CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 16 SETTEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

il Bundesfinanzhof ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione: «Come vada calcolata la restituzione alla produzione per il granoturco sottoposto, anteriormente al 1° agosto 1974, a sorveglianza doganale, ma trasformato solo successivamente in amido, entro il termine stabilito per tale trasformazione».

La questione si pone in questi termini. Il regolamento CEE del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120 (GU 1967 del 19. 6. 1967, pag. 2269) ha stabilito, fra l'altro, un prezzo indicativo, un prezzo d'entrata ed un prezzo d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, che comprende il granoturco. Nel preambolo di tale regolamento si considerava che, a causa della particolare situazione del mercato degli amidi e delle fecole ed in particolare della necessità, per l'industria del settore, di mantenere prezzi competitivi rispetto ai prezzi dei prodotti di sostituzione, è necessario «fare in modo che i prodotti di base utilizzati da detta industria possano essere messi a sua disposizione, grazie a una restituzione alla produzione, a un prezzo inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione del regime dei prelievi e dei prezzi comuni».

L'art. 11 disponeva che una restituzione alla produzione «è concessa: a) per il granoturco ... utilizzato dall'industria degli amidi per la fabbricazione di amido» e affidava al Consiglio il compito di stabilire «le norme di applicazione del presente articolo e l'ammontare della restituzione alla produzione». Il Consiglio agiva in tal senso col regolamento 25 luglio 1967, n. 371 (GU L 174 del 31. 7. 1967, pag. 40). A termini dell'art. 1 di tale regolamento, gli Stati membri dovevano, a partire dal 1° luglio 1967, attribuire una restituzione alla produzione per il granoturco destinato alla fabbricazione dell'amido, pari alla differenza, per 1 quintale, fra il prezzo d'entrata del granoturco e 6,80 unità di conto. L'intento era quello di fissare, sino a modifica, a 6,80 unità di conto il prezzo netto o effettivo che il produttore di amido deve pagare per il granoturco. Entrambi i regolamenti contemplavano una restituzione alla produzione delle fecole, fissata tuttavia su un'altra base e soggetta a norme diverse.

Secondo l'art. 5 del regolamento menzionato da ultimo, la Commissione doveva stabilire le modalità d'attuazione secondo il procedimento prescritto.

La Commissione adottava le modalità d'attuazione col regolamento (CEE) 24 luglio 1968, n. 1060 (GU L 179, del 25. 7. 1968, pag. 38). Posto che un sistema di anticipo della restituzione alla produzione era stato istituito per la fecola di patate, si doveva applicare lo stesso sistema alle restituzioni alla produzione per i cereali (fra cui il granoturco) destinati alla fabbricazione di amido.

1 — Traduzione dall'inglese.

L'anticipo era dovuto quando il fabbricante che deteneva granoturco destinato alla fabbricazione di amido ne faceva domanda e forniva la prova che il granoturco si trovava nei suoi locali o era sottoposto a controllo ufficiale. L'importo dell'anticipo non doveva superare la differenza, per quintale di granoturco, fra il prezzo d'entrata del granoturco all'inizio della «campagna di commercializzazione» e 6,80 unità di conto. Il fabbricante poteva chiedere anticipi al massimo una volta al mese ed era tenuto a costituire una cauzione (pari al 105 % dell'anticipo richiesto) a garanzia della trasformazione del granoturco in amido. La cauzione veniva svincolata quando il fabbricante aveva fornito la prova che il granoturco era stato trasformato in amido nel termine massimo di 90 giorni successivi a quello del versamento dell'anticipo. Gli artt. 1 e 2 del regolamento trattano unicamente dell'anticipo. L'art. 3 non riguarda l'anticipo, bensì unicamente la stessa restituzione alla produzione. «La restituzione alla produzione viene versata al fabbricante, tenuto conto del prezzo di entrata del cereale in vigore nel mese della trasformazione, nei 30 giorni successivi alla data in cui egli ha fornito la prova dell'avvenuta trasformazione del cereale . . .».

Per quanto riguarda il granoturco, la «campagna di commercializzazione» — che, secondo l'art. 3 del regolamento n. 120/67, va dal 1° agosto al 31 luglio — veniva modifica col regolamento (CEE) della Commissione 29 aprile 1974, n. 1125 (GU L 128, del 10. 5. 1975, pag. 12): per il 1974-1975 essa doveva iniziare il 1° agosto 1974 e terminare il 30 settembre 1975, dopodiché avrebbe cominciato a decorrere dal 1° ottobre. Per il 1974-1975, gli aumenti mensili del prezzo d'entrata (ai quali si doveva procedere a termini dell'art. 6 del regolamento n. 120/67) venivano fissati col regolamento (CEE) 29 aprile 1974, n. 1127 (GU L 128, del 10. 5. 1974, pag. 15). Un terzo regolamento adottato dal Consiglio lo stesso giorno, il regolamento (CEE) n. 1132/74 (GU L 128, del 10. 5. 1974, pag. 24) apportava altre modifiche e abrogava il regolamento n. 371/67. La restituzione alla produzione per il granoturco destinato alla fabbricazione di amido doveva essere pari alla differenza fra il prezzo d'entrata per 1 quintale e 8,20 unità di conto. Di conseguenza, se il prezzo d'entrata restava lo stesso o aumentava, la restituzione alla produzione sarebbe stata meno elevata di prima. Tale regolamento entrava in vigore il 1° agosto 1974.

Le modalità d'attuazione del regolamento n. 1132/74 venivano adottate dalla Commissione col regolamento (CEE) 30 luglio 1974, n. 2012 (GU L 209, del 31. 7. 1974, pag. 44). In forza dell'art. 2 di questo regolamento, la restituzione alla produzione doveva essere versata ai produttori di amido di granoturco appena essi avessero fornito la prova che il granoturco era stato sottoposto a controllo ufficiale da parte dell'ente competente dello Stato membro. Inoltre, secondo l'art. 2, n. 3, la restituzione doveva essere determinata «tenendo conto del prezzo d'entrata valido il giorno in cui è stata accettata la domanda di assoggettamento a sorveglianza ufficiale del prodotto di base» ed essere «corrisposta entro 30 giorni al massimo dalla data di accettazione della domanda stessa». «Se necessario [essa veniva] successivamente corretta in funzione del prezzo d'entrata valido nel mese in cui ha avuto luogo la trasformazione», in conformità a quanto prescritto. L'art. 4 faceva dipendere la corresponsione della restituzione dalla costituzione d'una cauzione a garanzia della trasformazione del granoturco. La cauzione non veniva svincolata prima che fosse stato provato che il 96 % del quantitativo di granoturco sottoposto a controllo ufficiale era stato

trasformato nel termine massimo di 90 giorni successivi a quello dell'accettazione della domanda di assoggettamento a controllo ufficiale.

Il sistema degli anticipi veniva perciò sostituito.

Anche questo regolamento doveva entrare in vigore il 1° agosto 1974, ma secondo l'art. 7, n. 2, «fermo restando l'importo della restituzione alla produzione, gli Stati membri [potevano] continuare, per un periodo transitorio spirante il 31 dicembre 1974, ad applicare il disposto ...», fra l'altro, del regolamento n. 1060/68.

Fra il 1967 ed il 1974, le autorità tedesche non applicavano esattamente il sistema stabilito coi regolamenti precedenti. Il 22 dicembre 1967, il Ministro federale tedesco competente emanava una comunicazione secondo cui la restituzione sarebbe stata fissata dopo la sottoposizione a controllo dei prodotti e calcolata in base al tasso vigente alla data dell'assoggettamento a sorveglianza del granoturco o nel giorno in cui ne fosse stata data la debita notifica, salvo rimborso qualora il granoturco non fosse stato trasformato in amido. Non si faceva menzione, a quanto pare, della data di trasformazione, né dell'effettiva differenza fra anticipo e restituzione alla produzione.

Il 9 luglio 1974, il Ministro federale tedesco emanava un'altra comunicazione secondo cui la restituzione sarebbe stata ridotta di DM 51,24 la tonnellata per il granoturco per il quale gli interessati avessero presentato una domanda di assoggettamento a controllo nel periodo 11-31 luglio 1974 e che non fosse stato trasformato in amido prima del 31 luglio 1974; sembra che tale disposizione abbia inteso tener conto dell'aumento dell'effettivo costo di produzione da 6,80 a 8,20 unità di conto il quintale. La restituzione sarebbe stata anzitutto versata sotto forma di anticipo, restando inteso che il diritto alla restituzione sorgeva solo al momento della trasformazione e i fabbricanti avrebbero dovuto rimborsare al più tardi il 19 agosto 1974 un importo di DM 51,24 la tonnellata per il granoturco che non fosse stato trasformato prima del 31 luglio.

L'impresa Maizena GmbH, con sede in Amburgo, aveva sottoposto alcune giacenze di granoturco a controllo prima del 31 luglio 1974 e percepito per questo motivo un importo calcolato in base a 6,80 unità di conto. Il 31 luglio, 63 172,11 tonnellate di granoturco non erano state trasformate e, su tale quantitativo, 31 190,025 tonnellate erano state sottoposte a controllo fra l'11 e il 31 luglio 1974. Le autorità doganali (Hauptzollamt di Krefeld) chiedevano, per quest' ultima partita, il rimborso di DM 51,24 la tonnellata. Come ha sottolineato la Commissione, il calcolo stesso sembra, prima facie, errato, giacché è stato fatto con riferimento ad un prezzo d'entrata inesatto. Il Finanzgericht di Düsseldorf respingeva la domanda dello Hauptzollamt e questo impugnava tale provvedimento in cassazione dinanzi al Bundesfinanzhof, il quale riteneva necessario sottoporre alla Corte di giustizia la questione cui ho dinanzi accennato.

Mi sembra che la prima questione di diritto comunitario, e in pratica la questione sostanziale da risolvere nel caso di specie è quella del se, nel luglio 1974, l'impresa avesse acquistato, per i quantitativi sottoposti a controllo ufficiale, un diritto alla restituzione al tasso vigente in tale mese.

L'impresa sostiene che il principale obiettivo dei regolamenti precedenti era quello di garantire che il produttore potesse approvvigionarsi di materie prime

ad un prezzo inferiore al prezzo normale del granoturco nella Comunità, e che tutto dipende dalla data in cui il fabbricante riceve tali materie prime (o le pone sotto controllo), purché esse siano destinate e finalmente utilizzate per la fabbricazione di amido. Come risulta chiaramente dai regolamenti di base nn. 120 e 371/67, tale data determina il diritto alla restituzione e al tempo stesso l'importo della restituzione. Anche se il regolamento n. 1060/68 autorizza una correzione del prezzo d'entrata alla data di trasformazione, non vi è alcuna disposizione che consenta di correggere l'effettivo costo di produzione, se un regolamento interviene successivamente a modificare quest'ultimo. Ciò vale pure per le disposizioni del regolamento n. 2012/74, benché questo testo non si applichi nella fattispecie giacché è entrato in vigore solo dopo la data di assoggettamento a controllo delle merci. È solo a partire dal regolamento 31 dicembre 1974, n. 10/75 (GU L 1 del 3. 1. 1975, pag. 24) che è stato disposto di tener conto di eventuali modifiche dell'effettivo costo di produzione.

Il fatto che il regime sia inteso a procurare granoturco all'industria dell'amido ad un prezzo favorevole, onde permetterle di essere competitiva sul mercato dell'amido, è a mio parere un elemento insignificante o di scarsa portata. Si deve riconoscere un certo peso all'argomento secondo cui la restituzione dovrebbe essere in relazione col prezzo pagato, che è fissato (o deve presumersi fissato) in quella delle due date di cui è causa che è la più lontana nel tempo. D'altra parte, risulta chiaramente dall'art. 11 che la restituzione (detta «restituzione alla produzione») viene versata per l'amido effettivamente fabbricato, e l'argomento opposto, secondo cui la restituzione dovrebbe essere fissata secondo il tasso vigente alla data della trasformazione, ha un certo valore giacché è in questa fase che si pone in concreto la questione di accertare se i prezzi dell'amido siano competitivi. Ciò che importa non è, tuttavia, che cosa debba considerarsi più opportuno, bensì ciò che realmente è stato fatto secondo un'esatta interpretazione del regolamento.

Prescindendo dall'indicazione secondo cui il regolamento intende garantire un prezzo favorevole e che la restituzione è versata per l'amido effettivamente prodotto, il regolamento n. 120/67 non risolve in maniera definitiva la questione, benché lasci presupporre che il diritto alla restituzione sorga alla data dell'utilizzazione piuttosto che prima. Stando al secondo punto del preambolo del regolamento n. 371/67, il prezzo del granoturco trasformato deve essere ridotto a 6,80 unità di conto e ciò fa pensare che la trasformazione venga considerata come un presupposto per la restituzione. Cionondimeno, a mio parere, l'art. 1 del regolamento non fornisce alcun elemento a sostegno dell'una o dell'altra soluzione della questione in esame.

D'altra parte, nel regolamento n. 1060/68 si parla chiaramente del diritto ad un anticipo (quando sono soddisfatte le relative condizioni) come di un diritto diverso dal diritto alla restituzione. Il primo sorge quando le merci sono state sottoposte a controllo ufficiale. La restituzione alla produzione, quanto ad essa, deve essere versata nei 30 giorni successivi alla data in cui è stata fornita la prova della trasformazione. La trasformazione è il presupposto necessario del diritto alla restituzione, che non può sorgere prima della data della trasformazione. È vero che l'art. 3 prescrive espressamente che si tenga conto del

prezzo d'entrata valido nel mese della trasformazione (piuttosto che il prezzo d'entrata vigente all'inizio della campagna di commercializzazione, di guisa che l'importo della restituzione sarà sempre più elevato man mano che l'anno andrà avanti e che il prezzo d'entrata sarà aumentato) e non si riferisce all'effettivo costo di produzione vigente nel corso del mese di trasformazione. Tuttavia, non era necessario, a mio parere, riferirsi all'effettivo costo di produzione vigente nel mese di cui trattasi. Il regolamento n. 371/67 fissa un solo prezzo, cioè 6,80 unità di conto. Fintantoché l'art. 1 di tale regolamento sarà in vigore, è di tale cifra che occorrerà tener conto per ciascun mese di trasformazione. Ove l'art. 1 del regolamento n. 371/67 venga abrogato o modificato, tale regolamento cesserà pro tanto di applicarsi, salvo in via transitoria per granoturco già posto sotto controllo. Qualsiasi nuovo tasso istituito da un regolamento modificativo diverrà allora il tasso effettivo da prendere in considerazione.

L'art. 1 del regolamento n. 1132/74 ha istituito un nuovo tasso di 8,20 unità di conto ed il regolamento n. 371/67 è stato abrogato a decorrere dal 1° agosto 1974. Esso non ha espressamente, né a mio parere implicitamente, mantenuto in vigore il vecchio tasso per merci già sotto controllo ufficiale. Di conseguenza, se il regolamento n. 1060/68 fosse rimasto in vigore, non vi sarebbe alcuna difficoltà a sostituire la cifra di 6,80 con quella di 8,20 unità di conto.

Tuttavia, è stato adottato il regolamento n. 2012/74 e ciò porta a maggiori difficoltà. Fatte salve le disposizioni dell'art. 7, n. 2, l'art. 6 di tale regolamento ha abrogato il regolamento n. 1060/68 a decorrere dal 1° agosto 1974. Non occorreva più, quindi, a partire dal 1° agosto 1974 applicare le disposizioni dell'art. 3 di questo regolamento, secondo le quali soltanto la trasformazione fa sorgere il diritto al versamento della restituzione. A termini delle nuove disposizioni del regolamento n. 2012/74, il versamento è dovuto nei 30 giorni successivi all'accettazione della domanda di assoggettamento a controllo ufficiale e l'importo viene calcolato con riferimento al prezzo d'entrata vigente il giorno dell'accettazione della suddetta domanda, soggetto ad una correzione a posteriori.

L'art. 6 del regolamento n. 2012/74 non parla del granoturco già sottoposto a controllo prima del 1° agosto 1974. Non vi è dubbio che per questo motivo l'art. 7, n. 2, ha autorizzato gli Stati membri a continuare ad applicare durante un periodo transitorio e «fermo restando l'importo della restituzione alla produzione» le disposizioni del regolamento n. 1060/68. Ne consegue, a mio modo di vedere, che, se lo Stato membro ha fatto ricorso a tale possibilità, si deve applicare il prezzo d'entrata indicato all'art. 6 del regolamento n. 2012/74 e l'effettivo costo di produzione prescritto dal regolamento n. 1132/74 (il solo a restare valido dopo il 1° agosto 1974, giacché niente consentiva di continuare ad applicare il regolamento n. 371/67) ed il diritto al pagamento, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1060/68, può sorgere solo al momento della trasformazione del prodotto.

Qualora, però, uno Stato membro abbia deciso di non avvalersi dell'art. 7, n. 2, per continuare ad applicare il regolamento n. 1060/68, occore allora applicare il regolamento n. 2012/74 in relazione col regolamento n. 1132/74.

Secondo le normali regole d'interpretazione ed in mancanza di disposizioni contrarie, il regolamento n. 2012/74 dovrebbe applicarsi soltanto alle merci poste sotto controllo dopo la sua entrata in vigore. Ciò creerebbe un vuoto giuridico che, chiaramente, non può essere stato voluto. È impossibile che si sia voluto stabilire che produttori di amido i quali avessero posto sotto controllo il granoturco prima del 1° agosto (acquistando così il diritto al versamento di un anticipo), ma non avessero trasformato il prodotto entro la data di abrogazione del regolamento n. 1060/68, che attribuisce il diritto al versamento della restituzione a decorrere dal giorno della trasformazione, dovevano perdere il loro diritto. La difficoltà risiede nella modifica della data in cui sorge il diritto e nel fatto che le disposizioni transitorie non sono state rese obbligatorie. A mio parere, questi produttori di amido hanno diritto ad una restituzione in forza dei regolamenti del Consiglio nn. 120/67 e 1132/74 e l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2012/74 va inteso nel senso ch'esso si applica al granoturco posto sotto controllo prima del 1° agosto 1974, ma non trasformato entro tale data. Qualora, come nella presente causa, risulti che il granoturco è stato sottoposto a controllo ufficiale tra l'11 ed il 31 luglio 1974, la restituzione doveva essere versata nei 30 giorni successivi alla data corrispondente, salvo una correzione del prezzo d'entrata valido nel corso del mese della trasformazione. Se una domanda di assoggettamento a controllo ufficiale fosse stata accettata per tale granoturco entro il 1° luglio, il diritto al pagamento deve, a mio parere, considerarsi sorto il 1° agosto 1974.

Di conseguenza, indipendentemente dal se le autorità tedesche abbiano o no deciso di applicare il regolamento n. 1060/68, il costo di produzione netto da prendere in considerazione era quello prescritto dal regolamento n. 1132/4, cioè 8,20 unità di conto, ed il prezzo d'entrata era quello fissato dal regolamento n. 1427/74. Ciò vale, a mio avviso, per il granoturco trasformato tanto prima quanto dopo il 7 ottobre 1974, data in cui il Consiglio, col regolamento 2 ottobre 1974, n. 2496 (GU L 268 del 3. 10. 1974, pag. 1), modificava i prezzi, giacché, ai sensi dell'art. 1, n. 2, di tale regolamento la restituzione alla produzione doveva restare allo stesso livello. Tuttavia, su questo punto dinanzi alla Corte non sono stati dedotti argomenti dettagliati.

L'impresa interessata sostiene che a questa conclusione osta la sentenza pronunziata dalla Corte nella causa 2/77 *(Hoffmann's Stärkefabriken* c/ *Hauptzollamt di Bielefeld,* Racc. 1977, p. 1375) ed in particolare il punto 16 della motivazione, ultima frase, a p. 1395. A mio parere, allora non era stata sottoposta alla Corte la questione che si pone nella presente causa, e tale questione è rimasta insoluta. La posizione adottata era chiaramente corretta sul piano dei fatti, giacché il regolamento di cui è causa (n. 2012/74, diverso dal regolamento n. 1060/68, relativamente a taluni punti importanti) restava in vigore.

È stato inoltre sostenuto che la tesi dello Hauptzollamt nella presente causa porta a creare, tra i produttori di amido di granoturco e i produttori di fecola di patate, una discriminazione che va evitata giacché il regolamento n. 371/67 contempla entrambe le categorie di produttori. Non condivido questo punto di vista. Come la Corte ha già rilevato nella causa *Hoffmann's Stärkefabriken* (di cui sopra) alle pp. 1395-1396, sussistono ragioni obiettive che giustificano la differenza di trat-

tamento fra i produttori di fecola di patate e quelli di amido di granoturco. La base di calcolo è diversa e vi è una differenza fondamentale consistente nel fatto che la restituzione versata ai produttori di fecola di patate va trasferita ai produttori di patate, i quali a differenza della maggior parte dei produttori di granoturco, operano in gran parte nell'ambito della Comunità.

Infine, è stato sostenuto che vi è discriminazione fra i produttori di amido di granoturco, da una parte, e coloro che utilizzano il saccarosio in taluni settori dell'industria chimica, dall'altra. Ancora una volta non sono d'accordo. Il regolamento richiamato dinanzi alla Corte presenta evidenti differenze che possono spiegare, sul piano economico, i diversi risultati. Un sistema di restituzione alla produzione di saccarosio è esistito per anni accanto al sistema di restituzione alla produzione di amido di granoturco senza che si sia avuta, per quanto consta alla Corte, alcuna denuncia di discriminazione, e se un cambiamento qualsiasi si fosse rivelato necessario, esso sarebbe dovuto intervenire al momento in cui l'effettivo costo di produzione da prendere in considerazione per la restituzione alla produzione di zucchero veniva modificato, col regolamento del Consiglio 15 luglio 1974, n. 1862 (GU L 197 del 19. 7. 1974, pag. 4), in seguito alla modifica del prezzo d'acquisto applicato per la restituzione per l'amido di granoturco. Non mi sembra che sia stata provata una qualsiasi discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, del Trattato.

Benché le autorità tedesche abbiano continuato, fra il 1967 ed il 1974, a pagare in base ai tassi vigenti il giorno dell'assoggettamento a controllo ufficiale del granoturco e benché esse abbiano poi modificato, come ho già detto, con la comunicazione del 9 luglio 1974, tale base di calcolo, facendo sorgere il diritto alla restituzione solo alla data della trasformazione, non ritengo che si possa asserire che la conclusione cui sono pervenuto in diritto comunitario violi il principio della tutela del legittimo affidamento. Comunque sia, le autorità tedesche non hanno correttamente applicato il regolamento e sono state quindi, a quanto pare, le sole che, prima del 1974, non hanno attribuito la restituzione alla produzione alla data della trasformazione (vedasi il decreto del Ministro federale delle finanze 10 luglio 1974 — BZBl. 1974, pag. 750). Quanto al se la rapidità con cui l'avviso di modifica è stato adottato il 9 luglio 1974 possa essere opposta in diritto tedesco alle autorità federali non mi sembra che ciò possa influire, in diritto comunitario, sull'esatta interpretazione dei regolamenti in questione. La modifica che doveva entrare in vigore nella Comunità a partire dal 1° agosto 1974 è stata resa nota il 10 maggio 1974 nel regolamento n. 1132/74 e non è stato in alcun modo sostenuto che tale termine fosse insufficiente.

Di conseguenza, proporrei di risolvere la questione pregiudiziale nella maniera seguente:

La restituzione alla produzione per granoturco sottoposto a controllo ufficiale prima del 1° agosto 1974, ma trasformato in amido, nel termine impartito, soltanto dopo tale data, va calcolata in base alla differenza, per 1 quintale, fra il prezzo d'entrata fissato dal regolamento n. 1427/74 e 8,20 unità di conto stabilite dal regolamento n. 1132/74, indipendentemente dal fatto che la Repubblica federale di Germania abbia o no continuato ad applicare le disposizioni del regolamento n. 1060/68, a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2012/74.