SENTENZA DELLA CORTE (QUINTA SEZIONE)
DEL 27 NOVEMBRE 1984 [1]

Agricola commerciale olio Srl ed altri contro Commissione delle Comunità europee

«Olio d'oliva»

Causa 232/81

Massime

1. *Ricorso d'annullamento — Persone fisiche o giuridiche — Atti che le riguardino direttamente e individualmente — Regolamento che osti all'adempimento di contratti di compravendita conclusi da un ente nazionale d'intervento con imprese offerenti*
   (Trattato CEE, art. 173, 2° comma)

2. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Grassi — Olio d'oliva — Messa in vendita delle scorte detenute da un ente nazionale d'intervento — Condizioni stabilite dalla Commissione che si rivelino estremamente favorevoli per gli acquirenti — Rescissione dei contratti di vendita stipulati — Inammissibilità*
   (Regolamenti della Commissione nn. 71/81, 2238/81 e 2239/81)

1. Il regolamento che abbia lo scopo d'impedire l'adempimento di contratti di compravendita conclusi da un ente nazionale d'intervento con imprese offerenti, quando la situazione delle parti era definitivamente stabilita, riguarda direttamente e individualmente dette imprese.

2. Il semplice fatto che le condizioni cui la Commissione ha subordinato la vendita di scorte d'olio d'oliva detenute da un ente nazionale d'intervento si siano rivelate estremamente favorevoli per gli acquirenti non consente che la Commissione si opponga all'adempimento dei contratti conclusi da detto ente in conformità alle suddette condizioni.

Nella causa 232/81,

AGRICOLA COMMERCIALE OLIO SRL, con sede in Ostuni,

ASTOLIO SRL, con sede in Ostuni,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

AZIENDA AGRICOLA BELLARIA SPA, con sede in Trecate,

ITALIANA OLII E RISI SPA, con sede in Aprilia,

S. GIORGIO SEZIONE AGRICOLTURA SPA, con sede in Pomezia,

con gli avvocati Giuseppe Celona, Giovanni B. Compagno, Giuseppe Guarino e Paolo Tabellini, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso lo studio dell'avv. Georges Margue, 20, rue Philippe-II,

ricorrenti,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Peter Karpenstein, consigliere giuridico della Commissione, in qualità di agente, assistito dal sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico della Commissione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE, dei regolamento (CEE) della Commissione 3 agosto 1981, nn. 2238 e 2239 (GU L 218, del 4 agosto 1981, pagg. 27 e 28),

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni ed i mezzi e argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

Con regolamento (CEE) della Commissione 12 gennaio 1981, n. 71 (GU L 11, pag. 5), la Commissione decideva di mettere in vendita, tramite l'ente d'intervento italiano, azienda di stato per gli interventi sul mercato agricolo (Aima), 33 000 tonnellate circa di olio d'oliva vergine proveniente dagli interventi della campagna oleicola 1977/1978.

Quest'olio era stato più volte posto in vendita mediante gara come olio di oliva vergine, senza trovare acquirenti. Il 12 gennaio 1981, la Commissione riteneva che la situazione del mercato fosse favorevole per rimettere in vendita il prodotto.

L'olio d'oliva veniva offerto in vendita in sei partite di circa 5 500 tonnellate ciascuna (art. 2) ed il prezzo di vendita era fissato in LIT 210 000 il quintale (art. 4).

Il primo giorno del termine entro il quale si potevano presentare le domande d'acquisto, ossia il 2 febbraio 1981, sessanta imprese offrivano di acquistare ciascuna il complesso delle sei partite di 5 500 tonnellate.

Per una siffatta situazione, il regolamento n. 71/81 stabiliva che si procedesse al sorteggio (art. 6, n. 1, 3° comma). L'estrazione a sorte non avveniva immediatamente. Talune imprese contestavano l'ammissibilità delle domande di talune altre imprese, soprattutto di quelle costituite espressamente per partecipare alla gara.

La Commissione dava il suo assenso alla sospensione della gara per il tempo necessario ai fini delle verifiche. Soltanto il 1° giugno 1981 si procedeva al sorteggio, e le cinque ricorrenti in questa causa, nonché la ricorrente nella causa 264/81, la Savma SpA, si aggiudicavano ciascuna una partita.

Il 3 agosto 1981, la Commissione adottava il regolamento n. 2238/81 (GU L 218, pag. 27) che abrogava, con effetto dal 13 gennaio 1981, il summenzionato regolamento n. 71/81. Nel preambolo del regolamento n. 2238/81 si considerava che, dato il ritardo intervenuto nell'esecuzione della vendita in ragione dell'esame dei reclami di cui sopra, le condizioni del mercato dell'olio di oliva avevano nel frattempo registrato un'evoluzione tale che l'esecuzione della vendita alle condizioni inizialmente previste avrebbe dato luogo a gravi perturbazioni di detto mercato; la Commissione riteneva quindi necessario, nel superiore interesse, annullare la vendita in questione.

Lo stesso giorno, la Commissione adottava il regolamento n. 2239/81 (GU L 218, pag. 28), relativo alla rimessa in vendita mediante gara, da parte dell'ente d'intervento italiano, degli stessi quantitativi di olio d'oliva. Questa nuova ven-

dita era riservata alle sei imprese indicate dal sorteggio (art. 3). Tuttavia, essa non avveniva più a prezzo fisso, ma era fatta al miglior offerente e a condizione che il prezzo offerto fosse almeno pari ad un prezzo minimo che sarebbe stato fissato, al più tardi il 31 agosto 1981, secondo la procedura stabilita dall'art. 38 del regolamento CEE n. 136/66, sulla base delle offerte ricevute (art. 6). Le offerte dovevano essere presentate al più tardi il 24 agosto 1981, alle ore 14 (ora locale) (art. 4). Il ritiro dei quantitativi acquistati avrebbe dovuto iniziare il 15 settembre 1981 ed avvenire al ritmo mensile — 10 % minimo, 20 % massimo — già previsto in precedenza (art. 9).

II — La fase scritta del procedimento ed i provvedimenti istruttori

Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 10 agosto 1981, le ricorrenti hanno proposto, a norma dell'art. 173 del trattato CEE, un ricorso per l'annullamento dei regolamenti n. 2238/81 e n. 2239/81.

Con istanza presentata a norma dell'art. 83 del regolamento di procedura della Corte, le ricorrenti hanno altresì chiesto la sospensione dell'esecuzione dei suddetti regolamenti. Con istanza del 19 agosto 1981, la Savma SpA ha chiesto di poter intervenire nel procedimento d'urgenza a sostegno delle conclusioni della convenuta. Con ordinanza 20 agosto 1981, il presidente della Corte ha autorizzato detto intervento.

Con ordinanza del 21 agosto 1981, il presidente ha ordinato la parziale sospensione dell'esecuzione dell'art. 10 del regolamento n. 2239/81. Le ricorrenti che avessero presentato offerte per la nuova gara sarebbero state tenute a versare soltanto la somma corrispondente a quanto avrebbero dovuto pagare per la vendita a norma del regolamento n. 71/81. Il pagamento del residuo era sospeso sino alla pronunzia della Corte sulla domanda principale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso inizialmente di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttuvia invitato la Commissione a rispondere a taluni quesiti ed a fornire determinate informazioni.

La Commissione ha risposto ai quesiti ed ha fornito le suddette informazioni con lettera del 15 giugno 1982.

Viste le risposte, la Corte ha deciso di aprire un'istruttoria che essa ha rimesso alla terza sezione. La terza sezione ha chiesto alle parti di indicarle i nomi dei testimoni più idonei ad illustrarle la situazione del mercato dell'olio d'oliva in Italia nel 1981. Essa ha concesso alle ricorrenti la possibilità di commentare le risposte fornite dalla Commissione ai quesiti posti dalla Corte.

La sezione ha altresì posto taluni quesiti al governo italiano, a norma dell'art. 21 dello statuto.

Le ricorrenti hanno commentato le informazioni fornite dalla Commissione con una memoria del 20 ottobre 1982.

La sezione ha poi inviato una richiesta d'informazioni, a norma dell'art. 21 dello statuto, all'Istituto centrale di statistica italiano, nonché una seconda serie di quesiti alla Commissione.

Il 19 maggio 1983, la terza sezione ha sentito come testimone il sig. Mario Guida, segretario generale della Fedoliva (Federazione europea delle industrie

olearie) e direttore generale dell'Assitol (Associazione italiana dell'industria olearia).

Dopo la chiusura dell'istruttoria, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di rimettere la causa alla quinta sezione ai fini della decisione.

III — Le conclusioni delle parti

Le *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

1. dichiarare il presente ricorso ricevibile ed accoglierlo;

2. annullare i regolamenti (CEE) nn. 2238/81 e 2239/81;

3. condannare la controparte al pagamento delle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1. dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo nel merito;

2. porre le spese a carico delle ricorrenti.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. Sulla ricevibilità

La *Commissione* nutre seri dubbi quanto alla ricevibilità del ricorso. Il regolamento n. 2238/81 ha abrogato il regolamento n. 71/81 che era un regolamento nel vero senso della parola. Il regolamento n. 2238/81 è un atto di gestione del mercato dell'olio d'oliva, che prescinde dal numero più o meno delimitato di operatori suscettibili di sentirsi più o meno direttamente toccati. Inoltre, da un lato, le ricorrenti non possono accampare nessun diritto soggettivo e, dall'altro, gli operatori esclusi hanno proposto azioni giudiziarie sul piano nazionale, il che dimostra che l'azione della Commissione ha prodotto effetti che vanno ben oltre ciò che riguarda le ricorrenti.

Convinta della fondatezza economica e giuridica della propria azione, la Commissione non intende insistere su questo aspetto procedurale, che essa sottopone alla valutazione della Corte.

Le *ricorrenti* contestano l'eccezione sollevata dalla Commissione. I due regolamenti in questione sono in realtà delle decisioni. Il regolamento n. 2238/81 ha solo apparentemente contenuto generale ed astratto. In realtà, si tratta di un atto d'imperio, di chiaro carattere particolare e concreto, che interessa soltanto le sei imprese cui erano state attribuite le partite poste in vendita e l'Aima, e col quale si rescindono rapporti contrattuali concreti già perfezionatisi. Il regolamento n. 2239/81 prevede espressamente una gara cui erano state invitate a partecipare solo le società aggiudicatarie delle partite poste in vendita ai sensi del regolamento n. 71/81. Pertanto, il suddetto regolamento riguarda direttamente ed individualmente le ricorrenti.

A sostegno della loro tesi, le ricorrenti invocano la giurisprudenza della Corte.

La *Commissione* replica che il regolamento impugnato ha contenuto generale ed è stato adottato esclusivamente per esigenze imperative di pubblico interesse, non già per colpire tale o tal altro operatore. Gli effetti del regolamento influenzano direttamente la situazione sul mercato di tutti gli altri operatori del settore.

2. Sulla violazione di forme sostanziali

Le *ricorrenti* sostengono che la procedura di cui all'art. 38 del regolamento n. 136/66 (GU 172 del 30. 9. 1966, pag. 3025) non è stata seguita dalla Commissione. Tale norma esige il preventivo parere del comitato di gestione dei grassi. In caso di disaccordo, la questione va rimessa al Consiglio. Il regolamento n. 71/81 ha ottenuto il previo parere favorevole, ma il regolamento n. 2238/81 fa esplicita menzione del fatto che il comitato non ha espresso parere alcuno, fermo restando il parere espresso in precedenza.

La *Commissione* spiega che si tratta di un equivoco in cui sono incorse le ricorrenti. Il «considerando» incriminato non sta a significare che il comitato non è stato consultato, bensì che esso lo è stato, ma non è risultata una maggioranza a favore o contro il progetto di regolamento. In tal caso, la Commissione è autorizzata ad adottare il regolamento. È solo nel caso di maggioranza negativa che la decisione finale è rimessa al Consiglio.

Le *ricorrenti* replicano che la Commissione era autorizzata ad adottare decisioni solo dopo aver ricevuto parere favorevole dal comitato di gestione. In ogni caso la Commissione non può deliberare senza aver esaminato il parere del suddetto comitato.

La *Commissione* ribadisce che l'art. 38 del regolamento n. 136/66 stabilisce che la Commissione adotti i provvedimenti, se il parere del comitato di gestione è positivo o se non viene raggiunta una maggioranza di 45 voti pro o 45 voti contro.

3. Illegittimità per violazione di diritti quesiti

Le *ricorrenti* sostengono che il regolamento n. 2238/81 si presenta in diretto contrasto con il principio generale dell'illegittimità della revoca incidente su posizioni consolidate di terzi. Esso è illegittimo e la Commissione è incompetente ad adottarlo poiché è escluso che il Consiglio abbia delegato alla Commissione il potere di pregiudicare, così facendo, i diritti quesiti di terzi.

Le ricorrenti hanno consolidato in capo ad esse tutti i diritti spettanti all'acquirente nei contratti di compravendita, perfezionatisi in seguito all'offerta al pubblico posta in essere con l'avviso di vendita, alle domande regolarmente presentate ed al sorteggio.

Poiché nell'avviso di vendita le partite erano specificatamente indicate, le ricorrenti sono divenute proprietarie delle stesse in virtù dell'art. 1376 del codice civile italiano, secondo il quale il diritto di proprietà si acquista con il semplice consenso nel caso di contratto di vendita di cosa determinata.

Essendo il regolamento n. 71/81 divenuto, con la sua entrata in vigore, norma interna dello stato italiano, è evidente che la legittimità della sua revoca va verificata sulla base dei principi del diritto italiano.

Nel diritto italiano, le revoca dell'atto amministrativo può operare solo ex nunc, rispettando gli effetti già prodotti. Questi limiti debbono a maggior ragione valere nell'ordinamento comunitario.

L'abrogazione del regolamento n. 71/81 comporta, come tale, la lesione dei diritti quesiti delle ricorrenti, il che contrasta con la giurisprudenza della Corte di giu-

stizia, e in particolare con la sentenza 6 marzo 1979 *(Simmenthal/Commissione,* causa 92/78, Racc. pag. 777).

Volendo considerare il regolamento n. 2238/81 come una sorta di atto di espropriazione, esso sarebbe, in quanto tale, illegittimo per totale mancanza d'indennizzo.

La *Commissione* fa riferimento al regolamento n. 136/66 nonché alle successive modifiche [1], che dispongo la fissazione di un prezzo indicativo al fine di garantire un'equa remunerazione ai produttori. A tal fine, sono stati previsti meccanismi stabilizzatori, tra cui l'acquisto dell'olio da parte degli enti d'intervento e la sua vendita, nella Comunità, a condizioni tali da non perturbare il mercato (artt. 8 e 12).

La Commissione osserva che l'intervento ha la duplice funzione di sostenere il prezzo di mercato, col ritiro delle quantità eccedenti, e di rimettere in commercio il prodotto allorché ciò appaia opportuno, vigilando accuratamente a non causare perturbazioni. Gli acquisti e le vendite da parte dell'ente d'intervento non sono semplice esercizio di trasferimenti successivi di proprietà. Essi vanno qualificati come «rapporti di diritto pubblico», la cui particolarità consiste nel fatto che i poteri pubblici possono svincolarsi da impegni assunti pattiziamente, allorquando si verfichi un mutamento della situazione di fatto, tale che la soddisfazione dell'interesse pubblico non sia più possibile se non a condizione che venga meno o sia modificato il regolamento pattizio in vigore.

Sul piano comunitario, la Commissione sostiene che ad essa incombe un obbligo permanente di vegliare al corretto funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, prendendo ogni misura necessaria ad evitare perturbazioni.

La Commissione dubita che il sorteggio abbia fatto sorgere un diritto di proprietà in capo alle ricorrenti.

La procedura di vendita contemplata dal regolamento n. 71/81 prevedeva diverse fasi, cui avrebbe fatto seguito l'attribuzione della merce (agli aggiudicatari) mediante lettera raccomandata a firma del direttore generale dell'Aima. È con tale lettera di attribuzione che si conclude la gara e l'assegnatario viene dichiarato proprietario della partita. È altresì dal ricevimento della lettera di attribuzione che l'assegnatario è vincolato all'osservanza degli obblighi derivanti dall'assegnazione, deve prestare la cauzione e procedere in contraddittorio alla sigillatura dei recipienti.

È soltanto allora che il rapporto si perfeziona, avendo i pubblici poteri definitivamente deliberato sull'opportunità dell' operazione che costituisce un atto di gestione del mercato dell'olio d'oliva e non una semplice compravendita esaurientesi in sé stessa.

Il potere-dovere (confermato dall'art. 12, n. 2, del regolamento n. 136/66) di verificare la bontà di atti di gestione agricola va riconosciuto alla Commissione nell'ambito del potere discrezionale di valutazione economica, soprattutto quando — come nella fattispecie — non esista ancora alcun diritto di proprietà.

Anche nel caso che le ricorrenti fossero divenute proprietarie della merce, la Commissione sostiene ch'essa poteva procedere all'espropriazione. Ogni diritto nazionale riconosce alla pubblica autorità il potere di espropriare un bene appartenente ad un soggetto privato, qualora il pubblico interesse lo esiga, e

1 — Cfr. in particolare il regolamento del Consiglio 29. 6. 1978, n. 1562 (GU L 185, pag. 1).

salvo un congruo indennizzo. La Commissione ritiene di aver sufficientemente dimostrato l'esistenza di siffatto pubblico interesse.

Le ricorrenti hanno ricevuto un congruo indennizzo avendo avuto la possibilità di acquistare l'olio d'oliva in via prioritaria e ad un prezzo certo superiore al precedente, ma che avrebbe pur lasciato loro un più che sufficiente margine di profitto. Se, per un motivo o per l'altro, una delle società non fosse riuscita ad ottenere una partita, la Commissione avrebbe concesso un adeguato indennizzo sotto altra forma.

Le *ricorrenti* replicano che, in base alla lettera stessa del regolamento n. 71/81 e a quella dell'avviso di vendita 28 gennaio 1981 dell'Aima, si tratta di una «vendita» e di un «contratto» la cui esecuzione dev'essere garantita, e secondo cui, in caso di ritardi, la merce sarebbe rimasta in deposito a rischio e pericolo dell'«acquirente». In caso di mancata prestazione della cauzione, l'Aima avrebbe potuto considerare la vendita «risoluta» di diritto, il che presuppone un contratto già concluso e perfetto.

Il regolamento n. 2238/81 parla anche di una «vendita» che dev'essere annullata. Questo regolamento dispone retroattivamente sui rapporti tra l'Aima ed i sei imprenditori privati, che erano già stati definiti.

La Commissione non poteva disporre sugli effetti del regolamento n. 71/81, essendosi questi esauriti con la vendita dell'olio d'oliva da parte dell'Aima.

Il principio dell'irretroattività ed il rispetto dei diritti quesiti sono riconosciuti dai vari sistemi giuridici nazionali e dal diritto comunitario. Dato che il diritto comunitario tutela il legittimo affidamento dei singoli, a maggior ragione debbono essere rispettati i diritti quesiti di proprietà.

Nel «mercato comune» occorre rispettare il principio di base di un «mercato», ossia l'intangibilità del contratto.

Chiamare «indennizzo» la facoltà per il proprietario spogliato di ricomprarsi il bene stesso è idea talmente assurda ed iniqua da non aver bisogno di commenti.

Gli argomenti addotti dalla Commissione circa i contratti di diritto pubblico sono alquanto singolari. Il riferimento alla disciplina urbanistica, dominata dalla netta prevalenza dell'interesse pubblico, non è pertinente nell'ambito dei contratti di diritto privato.

Nella replica e nella controreplica, le parti si scambiano osservazioni sulla questione del se le operazioni di sigillatura dei recipienti e costituzione delle cauzioni siano avvenute nell'ambito della prima vendita.

La *Commissione* replica che il suo potere-dovere di verificare la bontà degli atti di gestione di un mercato agricolo si colloca in una procedura complessa di vendita, cluminante nell'«assegnazione» della merce, costituente la manifestazione finale e definitiva della volontà dell'autorità pubblica di procedere, in funzione esclusiva del pubblico interesse, all'operazione prevista. È solo in quel momento che il rapporto contrattuale si sarebbe formato.

La Commissione non condivide le affermazioni delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 71/81 non avrebbe più prodotto alcun effetto. Salvo l'assegnazione della merce, rimanevano ancora da effettuare il versamento delle cauzioni, la sigillatura dei recipienti, nonché il ritiro scaglionato dell'olio.

La Commissione fa suo l'argomento delle ricorrenti relativo all'interesse pubblico ed alla disciplina urbanistica, ravvisandovi una conferma della propria tesi.

Ammesso che vi sia stata una vera espropriazione, la Commissione ritiene che i diritti delle ricorrenti siano stati adeguatamente tenuti in considerazione rispetto all'interesse pubblico.

È stata loro offerta una forma particolare d'indennizzo suggerita, da un lato, dall'interesse pubblico, salvaguardato mediante prezzi di vendita più elevati e, dall'altro, dall'interesse privato, non tanto di avere enormi somme di denaro a titolo d'indennizzo, ma piuttosto di vedersi assegnare cospicui quantitativi di olio a condizioni favorevoli ai fini della propria attività produttiva. La Commissione avrebbe potuto rimettere in vendita l'olio offrendolo ad un numero più grande di operatori, il che avrebbe ridotto ancora di più le possibilità delle ricorrenti.

4. Insufficienza di motivazione ed errore di fatto relativo alla pertubazione del mercato

Secondo le *ricorrenti,* la motivazione del regolamento n. 2238/81 non enuncia né la portata né la natura della sopravvenienza invocata, limitandosi ad un accenno talmente vago da poter essere utilizzato per qualsiasi provvedimento in qualsiasi tempo, luogo e circostanza.

La Commissione non ha indicato nessuna ragione a giustificazione del brusco cambiamento d'indirizzo, dopo un periodo durante il quale essa non ha reagito, pur essendo al corrente degli sviluppi.

Le ricorrenti contestano le affermazioni della Commissione circa l'evoluzione del mercato e gli effetti prodotti sullo stesso dalla vendita dell'olio d'oliva. La Commissione si è basata su falsi presupposti ed ha commesso errori di fatto manifesti.

La Commissione si è basata su un aumento dei prezzi dell'olio d'oliva sul mercato; ora, tali aumenti erano prevedibili, da un lato, a causa della tendenza generale del mercato e, dall'altro, a causa dei prezzi fissati dal Consiglio per la campagna 1980-1981, salve le normali maggiorazioni previste dall'art. 9 del regolamento n. 136/66.

Il quantitativo globale dell'olio in questione rappresenta non più del 7 % circa dell'olio d'oliva consumato in Italia in un anno, e tale quantitativo non può essere immesso sul mercato in una sola volta.

Nel regolamento n. 71/81 è addirittura prevista l'eventualità della vendita di tutto il quantitativo d'olio ad un solo acquirente.

Una vendita a prezzi vantaggiosi non si tradurrebbe in una perturbazione del mercato, bensì in un aumento dei margini di profitto per le ricorrenti, poiché i prezzi si formano sulla base dell'offerta e della domanda.

La *Commissione* replica di aver ritenuto indispensabile annullare la messa in vendita dell'olio d'oliva, dal momento che la durata imprevedibilmente lunga della procedura avrebbe condotto ad effettuare la vendita in un momento in cui le condizioni del mercato erano radicalmente cambiate rispetto al momento iniziale, ed il mercato dell'olio ne sarebbe stato gravemente perturbato. La Commissione ha fatto qunidi uso di quella discrezionalità di valutazione economica che la Corte le riconosce nella gestione di una realtà economica difficile e complessa.

All'epoca della messa in vendita al prezzo di 210 000 lire il quintale, il prezzo d'intervento di allora (dicembre

1980) si aggirava sulle 200 000 lire. Il prezzo di mercato dell'olio raffinato si aggirava sulle 220 000 lire, il che avrebbe consentito di trarre un profitto sostanziale.

Dopo i ritardi subiti dalla procedura di gara, le condizioni del mercato dell'olio erano profondamente mutate. Da un lato, il raccolto 1980-1981 era stato di molto inferiore alle attese e, dall'altro, i prezzi erano aumentati al di là di ogni previsione, e ciò a causa della produzione inferiore, delle scarse disponibilità di olio lampante sul mercato mondiale e, in parte, della svalutazione della lira verde.

Le condizioni di vendita già vantaggiose erano quindi diventate smisuratamente favorevoli, e questo stato di cose avrebbe potuto consentire ad un numero ristretto di operatori non solo di realizzare enormi guadagni a spese del contribuente europeo, ma anche di fare il bello ed il cattivo tempo sul mercato dell'olio d'oliva in Italia, escludendo da tale mercato tutti gli altri operatori, che potevano procurarsi lo stesso tipo di olio solo a condizioni di gran lunga meno favorevoli.

Per quanto riguarda la motivazione del regolamento, essa è forse succinta, ma non per questo insufficiente. Le sei società in causa sapevano benissimo di che si trattava.

Le *ricorrenti* replicano che la Commissione ha chiesto all'Aima di procedere al sorteggio a fine maggio e il commissario Dalsager ha avallato la messa in vendita dell'olio d'oliva, rispondendo, il 22 giugno, ad un'interrogazione del Parlamento europeo. Gli effetti imprevedibili di cui parla la Commissione per giustificare il proprio operato, si sono verificati anteriormente alla conferma dell'operazione.

L'argomento della Commissione secondo cui il raccolto 1980-1981 si annunciava di molto inferiore alle attese non figura nella motivazione degli atti impugnati.

I dati forniti dalla Commissione circa i prezzi, le spese e gli utili non sono esatti.

Contrariamente alle previsioni della Commissione, l'olio de quo è stato immesso sul mercato, a seguito dell'ordinanza del presidente della Corte del 21 agosto 1981, senza che ne siano conseguiti turbamenti catastrofici.

La *Commissione* solstiene che le ricorrenti sembrano voler trarre dalla risposta del commissario Dalsager conclusioni che vanno oltre i limiti del ragionevole. Egli ha risposto che, al momento dell'adozione del regolamento n. 71/81, sussistevano le condizioni per procedere alla vendita. Che questa risposta, poi, sia stata data il 22 giugno 1981 non prova nulla. Le decisioni della Commissione necessitano una riflessione approfondita e la loro maturazione può essere lunga.

La Commissione contesta l'affermazione delle ricorrenti secondo cui l'olio è stato immesso sul mercato senza che ne siano conseguiti turbamenti di sorta. In realtà, i prezzi di mercato dell'olio lampante si aggirano intorno a 235 000-236 000 lire il quintale, ed appaiono in aumento (intorno alle 240 000 lire nel marzo 1982), data la persistente scarsità sul mercato, mentre il prezzo d'intervento è andato via via crescendo sino alle 242 000 lire nel marzo 1982. Il prezzo di mercato dell'olio raffinato invece, è sceso costantemente dal momento in cui il prodotto delle ricorrenti è stato immesso sul mercato.

Di conseguenza, gli altri operatori si sono trovati in difficoltà. Dovendosi rifornire sul mercato ad un prezzo notevolmente superiore, essi sono stati co-

stretti a ridurre il prezzo del proprio prodotto raffinato e, di conseguenza, a ridurre il loro margine di profitto.

La situazione sarebbe stata ancora più grave se il prezzo di mercato dell'olio lampante si fosse situato a prossimità del prezzo d'intervento — invece di discostarsene — fenomeno del tutto ingiustificato in una sana situazione del mercato.

5. Sviamento di potere

Le ricorrenti sostengono che la finalità dei regolamenti impugnati non era quella di proteggere il mercato, bensì quella di legittimare l'inadempienza contrattuale, di sopprimere il profitto delle ricorrenti, pur giustificato dal rischio commerciale, e di favorire un altro gruppo ben individuato.

La Commissione ha anche violato l'art. 42 del trattato, che pone il principio generale d'inapplicabilità delle regole di concorrenza alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli, poiché le presunte perturbazioni del mercato non sono altro che la conseguenza della concorrenza nella situazione tipica di tutte le gare.

La *Commissione* replica che il suo scopo era quello di evitare gravi perturbazioni del mercato causate dall'immissione in commercio di un ingente quantitativo di olio ad un prezzo derisorio. La riduzione dell'astronomico margine di profitto delle società ricorrenti è stato un elemento accessorio, non già l'obiettivo principale della Commissione.

Il riferimento all'art. 42 del trattato è inesatto poiché il regolamento n. 26 del Consiglio ha esteso all'agricoltura buona parte delle disposizione sulla concorrenza e, comunque, nel caso di specie, le suddette regole non sono pertinenti.

La nozione di «perturbazione» va riferita all'art. 12, n. 2, del regolamento che tratta della vendita di olio d'oliva da parte degli enti di intervento.

V — Audizione del testimone

In occasione della sua audizione, il testimone, sig. Guida, ha dichiarato che i prezzi costituiscono i migliori termometri del mercato. Nel periodo tra l'ottobre del 1980 e l'ottobre del 1981, il prezzo dell'olio lampante era aumentato del 15 %. Questo aumento era dovuto a vari fattori: in primo luogo, l'applicazione delle maggiorazioni mensili del prezzo d'intervento; in secondo luogo, la svalutazione della lira verde; infine, l'inflazione in Italia. Inoltre, è normale constatare un aumento dei prezzi durante l'estate, allorché il consumo dell'olio d'oliva aumenta, generando di conseguenza una domanda che supera l'offerta. L'andamento dei prezzi era da considerarsi normale.

Non si poteva nemmeno parlare di penuria, nel senso di assoluta mancanza della merce: il fatto che all'ente d'intervento fosse stato consegnato poco olio lampante significava semplicemente che era stato possibile collocarlo sul mercato, e che si disponeva quindi di un quantitativo sufficiente per soddisfare le esigenze del consumo. Per quanto riguarda le raffinerie, da un po' di tempo esse lavoravano in perdita a causa del margine insufficiente tra il prezzo d'acquisto ed il prezzo di vendita. Non risultava tuttavia al testimone che esistesse una situazione in cui delle raffinerie incontrassero difficoltà nel rifornirsi di olio lampante.

VII — La fase orale del procedimento

Le ricorrenti, rappresentate dagli avvocati G. Celona, P. Tabellini, G. B. Compagno e G. Guarino, e la Commissione, rappresentata dal sig. G. Berardis, hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 19 giugno 1984.

Rispondendo ad una domanda rivoltale dalla Corte, la Commissione ha precisato che per «rischio di perturbazione del mercato dell'olio d'oliva» essa intendeva il pericolo che le ricorrenti si accaparrassero una quota di mercato superiore a quella loro spettante, escludendo in tal modo altri commercianti dal mercato stesso.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 25 settembre 1984.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 10 agosto 1981, le imprese italiane Agricola commerciale olio Srl, Astolio Srl, Azienda agricola Bellaria SpA, Italiana olii e risi SpA e San Giorgio sezione agricoltura SpA hanno proposto a questa Corte, in forza dell'art. 173, 2 comma, del trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento del regolamento della Commissione 3 agosto 1981, n. 2238, che abroga il regolamento n. 71/81 relativo alla messa in vendita di olio d'oliva detenuto dall'ente d'intervento italiano (GU L 218, pag. 27), e del regolamento della Commissione 3 agosto 1981, n. 2239, relativo alla rimessa in vendita mediante aggiudicazione dell'olio d'oliva detenuto dall'ente di intervento italiano (GU L 218, pag. 28).

2 Si deve ricordare che l'art. 12 del regolamento n. 136/66, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU pag. 3025), come modificato dal regolamento del Consiglio 29 giugno 1978, n. 1562 (GU L 185, pag. 1), prevede, come mezzo di stabilizzazione del mercato dell'olio d'oliva, l'obbligo degli enti di intervento designati dagli stati membri produttori di acquistare, a determinate condizione ed al prezzo d'intervento fissato per la realtiva campagna di commercializzazione, l'olio d'oliva di origine comunitaria che venga loro offerto dai produttori. Secondo il n. 2 dello stesso articolo, gli enti d'intervento vendono detto olio d'oliva nell'ambito della Comunità, in condizioni tali da non turbare il mercato nella fase della produzione.

3 La messa in vendita dell'olio d'oliva detenuto dagli enti di intervento era disciplinata dal regolamento della Commissione 23 dicembre 1977, n. 2960, «relativo alle modalità di vendita dell'olio d'oliva detenuto dagli organismi d'intervento» (GU L 348, pag. 46) e dal regolamento del Consiglio 23 dicembre 1978, n. 2754, «relativo all'intervento nel settore dell'olio d'oliva» (GU L 331, pag. 13). Nel preambolo di entrambi questi regolamenti si sottolinea che la messa in vendita deve avvenire senza discriminazioni tra gli acquirenti della Comunità e alle migliori condizioni economiche possibili, e che a tal fine il sistema della gara sembra il più appropriato. Perciò, il rispettivo art. 2, n. 1, di questi regolamenti stabilisce che la vendita può essere effettuata in base ad altra procedura soltanto qualora condizioni particolari lo rendano necessario. Infine, nel preambolo del regolamento n. 2960/77 si dichiara espressamente che, qualora vi sia rischio di perturbazione del mercato, occorre prevedere la possibilità di limitare il quantitativo massimo che può essere aggiudicato ai singoli operatori partecipanti ad una gara.

4 Col regolamento 12 gennaio 1981, n. 71 (GU L 11, pag. 5) la Commissione decideva di mettere in vendita, tramite l'ente d'intervento italiano (Aima), circa 33 000 tonnellate di olio d'oliva vergine proveniente dagli interventi della campagna oleicola 1977/1978, in sei partite di circa 5 500 tonnellate ciascuna, al prezzo fisso di 210 000 LIT il quintale. Dal preambolo del regolamento risulta che gli oli di oliva acquistati dall'ente d'intervento italiano durante la suddetta campagna erano stati più volte messi in vendita mediante gara, ma che soltanto un'esigua parte di questi oli aveva potuto essere venduta. Sempre secondo il preambolo, la situazione del mercato, a quell'epoca, appariva favorevole alla rimessa in vendita di questi oli e la produzione di olio d'oliva della campagna 1980/1981 si annunciava abbondante. Tuttavia, per evitare che venisse perturbato il normale smaltimento della produzione della campagna oleicola in corso, si riteneva opportuno prevedere l'obbligo, per l'acquirente, di procedere alla raffinazione degli ali acquistati o di non commercializzarli sui mercati italiano e greco.

5 Il regolamento suddetto stabiliva che la vendita avrebbe avuto inizio il decimo giorno successivo all'affissione dell'avviso di messa in vendita e che l'attribuzione delle partite sarebbe stata effettuata secondo l'ordine di presentazione delle domande d'acquisto fino ad esaurimento delle partite stesse. Nel caso di domande presentate lo stesso giorno per la stessa partita, l'Aima

avrebbe designato come acquirente chi avesse presentato la domanda di acquisto per varie partite o, se ciò non fosse stato possibile, avrebbe proceduto alla designazione dell'acquirente per estrazione a sorte. Infine, il ritiro dell'olio avrebbe dovuto aver luogo, ogni trenta giorni a decorrere dal 15 marzo 1981, per quote non inferiori al 10 % e non superiori al 20 % del quantitativo acquistato. Per ciascuna quota ritirata, l'acquirente avrebbe dovuto versare il prezzo d'acquisto al più tardi allo scadere del quinto mese successivo al ritiro.

6 Il 2 febbraio 1981, primo giorno del termine entro il quale si potevano presentare le domande d'acquisto, sessanta imprese offrivano di acquistare ciascuna il complesso delle partite messe in vendita. L'assegnazione delle partite veniva ritardata, col consenso della Commissione, perché taluni operatori avevano contestato l'ammissibilità delle domande presentate da altre imprese. Il sorteggio previsto dal regolamento aveva luogo, quindi, soltanto il 1° giugno 1981; in base allo stesso, le ricorrenti nella presente causa ed un'altra impresa (ricorrente nella causa 264/81) venivano designate come acquirenti, ciascuna di una delle sei partite.

7 Il 3 agosto 1981, la Commissione adottava il primo dei regolamenti di cui le ricorrenti chiedono l'annullamento, e cioè il regolamento n. 2238/81, che abroga, con effetto dal 13 gennaio 1981, il suddetto regolamento n. 71/81. Nel preambolo del regolamento n. 2238/81, la Commissione constata che l'esecuzione della vendita era stata ritardata a causa dell'esame dei reclami di cui sopra, ma che infine le partite messe in vendita erano state assegnate a taluni offerenti in conformità a quanto disposto dal regolamento n. 71/81. La Commissione afferma poi che «nel frattempo le condizioni di mercato dell'olio d'oliva hanno registrato un'evoluzione tale che l'esecuzione della vendita alle condizioni previste inizialmente darebbe luogo a gravi perturbazioni del mercato; ... in particolare, tali operatori potrebbero commercializzare dei quantitativi a prezzi che provocherebbero l'esclusione dal mercato degli altri operatori» e che «è quindi necessario, nel superiore interesse, annullare la vendita in questione». Infine, essa annuncia l'adozione di misure parallele allo scopo di tener conto della situatione degli offerenti cui le partite erano state assegnate.

8 Queste misure costituivano oggetto del regolamento n. 2239/81 adottato in pari data, che è il secondo dei regolamenti impugnati ed in forza del quale i quantitativi di olio d'oliva di cui al regolamento n. 71/81 venivano messi in

vendita, mediante gara, in sei partite, con la precisazione che questa vendita era «riservata agli operatori ... designati dal sorteggio conformemente [al] ... regolamento n. 71/81». L'olio doveva essere venduto al più tardi il 10 settembre 1981 e il ritiro, per quote, dei quantitativi acquistati doveva avere inizio il 15 settembre successivo. L'acquirente era tenuto a versare il prezzo d'acquisto per ogni quota al momento del ritiro.

9 Su istanza delle ricorrenti, il presidente della Corte ordinava, con ordinanza 21 agosto 1981 (Racc. pag. 2193), che venisse parzialmente sospesa l'esecuzione del regolamento n. 2239/81, in particolare nel senso che le ricorrenti sarebbero state tenute a pagare, per la partita a ciascuna di esse aggiudicata in base alla realtiva offerta, soltanto la perte del prezzo offerto corrispondente alle somma che esse avrebbero dovuto pagare per dare esecuzione alla vendita cui si era proceduto in forza del regolamento n. 71/81. Il pagamento del residuo era sospeso fino alla pronunzia della Corte sulla domanda principale.

Sulla ricevibilità

10 La Commissione esprime dubbi quanto alla ricevibilità del ricorso. Essa osserva che i regolamenti impugnati hanno contenuto generale ed astratto e non riguardano direttamente e individualmente le ricorrenti, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato. La Commissione precisa che, nel momento in cui venivano adottati questi regolamenti, l'Aima non aveva ancora inviato alle ricorrenti alcuna lettera per l'assegnazione delle partite in questione. Ora, soltanto con questa lettera di assegnazione si sarebbe concluso il procedimento di vendita e le ricorrenti sarebbero state dichiarate proprietarie delle partite di cui trattasi.

11 In proposito si deve stottolineare che il regolamento n. 71/81 ha fissato, senza alcuna riserva, non soltanto il prezzo e i quantitativi delle merci poste in vendita, ma anche tutte le altre condizioni di vendita, non lasciando perciò alcun margine per stipulazioni contrattuali suplementari. Le offerte d'acquisto erano irrevocabili ed il regolamento prevedeva la designazione degli acquirenti, fra tutti gli offerenti, mediante estrazione a sorte, senza che l'esito di questa fosse subordinato all'invio di una qualsiasi «lettera di assegnazione». Al più tardi dal momento del sorteggio, si era quindi perfezionato il rapporto fra le parti della compravendita. Senza che sia necessario risolvere la questione del momento in cui à stato trasferito il diritto di proprietà, ne consegue che qualsiasi intervento da parte delle istituzioni comunitarie, nel

senso di impedire all'Aima di adempiere i propri obblighi nei confronti degli offerenti designati dall'estrazione a sorte, costituiva necessariamente un atto riguardante questi ultimi direttamente e individualmente. Il ricorso è pertanto ricevibile.

Nel merito

12 In sostanza, le ricorrenti fanno valere che il regolamento n. 2238/81 viola il principio generale secondo cui un atto non può essere revocato se la revoca pregiudica diritti quesiti di terzi. Anche se venisse considerato come un atto di espropriazione, il regolamento sarebbe, in quanto tale, illegittimo per totale mancanza d'indennizzo. Inoltre, le ricorrenti contestano quanto affermato dalla Commissione, nel preambolo del regolamento, circa l'evoluzione del mercato dell'olio d'oliva e gli effetti prodotti sullo stesso dalla vendita convenuta; la Commissione si sarebbe dunque basata su falsi presupposti ed avrebbe commesso manifesti errori di fatto. D'altra parte, si sarebbe avuto uno sviamento di potere, poiché lo scopo dei regolamenti non era quello di proteggere il mercato, bensì quello di sopprimere il profitto delle ricorrenti.

13 Per giustificare l'abrogazione restroattiva del regolamento n. 71/81, la Commissione deduce unicamente il fatto che l'esecuzione della vendita alle condizioni previste dal regolamento abrogato avrebbe dato luogo a gravi perturbazioni del mercato dell'olio d'oliva. Essa afferma che, nel periodo intercorrente fra i due regolamenti summenzionati, le condizioni del mercato erano radicalmente mutate. Da una parte, il raccolto 1980/1981 era stato di gran lunga inferiore alle attese; dall'altra, i prezzi erano aumentati al di là di ogni previsione, a causa della diminuita produzione e delle scarse disponibilità di olio lampante sul mercato mondiale, nonché della svalutazione della lira verde.

14 Stando così le cose, le condizioni di vendita, già vantaggiose, sarebbero diventate smisuratamente favorevoli ed avrebbero consentito ad un numero ristretto di operatori non solo di realizzare enormi guadagni a spese del contribuente europeo, ma anche di «fare il bello ed il cattivo tempo» sul mercato dell'olio d'oliva in Italia, escludendo da tale mercato tutti gli altri operatori, che potevano procurarsi lo stesso tipo di olio solo a condizioni molto meno favorevoli.

15 Di fronte a questi argomenti, si deve anzitutto sottolieanre che il numero stesso delle offerte d'acquisto presentate il primo giorno della messa in vendita avrebbe dovuto far capire alla Commissione che le condizioni di vendita erano, già in quel momento, estremamente favorevoli rispetto alle condizioni normali del mercato. Inoltre, i mezzi di sorveglianza del mercato di cui dispone la Commissione avrebbero dovuto consentire a questa di rivedere la proprie previsioni realtive al raccolto 1980/1981 molto prima che venissero adottati i regolamenti in questione.

16 Per di più, le informazioni raccolte dalla Corte non hanno in alcun modo confermato che i mutamenti allegati siano stati così radicali come sostenuto dalla Commissione. In particolare, un testimone la cui competenza è stata riconosciuta da tutte le parti, ha precisato che, per il periodo in questione, non si può parlare di vera e propria penuria, e che non gli risultava esistesse una situazione in cui delle raffinerie incontrassero difficoltà nel rifornirsi di olio lampante. Per quanto riguarda i prezzi, il testimone ha dichiarato che si era avuto un aumento dell'ordine del 15 % per l'olio lampante fra l'ottobre 1980 e l'ottobre 1981, e che tale evoluzione doveva considerarsi normale, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali, delle maggiorazioni mensili del prezzo d'intervento, della svalutazione della lira verde e, infine, dell'inflazione in Italia.

17 D'altra parte, la Commissione non ha spiegato come mai un mercato caratterizzato da penuria di merci e da una tendenza dei prezzi al rialzo possa essere perturbato per il solo fatto che, ad intervalli regolari, su di esso giungano ulteriori quantitativi di merci che possano essere vendute a prezzi moderati. La Commissione ha ammesso, durante la fase orale del procedimento, che la temuta perturbazione aveva piuttosto carattere indiretto nel senso che i profitti conseguiti dalle imprese designate dal sorteggio avrebbero consentito a tali imprese di accaparrarsi una quota di mercato superiore a quella loro spettante, escludendo in tal modo altri operatori dal mercato stesso.

18 Sotto questo profilo, la sola circostanza che le condizioni cui la Commissione ha subordinato la messa in vendita dei prodotti da parte dell'ente nazionale si siano rivelate favorevoli, o addirittura estremamente favorevoli, per gli acquirenti non può tuttavia giustificare il fatto che la Commissione si opponga all'esecuzione di un contratto concluso da tale ente in conformità alle suddette condizioni. Quanto alla possibilità di un'utilizzazione abusiva dei profitti, si deve ricordare che il quantitativo posto in vendita è stato ripartito

fra sei imprese indipendenti. La Commissione non ha nemmeno cercato di dimostrare come e perché l'uno o l'altra di dette imprese avrebbe fatto, dei profitti così ottenuti, un uso avente lo scopo o l'effetto di escludere altri operatori dal mercato.

19 Risulta quindi che l'unico motivo dedotto dalla Commissione per giustificare l'abrogazione del regolamento n. 71/81 è viziato da errori di fatto. Perciò, e senza che sia necessario accertare se, in circostanze diverse, la Commissione avrebbe potuto abrogare retroattivamente detto regolamento, e quali sarebbero state le conseguenze di una siffatta abrogazione per quanto riguarda il diritto delle imprese ad un indennizzo, si deve annnullare il regolamento n. 2238/81, che abroga il regolamento n. 71/81, e va conseguentemente annullato anche il regolamento n. 2239/81.

20 Per tale eventualità, la Commissione ha chiesto alla Corte di applicare l'art. 174, 2° comma, dichiarando che deve considerarsi definitiva l'abolizione delle facilitazioni di pagamento previste dal regolamento n. 71/81. La Commissione ha sottolineato che dette facilitazioni implicano un ulteriore ribasso del prezzo reale, mentre il prezzo nominale è già molto vantaggioso.

21 Tale richiesta non può essere accolta. Le suddette facilitazioni di pagamento fanno parte del complesso delle condizioni di vendita fissate dal regolamento n. 71/81. Nelle circostanze del caso di specie, la Corte non ritiene necessario trattare questa condizione in modo diverso da quello riservato alla condizione relativa al prezzo.

Sulle spese

22 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Commissione è rimasta soccombente; le spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, vanno quindi poste a suo carico. L'impresa SpA Savma, intervenuta a sostegno delle conclusioni della Commissione nel procedimento sommario, deve sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il regolamento della Commissione 3 agosto 1981, n. 2238, che abroga il regolamento n. 71/81 relativo alla messa in vendita dell'olio d'oliva detenuto dall'ente d'intervento italiano, è annullato.

2° Il regolamento della Commissione 3 agosto 1981, n. 2239, relativo alla rimessa in vendita mediante gara dell'olio d'oliva detenuto dall'ente d'intervento italiano, è annullato.

3° La Commissione è condannata alle spese, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario. L'impresa SpA Savma sopporterà le proprie spese.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 novembre 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della quinta sezione

O. Due