CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGIOS COSMAS
presentate il 22 novembre 1995 *

Indice

Osservazioni preliminari ..... I - 885

I — Sfondo normativo e giurisdizionale ..... I - 885

A — La disciplina del Trattato CE ..... I - 885

B — La creazione di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo ..... I - 890

II — I fatti ..... I - 895

III — Mezzi ed argomenti a sostegno della domanda d'annullamento ..... I - 897

A — Sul primo motivo d'annullamento ..... I - 898

1) Erronea applicazione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo ..... I - 898

2) Sviamento di procedura ..... I - 903

B — Sul secondo motivo d'annullamento ..... I - 904

1) Portata della facoltà del Consiglio in virtù dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato ..... I - 905

2) La nozione di «circostanze eccezionali» ..... I - 908

3) Erronea definizione giuridica: insussistenza di «circostanze eccezionali» ..... I - 909

a) Il caso della Francia ..... I - 912

b) La situazione in Italia ..... I - 913

4) Valutazione palesemente erronea delle circostanze di fatto ..... I - 915

C — Sul terzo motivo d'annullamento ..... I - 915

Difetto di motivazione ..... I - 915

Conclusione ..... I - 917

* Lingua originale: il greco.

Osservazioni preliminari

1. Con l'odierno ricorso, promosso dalla Commissione dinanzi alla Corte in virtù dell'art. 173 del Trattato CE, si chiede l'annullamento di due decisioni del Consiglio, adottate il 21 febbraio 1994, conformemente all'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, con le quali si ritenevano compatibili con il mercato comune aiuti straordinari concessi dalla Francia e dall'Italia a viticoltori per la distillazione di taluni vini.

2. Detto ricorso ci fornisce spunto per definire i presupposti dell'applicazione dell'art. 93, n. 2, lett. c), del Trattato, il quale, a norma dell'art. 76 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 822 [1], si applica anche nel quadro dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

I — *Sfondo normativo e giurisdizionale*

A — *La disciplina del Trattato CE*

3. Il Trattato che istituisce la Comunità europea, nel disciplinare le politiche della Comunità, si richiama espressamente (titolo II) anche all'agricoltura (artt. 38-47), che rientra nel mercato comune così costituito (art. 38).

4. All'art. 39, n. 1, si elencano le finalità della politica agricola comune, che sono, tra l'altro:

«(...)

b) (...) assicurare (...) un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,

c) stabilizzare i mercati,

(...)»

5. All'art. 40, n. 2, si stabilisce quanto segue:

«2. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'art. 39, sarà creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1).

A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate:

(...)

c) una organizzazione europea del mercato».

6. All'art. 42 del Trattato si stabilisce quanto segue:

«Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'art. 43, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'art. 39.

Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti:

a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali,

b) nel quadro di programmi di sviluppo economico».

7. La Corte, nella recente sentenza 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio [2] ha ricordato che «la creazione di un regime di concorrenza non falsata non è il solo obiettivo menzionato all'art. 3 del Trattato, che prevede altresì, in particolare, l'instaurazione di una politica agricola comune» e che «il perseguimento simultaneo di questi due obiettivi poteva rivelarsi difficile» [3]. Ha però sottolineato [4] che con le disposizioni dell'art. 42, primo comma, del Trattato «sono così riconosciuti nel contempo la priorità della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole di concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo» [5]. Inoltre, la Corte, nella precedente sentenza 29 ottobre 1980, Maizena/Consiglio, ha affermato che «nell'esercizio di questo potere, come nell'intera attuazione della politica agricola, il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità» [6].

8. Molto presto, il legislatore comunitario, ritenendo che per l'impostazione e per

2 — Causa C-280/93 (Racc. pag. I-4973), che verteva sulla legittimità della determinazione del contingente tariffario e dell'adozione di norme speciali per la sua ripartizione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane.

3 — Punti 59 e 60.

4 — Punto 61.

5 — Detta sentenza ricalca la soluzione fornita dalla Corte nella sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/79, Maizena/Consiglio (Racc. pag. 3393, punto 23). V., inoltre, il paragrafo 101 delle conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella causa C-280/93, Germania/Consiglio, già ricordata alla nota 2.

6 — Sentenza Maizena (già ricordata alla nota 5), punto 23, in fine.

l'applicazione della politica agricola comune talune norme della concorrenza dovevano applicarsi immediatamente alla produzione e alla vendita dei prodotti agricoli, nel 1962 ha emanato il regolamento n. 26/62 [7], che stabiliva che, in linea di massima, si applicano alla produzione e alla vendita dei prodotti agricoli gli artt. 85-90, 91, n. 1, e 93, nn. 1-3, prima frase, del Trattato. Vale a dire, ha lasciato alla discrezionalità del Consiglio la decisione, di volta in volta, nell'ambito dell'adozione delle norme che disciplinano l'organizzazione comune del mercato di un prodotto agricolo, quanto alla estensione della sfera d'applicazione delle rimanenti norme sulla concorrenza contenute nel Trattato ed in particolare degli artt. 92, 93, nn. 2 e 3, seconda e terza frase, e dell'art. 94.

9. La Corte ha affermato in merito che, con detto regolamento n. 26/62 «il Consiglio ha adottato alcune disposizioni generali in proposito, intese a consentire l'applicazione limitata delle regole di concorrenza al settore agricolo; disposizioni specifiche sono state adottate in seguito, al fine dell'applicazione più ampia delle regole di concorrenza nei diversi settori di mercato» [8].

10. Secondo l'art. 92 del Trattato, che rientra nel novero degli articoli che possono trovare applicazione nel settore della politica agricola, da un lato, sono vietati gli aiuti di Stato che falsino o minaccino di falsare la concorrenza (n. 1) e, dall'altro, si introducono varie deroghe a detto divieto in materia di aiuti compatibili (n. 2) o che possono considerarsi compatibili (n. 3) con il mercato comune. In particolare si dispone quanto segue:

«1. Salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. Sono compatibili con il mercato comune:

a) (...)

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,

c) (...)

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 20 aprile 1962, n. 26, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (GU n. 30 del 20.4.1962, pag. 993).

8 — Sentenza 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon/Commissione (Racc. pag. 2161, punto 11).

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

(...)

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».

11. All'art. 93 del Trattato si istituisce il controllo, esercitato normalmente dalla Commissione [9] ed eccezionalmente dal Consiglio [10], sulla compatibilità con il mercato comune di ogni tipo di aiuti di Stato che o esistono o si stanno istituendo o modificando. L'articolo recita:

«1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli artt. 169 e 170.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 92 o ai regolamenti di cui all'articolo 94, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

9 — V., ad esempio, sentenze 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike und Weinlig (Racc. pag. 595, punto 9, in fine), e 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, Sloman Neptun (Racc. pag. I-887, punto 11).

10 — V. sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punto 41).

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

12. L'art. 94 del Trattato stabilisce quanto segue:

«Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 92 e 93 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 93, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura».

13. La Corte, nella sentenza Matra/Commissione [11] ha ribadito il suo costante orientamento [12] in questi termini: «si deve del resto osservare che, se la procedura di cui agli artt. 92 e 93 lascia alla Commissione e, a determinate condizioni, al Consiglio un ampio margine di apprezzamento per sindacare la compatibilità di un regime di aiuti statali con le esigenze del mercato comune, dall'economia generale del Trattato si ricava che tale procedura non deve mai pervenire ad un risultato contrario alle norme specifiche del Trattato» [13].

14. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza Steinike und Weinlig [14], il divieto sancito dall'art. 92, n. 1, «non è né assoluto né incondizionato, dato che il n. 3 della medesima disposizione e l'art. 93, n. 2, conferiscono a seconda dei casi alla Commissione un ampio potere discrezionale e al Consiglio ampia facoltà di ammettere gli aiuti in deroga al divieto generale del suddetto n. 1» [15].

15. L'art. 43, nn. 1 e 3, del Trattato ha contemplato l'elaborazione e la messa in atto di una politica agricola comune che implica la sostituzione delle organizzazione nazionali di mercato con un'organizzazione comune di mercato. In effetti esso recita:

«2. La Commissione (...) presenta (...) delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi

11 — Già ricordata alla nota 10; punto 41.

12 — V. sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione/Italia (Racc. pag. 1533, punto 11).

13 — Al punto 41 della sentenza Matra/Commissione, citata alla nota 10, la Corte ha ribadito il consolidato orientamento secondo il quale «le modalità di un aiuto che contravvenissero a norme specifiche del Trattato diverse dagli artt. 92 e 93 possono essere così indissolubilmente connesse con l'oggetto dell'aiuto da risultare impossibile valutarle isolatamente» (v. sentenza 22 marzo 1977, causa 74/76, Iannelli, Racc. pag. 557, punto 14).

14 — Già ricordata alla nota 9; punto 8.

15 — V. pure la soluzione analoga fornita nella sentenza Iannelli (già ricordata alla nota 13), punto 11.

compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme d'organizzazione comune previste dall'art. 40, paragrafo 2 (...).

(...)

Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando all'unanimità durante le due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare.

3. L'organizzazione comune prevista dall'articolo 40, paragrafo 2, può essere sostituita alle organizzazioni nazionali del mercato alle condizioni previste dal paragrafo precedente, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata:

(...)».

B — *La creazione di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo*

16. In applicazione degli artt. 42 e 43 del Trattato, il Consiglio ha emanato il regolamento n. 822/87 [16] che ha operato una nuova codificazione delle norme fondamentali in materia di organizzazione comune nel settore vitivinicolo. Detta organizzazione del mercato vitivinicolo costituisce un sistema composto che istituisce norme in materia di produzione e di controllo dello sviluppo del potenziale viticolo (titolo I, artt. 2-14) e norme sulle pratiche e trattamenti enologici (titolo II, artt. 15-26), stabilisce un sistema di prezzi e di norme sugli interventi ed altre misure di risanamento del mercato (titolo III, artt. 27-51), disciplina materie relative agli scambi con i paesi terzi (titolo IV, artt. 52-63) e istituisce norme in materia di circolazione e di immissione in consumo (titolo V, artt. 64-73) e, infine, contiene norme generali (titolo VI, artt. 74-87).

17. Quanto alle conseguenze della istituzione di un'organizzazione comune di mercato per un prodotto agricolo, nella fattispecie quello vitivinicolo, la Corte, nella sentenza 6 novembre 1990, Italia/Commissione [17], ha ribadito la sua

16 — Il regolamento n. 822/87 (già ricordato alla nota 1) sostituiva il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54, pag. 1).

17 — Causa C-86/89 (Racc. pag. I-3891), vertente sulla legittimità della concessione di aiuti ai produttori vitivinicoli per l'uso di mosto di uve concentrato e di mosto di uve concentrato e rettificato, operata dall'Italia con l'istituzione di un sistema nazionale di aiuto supplementare.

posizione chiaramente definita [18] secondo la quale «una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, spetta ad essa, nell'ambito della politica agricola comune, cercare le soluzioni di problemi come quelli scaturenti dalle eccedenze vinicole. Ne consegue che gli Stati membri devono astenersi da ogni provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità». E ha dichiarato che «spetta pertanto alla Comunità e non agli Stati membri trovare una soluzione a detto problema nell'ambito della politica agricola comune» [19].

18. Nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, con il regolamento n. 822/87 si sono stabilite, come fattori economici d'equilibrio e come misure di risanamento del mercato in questione, tra l'altro, anche le misure di distribuzione preventiva (art. 38) e obbligatoria (art. 39) che la Commissione adotta se sussistono i presupposti definiti nella disciplina e seguendo la procedura di cui agli artt. 38 e 39 [20].

19. Con il ritiro dal mercato di taluni quantitativi di vino di qualità inferiore, destinato alla distillazione, si mira a sostenere i prezzi. Nel contempo, però, questa misura mira anche a gestire, o meglio ad assorbire i quantitativi in eccedenza nonché a fronteggiare una grave mancanza di equilibrio del mercato. Dal canto loro, i produttori possono detrarre il quantitativo di vino che si destina alla distillazione preventiva dal quantitativo che deve venir fornito per la distillazione obbligatoria.

20. All'art. 38, nn. 1 e 4, del regolamento n. 822/87, circa i presupposti della distillazione preventiva si stabilisce quanto segue:

«1. Qualora sia necessario, considerate le previsioni del raccolto o per migliorare la qualità dei prodotti commercializzati, può essere decisa, in ciascuna campagna viticola, a decorrere dal 1° settembre fino a una data da determinare, una distillazione preventiva dei vini da tavola e dei vini atti a diventare vino da tavola.

(...)

4. Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta le norme generali relative alla distillazione di cui al paragrafo 1, in particolare:

— le condizioni alle quali viene effettuata la distillazione,

18 — V. sentenza C-86/89, di cui alla nota 17, Italia/Commissione (punto 19). Inoltre, v. sentenze 23 gennaio 1975, causa 51/74, Van der Hulst (Racc. pag. 79, punto 25); 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 793, punto 18), e 14 luglio 1988, causa 90/86, Zoni (Racc. pag. 4285, punto 26).

19 — V. cause Commissione/Francia (punto 18) e Zoni (punto 26), citate alla nota 18.

20 — V. il quarantaquattresimo e il quarantacinquesimo 'considerando' del regolamento n. 822/87.

— i criteri per la fissazione dell'importo dell'aiuto, in modo da permettere lo smercio dei prodotti ottenuti».

21. Al n. 3 di detto art. 38 si stabilisce che il prezzo di mercato del vino consegnato per distillazione preventiva è pari al 65% del prezzo orientativo [21]. La distillazione preventiva presuppone che il produttore aderisca volontariamente a questa procedura.

22. La distillazione preventiva di taluni quantitativi di vino per la stagione 1993/1994 è stata decisa con il regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1993, n. 2094 [22].

23. Obiettivo del regolamento della Commissione era quello di far fronte alla necessità di risanare e di gestire correttamente il mercato dei vini da tavola. Più particolarmente, si prevedeva all'art. 1, n. 1, secondo comma, che il quantitativo che poteva esser fornito dai produttori per la distillazione è limitato a 12 ettolitri per ettaro (abbreviato hl/ha). Alla Francia era assegnato un massimo di 3 000 000 di hl.

24. All'art. 39, nn. 1 e 2, del regolamento n. 822/87 [23], relativamente ai presupposti per la distillazione obbligatoria, si stabilisce che:

«1. Se per una campagna viticola il mercato dei vini da tavola e dei vini atti a diventare vini da tavola presenta una situazione di grave squilibrio, viene decisa una distillazione obbligatoria di vino da tavola e del vino atto a diventare vino da tavola.

Si considera che vi sia grave squilibrio del mercato di cui al primo comma:

a) quando le disponibilità constatate all'inizio della campagna superano di oltre quattro mesi le utilizzazioni normali, o

21 — All'art. 27, nn. 2, 3 e 4, del regolamento n. 822/87 si stabilisce che:
«2. Anteriormente al 1° agosto viene fissato per ciascuna campagna un prezzo d'orientamento per ciascun tipo di vino da tavola di cui al paragrafo 1.
3. Il prezzo d'orientamento è fissato sia in base alla media dei corsi constatati per il tipo di vino in questione durante le due campagne precedenti la data di fissazione di detto prezzo, sia in base all'evoluzione dei prezzi durante la campagna in corso.
(...)
4. Il prezzo d'orientamento è fissato nella fase della produzione ed è espresso secondo il tipo di vino, in ECU % vol/hl o ECU per hl».

22 — Regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1993, n. 2094, che prevede l'apertura, per la campagna 1993-94, della distillazione preventiva di cui all'art. 38 del regolamento (CEE) n. 822/87 (GU L 190, pag. 23).

23 — L'art. 39, n. 1, primo comma, è riportato nella versione modificata dall'art. 1, n. 3, del regolamento del Consiglio 3 maggio 1989, n. 1236, che modifica il regolamento (CEE) n. 822/87 per l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 128, pag. 31).

b) quando la produzione supera di oltre il 9% le utilizzazioni normali, o

c) quando la media ponderata dei prezzi rappresentativi di tutti i tipi di vini da tavola rimane all'inizio di una campagna e per un periodo da determinare inferiore all'82% del prezzo d'orientamento.

2. La Commissione fissa i quantitativi che devono essere consegnati alla distillazione obbligatoria per eliminare le eccedenze di produzione e ripristinare così una situazione normale del mercato, soprattutto per quanto riguarda i livelli delle disponibilità prevedibili di fine campagna e i prezzi».

25. Il prezzo corrisposto per il vino destinato alla distillazione obbligatoria ha funzione dissuasiva per i produttori. Oscilla sul 25% del prezzo orientativo, perché in virtù dell'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione n. 343/94 [24], con il quale è stato stabilito il ricorso alla misura della distillazione obbligatoria per la stagione 1993/1994, il prezzo di mercato dei vini da tavola che sarebbero stati consegnati per la distillazione obbligatoria veniva fissato a 0,83 ECU per % in volume e per hl.

26. Il grave squilibrio registrato sul mercato dei vini da tavola nel periodo 1993/1994 ha indotto la Commissione, con il regolamento n. 343/94, a decidere di prescrivere la distillazione obbligatoria per 18 200 000 hl in tutta la Comunità. Il quantitativo concernente l'Italia era pari a 12 000 000 di hl, vale a dire i due terzi del quantitativo destinato a distillazione obbligatoria.

27. Per di più, il legislatore comunitario, emanando le norme che dovevano disciplinare il mercato vitivinicolo, ha ritenuto che «la concessione di determinati aiuti comprometterebbe l'attuazione di un mercato unico fondato su un sistema di prezzi comuni; che è quindi opportuno rendere applicabili nel settore vitivinicolo le disposizioni del Trattato che permettono di valutare gli aiuti concessi dagli Stati membri e di vietare quelli che sono incompatibili con il mercato comune» [25]. Per questo motivo anche l'art. 76 del regolamento n. 822/87 ha dichiarato

24 — Regolamento (CE) 15 febbraio 1994, n. 343, recante apertura della distillazione obbligatoria di cui all'art. 39 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 822/87 e recante deroga ad alcune modalità di applicazione ad essa relative per la campagna 1993/1994 (GU L 44, pag. 9).

25 — V. l'ottantanovesimo 'considerando' del regolamento n. 822/87.

applicabili al mercato vitivinicolo talune norme del Trattato che riguardano la concorrenza, con questi termini:

«Fatte salve le disposizioni contrarie del presente regolamento, gli artt. 92, 93 e 94 del Trattato sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti di cui all'articolo 1».

28. Di conseguenza, con l'espressa disposizione del regolamento n. 822/87 si applica al mercato vitivinicolo anche l'art. 93 del Trattato, che affida alla Commissione il controllo dei regimi di aiuti nazionali esistenti oppure in corso di modifica o di istituzione. Detto articolo consente al Consiglio di stabilire all'unanimità che un aiuto istituito o in via di istituzione da parte di uno Stato membro è compatibile con il mercato comune.

29. La Corte, in diverse sentenze, si è occupata del senso del richiamo agli artt. 92-94 del Trattato da parte di un regolamento inerente all'organizzazione comune di mercato di un prodotto agricolo. Ad esempio, nella sentenza Steinike und Weinlig [26] ha dichiarato, quanto all'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 [27], di contenuto identico all'art. 76 del regolamento n. 822/87, che «l'art. 12 ha lo scopo, in attuazione dell'art. 42 del Trattato, di rendere applicabili ai prodotti agricoli che costituiscono oggetto del regolamento n. 865/68 le disposizioni degli artt. 92-94, senza tuttavia modificare la natura ed il contenuto di dette disposizioni».

30. Nella causa Pigs and Bacon/Commissione [28], l'avvocato generale Warner, nelle sue conclusioni, prendendo spunto dal fatto che l'art. 21 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2759 [29], prevedeva l'applicazione degli artt. 92-94 del Trattato all'organizzazione comune di mercato nel settore delle carni suine, «fatte salve disposizioni transitorie del presente regolamento», ha sostenuto che «questa precisazione è importante per la questione della "precedenza" fra gli artt. 92-94, da un lato, e le norme relative all'organizzazione comune dei mercati, dall'altro».

31. La Corte, nella sentenza Pigs and Bacon/Commissione [30] ha affermato che dall'art. 21 del regolamento n. 2759/75 risulta che «benché gli artt. 92-94 vigano pienamente nel settore delle carni suine, l'applicazione di dette norme rimane tuttavia subordinata alle disposizioni che disciplinano l'organizzazione comune dei mercati istituita

26 — Già menzionata alla nota 9; punto 13.

27 — Regolamento che istituisce l'organizzazione comune del mercato dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 153, pag. 8).

28 — Menzionata alla nota 8: detta causa verteva sul se talune attività di un ente irlandese di diritto pubblico fossero compatibili con il Trattato e con l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine.

29 — Regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine (GU L 282, pag. 1).

30 — Già menzionata alla nota 8; punto 11.

dal regolamento. In altri termini, il ricorso, da parte di uno Stato membro, agli artt. 92-94 sugli aiuti non può prevalere sulle disposizioni del regolamento relativo all'organizzazione di mercato per quel settore».

32. Inoltre, la Corte, nella sentenza 24 aprile 1980, Commissione/Italia [31], ha affermato, pronunciandosi sull'art. 41 del regolamento n. 3330/74, che ha contenuto identico all'art. 76 del regolamento n. 822/87, che «se l'art. 41 del regolamento dispone che gli artt. 92 e 93 del Trattato si applicano alla produzione ed al commercio dei prodotti soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, lo fa con riserva espressa di contrarie disposizioni dello stesso regolamento» [32].

II — *I fatti*

33. Nell'ottobre 1993, la Francia comunicava alla Commissione, conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato, un progetto di aiuti che prevedeva d'istituire per il risanamento della vitivinicoltura, aumentando il bassissimo prezzo dei vini da tavola destinati alla distillazione preventiva, per allinearlo con il prezzo di mercato del momento.

34. La Francia motivava la sua iniziativa osservando che il prezzo per la distillazione preventiva era unico per tutta la Comunità e che, data la svalutazione delle monete nazionali del loro paese, questo elemento tornava a vantaggio dei viticoltori italiani e spagnoli, che avrebbero fruito di importi superiori rispetto ai viticoltori francesi.

35. Durante i lavori della commissione speciale agricoltura, il 4 febbraio 1994, l'Italia comunicava la sua intenzione di concedere un aiuto pari alla differenza di prezzo tra la distillazione preventiva e quella obbligatoria, ma ometteva di darne notizia alla Commissione, come avrebbe dovuto fare ai sensi dell'art. 93, n. 3. Detto aiuto si estendeva ad un quantitativo di 3 000 000 di hl, che costituiva l'oggetto della distillazione obbligatoria, mentre per lo stesso periodo vitivinicolo in Italia avrebbero dovuto venir distillati 12 000 000 di hl.

36. L'Italia giustificava la sua iniziativa appellandosi alla difficile situazione nella quale sarebbero venuti a trovarsi i viticoltori italiani, specie del sud, come ha sottolineato il rappresentante della Repubblica italiana all'udienza, a causa della misura sulla distillazione obbligatoria che toccava i due terzi della produzione complessiva e a causa del

31 — Causa 72/79 (Racc. pag. 1411), vertente sull'aiuto per le spese d'immagazzinamento dello zucchero, conformemente alle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero (GU L 359, pag. 1).

32 — Punto 13.

basso prezzo delle partite di vino destinate alla distillazione.

37. Il 10 novembre 1993, la Commissione decideva di promuovere il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, primo comma, del Trattato relativamente agli aiuti francesi.

38. Alla seduta del Consiglio del 21 e 22 febbraio 1994 i governi francese e italiano chiedevano ufficialmente l'autorizzazione di concedere gli aiuti ora oggetto di contestazione. Il 21 febbraio 1994 il Consiglio, con due decisioni destinate alla Francia ed all'Italia, rispettivamente, decideva all'unanimità, conformemente all'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, che detti aiuti erano compatibili con il mercato comune per la stagione 1993/1994.

39. Le decisioni del Consiglio non sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, ma venivano trasmesse alla Commissione con lettera 11 marzo 1994 del segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

40. In pratica il Consiglio autorizzava la corresponsione ai viticoltori francesi, per il periodo 1993/1994, di aiuti supplementari che ammontavano ad un importo massimo pari alla differenza tra i 24 FF/% vol/hl, che costituiva il prezzo di mercato del momento, e il prezzo minimo comunitario di 2,06 ECU/% vol/hl (la differenza corrispondeva a circa 8 FF) per la distillazione preventiva. Di conseguenza, si allineava il prezzo della distillazione preventiva con quello del vino sul mercato in quel determinato momento della stagione.

41. Secondo la decisione del Consiglio (art. 1), l'aiuto in questione doveva andare ai viticoltori francesi la cui produzione non superava i 90 hl/ha e che avrebbero consegnato per la distillazione preventiva i seguenti quantitativi minimi:

— 10 hl/ha per una produzione variante tra 78 e 82 hl/ha, o

— 10 hl/ha per una produzione variante tra 82 e 86 hl/ha, o

— 12 hl/ha per una produzione variante tra 86 e 90 hl/ha.

Detto aiuto si limitava a 9 hl/ha per produttore.

42. Il Consiglio autorizzava inoltre ai viticoltori italiani, secondo l'art. 1 della decisione adottata, aiuti supplementari i quali

— sarebbero stati concessi per un quantitativo massimo di 3 000 000 di hl di vino da tavola e vino idoneo ad ottenere vino da tavola, che sarebbe stato consegnato per la distillazione obbligatoria, prodotto nella stagione 1993/1994 in Italia,

— sarebbero ammontati ad un importo massimo pari alla differenza tra il prezzo minimo di mercato per la distillazione preventiva (2,06 ECU/% vol/hl) e il prezzo per la distillazione obbligatoria (0,83 ECU/% vol/hl).

Avrebbero allineato cioè il prezzo per la distillazione obbligatoria a quello per la distillazione preventiva.

43. La Commissione sottolinea che le due decisioni del Consiglio pregiudicano la concorrenza e istituiscono un livello di sostegno dei prezzi superiore a quello dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Inoltre privano del carattere dissuasivo il sistema della distillazione, che è necessario per controllare il mercato, rendono impossibile lo svolgimento dei compiti di gestione della Commissione e rendono precario l'esito di qualunque futura modifica del sistema vigente mirante alla soluzione dei diversi problemi del mercato specifico. Quindi, con ricorso del 25 aprile 1994, chiede l'annullamento delle decisioni contestate del Consiglio. A sostegno del Consiglio sono intervenuti, presentando osservazioni scritte, i governi francese e italiano.

III — *Mezzi ed argomenti a sostegno della domanda d'annullamento*

44. La Commissione sottolinea che negli ultimi decenni si è registrato un aumento dei casi nei quali il Consiglio si è avvalso della discrezionalità che gli conferisce l'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, in particolare nel settore dell'agricoltura, considerando diversi aiuti dello Stato compatibili con il mercato comune [33], nonostante le sue obiezioni quanto alla legittimità del procedimento seguito. Per questo motivo, con il ricorso avverso le due decisioni del Consiglio del 21 febbraio 1994, ne chiede l'annullamento.

33 — La Commissione si richiama (n. 3 del controricorso) a 37 decisioni nel settore dell'agricoltura, delle quali 17 riguardano il settore vitivinicolo. Aggiunge che, mentre non esisteva alcuna decisione di questo genere dal 1960 al 1967, se ne sono avute solo 14 tra il 1967 e il 1983, mentre le rimanenti 23 sono state adottate tra il 1984 e il 1994. In particolare nel settore vitivinicolo, ricorda che dal 1960 al 1984 sono state emanate 2 decisioni in questo senso (nel 1975 e nel 1976) mentre le restanti 15 sono dell'ultimo decennio, 8 delle quali tra il 1989 e il 1994.

45. I motivi per i quali la Commissione chiede l'annullamento delle due decisioni vertono sulla loro legittimità formale e sostanziale e fanno sorgere sostanzialmente due problemi. In linea di massima, si chiede la determinazione della sfera d'applicazione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, alla luce dell'art. 42 del Trattato e dell'art. 76 del regolamento n. 822/87, per quel che riguarda la produzione e la vendita dei prodotti disciplinati da un'organizzazione comune di mercato per i prodotti vitivinicoli e in base alle relative competenze del Consiglio. Di conseguenza, si deve stabilire in quale misura le condizioni dell'art. 93, n. 2, terzo comma, che richiede il concorso di «circostanze eccezionali», abbiano contribuito all'adozione di decisioni che istituiscono aiuti dello Stato e se, di conseguenza, la motivazione delle decisioni è carente ed erronea. Vale a dire, in conclusione, la Commissione contesta l'entità del concorso dei presupposti formali e sostanziali per l'applicazione dell'art. 93, n. 1, terzo comma, del Trattato.

A — *Sul primo motivo d'annullamento*

46. La Commissione, come primo e principale motivo, deduce (pag. 3 del ricorso) che è stato erroneamente applicato l'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, che non si applica certo solo nei limiti del titolo che riguarda la concorrenza, ma non può avere la conseguenza di far considerare legittimi gli aiuti incompatibili con altri articoli del Trattato, che non siano gli artt. 92-94. Si sostiene che vi è incompetenza e sviamento di procedura, in quanto la contestata disposizione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, è stata assunta come fondamento delle deroghe al sistema di organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Con il richiamo invece all'inosservanza del procedimento di cui all'art. 43 per la modifica delle norme sull'organizzazione di mercato, tra l'altro del parere obbligatorio della Commissione e della consultazione con il Parlamento europeo, si impugna indirettamente l'atto anche per violazione di determinate forme sostanziali.

1) Erronea applicazione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo

47. In linea di massima, si deve osservare che il legislatore comunitario non ha fatto alcuna innovazione nel regolamento n. 822/87, poiché l'ultima parte di ogni regolamento che istituisce un'organizzazione comune di mercato di un determinato prodotto contiene diverse disposizioni generali, nelle quali è contenuto un articolo specifico, analogo a quello dell'art. 76, con il quale gli artt. 92, 93 e 94 del Trattato si applicano alla produzione e alla vendita dei prodotti contemplati

nell'art. 1 del regolamento, fatte salve norme contrarie del regolamento [34].

48. La Commissione, però, richiamandosi alla lettera dell'art. 93, n. 1, terzo comma, del Trattato, sostiene che il Consiglio può, nell'esercizio delle competenze straordinarie che gli conferisce detto articolo, scostarsi unicamente dalle disposizioni dell'art. 92 o dei regolamenti che sono contemplati dall'art. 94 del Trattato e non potrebbe avvalersene per scostarsi dalle norme che reggono le organizzazioni comuni di mercato.

49. Inoltre, la Commissione sostiene che le decisioni impugnate sono in palese contrasto con le norme che reggono l'organizzazione comune di mercato del vino, cioè quelle del regolamento n. 822/87, che prevede la possibilità di scostarsi dalle norme del mercato in questione, con il procedimento dinanzi al comitato di gestione, per far fronte alle difficoltà congiunturali.

50. La Corte in diverse cause si è occupata dell'inosservanza di norme sull'organizzazione comune del mercato di un prodotto agricolo da parte degli Stati membri. Questa giurisprudenza è invocata dalla Commissione a sostegno dei propri argomenti.

51. In realtà la Corte, nella sentenza 7 febbraio 1979, Francia/Commissione [35], ha ricordato che «in materia di attuazione della normativa comunitaria, gli Stati membri non possono adottare unilateralmente provvedimenti complementari atti a compromettere la parità di trattamento degli operatori economici nell'intera Comunità e ad alterare in tal modo le condizioni di concorrenza fra gli Stati membri» [36].

52. In un quadro diverso da quello della sentenza summenzionata, e precisamente in quello dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne suina, la Corte ha

34 — Ciò si verifica, ad esempio, nell'organizzazione comune del mercato nel settore della carne bovina con l'art. 24 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 805 (GU L 148, pag. 24), nell'organizzazione comune di mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, con l'art. 23 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU L 148, pag. 13), nell'organizzazione comune di mercato nel settore delle sementi, con l'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 ottobre 1971, n. 2358 (GU L 246, pag. 1), nell'organizzazione comune di mercato nel settore degli ortofrutticoli, con l'art. 31 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 (GU L 118, pag. 1), nell'organizzazione comune di mercato delle carni suine, con l'art. 21 del regolamento del Consiglio (CEE) n. 2759/75, già ricordato alla nota 29, nell'organizzazione comune di mercato nel settore del pollame, con l'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777 (GU L 282, pag. 77), nell'organizzazione comune di mercato dello zucchero, con l'art. 44 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785 (GU L 177, pag. 4), nell'organizzazione comune del mercato nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, con l'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 febbraio 1986, n. 426 (GU L 49, pag. 1), nell'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali, con l'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1766 (GU L 181, pag. 21), e nell'organizzazione comune di mercato nel settore delle banane, con l'art. 24 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404 (GU L 47, pag. 1).

35 — Cause riunite 15/76 e 16/76 (Racc. pag. 321); detta controversia verteva sulla procedura di approvazione dei conti presentati dagli Stati membri come spese rimborsabili dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

36 — Punto 31.

riconosciuto, nella sentenza 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board [37], che, «quando, in forza dell'art. 40 del Trattato, la Comunità ha emanato una disciplina che istituisce un'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che vi deroghi o ne pregiudichi l'efficacia» [38].

53. Ritengo che la summenzionata giurisprudenza non serva a dar soluzione ai problemi sorti nella fattispecie, poiché si riferisce chiaramente agli obblighi degli Stati membri in caso di istituzione di un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore senza far richiamo alle prerogative del Consiglio in questo settore, che vengono determinate da altre disposizioni.

54. Lo stesso Trattato, all'art. 42, conferisce al Consiglio la facoltà di applicare le norme del capitolo riguardante le norme sulla concorrenza (artt. 85-95) alla produzione e alla vendita dei prodotti agricoli. Come ho già detto, il regolamento n. 822/87, all'art. 76, stabilisce espressamente che si applicano le disposizioni degli artt. 92-94 del Trattato all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Penso dunque che il richiamo alle disposizioni degli artt. 92-94 significa che dette norme sono state incorporate nell'organizzazione comune di mercato del settore vitivinicolo. Il Consiglio, avvalendosi delle facoltà ad esso conferite, può adottare misure che si scostano dalle disposizioni che reggono questo mercato. Di conseguenza, l'art. 93, n. 2, terzo comma, costituisce un fondamento sufficiente per adottare misure analoghe, con le quali un aiuto di Stato concesso ai viticoltori di uno Stato membro si considera compatibile con il mercato comune. In altre parole, ritengo che, in queste circostanze, non si possa sostenere che, per la misura adottata con le decisioni impugnate del Consiglio, si dovevano seguire le procedure di cui agli artt. 42 e 43 del Trattato. Nemmeno ritengo che, dal punto di vista giuridico, poiché il regolamento n. 822/87 si è fondato sugli artt. 42 e 43, che contemplano come forme sostanziali la proposta della Commissione e la consultazione del Parlamento, il Consiglio in quest'occasione non disponeva della facoltà di cui al terzo comma dell'art. 93, n. 2, e doveva seguire il procedimento che implica detta proposta e la consultazione [39].

55. La Corte, nella sentenza Steinike und Weinlig [40], di fronte ad un analogo richiamo

37 — Causa 83/78 (Racc. pag. 2347, punto 56). V. pure soluzioni analoghe fornite nella sentenza Pigs and Bacon/Commissione (citata alla nota 8), punto 14, che riguardava il settore della carne suina, e nella sentenza 18 maggio 1977, causa 111/76, Van den Hazel (Racc. pag. 901, punto 13), che verteva sull'organizzazione comune di mercato del pollame da macello.

38 — Per l'appunto questa giurisprudenza consolidata riecheggia in detta sentenza e in quella ricordata alla nota 17, Italia/Commissione (punto 19).

39 — Questa è stata anche la posizione dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn nella sentenza 15 gennaio 1987, causa 253/84, GAEC de la Ségaude/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 123), nella quale si è trattato il problema della misura della legittimità di una decisione del Consiglio con la quale si è giudicato compatibile con il mercato comune l'aiuto concesso dalla Germania federale in forma di riduzione dell'IVA fino al 5% del prezzo (al netto di IVA) pagato dall'acquirente del prodotto agricolo (v., in particolare, pag. 146). La Corte, disattendendo la domanda di risarcimento della ricorrente GAEC, non aveva preso posizione in merito.

40 — Già citata alla nota 9; punto 13.

agli artt. 92-94 del Trattato ha sottolineato che «l'art. 12 ha lo scopo, in attuazione dell'art. 42 del Trattato, di rendere applicabili ai prodotti agricoli che costituiscono oggetto del regolamento n. 865/68 le disposizioni degli artt. 92-94, senza tuttavia modificare la natura ed il contenuto di dette disposizioni». Quindi, dalla semplice lettura della giurisprudenza, si trae la conclusione che il richiamo in questione significa che tutte queste disposizioni possono trovare applicazione, quindi anche la disposizione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, se e nella misura in cui lo ritiene utile il Consiglio, e sempreché rispetti i presupposti fissati nello stesso. Mi pare che ciò rientri nella logica del richiamo fatto dall'art. 76 del regolamento n. 822/87 agli artt. 92-94 del Trattato.

56. Secondo la Commissione, un aiuto che mira a garantire il reddito dei produttori, come nella causa GAEC de la Ségaude/Consiglio e Commissione [41], ha la particolarità di esulare dal quadro dell'organizzazione comune di mercato di un determinato prodotto e per questo potrebbe validamente fondarsi sull'art. 93, n. 2, terzo comma, e non pregiudica il sistema istituito dalla specifica organizzazione di mercato, contrariamente alle impugnate decisioni del Consiglio, che chiaramente sono in contrasto con l'ambito normativo dell'organizzazione comune di mercato del settore vitivinicolo.

57. Penso che il richiamo fatto dal regolamento n. 822/87 anche alla disposizione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, significhi che consente al Consiglio di scostarsi dalle disposizioni dell'art. 92, che riguarda gli aiuti di Stato ed anche dai regolamenti contemplati dall'art. 94, ma sempre in relazione agli aiuti di Stato che sono stati istituiti o sono in via di istituzione e riguardano l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

58. La disposizione litigiosa dell'art. 93, n. 2, terzo comma, mira a consentire — in determinate circostanze — un regime speciale o una misura particolare di aiuto, che riguarda un particolare momento (ad esempio, la produzione 1993/1994); per determinati motivi, della loro legittimità parleremo in seguito. D'altro canto, la decisione che prende il Consiglio nella fattispecie ha carattere individuale e non regolamentare, poiché si riferisce a una determinata produzione, riguarda un determinato aiuto, concesso da uno Stato membro ai viticoltori, e non costituisce modifica del quadro legislativo esistente dell'organizzazione comune di mercato del settore vitivinicolo. Per questo motivo, anche il regolamento n. 822/87 continua ad essere in vigore con tutte le sue disposizioni. In altri termini, contrariamente alle facoltà che gli artt. 92, n. 3, lett. e), e 94 conferiscono al Consiglio e che mirano all'adozione di misure generali, nella fattispecie si tratta di un conferimento di facoltà per autorizzare in concreto, nel caso singolo, una misura di aiuto speciale.

59. Ritengo che gli aiuti concessi dalla Francia e dall'Italia siano ricompresi nel richiamo agli artt. 92-94 del Trattato. D'altro canto un

41 — Già citata, nota 39.

ulteriore fondamento giuridico sarebbe necessario, affinché un aiuto di Stato non strida con l'art. 92 del Trattato, solo se l'aiuto che intenderebbe autorizzare il Consiglio costituisse deroga a norme specifiche riguardanti il settore agricolo disciplinato, come ad esempio, quelle in campo fiscale [42].

60. Se si condivide l'orientamento della Commissione e si interpreta restrittivamente la disposizione in questione, nel senso che riguarda il settore della concorrenza e non anche quello dell'agricoltura, vale a dire rifiutando l'applicazione in linea di massima dell'art. 93, n. 2, terzo comma, per l'adozione da parte del Consiglio, allorché lo impongano circostanze eccezionali, di misure nel settore vitivinicolo, andando così contro lo spirito delle relative disposizioni degli artt. 92-94 del Trattato, si giunge a discriminazioni arbitrarie, in contrasto con l'esplicita disposizione dell'art. 42 del Trattato.

61. È pacifico che le disposizioni degli artt. 92-94 sono state dichiarate applicabili ai prodotti disciplinati dal regolamento n. 822/87 e, come ha affermato la Corte [43], «senza tuttavia modificare la natura e il contenuto» di dette disposizioni per effetto di detto richiamo. Semplicemente il Consiglio ha svolto il compito ad esso affidato dal Trattato, che consiste, secondo la Corte [44], come vedremo in seguito, nel valutare, nell'ambito di un'organizzazione di mercato del prodotto agricolo, «se le circostanze economiche particolari dominanti in uno degli Stati membri giustifichino adattamenti del regime comunitario».

62. Riassumendo dunque, possiamo sostenere che, in materia di aiuti degli Stati, il Trattato istituisce determinate valvole di sicurezza ed attribuisce espressamente, in taluni casi, al Consiglio l'ultima parola.

63. Più esattamente, dall'esame delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti statali, si arguisce che, in primo luogo, è conferita al Consiglio la facoltà di ampliare il quadro degli aiuti che possono ritenersi conciliabili con il mercato comune. Più precisamente, deve decidere a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione [art. 92, n. 3, lett. e)], quali sono le altre categorie di aiuti che «possono considerarsi compatibili con il mercato comune» [45], cioè può definire con atto regolamentare gli aiuti in questione [46].

42 — Ciò si desume anche dai paragrafi 17 e 18 delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella sentenza 14 luglio 1994, causa C-438/92, Rustica Semences (Racc. pag. I-3519).

43 — Sentenza Steinike und Weinlig (citata alla nota 9), punto 13.

44 — Sentenza Commissione/Italia (citata alla nota 31), punto 18.

45 — V. sentenza della Corte 18 maggio 1993, cause riunite C-356/90 e C-180/91, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-2323, punto 26).

46 — Nella sentenza Belgio/Commissione (citata alla nota 45) vertente sulla sesta direttiva del Consiglio 26 gennaio 1987, 87/167/CEE, sugli aiuti ai cantieri navali (GU L 69, pag. 55), la Corte ha dichiarato (punto 30) che «il Consiglio, partendo dalla considerazione dell'incompatibilità degli aiuti alla costruzione navale in conformità alla ratio dell'art. 92, n. 3, ha tenuto conto di una serie di esigenze di ordine economico e sociale che l'hanno condotto ad avvalersi della facoltà, riconosciuta dal Trattato, di considerare nondimeno tali aiuti compatibili con il mercato comune a condizione che soddisfacessero ai criteri di deroga previsti nella direttiva».

64. In secondo luogo, l'art. 93, n. 2, terzo comma, conferisce al Consiglio l'ultima parola per decidere, all'unanimità, l'adozione di una misura, ove si dichiara che un determinato aiuto dello Stato è conforme al mercato comune. In altri termini, il Consiglio è l'istituzione che deve decidere in definitiva, allorché sussistono «circostanze eccezionali», che determinati aiuti sono compatibili con il mercato comune.

65. In terzo luogo, a norma dell'art. 94 del Trattato, il Consiglio, decidendo a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare qualsiasi regolamento necessario per applicare gli artt. 92 e 93 del Trattato, il che finora non si è verificato.

66. Di conseguenza, conformemente a quanto esposto in precedenza, seguendo la procedura dell'art. 93, n. 2, terzo comma, il Consiglio non ha erroneamente applicato la norma in questione all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, né ha modificato il quadro regolamentare che disciplina quel determinato mercato senza attenersi alla procedura di cui all'art. 43, nn. 2 e 3, del Trattato, come sostiene la Commissione. Dunque era l'istituzione competente (ratione materiae) a procedere all'adozione delle due decisioni, rispettando i presupposti della disposizione litigiosa.

67. La Commissione contesta inoltre al Consiglio l'inosservanza di talune forme sostanziali, quali sono indubbiamente anche la proposta della Commissione, di cui all'art. 43, n. 2, terzo comma, del Trattato, e la consultazione con il Parlamento europeo, la cui osservanza è essenziale per l'adozione di regolamenti nel caso di istituzione di un'organizzazione comune di mercato di un prodotto agricolo. Visto quanto precede, ritengo che le due decisioni impugnate non modificano le disposizioni del regolamento n. 822/87 per l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e, di conseguenza, non era necessario seguire la procedura dell'art. 43 del Trattato.

2) Sviamento di procedura

68. Lo «sviamento di procedura» come motivo d'annullamento di un atto di un'istituzione comunitaria costituisce una sfaccettatura particolare del più ampio mezzo dello «sviamento di potere» [47]. Significa che l'istituzione competente, aggirando le norme che determinavano la procedura da seguirsi per l'adozione di una determinata misura, ha seguito una procedura diversa, prevista ad altri fini e ha adottato il provvedimento.

69. Secondo la Commissione, invece di procedere alla modifica del regolamento n. 822/87 attenendosi alla procedura dell'art.

47 — V., in ispecie, sentenze 12 giugno 1958, causa 2/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autorità CECA (Racc. pag. 121), e 21 giugno 1988, cause riunite 32/87, 52/87 e 57/87, ISA/Commissione (Racc. pag. 3305, punto 19). Nella sentenza Matra/Commissione (citata alla nota 10), punto 25, la Corte dichiara espressamente di sindacare anche lo sviamento di procedura.

43 del Trattato, emanando un nuovo regolamento, il Consiglio ha preferito perseguire la stessa finalità, la modifica dell'organizzazione comune di mercato nel settore vitivinicolo, seguendo la procedura dell'art. 93, n. 2, terzo comma, e adottando a questo fine le due decisioni ora impugnate. La Commissione osserva che ciò si è verificato di frequente, specie nel decennio 1980-90 e, per quel che riguarda la distillazione del vino, dal 1989 in poi. Quindi, in sostanza, il Consiglio ha modificato le norme che reggono l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, senza attenersi alla procedura dell'art. 43. Nel contempo ha commesso infrazione anche alle disposizioni del regolamento n. 822/87, che contiene una speciale disciplina per fronteggiare le difficoltà congiunturali, con la differenza che dette deroghe consentono l'adozione di misure di utilità settoriale, che però non toccano i sistemi fondamentali di gestione dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. In altri termini vi è motivo d'annullamento delle decisioni adottate con questo sistema poiché la prassi in questione, nel settore dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, e specie nel caso della Francia e dell'Italia, comprova l'esistenza di uno sviamento di procedura.

70. Come si desume dall'esposizione che precede sulla sfera d'applicazione dell'art. 93, n. 2, terzo comma, ritengo che, con l'adozione delle due decisioni impugnate, non si sia commesso sviamento di procedura e non viene meno la competenza basilare della Commissione di avere la parte principale nella procedura di adozione di norme in materia di organizzazione comune di un mercato a norma dell'art. 43 del Trattato. D'altro canto, nell'esercitare questa competenza eccezionale del Consiglio non si ignora nemmeno la necessità che esista connessione con le altre disposizioni del Trattato, come ha dichiarato anche la Corte [48].

71. In conclusione, ritengo che i suesposti motivi d'annullamento delle impugnate decisioni del Consiglio, quali sono fatti valere dalla Commissione, non possono venir accolti, vale a dire non si ravvisa un'applicazione erronea dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato. Di conseguenza, il Consiglio era competente a adottare dette decisioni, non ha commesso inosservanza delle forme essenziali di cui all'art. 43 del Trattato né vi è stato sviamento di procedura.

B — *Sul secondo motivo d'annullamento*

72. Con il secondo motivo d'annullamento, che deduce in subordine, la Commissione osserva, da un lato, che non esistevano «circostanze eccezionali» che, tra gli altri presupposti, devono verificarsi, secondo l'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, per considerare un aiuto concesso o in via di concessione da parte di uno Stato membro compatibile con il mercato comune (pag. 6 del

48 — V. sentenza Matra/Commissione (citata alla nota 10); punti 41 e 42.

ricorso e pag. 12 del controricorso). In altri termini, sostiene che i fatti cui si richiama il Consiglio non rispondono alla nozione di «circostanze eccezionali», vi è stato errore nella definizione giuridica e quindi erroneo inquadramento nella norma giuridica da applicare. Per questo motivo si chiede anche l'annullamento delle due decisioni, poiché la loro motivazione non è legittima (pagg. 7 e 8 del ricorso). D'altra parte, chiede l'annullamento dei provvedimenti poiché il Consiglio ha mal esercitato la propria discrezionalità, conferitagli dall'art. 93, n. 2, terzo comma, che è sfociata in un'erronea valutazione degli elementi di fatto al momento dell'adozione delle due decisioni (pag. 6 del ricorso). Questi motivi d'annullamento sono stati ribaditi dall'agente della Commissione anche all'udienza.

73. Per far accogliere dalla Corte il secondo motivo (più esattamente, il complesso di motivi) della Commissione, si deve dimostrare che le conclusioni nelle quali è sfociata la classificazione operata dal Consiglio sono errate oggettivamente e incontestabilmente.

74. Esaminerò perciò successivamente la portata della facoltà del Consiglio in virtù dell'art. 93, n. 2, terzo comma, la nozione di «circostanze eccezionali» e l'eventuale erronea classificazione giuridica o valutazione palesemente erronea degli elementi di fatto nel caso dell'Italia e della Francia.

1) Portata della facoltà del Consiglio in virtù dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato

75. Dalla semplice lettura dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato si arguisce che il Consiglio ha ampia discrezionalità quanto al valutare l'utilità di adottare certe misure («può decidere all'unanimità») e per di più esso stabilisce quando sussistano le circostanze eccezionali che costituiscono la conditio sine qua non per l'adozione di una decisione secondo la quale un determinato aiuto di Stato, concesso o in via di concessione, si considera compatibile con il mercato comune.

76. La Corte, nella sua giurisprudenza consolidata riconosce [49] che, in particolare, in materia di politica agricola comune «le istituzioni hanno infatti un ampio potere discrezionale (...) tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato». In altre parole, «in una situazione implicante l'esigenza di valutare una complessa realtà economica, come in materia di politica agricola comune, il legislatore comunitario gode di un ampio

49 — Quest'orientamento risulta dalla sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 31).

potere discrezionale in relazione alla natura e alla portata dei provvedimenti da adottare» [50].

77. Inoltre la Corte, in diverse occasioni, si è pronunciata sulla portata delle prerogative delle istituzioni comunitarie, nell'ambito delle competenze conferite dalle disposizioni del Trattato per la concorrenza e la politica agricola, e del sindacato ch'essa può esercitare allorché le istituzioni in questione godono di un ampio potere discrezionale [51].

Si riconosce dunque che, per l'organizzazione comune di mercato di prodotti, il Consiglio dispone di ampia discrezionalità e in base a questa valutazione la Corte stabilisce pure i limiti del sindacato che esercita [52]. Nella sentenza 29 ottobre 1980, Roquette Frères/Consiglio [53], ha riconosciuto che «allorché l'attuazione della politica agricola della Comunità implica, da parte del Consiglio, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che il Consiglio può eventualmente fondarsi su accertamenti globali. Il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali

50 — V. sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 27). V. inoltre sentenze 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti (Racc. pag. 2301, punto 30); 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punti 23 e 24), e 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14).

51 — La giurisprudenza della Corte contiene vari esempi di sentenze in materia di facoltà della Commissione nell'ambito degli artt. 92 e 93, nn. 2 e 3, del Trattato. Ad esempio, nella sentenza Matra/Commissione (citata alla nota 10), punto 24, la Corte ha affermato che, secondo una giurisprudenza consolidata, «nell'applicazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario». Al punto 25 ha continuato dichiarando che nell'ambito di detto controllo di legittimità la Corte deve quindi limitarsi ad esaminare se la Commissione non abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale a seguito di un travisamento o di un manifesto errore di valutazione dei fatti, oppure mediante uno sviamento di potere o di procedura. V., pure, analoghe soluzioni (in materia di portata delle prerogative della Commissione conformemente all'art. 92, n. 3) fornite in precedenti sentenze il 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punto 18); il 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 49); il 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 56), e il 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 34). V. inoltre sentenze 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione (Racc. pag. 2545, punto 34), vertente sul sindacato della determinazione del periodo consentito per la validità di una clausola di divieto di concorrenza contenuta in un accordo di cessione di impresa, nella sfera d'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato; 7 maggio 1987, causa 255/84, Nachi Fujikoshi/Consiglio (Racc. pag. 1861, punto 21), vertente sull'imposizione, da parte del Consiglio, di un dazio definitivo antidumping sulle importazioni di taluni cuscinetti a sfere originari del Giappone e di Singapore, e 22 gennaio 1976, causa 55/75, Balkan-Import Export (Racc. pag. 19, punti 8 e 9), vertente sulla validità degli importi compensativi monetari riscossi sugli scambi tra gli Stati membri e i paesi terzi; la riscossione di detti importi si operava conformemente al regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazioni delle monete di taluni Stati membri (GU L 106, pag. 1).

52 — Nella causa GAEC de la Ségaude/Consiglio e Commissione (citata alla nota 39), la decisione impugnata era stata emanata dal Consiglio, in virtù dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, per controbilanciare la perdita di reddito degli agricoltori tedeschi dovuta alla graduale abolizione del sistema di importi compensativi monetari. La GAEC ha adito la Corte chiedendo il risarcimento del danno patito. La Corte, ritenendo (punti 20 e 21) che la ricorrente non avesse prodotto prove adeguate a sostegno della sua domanda, non si pronunciò, ma l'avvocato generale Sir Gordon Slynn, nelle sue conclusioni ha contestato il grado di gravità delle allegate circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 93, n. 2, terzo comma. Ha certo ammesso che la soppressione degli importi compensativi monetari positivi, che consentono ad un paese di avere contemporaneamente una moneta forte ed esportazioni a prezzi relativamente contenuti, ha implicato una diminuzione del reddito per gli agricoltori tedeschi. E concludeva osservando che la decisione del Consiglio non era «illegittima semplicemente in quanto si basa sul terzo comma dell'art. 93, n. 2, del Trattato CEE, ma costituisce un eccesso di potere in quanto non è stato dimostrato che fosse giustificata da "circostanze eccezionali" come prescritto da detta norma» (Racc. 1987, pag. 147).

53 — Causa 138/79 (Racc. pag. 3333, punto 25), vertente sulla determinazione dei quantitativi di base per la produzione di isoglucosio. In questa sentenza si ricalcolava la soluzione fornita dalla Corte nella sentenza 12 luglio 1979, causa 166/78, Italia/Consiglio (Racc. pag. 2575, punto 14), vertente sui premi alla produzione di fecola di patate.

vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale» [54].

78. Quindi la Corte, non avendo facoltà di sostituire, in casi del genere, la propria valutazione a quella dell'organo che si è pronunciato, deve giungere ad un grado di ragionevole certezza, anche in considerazione degli elementi attendibili prodotti dalle parti e delle risposte rispettivamente fornite dalla controparte, che non vi è errore sui fatti che influirebbe sulla validità delle due decisioni del Consiglio [55], né erronea inclusione nella nozione di «circostanze eccezionali», né valutazione palesemente erronea di dette circostanze.

79. Inoltre, nella fattispecie, osserviamo che l'insoddisfacente situazione del mercato vitivinicolo, che richiede l'adozione di determinate misure rigorose, e — in ispecial modo — il ricorso al sistema della distillazione, mette in evidenza, se non una specie di conflitto, quantomeno un tentativo di compromesso accettabile tra due finalità equivalenti della politica agricola comune di cui all'art. 39 del Trattato, che, secondo il n. 1, [lett. b)] sono «assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola» e [lett. c)] «stabilizzare i mercati». Per risolvere questa specie di conflitto, le vie seguite dal Consiglio e dalla Commissione differiscono, come si evince anche dalle memorie prodotte, in quanto il Consiglio nelle sue decisioni propende per la prima finalità, mentre la Commissione per la seconda.

80. La Corte, nella sentenza Crispoltoni e a. [56], ha determinato il criterio di soluzione delle eventuali contraddizioni tra le finalità della politica agricola comune. In pratica ha affermato: «Le istituzioni comunitarie, nel perseguimento degli obiettivi della politica agricola elencati nell'art. 39 del Trattato, devono svolgere l'opera permanente di conciliazione richiesta dai conflitti che possono sorgere tra gli obiettivi presi isolatamente e devono, se necessario, attribuire temporaneamente ad uno di essi la preminenza richiesta dai fatti o dalle circostanze economiche in relazione alle quali esse adottano delle decisioni» [57], ma ha continuato: «Tale conciliazione non deve consentire di isolare uno degli obiettivi al punto di rendere impossibile la realizzazione di altri» [58] ed inoltre «il perseguimento esclusivo dell'obiettivo di

54 — Nella sentenza Iannelli (citata alla nota 13), punto 11, si afferma «sia l'art. 92, sia l'art. 93 conferiscono alla Commissione un ampio potere discrezionale ed al Consiglio un vasto potere al fine di dichiarare determinati aiuti statali compatibili con il mercato comune, in deroga al divieto generale di cui all'art. 92, n. 1».

55 — V. anche lett. A, in fine, delle conclusioni dell'avvocato generale Gand nella sentenza 8 febbraio 1966, causa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autorità della CECA (Racc. pag. 1).

56 — Citata alla nota 49 (punto 32); verteva sull'organizzazione comune di mercato del tabacco greggio, anch'essa contrassegnata da superproduzione, e sul regime dei quantitativi massimi garantiti per la totalità del mercato comune nel settore in questione.

57 — V., ad esempio, sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, Balkan-Import-Export (Racc. pag. 1091, punto 24).

58 — V., in particolare, sentenza 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle e a./Consiglio (Racc. pag. 3211, punto 41), relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali e al prezzo di entrata del grano duro.

garantire un equo tenore di vita ai produttori e trasformatori di tabacco greggio, grazie in particolare al miglioramento del loro reddito individuale, comporterebbe un serio rischio di rendere impossibile, in un mercato caratterizzato da produzione eccedentaria, la realizzazione del suddetto obiettivo di stabilizzare il mercato in questione» [59].

81. Mi pare che, con le due decisioni impugnate, il Consiglio tenti, in via di principio, di controbilanciare finalità opposte dell'art. 39 del Trattato nell'ambito del mercato vitivinicolo e, dato che dispone di ampia discrezionalità, fosse l'istituzione competente a valutare in qual misura le disfunzioni esistenti nel mercato in questione nell'ambito di uno Stato membro giustificavano appieno l'adozione di misure di correzione.

82. È dunque necessario, dovendo occuparci della nozione di «circostanze eccezionali», esaminare nella fattispecie se il Consiglio ha erroneamente valutato che la situazione di fatto induca a ritenere che sussistono «circostanze eccezionali» o ha manifestamente sconfinato dalla propria discrezionalità nell'adottare le due decisioni del 21 febbraio 1994.

59 — Punto 34 della sentenza Crispoltoni e a., citata alla nota 49.

2) La nozione di «circostanze eccezionali»

83. Mi pare che l'espressione «circostanze eccezionali», di cui all'art. 93, n. 2, terzo comma, implichi l'idea di anormale ed imprevisto o, quanto meno, di non permanente, non ricorrente in via sistematica e sicuramente esulante dalla normalità. In altri termini, una situazione insoddisfacente che si protrae nel tempo in un certo settore dell'attività economica, e specialmente nel settore agricolo, non è possibile che venga ricompresa ipso facto nella nozione di «circostanze eccezionali», salvoché alcuni elementi anormali, fatti non permanenti, sopraggiunti, giustifichino questa classificazione. Penso dunque che quali fatti o situazioni costituiscano definitivamente «circostanze eccezionali» va stabilito a seconda del settore, tenendo conto di diversi fattori [60].

84. La nozione di eccezionale e straordinario, che costituisce la quintessenza dell'espressione «circostanze eccezionali» emerge pure dalla giurisprudenza della

60 — Un esempio, tratto dalla recente giurisprudenza, è fornito dalla sentenza 13 febbraio 1992, causa C-105/90, Goldstar/Consiglio (Racc. pag. I-677, punti 17 e 18), vertente sulle misure contro le pratiche di dumping, nella quale si è affermato che il criterio del 5% per la valutazione della rappresentatività delle vendite sul mercato interno da parte delle istituzioni comunitarie, «non ammette deroghe che in presenza di situazioni eccezionali», e «una situazione del genere potrebbe verificarsi allorché il volume complessivo del mercato interno non è abbastanza ampio perché il prezzo di vendita sia determinato dal gioco della domanda e dell'offerta».

Corte nel settore della concorrenza, antica e recente [61].

85. Di conseguenza, ritengo che «circostanze eccezionali» ai sensi dell'art. 93, n. 2, terzo comma, sono fatti o situazioni che possono riguardare un settore in particolare o anche l'economia più in generale, che però — visti alla luce della situazione specifica e secondo una ragionevole valutazione — nell'ambito di un determinato Stato membro e di un determinato settore dell'agricoltura, dimostrano che si è verificato un cambiamento di tale entità, rispetto alla situazione che fino a quel momento si riteneva normale o, quantomeno, non eccezionale, sicché appaiono evidenti tanto il mutamento delle circostanze finora esistenti e l'insorgere di nuove circostanze, quanto anche la necessità di adottare misure correttive la cui adozione non è prevista dal sistema vigente che disciplina quel determinato settore.

86. In altri termini, nel settore dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo sarà necessario che sia impossibile far fronte a questo mutamento delle circostanze ricorrendo al vigente sistema normativo e si debba chiedere l'intervento del Consiglio, sicché con l'adozione di adeguate misure si faccia fronte a questa disfunzione congiunturale, dunque a questo squilibrio di sistemi dell'organizzazione comune del mercato che colpisce particolarmente qualche Stato membro.

3) Erronea definizione giuridica: insussistenza di «circostanze eccezionali»

87. La situazione nel settore vitivinicolo — ma anche in altri settori, come il latte e i prodotti lattiero-caseari, lo zucchero, il tabacco greggio ecc. [62] —, quantomeno nei due ultimi decenni non è soddisfacente. Mentre si registra un continuo aumento della produzione media di vino, come emerge dalle statistiche

61 — Ad esempio, nella sentenza 8 febbraio 1968, causa 28/66, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 1), la Corte, vagliando la legittimità dell'adozione di misure particolari in materia di tariffe speciali nazionali, a motivo di cambiamenti nel settore dei trasporti, ha definito la nozione dell'eccezionalità delle circostanze che giustificavano l'adozione di misure del genere. Più particolarmente, si è richiamata a «difficoltà eccezionali e temporanee, conseguenti a circostanze imprevedibili» e, di conseguenza, ha sottolineato che «l'imprevedibilità delle circostanze atte a giustificare l'autorizzazione di tariffe speciali va stabilita in base agli elementi di fatto propri di ciascuna fattispecie e secondo una ragionevole valutazione». Infine, ha affermato che circostanze impreviste costituiscono i mutamenti nel settore dei trasporti che implicano un diverso orientamento della situazione economica. Nella sentenza della Corte 24 ottobre 1973, causa 10/73, Rewe Zentral (Racc. pag. 1175, punto 20), pronunciandosi sulla validità di norme che determinano gli importi compensativi tra gli Stati membri a motivo delle oscillazioni dei tassi di cambio, nell'ambito della politica agricola comune, detti importi sono stati definiti come misure comunitarie le quali, anche se provocano frazionamento del mercato, correggono le oscillazioni di instabili tassi di cambio e contribuiscono perciò a garantire un regolare flusso degli scambi di prodotti in condizioni eccezionali e temporanee provocate dalla situazione monetaria.

62 — Ad esempio, al fine di controllare l'aumento della produzione di latte, con l'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (già ricordato alla nota 34), che è stato aggiunto mediante l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), si è istituito un prelievo suppletivo dovuto sui quantitativi di latte o di altri prodotti lattiero-caseari eccedenti un determinato quantitativo di riferimento. Nello stesso settore, il Consiglio, con il regolamento (CEE) 17 maggio 1977, n. 1079 (GU L 131, pag. 6), aveva istituito il prelievo di corresponsabilità in questione per diminuire le eccedenze strutturali del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Il regolamento n. 1785/81 (già ricordato alla nota 34), con il quale si sono istituite norme che disciplinano l'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero, comprende anche un sistema di quantitativi per il controllo della produzione di zucchero. Inoltre, il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2075 (GU L 215, pag. 70), che ha istituito una nuova organizzazione di mercato nel settore del tabacco grezzo, prevede l'istituzione di quantitativi massimi garantiti, al fine di controllare l'aumento della produzione comunitaria di tabacco non lavorato.

della Comunità europea [63], si registra invece una regolare tendenza alla diminuzione del consumo di vini da tavola e a un corrispondente aumento delle giacenze. Da questa situazione emerge la necessità di risanare il settore vitivinicolo, ma il perseguimento di questa finalità avrà conseguenze negative per gli agricoltori occupati in questo settore.

88. Le parti concordano sul punto che la sfavorevole situazione («non regolare» per la Commissione, «eccezionale» o «assolutamente eccezionale» per il Consiglio e le due intervenienti) che regna nel settore vitivinicolo rende urgente una modifica complessiva della politica comunitaria nel settore dell'agricoltura. Inoltre la sfavorevole situazione e le negative previsioni nel settore del mercato del vino per il periodo 1993/1994 (superproduzione di vino e diminuzione dei consumi) hanno indubbiamente giustificato la necessità di ricorrere al rimedio della distillazione, secondo il procedimento del regolamento n. 822/87. L'importante però è vedere se risulta chiaramente che, oltre alle circostanze particolari che giustificano il ricorso al rimedio della distillazione, vi sono ragioni specifiche, eccezionali, che riguardano uno Stato membro, alle quali non si può ovviare con i sistemi previsti dal regolamento n. 822/87 per far fronte a fatti di questo genere e che costituiscono circostanze eccezionali e giustificano il ricorso al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, terzo comma, come sostengono il Consiglio, e i governi italiano e francese. Infatti questo provvedimento funge da scappatoia per il sistema ed entra in gioco allorché le politiche non danno i risultati auspicati.

89. In altri termini, mi pare che decisivi siano solo quegli elementi che dimostrano incontestabilmente l'esistenza di circostanze eccezionali, sicché siano concretamente soddisfatte le condizioni per il ricorso alla procedura di cui all'art. 93, n. 2, terzo comma, da parte del Consiglio. E questo punto deve essere chiarito, giacché il rappresentante della Commissione ha sottolineato all'udienza che, allorché ricorre a questa misura, il Consiglio si ritiene libero da qualsiasi vincolo che si frapponga alle iniziative che ritiene più opportune (direi ad un'azione ad libitum), argomento che però è stato contestato dal rappresentante del Consiglio, che ha invocato lo sporadico ricorso alla norma in questione e l'osservanza dei presupposti prescritti ogniqualvolta si è instaurata questa procedura.

90. La Commissione, nell'ambito della possibilità che le offre il regolamento n. 822/87 con svariate disposizioni, cerca di far fronte ai gravi problemi strutturali e cronici del mercato vitivinicolo, che più specialmente sono endemici in Italia e Francia, da un lato, tramite la distillazione (prevalentemente preventiva e obbligatoria) di ingenti quantitativi di vino di scadente qualità, che, nel caso delle due intervenienti Francia e Italia, corrispondono ad un quantitativo ingente della

63 — 134 400 000 hl nel periodo 1966-1970.
147 200 000 hl nel periodo 1971-1975.
Oltre 150 000 000 di hl nel periodo 1980-1986.
Circa 189 500 000 hl ha raggiunto la produzione media del periodo 1989-1993.
Circa 192 700 000 hl ha raggiunto la produzione della campagna vitivinicola 1992/1993.

produzione del periodo che ci interessa e, dall'altro, mediante un sistema di premi per l'abbandono delle colture viticole, nonché con la disciplina del regime di coltivazione, con la disciplina delle pratiche di vinificazione (ad esempio, l'impiego di saccarosio) ecc. Queste situazioni dimostrano indubbiamente le difficoltà e i problemi cronici dell'attuale politica nel settore vitivinicolo e la necessità di una radicale riforma dell'organizzazione del mercato del vino.

91. Tuttavia, si deve stabilire se proprio nel settore vitivinicolo sussistano circostanze eccezionali. Ciò non significa ancora che il Consiglio, vagliando una complessa situazione economica che si verifica nel settore in questione, non può tener conto di fatti importanti o di situazioni inerenti al settore dell'agricoltura, ma anche all'economia in generale, che non riguardano esclusivamente il settore del mercato vitivinicolo, ma indubbiamente si ripercuotono indirettamente su questo settore e non possono venir fronteggiati nell'ambito dei sistemi di tutela istituiti dal regolamento n. 822/87.

92. Ritengo che il passare da queste constatazioni iniziali alla conclusione che nella fattispecie sussistessero «circostanze eccezionali» tali da giustificare ipso facto l'adozione delle impugnate decisioni del Consiglio, relative ad una campagna che semplicemente si innestava senza soluzione di continuità nella serie di precedenti campagne, innegabilmente non favorevoli per il settore agricolo, come risulta dai preamboli delle decisioni del Consiglio, costituisca un esercizio non molto convincente, dal quale dissento.

93. Del pari, a fortiori, non considero legittima la motivazione per l'adozione delle due decisioni (settimo 'considerando' della decisione riguardante l'Italia e settimo 'considerando' della decisione riguardante la Francia), che si fonda sul fatto che riguardano un settore il cui quadro normativo deve cambiare, giacché una situazione del genere non potrebbe considerarsi «circostanze eccezionali» ai sensi dell'art. 93, n. 2, terzo comma.

94. A mio parere, fatti come quelli suesposti non possono configurarsi come «circostanze eccezionali», giacché, estendendo eccessivamente questa nozione, la priveremmo di nerbo, poiché diverrebbe smisurata. Infatti non possiamo includere fatti come quelli invocati dalle parti nella nozione di «circostanze eccezionali», poiché in questa maniera falseremmo il suo contenuto, con la conseguenza che questa nozione giuridica indefinita avrebbe solo valore nominale, senza contenuto sostanzialmente vincolante e, infine, senza specifica utilità pratica.

95. Delineata in precedenza l'espressione «circostanze eccezionali» e ribadito il fatto che contiene l'idea dell'eccezionale e dell'imprevisto, o quantomeno, del non permanente, non sistematicamente ricorrente, ritengo che la costante, insoddisfacente situazione dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e la sua imminente revisione non si configurano ipso facto come «circostanze eccezionali» che giustificherebbero l'adozione delle decisioni impugnate.

96. Secondo il Consiglio, la nozione di «circostanze eccezionali» non comprende solo i fatti specifici che in un determinato momento possono verificarsi nel settore vinicolo, in relazione a quelle che attualmente si considerano normali, ma soprattutto quelli che possono differenziare il settore vinicolo in rapporto a quello dell'agricoltura in genere e al resto del mondo economico. Questo argomento, come è formulato, non riesce a convincermi.

97. Ritengo che lo stabilire se in uno Stato membro un settore di produzione si trovi in crisi che non può venir fronteggiata con il sistema previsto nel quadro regolamentare che lo disciplina costituisca l'elemento base per decidere se sussistano circostanze eccezionali, richieste dall'art. 93, n. 2, terzo comma. Indubbiamente, per accertare se vi sia o meno crisi nel settore in esame è importante vagliare la situazione nella quale esso si trova, nell'ambito di una complessa realtà economica, nella quale si valuta contemporaneamente la situazione nell'agricoltura e più in generale nel mondo dell'economia, le cui variazioni e i cui problemi si ripercuotono nel settore del vino.

a) Il caso della Francia

98. Nel caso della Francia, poiché l'organizzazione comune del mercato vinicolo prevede prezzi unitari unici, la differenza di prezzo sul mercato per i vini da tavola tra gli Stati membri, dovuta a svalutazioni della rispettiva moneta nazionale, il basso prezzo offerto per la distillazione preventiva registrato nelle ultime stagioni vitivinicole e la ripercussione sulla situazione dei viticoltori francesi (terzo e quarto 'considerando' della decisione) sono situazioni che vanno valutate dal Consiglio nell'ambito di una complessa situazione economica, in modo da tener conto degli interessi dei produttori francesi e della necessità di stabilizzare il mercato vitivinicolo.

99. È evidente che la diversità dei prezzi dei vini da tavola e dei prezzi offerti per la distillazione da un paese all'altro costituisce una situazione che di per sé non ha nulla di eccezionale e non può includersi nella nozione di circostanze eccezionali, come sottolinea la Commissione (pag. 8 del ricorso). Tuttavia il Consiglio e la Francia sottolineano che non si tratta di un semplice riallineamento monetario, ma di vere modifiche apportate dal settembre 1992 al settembre 1993 al sistema

monetario europeo, alle quali è seguita la svalutazione massiccia della moneta italiana e di quella spagnola e delle quali hanno fatto le spese gli agricoltori francesi. Dette modifiche costituiscono fatti eccezionali che rendevano necessaria l'adozione di misure correttive, che non potevano venir efficacemente fronteggiati con i meccanismi di intervento previsti nell'ambito regolamentare dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

100. Come sostengono il Consiglio e la Francia, la svalutazione in questione ha provocato un aumento dei prezzi comunitari in moneta nazionale, rispettivamente del 23% in Italia e del 26% in Spagna e, dato il prezzo unitario comune d'orientamento, questo andamento, collegato alla diminuzione dei prezzi di distillazione da 16,50 FF/%/hl per il periodo 1992/1993 a 16,40 FF/%/hl per il periodo 1993/1994, a motivo della modifica dei fattori correttivi, ciò si è risolto a scapito degli agricoltori francesi, poiché in Francia l'aumento dei prezzi si è limitato all'1,1%. E, mentre in Francia il prezzo per la distillazione preventiva, nell'ottobre 1993, corrispondeva al 69% del prezzo di mercato, in Italia è giunto al 108% e in Spagna al 105% del prezzo di mercato (v. tabella 3 dell'allegato I delle memorie della Francia) [64].

64 — Tanto la Commissione quanto il Consiglio e la Francia non concordano circa l'entità degli aumenti dei prezzi rappresentativi delle varie specie di vino, dal periodo 1992/1993 al periodo 1993/1994 e forniscono diversi dati sull'aumento, senza grandi variazioni. Ma anche la Commissione riconosce (v. tabelle a pag. 6 delle sue osservazioni nelle memorie di intervento) che si è registrata una differenza tra i prezzi del vino da tavola in Francia, da un lato, e in Italia e in Spagna, dall'altro, dovuta sostanzialmente alla svalutazione della moneta in Italia e in Spagna, rispettivamente.

b) La situazione in Italia

101. Nel caso dell'Italia, la decisione del Consiglio che ha autorizzato la concessione degli aiuti di Stato si giustifica con la diminuzione registrata dalla produzione vinicola totale nel paese nel periodo 1993/1994, con il rischio di chiusura corso da varie imprese viticole italiane, ma anche dalle cantine cooperative, data la decisione di procedere alla distillazione obbligatoria, in correlazione con un basso prezzo di distillazione, giudicato insufficiente a coprire le spese di produzione. Secondo il Consiglio vi era il pericolo che questa situazione avesse una grave ripercussione economica e sociale poiché il provvedimento di distillazione obbligatoria colpiva soprattutto i produttori italiani (terzo e quarto 'considerando' della decisione).

102. La Commissione nega che detti argomenti riescano a giustificare la decisione del Consiglio, in quanto nulla di eccezionale è intervenuto a differenziare la produzione 1992/1993 dalle precedenti quanto al livello del prezzo d'acquisto rispetto ai prezzi di orientamento e di distillazione obbligatoria in Italia.

103. Il Consiglio e il governo italiano, invece, sostengono che i viticoltori italiani si trovano in posizione peggiore rispetto ai viticoltori di altri paesi, poiché anche i quantitativi che devono consegnare per la

distillazione nel periodo in questione sono molto maggiori rispetto ai precedenti, ma anche perché si registra una costante diminuzione dei prezzi medi corrisposti ai produttori per la distillazione (preventiva e obbligatoria) [65].

104. Tanto nel caso della Francia quanto nel caso dell'Italia, ritengo che gli argomenti svolti a sostegno del mezzo che sussistevano «circostanze eccezionali» riguardano fatti per far fronte ai quali il sistema esistente di organizzazione comune del mercato vitivinicolo non ha previsto particolari forme o mezzi di azione. Inoltre ritengo che fatti di questo genere devono venir valutati dal Consiglio nell'ambito di una complessa situazione economica, sicché si deve tener conto degli interessi dei viticoltori francesi e italiani e della necessità di equilibrare il mercato vitivinicolo. Di conseguenza, direi che la definizione giuridica delle circostanze di fatto alla quale giunge il Consiglio non è erronea e quindi il preambolo delle decisioni impugnate è legittimo poiché comprova l'esistenza di circostanze eccezionali che in definitiva ne giustificano l'adozione.

105. Anche la giurisprudenza della Corte induce a concludere per il riconoscimento della validità delle due decisioni. Nella sentenza 2 luglio 1974, Holtz & Willemsen/Consiglio e Commissione [66], la Corte ha affermato che agli inizi un'organizzazione di mercato è possibile che «presenti delle lacune atte a compromettere la stabilità del mercato in una zona della Comunità. Benché siano tenute a ricercare con la dovuta diligenza le cause di siffatte difficoltà, come pure ad adottare il più rapidamente possibile i regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati al fine di porre rimedio alle accertate deficienze, le istituzioni responsabili sono autorizzate ad adottare, nel frattempo, provvedimenti provvisori, con efficacia limitata agli Stati membri il cui mercato sia stato più gravemente colpito» [67]. Anche se questa determinata soluzione riguardava un aiuto comunitario e non nazionale, ritengo tuttavia che sia sintomatica della necessità che le istituzioni comunitarie cerchino soluzioni ad hoc per questioni che colpiscono particolarmente un determinato Stato membro della Comunità.

106. Nella sentenza Commissione/Italia [68] in modo ancor più evidente si è affermato che spetta al Consiglio valutare «se le circostanze economiche particolari dominanti in uno degli Stati membri giustifichino adattamenti del regime comunitario». Mi pare che proprio questo sia stato fatto anche nella fattispecie dal Consiglio e che questo accertamento militi a favore della validità delle due decisioni.

65 — In pratica, il governo italiano osserva (allegato 1 delle sue osservazioni) che il prezzo medio da 2,24 ECU/% vol/hl nel 1990 è sceso a 2,09 ECU/% vol/hl nel 1991, ad 1,82 ECU/% vol/hl nel 1992, ad 1,73 ECU/% vol/hl nel 1993 e ad 1,41 ECU/% vol/hl nel 1994.

66 — Causa 153/73 (Racc. pag. 675), vertente su una domanda di risarcimento per un aiuto comunitario concesso per la produzione di olio di colza e ravizzone specie in Italia, con semi prodotti in tutta la Comunità.

67 — Punto 14.

68 — Citata (nota 31), punto 18; la causa verteva sull'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero e, in particolare, sulle spese d'immagazzinamento.

4) Valutazione palesemente erronea delle circostanze di fatto

107. Secondo l'analisi che precede, poiché il Consiglio ha operato avvalendosi di ampia discrezionalità, perché vagliava diverse situazioni economiche complesse, non ha superato i limiti di apprezzamento che gli pone la Corte.

108. In conclusione, ritengo che, tanto nell'ipotesi della Francia quanto in quella dell'Italia, i fatti indicati dal Consiglio costituiscano «circostanze eccezionali» ai sensi dell'art. 93, n. 2, terzo comma, del Trattato, in altri termini che la definizione giuridica degli elementi di fatto non sia erronea. Inoltre, nell'ambito della valutazione di complesse situazioni giuridiche che deve operare, il Consiglio ha correttamente esercitato la sua discrezionalità e non risulta che vi sia stata palese erronea valutazione degli elementi di fatto. Quindi anche il secondo mezzo d'annullamento dedotto dalla Commissione non può venir accolto.

C — *Sul terzo motivo d'annullamento*

Difetto di motivazione

109. A sostegno del terzo ed ultimo motivo d'annullamento, la Commissione deduce che la motivazione delle due decisioni è troppo concisa, presenta lacune ed è erronea.

110. In linea di massima, dobbiamo ricordare che, a norma dell'art. 190 del Trattato, gli atti delle istituzioni della Comunità devono essere motivati. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza della Corte [69], la motivazione prescritta dall'art. 190 «dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo. Emerge inoltre dalla predetta giurisprudenza come non si possa esigere che la motivazione di un atto specifichi i vari elementi di fatto e di diritto che ne costituiscono oggetto, qualora l'atto stesso sia in armonia con il contesto normativo di cui fa parte» [70].

111. Quanto al terzo motivo d'annullamento, specie sotto il profilo dell'erronea

69 — V., ad esempio, sentenza 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-3411, punto 19). Detta causa verteva sulla determinazione della data limite per provvedere alla semina e per presentare la domanda di pagamento compensativo nell'ambito del sistema di aiuti ai coltivatori di determinati seminativi. V., inoltre, sentenze 13 ottobre 1992, cause riunite C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-5073, punto 16), vertente sul regime dei quantitativi di pesca e la suddivisione tra Stati membri dei quantitativi di pesca disponibili, e 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (Racc. pag. I-3799, punto 16), vertente sulla validità di talune disposizioni del regolamento n. 404/93, relativo all'organizzazione comune di mercato nel settore delle banane, già ricordato alla nota 34.

70 — V. paragrafi 44 e seguenti delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Grecia/Consiglio, citata alla nota 69, e il paragrafo 107 delle conclusioni dell'avvocato generale Fennelly, del 28 settembre 1995, nella causa C-56/93, Belgio/Commissione, sentenza 29 febbraio 1996, Racc. pag. I-723, I-726.

motivazione, osservo che gli argomenti della Commissione riguardano gli stessi argomenti di fatto svolti dal Consiglio per giustificare le due decisioni, perciò anche in vari punti l'analisi coincide con quella effettuata sul precedente motivo d'annullamento.

112. Quanto alla carenza di motivazione, ricordo che una motivazione è insufficiente se non riporta gli elementi di fatto sulla cui valutazione si è fondato il giudizio dell'organo competente allorché ricorrono situazioni eccezionali.

113. D'altro canto ritengo che dall'analisi del secondo motivo d'annullamento emerge che le motivazioni delle decisioni di cui trattasi del Consiglio non sono erronee, in quanto possiamo ritenere che sussistevano circostanze eccezionali alle quali si è richiamato per emanarle.

114. D'altro canto, nonostante il Consiglio, in analoghe decisioni emesse a suo tempo in materia di aiuti di Stato concessi per il risanamento del settore vitivinicolo degli Stati membri si sia avvalso di una motivazione affine, ciò non corrobora il punto di vista della Commissione secondo cui la motivazione delle decisioni impugnate presenta lacune, cioè è insufficiente e succinta. Indubbiamente, la motivazione fornita non contiene una sufficiente elencazione di tutti gli elementi del ragionamento del Consiglio. Tuttavia, le due decisioni impugnate, atti emanati in virtù di un potere discrezionale, contengono, anche se in modo sommario, richiami agli elementi di fatto di cui ha tenuto conto il Consiglio e contengono i ragionamenti giuridici che individualizzano le circostanze in esame e giustificano l'emanazione delle due decisioni. Ma appunto dal momento che si tratta di atti emanati in forza di discrezionalità, è sufficiente una motivazione succinta, come ha osservato l'avvocato generale Lagrange [71].

115. Di conseguenza, il preambolo delle due decisioni nel complesso costituisce una motivazione che, non solo per il suo tenore, ma anche per la congiuntura nella quale le decisioni sono state adottate (a motivo di «circostanze eccezionali») e per il complesso delle norme giuridiche che reggono il settore in questione, nella fattispecie l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [72], deve considerarsi sufficiente ai sensi dell'art. 190 del Trattato. Per questo motivo, anche il terzo motivo d'annullamento deve venir dichiarato infondato e disatteso.

71 — V. sue conclusioni nella sentenza 15 luglio 1960, cause riunite 36/59, 37/59, 38/59 e 40/59, «Präsident» e a./Alta Autorità della CECA (Racc. pag. 827, in particolare pag. 871).

72 — V., ad esempio, sentenze 25 ottobre 1984, causa 185/83, Regia Università di Groningen (Racc. pag. 3623, punto 38); 26 giugno 1986, causa 203/85, Nicolet Instrument (Racc. pag. 2049, punto 10); 8 giugno 1989, causa 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (Racc. pag. 1653, punto 34), e 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control e JCT Benelux/Commissione (Racc. pag. I-3873, punto 31).

Conclusione

116. Propongo dunque alla Corte di:

1) dichiarare infondato e respingere il ricorso della Commissione;

2) porre tutte le spese processuali incontrate dal Consiglio a carico della Commissione;

3) porre a carico delle intervenienti Francia e Italia le spese rispettivamente incontrate.