CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 1° APRILE 1971[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Le quattro cause odierne, riunite con ordinanza 10 novembre 1970, vertono sulla legittimità di provvedimenti emanati nell'ambito della disciplina di mercato per i prodotti ortofrutticoli, sulla quale darò alcuni cenni.

Ricordiamo anzitutto il regolamento n. 23 del 4 aprile 1962 (GU 1962, pag. 965), relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

È significativo che a quell'epoca non si parlasse ancora di politica commerciale comune, anzi valeva la stessa disciplina per gli scambi con gli Stati terzi e le importazioni dagli Stati membri, si applicavano in alcuni casi restrizioni quantitative e l'art. 11 del regolamento n. 23 si limitava a stabilire che «il Consiglio decide in merito al coordinamento e all'unificazione dei regimi d'importazione applicati da ciascuno Stato membro nei confronti dei paesi terzi in funzione dello sviluppo dell'organizzazione comune del mercato». L'unica disciplina comunitaria delle importazioni dai paesi terzi consisteva nell'applicazione di prelievi al fine di allineare i prezzi d'entrata ai prezzi di riferimento.

Nel regolamento n. 159/66 del 25 ottobre 1966 (GU 1966, pag. 3286), che conteneva disposizioni supplementari per il mercato degli ortofrutticoli, il Consiglio ha deciso di applicare tutte le aliquote doganali della tariffa comune.

Tuttavia non riuscì né a coordinare né ad unificare i regimi nazionali che regolavano le importazioni dagli Stati terzi, si decise soltanto che i provvedimenti necessari in questo settore sarebbero stati adottati entro il 1° gennaio 1967. In effetti si giunse ad unificare (anche se non completamente) le norme d'importazione dei singoli paesi solo con il regolamento 2513/69 del 9 dicembre 1969 (GU n. L 318 del 18. 12. 1969).

Tale disciplina, salvo alcune eccezioni di carattere merceologico e temporale, è ispirata ad una completa liberalizzazione, cioè dispone l'abolizione delle restrizioni quantitative o dei provvedimenti di effetto equivalente. Contemporaneamente veniva inclusa una clausola di salvaguardia che consente di adottare provvedimenti nei confronti degli scambi coi paesi terzi qualora si profilino serie difficoltà per il mercato comunitario di uno o più prodotti contemplati dall'art. 1 del regolamento 2513/69, difficoltà tali da pregiudicare il perseguimento degli scopi di cui all'art. 39 del trattato.

In questi casi eccezionali e su richiesta di uno Stato membro, la Commissione deve adottare i provvedimenti di salvaguardia nel termine di 24 ore. Tali provvedimenti entrano immediatamente in vigore, ma uno Stato membro può chiederne la modifica o l'abolizione al Consiglio entro tre giorni dalla loro comunicazione.

Queste clausole di salvaguardia ed il relativo regolamento di esecuzione n. 2514/69 del 9 dicembre 1969 (GU n. L 318 del 18. 12. 1969), hanno importanza capitale nel caso in esame.

Il 10 marzo 1970 il governo francese chiedeva che la clausola venisse applicata all'importazione delle mele non destinate alla fabbricazione del sidro. La Commissione accoglieva la richiesta, giacché si prevedeva che, dall'emisfero australe sarebbero giunte sul mercato mele da tavola del nuovo raccolto, inoltre tale pericolo era già stato fatto presente alla Commissione nel febbraio 1970 ed infine dal marzo 1970 erano entrati in crisi i mercati specifici belga, francese, lussemburghese ed italiano, motivo per cui si

1 — Traduzione dal tedesco.

erano dovute ritirare dal mercato notevoli quantità di mele. Il primo provvedimento è stato il regolamento n. 459/70 dell'11 marzo 1970 (GU n. L 57 del 12. 3. 1970), che ha istituito un sistema di licenze per l'importazione di mele da tavola dal 1° aprile al 30 giugno 1970. Ricorderò semplicemente l'art. 2 che recita:

«1. Alla fine di ogni settimana e per la prima volta il 20 marzo 1970, gli Stati membri comunicano alla Commissione, mediante telescritto, i quantitativi per i quali sono stati chiesti dei titoli d'importazione durante la settimana, indicando i mesi ai quali si riferiscono.

2. In base alle comunicazioni di cui al § 1, la Commissione valuta la situazione e decide in merito al rilascio dei titoli.

3. I titoli d'importazione sono rilasciati allo scadere del termine di 10 giorni lavorativi successivi alla presentazione della domanda purché nel frattempo sia stata adottata una decisione positiva nei loro confronti ai sensi del § 2.»

Il 25 marzo 1970 veniva emanato il regolamento n. 565/70 (GU n. L 69 del 26. 3. 1970), relativo alla gestione del sistema di titoli d'importazione per le mele da tavola e recante modifica del regolamento n. 459/70. L'art. 1 recita:

«1. Alle domande di titoli d'importazione presentati fino al 20 marzo 1970 in conformità delle disposizioni dell'art. 1 del regolamento n. 459/70 viene dato seguito nei limiti della quantità indicata nella domanda e a concorrenza dell'80 % di una quantità di riferimento.

2. La quantità di riferimento è uguale alla somma delle quantità di mele diverse dalle mele da sidro importate dal richiedente nella Comunità nel 1969 durante il mese corrispondente a quello indicato nella domanda.»

La validità del regolamento venne prorogata di settimana in settimana in virtù del regolamento n. 621 del 2 aprile 1970 [1], che stabiliva la data del 27 marzo in luogo del 20 ed ancora dei regolamenti 657 [2], 686 [3], 745 [4], 787 [5], 844 [6], 879 [7], 924 [8], 983 [9], 1061 [10] e 1163 [11].

Particolarmente importante è il regolamento n. 686, che ha modificato i quantitativi di riferimento come segue:

«La quantità di riferimento è uguale alla somma delle quantità di mele diverse dalle mele da sidro che il richiedente ha introdotto nella Comunità durante il mese corrispondente a quello indicato nella domanda:

a) nel 1969, o

b) in media durante gli anni dal 1967 al 1969, se tale media è superiore alla quantità introdotta nel 1969.»

Riccordo inoltre il regolamento n. 983/70 che ha spostato al 22 maggio il termine del 15 maggio 1970.

Il 13 maggio 1970, alcuni importatori di Rotterdam hanno chiesto licenze d'importazione per mele provenienti da Paesi terzi, che sarebbero state sdoganate in maggio e giugno. Le domande sono pervenute all'ente olandese competente, la Produktschap voor groenten en fruit il 19 maggio e il 22 maggio la Commissione è stata informata circa l'entità delle importazioni. Le licenze venivano negate, giacché per maggio e giugno si era raggiunto il totale massimo consentito per le importazioni di mele, pari all'80 % della «quantità di riferimento» e (per la causa 44-70) nei mesi corrispondenti tra il 1967 e il 1969 il richiedente non aveva effettuato importazioni. Il 2 giugno 1970 la Produktschap trasmetteva agl'interessati la risposta negativa. La decisione veniva impugnata prima dinanzi ai tribunali olandesi, poi, — il 5 agosto 1970 — veniva presentato un ricorso anche alla Corte di giustizia.

1 — GU n. L 74 del 3. 4. 1970.
2 — GU n. L 80 del 10. 4. 1970.
3 — GU n. L 84 del 16. 4. 1970.
4 — GU n. L 90 del 24. 4. 1970.
5 — GU n. L 96 del 30. 4. 1970.
6 — GU n. L 101 del 7. 5. 1970.
7 — GU n. L 105 del 15. 5. 1970.
8 — GU n. L 110 del 22. 5. 1970.
9 — GU n. L 116 del 29. 5. 1970.
10 — GU n. L 122 del 5. 6. 1970.
11 — GU n. L 135 del 20. 6. 1970.

I ricorrenti chiedono l'annullamento delle decisioni della Commissione con cui sono state respinte le loro domande, decisioni loro comunicate dalla Produktschap il 2 giugno 1970.
La Commissione ha presentato le sue difese a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura ed ha opposto l'irricevibilità dei ricorsi. Con ordinanza 19 ottobre 1970, la Corte ha stabilito di riunire al merito l'esame dell'eccezione sollevata dalla Commissione.
Nel corso del procedimento la Commissione ha ribadito la sua eccezione d'irricevibilità, per di più ha osservato che i ricorsi sarebbero infondati.

Valutazione giuridica

I — Sulla ricevibilità

1. Poiché al ricorso sono state allegate soltanto le comunicazioni della Produktschap, la Commissione richiamandosi alle disposizioni dell'art. 19 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia allegato al trattato CEE e all'art. 38 del regolamento di procedura, pone la questione del se il ricorrente abbia intenzione d'impugnare le decisioni della Produktschap, che sono atti amministrativi *interni,* non impugnabili a norma dell'art. 173 del trattato CEE.
È facile dissipare i dubbi della Commissione pur senza esaminare a fondo la questione sollevata dai ricorrenti, cioè se, non disponendo gli organi nazionali di un adeguato potere discrezionale (come nella fattispecie), si possano ritenere impugnabili gli atti amministrativi *interni.* A mio avviso le conclusioni delle parti e la natura della materia del contendere confermano che si vuole impugnare le decisioni della *Commissione* mentre le lettere della Produktschap rappresentano soltanto il mezzo concreto con cui le decisioni sono state comunicate. I ricorrenti corroborano il loro punto di vista richiamandosi all'art. 2 del regolamento n. 459, il cui 2 ° comma stabilisce espressamente che la Commissione esamina la situazione e *decide* circa il rilascio delle licenze.
Anche se non è chiaramente stabilito quali atti della Commissione siano soggetti a sindacato, è indubbio che nella fattispecie si deve sindacare la legittimità di atti giuridici della Comunità. Sotto questo profilo è quindi indubbia la ricevibilità del ricorso. Questa considerazione vale anche per il richiamo all'art. 38, § 1 c) del regolamento, che impone di definire la materia del contendere, poichè essa è facilmente definibile.

2. L'art. 2 del regolamento n. 459, potrebbe lasciar pensare che la Commissione abbia deciso circa le *singole* domande di licenza: anche i ricorrenti hanno preso questo abbaglio, in quanto definiscono oggetto del ricorso decisioni della Commissione *fondate* sui regolamenti 459, 565 e 686. Però il regolamento n. 459 stabilisce che gli *Stati membri* rilasciano le licenze d'importazione e per di più l'errore è messo in rilievo dagli atti della Commissione emanati in esecuzione del regolamento n. 459 (regolamento n. 565 ed altri regolamenti che sanciscono le proroghe settimanali). Da tali atti si desume che la Commissione ha deciso globalmente e tale decisione negli Stati membri doveva venir applicata secondo semplici criteri matematici, cioè la Commissione non ha emanato provvedimenti individuali in esito ad ogni domanda di licenza. Se i ricorrenti, nell'ambito di questa disciplina, intendono impugnare un *atto comunitario,* poiché le loro domande sono pervenute alle Produktschap il 19 maggio 1970, potevano impugnare solo il regolamento n. 983/70, che modificava per la nona volta il regolamento n. 565/70, poiché questo regolamento era l'unico che potesse disciplinare le domande di licenza presentate fino al 22 maggio 1970. La ricevibilità della domanda deve quindi venire vagliata sotto questo profilo. L'art. 173 del trattato CEE consente ai singoli d'impugnare soltanto le *decisioni* degli organi comunitari: i provvedimenti adottati nel regolamento n. 983 sono decisioni e — in caso affermativo — i ricorrenti sono toccati direttamente e individualmente da questi atti?

La Commissione nega entrambe le ipotesi, giacché ritiene che si tratti di un *vero* regolamento, che disciplinava una certa situazione e si riferiva a categorie di persone astrattamente ben definite. Per di più è assurdo affermare che i ricorrenti sono toccati *individualmente*, poiché la Commissione si è limitata ad un'analisi economica a grandi linee e ha stabilito i criteri generali cui dovevano attenersi gli enti nazionali per rilasciare le licenze.

a) La *natura giuridica* degli atti non dipende dalla loro denominazione ufficiale (Racc. VIII, pag. 893), bensì dall'oggetto o dal contenuto del provvedimento. Vediamo quindi che cosa ha disciplinato il regolamento n. 983 del 28 maggio 1970, ponendolo in rapporto con il sistema instaurato dal regolamento n. 459 e dal regolamento immediatamente precedente, che hanno disciplinato le domande di licenza presentate fino al 15 maggio 1970. In virtù di questa nuova regolamentazione si dovevano rilasciare tutte le licenze richieste tra il 16 e il 22 maggio, senza ridurne i quantitativi. Comunque l'entità totale delle importazioni previste non poteva superare l'80 % del quantitativo di riferimento fissato dal regolamento 686. Automaticamente si dovevano respingere le domande che avrebbero fatto superare i limiti quantitativi prestabiliti. Un atto di questo genere è un *regolamento* come lo intende la giurisprudenza? Svariate sentenze hanno sottolineato che sono regolamenti solo quelli che genericamente ed astrattamente sono applicabili a determinate categorie di persone ed hanno carattere *normativo*. Un esame più attento ci rivela che in ogni caso di specie vi siete pronunciati su atti normativi (con cui si determinavano i prezzi d'intervento in base ai criteri che disciplinano gli ordinamenti di mercato, con cui si limitava nel tempo l'obbligo d'intervento prescritto dall'ordinamento del mercato dello zucchero oppure dei chiari regolamenti del settore agricolo; sentenze 16 e 17-62). D'altro canto si è voluto ulteriormente limitare la nozione affermando che non basta l'applicabilità ad un «numero limitato di destinatari *indicati espressamente*» (Racc. VIII, pag. 893), l'atto non deve riguardare gl'interessi di determinate persone *identificabili* (Racc. XIV, pag. 164).

Quest'ultima ipotesi però può essere valida nella fattispecie, poiché il provvedimento della Commissione era destinato a disciplinare esclusivamente situazioni ormai consolidate e ben determinate, cioè la Commissione avrebbe potuto pronunciarsi su ogni domanda di licenza se le fossero stati trasmessi tutti i necessari elementi di giudizio. Penso quindi, condividendo l'opinione della Commissione, che ci troviamo di fronte ad una disposizione di carattere generale, cioè ad un atto che la terminologia giuridica tedesca definisce «Allgemeinverfügung», provvedimento che ha indole di decisione, ma non ha un contenuto normativo, giacché per essere tale dovrebbe indirizzarsi ad un numero *indeterminato* di persone.

Inoltre questa conclusione non può venire scalzata dal principio stabilito nella sentenza 64-69 (Racc. XVI, pag. 221), che ha considerato regolamento un atto nel quale non era difficile determinare individualmente e quantitativamente i soggetti di diritto cui esso era destinato. È doveroso sottolineare che il caso era eccezionale: il provvedimento rientrava in un *complesso* di norme e aveva lo scopo di armonizzare la disciplina d'intervento nel settore agricolo e la situazione creatasi dopo la svalutazione del franco. Era dunque un provvedimento chiaramente *provvisorio* che si inseriva tra il vecchio e il nuovo sistema che dovevano venir armonizzati, cioè il regolamento era compartecipe delle due discipline, dalle quali traeva la sua indole generale. Ora però la situazione è diversa.

Dall'analisi del combinato disposto dei regolamenti 565 e 983 si desume che l'art. 1 di questi regolamenti non contiene disposizioni normative, anzi, l'atto — tertium non datur — costituisce piuttosto una *decisione* ai sensi degli artt. 189, 173 del trattato CEE.

b) Appurata la natura giuridica del provvedimento impugnato, resta da vedere se i ricorrenti ne siano colpiti *individualmente*. Infatti nella giurisprudenza in materia di 2° comma dell'art. 173 si legge: «Il soggetto che non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali o di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità e lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» (sentenza 25-62, Racc. IX, pagg. 199-200).

La Commissione nega l'efficacia «individuale» del provvedimento, poiché il divieto d'importazione valeva erga omnes, cioè il provvedimento comunitario non colpiva soltanto chi aveva importato o chi voleva importare, ma anche i produttori e i venditori di mele da tavola della Comunità, nonché i produttori e gli esportatori dei paesi terzi.

L'argomento è sottile, ma sostanzialmente artificioso.

A proposito dell'art. 173 ho sovente ripetuto che si deve fare distinzione sul modo in cui le decisioni colpiscono i destinatari: non è logico quindi porre sullo stesso piano i destinatari *favoriti* e quelli pregiudicati. Per di più non tutti coloro che subiscono un pregiudizio vengono pregiudicati alla stessa maniera. La Commissione aveva stabilito che dall'aprile al giugno 1970, si poteva solo importare su licenza; pare quindi logico che la richiesta della licenza, il versamento della cauzione e l'obbligo d'importare che ne derivava possono costituire una circostanza particolare ai sensi della sentenza 25-62. Pare anche opportuno fare un raffronto con la causa Toepfer (sentenza 106-107/63; Racc. XI, pag. 506), nella quale la domanda di licenza è stata considerata circostanza particolare in quanto una misura di salvaguardia a carattere retroattivo ha distinto alcuni importatori rispetto a tutti gli altri ed ha conferito loro una legittimazione ad impugnare. Resta da vedere *quanti* importatori sono stati pregiudicati (secondo la Commissione dovrebbero essere un centinaio) e si dovrebbe stabilire quale importanza abbia il fatto che la decisione generale della Commissione era valida in tutto il mercato comune.

Anche questo aspetto quantitativo e territoriale non dovrebbe però essere essenziale. Nella citazione testé fatta, la Corte non pone l'accento su questo punto. Tenendone semplicemente conto, non si osserverebbe allora l'altro principio stabilito nella sentenza 25-62, secondo cui le disposizioni del trattato in materia d'impugnazione non vanno interpretate restrittivamente.

Nonostante le obiezioni della Commissione, si dovrebbe ammettere che i ricorrenti sono stati colpiti individualmente.

Anche la Commissione ammette che i ricorrenti possono considerarsi colpiti *direttamente:* è chiaro che, in base alle disposizioni della Commissione, il verificarsi di una circostanza implicava automaticamente il diniego della licenza. Gli organi esecutivi nazionali esercitano il loro compito meccanicamente, senza disporre di un potere discrezionale. Il diniego della licenza era il risultato di un calcolo aritmetico.

Come nel caso Töpfer, si può affermare che il provvedimento comunitario ha avuto conseguenze immediate nell'ambito nazionale.

Sotto il profilo dei presupposti di cui al 2° comma dell'art. 173, la domanda è incontestabilmente ricevibile.

3. L'impugnazione, a mio avviso, è diretta contro il regolamento n. 983/70, quindi il termine non decorre dal 1° giugno, cioè dalla comunicazione della Produktschap, ma dalla pubblicazione dell'atto nella Gazzetta ufficiale, cioè dal 29 maggio. Calcolando i due mesi prescritti dall'art. 173, aggiungendo i sei giorni in ragione della distanza ed altri 15, trattandosi di un provvedimento pubblicato nella Gazzetta ufficiale, a norma dell'art. 81, § 1, del regolamento di procedura, nulla si può eccepire contro un ricorso presentato il 5 agosto.

II — Nel merito

Ammessa la ricevibilità, vediamo come si può articolare l'esame del merito.

1. Violazione degli obblighi derivanti dal GATT

Il primo mezzo si fonda sul fatto che i provvedimenti adottati nei regolamenti 459, 565 e 686 violano le forme stabilite dal GATT.

Anzitutto i ricorrenti non hanno fornito maggiori particolari in merito, d'altro canto si deve rilevare in linea di massima che la Corte, investita di una causa a norma dell'art. 173 del trattato CEE, può conoscere solo dei mezzi espressamente previsti in questo articolo.

Il primo mezzo va disatteso, perché esula dalla sfera del diritto comunitario.

2. Violazione dei regolamenti nn. 2513 e 2514

I ricorrenti ravvisano una violazione dei regolamenti nn. 2513 e 2514 in quanto il sistema di licenze creato dalla Commissione non è espressamente menzionato in detti regolamenti e non può quindi essere considerato un provvedimento di salvaguardia.

A favore di questa censura gioca il fatto che nell'art. 2 del regolamento n. 2514, che specifica ulteriormente quelle che il regolamento 2513 definisce «misure necessarie», si ricorda semplicemente la sospensione delle importazioni o delle esportazioni e l'applicazione di tasse all'esportazione. Non è chiaro se la «sospensione delle importazioni» debba intendersi un blocco assoluto oppure possa considerarsi tale anche un provvedimento più mite mirante a frenarle, come ad esempio i regolamenti nn. 459 e 565/70, che autorizzavano la Commissione, nel periodo 1° aprile - 30 giugno 1970, a decidere settimanalmente sulle domande di licenza presentate, cioè le si lasciava facoltà di negare le licenze se fossero apparse eccessive. È evidente che la questione va risolta interpretando la clausola di salvaguardia contenuta nel regolamento sotto il profilo dello spirito con cui la Commissione ha adottato il provvedimento.

Prescindendo da ciò, il sistema aveva effettivamente lo scopo di sospendere le importazioni per tutti gl'importatori che nel 1970 avevano intenzione d'iniziare ad importare mele da tavola dai paesi terzi, per gl'importatori che nel periodo di riferimento precedente non avevano effettuato importazioni e per gl'importatori che avevano già esaurito i quantitativi di cui disponevano.

Direi quindi che il sistema prescelto non esula dai limiti posti dal regolamento n. 2514. La riprova ne è che il Consiglio, che ha emanato il regolamento n. 2514, non ha né modificato né abrogato i provvedimenti della Commissione, nonostante uno Stato membro ne abbia chiesto il riesame a norma dell'art. 2 del regolamento n. 2513.

3. Provvedimenti di salvaguardia a norma dei regolamenti nn. 2513 e 2514 e sistema dei prezzi di riferimento

I ricorrenti assumono inoltre che, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato degli ortofrutticoli, i prezzi di riferimento costituivano lo strumento principale per arginare le importazioni. Altri provvedimenti potevano solo venire adottati se i prezzi d'importazione fossero scesi sotto i prezzi di riferimento. Nel periodo in esame i prezzi d'importazione erano circa doppi rispetto ai prezzi di riferimento e non c'era da temere che si allineassero ai prezzi di riferimento oppure ai prezzi di mercato. Per di più, nel giugno 1970, non era nemmeno stato stabilito il prezzo di riferimento.

A questo proposito si deve ricordare come funziona il sistema dei prezzi di riferimento: essi sono stabiliti annualmente per tutta la Comunità in base alla media aritmetica dei prezzi praticati dai produttori degli Stati membri, aumentati delle spese di distribuzione. I prezzi praticati dai produttori sono costituiti dalla media dei prezzi registrati nel triennio precedente la determinazione del prezzo di riferimento sui mercati rappresentativi nelle zone di coltivazione che hanno fatto registrare il prezzo più basso. Queste quotazioni vengono confrontate ai prezzi dei prodotti importati dai paesi terzi, calcolati in base alle medie più basse registrate sui mercati d'importazione rappresentativi, al netto dei dazi dogana-

li e dei tributi all'importazione e delle spese di trasporto.
Se i prezzi d'importazione così calcolati risultano inferiori ai prezzi di riferimento, oltre ai normali dazi doganali, viene applicato il prelievo di conguaglio pari a questa differenza.
Tale sistema è stato instaurato col regolamento n. 23 del 4 aprile 1962, cioè in un periodo in cui i regimi d'importazione nei vari Stati non erano ancora stati unificati, anzi i singoli regimi nazionali continuavano a rimanere in vigore grazie ad espedienti. Dopo l'emanazione del regolamento 65/65 (specie se raffrontato col regolamento n. 23), si rileva che il sistema dei prezzi di riferimento non ha carattere di clausola di salvaguardia ed è contrassegnato da un automatismo che per di più è stato accentuato dal regolamento n. 2512, emanato contemporaneamente al regolamento n. 2513.
I prezzi di riferimento e le tasse di conguaglio, afferma la Commissione, hanno quindi la funzione di stabilizzare i prezzi; nell'ambito dell'ordinamento del mercato dei cereali, si applicano invece i prelievi e talvolta specifiche clausole di salvaguardia.
Al contrario, l'art. 2 del regolamento n. 2513 ha un vero e proprio carattere di clausola di salvaguardia.
La Commissione osserva che tale regolamento si è reso necessario per controbilanciare il contemporaneo divieto d'introdurre restrizioni quantitative, vale a dire, il regime del regolamento n. 2513 non poteva prescindere da quello che fino al allora aveva costituito il nucleo delle rispettive discipline nazionali delle importazioni.
Se però questo aspetto dell'ordinamento di mercato per gli ortofrutticoli implica che il sistema dei prezzi di riferimento e delle clausole di salvaguardia del regolamento n. 2513 hanno funzioni diverse, si deve ammettere che non sussiste il rapporto di dipendenza postulato dai ricorrenti, specie dal momento che nessuna norma stabilisce che le clausole di salvaguardia abbiano carattere sussidiario. Si può inoltre aggiungere che la stessa clausola di salvaguardia vale sia per prodotti per i quali non sono stabiliti prezzi di riferimento, come per altri per i quali invece sono fissati. Ciò si comprende solo se si presume che l'applicazione della clausola di salvaguardia è indipendente da quella relativa ai prezzi di riferimento. Del resto la Commissione ha dimostrato ad abundantiam che nella situazione del 1970, cui aveva dovuto far fronte, non era sufficiente istituire tasse di conguaglio in base ai prezzi di riferimento. Anzitutto vi era un problema *quantitativo;* inoltre non si deve dimenticare che i prezzi di riferimento costituiscono valori medi (quindi bassi) e che, in rapporto ai prezzi più alti delle merci importate dall'estero, avrebbero potuto essere efficaci solo se si fossero applicati coefficienti di adeguamento in relazione alle diversità di qualità (vecchio e nuovo raccolto). Ciò però non è stato fatto, senza alcuna colpa degli organi comunitari che avevano adottato il regolamento degli ortofrutticoli.
Condivido quindi l'opinione della Commissione secondo cui la mancata introduzione di tasse di conguaglio, vista l'entità dei prezzi all'importazione, e la mancata determinazione di un prezzo di riferimento per il giugno 1970, non costituiscono una prova dell'illiceità dei provvedimenti di tutela.

4. I presupposti sostanziali dei regolamenti nn. 2513 e 2514

Sussistevano i presupposti prescritti dai regolamenti nn. 2513 e 2514 per l'emanazione dei provvedimenti di salvaguardia? I ricorrenti lo hanno negato invocando diversi argomenti.
Il regolamento 2513 stabilisce che: «Se il mercato comunitario di uno o più prodotti di cui all'art. 1 subisce o rischia di subire, a causa dell'importazione o dell'esportazione, gravi perturbazioni . . .».
È quindi sufficiente la *minaccia* di una perturbazione, e non è necessario che la crisi sia scoppiata. D'altro canto le importazioni devono avere una funzione essenziale, con conseguenze immediate o ragionevolmente prevedibili.
Il regolamento d'esecuzione 2514 dispone inoltre che vi sono vari criteri in

base ai quali si può stabilire se sul mercato incombono serie minacce a causa delle importazioni, il che — se non erro — significa che la norma non ha portata restrittiva. Tali criteri sono: l'entità delle importazioni e delle esportazioni effettuate o previste; i quantitativi disponibili sul mercato comunitario; i prezzi praticati sul mercato comunitario per i prodotti locali oppure il loro andamento previsto, specie le tendenze ad una recessione eccessiva, come pure — in caso di perturbazione effettiva o potenziale a causa delle importazioni — le quotazioni registrate sul mercato comunitario per i prodotti provenienti dai paesi terzi, specie la tendenza ad una recessione eccessiva e i quantitativi che vengono o potrebbero venire ritirati dal mercato.

Tenuto conto dei principi cui s'ispira il sistema, risulta chiaramente che è sufficiente la *probabile entità* delle importazioni. Quanto ai prezzi dei prodotti nazionali, non è inoltre nemmeno necessario che si registri una chiara *tendenza ad una recessione eccessiva*. Il terzo criterio prevede più alternative ed è logico, poiché se dovesse verificarsi una crisi come previsto nell'art. 6 del regolamento n. 159/66, cioè se si dovesse raggiungere un bassissimo livello dei prezzi d'intervento, sarebbe inutile ricorrere ai provvedimenti di tutela contro le importazioni. Infine, per quanto riguarda le quotazioni dei prodotti provenienti dai paesi terzi, non vi deve essere una tendenza effettiva alla recessione, ma — come ritiene la Commissione — è sufficiente una minaccia in questo senso; d'altro canto la clausola di salvaguardia può scattare anche se vi è solo il timore di una perturbazione del mercato.

La situazione in esame va valutata su questo sfondo, cioè la liceità o l'illiceità dei provvedimenti adottati nella primavera del 1970 per il mercato delle mele va stabilita secondo questo criterio.

È chiaro che i sette milioni di tonnellate prodotti nel 1969-1970 costituiscono una superproduzione, superiore di 550 000 tonnellate a quella della stagione precedente, nella quale si erano già dovute ritirare dal mercato 300 000 tonnellate di mele. All'inizio del 1970 erano ancora disponibili ingenti scorte di mele locali (pare un milione di tonnellate). La Commissione quindi, applicando scrupolosamente la lettera b) dell'art. 1 del regolamento 2514 ha ritenuto a ragione che vi fosse essedenza di mele da tavola sul mercato comune.

In Belgio, Francia, Italia e Lussemburgo, nella primavera del 1970 si era registrata una crisi come previsto all'art. 6 del regolamento n. 159/66 ed una situazione molto critica, pur se non di crisi, sussisteva anche in Olanda. L'art. 6 summenzionato stabilisce che vi è crisi se le quotazioni sui mercati di produzione rappresentativi sono inferiori al prezzo d'acquisto aumentato del 15 % rispetto al prezzo base (il prezzo base si ricava dalla media tra le quotazioni sui mercati rappresentativi nelle zone «eccedentarie» con i prezzi più bassi ed il prezzo d'acquisto delle mele si aggira tra il 50 e il 55 % del prezzo base). In queste situazioni di crisi gli Stati membri versano un conguaglio per il prodotto ritirato dal commercio; notevoli quantità sono state ritirate all'inizio del 1970. Inoltre la crisi si è prolungata fino al 4 maggio in Lussemburgo, fino al 19 maggio in Francia e fino al 31 maggio in Belgio ed in Italia.

La Commissione quindi aveva motivo di attenersi alla lettera c) dell'art. 1 del regolamento 2514 e di dichiarare che il prezzo dei prodotti locali era sceso anormalmente (com'è confermato dalle tabelle dell'allegato b) alla controreplica). Richiamandosi poi alla lettera d), secondo trattino, dello stesso regolamento, essa ha tenuto conto dei quantitativi che avrebbero costituito — o avevano già costituito — oggetto dei provvedimenti di riassorbimento.

Vi sono altre prove delle difficoltà in cui si dibatteva il mercato delle mele da tavola all'inizio del 1970: con il regolamento 480/70 gli Stati membri sono stati autorizzati dal Consiglio a versare alle organizzazioni di produttori un conguaglio in denaro per i quantitativi ritirati dal mercato. In Germania erano stati addirittura stanziati crediti per la promo-

zione delle vendite ed il regolamento n. 2517 prometteva sovvenzioni ai produttori che avessero rinunciato a questo tipo di coltura e fossero passati ad altre.
Questo però è solo un aspetto del problema: il regolamento n. 2514 pone invece l'accento sull'entità delle importazioni, sulle quotazioni praticate e sulle ripercussioni nei confronti del mercato comunitario.
La Commissione ha fondato le sue decisioni su previsioni e timori giustificati dall'esperienza degli anni precedenti. Un parallelo tra il trimestre aprile-giugno della stagione 1967-1968 e lo stesso trimestre della stagione successiva (nella prima vi era stata sovraproduzione, mentre nella seconda il raccolto era stato normale ed i prezzi erano rimasti sostenuti) le aveva fatto concludere che i prezzi d'importazione dell'annata «eccedentaria» erano inferiori di circa il 20 % rispetto a quelli dell'annata normale 1968-1969 e si aggiravano sul livello dei prezzi del mercato interno nelle annate normali. Inoltre le importazioni all'inizio del 1968 erano state di 115 000 tonnellate, mentre nel 1969 si erano importate soltanto 101 000 tonnellate. Pareva quindi logico concludere che nella stagione 1969-1970, visti i bassi prezzi del prodotto interno, si sarebbe dovuto prevedere anche un calo nei prezzi d'importazione, con relativo aumento dei quantitativi importati, infatti vi è stato un grande aumento delle domande di licenza. La previsione era corroborata dal fatto che nel 1970 si era deciso di liberalizzare le importazioni, che logicamente sarebbero aumentate.
I ricorrenti obiettano che le mele importate del nuovo raccolto avevano un mercato diverso dalle mele del raccolto precedente e quindi non rappresentavano un prodotto sostituibile la cui importazione poteva avere conseguenze sul mercato comunitario. I ricorrenti hanno citato differenze di qualità e di prezzo, ma pare più logico accogliere le obiezioni della Commissione che rileva che i dati sui prezzi (i prezzi d'importazione sarebbero stati del 100 % superiori ai prezzi comunitari) non sono molto eloquenti, poichè si riferiscono ad un periodo in cui i provvedimenti comunitari di salvaguardia erano già entrati in vigore e quindi l'offerta di mele provenienti dai Paesi terzi era limitata. Lo stesso dicasi quanto ai dati sui quantitativi d'importazione; si può osservare inoltre che si deve fare un rapporto tra questi e i quantitativi venduti nel periodo in esame e non nel corso dell'anno economico, il che dà un valore del 10 % e non del 5 %.
Quanto poi all'insostituibilità dei prodotti (la Commissione ammette che la sostituibilità sia solo parziale) spetta all'acquirente l'ultima parola. Personalmente non vedo perché si dovrebbe negare la sostituibilità per il solo fatto che i prodotti sono di raccolti diversi, giacché con i nuovi metodi di conservazione la freschezza delle mele rimane pressoché intatta. Sarebbero perciò anche insostituibili le mele dello stesso raccolto, ma vendute a prezzo notevolmente diverso. Inoltre i timori della Commissione erano fondati sull'esperienza dell'anno precedente, non era fuori luogo temere che le importazioni potessero avere riflessi sul mercato comunitario. I dati statistici citati dalla Commissione sull'andamento delle importazioni (quantitativi e prezzi) ed i raffronti con il mercato comunitario sono molto eloquenti.
Non si dimentichi infine che, pur in assenza di una norma analoga all'art. 33 del trattato CECA, si devono applicare principi analoghi anche al mondo economico disciplinato dalla CEE, cioè la Corte non può effettuare una valutazione economica dettagliata, ma si deve limitare a valutare se la Commissione ha adottato un provvedimento che, tenuto conto dei dati e degli elementi di cui disponeva, fosse razionale. Si deve allora concludere che non è stato provato che la crisi provocata dalla sovrapproduzione interna, sarebbe stata acuita da importazioni illimitate a prezzi prevedibilmente in ribasso (aggravamento che poteva risolversi anche solo in un aumento degl'interventi). Non è quindi possibile criticare l'emanazione dei provvedimenti di salvaguardia adottati nel marzo 1970 e la loro conservazione

durante il periodo in esame (non solo la crisi persisteva, ma per di più in giugno erano ancora disponibili grandi quantitativi di mele, il che ha impedito di stabilire un prezzo base normale per il giugno di quell'anno).

5. L'insufficienza di motivazione

I provvedimenti impugnati sono emanati se sussistono i presupposti di cui ai regolamenti 2513 e 2514, ma devono anche essere corredati da una motivazione sufficiente. I ricorrenti ritengono insufficientemente motivati, contraddittori e incomprensibili i regolamenti 459 e 565; poiché non si dichiara se sono state rispettate le condizioni dei regolamenti 2513 e 2514, poiché nulla si dice quanto alle sostituibilità dei prodotti e non si può arguire se la Commissione ha tenuto conto di una tendenza ad un'eccessiva recessione sul mercato delle mele locali e sul mercato delle mele importate.

Premetto che l'obbligo di motivazione impone di rendere note solo quelle considerazioni di carattere giuridico ed obiettivo che hanno indotto l'organo ad emettere il provvedimento, ma non vi è obbligo di prospettare le eventuali obiezioni nè si devono seguire scrupolosamente le formule usate dalla legge. Ciò ha importanza per quanto riguarda la tendenza alla recessione eccessiva sul mercato delle mele importate, tendenza che la Commissione non ravvisava, ma temeva, data l'esperienza dell'anno precedente.

Inoltre nella giurisprudenza (ad esempio la causa 16-65), non si è dimenticato che la Commissione ha solo 24 ore per preparare ed emanare questo tipo di provvedimenti: data la fretta, la motivazione non può essere esauriente e curata come quella di altri atti emanati normalmente. Non bisogna dimenticare che i regolamenti 565 e 686 si richiamano al regolamento 459 e quindi pare equo prendere in considerazione il complesso delle tre motivazioni.

Ciò premesso, non si può tacciare d'insufficienza la motivazione. Il regolamento n. 459 ricorda l'entità della produzione di mele nella Comunità (raffrontandola con quella degli anni precedenti), ricorda la disponibilità del prodotto invenduto e la necessità di emanare provvedimenti d'intervento, cita la crisi che regna in vari Stati membri, ricorda l'entità delle importazioni di mele, la sostituibilità con i prodotti della Comunità ed infine la recessione delle quotazioni e l'aumento delle partite da ritirare dal mercato. Il regolamento 565 per di più ricorda i quantitativi per i quali sono state richieste licenze d'importazione. Se questi dati non costituiscono una motivazione sufficiente, come deve essere motivato un provvedimento? Anche sotto l'aspetto formale gli atti sono giuridicamente ineccepibili.

6. Alterazione delle condizioni di concorrenza

I ricorrenti infine affermano che i provvedimenti impugnati, limitando le importazioni e riferendosi a precedenti periodi di riferimento, hanno bloccato o falsato le condizioni di concorrenza. Per di più gl'importatori che nello stesso periodo dell'anno precedente non avevano importato, non potevano effettuare importazioni. Ciò costituisce una violazione dei principi stabiliti dagli artt. 3 f), 85 e 86 del trattato CEE.

Una certa perturbazione delle condizioni della concorrenza è innegabile, ma di qui alla violazione del trattato il cammino è ancora lungo.

La Commissione afferma, ed a ragione, di non essere rigidamente vincolata da questi principi: ciò si desume dall'art. 3 del trattato che non prescrive solo d'instaurare un sistema di concorrenza cristallina, ma che impone anche di adottare una politica comune nel settore agricolo.

Ricorderò pure la riserva di cui all'art. 42 in materia di norme di concorrenza, che comprendono anche gli ordinamenti comuni di mercato ed i prodotti agricoli che essi disciplinano. Si può al massimo vedere se la Commissione, perseguendo l'armonizzazione tra i vari scopi del trattato, ha arbitrariamente attribuito un'ingiusta precedenza ad uno di essi, ma non pare lo abbia fatto. Anche dopo l'instau-

razione dei provvedimenti di salvaguardia, il mercato delle mele d'importazione ha conservato una sua concorrenza. D'altro canto le situazioni eccezionali giustificano l'adozione di misure eccezionali. Bisogna pure tener conto della brevità del periodo e del fatto che tutte le mele importate giungevano dall'emisfero sud (e sono pochi gl'importatori che si limitano a questo tipo d'importazione). Se la Commissione ha dimostrato una preferenza per le ditte che già svolgevano attività in questo settore, ponendo in seconda linea gl'importatori che volevano dedicarvisi per la prima volta nel 1970, non deve ravvisarsi in questo fatto una violazione dei principi del trattato. Poiché i ricorrenti hanno solo vagamente accennato alle altre possibilità di tutelare il mercato delle mele, ma non hanno dimostrato che i loro progetti potessero essere altrettanto efficaci ed avrebbero implicato minori pregiudizi per gl'interessati, vorrei concludere che nemmeno questo mezzo à atto a far annullare i provvedimenti impugnati.

III — Conclusione

Concludo come segue:

i ricorsi sono ricevibili, vanno però dichiarati infondati e quindi le spese vanno poste a carico dei ricorrenti.