tarsi in comune nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 17.

3° La validità del regolamento n. 135-62 della Commissione non è inficiata, nei confronti dei regolamenti n. 22 del Consiglio e n. 109-62 della Commissione, dal fatto che il prelievo supplementare sia stato fissato senza tener conto del prezzo d'offerta individuale.

4° La validità del regolamento n. 135-62 della Commissione non è inficiata dal suo articolo 2 il quale ne stabilisce l'immediata entrata in vigore.

e statuisce :

Spetta al Bundesfinanzhof pronunciarsi sulle spese del presente procedimento.

Così deciso a Lussemburgo, il 13 dicembre 1967.

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 13 dicembre 1967.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer presentate il 21 novembre 1967 [1]

INDICE

Introduzione (gli antefatti, le questioni deferite) 543

Le singole questioni 544

Premessa 544

I — Sulla validità del regolamento n. 22 545

1. La competenza del Consiglio ai sensi del titolo II della seconda parte del trattato C.E.E. 545

2. Se il Consiglio avesse la facoltà d'instaurare direttamente il sistema di prelievi mediante regolamento 548

3. L'impulso all'interscambio con gli Stati terzi 549

1 — Traduzione dal tedesco.

II — Sulla legittimità del regolamento n. 135 della Commissione 550

1. Se la Commissione fosse competente ad imporre il prelievo supplementare 551

2. Sulla legittimità della determinazione di un prelievo supplementare unitario 553

3. Se il regolamento n. 135 potesse entrare in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale 554

III — Conclusioni finali 557

Signor Presidente, signori Giudici,

L'odierna causa verte sulla legittimità del prelievo supplementare sull'importazione di pollame macellato, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato. La domanda trae origine dai seguenti antefatti.

Il 19 novembre 1962 la ditta Neumann, attrice nella causa di merito, importava in Germania polli macellati (voce « 02.02 » della tariffa doganale comune) provenienti dalla Polonia. L'operazione doveva effettuarsi a norma dell'allora vigente regolamento n. 22 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune di mercato nel settore del pollame, il quale, per le importazioni da paesi terzi, stabiliva prelievi intesi a conguagliare la differenza tra i prezzi dei cereali da mangime all'interno e all'esterno dello Stato membro importatore, nonché a garantire una certa preferenza a favore degli allevatori della Comunità. Il prelievo veniva applicato al tasso in vigore il 5 novembre 1962. Con provvedimento del 13 dicembre 1962, l'ufficio doganale applicava inoltre un prelievo supplementare, a norma del regolamento n. 135 della Commissione, pubblicato il 7 novembre 1962. L'imposizione veniva motivata con l'articolo 6 del regolamento n. 22, il quale prevedeva un supplemento di prelievo per il caso che il prezzo d'offerta franco-frontiera fosse inferiore al cosiddetto prezzo limite, cioè al prezzo calcolato in base alle quotazioni dei cereali da mangime sul mercato mondiale, ad un coefficiente di trasformazione rappresentativo per i paesi terzi esportatori, nonché ad altri costi di produzione e di distribuzione. Tale supplemento era inteso a compensare la differenza tra il prezzo d'offerta e il prezzo limite.

L'attrice non era però disposta ad effettuare l'esborso e presentava reclamo all'ufficio doganale centrale. Respinto il reclamo, adiva il tribunale finanziario di Norimberga e, rimasta soccombente anche dinanzi a questo, si rivolgeva al Bundesfinanzhof, giudice d'ultima istanza in materia tributaria.

In questa sede essa sollevava una serie di problemi sull'interpretazione e sulla validità del diritto comunitario. Il Bundesfinanzhof, ritenendoli rilevanti ai fini della pronuncia, accoglieva

le istanze dell'attrice e del ministero federale delle finanze (intervenuto nel frattempo) e, con ordinanza 25 aprile 1967, sospendeva il giudizio e sottoponeva a questa Corte le seguenti questioni :

1. *a*) Se, in forza del trattato C.E.E., gli organi della Comunità economica europea abbiano il potere di emanare norme, relative ai prelievi, immediatamente efficaci negli Stati membri, quali quelle contenute nel regolamento n. 22 del Consiglio in data 4 aprile 1962.

   b) In caso affermativo, se i prelievi siano tributi (dazi o imposte) ovvero quale sia la loro natura.

   c) Nella prima alternativa, se la potestà legislativa in campo fiscale sia stata quindi trasferita alla Comunità in forza del trattato C.E.E.

2. Ove la questione 1 *a*) sia risolta in senso affermativo, se l'articolo 6, nn. 3 e 4 del regolamento n. 22 del Consiglio implichi che i singoli Stati, non già gli organi della Comunità, avevano il potere d'introdurre un prelievo supplementare.

3. Se il regolamento n. 135-62 della Commissione sia in contrasto col regolamento n. 22 del Consiglio e col regolamento n. 109-62 della Commissione (che costituisce l'espresso fondamento del regolamento n. 135-62) in quanto, mentre i due ultimi prevedono un prelievo supplementare per il caso in cui il prezzo di offerta scenda al di sotto del prezzo limite, il regolamento n. 135-62 — secondo la ricorrente — per la determinazione del prelievo supplementare non tiene affatto, o non tiene sufficientemente conto del prezzo di offerta.

4. Se il fatto che il regolamento n. 135-62 della Commissione è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee osti alla sua validità.

A norma dell'articolo 20 del protocollo sulla Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il Consiglio, la Commissione delle Comunità europee e l'attrice nella causa di merito. Essi hanno pure svolto osservazioni orali all'udienza del 7 novembre.

Con l'ausilio di tali osservazioni condurrò il mio esame.

Le singole questioni

Premessa

Mi sia lecito anzitutto qualche rilievo preliminare.

In primo luogo, l'attrice nella causa di merito fa, in un certo senso, carico al Bundesfinanzhof di essersi limitato a riferire gli

argomenti delle parti senza manifestare la propria opinione. Ciò è vero, ma è irrilevante ai fini della ricevibilità della domanda pregiudiziale, in quanto il giudice a quo non è tenuto a motivare il provvedimento di rinvio, il che non significa naturalmente che il suo punto di vista sia privo d'interesse per questa Corte.

In secondo luogo, l'attrice rileva che il Bundesfinanzhof non ha deferito a questa Corte tutti i problemi di diritto comunitario da essa sollevati nella causa di merito. Ci dobbiamo quindi chiedere se il nostro esame debba limitarsi agli aspetti presi in considerazione dal giudice a quo oppure possa estendersi anche a quelli ritenuti rilevanti solo da una parte nella causa di merito. In linea di massima, propendo per un'interpretazione estensiva della competenza di questa Corte. Specialmente quando si tratta della validità degli atti comunitari, atti gravidi di conseguenze, non dobbiamo attenerci strettamente alle questioni deferite dal giudice a quo, ma dobbiamo, se non procedere ad un minuto esame d'ufficio, almeno ammettere la presa in considerazione degli argomenti di parte che appaiano pertinenti e non privi di un certo peso. Se ve ne siano nella fattispecie, lo vedremo in seguito.

In terzo luogo, si deve delimitare esattamente l'oggetto del procedimento. Come giustamente rileva la Commissione, la causa di merito riguarda unicamente i prelievi sulle importazioni *da paesi terzi*, vale a dire la disciplina instaurata dall'articolo 6 del regolamento n. 22 e le disposizioni che da essa sono scaturite.

Non è il caso di estendere l'esame ad altri problemi.

È inoltre vero che il Bundesfinanzhof solleva fondamentalmente solo problemi *di validità* e che quindi le questioni relative all'*interpretazione* del diritto comunitario hanno solo funzione chiarificatrice. In sostanza, dobbiamo occuparci della validità per il diritto comunitario di talune disposizioni del regolamento n. 22, come pure del regolamento n. 135, che su esso si fonda, mentre l'interpretazione del diritto comunitario ha una funzione puramente strumentale. Il mio esame sarà condotto secondo questa direttiva e non secondo l'ordine seguito dal giudice a quo.

I — *Sulla validità del regolamento n. 22.*

Su questo problema, che implicitamente risolve quello della validità del regolamento 135, dobbiamo tener presenti tre punti.

1. La competenza del Consiglio ai sensi del titolo II della seconda parte del trattato C.E.E.

L'attrice nella causa di merito contesta innanzitutto la validità del regolamento n. 22, invocando l'articolo 38, 2° comma, del trattato C.E.E. il quale recite : « Salvo contrarie disposizioni

degli articoli da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli ». Ne conseguirebbe che gli articoli 18 e seguenti, relativi all'istituzione di una tariffa doganale comune, disciplinano anche i prodotti agricoli e che ogni deroga dev'essere espressamente prevista. Ora, nessuna deroga espressa giustificherebbe il sistema di prelievi instaurato dal regolamento n. 22. In particolare, non si potrebbe prendere in considerazione sotto questo profilo l'articolo 43, in quanto contiene soltanto norme procedurali per l'attuazione della politica agraria comune. Nemmeno l'articolo 40, nel quale è delineato il contenuto della competenza del Consiglio, consente deroghe nel senso previsto dal regolamento n. 22, poiché i prelievi non possono essere considerati « regolamentazioni dei prezzi » o « meccanismi di stabilizzazione » ai sensi dell'articolo 40, n. 3.

Circa queste censure, d'accordo con la Commissione, il Consiglio e il ministero federale delle finanze (per quanto è dato desumere dall'ordinanza di rinvio), va detto quanto segue :

È certo esatto che le norme relative all'organizzazione del mercato comune, come pure quelle relative alla tariffa esterna comune, sono applicabili in linea di principio anche ai prodotti agricoli, come si desume chiaramente dall'articolo 38. A torto però l'attrice sostiene che le deroghe alla disciplina generale devono essere *espressamente* previste dagli articoli 39-46. Come la Commissione giustamente rileva, richiamandosi alla sentenza 90 e 91-63, in questo caso basta molto meno; in altre parole, è sufficiente che le deroghe alla disciplina generale si possano desumere *chiaramente* e *inequivocabilmente* dalle disposizioni di cui sopra. Ciò può verificarsi, ad esempio, se dalle norme che disciplinano il mercato agricolo, e che costituiscono in parte il contenuto di detti articoli, emerga la necessità di derogare alle disposizioni generali del trattato. Ci dobbiamo quindi domandare soltanto se sia questo il caso del regolamento litigioso, vale a dire se la sua legittimità si possa in qualche modo far discendere dal titolo II, relativo all'agricoltura.

In proposito è anzitutto importante constatare che anche in altre parti del trattato si possono trovare argomenti a favore della tesi che proprio la disciplina doganale di cui all'articolo 18 e segg. è destinata a subire le ripercussioni dell'attuazione di una politica agricola comune. La Commissione lo ha dimostrato richiamandosi alla nota 1 relativa alla voce doganale 07.01, contenuta nell'elenco F dell'allegato I al trattato, in cui è detto : « Di massima il dazio è stabilito al livello della media aritmetica. Un eventuale adeguamento potrà essere effettuato fissando i dazi stagionali nel quadro della politica agricola della Comunità ». La tesi è stata ulteriormente illustrata mediante richiamo alla nota 2 *b*), relativa alle voci 10.07 e ex 11.01, contenuta nello

stesso elenco, in cui è detto : « Fino al momento in cui il regime da applicare sarà determinato nel quadro delle misure previste dall'articolo 40, paragrafo 2, gli Stati membri potranno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 23, sospendere la riscossione dei dazi su questi prodotti ».

Non soffermiamoci oltre e vediamo quali lumi si possano trarre dagli articoli 40 e 43, che sono i più importanti in materia.

Per quanto riguarda l'articolo 43, è certo erroneo definirlo come semplice disposizione di carattere procedurale. In proposito è fondamentale il n. 2, in cui è detto che la Commissione presenta proposte per l'elaborazione e l'attuazione della politica agricola comune, proposte che tra l'altro prevedono la sostituzione alle organizzazioni nazionali di mercato di una delle forme organizzative comuni contemplate dall'articolo 40, n. 2, nonché l'applicazione delle misure specificate nel titolo II. Se si vuol conoscere il contenuto della politica agricola comune, si deve quindi prendere in considerazione anche l'articolo 43.

Molto più utile per la soluzione del nostro problema è certo l'articolo 40, cui l'articolo 43 si richiama. L'articolo 40 prevede che il perseguimento degli scopi dell'articolo 39 (quindi gli scopi della politica agraria comune) avvenga mediante l'organizzazione comune dei mercati agricoli la quale, a seconda dei prodotti, può consistere in un sistema europeo implicante (articolo 40, 3° comma) tutte le misure necessarie per l'applicazione dell'articolo 39, in particolare la disciplina dei prezzi ed i meccanismi per la stabilizzazione delle importazioni e delle esportazioni.

Ove si attribuisca a queste disposizioni il loro esatto significato, nulla impedisce di considerare il sistema dei prelievi come un meccanismo per la stabilizzazione delle importazioni, giacché il suo scopo è quello di livellare le differenze di prezzo rispetto al mercato mondiale, vale a dire stabilizzare i prezzi d'importazione esercitando un effetto equilibratore, come previsto alla lettera *c*) dell'articolo 39. Nulla impedisce inoltre di considerare il prelievo come un mezzo per la disciplina dei prezzi nel senso dell'articolo 40, n. 3, disciplina che ha lo scopo di garantire ai produttori un prezzo minimo. A questo scopo, il prelievo deve poter intervenire e variare istantaneamente, non gradualmente; l'organo competente ad applicarlo deve cioè poter determinare di volta in volta l'esatta entità del prelievo in base all'andamento dei prezzi sul mercato, al fine di realizzare una completa perequazione.

Già l'interpretazione delle disposizioni finora esaminate ci porta quindi alla conclusione che, in linea di principio, non si può contestare la legittimità di un sistema di prelievi instaurato nell'ambito del titolo II. Questa conclusione viene corroborata da altre considerazioni. Bisogna ad esempio tener presente che, una volta soppresse le organizzazioni di mercato nazionali (articolo 40),

i loro compiti vanno svolti dal sistema comune di mercato. Ciò significa che detto sistema può includere anche la disciplina delle importazioni, giacché questa ha sempre fatto parte delle organizzazioni di mercato nazionali, eccettuate forse quelle della Repubblica federale.

Poiché infine l'organizzazione comune di mercato, destinata a sostituire i vari sistemi nazionali a norma dell'articolo 43, n. 3 *b*), deve assicurare agli scambi comunitari condizioni analoghe a quelle esistenti in un mercato nazionale, si deve ritenere indispensabile una disciplina unitaria delle importazioni e quindi un sistema di prelievi unitario.

In complesso perciò, senza che sia necessario esaminare l'argomento relativo al G.A.T.T., esposto dall'attrice nella fase orale, ritengo si possa tenere per fermo che l'articolo 38 del trattato non permette affatto di considerare illegittimo il sistema di prelievi del regolamento n. 22, e che al contrario questa deroga agli articoli 18 e segg. appare giustificata dagli articoli 39, 40 e 43 del trattato.

2. Se il Consiglio avesse la facoltà d'instaurare direttamente il sistema di prelievi mediante regolamento

In secondo luogo l'attrice contesta agli organi comunitari (ed in particolare al Consiglio) il diritto d'instaurare un sistema di prelievi mediante regolamento, sostenendo che i prelievi sono veri e propri *tributi*. Ora, alla Comunità non sarebbe stato attribuito alcun potere in campo fiscale. Se si considerano i prelievi come dazi doganali non si giungerebbe ad un risultato diverso, in quanto nemmeno in campo doganale vi è stato un trasferimento di poteri alla Comunità. Un trasferimento del genere non sarebbe poi concepibile in alcuno dei due settori. Per instaurare il sistema criticato, il Consiglio dei ministri avrebbe quindi potuto al massimo valersi di una direttiva.

Dirò subito che anche su questo secondo punto non è possibile accogliere la tesi dell'attrice, tesi che il Consiglio, la Commissione e il ministero federale delle finanze concordemente contrastano.

L'errore è evidente già nella premessa, cioè nel tentativo di classificare i prelievi in base alle categorie del diritto tributario e doganale interno. Senza dilungarmi, rileverò l'assurdità di assimilare i prelievi ad esempio alla tassa compensativa dell'imposta sull'entrata, giacché questa è intesa a compensare gli oneri fiscali nazionali (e si applica con aliquote fisse), mentre i prelievi tendono a perequare i prezzi e variano secondo l'andamento del mercato.

Queste considerazioni hanno tuttavia poco costrutto e non faremmo alcun passo avanti nemmeno ammettendo che il sistema dei prelievi rappresenti un provvedimento tributario (nel senso del diritto interno) e che nel periodo transitorio la competenza in materia tributaria sia rimasta in linea di principio agli Stati

membri. Non vi sono infatti serie ragioni per escludere un *parziale* trasferimento della competenza fiscale (o doganale) agli organi comunitari; in altre parole : non è escluso che la Comunità disponga già di taluni poteri in campo fiscale e doganale, anche se in questi settori essa generalmente non può ancora adottare disposizioni direttamente efficaci negli Stati membri. Quindi si tratta solo di dimostrare che vi sono delle disposizioni nel trattato dalle quali si può desumere l'esistenza di tali poteri.

La Commissione ed il Consiglio mi pare vi siano riusciti, particolarmente se si fa riferimento al summenzionato articolo 43 che, come ho detto, non contiene solo disposizioni procedurali, ma disciplina anche la competenza. Evidentemente, in vista del fatto che la realizzazione di una politica agraria comune implica misure particolarmente gravi, di portata superiore a quelle normali (contemplate nel titolo I del trattato), l'articolo 43 dispone che « su proposta della Commissione, previa consultazione dell'assemblea, il Consiglio, deliberando all'unanimità durante le due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito, stabilisce *regolamenti* o *direttive* oppure prende *decisioni* », il che non significa altro se non che gli viene attribuito un potere *discrezionale*. Il fondamento di tale disposizione è del pari evidente : se nel settore agricolo sono di massima ammesse deroghe a quanto dispongono gli articoli 18 e segg., la scelta dei mezzi non ha importanza decisiva per gli Stati membri interessati; anche la direttiva è infatti vincolante quanto ai suoi fini e sovente non lascia molta libertà di scelta quanto ai mezzi. Il sistema dei prelievi è stato introdotto con regolamento anche per l'importante ragione che esso doveva essere applicato rapidamente e funzionare senza difficoltà. Ciò è anche più vero per il prelievo supplementare, che dev'essere continuamente adattato all'andamento dei prezzi. L'efficienza del sistema sarebbe stata veramente problematica se esso fosse stato instaurato mediante una direttiva, la quale per entrare in vigore — spesso con perdita di tempo — abbisogna di provvedimenti legislativi nazionali.

Contro la legittimità del regolamento n. 22 non si può quindi nemmeno sostenere che il Consiglio, nel settore fiscale, non può adottare regolamenti.

3. L'impulso all'interscambio con gli Stati terzi

Dinanzi al Bundesfinanzhof, l'attrice ha contestato la validità del regolamento n. 135, e quindi del regolamento n. 22, assumendo che il sistema dei prelievi viola il principio dell'impulso all'interscambio con gli Stati terzi. Questo punto non è stato ripreso dal giudice a quo, ma, come ha già detto, ritengo di doverlo esaminare in quanto è pertinente ai fini del sindacato di legittimità e non mi pare si possa considerare del tutto irrilevante.

Esaminate più attentamente, però, le censure dell'attrice

si rivelano infondate, pur restando aperta la questione del se l'impulso agli scambi tra Stati membri e Stati terzi, auspicato nel preambolo del trattato; che, a norma dell'articolo 29, la Commissione deve tener presente; e che — in altri termini — riaffiora anche nell'articolo 110, sia vincolante per il Consiglio quando si tratta di determinare la politica agricola comune.

Ciò premesso, si deve riconoscere che la Commissione giustamente lamenta la difficoltà di conciliare la promozione degli scambi commerciali coi paesi terzi con tutti gli obiettivi della politica agraria comune. Se però questi obiettivi non possono essere contemporaneamente e completamente raggiunti, secondo la nostra giurisprudenza relativa a casi analoghi nel settore carbone — acciaio, si deve cercare un ragionevole compromesso, ponendo l'accento, secondo le circostanze, su questo o quello scopo. Solo qualora tale compromesso (di per sé difficilmente impugnabile) sia inficiato da un palese vizio (ad esempio si è trascurato manifestamente uno degli aspetti della quesione, o non se ne è volutamente tenuto conto), si può parlare di violazione del trattato e di conseguente nullità del provvedimento.

Non mi pare che questa ipotesi ricorra nella fattispecie. La Commissione ha dimostrato che il Consiglio è stato molto prudente nell'organizzare il sistema instaurato col regolamento n. 22, in quanto ha in sostanza limitato la protezione contro le importazioni al conguaglio forfettario della differenza (da calcolarsi trimestralmente) tra i prezzi del mangime nei paesi terzi e negli Stati membri.

Per quanto riguarda il prelievo supplementare (imposto allorché il prezzo del pollame sul mercato mondiale scende al di sotto del livello stabilito tenendo conto dei prezzi del mangime e di altri costi), non si deve dimenticare che nell'ambito dell'organizzazione del mercato del pollame macellato (articolo 15) si è rinunciato ad introdurre altre barriere doganali tradizionali, quali i dazi e i contingenti. Questo certamente favorisce il commercio con gli Stati terzi. Se ciò non bastasse, dirò che, ad eccezione di taluni dati sull'andamento delle importazioni nella Repubblica federale, non sono stati dedotti altri elementi atti a dimostrare che il prelievo supplementare ostacoli notevolmente l'interscambio e che gli interessi essenziali degli allevatori nazionali sarebbero tutelati anche senza tale misura.

È quindi giustificata la conclusione che la legittimità del regolamento n. 22 (e del regolamento n. 135) non può essere messa in dubbio sotto il profilo delle esigenze del commercio estero della Comunità.

II — *Sulla legittimità del regolamento n. 135 della Commissione*

Per quanto riguarda questo regolamento, con il quale, in base all'articolo 6 del regolamento n. 22 del Consiglio, si stabi-

lisce un prelievo supplementare sul pollame macellato importato da paesi terzi, la ricorrente ha formulato tre critiche.

1. Se la Commissione fosse competente ad imporre il prelievo supplementare.

Logicamente, la prima questione che sorge è se gli organi comunitari siano competenti ad imporre prelievi supplementari o se tale competenza sia riservata agli Stati. La risposta va ricercata nell'articolo 6 del regolamento n. 22, e nel raffronto con altre disposizioni dello stesso regolamento.

Contrariamente a quanto sostiene l'attrice, à la frase, contenuta nell'articolo 6, n. 3, 1° comma, del regolamento n. 22, « l'ammontare dei prelievi... viene aumentato in ciascuno Stato membro... » non ci è di grande utilità, in quanto può essere interpretata in vari modi.

Lo stesso non si può dire del n. 4 dello stesso articolo, che dispone tra l'altro :

« Sono determinati secondo la procedura prevista dall'articolo 17 : ... — le modalità per fissare gli importi supplementari di cui al paragrafo 3. Questi importi supplementari sono tuttavia determinati e riscossi dallo Stato membro importatore. Lo Stato membro che prende questa misura deve immediatamente notificarla agli altri Stati membri ed alla Commissione. Le misure che devono essere prese in comune dagli Stati membri sono determinate secondo la procedura di cui all'articolo 17. »

Si devono quindi distinguere varie fasi. Innanzitutto la determinazione delle modalità per fissare i prelievi supplementari, che avviene secondo la procedura prevista all'articolo 17 del regolamento n. 22, facendo cioè intervenire il comitato di gestione (che ha diritto di esprimere la propria opinione), ma in ultima analisi sotto forma di provvedimenti della Commissione « d'immediata applicazione » (articolo 17). Indi lo Stato importatore determina i prelievi supplementari e notifica il provvedimento alla Commissione. Infine, sono previste le misure da adottarsi di conserva dagli Stati membri, le quali vengono stabilite del pari a norma dell'articolo 17, cioè dalla Commissione, e sono d'immediata applicazione. Non si può quindi negare che esista una competenza della Comunità (vale a dire della Commissione) ad adottare provvedimenti immediatamente applicabili e che la Commissione possa valersene una volta che gli Stati membri abbiano stabilito i prelievi supplementari. Rimane perciò solo da stabilire se rientri in tale competenza la *determinazione* dei prelievi supplementari.

Ritengo che la Commissione abbia esaurientemente provato questo punto. Innanzitutto essa ha considerato quali possano essere gli *altri* provvedimenti connessi alla determinazione dei prelievi supplementari da parte degli Stati membri ed ha giusta-

mente rilevato che non può trattarsi di quelli che precedono la determinazione dei prelievi supplementari da parte degli Stati stessi, in quanto essi sono citati già all'inizio dell'articolo 6, n. 4, nel quale si fa menzione delle modalità per fissare gli importi supplementari. È pure evidente che in questo campo, nel quale si possono prendere in considerazione solo provvedimenti che sul piano comunitario garantiscano la stessa tutela offerta dai prelievi supplementari stabiliti dagli Stati membri, non si può pensare a *contingenti* o a *divieti d'importazione*. È infatti difficile ammettere che il Consiglio si sia accontentato della procedura di cui all'articolo 17 per l'adozione di provvedimenti così importanti (previsti anche dalla clausola di salvaguardia dell'articolo 12, ma sottoposti a condizioni molto rigide) senza definirne esattamente i limiti, mentre per i prelievi supplementari, che sono meno importanti, è stata stabilita all'articolo 6 una disciplina molto precisa. Si deve infine tener conto che, secondo il nono considerando del regolamento n. 22, in caso di offerte a prezzi anormali è previsto solo il ricorso ai prelievi supplementari. Appare quindi convincente l'assunto della Commissione secondo cui anche l'adozione di prelievi supplementari è una misura da adottarsi di conserva ai sensi dell'articolo 6, n. 4, e nel sistema dell'articolo 6 si devono distinguere due fasi : in una prima fase gli Stati membri possono prendere iniziative e in un secondo tempo la Commissione, dopo aver ricevuto la notifica dei loro provvedimenti, può valersi dei poteri conferitile dal diritto comunitario.

La Commissione ha voluto ribadire che questa interpretazione è l'unica giusta richiamandosi ai precedenti dell'organizzazione di mercato nel settore delle carni suine (regolamento n. 20) ed alle considerazioni che l'hanno guidata nell'adottare il regolamento relativo al settore del pollame, specialmente per quanto riguarda il problema del prelievo supplementare. La Commissione si è inoltre richiamata agli articoli 5 e 6 del regolamento n. 109 ed alla loro motivazione, a norme quindi da essa stessa emanate, tuttavia secondo la cosiddetta procedura del Comitato di gestione, vale a dire sentito il parere di quei rappresentanti degli Stati che fanno parte anche del corrispondente gruppo di lavoro del Consiglio.

La Commissione ha infine invocato la prassi del Consiglio il quale aveva già dovuto pronunciarsi una volta sulla determinazione dei prelievi supplementari adottati dalla Commissione (provvedimento allora considerato come misura da adottarsi di conserva) ed ha seguito la stessa falsariga per il regolamento n. 46-63, relativo alla determinazione di prelievi supplementari per l'importazione di pollame macellato. Non mi dilungherò su tutti questi precedenti, che di per sé non contribuiscono all'interpretazione della norma. È ciò nondimeno significativo ch'essi

valgano a rafforzare l'interpretazione che si può trarre già dal solo regolamento n. 22.

Accogliendo il punto di vista della Commissione, punto di vista condiviso dal ministero federale delle finanze, si deve perciò affermare che la determinazione di un prelievo supplementare da parte della Commissione rappresenta una misura da prendersi di conserva ai sensi dell'articolo 6, n. 4, e che quindi il regolamento n. 135 non può essere ritenuto illegittimo per violazione delle norme sulla competenza.

2. Sulla legittimità della determinazione di un prelievo supplementare unitario

L'attrice, onde dimostrare l'illegittimità del regolamento n. 135, allega inoltre che l'articolo 1 del regolamento prevede un prelievo supplementare unitario, vale a dire un determinato importo per unità di peso della carne importata. A suo avviso, si sarebbe invece dovuto tener conto dei singoli contratti; nel suo caso, ad esempio era stato pattuito un prezzo superiore al prezzo limite, e quindi non si sarebbe dovuto applicare il prelievo supplementare il quale, a norma dell'articolo 2 del regolamento n. 109, si applica solo se il prezzo d'offerta è inferiore al prezzo limite.

Come giustamente rileva la Commissione, la questione deve essere esaminata innanzitutto sotto il profilo dell'articolo 6 del regolamento n. 22, che costituisce il fondamento giuridico del regolamento n. 135. La soluzione è certo complicata dal fatto che il regolamento n. 22 non dice espressamente se il prelievo supplementare debba essere individuale o generale.

Nemmeno l'interpretazione grammaticale dell'articolo fornisce lumi, in quanto l'articolo 6 non è formulato in modo uniforme. Il testo tedesco, al n. 3 parla di « Angebotspreis », « Einschleusungspreis » e « Zusatzbetrag » usando i termini al singolare, mentre le altre tre versioni all'inizio del n. 3 parlano di « prezzi di offerta » (al plurale). Nel n. 4 tutte le versioni impiegano il plurale « prelievi », ma nello stesso tempo parlano di « questa misura ».

Si deve quindi ricercare altrove l'esatto significato di questa disposizione. La Commissione ci ha messo sulla buona strada.

Essa considera decisivo il fatto che l'articolo 6, n. 4, richieda « misure che devono essere prese in comune », le quali vengono prescritte dalla Commissione. La logica impedisce di annoverare tra esse la determinazione di prelievi supplementari *individuali*, i quali non hanno nulla di comune. Comuni potrebbero essere al massimo le norme per calcolarli. Queste però non possono essere contemplate nel n. 4. come « misure che devono essere prese in comune » giacché sono già previste nella prima parte dello stesso articolo 6, n. 4, là dove si parla di « modalità per fissare gli importi supplementari di cui al paragrafo 3 ».

La fondatezza di questa tesi, in base alla quale la Commis-

sione può imporre prelievi supplementari *generali* (anche se questi possono risolversi in un onere eccessivo per singole importazioni) si desume da altre considerazioni. La determinazione di un prelievo supplementare *individuale* può in realtà essere effettuata solo da organi in grado di accertare di volta in volta il prezzo convenuto, quindi non dal Consiglio o dalla Commissione. Altrettanto inadatta appare la cosiddetta procedura del Comitato di gestione di cui all'articolo 17 del regolamento n. 22.

Si deve poi ammettere che un sistema di prelievi supplementari individuali implicherebbe notevoli difficoltà amministrative, in quanto richiederebbe la determinazione esatta dell'effettivo prezzo d'importazione.

Si può infine rilevare — anche se ciò non ha importanza decisiva — che pure il regolamento n. 109 è evidentemente orientato verso la determinazione di prelievi supplementari generali. Tenuto conto che il sistema dei prelievi generali è comune a tutte le altre organizzazioni di mercato, e in vista del fatto che il ministero federale delle finanze condivide l'atteggiamento della Commissione, si ottiene un'importante conferma dell'interpretazione che si può desumere direttamente dal regolamento n. 22.

Il regolamento n. 135 non è quindi illegittimo nemmeno perché ha introdotto un prelievo supplementare *unitario*.

3. Se il regolamento n. 135 potesse entrare in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale

A norma dell'articolo 2, il regolamento n. 135 avrebbe dovuto entrare in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. L'attrice nella causa di merito sostiene che ciò contrasta col principio della certezza del diritto e della prevedibilità dei provvedimenti amministrativi, tanto più che la Gazzetta ufficiale generalmente perviene agli interessati dopo circa 5 giorni dalla pubblicazione. La ricorrente ritiene necessaria la vacatio legis che, per le merci già ordinate o in viaggio, dovrebbe oscillare tra i 14 e i 60 giorni. Tale vacatio sarebbe stata quanto meno opportuna in questo caso, giacché il regolamento n. 135 subentrava ai prelievi *variabili* istituiti dal governo federale e introduceva un nuovo sistema fondato sul prelievo supplementare *unitario*.

Entriamo così nella parte più delicata della controversia, che non viene semplificata nemmeno dalla considerazione che il regolamento n. 135 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 7 novembre 1962, mentre il contratto litigioso era datato 13 novembre 1962, il che mi permette di far astrazione dal problema relativo al recapito della Gazzetta ufficiale per concentrare l'indagine sul se il regolamento n. 135 potesse essere entrato in vigore almeno sei giorni dopo la sua pubblicazione.

È innegabile che modifiche alla disciplina del commercio estero introdotte con breve preavviso possono creare notevoli difficoltà per gli operatori economici ed ostacolarne l'attività. Bisogna quindi esaminare con particolare attenzione se la data d'entrata in vigore del regolamento 135 possa incidere sulla sua legittimità.

Il trattato fornisce scarsi lumi poiché l'articolo 191 stabilisce che i regolamenti entrano in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione, qualora nei medesimi non venga altrimenti disposto, il che giustifica appieno la prassi, spesso seguita dalla Commissione e dal Consiglio, di far entrare in vigore i regolamenti lo stesso giorno della loro pubblicazione.

Nemmeno il ricorso ai principi giuridici fondamentali, proposto dall'attrice, dà migliori risultati, poiché dobbiamo ammettere — con la Commissione — che non è possibile individuare negli ordinamenti degli Stati membri un principio comune secondo cui le norme giuridiche non possono entrare in vigore nel giorno della loro pubblicazione. L'esperienza ci dimostra proprio il contrario, specie nel diritto tributario e doganale, o più in generale nella disciplina del commercio estero. Anche nelle altre organizzazioni del mercato in seno alla Comunità (vedasi il mercato dei cereali) si riscontrano modifiche entrate in vigore quasi immediatamente. Di provvedimenti del genere è stato fra l'altro questione nella causa 16-65, e la Corte non ha fatto alcun rilievo in merito al problema che qui c'interessa.

Se si considerano poi le particolarità del mercato del pollame, non resta altra conclusione. Abbiamo saputo dalla Commissione che gli interessi dei produttori nazionali del settore (a parte la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 12 del regolamento n. 22) vengono tutelati soltanto mediante i prelievi, i quali sono destinati a mantenere stabili i prezzi, e che, a differenza di quanto avviene in altre organizzazioni di mercato, non vi sono altri interventi. Una disciplina del genere può essere efficace solo se i prelievi si possono rapidamente adattare alla situazione del mercato, il che significa che lo stesso intervento del Comitato di gestione rappresenta già una remora. Se, come vorrebbe l'attrice, i prelievi venissero adattati dopo 14-60 giorni, nella maggior parte dei casi la situazione del mercato sarebbe nel frattempo mutata, e diverrebbe impossibile evitare gravi perturbazioni del mercato comunitario in quanto, fino a che i prelievi supplementari non fossero stati applicati, potrebbero venire effettuate importazioni a prezzi molto bassi, capaci di sconvolgere l'intero sistema dei prezzi nella Comunità.

D'altro canto non bisogna nemmeno sopravvalutare l'elemento sorpresa, che sarebbe connesso alla modifica dei prelievi con breve preavviso. Giustamente la Commissione rileva che

l'articolo 6 del regolamento n. 22, il quale prevede l'introduzione, in determinati casi, di prelievi supplementari, lascia intendere che sono sempre possibili dei mutamenti della situazione e che gli operatori, i quali conoscono esattamente l'andamento del mercato e le oscillazioni dei prezzi, devono tenersi pronti a far fronte a simili evenienze.

Ci si potrebbe quindi domandare al massimo se, in particolari situazioni, non sarebbe talvolta opportuno derogare al principio del rapido adeguamento dei prelievi.

Si pensi in primo luogo ai *contratti* già stipulati. Nemmeno essi, però, come giustamente ritiene la Commissione, potrebbero giustificare un'eccezione. A parte il fatto che la questione è già stata espressamente risolta in senso negativo durante i lavori preparatori del regolamento n. 123, che è subentrato al regolamento n. 22 il 1º luglio 1967, una deroga darebbe luogo a due difficoltà : innanzitutto — ma ciò non sarebbe di per sé decisivo — sarebbe difficile stabilire il momento esatto della stipulazione dei contratti. In secondo luogo, — e qui il rischio è molto maggiore — bisogna pensare ai contratti a lunga scadenza per quantitativi rilevanti i quali, se fossero sottratti alla disciplina dei prelievi supplementari, potrebbero rappresentare una minaccia per il mercato interno del pollame. Questa minaccia non potrebbe nemmeno essere sventata mediante determinazione preventiva dei tassi di prelievo (come ad esempio nel mercato dei cereali), poiché il mercato del pollame non è un mercato a termine e non consente quindi previsioni circa l'andamento dei prezzi. Lo stesso dicasi per le merci già spedite, le quali godono di uno speciale trattamento solo in virtù della clausola di salvaguardia dell'articolo 12.

Contrariamente a quanto sostiene l'attrice, non si potrebbe infine giustificare una vacatio legis col fatto che solo nel novembre 1962 è stato introdotto un prelievo *generale* supplementare, destinato a subentrare al prelievo variabile istituito dal governo federale con effetto dal 7 settembre 1962. In proposito è decisiva la considerazione che non vi era alcun legittimo affidamento circa il persistere della disciplina nazionale. Come ho detto, dai regolamenti 22 e 109 si può chiaramente desumere che la Commissione poteva istituire un prelievo supplementare generale (in qualità di misura da prendersi in comune) e gli importatori dovevano tener conto di questa possibilità. Essi dovevano inoltre rendersi conto che una misura comunitaria poteva intervenire anche due mesi dopo l'adozione di una misura interna, in quanto il termine contemplato dall'articolo 6 del regolamento 109 non dev'essere considerato come perentorio.

Anche per quanto riguarda la terza questione devo quindi constatare che non vi è motivo di dubitare della legittimità del regolamento 135.

III — *Conclusioni finali*

La soluzione delle questioni deferiteci si può pertanto riassumere come segue :

L'esame dei problemi sottoposti alla Corte non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la legittimità del regolamento 22, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune del mercato nel settore del pollame, o del regolamento 135 della Commissione, relativo alla determinazione di un prelievo supplementare per le importazioni di pollame macellato da paesi terzi.

Conformemente alla nostra giurisprudenza, non vi è motivo di pronunciarsi sulle spese.