CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 14 dicembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente rinvio pregiudiziale il giudice nazionale chiede alla Corte di pronunciarsi:

a) sulla validità del regolamento n. 756/85 della Commissione, del 22 marzo 1985 [1], che ha sospeso la fissazione anticipata dell'integrazione per i semi oleosi;

b) in caso di dichiarazione di invalidità del suddetto regolamento, sulle conseguenze che ne derivano quanto al regime che l'ente nazionale di intervento dovrà applicare.

2. Prima di esaminare le due questioni sollevate dalla giurisdizione nazionale è opportuno ricordare i seguenti elementi.

Con regolamento n. 735/85, del 21 marzo 1985 [2], la Commissione ha fissato l'importo dell'integrazione nel settore dei semi oleosi valido a partire dal 22 marzo 1985. Questa integrazione, ai sensi delle pertinenti disposizioni del regolamento di base (art. 27 del regolamento n. 136/66 del Consiglio del 22 settembre 1966 [3]), è pari alla differenza fra il prezzo mondiale ed il prezzo indicativo comunitario dei semi oleosi; essa, inoltre, in base all'art. 33 del regolamento n. 2681/83 della Commissione, del 21 settembre 1983 [4], è fissata ogniqualvolta la situazione del mercato lo renda necessario e, comunque, almeno una volta alla settimana.

3. Il 22 marzo 1985 l'impresa olandese Cargill ha presentato presso l'organismo di intervento nazionale (Produktschap) due domande di prefissazione dell'integrazione, inerenti ad un quantitativo complessivo di 10 000 tonnellate di semi di girasoli acquistati in Francia.

Il giorno stesso la Commissione ha rilevato la sussistenza di un errore nel regolamento n. 735/85. Detto errore, inerente al tasso da utilizzare per la conversione degli aiuti finali nella moneta del paese di trasformazione quando quest'ultimo non è il paese di produzione, faceva sì che operatori, i quali acquistassero semi oleosi in uno Stato membro per poi trasformarli in un altro Stato membro, potessero beneficiare di un aiuto finale più elevato di quello dovuto in virtù dell'applicazione di un corretto tasso di cambio fra le rispettive monete.

4. Per rimediare a questa situazione la Commissione è intervenuta emanando, sempre nella giornata del 22 marzo 1985, due regolamenti. Con il primo, regolamento n. 755/85 [5], la Commissione ha modificato a partire dal 23 marzo 1985 l'importo dell'integrazione previsto nel precedente regola-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 81, pag. 38.

2 — GU L 80, pag. 18.

3 — GU 1966, pag. 3025.

4 — GU L 266, pag. 1.

5 — GU L 81, pag. 36.

mento n. 735/85. Con il secondo, regolamento n. 756/85, ha sospeso la fissazione anticipata dell'integrazione per i titoli per i quali la domanda era stata presentata il 22 marzo 1985. Nell'emanare quest'ultimo regolamento la Commissione si è fondata sull'art. 8 del regolamento del Consiglio n. 1594/83 [6], che consente alla Commissione di modificare l'ammontare dell'integrazione e di sospendere la prefissazione qualora si verifichi una situazione anormale sul mercato dei semi oleosi nella Comunità.

A seguito di tale sospensione, l'organismo di intervento olandese ha respinto la domanda di rilascio di certificati con prefissazione presentata dalla Cargill; questo rigetto è stato successivamente impugnato dinanzi alla giurisdizione nazionale, la quale ha sospeso il giudizio ed ha interrogato la Corte sulle due questioni dinanzi indicate.

Sulla prima domanda

5. Con la prima domanda, il giudice nazionale interroga la Corte sulla validità del regolamento n. 756/85. Egli chiede in particolare se detto regolamento rispetti le condizioni previste dalla norma in base alla quale esso è stato emanato: l'art. 8 del regolamento del Consiglio n. 1594/83.

Va ricordato anzitutto che ai termini di questa disposizione:

« In caso di situazione anormale sul mercato dei semi della Comunità, in particolare qualora il numero delle domande di fissazione anticipata dell'integrazione non corrisponda al normale collocamento dei semi raccolti nella Comunità, possono essere decise, nel caso in cui il certificato di cui all'articolo 4 non sia ancora stato rilasciato, la modifica dell'importo dell'integrazione e la sospensione della fissazione anticipata di detto importo, nella misura in cui ciò sia necessario per ristabilire l'equilibrio tra il mercato della Comunità e il mercato mondiale. »

6. L'impresa Cargill ha fatto rilevare che la citata disposizione non consentirebbe alla Commissione di intervenire — come ha fatto appunto nel caso di specie — in via *preventiva*, sospendendo cioè la prefissazione dell'aiuto integrativo in presenza di un semplice *rischio* di perturbazione dei mercati. In altre parole, la Commissione potrebbe esercitare il potere di sospensiva attribuitole dall'art. 8 soltanto quando il numero di domande di prefissazione presentate dalle imprese abbia già superato il volume corrispondente al « normale collocamento dei semi raccolti nella Comunità ». Dal momento che, nella specie, le domande presentate il 22 marzo 1985 si riferivano a dei quantitativi di semi oleosi non superiori alle normali possibilità di smaltimento del mercato, si dovrebbe concludere che la Commissione non abbia agito in conformità ai limiti stabiliti dall'art. 8.

7. Non credo che questa obiezione possa essere accolta. Ciò anzitutto per una ragione letterale. L'art. 8 del regolamento n. 1594/83 indica chiaramente, attraverso l'espressione « in particolare », che l'ipotesi in cui venga presentato un numero anormalmente elevato di domande di prefissazione non è che uno dei possibili casi in cui la Commissione può intervenire sospendendo la fissazione anticipata dell'aiuto. La ragion d'essere di questa indicazione esemplificativa contemplata dall'art. 8 mi sembra del resto chiara. È evidente infatti che, nei casi in cui le domande presentate abbiano raggiunto un volume sproporzionato rispetto al

6 — GU L 163, pag. 44.

normale collocamento dei semi sul mercato, si sia in presenza di una situazione particolarmente grave, che denota un movimento dovuto a ragioni essenzialmente speculative e che richiede pertanto una tempestiva azione da parte della Commissione.

8. Ciò non esclude tuttavia che anche qualora il numero delle domande non sia così elevato la Commissione possa egualmente sospendere la fissazione anticipata. In effetti il potere di sospendere è attribuito alla Commissione al fine di rimediare ad una situazione anormale sul mercato dei semi oleosi. Ed è proprio per consentire una verifica dello stato del mercato che, ai sensi del regolamento n. 1594/83, il certificato con prefissazione dell'aiuto viene rilasciato soltanto dopo la scadenza di un termine, sia pur breve (il pomeriggio del primo giorno lavorativo successivo), dalla presentazione della relativa domanda.

Ora, mi sembra coerente con questa finalità che la Commissione possa sospendere la prefissazione ogniqualvolta abbia fondati elementi per ritenere che la situazione del mercato si sia alterata e che, pertanto, l'importo dell'aiuto integrativo in vigore non corrisponda più — come deve ai termini dell'art. 27 del regolamento di base n. 136/66 — alla differenza fra il prezzo mondiale ed il prezzo indicativo comunitario dei semi oleosi. In casi del genere, la circostanza che il volume delle domande presentate dagli operatori non abbia (o non abbia ancora) raggiunto un livello anomalo non dovrebbe avere l'effetto di « paralizzare » la facoltà d'intervento della Commissione; direi, anzi, che è non solo legittimo, ma anche opportuno, che la Commissione intervenga per rimediare ad una situazione anormale anche *prima* che gli effetti immediati di questa si siano verificati e, dunque, prima che si sia scatenata, sotto forma di un numero eccessivo di domande di prefissazione, una massiccia corrente di operazioni a carattere speculativo.

9. L'impresa Cargill ha anche fatto rilevare che la Commissione non poteva nella specie decidere la sospensione sulla base dell'art. 8, in quanto detta disposizione le consente soltanto di intervenire per porre rimedio a delle situazioni anormali sul mercato dei semi oleosi dovute all'incidenza di fattori di ordine *economico*. L'art. 8 dunque non abiliterebbe la Commissione a sospendere le domande presentate dalle imprese al fine di rimediare alle conseguenze di un *errore* da essa stessa commesso nel calcolare l'importo dell'aiuto integrativo.

10. A sostegno di questa tesi vengono invocati due argomenti. In primo luogo, si osserva che il regolamento n. 1594/83 non prevede espressamente che l'errore nella fissazione dell'aiuto possa giustificare l'esercizio del potere di sospensione. È soltanto in virtù di una successiva modifica al testo dell'art. 8, introdotta dal Consiglio con il regolamento n. 935/86 del 25 marzo 1986[7], che è stata prevista una tale possibilità.

In secondo luogo, viene rilevato che la sospensione in caso di errore si traduce in una limitazione ingiustificata della protezione delle legittime aspettative degli operatori che abbiano presentato una regolare domanda di certificato con prefissazione. Costoro, infatti, sarebbero privati della possibilità di ottenere il certificato non solo in presenza di una anormale congiuntura del mercato, ma anche tutte le volte in cui la Commissione sia stata negligente nel calcolare l'importo dell'integrazione. Il loro diritto risulterebbe dunque condizionato dalla maggiore o mi-

7 — GU L 87, pag. 5.

nore diligenza usata dall'istituzione. Il che comporterebbe altresì una situazione di precarietà incompatibile con le esigenze di certezza giuridica che sono essenziali per assicurare il regolare svolgimento dei rapporti economici in questione.

11. A questo riguardo, debbo osservare che non mi sembra, in verità, che l'ipotesi di un errore, in cui sia incorsa la Commissione nel fissare l'importo dell'aiuto integrativo, rientri nell'ambito materiale dell'art. 8 del regolamento n. 1594/83. Credo difatti che vi sia una differenza abbastanza netta fra l'errore e la « situazione anormale del mercato » contemplata da questa disposizione. Tale situazione, infatti, dovrebbe essere identificata in un'alterazione del contesto economico nel quale l'aiuto integrativo è destinato ad operare; alterazione provocata da un'evoluzione anomala delle variabili del mercato, quali, anzitutto, il rapporto domanda-offerta ed il livello dei prezzi.

Nel caso di errore, viceversa, si è in presenza di una situazione che può anche produrre delle conseguenze distorsive, ma che tuttavia prescinde del tutto da una alterazione del contesto economico e che è esclusivamente dovuta ad una negligenza, più o meno grave, compiuta dall'istituzione.

12. Sulla base di queste considerazioni mi sembra che, volendo ragionare in termini rigorosi, si dovrebbe ritenere che la Commissione, fondando il regolamento n. 756/85 sull'art. 8 precitato, non abbia scelto una base giuridica appropriata. Ciò detto, tuttavia, debbo anche osservare che non sono del tutto certo che un tale difetto sia di per sé suscettibile di inficiare la validità del regolamento n. 756/85.

Va in effetti osservato che anche se l'art. 8 non risultava applicabile in caso di errore, ciò non esclude che la Commissione fosse abilitata ad adottare, nella specie, un atto dal contenuto sostanzialmente identico a quello del regolamento n. 756/85. Intendo dire che la Commissione, oltre evidentemente a poter modificare gli importi dell'aiuto erroneamente fissati nel regolamento n. 735/85 — così come ha fatto con il regolamento n. 755/85 —, poteva anche intervenire sulle domande di certificati con prefissazione presentate il 22 marzo 1985, impedendo il rilascio dei certificati stessi.

Un simile intervento è giustificato dal principio per cui un atto irregolare, in quanto errato, può essere revocato o modificato — entro certi limiti con effetto anche retroattivo — dall'autorità da cui emana; e ciò a tutela sia del pubblico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, che non può esprimersi in atti aventi un contenuto diverso da quello prescritto, sia delle situazioni giuridiche soggettive nella cui sfera l'atto è destinato ad operare[8]. Ricordo in proposito che nella sentenza 1° giugno 1961, Simon (causa 15/60, Racc. 1961, pag. 213), la Corte ha espressamente dichiarato che « l'autorità amministrativa, qualora riconosca che un certo vantaggio è stato concesso in conseguenza dell'errata interpretazione di un testo, ha il potere di modificare il precedente provvedimento; la revoca per illegittimità — anche se in determinati casi,

8 — A questo riguardo mi sembra significativo che, successivamente ai fatti di causa, e successivamente anche alla modifica dell'articolo 8 del regolamento n. 1594/83 apportata dal regolamento del Consiglio n. 935/86, la Commissione, avendo in altri due casi riscontrato la sussistenza di un errore nel regolamento che fissava l'importo dell'aiuto integrativo, abbia proceduto a modificare, rettificandolo, il regolamento errato (vedansi regolamenti della Commissione n. 1520/87 del 1° giugno 1987, GU L 142, e n.1537/87 del 2 giugno 1987, GU L 143). Nel primo caso, dove l'errore si è ripercosso a svantaggio degli operatori, la modifica ha avuto efficacia ex nunc, salvo diversa richiesta degli interessati; nel secondo caso, in cui la modifica interveniva vari giorni dopo il regolamento errato, e in cui l'errore stesso si è tradotto in un vantaggio per le imprese, la modifica ha avuto efficacia ex tunc, salvo contraria richiesta degli interessati.

a cagione dei diritti quesiti, non può avere effetto ex tunc — ha sempre effetto ex nunc ». Nella sentenza del 13 luglio 1965, Lemmerz-Werke (causa 111/63, Racc. pag. 972) si osserva che l'« Alta Autorità ha la facoltà di revocare azioni illegittime, anche con effetto retroattivo. Ciò vale anche con la riserva che, in determinati casi eccezionali, la certezza del diritto deve essere salvaguardata ». Ricordo infine che, nelle sentenze 3 marzo 1982 Alpha Steel (causa 14/81, Racc. pag. 749) e 26 febbraio 1987, Consorzio cooperative d'Abruzzo (causa 15/85, Racc. pag. 1005), si è statuito che la « revoca di un atto illegittimo è consentita entro un termine ragionevole e se la Commissione ha adeguatamente tenuto conto della misura in cui la ricorrente ha potuto eventualmente fare affidamento sulla legittimità dell'atto ».

Nella specie — pur trattandosi, diversamente dai precedenti ora citati, di un atto di portata generale — non credo vi fosse alcun ostacolo a che la revoca (o modifica) del regolamento irregolare n. 735/85 comportasse altresì la sospensione del rilascio del certificato per le domande presentate il 22 marzo 1985. In effetti, in relazione a tali domande, che erano comunque fondate su un atto irregolare, gli interessati non godevano in ogni caso di un diritto perfetto ma semplicemente di un diritto ancora *sub condicione*. Naturalmente, ciò lasciava del tutto impregiudicata la possibilità che gli operatori facessero eventualmente valere la responsabilità dell'istituzione per i pregiudizi loro derivati.

13. Debbo poi aggiungere che un simile intervento appare strettamente collegato a quello previsto dall'art. 8. In entrambi i casi, infatti, identico è l'obiettivo perseguito: evitare che venga accordato un aiuto integrativo che non corrisponde a quanto prescritto dalla norma di base e che è dunque suscettibile di produrre delle conseguenze distorsive. È vero che il potere di sospensione di cui all'art. 8 si riferisce, come abbiamo visto, ad un'ipotesi specifica (quella di una alterazione del contesto economico); ed è vero altresì che in questa ipotesi le aspettative degli operatori vanno più attentamente protette, in quanto le domande di certificati con prefissazione da loro presentate si fondano pur sempre su un regolamento regolare: ciò che spiega le precise condizioni cui l'art. 8 subordina l'esercizio del potere di sospensione.

Ma è vero anche che tale potere dovrebbe considerarsi come una specifica manifestazione di un più ampio potere di intervento, di cui comunque la Commissione dispone al fine di evitare che l'aiuto integrativo venga snaturato nella sua funzione. Spetta alla Commissione di vigilare a che l'aiuto in questione, da elemento che contribuisce all'equilibrio del mercato, non si trasformi in un fattore di squilibrio economico e di distorsione di concorrenza. Ed anzi si dovrebbe ritenere che, se in base all'art. 8 la Commissione può, entro certi limiti, impedire il rilascio di certificati relativi ad importi di aiuto *regolarmente* fissati, a maggior ragione la Commissione dovrebbe poter conseguire lo stesso risultato — mantenendosi nell'ambito degli stessi limiti operativi — quando le domande presentate dalle imprese si riferiscono a degli importi *ab origine* irregolari.

Dall'insieme di queste osservazioni risulta a mio avviso confermato che la Commissione avrebbe potuto nella specie emanare un regolamento avente il contenuto e gli effetti del regolamento n. 756/85, senza che il riferimento di quest'ultimo all'art. 8 sia di per sé tale da determinarne l'invalidità.

14. Tuttavia, anche ad eliminare eventuali incertezze sul punto, va preso in esame un ulteriore profilo, che mi sembra decisivo. Si tratta della motivazione adottata dalla Commissione nel regolamento n. 756/85. Al riguardo va rilevato in primo luogo che questo regolamento, al suo primo considerando, cita l'art. 8 nella parte in cui questo prevede la possibilità di sospensione qualora il « numero delle domande di fissazione anticipata dell'integrazione non corrisponda al normale collocamento dei semi sul mercato »; riferimento, questo, non solo non pertinente, come si è detto, ma addirittura fuorviante, nella misura in cui induce a ritenere che l'intervento della Commissione sia stato provocato proprio dalla presentazione di un volume di domande superiore ai limiti della normalità; mentre non è contestato che una tale circostanza non si era verificata nel caso di specie.

Ma ciò che va soprattutto sottolineato, e che mi spinge a dubitare fortemente della sua validità, è che il regolamento n. 756/85 tace l'unica vera ragione per la quale la sospensione era stata adottata: vale a dire, per rimediare all'errore di calcolo commesso in precedenza dalla Commissione.

In tali circostanze, mi sembra si debba ritenere che l'atto de quo non contenga l'esposizione dei *veri e soli motivi* che hanno indotto l'istituzione ad emanarlo, pregiudicando, di conseguenza, la possibilità degli interessati di sapere, anche in funzione di un eventuale sindacato giurisdizionale — ivi compresa un'eventuale azione in responsabilità —, in quali condizioni l'istituzione avesse fatto esercizio dei poteri che gli sono attribuiti (vedansi sentenze 7 luglio 1981, Rewe, causa 158/80, Racc. pag. 1805, e 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, causa 45/86, Racc. pag. 1493).

Mi pare pertanto che il regolamento n. 756/85 debba considerarsi invalido nella misura in cui non soddisfa le esigenze di motivazione di cui all'art. 190 del trattato, quali precisate dalla costante giurisprudenza della Corte.

Sulla seconda domanda

15. Con la sua seconda domanda il giudice nazionale chiede in sostanza alla Corte di precisare se, in seguito alla constatazione dell'invalidità del regolamento n. 756/85, che ha sospeso la prefissazione dell'integrazione in causa, l'ente d'intervento nazionale sia tenuto ad accogliere la domanda di prefissazione presentata dall'impresa interessata, in applicazione delle disposizioni del precedente regolamento n. 735/85.

Credo si debba rispondere a questa domanda rilevando che il regolamento n. 735/85 è esso stesso invalido e non può quindi formare oggetto di alcuna applicazione. Detto regolamento infatti, prevedendo un importo di integrazione che, a causa di un errore di calcolo, non è commisurato alla differenza fra il prezzo indicativo comunitario ed il prezzo mondiale, risulta in contrasto con quanto disposto dal regolamento di base (art. 27 del regolamento n. 136/66).

16. In ogni caso, va poi ricordato che l'ente d'intervento nazionale, nel decidere nuovamente sulla domanda di prefissazione litigiosa, dovrà tener conto dello *ius superveniens*. Esso dovrà dunque prendere la sua decisione in funzione della situazione di diritto (e di fatto) esistente al momento in cui questa è adottata, e non potrà quindi accogliere una domanda che sia relativa ad importi di aiuto integrativo non più in vigore, quali appunto quelli previsti dal regolamento n. 735/85. Del resto, il rilascio di un

certificato con prefissazione che si riferisca ad un importo di integrazione che non è quello previsto dalla legislazione *vigente* darebbe luogo ad operazioni distorsive e sarebbe in contrasto con le regole proprie dell'organizzazione comune di mercato.

In conclusione suggerisco di rispondere come segue al giudice a quo:

« 1) il regolamento n. 756/85 della Commissione del 22 marzo 1985 è invalido;

2) il regolamento n. 735/85 della Commissione del 21 marzo 1985, che contiene una fissazione errata dell'importo dell'aiuto integrativo, è invalido e non può formare oggetto di applicazione da parte del competente organismo nazionale d'intervento».