

Nelle cause riunite 106-63 e 107-63 promosse da

ALFRED C. TOEPFER K.G.,

con sede in Amburgo,

rappresentata dal procuratore generale, August Schultz  
(causa 106-63),

e

GETREIDE-IMPORT GESELLSCHAFT M.B.H.,

con sede in Duisburg,

rappresentata dai suoi direttori Wilhelm Specht e Wilhelm  
Breder (causa 107-63);

con gli avvocati Walter Hempel, del Foro di Amburgo, e (per  
la sola causa 107-63) K. Redeker, del Foro di Bonn, entrambe  
con domicilio eletto a Lussemburgo presso l'avvocato Georges  
Reuter, 7, avenue de l'Arsenal,

ricorrenti,

contro

LA COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA,

rappresentata dal dott. Klaus-Dieter Ehlermann,

funzionario del Servizio giuridico degli Esecutivi europei,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il dott. Henri  
Manzanares, segretario del Servizio giuridico degli Esecutivi  
europei, 2, place de Metz,

convenuta,

cause aventi ad oggetto :

l'annullamento della decisione 3 ottobre 1963 con cui la Commissione  
ha autorizzato la Repubblica federale di Germania a mantenere  
in vigore le misure di salvaguardia relative all'importazione di  
mais, miglio e sorgo (63/553/C.E.E.);

LA CORTE

composta dai Signori

Ch. L. Hammes, Presidente,

A. M. Donner (relatore) e R. Lecourt (presidente di Sezione)

L. Delvaux, A. Trabucchi, W. Strauß e R. Monaco, giudici,

Avvocato generale : K. Roemer

Cancelliere : A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

## IN FATTO

## I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia si possono riassumere come segue.

Entrambe le ricorrenti si occupano dell'importazione e del commercio all'ingrosso di cereali di ogni tipo e vanno annoverate tra le maggiori imprese tedesche del ramo.

Il mais importato in Germania proviene, tra l'altro, dalla Francia. Gli scambi fra questi due paesi sono disciplinati dal regolamento n. 19 per la graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* 1962, p. 933/62).

Detto regolamento subordina l'importazione di mais, in determinate circostanze, al pagamento di un prelievo risultante dalla differenza tra il prezzo d'entrata e il prezzo franco-frontiera stabilito dalla Commissione per il paese esportatore. L'ammontare del prelievo è determinato dalle autorità doganali nazionali e da loro riscosso; nel caso in esame si tratta della « Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel », ente di diritto pubblico tedesco (in seguito denominato E.V.S.T.), che rende noti i tassi di prelievo mediante avvisi esposti nella sua sede di Francoforte e rilascia le licenze d'importazione. Tali licenze hanno il valore di « Einfuhr-gehmicungen » a norma della legge sul commercio estero.

In virtù di dette norme, per il 1° ottobre 1963 l'E.V.S.T. aveva stabilito mediante affissione il tasso di prelievo zero. Nello stesso giorno, le ricorrenti chiedevano licenze d'importazione per il mese di gennaio, con prelievo prefissato pari a zero.

La ricorrente nella causa 106-63 richiedeva licenze per 24.000 tonnellate complessive, mentre la ricorrente nella causa 107-63 richiedeva licenze per complessive 21.200 tonnellate. Dagli atti risulta che le richieste presentate il 1° ottobre, e relative a licenze d'importazione per il mese di gennaio, ammontavano a 126.000 tonnellate complessive.

L'E.V.S.T. rifiutava il rilascio delle licenze richieste a seguito delle misure di salvaguardia adottate dal Governo federale a norma dell'articolo 22 del Regolamento n. 19.

Con decisione 1° ottobre, la Commissione C.E.E. stabiliva un nuovo prezzo franco-frontiera per il mais importato in Germania a partire dal 2 ottobre. Nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* dell'11 ottobre 1963 (p. 2479/63) veniva pubblicata la decisione del 3 ottobre con la quale la Commissione autorizzava retroattivamente la Repubblica federale a mantenere in vigore le misure di salvaguardia fino al 4 ottobre incluso.

Il 20 dicembre 1963 entrambe le ricorrenti hanno impugnato la predetta decisione della Commissione, chiedendone l'annullamento.

## II — Le conclusioni delle parti

Ciascuna delle *ricorrenti* conclude che la Corte voglia :

- « 1) dichiarare il ricorso ricevibile;
- 2) annullare la decisione 3 ottobre 1963 con cui la convenuta ha autorizzato la Repubblica federale di Germania a mantenere in vigore le misure di salvaguardia riguardanti le importazioni di mais, miglio e sorgo (1963/553/C.E.E.), decisione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, anno 6°, n. 146 dell'11 ottobre 1963, p. 2479/63; in subordine annullare detta decisione nel punto in cui si autorizza la Repubblica federale a mantenere in vigore la misura di salvaguardia consistente nel rifiutare le licenze d'importazione richieste dalla ricorrente alla Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel di Francoforte sul Meno, il 1° ottobre 1963, per l'importazione nella Repubblica federale di 21.200 (rispettivamente 24.000) tonnellate di mais proveniente dalla Francia.
- 3) Porre le spese del giudizio a carico della convenuta. »

La *convenuta* conclude che la Corte voglia :

- « dichiarare irricevibili i ricorsi; in subordine, respingerli come infondati e porre le spese a carico delle ricorrenti ».

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

### A — Sulla ricevibilità

Poiché la decisione impugnata riguarda un governo, quello della Repubblica federale, la *convenuta* assume che, in virtù dell'articolo 173, secondo comma, del Trattato C.E.E., i ricorsi sarebbero ricevibili solo se detta decisione, sebbene diretta a terzi, toccasse le ricorrenti direttamente e individualmente. Riferendosi alla giurisprudenza della Corte e alle conclusioni degli avvocati generali, essa sostiene che tale circostanza non sussiste. La decisione impugnata toccherebbe le ricorrenti solo attraverso le misure di salvaguardia autorizzate, quindi indirettamente. Solo promotore e responsabile di tali provvedimenti sarebbe il Governo federale; la Commissione si sarebbe limitata ad autorizzare, a norma dell'articolo 22, i provvedimenti che questi ha ritenuto necessari.

Il provvedimento di salvaguardia è redatto in termini generali, riguarda tutti gli importatori che tra il 1° e il 4 ottobre avrebbero potuto richiedere licenze d'importazione. Quindi le ricorrenti non sarebbero colpite individualmente da tale provvedimento né dalla decisione che lo autorizza. Anche se la cerchia degli interessati dovesse essere limitata agli importatori che hanno richiesto licenze d'importazione il 1° ottobre, vale a dire non meno di 27 ditte, le

ricorrenti dovrebbero essere considerate toccate come membri di un gruppo determinabile, ma non individualmente (sentenza 25-62).

Le *ricorrenti* ribattono anzitutto invocando principi di dottrina, ma specialmente richiamandosi alle circostanze di fatto. A loro avviso, la Commissione avrebbe stabilito il prezzo franco-frontiera per il 1° ottobre in maniera inesatta; l'E.V.S.T. e la Commissione, allorché si resero conto delle conseguenze dell'errore (il rapido aumento delle domande di licenze d'importazione per il mese di gennaio 1964) si sarebbero consultate circa la possibilità di porvi rimedio.

Scartata la soluzione consistente nel modificare con effetto retroattivo il prezzo franco-frontiera, le autorità comunitarie e federali avrebbero convenuto di far ricorso all'articolo 22 del Regolamento n. 19 per quanto riguardava il 1° ottobre, mentre la Commissione avrebbe stabilito un nuovo prezzo franco-frontiera per il 2 ottobre e i giorni successivi.

Ciò premesso, le *ricorrenti* ribadiscono che la decisione impugnata riguardava direttamente e individualmente le loro domande di licenza.

#### B — *Nel merito*

I mezzi di ricorso sono i seguenti : a) violazione di forme essenziali, b) violazione del Trattato C.E.E. o di qualsiasi norma relativa alla sua applicazione, c) sviamento di potere.

##### a) Violazione di forme essenziali

La decisione impugnata sarebbe insufficientemente motivata. Innanzitutto non conterrebbe indicazioni circa l'ora in cui il Governo federale, il 1° ottobre, ha adottato i provvedimenti di salvaguardia, né circa l'ora in cui la Commissione, nella stessa giornata, è stata avvertita a norma dell'articolo 22 del Regolamento n. 19. La decisione, nel 5° capoverso, si limita a ripetere letteralmente l'articolo 22 di cui sopra, ma non contiene altri chiarimenti circa la presunta minaccia di gravi perturbazioni conseguenti alla situazione. La semplice constatazione che i provvedimenti adottati « dovrebbero essere i più adatti . . . a far fronte alla situazione » non costituirebbe un'adeguata motivazione, poiché la Commissione avrebbe dovuto autorizzare solo i provvedimenti meno restrittivi possibili. A questo proposito le *ricorrenti* sostengono che una ripartizione delle singole domande sarebbe stata più opportuna e meno onerosa per gl'interessati.

La *convenuta* sostiene che la decisione è adeguatamente motivata. Non era suo obbligo indicare l'ora esatta del 1° ottobre in cui ciascun atto è stato compiuto. La motivazione dell'autorizzazione sarebbe chiara ed univoca. La Commissione sarebbe stata tenuta a valutare l'opportunità delle misure di salvaguardia, ma non

avrebbe dovuto dare delucidazioni sui motivi per cui non aveva preferito altre soluzioni.

La soluzione proposta dalle ricorrenti sarebbe d'altronde arbitraria e difficilmente realizzabile.

#### b) Violazione del Trattato

1. Le *ricorrenti* denunciano la violazione del Trattato o di « qualsiasi norma relativa alla sua applicazione » assumendo, circa il punto della motivazione sopra ricordata, che la decisione impugnata è in contrasto con le norme di diritto pubblico tedesco applicabili nell'esecuzione del Regolamento n. 19. I provvedimenti di salvaguardia non possedrebbero i requisiti voluti dal diritto tedesco e la Commissione quindi non avrebbe dovuto autorizzarli.

La *convenuta* oppone che la censura è infondata. La Commissione deve esaminare i provvedimenti sottoposti per l'autorizzazione solo sotto il profilo del diritto e degli interessi della Comunità. L'esame sulla legittimità dei provvedimenti secondo il diritto nazionale competerebbe esclusivamente alle autorità e ai giudici nazionali.

2. Le *ricorrenti* contestano che il rilascio delle licenze richieste il 1° ottobre 1963 avrebbe provocato « nel gennaio 1964 l'importazione nella Repubblica federale di rilevanti partite di mais a prezzi notevolmente inferiori a quello d'entrata ». Le partite di cui trattasi sarebbero state vendute nella Repubblica federale a prezzo normale e nel caso di un calo generale dei prezzi sarebbe stato sufficiente effettuare acquisti a prezzo d'intervento per sostenere i prezzi. Non ricorrevano comunque gli estremi della catastrofe, necessaria per poter applicare l'articolo 22.

La *convenuta* nega che l'articolo 22, là dove parla di « gravi perturbazioni », intenda una situazione catastrofica. L'espressione è chiarita dall'aggiunta « a causa delle importazioni » e mediante l'indicazione « suscettibili di compromettere gli obiettivi definiti nell'articolo 39 del Trattato ». Nel caso in esame, si sarebbe trattato specialmente dell'articolo 39, n. 1, lettera b), vale a dire della garanzia di un adeguato tenore di vita per la popolazione agricola.

La *convenuta* assume inoltre che, poiché il mais e l'orzo foraggero sono prodotti intercambiabili, un'eccedenza nell'offerta di mais avrebbe potuto avere ripercussioni sul prezzo e sulle vendite di orzo foraggero, il cui raccolto in Germania nel 1963 è stato già superiore alla norma.

D'altronde, i prezzi d'intervento sono previsti per sostenere i prezzi dei prodotti nazionali : acquisti d'intervento provocati dalle importazioni sarebbero assurdi.

Le *ricorrenti* contestano l'illimitata interscambiabilità tra il mais e l'orzo foraggero e chiedono una perizia su questo punto.

Nella controreplica, la *convenuta* chiede alla Corte di disporre

una perizia nel caso in cui non fosse convinta della validità dei suoi argomenti.

3. Le *ricorrenti* ravvisano, nel rifiuto retroattivo di rilasciare licenze, una violazione del diritto vigente.

Nei limiti in cui tale censura si riferisce ad una violazione del diritto doganale tedesco, la *convenuta* la ritiene irrilevante per il diritto comunitario. Nello stesso Regolamento n. 19, per i provvedimenti di salvaguardia è prevista una « *vacatio legis* » di tre giorni a favore delle merci già spedite. Da ciò si potrebbe concludere che le misure di salvaguardia retroattive non sono in antitesi con il diritto comunitario. Tale conclusione sarebbe confermata dalle esperienze fatte in casi di gravi perturbazioni. Gli indiscutibili interessi degli importatori dovrebbero cedere di fronte all'interesse generale.

c) Sviamento di potere

Autorizzando la sospensione assoluta del rilascio di licenze d'importazione, la Commissione avrebbe misconosciuto gl'interessi delle imprese interessate e sarebbe andata oltre i limiti posti dall'articolo 22 del Regolamento n. 19. La sospensione assoluta sarebbe ammissibile solo in caso di situazione catastrofica.

La Commissione avrebbe inoltre perseguito uno scopo diverso da quello per il quale erano previste le misure di salvaguardia; essa avrebbe cioè voluto evitare le conseguenze eventuali dei suoi errori, commessi nella determinazione del prezzo franco-frontiera per il 1° ottobre. Tra queste conseguenze le ricorrenti includono la perdita di milioni di marchi che la Repubblica federale non avrebbe riscosso a titolo di prelievo.

La *convenuta* sostiene di non aver oltrepassato i limiti posti dall'articolo 22 e di non poter perseguire scopi diversi da quello enunciato nella norma. Questa la obbliga solamente ad esaminare se sussistano i presupposti necessari. Poiché tale facoltà non le lascia alcun margine discrezionale, sarebbe automaticamente esclusa ogni possibilità di sviamento di potere.

#### IV — Il procedimento

Il procedimento si è svolto ritualmente.

La Corte ha riunito le cause con ordinanza 18 febbraio 1964.

Il 25 giugno 1964 la Corte, dopo aver preso conoscenza delle deduzioni scritte e orali delle parti e sentite le conclusioni dell'avvocato generale, ha deciso di statuire sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla convenuta unitamente al merito.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 9 marzo 1965.

Nell'udienza del 1° aprile 1965, l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni orali chiedendo che i ricorsi siano dichiarati irricevibili.

## IN DIRITTO

## Sulla ricevibilità

La convenuta assume che la decisione impugnata, non destinata alle ricorrenti, le riguarda non già direttamente ed individualmente ai sensi dell'articolo 173 del Trattato, ma solo attraverso la misura di salvaguardia di cui trattasi, quindi indirettamente. Essendo tale misura formulata in modo generale ed applicabile a tutti gli importatori che avessero chiesto licenze d'importazione nel periodo 1°-4 ottobre 1963, né essa né la decisione con la quale fu autorizzata riguarderebbero individualmente le ricorrenti.

*Sull'espressione « la riguardano direttamente »*

In virtù dell'articolo 22 del Regolamento n. 19, se uno Stato membro ha notificato misure di salvaguardia ai termini del n. 1 di detto articolo, la Commissione decide, entro quattro giorni lavorativi a decorrere dalla notizia, se le misure debbano essere mantenute, modificate o revocate. A norma dell'articolo 22, n. 2, ultimo inciso, la decisione della Commissione è immediatamente esecutiva.

Le decisioni della Commissione che dispongono la modifica o la revoca di misure di salvaguardia sono quindi direttamente applicabili e riguardano i singoli interessati non meno direttamente delle misure cui esse si sostituiscono.

Sarebbe illogico riconoscere una diversa efficacia alle decisioni che confermano le misure di salvaguardia, poiché tali decisioni non solo le autorizzano, ma anche le convalidano.

Le decisioni contemplate dall'articolo 22, n. 2, terzo e quarto comma, del Regolamento n. 19 riguardano quindi direttamente gli interessati.

*Sull'espressione « la riguardano individualmente »*

È assodato che, grazie alla decisione della Commissione, in data 1° ottobre 1963, che fissava i nuovi prezzi franco-frontiera per l'importazione di mais nella Repubblica federale a partire dal 2 ottobre, da quest'ultima data non sussisteva più il pericolo al quale le misure di salvaguardia mantenute in vigore dalla Commissione dovevano far fronte. Dette misure riguardavano quindi solo gli importatori che avevano chiesto licenze d'importazione il 1° ottobre 1963: il numero e le persone di questi erano già determinati ed individuabili prima del 4 ottobre, giorno in cui fu adottata la decisione impugnata.

La Commissione poteva sapere che la sua decisione incideva solo sugli interessi e sulla posizione di detti importatori.

In tali circostanze, questi ultimi, fra cui le ricorrenti, erano distinti da qualsiasi altra persona in modo analogo al destinatario della decisione.

L'eccezione d'irricevibilità è quindi infondata; i ricorsi sono ricevibili.

## Nel merito

Oltre che su diverse censure di violazione di forme essenziali e di sviamento di potere, le ricorrenti fondano la loro azione sul motivo di violazione del Trattato e delle norme relative alla sua applicazione. In proposito esse assumono innanzitutto che lo stato di fatto previsto dall'articolo 22 del Regolamento n. 19 non sussisteva.

La decisione impugnata è motivata come segue :

« Considerando che il 1° ottobre 1963 sono state inoltrate, presso i servizi competenti della Repubblica federale di Germania, richieste per il rilascio di titoli d'importazione, con determinazione in anticipo del prelievo, per quantitativi molto considerevoli; che l'accettazione di tali richieste avrebbe determinato l'importazione nella Repubblica federale, durante il mese di gennaio, di ingenti quantitativi di granoturco a prezzi nettamente inferiori al prezzo di entrata; considerando che, di conseguenza, il mercato tedesco di cereali sarebbe stato minacciato da gravi perturbazioni tali da poter compromettere gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato »;

La convenuta ha esaurientemente illustrato questo suo punto di vista sia nella fase scritta che in quella orale; a suo avviso, si sarebbe verificato un crollo dei prezzi sul mercato del mais se le quantità importate con licenze richieste il 1° ottobre fossero state offerte a prezzi che, secondo i suoi calcoli, sarebbero risultati inferiori di 70 marchi la tonnellata, cioè del 16/17 %, al prezzo d'entrata.

Anche se in Germania la produzione di mais è limitata, una tale perturbazione del mercato del mais avrebbe pregiudicato comunque il raggiungimento degli scopi previsti dall'articolo 39 del Trattato C.E.E., cioè la stabilizzazione dei mercati e l'assicurare alla popolazione agricola un equo tenore di vita, mediante adeguati prezzi alla produzione. Un siffatto crollo dei prezzi avrebbe avuto pericolose ripercussioni sul mercato tedesco dell'orzo, il quale viene prodotto in Germania e può essere facilmente sostituito dal mais.

La convenuta ha inoltre offerto di provare mediante perizia la minaccia di gravi perturbazioni atte a pregiudicare il perseguimento degli scopi previsti dall'articolo 39.

Dai dati forniti dalla convenuta nella fase orale si desume però che la prova proposta è superflua. Le domande presentate il 1° ottobre 1963 riguardavano licenze d'importazione per l'acquisto, nel gennaio 1964, di complessive 125.000 tonnellate. Tale quantitativo, secondo le statistiche esibite dalla convenuta, non supera la

media delle importazioni mensili. Posta la trasparenza del mercato tedesco del mais, inoltre, il rischio che, nello stesso periodo, a questo quantitativo si aggiungessero rilevanti importazioni era trascurabile. La notizia del rilascio di licenze d'importazione si sarebbe infatti diffusa rapidamente fra tutti gli importatori interessati ed è improbabile che un gran numero di essi sarebbe entrato in concorrenza con i possessori di tali licenze. Appare quindi improbabile che l'importazione della quantità di mais di cui trattasi fosse atta a provocare gravi perturbazioni sul mercato.

D'altro canto, l'importazione di 125.000 tonnellate di mais al basso prezzo di cui sopra non avrebbe nemmeno implicato un crollo dei prezzi del mais. Se una determinata merce è offerta in quantitativi corrispondenti all'8/10 % del fabbisogno annuo, è possibile che il suo prezzo si fletta anormalmente; ma ciò si deve solo temere se il quantitativo offerto è in eccedenza e l'entità dell'offerta a basso prezzo è ignota.

Nel caso in esame non sarebbe stato possibile alcun crollo, poiché il quantitativo di mais da importare non era in eccedenza e già il 2 ottobre, quindi con un anticipo di tre mesi sul periodo critico, era determinato e noto. È quindi improbabile che il mercato tedesco non fosse in grado di assorbire detto quantitativo senza gravi perturbazioni, anche se la merce fosse stata offerta a basso prezzo, il che non era certo nelle intenzioni degli importatori.

Se già appare estremamente dubbio che l'accoglimento delle domande di cui è causa avrebbe provocato sul mercato tedesco del mais perturbazioni della gravità prevista dall'articolo 22 del Regolamento n. 19, è logico escludere che tali perturbazioni avrebbero avuto pericolose ripercussioni sul mercato tedesco dell'orzo. A detta della stessa convenuta, i due mercati sono fra loro interdipendenti soprattutto per il fatto che le percentuali di mais e di orzo nei foraggi variano in relazione al prezzo di tali cereali. È vero che un'offerta di mais a basso prezzo avrebbe potuto provocare nella Repubblica federale una modifica delle percentuali a scapito dell'orzo, ma solo se i produttori di mangimi avessero confidato nella stabilità del prezzo e dell'offerta.

Altrimenti una tale offerta, anche in caso di flessione temporanea del prezzo del mais, avrebbe difficilmente indotto i produttori a cambiare il loro orientamento.

Da tutto quanto precede si evince che le perturbazioni temute dalla Commissione, anche se si fossero verificate (il che appare improbabile), sarebbero state comunque di carattere troppo passeggero per mettere in pericolo la stabilità del mercato del mais e dell'orzo e, di conseguenza, « l'equo tenore di vita della popolazione agricola » di cui all'articolo 39 del Trattato C.E.E.

Non sussistendo quindi lo stato di fatto richiesto dall'articolo 22 del Regolamento n. 19, la decisione impugnata dev'essere annullata.

## Sulle spese

A norma dell'articolo 69, paragrafo 2, del Regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese di giudizio.

La convenuta è rimasta soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi :

Letti gli atti di causa;

Vista la relazione del giudice relatore;

Sentite le deduzioni orali delle parti;

Sentite le conclusioni dell'avvocato generale;

Visti gli articoli 39 e 173 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea;

Visto il Regolamento n. 19 del Consiglio della Comunità Economica Europea e specialmente l'articolo 22;

Visto il Protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea;

Visto il regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e specialmente l'articolo 69;

## LA CORTE

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce :

1) È annullata la decisione 3 ottobre 1963 con cui la Commissione della Comunità Economica Europea ha autorizzato la Repubblica federale di Germania a mantenere in vigore le misure di salvaguardia relative all'importazione di mais, miglio e sorgo.

2) Le spese del giudizio sono poste a carico della convenuta.

Così deciso dalla Corte a Lussemburgo, il 1° luglio 1965.

Hammes	Donner	Lecourt	
Delvaux	Trabucchi	Strauß	Monaco

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 1° luglio 1965.

Il Cancelliere  
A. Van Houtte

Il Presidente  
Ch. L. Hammes