente verificare quanto siano rare nella motivazione le citazioni dal Trattato.

— Va rilevato che la decisione impugnata menziona le circostanze di fatto atte a giustificarla. Dal tenore stesso della motivazione si ricava che la decisione impugnata è stata adottata in forza del potere discrezionale della Commissione. La natura dei rapporti intercorrenti fra gli articoli richiamati e le circostanze menzionate nella motivazione risulta chiaramente dalle disposizioni stesse del Trattato, e precisamente dall'articolo 25, n. 3, da cui la Commissione trae il suo potere discrezionale, e dagli articoli 29 e 39 che sono stati menzionati al solo scopo di rendere evidente che

la decisione è stata adottata in conformità alle finalità che essi contemplano. La Commissione ha rinunziato a seguire pedissequamente nella sua esposizione le varie disposizioni di detti articoli — nei limiti in cui le considerazioni a proposito di una di esse si riferivano implicitamente anche alle altre — allo scopo di non appesantire la motivazione con continue ripetizioni.

— L'assunto secondo il quale i dati esposti dalla Commissione non permettono di comprendere cosa essa intenda per « livello di prezzi adeguato » e di quali dazi e di quali prezzi si tratti, è insufficiente a dimostrare che la motivazione è incompleta. È infatti abbastanza chiaro, anzitutto, che questa parte della motivazione si riferisce ai prezzi della frutta, e in secondo luogo che la parola « frutta » va riferita a tutte le categorie di frutta importate che possono entrare in concorrenza con le categorie di frutta prodotte nel territorio nazionale e a tutte le categorie di frutta prodotte sul territorio nazionale che sono esposte a tale concorrenza. Ciò emerge dal richiamo, fatto nella decisione impugnata, alla circostanza che « le varie categorie di frutta che giungono simultaneamente sul mercato possono con facilità sostituirsi reciprocamente nella preferenza dei consumatori... ».

Quanto al problema di sapere quale debba essere il « livello di prezzi adeguato ai dazi della tariffa doganale comune... », si deve in primo luogo rilevare che il ravvicinamento ai dazi della tariffa doganale comune applicabili alla frutta implica tanto delle riduzioni quanto degli aumenti dei dazi in vigore negli Stati membri. In secondo luogo, è evidente che questo livello di prezzi sarà determinato dalla domanda e dall'offerta, una volta che i prezzi d'importazione siano stati maggiorati dei dazi stabiliti dalla tariffa doganale comune. È incontestabile che un livello di prezzi in tal modo adeguato ai dazi della tariffa doganale comune sia necessario onde garantire l'occupazione e il tenore di vita dei produttori della Comunità, posto che nell'attuale fase di conversione e di razionalizzazione delle

culture di frutta nel mercato comune questo livello di prezzi non è sufficiente a garantire il raggiungimento di detto scopo.

— È così pure errato sostenere che la Commissione non ha indicato le finalità della politica agricola nel settore della frutta, il cui raggiungimento potrebbe essere compromesso da una deroga ai dazi della tariffa doganale comune gravanti sulle arance. La decisione impugnata dichiara infatti nella motivazione che l'incertezza circa la concorrenza futura delle importazioni da paesi terzi, implicita in una deroga siffatta, potrebbe scoraggiare gl'investimenti necessari per la razionalizzazione delle culture e delle vendite di frutta nella Comunità. La decisione impugnata si riferisce chiaramente alla finalità di cui all'articolo 39, n. 1, *a* del Trattato.

B — *VIOLAZIONE DEL TRATTATO O DELLE NORME RELATIVE ALLA SUA APPLICAZIONE*

1. *Errori di diritto*

Il ricorrente ha fatto valere i seguenti argomenti :

— Le disposizioni dei due primi paragrafi dell'articolo 25 del Trattato sono più rigide di quelle contenute nel terzo paragrafo dello stesso articolo. Un esame approfondito avrebbe dovuto far maturare nella Commissione la persuasione che nella specie erano soddisfatte pure le condizioni poste dal primo paragrafo dell'articolo 25. A maggior ragione la Commissione avrebbe dovuto concedere il contingente a norma del terzo paragrafo dell'articolo 25, non essendovi pericolo di gravi perturbazioni.

— Nella maggior parte delle decisioni finora adottate, la stessa Commissione ha ammesso la possibilità di concedere contingenti tariffari per i prodotti di cui all'allegato II del Trattato, onde ovviare agli inconvenienti per l'approvvigionamento di uno Stato membro che possano risultare

dall'allineamento dei dazi nazionali sulla tariffa doganale comune. Di conseguenza, affermando ora che la concessione di un contingente tariffario, a norma del terzo paragrafo dell'articolo 25, comprometterebbe il raggiungimento delle finalità della politica agricola comune, la Commissione si pone in contraddizione con le sue precedenti decisioni e disconosce il rapporto esistente fra detta disposizione e gli articoli 39 a 46 del Trattato.

— A torto la Commissione ha ritenuto che l'espressione « prodotti di cui trattasi », di cui all'articolo 25, n. 3, del Trattato, riguardi tutti i prodotti elencati nell'allegato II del Trattato, non già i soli prodotti ai quali si riferisce la domanda di sospensione dei dazi doganali.

— La Commissione si è inoltre ingannata circa l'estensione dei suoi poteri di valutazione. L'articolo 29 enuncia i criteri ai quali la Commissione deve informarsi nell'adempiere i compiti contemplati nell'articolo 25. Nei limiti in cui questi criteri non vi ostino, la Commissione è tenuta a concedere le agevolazioni contemplate nell'articolo 25, n. 3. D'altro lato, il canone interpretativo fondamentale secondo il quale si deve sempre tener conto della collocazione di un determinato articolo rispetto al contesto, non consente d'interpretare l'articolo 25 in base alle disposizioni del capitolo relativo alla politica agricola.

— La Commissione si è informata a criteri che non figurano nel Trattato ed ha per contro posto in non cale altri criteri che il Trattato espressamente sancisce. La decisione impugnata viola anzitutto l'articolo 29 *a*, in quanto non tiene conto della necessità di promuovere gli scambi commerciali fra Stati membri e paesi terzi. Le importazioni di arance della Repubblica federale provengono infatti per l'88 % da paesi terzi.

In secondo luogo, la Commissione ha violato l'articolo 29 *d*, prendendo in considerazione uno solo dei dettami di detta disposizione, quello relativo all'espansione del consumo nella Comunità, mentre avrebbe dovuto tener conto pure

della necessità di evitare gravi perturbazioni nella vita economica degli Stati membri. La Commissione avrebbe dovuto inoltre constatare che il contingente tariffario richiesto non avrebbe pregiudicato lo sviluppo razionale della produzione di arance e di altre categorie di frutta nella Comunità.

— Ove si ammetta che la Commissione doveva applicare gli articoli 38 e 39, questi sono stati violati.

— Non è pertinente il richiamo fatto dalla Commissione all'articolo 38, n. 4, del Trattato il quale stabilisce che il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono « essere accompagnati » dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri. Oltracciò, l'articolo 38, n. 2, del Trattato sancisce che le disposizioni relative all'instaurazione del mercato comune, ivi compresi gli articoli 25, n. 3, e 29, sono applicabili pure ai prodotti agricoli « salvo contrarie disposizioni degli articoli 39-46 ».

— Per quanto riguarda poi l'articolo 39 del Trattato, l'esame in fatto condotto dalla Commissione è assolutamente inadeguato, ed è quindi erronea la valutazione effettuata sulla scorta dei vari principi di cui all'articolo 39. In particolare, essa non poteva basarsi sulla lettera *b*, giacché le finalità in essa enunciate vanno testualmente (« così ») perseguite valendosi unicamente dei mezzi di cui alla lettera *a*.

— Quanto alla lettera *d*, si deve rilevare che l'aumento molto modesto del dazio esterno relativo alle arance non ha alcuna influenza sull'approvvigionamento di altre categorie di frutta, la cui produzione nella Comunità è infatti comunque sufficiente.

— Per quanto riguarda infine la finalità di cui alla lettera *c*, non si deve dimenticare che l'aumento del dazio applicabile, per quanto tenue, rappresenta tuttavia un onere supplementare di circa 10 milioni di DM su un volume di acquisti di 590.000 tonnellate.

— A torto la Commissione ha invocato l'articolo 8 del regolamento n. 23 del Consiglio. L'articolo 8 non è che la ripetizione dell'articolo 23, paragrafo 3, il quale non restringe l'applicazione degli articoli 25 e 29.

— Va infine osservato che la convenuta ha considerato come priva di rilievo la circostanza che il ricorrente abbia offerto agli altri Stati membri analoghe agevolazioni per quanto riguarda l'importazione di mele, pere e pesche. Secondo la Commissione, infatti, l'essenziale è proteggere i prodotti della Comunità. Il regolamento n. 23 contiene ciò nondimeno disposizioni che permettono a ciascun membro di proteggere, in misura limitata, la propria produzione nei confronti degli altri Stati membri, ma non contiene disposizioni che autorizzino la Commissione ad intervenire contro i provvedimenti interni degli Stati stessi che non pregiudichino la produzione comunitaria.

2. *Errori materiali di fatto*

Citando numerosi documenti e dati statistici, il *ricorrente* assume che la decisione impugnata è infondata in fatto e contesta la veridicità delle circonstanze cui la convenuta si richiama. Le principali conclusioni alle quali esso giunge sono le seguenti :

— Le importazioni di arance, mandarini e clementine non sono influenzate dalla produzione, né dalle rilevanti oscillazioni dei raccolti di frutta nella Comunità.

— L'importazione di arance, mandarini e clementine non ha influenzato le importazioni delle altre categorie di frutta.

— Ad onta delle oscillazioni dei raccolti, le importazioni di frutta delle altre categorie sono aumentate nella Repubblica federale di Germania, nel periodo considerato, molto più di quelle di arance, mandarini e clementine.

— Le varie categorie di frutta — in ispecie le arance, da un lato, e le mele, pere e pesche, d'altro lato — contemporaneamente offerte sul mercato, non possono sostituirsi reci-

procamente in guisa tale che l'offerta a buon mercato di una di esse riduca la domanda delle altre.

— Le arance, come tutti gli agrumi, sono destinate soprattutto a soddisfare determinati specifici bisogni, soprattuto di vitamine, che non possono essere soddisfatti — o, quanto meno, non possono esserlo nello stesso modo — dalle mele, specialmente in primavera.

— Così pure è errato sostenere che il consumo di agrumi aumenti a danno del consumo di frutta con nocciolo o con semi, soprattutto di mele.

— È errato ritenere che la produzione di mele, pere e pesche possa essere incoraggiata aumentando i dazi doganali che gravano sulle arance. La politica seguita in questo campo da taluni Stati dimostra il contrario.

Il ricorrente impegna quindi con la convenuta una discussione di carattere tecnico circa l'attendibilità delle statistiche e dei dati dedotti a sostegno da entrambe le parti.

La convenuta rileva anzitutto che il ricorrente ha ingiustamente elevato sotto il motivo di violazione del Trattato talune delle censure sopramenzionate. Essa pone in rilievo che si tratta di una decisione adottata dalla Commissione in forza di un potere discrezionale e che — eccettuato il caso in cui la Commissione avesse esorbitato dai limiti posti dal Trattato — una decisione siffatta può essere impugnata solo per sviamento di potere. Se le dette censure significano che la Commissione ha male esercitato i suoi poteri, si tratta di sviamento di potere; cosa questa, secondo la convenuta, degna di rilievo, giacché — secondo la giurisprudenza degli Stati membri — lo sviamento di potere sussiste solo in un numero limitato di ipotesi.

Il ricorrente ribatte che la portata delle espressioni « détournement de pouvoir » ed « Ermessensmißbrauch », contenute nei testi francese e rispettivamente tedesco del Trattato C.E.E., va stabilita alla luce degli ordinamenti interni di tutti gli Stati membri, giacché in realtà la nozione di « Ermessensmißbrauch » è più ampia di quella di « détournement de pouvoir » elaborata dal diritto

francese, in quanto comprende anche la nozione di violazione di legge, sotto il duplice aspetto dell'errore di diritto e dell'errore materiale di fatto.

Con queste riserve, *la convenuta* oppone quanto segue alle censure sopramenzionate :

Quanto agli errori di diritto

— L'articolo 25, n. 3, del Trattato non va inteso nel senso che la sospensione parziale dei dazi doganali debba essere autorizzata tutte le volte ch'essa non sia tale da provocare gravi perturbazioni sul mercato dei prodotti di cui trattasi.

— Le finalità di cui all'articolo 29 del Trattato devono orientare l'azione della Commissione. Esse vanno prese in considerazione nel loro complesso; ove non sia possibile conciliarle fra loro, spetta però alla Commissione effettuare una scelta.

— Che il potere attribuito alla Commissione abbia natura discrezionale emerge inoltre dall'articolo 25, n. 3, dove è detto che la Commissione « può » concedere la sospensione dei dazi doganali.

— L'articolo 29 del Trattato non enumera in modo completo tutti i criteri cui la Commissione deve informarsi nell'applicare l'articolo 25, n. 3.

— La tariffa doganale comune ha una funzione essenziale, per non dire unica, nel raggiungimento delle finalità della politica agricola comune. Nell'esercitare il potere discrezionale di cui all'articolo 25, n. 3, del Trattato, si deve far salva questa funzione della tariffa nell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

— L'aver preso in considerazione frutta diverse da quelle per le quali era stato chiesto il contingente non implica affatto la violazione dell'articolo 25, n. 3, del Trattato. La politica agricola costituisce un tutto unico, quanto meno ove si tratti di prodotti i quali, come nella specie, sono in concorrenza fra loro. D'altronde, l'espressione « prodotti di cui

trattasi » di cui all'articolo 25, n. 3, riguarda tutti i prodotti elencati nell'allegato II del Trattato. Questa tesi è indirettamente confermata dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 65 del Trattato C.E.C.A.

— Ove si accogliesse la tesi del ricorrente secondo la quale la decisione impugnata contravverrebbe all'articolo 29, *a*, si sarebbe costretti — in contrasto con questa disposizione — a ritenere che qualsiasi rifiuto di concedere un contingente violi l'articolo 25, n. 3. Un onere gravante sulle importazioni non può infatti in alcun caso promuovere gli scambi commerciali con i paesi esportatori, né aumentare il consumo dei prodotti importati.

— Posto che un equo tenore di vita viene garantito alla popolazione agricola dalla razionalizzazione della produzione, la Commissione ha ritenuto di dover perseguire le finalità di cui all'articolo 39, n. 1 *a* e *b* del Trattato, rifiutando il contingente richiesto. Le finalità di cui all'articolo 39, n. 1, *d* e *e* non ostavano nella specie a tale rifiuto. La Commissione ha per contro constatato che l'aumento dei prezzi al consumo e le difficoltà che ne derivavano per la sicurezza degli approvvigionamenti erano così tenui da doverli preferire agli inconvenienti cui avrebbe dato luogo il richiesto contingente.

— Nel provvedimento la Commissione si è richiamata all'articolo 8, n. 2 del regolamento n. 23 del Consiglio per il semplice motivo che questo articolo conferma la funzione essenziale affidata alla tariffa esterna nell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Quanto agli errori di fatto

Dopo aver affermato che, trattandosi nella specie di una decisione discrezionale, spetta al ricorrente di provare che la valutazione dei fatti compiuta dalla Commissione è difettosa, *la convenuta* contesta l'esattezza dei dati forniti dal ricorrente e le conclusioni che esso ne trae. Citando numerosi documenti e dati statistici,

la convenuta svolge varie tesi di cui le principali si possono così riassumere :

— Si osserva l'aumento costante del consumo di arance, mandarini e clementine a scapito della frutta con semi o con nocciolo, soprattutto di mele. Quest'aumento non può essere ritenuto indipendente dai prezzi; una simile ipotesi sarebbe anzitutto in contrasto con la politica doganale di tutti i paesi che non producono agrumi. In secondo luogo, le circostanze che accompagnano questo fenomeno mostrano chiaramente che la continua diminuzione del prezzo degli agrumi rispetto al prezzo delle altre frutta è la causa determinante del posto sempre più importante occupato dagli agrumi.

— L'interdipendenza tra l'offerta di mele e l'importazione di agrumi è di per sé sufficiente a dimostrare che questi prodotti possono essere messi sul mercato durante lo stesso periodo. Ciò è reso poi più agevole dalle nuove possibilità di immagazzinamento. Va inoltre rilevato che la notoria sovraproduzione di mele, pere e pesche ostacola l'adempimento dei compiti di cui agli articoli 39, n. 1 *c* e 43, n. 3 *a* del Trattato. Questa sovrabbondanza potrebbe essere eliminata unicamente razionalizzando la produzione agricola, ai sensi dell'articolo 39, n. 1 *a*, rimedio il quale richiede rilevanti investimenti. Stando così le cose, è assolutamente necessario rifiutare in questa materia qualsiasi deroga alla tariffa doganale comune, tanto più che l'aumento dei dazi da questa introdotto è nella specie molto limitato.

— Oltracciò, una deroga concessa fin dal primo aumento dei dazi doganali renderebbe vani gli sforzi compiuti dagli agricoltori della Comunità onde razionalizzare la produzione. Gli agricoltori non potrebbero infatti ulteriormente reperire i capitali occorrenti qualora la protezione concessa ai produttori di frutta nella Comunità fosse resa incerta da deroghe del genere.

— La circostanza che nella Repubblica federale l'importazione dell'altra frutta fresca sia aumentata, rispetto all'anteguerra,

in misura maggiore dell'importazione di arance, mandarini e clementine, si spiega facilmente con il livello estremamente basso del punto di partenza di questo andamento. D'altro lato, le quantità di frutta fresca diversa dagli agrumi disponibili nella Repubblica federale (prodotte o importate) non sono affatto aumentate nel dopoguerra. Ciò ha importanza decisiva nella specie, giacché ai fini della politica agricola comune ci si deve preoccupare soprattutto della produzione comunitaria. Questo aumento delle importazioni di frutta fresca diversa dagli agrumi è d'altronde avvenuto a danno di quella parte del raccolto tedesco che viene consumata allo stato fresco e non è sufficiente a risolvere il problema della sovraproduzione nella Comunità per quanto riguarda gli interessi degli Stati membri esportatori.

C — *SVIAMENTO DI POTERE*

Il ricorrente assume che la Commissione è incorsa in uno sviamento di potere valendosi del suo asserito potere discrezionale per una finalità diversa da quella assegnatale dall'articolo 25, n. 3, del Trattato. Gli argomenti che esso deduce a sostegno si possono riassumere come segue :

— La Commissione ha respinto la seconda richiesta del ricorrente basandosi su considerazioni del tutto nuove. Spetta quindi alla Corte valutare se non costituisca sviamento di potere la circostanza che la Commissione abbia improvvisamente fatto valere degli argomenti sui quali il ricorrente non ha potuto presentare osservazioni.

— Il provvedimento impugnato è basato sul presupposto, assolutamente errato, che le arance, da un lato, e le mele, pere e pesche, dall'altro, possano reciprocamente sostituirsi nella preferenza dei consumatori.

— Il provvedimento è contraddittorio in quanto, da un lato vi si afferma che il contingente tariffario « comprometterebbe » il raggiungimento delle finalità della politica agricola comune, e, d'altro lato, vi si asserisce che l'aumento del

dazio gravante sulle arance non ostacola gli scambi commerciali con i paesi terzi.

— La decisione impugnata limita la libera scelta del consumatore tedesco per quanto riguarda le merci destinate al consumo e introduce quindi una restrizione contrastante con i principi fondamentali del mercato comune.

— La decisione impugnata è intesa a proteggere la produzione di mele, pere e pesche nella Comunità, mentre l'articolo 25, n. 3, del Trattato non riconosce alla Commissione il potere di tener conto, nelle decisioni adottate in forza di esso, delle conseguenze che esse possono avere nei confronti di « altri » prodotti comunitari. La Commissione ha quindi perseguito uno scopo diverso da quello in vista del quale le è stato attribuito il potere discrezionale.

— La Commissione, rifiutando l'autorizzazione per favorire i produttori tedeschi di mele e ad onta del fatto che non ne sarebbe derivato alcun danno per gli altri paesi della Comunità (come essi stessi ammettono), ha esorbitato dai poteri attribuitile dall'articolo 25, n. 3, del Trattato.

La convenuta ribatte quanto segue :

— Quanto alla tesi secondo la quale la Commissione, basando la propria decisione su criteri che non erano stati menzionati né praticamente discussi con il ricorrente, avrebbe commesso uno sviamento di potere, essa rileva che l'articolo 25, n. 3, del Trattato non obbliga la Commissione ad intavolare discussioni o negoziati con gli Stati membri interessati prima di adottare la decisione contemplata nell'articolo stesso. Se ciò non bastasse, nella sua prima richiesta il ricorrente aveva semplicemente chiesto la riduzione dei dazi doganali gravanti sulle arance, e il problema in tal modo sollevato era se fosse possibile autorizzare un provvedimento siffatto, in considerazione della protezione di cui abbisogna la produzione d'arance nella Comunità. Nella seconda richiesta, invece, il ricorrente aveva suggerito che i dazi gravanti sulle arance nella Repubblica federale fossero ridotti nella stessa misura nei

confronti degli altri Stati membri. Giacché in questo caso la sospensione dei dazi di cui trattasi non avrebbe pregiudicato la preferenza comunitaria relativa alle arance, il problema posto dalla sospensione stessa andava esaminato con riguardo alle ripercussioni sulla produzione di altra frutta.

— La libera scelta del consumatore tedesco non può essere gravemente limitata da un aumento di prezzo modesto come quello lamentato dal ricorrente.

— L'aumento dei dazi doganali è la normale conseguenza dell'introduzione della tariffa doganale comune : la sospensione dei dazi può essere quindi concessa solo qualora ricorrano circostanze del tutto eccezionali, circostanze che il ricorrente non ha affatto invocato.

— Avendo la Commissione autorizzato, in casi analoghi, la riduzione dei dazi doganali, il ricorrente le fa carico di avere agito in modo arbitrario. Questa critica è infondata giacché il ricorrente ha perso di vista che l'allegato II del Trattato, richiamato dall'articolo 25, n. 3, elenca numerosi prodotti che non sono tutti, o sono soltanto in misura ridotta, in concorrenza con altri prodotti agricoli.

IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente.

IN DIRITTO

La decisione è stata impugnata per violazione di forme essenziali, violazione del Trattato e sviamento di potere.

SULLA VIOLAZIONE DI FORME ESSENZIALI

La ricorrente assume che il provvedimento impugnato non afferma espressamente che non vi è pericolo di gravi perturbazioni sul mercato delle merci di cui trattasi.

Questo assunto va disatteso : la Commissione non è tenuta a dichiarare espressamente che a suo parere non vi è alcun pericolo di gravi perturbazioni.

In secondo luogo, la ricorrente sostiene che nella motivazione del provvedimento non sono stati espressamente esaminati tutti i criteri di cui all'articolo 29, né tutte le finalità enumerate nell'articolo 39.

La Corte rileva che la Commissione non è tenuta a procedere ad un esame siffatto qualora si tratti di criteri e finalità irrilevanti nel caso concreto. Il silenzio della Commissione significa quindi che essa ha ritenuto non pertinenti le finalità e i criteri non espressamente menzionati. La mancanza di determinate considerazioni non costituisce perciò difetto di motivazione.

La ricorrente denuncia poi l'insufficiente motivazione del provvedimento per essersi questo limitato a menzionare un livello di prezzi adeguato ai dazi della tariffa comune per la frutta, senza peraltro precisare di quale livello, di quali merci, di quali prezzi e di quali dazi si tratti.

A questo proposito va detto che dalla motivazione emerge in modo non equivoco trattarsi del livello dei prezzi della frutta in generale e in particolare di quelli delle mele, pere e pesche, in contrapposizione a quelli delle arance.

È altresì evidente che con l'espressione « livello di prezzi adeguato ai dazi della tariffa doganale comune » la Commissione ha voluto porre in luce la funzione protettrice propria della tariffa esterna, la quale è intesa ad impedire che i prezzi in atto all'interno della Comunità vengano depressi dalla concorrenza di prodotti a buon mercato importati da paesi terzi. La censura tratta dall'asserita insufficiente chiarezza della motivazione non è quindi fondata.

La ricorrente si duole ancora che nella motivazione del provvedimento venga fatto richiamo all'articolo 8 del regolamento n. 23 del Consiglio, disposizione questa che non avrebbe alcun rapporto con l'oggetto della decisione impugnata e non potrebbe quindi costituirne il fondamento.

Pure questa censura, la quale può essere presa in esame solo nei limiti in cui non riguardi la fondatezza della motivazione, va disattesa giacché, quand'anche il richiamo dovesse ritenersi superfluo, ciò non spiegherebbe alcun effetto sulla fondatezza della decisione.

Infine, la ricorrente fa carico alla convenuta di essersi contraddetta affermando, da un lato, che la richiesta autorizzazione avrebbe ostacolato la realizzazione della politica agricola comune e, d'altro lato, che il rifiuto dell'autorizzazione avrebbe avuto conseguenze di scarso rilievo per i prezzi e per il volume delle importazioni di arance.

La Corte osserva che l'asserita contraddizione è soltanto apparente. Affermando che il rifiuto dell'autorizzazione non avrebbe ostacolato le importazioni di arance, né di conseguenza gli scambi in questo settore, la convenuta ha voluto unicamente porre in rilievo che i dazi tedeschi potevano senza gravi inconvenienti essere adeguati a quelli della tariffa comune.

Ciò non contrasta affatto con la circostanza, rilevata dalla Commissione, che la riduzione dei prezzi delle arance, desiderata dalla ricorrente, avrebbe potuto impedire il determinarsi di un livello di prezzi che fosse in armonia con le finalità della politica agricola comune nel settore delle mele, pere e pesche.

Le censure elevate contro la motivazione del provvedimento si rivelano quindi infondate.

SULLA VIOLAZIONE DEL TRATTATO

La ricorrente assume che il terzo paragrafo dell'articolo 25 parte da presupposti meno rigidi di quelli dei primi due paragrafi; questa maggior latitudine avrebbe dovuto indurre la Commissione ad accogliere le richieste di deroga una volta accertato che non vi era pericolo di gravi perturbazioni sul mercato delle merci di cui trattasi, a meno che i criteri di cui all'articolo 29 non si opponessero all'autorizzazione.

A questo proposito va rilevato che i poteri attribuiti alla Commissione dal menzionato paragrafo 3 non sono così strettamente circoscritti come quelli contemplati nei paragrafi 1 e 2. Ciò non significa però che la Commissione fosse tenuta ad accogliere tutte le richieste non implicanti pericolo di gravi perturbazioni. Già la circostanza che nell'articolo 25, n. 3, si usi il termine « può » mostra chiaramente che in questo caso la Commissione dispone di un margine discrezionale più ampio di quello attribuitole dai due primi paragrafi. Nel valutare la legittimità e l'opportunità della concessione di contingenti doganali, si deve poi tener conto del fatto che le misure autorizzabili a norma dell'articolo 25 costituiscono eccezioni alla tariffa doganale comune di cui agli articoli 3 e 18 ed altresì alle disposizioni dell'articolo 9. Nel provvedere, la Commissione, la quale deve informarsi ai criteri di cui all'articolo 29 del Trattato, è quindi tenuta a far salvi il sistema e le norme fondamentali del mercato comune.

La ricorrente fa poi carico alla Commissione di aver preso in considerazione le conseguenze che l'eventuale autorizzazione avrebbe avuto sul mercato delle mele, pere e pesche, anziché limitarsi a considerare il mercato dei prodotti di cui trattasi, cioè quello delle arance.

Posto che la convenuta non ha fatto menzione del pericolo di gravi perturbazioni, si deve ritenere che la nozione di « mercato dei prodotti di cui trattasi », la quale per l'articolo 25, n. 3, ha rilievo solo in caso di siffatte perturbazioni, non può essere applicata al caso in esame. Nel valutare l'opportunità di un'autorizzazione, la Commissione può comunque tener conto delle conseguenze sul mercato, non soltanto delle merci che costituiscono oggetto della richiesta, ma anche di quelle che sono con esse in concorrenza. L'interpretazione restrittiva della nozione di mercato proposta dalla ricorrente isolerebbe artificiosamente i mercati delle singole merci, in pieno contrasto con la realità economica nella quale si osserva l'interdipendenza dei mercati.

In terzo luogo la ricorrente lamenta che la Commissione non si sia attenuta ai criteri dell'articolo 29 del Trattato, violando così tale norma.

La Corte rileva che questi criteri si riferiscono a finalità molto disparate, talvolta in contrasto fra loro e comunque non sempre contemporaneamente perseguibili. L'appunto di non aver tenuto conto di tutti i criteri sarebbe quindi fondato soltanto qualora nel caso in esame essi fossero stati tutti applicabilit È pacifico invece che i criteri di cui alle lettere *b* e *c* dell'articolo 29 non hanno alcun rapporto con la presente controversia. Per quanto riguarda poi l'incoraggiamento agli scambi commerciali coi paesi terzi, ove essa si lasciasse guidare in ogni caso da questo criterio, la Commissione dovrebbe accogliere tutte le richieste di contingente tariffario, il che svuoterebbe di ogni contenuto la tariffa doganale comune. Infine, la convenuta ha giustamente rilevato che essa ha ripreso in esame le conseguenze che potevano aversi non solo sul mercato delle arance, bensì anche su quello delle mele, pere e pesche, e di aver quindi rispettato l'articolo 29, lettera *d*.

La censura è quindi infondata.

La ricorrente si duole ancora che la Commissione non si sia basata esclusivamente sull'articolo 29, ma abbia tenuto conto anche delle finalità delle politica agricola comune di cui all'articolo 39.

È vero che, salvo contrarie disposizioni, le norme relative all'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli, e che l'articolo 39 non può fare ostacolo alla normale applicazione dell'articolo 25. Ciò non significa però che la Commissione, nell'esercitare i poteri attribuitile dall'articolo 25, n. 3, il quale riguarda soltanto i prodotti elencati nell'allegato II, non debba tener conto delle ripercussioni delle sue decisioni sulla politica agricola comune e non possa quindi rifiutarsi di adottare provvedimenti in contrasto con detta politica.

Per l'applicazione dell'articolo 25, n. 3, l'articolo 39 non può avere naturalmente la stessa importanza dell'articolo 29; esso tuttavia limita tale applicazione nel senso che la finalità in esso contemplate devono essere tenute in considerazione, e che l'eventuale sacrificio delle finalità stesse costituisce uno degli elementi che la Commissione deve ponderare nell'esaminare l'opportunità di concedere un'autorizzazione a norma dell'articolo 25, n. 3.

In subordine, la ricorrente assume che la Commissione ha violato l'articolo 39 giacché le finalità contemplate nella lettera *b* di questo articolo andrebbero perseguite soltanto coi mezzi menzionati alla lettera *a*.

La Corte osserva che nella specie non si trattava di conseguire gli scopi indicati alla lettera *b*, bensì soltanto di impedire che il loro raggiungimento fosse ostacolato dall'applicazione di altre disposizioni del Trattato, e precisamente dell'articolo 25. Se si ammette con la Commissione che le arance sono in concorrenza con le mele, pere e pesche, ne consegue che la stabilizzazione del mercato delle seconde può essere effettivamente ostacolata dall'importazione di arance a buon mercato. Ove infine la decisione impugnata facesse rincarare le arance, ciò non significherebbe necessariamente che il loro prezzo non sia più « ragionevole » ai sensi dell'articolo 39, n. 1, lettera *e*. Con la frase : « è certo che per la maggior parte dei prodotti agricoli i prezzi al consumo potrebbero essere inferiori e le qualità offerte migliori, qualora fosse possibile rinunziare a una politica agricola che si propone fra l'altro lo scopo di stabilizzare il mercato... », la Commissione ha giustamente posto in rilievo che per « prezzi ragionevoli » non si devono intendere senz'altro i prezzi più bassi possibili, ma che al contrario la « ragionevolezza » dev'essere valutata con riferimento alla politica agricola contemplata dal Trattato.

Anche la censura di violazione dell'articolo 39 va quindi disattesa.

Secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe pure violato il Trattato richiamandosi all'articolo 8, n. 2, del regolamento n. 23 del Consiglio relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune di mercato per la frutta e la verdura. A ciò la convenuta ha ribattuto di avere fatto riferimento a detta disposizione in quanto essa conferma la grande importanza della tariffa comune ai fini dell'instaurazione del mercato comune per la frutta e la verdura.

Non essendo stato dimostrato che la disposizione di cui trattasi imponga alla Commissione obblighi che essa deve rispettare nell'esercitare i poteri attribuitile dall'articolo 25, n. 3, nemmeno questa censura può essere accolta.

La ricorrente contesta infine l'esattezza delle considerazioni in fatto sulle quali la Commissione ha fondato il suo rifiuto. Essa nega soprattutto che le arance, da un lato, e le mele, pere e pesche, dall'altro, possano sostituirsi reciprocamente nelle preferenze dei consumatori; che la richiesta di deroga avrebbe ostacolato la politica agricola nel settore della frutta e che l'importazione di arance a buon mercato impedisca la razionalizzazione e la stabilizzazione del mercato delle mele, pere e pesche.

A questo proposito va rilevato che la motivazione della decisione impugnata si basa sulla constatazione che le frutta menzionate possono essere poste contemporaneamente sul mercato e possono facilmente sostituirsi le une alle altre; da ciò la Commissione conclude che la riduzione del prezzo delle arance potrebbe ostacolare il raggiungimento di determinate finalità della politica agricola per quanto riguarda varie altre frutta, e in ispecie compromettere gli sforzi intesi a distribuire in modo più uniforme l'offerta sull'intero anno mediante la creazione di nuove possibilità d'immagazzinamento : ciò richiederebbe infatti l'investimento di rilevanti capitali, il che a sua volta presupporrebbe una certa sicurezza per quanto concerne la concorrenza da parte di altre frutta. La ricorrente sostiene invece che le arance, da un lato, e le mele, pere e pesche, dall'altro, non possono praticamente sostituirsi nelle preferenze dei consumatori, giacché questi si lascerebbero guidare nella loro scelta dal gusto e dal fabbisogno di vitamine, non già — come ritiene la Commissione — soprattutto da considerazioni di prezzo.

Queste tesi diametralmente opposte appaiono alla Corte inaccettabili nella misura in cui ciascuna di esse considera decisivo uno solo dei vari fattori che influiscono sulla scelta del consumatore. In base ai dati statistici forniti dalle parti, attualmente la domanda è determinata soprattutto dal volume delle offerte nei vari periodi dell'anno e varia a seconda dei prezzi e delle quantità offerte. Da ciò la Commissione ha potuto trarre la conclusione che il consumo di mele potrebbe aumentare qualora, grazie ad accresciute possibilità d'immagazzinamento, fosse possibile dar incremento all' offerta fuori stagione. La Commissione poteva del pari considerare il prezzo

delle arance, frutta da tavola predominante in una determinata stagione, come uno dei fattori atti ad influire indirettamente sul successo della politica d'immagazzinamento delle mele. Anche volendo perciò considerare come eccessiva la tesi della Commissione, secondo la quale la richiesta autorizzazione avrebbe inevitabilmente compromesso la politica agricola nel settore delle mele, pere e pesche, non si può negare che essa abbia un certo fondamento.

Le questioni relative al volume ed alle cause della sovraproduzione di mele nella Comunità ed altresì al probabile andamento del consumo di mele nella Repubblica federale hanno scarso rilievo per la decisione della controversia, e ciò tanto più in quanto il provvedimento impugnato, come si evince dalla motivazione, non mira a diminuire l'offerta di arance sul mercato tedesco, ma soltanto a mantenerne i prezzi ad un livello adeguato alla tariffa doganale comune.

Se quindi la ricorrente ha comprovato che talune delle affermazioni contenute nella motivazione sono troppo assolute, essa non ha però dimostrato che sia errato il ragionamento sottostante. Le considerazioni esposte dalla Commissione costituiscono perciò un'adeguata motivazione del provvedimento.

La censura di violazione del Trattato va pertanto del pari disattesa.

SULLO SVIAMENTO DI POTERE

Indipendentemente dalle doglianze sopra esaminate, le quali sono state elevate anche sotto il profilo dello sviamento di potere, la ricorrente espone che una sua precedente richiesta era stata respinta dalla Commissione con decisione del 5 gennaio 1962 con la motivazione che la produzione di arance nella Comunità doveva essere protetta; la nuova richiesta, nella quale si teneva conto delle esigenze di detta produzione, sarebbe stata respinta dalla Commissione con una motivazione completamente diversa. La ricorrente ne inferisce che il rifiuto è stato arbitrario e dovuto a cause estranee alla materia.

La Corte ritiene invece legittima e pertinente la motivazione del provvedimento, nel quale non vi è traccia di arbitrio anche se le considerazioni sulle quali si basa sono completamente diverse da quelle contenute nella precedente decisione di rifiuto. Posto che la motivazione può limitarsi ad enunciare gli aspetti essenziali, la Commissione ha facoltà di basare su altri elementi una nuova decisione, ancorché di uguale contenuto, qualora non ritenga più adeguata la precedente motivazione. D'altro lato, anche se può apparire opportuno che i governi i quali hanno chiesto delle deroghe vengano informati al più presto delle eventuali obiezioni, la Corte non può costringere la Commissione, nemmeno con l'appiglio dello sviamento di potere, ad una siffatta preventiva comunicazione, che non è espressamente prescritta.

Nemmeno può essere accolta la censura tratta dalla circostanza che la Commissione ha basato le sue decisioni su motivi che non erano stati fatti valere dai governi da essa consultati. La Commissione doveva infatti ponderare tutti gli elementi rilevanti, indipendentemente dalla questione se i governi vi avessero fatto riferimento.

La ricorrente assume poi che, con la decisione di rifiuto, la Commissione ha limitato le possibilità di scelta dei consumatori tedeschi, e che ciò costituisce sviamento di potere.

A questo proposito basterà osservare che tale limitazione, nella misura in cui sussiste, va attribuita alla stessa tariffa doganale comune, e che quindi la Commissione, respingendo in virtù dei suoi poteri una richiesta di deroga, non può ledere la libertà dei consumatori; una lesione siffatta costituirebbe d'altronde violazione del Trattato, non già sviamento di potere.

Alla Commissione è stato infine fatto carico di essersi lasciata guidare dagli interessi dei produttori tedeschi di mele, pere e pesche, interessi che, essendo puramente nazionali, dovrebbero venir valutati esclusivamente dal Governo federale e non potrebbero quindi ostare all'accoglimento di una richiesta di deroga presentata dallo stesso Governo nell'interesse nazionale.

Anche volendo ammettere che questo assunto risponda a verità, la doglianza sarebbe cionondimeno infondata giacché la Commissione ha facoltà di tener conto degli interessi dei gruppi economici, senza riguardo a quale Stato membro appartengano.

Anche la censura di sviamento di potere va pertanto disattesa.

LE SPESE

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del Regolamento della Corte, ove ne sia stata fatta richiesta, la parte soccombente va condannata alle spese. La convenuta ha formulato tale richiesta e quindi la ricorrente, rimasta soccombente, deve sopportare le spese del giudizio.

Letti gli atti di causa;

Sentita la relazione del giudice relatore;

Sentite le parti nelle loro difese orali;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli 2, 3, 9, 18, 25, 29, 39, 173 e 190 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea;

Visto il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee;

LA CORTE

disattesa ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1. Il ricorso è respinto;

2. Le spese del giudizio sono poste a carico della ricorrente.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 15 luglio 1963.

DONNER DELVAUX LECOURT
HAMMES ROSSI TRABUCCHI STRAUSS

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 15 luglio 1963.

Il Cancelliere *Il Presidente*
A. VAN HOUTTE A. M. DONNER