

possono essere adottate solo in quanto siano assolutamente necessarie alla realizzazione degli scopi dell'art. 39 del trattato e a condizione che turbino il meno possibile il funzionamento del mercato comune.

5. L'art. 3 del trattato elenca diversi obiettivi generali verso la cui realizzazione ed armonizzazione dev'essere orientata l'azione delle Comunità. Tra questi obiettivi, l'art. 3 contempla non solo «la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune», ma anche, alla lettera d), «l'instaurazione di una politica comune nel set-

tore dell'agricoltura». Alla realizzazione di quest'ultimo obiettivo il trattato attribuisce un'importanza particolare: la politica agricola comune costituisce oggetto dell'art. 39, mentre l'art. 42, 1° comma, formula una riserva per i prodotti agricoli. Qualora l'applicazione di misure di salvaguardia si riveli necessaria al fine di evitare, sul mercato dei prodotti in questione, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39, non è necessario motivare espressamente tali misure, con riferimento a quanto disposto dagli artt. 85 e 86 del trattato.

Nelle cause riunite

41-70: NV INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Rotterdam,

42-70: NV VELLEMAN & TAS, Rotterdam,

43-70: JAN VAN DEN BRINKS' IM- EN EXPORHANDEL, Rotterdam,

44-70: KOOY ROTTERDAM, Rotterdam,

con gli avvocati C.R.C. Wijckerheld Bisdom e B.H. tér Kuile, patrocinanti dinanzi allo «Hoge Raad» dei Paesi Bassi, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. J. Loesch, 2 rue Goethe,

ricorrenti,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici sigg. B. Paulin e J. H. J. Bourgeois, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. E. Reuter, consigliere giuridico della Commissione delle Comunità europee, 4, boulevard Royal,

convenuta,

cause aventi ad oggetto l'annullamento delle decisioni con le quali è stata negata alle ricorrenti la licenza d'importazione per mele da tavola provenienti da paesi terzi,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi, presidenti di Sezione; R. Monaco (relatore), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

1. In applicazione dei principi sanciti dal regolamento 4 aprile 1962, n. 23 (GU 1962, n. 30), il Consiglio adottava, il 9 dicembre 1969, il regolamento n. 2513/69 (GU 1969, L 318) «relativo al coordinamento ed all'unificazione dei regimi d'importazione degli ortofrutticoli applicati da ciascuno Stato membro nei confronti dei paesi terzi». L'art. 2 di detto regolamento prevede una clausola di salvaguardia secondo cui idonei provvedimenti possono essere adottati qualora il mercato comunitario subisca o rischi di subire delle perturbazioni. Le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia sono state definite col regolamento del Consiglio n. 2514/69, recante la stessa data (GU 1969, L 318).

L'11 marzo 1970, la Commissione adottava il regolamento n. 459/70 (GU 1970,

L 57) «che stabilisce le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di mele da tavola».

Nell'ambito di tali misure, la Commissione decideva, fra l'altro, d'instaurare un sistema di licenze d'importazione, il cui regime veniva precisato col regolamento 26 marzo 1970, n. 565 (GU 1970, L 69), completato dal regolamento 15 aprile 1970, n. 686 (GU 1970, L 84).

Col regolamento della Commissione 28 maggio 1970 n. 983 (GU 1970, L 116), il suddetto regime veniva mantenuto in vigore relativamente alle domande di licenze d'importazione presentate alle autorità nazionali fino al 22 maggio 1970.

Con lettera pervenuta il 19 maggio 1970 alla «Produktschap voor groenten en fruit» (in prosieguo, PGF), ciascuna delle attuali ricorrenti richiedeva licenze d'importazione per mele da tavola provenienti da paesi terzi.

La PGF rispondeva nel senso che la domanda andava respinta o che era stato deciso di respingerla.

Avverso tale rifiuto, sono state intentate, il 5 agosto 1970, le presenti cause che, con ordinanza della Corte 10 novembre 1970, sono state riunite ai fini del procedimento e della sentenza.

2. Con memoria incidentale, depositata per ciascuna causa l'11 settembre 1970, la Commissione ha chiesto alla Corte di statuire sulla ricevibilità a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, senza impegnare la discussione nel merito, e di dichiarare i ricorsi irricevibili.

Il 15 ottobre 1970, le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni e conclusioni scritte. Con ordinanza 19 ottobre 1970, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha rinviato al merito.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 16 marzo 1971.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 1° aprile 1971.

II — Le conclusioni delle parti

Ciascuna delle *ricorrenti* conclude che la Corte voglia:

- annullare l'impugnata decisione della Commissione delle Comunità europee, decisione comunicata all'interessata con lettera della PGF in data 2 giugno 1970 (rif. FA/IM), in via principale, per incompetenza della Commissione; in via subordinata, per violazione di forme sostanziali, nonché per violazione del trattato CEE e dei regolamenti d'attuazione di quest'ultimo (in specie, dei regolamenti 2513/69 e 2514/69); in via ulteriormente subordinata, per abuso di potere da parte della Commissione;
- porre le spese del giudizio a carico della Commissione delle Comunità europee.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

- dichiarare i ricorsi irricevibili e comunque respingerli;
- condannare le ricorrenti alle spese, in conformità alle norme vigenti in materia.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

Sulla ricevibilità

La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso, sostenendo di non aver rivolto alcuna «decisione» alle ricorrenti, in quanto i vari atti impugnati sono stati emanati dalla PGF e sono in realtà atti amministrativi interni.

La sola «decisione» della Commissione di cui si potrebbe parlare è quella inerente alle disposizioni dei regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70, criticate dalle ricorrenti. Ma il ricorso contro dette disposizioni, ai sensi dell'art. 173 del trattato, sarebbe ugualmente irricevibile nella fattispecie, trattandosi di norme aventi portata generale.

Le *ricorrenti* osservano che, secondo il sistema istituito col regolamento 459/70, la decisione circa il rilascio della licenza d'importazione spetta esclusivamente alla Commissione, che è altresì responsabile del suo contenuto. Gli Stati membri non hanno alcun potere discrezionale in materia, giacché la loro competenza si limita all'adozione di semplici atti esecutivi ed essi non sono responsabili che del modo in cui la notificano agli interessati. Stando così le cose, è opportuno chiedersi se ed in qual misura debba essere valutata in base al diritto interno la questione del se la comunicazione, inviata dalle autorità nazionali agli interessati per informarli della decisione negativa adottata in merito alle loro domande, costituisca un atto amministrativo interno, passibile d'impugnazione.

Qualora detta comunicazione non possa essere considerata come un atto amministrativo interno o come un atto amministrativo impugnabile in sede statale, le

decisioni relative al rilascio delle licenze d'importazione sarebbero sottratte — nel caso in cui gli amministrati non potessero rivolgersi neppure alla Corte di giustizia — a qualsiasi controllo giurisdizionale.

D'altra parte, supponendo che la decisione della Commissione possa essere valutata solo in base al diritto nazionale, si correrebbe il rischio, a causa delle divergenze fra i vari diritti interni o fra le opinioni dei giudici nazionali, di avere soluzioni diverse riguardo a decisioni identiche o analoghe, adottate in esito a domande identiche o analoghe.

La *convenuta* oppone quanto segue:

— Non è basandosi sulle domande individuali, di cui del resto non è neppure al corrente, che la Commissione adotta la decisione di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento 459/70. Soltanto la quantità che risulta complessivamente dalle domande, e che le viene comunicata dagli Stati, presenta un certo interesse come elemento di valutazione sul quale si fonda la decisione di cui sopra. Qualora la Commissione ritenga, come nella fattispecie, che la situazione del mercato consente solo importazioni limitate, essa fissa mediante decisione, cioè con atto avente forza obbligatoria erga omnes, un criterio di ripartizione della massima quantità possibile, secondo una norma obiettiva. Ne consegue che le singole domande non hanno alcuna incidenza, in quanto tali, sulla decisione con la quale vengono autorizzate importazioni fino a concorrenza di una determinata quantità, né sul sistema di ripartizione del quantitativo stesso. L'atto amministrativo che, nell'ambito del sistema in questione, conferisce contenuto concreto ai diritti e ai doveri dell'importatore è perciò quello emanato dagli organi competenti degli Stati membri.

— La lettera della «Produktsschap» non può essere qualificata come «notifica» della decisione della Commissione: essa rispecchia chiaramente l'esatta portata del sistema, facendo rinvio alla norma astratta e generale stabilita nel regolamento di cui è causa, per applicarla alle domande dei ricorrenti.

— Anche qualora si dovesse ammettere, sul piano materiale, che l'atto amministrativo dello Stato membro non supera i limiti di un atto esecutivo di natura puramente tecnica e che quindi la situazione giuridica degli interessati è disciplinata direttamente dall'atto comunitario, i presenti ricorsi sarebbero comunque irricevibili, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato, in quanto in ogni caso le decisioni della Commissione che autorizzano importazioni fino a concorrenza di un determinato volume e consentono la ripartizione dei quantitativi massimi da importare hanno carattere normativo: una decisione del genere non può quindi riguardare individualmente le ricorrenti.

— Infine, quanto all'argomento tratto dalle conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale irricevibilità dei ricorsi in sede nazionale, qualora detti ricorsi fossero irricevibili anche dinanzi alla Corte di giustizia, si tratta di un problema mal formulato. I termini esatti del preteso conflitto negativo fra le norme di procedura nazionali e il diritto processuale comunitario non sono il ricorso alla Corte e l'applicazione dell'art. 177 del trattato. D'altra parte, ammettendo la possibilità di ricorso in sede nazionale, il rischio di decisioni contraddittorie provenienti da vari giudici sarebbe inerente non solo alla situazione prospettata dalle ricorrenti, ma anche a tutti i casi di ricorso avverso un atto amministrativo interno emanato in attuazione di una norma comunitaria, qualora non esistesse o fosse abolito il sistema dell'art. 177.

Nel merito

Le *ricorrenti* sostengono che le decisioni con cui la Commissione ha respinto le loro domande di licenza d'importazione sono fondate sui regolamenti della stessa Commissione nn. 459/70, 565/70 e 686/70, i quali sono in contrasto con diverse norme del trattato e dei regolamenti del Consiglio nn. 2513/69 e 2514/69 (come pure dei regolamenti 23/62 e 159/66), e inadeguatamente motivati.

Detti regolamenti, tenuto conto dell'art. 174, 2° comma, del trattato, vanno annullati; o almeno, in forza dell'art. 184, dichiarati inapplicabili nei confronti delle ricorrenti. La Commissione era quindi incompetente ad adottare, basandosi su questi testi, le decisioni litigiose. A sostegno dei mezzi dedotti in proposito, le ricorrenti fanno valere fra l'altro quanto segue:

1. Per quanto riguarda il regolamento 459/70

a) Ai sensi delle disposizioni generali del regolamento 2513/69, se il mercato comunitario (delle mele da tavola) subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del trattato, possono essere prese misure di salvaguardia. Per determinare se sussista il presupposto di cui sopra, si tiene conto dei fattori elencati all'art. 1 del regolamento 2514/69, in particolare di quelli indicati alle lettere c) e d). Ora, dal regolamento 459/70 non risulta che la Commissione abbia tenuto conto in particolare di una tendenza ad un ribasso eccessivo dei prezzi delle mele da tavola di produzione comunitaria rispetto ai prezzi di base (lettera c). Né la Commissione ha indicato che fosse stata constatata o potesse essere constatata sul mercato la tendenza ad un ribasso eccessivo dei prezzi delle mele da tavola importate da paesi terzi (lettera d), tanto più che nella Comunità il livello dei prezzi di queste mele è molto più elevato di quello dei prezzi dei prodotti indigeni corrispondenti, e non manifesta alcuna tendenza ad un ribasso eccessivo.

b) D'altra parte, la situazione di crisi menzionata dalla Commissione nel regolamento si riferisce al mercato delle mele da tavola di produzione comunitaria e risulta da una sovrapproduzione derivante da eccedenze strutturali esistenti in particolare in Francia e in Italia. Ora, durante il periodo considerato, le mele da tavola d'importazione non sono più «sostituibili» alle mele di produzione interna, e il mercato di queste ultime non è affatto

influenzato dalle importazioni di mele dai Paesi terzi.

In primo luogo, durante il periodo che va da maggio a giugno compreso, vi è una sensibile differenza di qualità fra le mele di produzione comunitaria e quelle importate. Queste ultime, provenienti da un nuovo raccolto, sono superiori, per sapore, alle mele di produzione interna, conservate in silo e raccolte oltre sei mesi prima. Le prime costituiscono, nella stagione indicata, un articolo di lusso, il cui prezzo dipende dalla relativa rarità e dalla particolare qualità del prodotto. Tuttavia, la differenza di prezzo fra il prodotto importato e quello indigeno non è influenzata dalla vendita di mele d'importazione, e segue un andamento autonomo.

In secondo luogo, non si possono valutare con lo stesso metro i quantitativi di mele indigene di tutte le qualità disponibili durante il periodo preso in considerazione e i quantitativi di mele da tavola importati, che costituiscono un articolo di lusso, il cui prezzo trova una spiegazione nella qualità e nella relativa rarità del prodotto.

In terzo luogo, la domanda di mele importate, di qualità extra e vendute a prezzo elevato, proviene da consumatori disposti ad acquistare articoli di lusso, e non si può quindi paragonare a quella di mele indigene, di qualità inferiore e aventi un prezzo relativamente basso.

A sostegno di tali argomenti, le ricorrenti producono una perizia:

c) Inoltre, poiché il sistema dei prezzi di riferimento e dei prelievi di congelamento è il mezzo principale di protezione del mercato in parola contro le importazioni da paesi terzi, le misure di salvaguardia previste dal regolamento 459/70 non possono esser messe in atto se non qualora i prezzi d'importazione delle mele da tavola abbiano subito o rischino di subire un ribasso che li porti ad un livello inferiore al prezzo di riferimento. Una situazione del genere non si è verificata nella fattispecie, poiché il prezzo d'importazione delle mele da tavola si è mantenuto, nel periodo considerato, ad un livello assai più elevato del prezzo di

riferimento fissato per i mesi di aprile e maggio, tanto che per il mese di giugno 1970 non è stato fissato alcun prezzo di riferimento.

Ora, fino a quando il prezzo del prodotto da importare è situato ad un livello nettamente superiore al prezzo di riferimento ed ai prezzi dei prodotti indigeni, non esiste alcun rischio di grave perturbazione.

Le ricorrenti concludono che il regolamento 459/70 è in contrasto col trattato e col regolamento 2514/69, nonché inadeguatamente motivato. Su quest'ultimo punto esse aggiungono che la brevità del termine impartito nella fattispecie alla Commissione dal regolamento 2513/69 (art. 2, n. 2), per l'adozione del provvedimento litigioso, non esonera la Commissione stessa dall'obbligo di motivazione.

2. Per quanto riguarda i regolamenti 565/70 e 686/70

Applicando il sistema delle quantità di riferimento istituito dai suddetti regolamenti, la Commissione ha violato gli obblighi imposti dagli artt. 155 e 3, f), del trattato, come pure le disposizioni relative alla concorrenza contenute in particolare negli artt. 85 e 86 del trattato. Con questo sistema, infatti, i rapporti concorrenziali fra le imprese che importano nella CEE mele da tavola provenienti da Paesi terzi sono stati cristallizzati in funzione di ciò ch'essi erano durante il periodo di riferimento. In tal modo, i suddetti regolamenti hanno avuto l'effetto di falsare temporaneamente la concorrenza nel settore in questione, in spregio agli artt. 85 e 86 del trattato. Su questo punto, quindi, il regolamento di cui trattasi è infondato e difetta di motivazione. Le ricorrenti concludono che i regolamenti 565/70 e 686/70 sono in contrasto con gli articoli summenzionati, come pure con l'art. 155 del trattato, e non contengono un'adeguata motivazione. La Commissione non ha indicato i motivi che renderebbero lecito il sistema delle licenze d'importazione in relazione agli artt. 3, f), 85 e 86 del trattato.

3. Per quanto riguarda i regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70

a) Le ricorrenti sostengono che la Commissione era incompetente ad istituire il criticato sistema di licenze d'importazione, in quanto esso non figura all'art. 2, n. 1, del regolamento 2514/69, fra le misure che possono essere adottate a norma dell'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento 2513/69.

b) Esse sostengono inoltre che la Commissione ha abusato dei suoi poteri, istituendo il suddetto regime nelle circostanze sopra descritte, mentre non ha fissato alcun prezzo di riferimento per il mese di giugno 1970, né ha ritenuto necessario farlo per proteggere il mercato in questione.

La *convenuta* precisa innanzitutto che la determinazione dell'esistenza o della minaccia di perturbazioni gravi è legata alla valutazione economica di vari aspetti del mercato. Tale valutazione non può essere ridotta alla semplice constatazione di un certo numero di fatti, dai quali, in forza di una disposizione normativa, deriverebbero automaticamente determinate conseguenze. Essa osserva, quindi, quanto segue:

1. Per quanto riguarda il regolamento 459/70

Questo regolamento è giuridicamente fondato e adeguatamente motivato. Il fatto che i vari punti della motivazione non riprendano alla lettera il testo dell'art. 1, lettere c) e d), del regolamento 2514/69 non autorizza a concludere che la Commissione non abbia tenuto conto dei fattori ivi indicati.

a) Per quanto riguarda l'*andamento dei prezzi*, il secondo punto della motivazione del regolamento 459/70 permette di constatare che si è tenuto conto del fattore contemplato dal sopraindicato art. 1, lettera c). In proposito, è opportuno d'altra parte sottolineare che la «tendenza ad un ribasso eccessivo rispetto ai prezzi di base «implica una determinazione del probabile andamento futuro, che a sua volta costituisce uno degli elementi del fattore «prezzi constatati per i

prodotti indigeni sul mercato della Comunità».

Inoltre, tenuto conto della situazione esistente nel periodo considerato, e descritta nella motivazione del regolamento 459/70 (cfr. pagg. 17 e 18 del controricorso), era superfluo parlare di eccessivo ribasso, quando il livello dei suddetti prezzi si avvicinava al limite minimo stabilito per l'adozione delle misure di salvaguardia.

Il terzo punto della motivazione del regolamento in esame menziona, del resto, la tendenza dei prezzi al ribasso. La tabella che figura nell'allegato B del controricorso consente per l'appunto di paragonare l'andamento dei prezzi delle mele di produzione comunitaria durante una buona annata (1968-1969) con la tendenza dei prezzi nel periodo in cui è stato adottato il regolamento 459/70: il raffronto porta a constatare un nettissimo ribasso in quest'ultimo periodo. Inoltre, in base ai dati in suo possesso — dati relativi alla campagna 1967-1968, in cui la situazione del mercato era analoga a quella riscontrata nella fattispecie — la Commissione aveva buone ragioni di ritenere che l'andamento sfavorevole dei prezzi si sarebbe accentuato a causa delle importazioni, qualora (4° punto della motivazione) la liberalizzazione di queste ultime avesse determinato un aumento dei quantitativi importati.

Risulta inoltre dall'art. 1, *lettera d*), del regolamento 2514/69 che la tendenza ad un ribasso eccessivo non è la conditio sine qua non della legittimità delle misure di salvaguardia. Non si richiede che detta tendenza si sia effettivamente manifestata, bensì che venga tenuto conto del prevedibile andamento futuro. La Commissione, d'altra parte, ha ritenuto di dover attribuire maggior peso al secondo trattino, piuttosto che al primo, ed ha posto la questione in stretto rapporto con le conseguenze che le importazioni avrebbero avuto sul regime d'intervento. A causa della situazione critica esistente al riguardo nella Comunità, l'importazione illimitata di mele di produzione estera, sostituibili in fatto alle

mele di produzione comunitaria, avrebbe senz'altro fatto aumentare ulteriormente i quantitativi di mele indigene offerte all'intervento.

b) Per quanto riguarda la *possibilità di sostituzione*, va osservato che il fattore «quantità» non può essere considerato separatamente dagli altri fattori («quantità» e «prezzo»), come elemento da cui si possa desumere l'esistenza di due mercati separati. D'altra parte, le differenze «qualitative» fra mele importate e mele indigene non vanno esagerate. Tenuto conto delle nuove tecniche di conservazione, che negli ultimi anni hanno fatto notevoli progressi, le differenze di qualità fra i due prodotti, anche se, in astratto, sono ancora notevoli in senso assoluto, non possono tuttavia giustificare in concreto la conclusione che ne traggono le ricorrenti, e cioè che non esisteva, nel periodo considerato, alcuna correlazione fra il mercato delle mele indigene e quello delle mele importate.

Quanto ai *prezzi*, va constatato innanzitutto che quelli delle mele importate sono influenzati dai prezzi delle mele indigene, situandosi ad un livello più o meno elevato a seconda del livello dei prezzi di queste ultime. È evidente, poi, che durante una stagione in cui i prezzi delle mele indigene sono poco elevati (il che determina un ribasso dei prezzi delle mele d'importazione), la vendita di queste ultime aumenta. Infine, gli scarti fra i prezzi delle mele importate e quelli delle mele indigene sono inferiori a quelli indicati dalle ricorrenti.

Da quanto precede risulta che, se i due prodotti non sono sostituibili al 100 %, essi lo sono tuttavia in larga misura.

c) Per quanto riguarda il *sistema dei prezzi di riferimento*, è errato pensare che una misura di salvaguardia ai sensi dell'art. 2 del regolamento 2513/69 abbia carattere sussidiario rispetto al sistema dei prezzi di riferimento e dei prelievi. Il processo di elaborazione del regime degli scambi coi paesi terzi nel settore in questione mostra che i due sistemi sono indipendenti l'uno dall'altro, avendo funzioni diverse. Il sistema dei prezzi di riferi-

mento e dei prelievi mira alla stabilizzazione dei prezzi e rappresenta un normale dispositivo di riscossione automatica, come nelle altre organizzazioni di mercato. La protezione che risulta dalla clausola di salvaguardia non è un elemento supplementare del sistema applicato alla frontiera della Comunità, bensì qualcosa di assolutamente diverso.

D'altra parte, il sistema dei prezzi di riferimento, benché vigente anche per le mele, sarebbe stato inadeguato nella fattispecie. Il prezzo di riferimento, risultato di una media, è relativamente basso, mentre il prezzo delle mele appena colte nell'emisfero australe, e importate nella Comunità dopo un viaggio di circa tre settimane, raggiunge un livello assai più elevato. Non esiste, d'altro canto, un coefficiente correttore che permetta di confrontare, in termini di prezzo, le mele importate di nuovo raccolto e le mele indigene conservate. Inoltre, il problema da risolvere nel caso in esame non è quello del prezzo dei prodotti importati, bensì un problema di quantità, con le relative ripercussioni sul livello dei prezzi nella Comunità.

Per quanto riguarda, in particolare, il mezzo di difetto di motivazione, le misure di salvaguardia previste dal regolamento 459/70 sono state adottate a richiesta di uno Stato membro ed entro un termine perentorio di 24 ore (regolamento 2513/69, art. 2, n. 2). È vero che la brevità del termine non esonera la Commissione dall'obbligo della motivazione; tuttavia, una circostanza del genere è atta ad influire sul grado di precisione della motivazione stessa.

2. Per quanto riguarda i regolamenti 565/70 e 686/70

L'art. 3 del trattato, il quale prevede non soltanto «la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune» (lettera f), ma anche «l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura» (lettera d), non stabilisce alcun ordine di precedenza fra questi due compiti. A parte le disposizioni del trattato relative alla concorrenza — contenute nel titolo

«Agricoltura» (art. 38) — spetta alla Comunità, che deve all'uopo valutare tutti gli interessi in gioco e tener conto degli obiettivi del trattato, armonizzare per quanto possibile i due compiti e attribuire, secondo i casi, una certa precedenza all'uno o all'altro.

D'altra parte, il sistema criticato è informato a due esigenze fondamentali, e cioè il rifiuto di qualsiasi idea di ripartizione nazionale di un contingente comunitario, e la limitazione del rilascio delle licenze d'importazione agli operatori commerciali che già in precedenza abbiano importato mele da tavola, il che consente di prevenire, almeno in una certa misura, domande a scopo speculativo. Con ciò la Commissione non ha inteso disconoscere gli interessi legittimi degli altri operatori, ma ha semplicemente ritenuto che, in ragione delle circostanze, l'interesse degli importatori abituali (che comprende l'interesse al mantenimento dei rapporti commerciali esistenti) fosse prevalente sull'interesse degli altri importatori. Quanto al mezzo di difetto di motivazione, la Commissione ha ritenuto che, date le considerazioni sopra esposte, non fosse necessaria nella fattispecie una motivazione relativa agli artt. 85 e 86.

3. Per quanto riguarda i regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70

a) Quanto alla sua pretesa incompetenza, la convenuta oppone che, per accogliere questo mezzo, si dovrebbe ammettere che il sistema delle licenze d'importazione non possa essere considerato come «una sospensione delle importazioni» ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento 2514/69. Ciò non è tuttavia possibile, in quanto il sistema stesso e le relative modalità d'applicazione implicano per l'appunto una sospensione delle importazioni a decorrere dal 1° aprile 1970, sospensione confermata settimana per settimana con decisione della Commissione, ad eccezione dei quantitativi per i quali le domande di licenza sono state accolte. Il Consiglio stesso, d'altronde, ha ritenuto che detto sistema rientrasse nella nozione di «sospensione delle importazioni». In primo luogo, esso

non ha modificato, né abrogato, la misura di salvaguardia, che gli era stata sottoposta a norma dell'art. 2, n. 3, del regolamento 2513/69. Inoltre, se per ipotesi non avesse ritenuto che detto sistema rientrava nella nozione di sospensione, il Consiglio non avrebbe certo omesso di farne espressa menzione nell'elenco di cui al regolamento 2514/69.

b) Infine, quanto al mezzo di sviamen-

to di potere, la convenuta rimanda alle considerazioni svolte a proposito del mezzo di violazione del trattato, e aggiunge che, anche qualora fosse provato che le misure di salvaguardia non erano necessarie, da ciò non si può desumere che la Commissione, nell'adottare i regolamenti di cui è causa, si sia lasciata guidare da considerazioni estranee alla materia.

In diritto

- 1 La domanda è intesa all'annullamento di una decisione della Commissione adottata in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento 11 marzo 1970, n. 459 (GU 1970, n. L 57), decisione che avrebbe negato alle ricorrenti la licenza d'importazione per mele da tavola provenienti da paesi terzi, e che sarebbe stata loro notificata dalla «Produktschap voor groenten en fruit» dell'Aia.

Sulla ricevibilità

- 2/4 La convenuta sostiene che alle ricorrenti non è stata rivolta alcuna «decisione», e che il rifiuto della licenza d'importazione da parte della Produktschap voor groenten en fruit è in realtà un atto amministrativo interno. D'altro canto, le sole «decisioni» della Commissione relative al rilascio di licenze d'importazione sarebbero quelle contenute nel regolamento 565/70 e nei successivi regolamenti di modifica. Queste «decisioni», di portata generale e aventi natura di regolamento, non potrebbero riguardare individualmente le ricorrenti, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato.
- 5/6 Il regolamento 459/70, adottato in forza dei regolamenti del Consiglio 2513/69 e 2514/69, prevede misure di salvaguardia per limitare, dal 1° aprile 1970 al 30 giugno 1970, le importazioni nella Comunità di mele da tavola provenienti da paesi terzi. Esso ha istituito un regime di licenze d'importazione, da rilasciare nella misura in cui lo consente la situazione del mercato comunitario.
- 7/8 Secondo questo regime, e in conformità all'art. 2, n. 1, del regolamento 459/70, «alla fine di ogni settimana ... gli Stati membri comunicano alla Commissione ... i quantitativi per i quali sono stati chiesti dei titoli d'importa-

zione durante la settimana, indicando i mesi ai quali si riferiscono». Al n. 2 dello stesso articolo è detto che, in base a tali comunicazioni, «la Commissione valuta la situazione e decide in merito al rilascio dei titoli».

- 9/10 Basandosi su quest'ultima disposizione, la Commissione ha successivamente stabilito, all'art. 1 del regolamento 25 marzo 1970 n. 565, che «alle domande di titoli d'importazione presentate fino al 20 marzo 1970 in conformità delle disposizioni dell'art. 1 del regolamento CEE n. 459/70 viene dato seguito nei limiti della quantità indicata nella domanda e a concorrenza dell'80% di una quantità di riferimento». I criteri per determinare detta quantità di riferimento sono stati precisati e modificati dall'art. 2 del regolamento 15 aprile 1970 n. 686.
- 11/14 Con vari regolamenti, successivamente adottati fra il 2 aprile e il 20 luglio 1970, la data del 20 marzo 1970, stabilita all'art. 1 del regolamento 565/70, è stata più volte prorogata. In tal modo, i provvedimenti di salvaguardia sono stati periodicamente rinnovati e dichiarati applicabili alle domande di licenza d'importazione presentate durante ciascun periodo. In forza dell'art. 1 del regolamento 28 maggio 1970, n. 983, il regime summenzionato è stato applicato al periodo in cui sono state presentate le domande delle ricorrenti. La ricevibilità dei ricorsi va quindi esaminata alla luce di quest'ultimo regolamento.
- 15 In proposito, è opportuno accertare se le disposizioni del regolamento stesso, in quanto impongono l'applicazione del regime di cui all'art. 1 del regolamento 565/70, riguardino individualmente e direttamente le ricorrenti, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato.
- 16/19 È assodato che il regolamento 983/70 è stato adottato tenendo conto della situazione del mercato e, inoltre, dei quantitativi di mele da tavola per i quali erano state presentate domande di licenze d'importazione durante la settimana che finiva il 22 maggio 1970. Al momento dell'adozione del suddetto regolamento, il numero delle domande cui esso poteva applicarsi era quindi determinato, né poteva essere aumentato. La percentuale in cui dette domande potevano essere soddisfatte veniva determinata in base al quantitativo globale cui esse si riferivano.
- 20/22 Pertanto, nel decidere di mantenere in vigore per il periodo considerato il regime istituito dall'art. 1 del regolamento 565/70, la Commissione, pur

limitandosi a prendere atto dei quantitativi richiesti, decideva in merito alle singole domande presentate. Di conseguenza, l'art. 1 del regolamento 983/70 non costituisce una disposizione avente portata generale ai sensi dell'art. 189, 2° comma, del trattato, ma dev'essere considerato come una pluralità di decisioni individuali adottate dalla Commissione, in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento 459/70, sotto forma di regolamento, decisioni che modificano la situazione giuridica dei singoli richiedenti. Esse riguardano perciò individualmente le ricorrenti.

23/26 Dal sistema instaurato col regolamento 459/70, e in ispecie con l'art. 2, n. 2, risulta d'altra parte che la decisione in merito al rilascio delle licenze d'importazione spetta alla Commissione. Secondo questa norma, la Commissione ha una competenza esclusiva a valutare la situazione economica che deve costituire il fondamento della suddetta decisione. Nello stabilire che « nelle condizioni previste dall'art. 2, gli Stati membri rilasciano il titolo a tutti gli interessati che ne facciano richiesta », l'art. 1, n. 2, del regolamento 459/70 fa intendere chiaramente che le autorità nazionali non dispongono di alcun potere discrezionale circa il rilascio delle licenze e le condizioni richieste per dar seguito alle domande degli interessati. Dette autorità hanno unicamente il compito di raccogliere gli elementi necessari perchè la Commissione possa emanare la decisione ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento, nonchè quello di adottare poi in sede nazionale i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla decisione stessa.

27/29 Stando così le cose, il rilascio della licenza, o il rifiuto della stessa costituiscono, nei confronti degli interessati, un effetto della decisione della Commissione. L'atto con cui la Commissione decide in merito al rilascio delle licenze d'importazione riguarda perciò direttamente gli interessati. I ricorsi soddisfano quindi le condizioni poste dall'art. 173, 2° comma, del trattato, e di conseguenza sono ricevibili.

30 Le ricorrenti contestano la validità delle decisioni con cui sono state loro negate le licenze d'importazione, eccependo l'illegittimità dei regolamenti della Commissione 11 marzo 1970, n. 459, 25 marzo 1970, n. 565 e 15 aprile 1970, n. 686, sui quali le decisioni stesse erano fondate.

31/33 1. Le ricorrenti sostengono che il regolamento 459/70 è infondato e inadeguatamente motivato, in quanto dichiara che il mercato della Comunità rischiava di subire, a causa delle importazioni, gravi perturbazioni atte a

compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del trattato. Non risulterebbe, dal suddetto regolamento, che la Commissione abbia adottato le misure di salvaguardia in questione tenendo conto di tutte le condizioni poste dall'art. 1, lettere c) e d), del regolamento del Consiglio 2514/69. In specie, essa non avrebbe tenuto conto dell'«evoluzione prevedibile» dei prezzi registrati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità, né «in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo»; questi prezzi sarebbero stati per contro piuttosto stabili.

34/36 L'art. 1, lettera c), del regolamento 2514/69 stabilisce che nell'applicare provvedimenti di salvaguardia, la Commissione deve tener conto, per i prodotti indigeni, «dei prezzi constatati ... sul mercato della Comunità — o della loro evoluzione prevedibile ed in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo». Questa norma va interpretata alla luce dei regolamenti relativi all'organizzazione del mercato di cui trattasi. Detti regolamenti prevedono, per il mercato in questione, un sistema di sostegno dei prezzi comprendente, fra l'altro, misure d'intervento qualora i prezzi dei prodotti scendano al di sotto di un determinato livello.

37/38 In tal modo, su un mercato in cui il livello dei prezzi è poco elevato, la tendenza al ribasso non può risolversi in un ribasso eccessivo, in senso stretto, ma al massimo può portare ad una maggiore offerta di prodotti indigeni agli enti d'intervento. Con riguardo alla struttura del mercato, la tendenza dei prezzi ad un ribasso eccessivo, ai sensi del suddetto articolo, può quindi desumersi da un forte aumento dell'offerta dei prodotti in questione agli enti d'intervento.

39/42 Il secondo punto della motivazione del regolamento 459/70 considera che i prezzi dei prodotti indigeni erano bassi non solo in Germania, ma anche nella maggior parte degli altri Stati membri, in cui si constatava una situazione di crisi, ai sensi dell'art. 6 del regolamento 159/66. Detta crisi era dovuta in gran parte al carattere largamente eccedentario della produzione di mele da tavola in vari Stati membri, nonchè alle difficoltà che incontrava il normale smercio di questi prodotti sul mercato comunitario. È pacifico che i prezzi alla produzione constatati su tre mercati rappresentativi della Comunità erano inferiori, all'inizio del periodo in questione, a quelli constatati nello stesso periodo dell'anno precedente. Date le condizioni particolari del mercato delle mele da tavola, la Commissione poteva quindi prevedere un forte aumento dell'offerta agli enti d'intervento, e in base a ciò constatare la tendenza dei prezzi ad un ribasso eccessivo, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del regolamento 2514/69.

43/44 2. Le ricorrenti fanno carico inoltre alla Commissione di aver violato l'art. 1, lettera d), di quest'ultimo regolamento, in quanto essa non avrebbe tenuto conto del fatto che i prezzi dei prodotti importati, lungi dal presentare una tendenza ad un ribasso eccessivo (come richiesto dalla norma summenzionata), si mantenevano ad un livello assai più elevato di quello dei prezzi di riferimento, tanto che la Commissione si era astenuta dal fissare prezzi di riferimento per il mese di giugno 1970. Poiché, d'altra parte, i prodotti importati, per ragioni di prezzo e di qualità, non potevano sostituirsi ai prodotti indigeni nel periodo considerato, la Commissione non avrebbe potuto constatare alcuna perturbazione o minaccia di perturbazione del mercato ai sensi dell'art. 1, 1° comma, del regolamento 2614/69, a causa d'importazioni da paesi terzi.

45/46 A norma dell'art. 1, lettera d), del regolamento 2514/69, qualora la situazione di crisi definita al 1° comma dello stesso articolo sia determinata da importazioni da paesi terzi, la Commissione deve tener conto in particolare «dei corsi constatati sul mercato della Comunità ... e in particolare della loro tendenza ad un ribasso ... eccessivo», nonchè «delle quantità per le quali si verificano o potrebbero verificarsi operazioni di ritiro». La portata di questa norma dev'essere precisata alla luce dell'art. 1 nel suo complesso, tenuto conto non solo dei criteri di cui alla lettera c), sopra citata, ma anche di quelli che figurano alle lettere a) e b).

47/49 Nell'attribuire a ciascuno di questi criteri un certo peso nella valutazione della situazione di cui all'art. 1, 1° comma, del regolamento in questione, la Commissione deve tener conto fra l'altro, nel caso d'importazioni da paesi terzi, dell'influenza che dette importazioni hanno o possono avere sulla situazione del mercato. Qualora la situazione sia caratterizzata da difficoltà nel normale smercio dei prodotti, i prezzi dei prodotti indigeni, che tendono a stabilizzarsi intorno al prezzo d'intervento, non possono più essere influenzati dal più elevato livello dei prezzi dei prodotti importati. Questi, per contro, potendo sostituirsi ai prodotti indigeni, sono in grado — indipendentemente dal loro prezzo — di assorbire una parte della domanda interna e di determinare così l'offerta all'intervento di quantitativi ancor più rilevanti.

50/52 Dal primo punto della motivazione del regolamento 459/70 risulta che la produzione di mele da tavola nella campagna 1969-1970 superava di 550000 tonnellate circa quella della campagna 1967-1968, durante la quale era stato necessario ritirare dal mercato altre 300000 tonnellate. Date le giacenze,

era prevedibile che un'eccedenza dello stesso ordine di grandezza non avrebbe potuto essere venduta in condizioni normali prima della fine della campagna, e avrebbe rischiato di dar luogo a misure d'intervento, dato che il deposito in magazzino non poteva essere prolungato, per motivi tecnici, oltre un certo periodo. Secondo i dati forniti dalla convenuta nella nota 10 marzo 1971, le giacenze all'inizio del periodo in questione ammontavano a circa 1 milione di tonnellate.

53/55 È vero che nel suddetto periodo i prodotti provenienti dai paesi terzi erano nettamente superiori, sul piano della qualità e del prezzo, ai prodotti indigeni, ma è anche vero che la qualità di questi ultimi non era così scadente da rendere impossibile qualsiasi sostituzione fra le due categorie. Non si poteva quindi escludere che le importazioni da paesi terzi nel suddetto periodo — venendo a soddisfare una domanda che altrimenti si sarebbe orientata, almeno in gran parte, verso prodotti indigeni — provocassero un aumento dei quantitativi da ritirare dal mercato. Le difficoltà di smercio dei prodotti indigeni — benché non colpissero nello stesso modo tutti gli Stati membri, ma si facessero sentire particolarmente in alcuni di questi — riguardavano tuttavia il mercato comune nel suo complesso, in quanto i sistemi di stabilizzazione dei prezzi, come ad esempio i regimi d'intervento in sede nazionale, sono fondati sulla partecipazione finanziaria di tutti gli Stati membri e sulla loro comune responsabilità.

56/57 Data la situazione in cui si trovava il mercato dei prodotti litigiosi, era possibile che un sensibile aumento delle importazioni — connesso al nuovo regime di scambi istituito il 1° marzo 1970 — determinasse, aggravando ulteriormente le difficoltà di smercio di questi prodotti, una perturbazione del mercato. Non sembra quindi che la Commissione abbia applicato in modo errato l'art. 1 del regolamento 2514/69, considerando come elemento decisivo — nel caso delle importazioni da paesi terzi — le conseguenze ch'esse avrebbero potuto avere circa i « quantitativi da ritirare dal mercato ».

58 3. Le ricorrenti sostengono poi che la Commissione, adottando misure di salvaguardia, ha ecceduto i limiti della sua competenza, giacché il sistema dei prezzi di riferimento non aveva portato all'applicazione di prelievi all'importazione, e la Commissione stessa non aveva fissato alcun prezzo di riferimento per il mese di giugno 1970.

59/60 Dai dati di fatto esaminati in precedenza risulta che le difficoltà cui doveva far fronte il mercato in questione riguardavano non tanto il sostegno dei

prezzi dei prodotti indigeni, quanto lo smercio delle eccedenze. D'altra parte, poiché i prezzi dei prodotti provenienti dai paesi terzi erano molto elevati — com'è stato affermato dalle stesse ricorrenti — rispetto ai prezzi di riferimento in vigore, il procedere ad una nuova fissazione di questi ultimi prezzi non avrebbe portato, tenuto conto del metodo di calcolo, al risultato voluto.

- 61 4. Le ricorrenti sostengono ancora che la Commissione era incompetente ad istituire il sistema di licenze d'importazione previsto dai regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70, in quanto esso non figura, all'art. 2, n. 1, del regolamento 2514/69, fra le misure che possono essere adottate a norma dell'art. 2, nn. 2 e 3 del regolamento 2513/69.
- 62/65 Secondo l'art. 2, n. 1, del regolamento 2514/69, dette misure consistono nella «sospensione delle importazioni o delle esportazioni o la riscossione di tasse all'esportazione». Nella fattispecie, le misure adottate dalla Commissione col regolamento 459/70 consistevano in una limitazione dei quantitativi da importare, secondo criteri stabiliti coi regolamenti 565/70 e 686/70. In conformità agli obiettivi generali del trattato, le misure di salvaguardia autorizzate dai regolamenti 2513/69 e 2514/69 possono essere adottate solo in quanto siano assolutamente necessarie alla realizzazione degli scopi dell'art. 39 del trattato e a condizione che turbino il meno possibile il funzionamento del mercato comune. Di conseguenza la Commissione, se poteva adottare misure di salvaguardia aventi l'effetto di far cessare completamente le importazioni da paesi terzi, a maggior ragione aveva la facoltà di applicare misure meno drastiche.
- 66/67 5. Le ricorrenti fanno valere, infine, che i regolamenti 565/70 e 686/70 sono nulli o per lo meno inapplicabili nei loro confronti, in quanto hanno istituito un sistema di licenze d'importazione in contrasto con gli artt. 3 f), 85 e 86 del trattato. Inoltre, non avendo indicato i motivi per cui detto sistema era ritenuto necessario, o per lo meno ammissibile, ai sensi degli articoli summenzionati e dell'art. 39 del trattato, i due regolamenti sarebbero inadeguatamente motivati.
- 68/70 L'art. 3 del trattato elenca diversi obiettivi generali verso la cui realizzazione ed armonizzazione dev'essere orientata l'azione della Comunità. Fra questi obiettivi, l'art. 3 contempla non solo «la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune», ma

anche, alla lettera d), «l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura». Alla realizzazione di quest'ultimo obiettivo il trattato attribuisce un'importanza particolare: la politica agricola comune costituisce oggetto dell'art. 39, mentre l'art. 42, 1° comma, stabilisce che le disposizioni relative alla concorrenza si applicano ai prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, tenuto conto degli obiettivi enunciati nell'art. 39.

71/72 L'applicazione di misure di salvaguardia, sotto forma di limitazione delle importazioni da paesi terzi, poteva quindi rivelarsi necessaria nella fattispecie, al fine di evitare, sul mercato dei prodotti in questione, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39. Stando così le cose, non era indispensabile motivare espressamente le misure litigiose con riferimento a quanto disposto dagli artt. 85 e 86 del trattato.

73/74 D'altro canto, mentre è esatto che nella fattispecie il rilascio di licenze d'importazione fino a concorrenza di un dato quantitativo di riferimento avrebbe portato ad una cristallizzazione dei preesistenti rapporti commerciali coi paesi terzi, è anche vero che la fissazione di criteri obiettivi per il calcolo dei quantitativi ammessi all'importazione consentiva di evitare discriminazioni nei confronti di coloro ai quali, in ragione di tali rapporti, dovevano essere concesse le licenze. Detto sistema era perciò quello che meno avrebbe alterato la concorrenza.

75 I mezzi diretti contro i regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70 vanno quindi disattesi.

76/77 6. Le ricorrenti chiedono l'annullamento delle decisioni litigiose contenute nell'art. 1 del regolamento 983/70, in quanto i regolamenti 459/70, 565/70 e 686/70, su cui esse si fondano, sono in contrasto con le norme del trattato. In particolare, poichè detti regolamenti vanno annullati ai sensi dell'art. 174, 2° comma, del trattato o almeno dichiarati inapplicabili nei loro confronti, in forza dell'art. 184, le suddette decisioni della Commissione sarebbero prive di base giuridica.

78 Dall'esame dei mezzi dedotti avverso i regolamenti di cui trattasi non è emerso che questi siano illegittimi. Queste conclusioni vanno quindi respinte.

Sulle spese

79/80 A norma dell'art. 69, § 2, 1° comma, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e le spese del giudizio vanno perciò poste a loro carico.

Per questi motivi,
letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 3 f), 39, 42, 85, 86, 110 e 155,
visti i regolamenti del Consiglio nn. 23/62, 159/66, 2513/69 e 2514/69,
visti i regolamenti della Commissione nn. 459/70, 686/70, 983/70 e 565/70,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle CCEE,

LA CORTE,

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

1° I ricorsi sono ricevibili, ma infondati.

2° Le ricorrenti sono condannate alle spese.

	Lecourt	Donner	Trabucchi	
Monaco	Mertens de Wilmars		Pescatore	Kutscher

Così pronunziato a Lussemburgo all'udienza pubblica del 13 maggio 1971.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt