CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 6 MARZO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Come sapete, dal 1974 vi era sul mercato mondiale della carne bovina un eccesso di offerta che portò ad una brusca diminuzione dei prezzi e mise con ciò in pericolo il conseguimento degli scopi del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina (GU n. L 148, del 28 giugno 1968, pag. 24). La Commissione adottava quindi provvedimenti di protezione negli scambi coi paesi terzi e in un primo tempo sospendeva il rilascio delle licenze d'importazione. Dopo che si era manifestata una certa tendenza alla stabilizzazione dei mercati, con regolamento (CEE) 23 aprile 1975, n. 1090, relativo al rilascio di titoli d'importazione per alcuni prodotti del settore delle carni bovine (EXIM) in applicazione delle misure di salvaguardia (GU n. L 108, del 26 aprile 1975, pag. 1), la Commissione riattivava in una certa misura gli scambi. Questa disciplina influiva sul volume degli scambi in quanto le licenze d'importazione venivano rilasciate solo per l'equivalente delle partite che l'importatore aveva preventivamente esportato fuori della Comunità, alleggerendo il mercato interno.

Questo cosiddetto sistema EXIM doveva servire al tempo stesso come alternativa alle restituzioni in denaro che venivano comunemente versate all'atto dell'esportazione. Chi esportava carne bovina senza restituzione poteva chiedere una licenza per l'importazione di una quantità corrispondente di carne: la rinunzia alla restituzione veniva inoltre compensata finanziariamente con la diminuzione dei prelievi all'importazione, troppo elevati a causa del cattivo andamento del mercato.

A norma del regolamento n. 1090/75, le licenze d'importazione venivano rilasciate mensilmente mediante una specie di licitazione, organizzata come segue: ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b) e dell'art. 4, n. 1, le domande di licenza andavano presentate all'inizio di ciascun mese ed il richiedente doveva indicare l'entità del prelievo che era disposto a versare. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, potevano essere accolte solo le domande relative ad una quantità minima di 10 tonnellate, accompagnate dalla prova dell'avvenuta esportazione senza restituzione sotto forma di attestato rilasciato dall'ufficio competente per il pagamento delle restituzioni. La Commissione raffrontava le offerte con i dati di mercato in suo possesso e determinava, ai sensi dell'art. 4, n. 3, il tasso minimo del prelievo in unità di conto per quintale di peso degli animali interi. Ai sensi dell'art. 4, n. 4, gli Stati membri rilasciavano allora la licenza ai richiedenti che avevano offerto almeno il tasso minimo stabilito dalla Commissione. Tutte le domande con prelievo inferiore venivano respinte, mentre i richiedenti che avevano offerto un tasso di prelievo superiore a quello minimo erano tenuti a versarlo.

1 — Traduzione dal tedesco.

Ai sensi dell'art. 4, n. 4, la Commissione poteva infine decidere pure di non accogliere le domande di licenza ovvero farle rilasciare solo per una percentuale delle quantità richieste.

In caso di mancato rilascio della licenza, l'interessato poteva presentare una nuova domanda ovvero optare, ai sensi dell'art. 6, n. 2, per l'ordinaria restituzione in denaro.

Dopoché verso la fine del 1975 la tendenza alla stabilizzazione del mercato era apparsa durevole, la Commissione sostituiva il sopra descritto sistema EXIM di cui al regolamento n. 1090/75 col regolamento (CEE) 16 gennaio 1976, n. 76, che istituisce un regime di abbinamento tra l'importazione di prodotti del settore delle carni bovine nell'ambito delle misure di salvaguardia e la vendita di carni bovine detenute dagli enti d'intervento (GU n. L 10, del 17 gennaio 1976, pag. 21). Secondo questa disciplina, detta dell'abbinamento, la licenza d'importazione veniva rilasciata a chiunque avesse in precedenza acquistato una quantità equivalente di carne d'intervento, a prescindere dall'esportazione.

Le ultime domande di licenza d'importazione nell'ambito del sistema EXIM, a norma dell'art. 2 del regolamento n. 3170/75 (GU n. L 314, del 4 dicembre 1975, pag. 13) potevano essere presentate fino al 15 dicembre 1975. Con decisione del 19 dicembre 1975 (GU n. L 5, del 10 gennaio 1976, pag. 35) la Commissione stabiliva per le domande presentate fino a quel momento un prelievo minimo di 42,998 u.c. il quintale di carne bovina in carcasse.

Per gli operatori che avessero esportato senza restituzione nell'ambito del sistema EXIM anteriormente al 16 dicembre 1975, ma non avessero ottenuto alcuna licenza d'importazione a norma del regolamento n. 1090/75, l'art. 11 del regolamento n. 76/76 conteneva una disposizione transitoria. Entro il 2 febbraio 1976 essi potevano chiedere la licenza, la quale doveva venir loro rilasciata purché si impegnassero a versare il prelievo minimo di 50,320 u.c. il quintale, prefissato dall'art. 11.

La Ditta E. Danhuber, di Monaco di Baviera, che già prima aveva partecipato alle aste del sistema EXIM e nell'ultima di esse aveva ottenuto una licenza d'importazione col tasso di 43 u.c. il quintale, si valeva di questa disposizione transitoria e il 29 dicembre 1975 presentava alla allora competente Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse delle domande — confermate con lettera del 30 gennaio 1976 — di licenza d'importazione nell'ambito del sistema EXIM, accompagnate dalle prescritte prove delle esportazioni da essa effettuate anteriormente al 15 dicembre 1975.

La Einfuhr- und Vorratsstelle accoglieva la domanda e rilasciava due licenze per «carne bovina congelata, disossata» e due licenze per bovini vivi, fissando il prelievo, in conformità alla disposizione transitoria dell'art. 11 del regolamento n. 76/76, in 50,320 u.c. il quintale, pari a DM 309,74 e, rispettivamente, DM 95,44 il quintale.

Dopo che un reclamo era rimasto senza esito, la Ditta Danhuber citava la Einfuhr- und Vorratsstelle dinanzi al Finanzgericht dell'Assia, chiedendo l'annullamento dei tassi di prelievo e del provvedimento adottato in esito al reclamo, nonché la condanna della convenuta a fissare nelle licenze d'importazione dei nuovi tassi di prelievo pari a 43 u.c. il quintale.

A sostegno, l'attrice nella causa principale deduceva quanto segue:

— Essa non era stata in grado di presentare tempestivamente le domande per le esportazioni effettuate anteriormente al 15 dicembre 1975 nell'ambito del sistema EXIM, in quanto lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas, competente a rilasciare gli attestati per l'esportazione senza restituzione, aveva tardato nel fornirle gli attestati stessi. Questo modo di agire era noto alla Commissione e l'aveva indotta ad introdurre nel regolamento n. 76/76 la sopra menzionata disposizione transitoria. L'attrice era quindi stata costretta ad accettare il tasso di 50,320 u.c., stabilito in detta disposizione, per le esportazioni effettuate anteriormente al 16 dicembre. Il prelievo minimo per le domande presentate dagli esportatori agli enti d'intervento entro il 15 dicembre, unitamente ai prescritti documenti, era invece stato fissato in 43 u.c. il quintale. Per motivi indipendenti dalla sua volontà, essa era stata quindi svantaggiata rispetto agli esportatori che avevano ricevuto tempestivamente gli attestati ed avevano di conseguenza potuto presentare le loro domande entro il 15 dicembre.

— È vero che la fissazione dei criticati tassi di prelievo non esorbita dai limiti dell'art. 11 del regolamento n. 76/76; questa disposizione viola tuttavia il divieto di discriminazione, in quanto l'attrice viene trattata in modo meno favorevole dei richiedenti che avevano potuto presentare la domanda anteriormente al 15 dicembre. La stessa disposizione è poi anche in contrasto col principio della certezza giuridica, giacché la Commissione, nel fissare i tassi di prelievo, ha commesso uno sviamento di potere; in primo luogo, essa non ha tenuto conto dello stretto nesso finanziario e di costi che esiste tra esportazione ed importazione e, in secondo luogo, non ha preso in considerazione il fatto che nel frattempo aveva avuto inizio il regime dell'abbinamento e che quindi le offerte dei partecipanti a questo, che potevano essere lo stesso più vantaggiose, si erano trovate in concorrenza sul mercato della Comunità con le offerte provenienti dalle importazioni del sistema EXIM. La Commissione, dopo aver illegittimamente omesso di emanare una norma in forza della quale gli esportatori, ove avessero presentato tempestivamente le domande, potevano produrre in seguito le prove dell'esportazione, secondo l'attrice avrebbe dovuto, nella disciplina transitoria, fissare il tasso del prelievo in 43 u.c. il quintale di carne bovina in carcasse. La disposizione di cui trattasi è invalida anche per questi motivi.

Il convenuto nella causa principale ha sostenuto invece che l'art. 11 del regolamento n. 76/76 è una norma direttamente efficace e che quindi esso doveva applicarla finché non fosse stata espressamente abrogata.

Con ordinanza 17 maggio 1978 la VII Sezione del Finanzgericht dell'Assia ha so-

speso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177, 2° comma, del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia valido l'art. 11 del regolamento (CEE) della Commissione 16 gennaio 1976, n. 76 (GU n. L 10, pag. 21).»

I — Come ci è stato detto, la Commissione ha adottato tanto il sistema EXIM di cui al regolamento n. 1090/75, quanto il sistema dell'abbinamento di cui al regolamento n. 76/76 — nel cui ambito va vista la disposizione transitoria di cui trattasi — come misura di salvaguardia, fondata sull'art. 21, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina, giacché il mercato era in questo settore gravemente perturbato. Non è necessario che mi attardi a dimostrare che, nell'orientare il mercato agricolo ed in particolare nell'adottare misure di salvaguardia di questo genere, la Commissione dispone di un potere discrezionale particolarmente ampio. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in tali casi essa commette uno sviamento di potere solo qualora la sua attività sia palesemente erronea e non sia basata su alcuna ragionevole od opportuna considerazione. Sorge così la questione del se la Commissione sia andata oltre il proprio potere discrezionale, in quanto ha adottato una disciplina transitoria la quale, fissando il tasso del prelievo in 50,320 u.c. il quintale di carne bovina, ha garantito agli operatori ai quali non ne era stata ancora rialsciata alcuna sotto il sistema EXIM il rilascio di una licenza.

1. L'attrice sostiene che nell'ultima gara EXIM l'offerta più bassa era stata di 42,988 u.c. e che questo era stato appunto il tasso minimo del prelievo fissato dalla Commissione. Tutti i partecipanti a detta gara avevano quindi ottenuto la licenza. Essa è l'unica impresa che non ha potuto partecipare all'ultima gara in quanto le era stato impossibile, per motivi indipendenti dalla sua volontà, produrre tempestivamente l'attestato di esportazione. La disciplina transitoria si riferisce unicamente a questo caso ed è quindi in realtà una lex Danhuber.

La Commissione ci ha invece detto all'udienza che nell'ultima gara sette offerte erano inferiori al tasso minimo stabilito dalla Commissione e pari a 42,988 u.c. e non vennero quindi accolte. In complesso nove ditte si sono valse a posteriori della disciplina transitoria di cui trattasi, fra le quali sei non avevano ottenuto alcuna licenza in occasione dell'ultima asta EXIM perché avevano offerto tassi di prelievo troppo bassi.

La disciplina transitoria, qualora fosse stato necessario adottarne una, doveva quindi tener conto di numerosi casi. Dato che la Commissione sapeva che vi erano numerose ditte le quali avevano esportato senza restituzione ma non avevano ottenuto licenze per motivi vari, non vi è nulla da eccepire sul fatto che essa si sia preoccupata del modo in cui, nel passare da una misura di salvaguardia all'altra, si potevano liquidare le pendenze del sistema EXIM. In proposito non è necessario accertare se essa fosse poi tenuta ad emanare disposizioni transitorie, tenuto conto del fatto che nell'ambito del sistema EXIM nessuna impresa era sicura di ottenere una licenza d'importazione e in luogo di questa poteva sempre chiedere la restituzione in danaro.

La vera *restitutio in integrum*, che l'attrice pretende, si sarebbe potuta avere sol-

tanto se la Commissione avesse bandito una nuova gara. Questo modo di agire sarebbe però stato in contrasto con lo spirito dell'art. 2 del regolamento n. 3170/75, a norma del quale le domande andavano presentate entro e non oltre il 15 dicembre, onde porre termine al sistema EXIM. A parte ciò, questa asta avrebbe dovuto svolgersi nello stesso modo dell'ultima tenuta in dicembre, con la conseguenza che le imprese partecipanti sarebbero state altrettanto poco certe dell'accoglimento delle loro offerte. Perciò, la sola cosa logica che la Commissione potesse fare era di dare alle imprese interessate la garanzia del rilascio di una licenza d'importazione allo scopo di liquidare la pendenza. Tale garanzia presupponeva però che il tasso del prelievo fosse fissato in anticipo, ed era quindi incompatibile col sistema dell'asta.

La Commissione non ha perciò commesso uno sivamento di potere fissando le sopra descritte condizioni particolari come disciplina transitoria per tutte le imprese che, in occasione dell'ultima asta e per qualsivoglia ragione, non avevano ottenuto alcuna licenza d'importazione.

2. Si deve ora accertare se l'entità dei prelievi sia stata fissata in base a considerazioni pertinenti.

L'attrice sostiene in proposito che la Commissione ha commesso uno sviamento di potere in quanto non ha proceduto ad un nuovo esame della situazione del mercato nel mese di gennaio, bensì si è rifatta all'asta del 15 dicembre, fissando come tasso del prelievo nella disposizione transitoria l'offerta massima fatta in tale occasione. Essa non avrebbe tenuto conto del fatto che tale offerta massima si riferiva presumibilmente ad una quantità minima, mentre le offerte relative al grosso delle importazioni si aggiravano sulle 43 u.c. Così pure si sarebbe persa di vista la circostanza che le importazioni effettuate sotto il sistema dell'abbinamento sarebbero avvenute contemporaneamente a quelle effettuate in base al sistema EXIM e avrebbero dovuto essere poste sul mercato a prezzi troppo elevati. La Commissione, nel sostenere che il prelievo minimo di 50,320 u.c. il quintale lasciava ancora un considerevole margine di vantaggio rispetto al pagamento delle restituzioni all'esportazione, si riferirebbe al prelievo normale, il quale sarebbe stato di proposito fissato ad un livello proibitivo. Essa si baserebbe inoltre sui prelievi di gennaio, già superiori di 10 u.c. a quelli di dicembre. Se però ci si basa su questi prelievi più elevati, si dovrebbe pure tener conto delle restituzioni per questo mese che erano state correlativamente aumentate.

L'attrice sostiene inoltre di aver fatto i propri calcoli, relativi tanto all'acquisto quanto alla vendita, anteriormente al 15 dicembre in base alla situazione di mercato allora esistente e di essersi basata nel far ciò su un prelievo di 43 u.c. Essa aveva il diritto di ritenere che le licenze le sarebbero state rilasciate con questo prelievo. Avendo invece dovuto impor-

tare con un prelievo più elevato, essa è stata trattata in modo meno favorevole dei richiedenti che avevano potuto rispettare il termine.

La situazione allora esistente sul mercato della carne bovina obbligava la Commissione, come essa ci ha plausibilmente dichiarato, a regolare il volume delle importazioni. Come abiamo visto, servivano a questo scopo tanto il sistema EXIM quanto il sistema dell'abbinamento. Anche nella disciplina transitoria la Commissione doveva quindi stabilire un prelievo che rispondesse a detto scopo.

Nel far ciò essa ha giustamente ritenuto che i prelievi normali, i quali dipendono dal prezzo di orientamento, sarebbero stati troppo elevati, dato il basso livello dei prezzi, per consentire importazioni di un certo rilievo. D'altro canto, per regolare il volume delle importazioni con ci si poteva nemmeno basare su un importo minimo arbitrariamente stabilito. Sotto il sistema EXIM, i tassi di prelievo dovevano per contro essere diminuiti in misura tale che, da un lato, venissero compensate le perdite causate dalla rinunzia alle restituzioni in denaro all'atto dell'esportazione e, d'altro lato, il prezzo della carne a buon mercato importata aumentasse in modo che essa potesse essere venduta senza ostacolare la stabilizzazione dei prezzi interni. Era quindi logico e opportuno che la Commissione, nel determinare i prelievi della disciplina transitoria, prendesse come punto di riferimento i tassi offerti in dicembre, in modo da rimanere aderente alla realtà del mercato.

Dato che la disposizione transitoria si proponeva di stabilire una norma generale per tutti coloro che non avevano partecipato all'ultima asta, a mio parere la Commissione non era nemmeno obbligata ad attenersi a detto tasso minimo stabilito nell'asta stessa per il mese di dicembre. Essa disponeva per contro di un margine discrezionale che le consentiva di tener conto eventualmente dei mutamenti di prezzo avvenuti in gennaio. Che il tasso di 50,320 u.c. fosse assolutamente adeguato al mercato e tutt'altro che palesemente erroneo si desume dal fatto che varie offerte del mese di dicembre contenevano un tasso di prelievo superiore a 43 u.c. il quintale e che ve ne era persino una, per 200 tonnellate, con tasso di circa 50 u.c. il quintale. Nemmeno era privo di pertinenza il fatto che la Commissione abbia ritenuto che gli operatori i quali, nell'ultima asta EXIM, avevano offerto il tasso di prelievo più elevato possibile, onde ottenere comunque una licenza d'importazione, non andavano discriminati rispetto a quelli cui, se possibile, l'importazione doveva essere garantita ad un tasso inferiore.

In corso di causa non sono emersi indizi a favore della tesi dell'attrice, secondo la quale nell'esercizio del potere discrezionale si sarebbe dovuto tener conto del fatto che i partecipanti all'abbinamento potevano effettuare contemporaneamente offerte più favorevoli. Del resto, val la pena di ripetere che le misure di salvaguardia nel loro complesso si proponevano di regolare il volume delle importazioni, non già offrire agli operatori particolari occasioni di guadagno e d'importazione. È quindi irrilevante se la disciplina transitoria recasse ai singoli operatori un notevole vantaggio rispetto al pagamento

delle restituzioni all'esportazione. Anche in caso di teorico svantaggio sarebbe stato infatti sempre possibile optare per la restituzione in danaro.

Quest'ultima considerazione potrebbe anche fornire già una risposta all'interrogativo se la Commissione, per il fatto di aver fissato nella disciplina transitoria un tasso di prelievo superiore a quello dell'ultima asta EXIM, abbia contravvenuto al principio della tutela dell'affidamento, principio riconosciuto dalla Corte (cfr. in proposito causa 1/73 Westzucker/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, sentenza 3 luglio 1973, Racc. 1973, pag. 723; causa 78/74, Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, sentenza 18 marzo 1975, Racc. 1975, pag. 421; causa 78/77 Johann Lührs/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, sentenza 1° febbraio 1978, Racc. 1978, pag. 169). Dato che la disciplina transitoria voleva introdurre una norma generale per tutti gli operatori che avevano esportato carne bovina senza restituzione anteriormente al 16 dicembre ma non avevano presentato tempestivamente la domanda, la semplice situazione soggettiva dell'attrice non ha importanza. Il principio dell'affidamento sarebbe stato leso solo qualora la fissazione del prelievo in 50,320 u.c. il quintale fosse stata effettuata senza tener conto della legittima fiducia di tutti gli operatori interessati nel mantenimento in vigore di un tasso inferiore. Come pure la Commissione giustamente rileva, né dalla lettera né dalla struttura della disciplina EXIM di cui al regolamento n. 1090/75 si può desumere che l'operatore, una volta effettuata l'esportazione, deve in ogni caso ottenere la corrispondente licenza d'importazione, deve in ogni caso ottenere la corrispondente licenza d'importazione alla prima occasione, pagando per questo solo il prelievo minimo stabilito per la stessa occasione. Secondo questa disciplina, l'esportatore non aveva per contro alcuna certezza nemmeno di ottenere una licenza d'importazione, neanche se offriva solo l'importo minimo stabilito per l'asta precedente, dato che la situazione del mercato poteva cambiare. Se voleva essere assolutamente certo di ottenere la licenza, doveva offrire il tasso di prelievo più alto possibile, impegnandosi a versarlo anche se il prelievo minimo veniva fissato ad un livello inferiore. Se ora nemmeno chi partecipava ad una determinata asta aveva alcuna garanzia di ottenere una licenza col prelievo pari a quello della volta precedente, è logico che non potesse averla chi, come l'attrice, per qualsivoglia ragione non aveva partecipato ad una determinata gara.

3. Riassumendo, giungo alla conclusione che la validità della disciplina transitoria di cui all'art. 11 del regolamento n. 76/76 non può essere posta in dubbio né sotto il profilo del divieto di discriminazione, né sotto quello della tutela dell'affidamento o dello sviamento di potere.

II — L'attrice deduce pure il difetto di motivazione. Sarebbe stato certo preferibile, per amor di chiarezza, che la Commissione indicasse nella motivazione del regolamento n. 76/76 il modo in cui era giunta al tasso di prelievo di 50,320 u.c. il quintale di carne bovina, tasso di cui alla disciplina transitoria. L'obbligo di motivare stabilito dall'art. 190 del Trattato CEE implica però solo che la motivazione deve indicare le considerazioni essenziali di fatto e di diritto. Secondo la

giurisprudenza della Corte, la motivazione di un regolamento può quindi limitarsi ad indicare «la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali che esso propone». Non si può quindi pretendere «che essa specifichi i vari fatti talora molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato, né, a fortiori, che essa ne fornisca una valutazione più o meno completa» (cfr. causa 5/67, W. Beus/Hauptzollamt München-Landsberger Straße, sentenza 13 marzo 1968, Racc. 1968, pag. 127; causa 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, sentenza 20 giugno 1973, Racc. 1973, pag. 635). Se applico questi criteri, giungo alla conclusione che la disciplina transitoria di cui trattasi non è invalida nemmeno per violazione dell'obbligo di motivare.

III — Propongo quindi di risolvere come segue la questione sottoposta dal Finanzgericht dell'Assia:

L'esame della questione non ha rivelato nulla che possa inficiare la validità dell'art. 11 del regolamento (CEE) della Commissione 16 gennaio 1976, n. 76 (GU n. L 10, pag. 21).