CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 26 GENNAIO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

L'oggetto del presente procedimento è sotto certi aspetti analogo a quello del procedimento pregiudiziale Kerry Milch, definito dalla Corte con sentenza 3 marzo 1977 (Racc. 1977, pag. 425). Si tratta dei problemi giuridici d'applicazione nel tempo sollevati dalle variazioni dell'importo d'un aiuto comunitario, variazioni generate sia dalla modifica del prezzo d'intervento espresso in unità di conto, sia dalla modifica del tasso di conversione delle predette unità in una moneta nazionale. La controversia concerne la validità d'un regolamento della Commissione che si ricollega strettamente all'interpretazione d'un regolamento del Consiglio e mi rincresce che quest'ultima istituzione non abbia ritenuto necessario illustrare il suo punto di vista.

D'altra parte, come dicevo nelle mie conclusioni nella causa Lührs, è difficile pronunziarsi in astratto, nell'ambito d'un giudizio di interpretazione o di validità ai sensi dell'art. 177, sul «legittimo affidamento» che l'attore nella causa principale poteva personalmente riporre nel mantenimento di una data situazione giuridica, originata in quell'occasione da contratti stipulati con un ente ufficiale d'intervento. Cercherò nondimeno di indicare al giudice nazionale gli elementi che potrebbero aiutarlo a risolvere la controversia su cui è stato chiamato a decidere.

I — 1. Occorre anzitutto ricordare in quale contesto sia stato emanato il regolamento della Commissione 3 ottobre 1974, n. 2517.

La stagione commerciale dei prodotti lattiero-caseari si apre ogni anno il 1° aprile e si chiude il 31 marzo dell'anno successivo. In via di principio, i provvedimenti relativi ai prezzi «comuni» nonché ai prezzi ed importi «differenziati» per i nuovi Stati membri vengono adottati, in relazione ad ogni singola stagione, nel mese di marzo. Così avvenne nel marzo 1974 (regolamento del Consiglio 28 marzo 1974, n. 663): il prezzo «differenziato» d'intervento per il burro in Irlanda fu fissato a 163,40 unità di conto (u.c.) il q.le, vale a dire — al «cambio verde» in vigore dal 1° febbraio 1973 — a 75,49 sterline irlandesi il q.le (regolamento del Consiglio 31 gennaio 1973, n. 222).

Eccezionalmente ed in deroga al principio della fissazione annua dei prezzi il Consiglio decideva, con regolamento 2 ottobre 1974, n. 2496, un nuovo aumento generale dei prezzi per la stagione 1974/75 o per la parte residua di detta stagione: il prezzo «differenziato» d'intervento da applicarsi al burro in Irlanda a decorrere dal 7 ottobre 1974 veniva fissato a 170,43 u.c. il q.le, con un aumento del 4,3 % rispetto al prezzo anteriormente in vigore.

In verità, a causa del «tasso rappresentativo di conversione» valevole nel settore agricolo per la sterlina irlandese, l'aumento del prezzo espresso in moneta nazionale reale risultava assai più elevato, giacché, in pari data, il regolamento del Consiglio n. 2498/74 aveva modificato, anche qui con effetto dal 7 ottobre 1974, il tasso di conversione dei prezzi e degli altri importi contemplati negli atti concernenti la politica agricola comune, portandolo da 1,9485 u.c. a 2,1644 u.c. la sterlina irlandese.

In moneta nazionale, ciò equivaleva ad un aumento del 15,9 % del prezzo

1 — Traduzione dal francese.

d'intervento del burro in Irlanda, che passava da 75,49 a 87,47 sterline il q.le (detto aumento andando imputato per il 4,3 % alla maggiorazione dei prezzi d'intervento e per l'11,6 % alla svalutazione della sterlina «verde»).

Il 3 ottobre 1974, cioè il giorno successivo all'emanazione dei due precitati regolamenti, la Commissione adottava il regolamento n. 2517/74 relativo all'adeguamento dell'aiuto all'ammasso privato del burro in caso di modifica del prezzo d'acquisto; detto testo è entrato in vigore il *1° ottobre 1974.*

S'impone qui, a mio parere, una prima osservazione: i testi di cui s'è detto formano un tutto unico e non possono venire interpretati separatamente; la Commissione sapeva ciò che avrebbe deciso il Consiglio giacché non altri che essa aveva presentato le proposte di regolamento che hanno poi dato vita ai regolamenti nn. 2496/74 e 2498/74 ed il Consiglio era al corrente del regolamento della Commissione n. 2517/74, visto che aveva fissato come data per l'entrata in vigore dei propri regolamenti il 7 ottobre.

2. Prima d'illustrare l'incidenza di tali modifiche sul regime d'ammasso *privato* del burro, darò ancora un breve cenno degli scopi e delle modalità del suddetto regime all'epoca dei fatti.

Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, più volte modificato, ma tuttora in vigore, contempla per i prodotti di cui sopra un sistema d'intervento. Accanto all'azione di organi pubblici (in Irlanda, il Ministero dell'agricoltura) che acquistano al prezzo d'intervento (alle condizioni contemplate dal n. 6 dell'art. 6) il burro originario della Comunità che sia loro offerto (ammasso *pubblico),* lo stesso art. 6 stabilisce, sempre alle condizioni precisate dal suo n. 6, che è del seguente tenore:

«Il Consiglio stabilisce, secondo la medesima procedura,» (vale a dire su proposta della Commissione e secondo la procedura di voto prevista dall'art. 43, n. 2) «le norme *generali* relative alle misure d'intervento previste dal presente articolo, e in particolare le *condizioni per l'applicazione* delle misure d'intervento.»,

la concessione di *aiuti* all'ammasso, in impianti frigoriferi privati, di burro e di panna prodotti nella Comunità (ammasso *privato).*

Tuttavia il n. 7 attribuisce alla Commissione una competenza concorrente. Esso dispone infatti:

«Le modalità di applicazione del presente articolo, e in particolare l'*ammontare* degli aiuti concessi per l'ammasso *privato,* sono stabilite secondo la procedura di cui all'art. 30»,

vale a dire secondo la procedura del comitato di gestione «prodotti lattiero-caseari».

Questa formulazione alquanto ambigua doveva necessariamente provocare interpretazioni divergenti. Essa è, in parte, all'origine della causa principale.

Le norme generali volte a disciplinare gli interventi sul mercato del burro e della panna contemplate nel già citato n. 6 venivano fissate con regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985.

L'art. 9 di tale provvedimento enuncia le clausole-base dei contratti d'ammasso conclusi dai detentori di burro con organismi privati.

L'art. 10 fissa le modalità per il calcolo dell'importo degli aiuti concessi all'ammasso privato del burro e della panna. In forza del suo n. 1, secondo comma, «qualora, al momento dello svincolo dall'ammasso, il mercato dovesse aver subito una evoluzione *sfavorevole* che non era *prevedibile,* l'ammontare dell'aiuto può essere maggiorato», il che significa, se si accosta detta norma all'art. 6, n. 7, del regolamento n. 804/68, che la maggiorazione può

essere decisa dalla Commissione, assistita dal comitato di gestione.

Come risulta dal preambolo del regolamento n. 804/68 «le misure d'intervento (ivi comprese quelle concernenti il burro e la panna) devono essere tali che il ricavato delle vendite di latte tenda ad assicurare il prezzo indicativo comune del latte franco latteria». In base al regolamento del Consiglio n. 985/68 «il regime d'intervento (ammasso pubblico o privato) deve consentire di seguire l'evoluzione della situazione del mercato ... è necessario prevedere ... un calcolo uniforme dell'importo degli aiuti in relazione alle spese e d'ammasso e all'*evoluzione del mercato* ... l'ammasso privato deve contribuire a realizzare l'equilibrio del mercato». L'analisi delle componenti dell'aiuto, quali sono state precisate dai regolamenti della Commissione, mostra che, messi da parte gli elementi volti a compensare il deprezzamento dovuto al calo di qualità del prodotto a causa del periodo trascorso in magazzino, tutti gli altri si riferiscono al fattore «prezzo d'acquisto» applicato dall'ente d'intervento alla data della conclusione del contratto.

Le modalità d'applicazione degli interventi sul mercato del burro e della panna, menzionate nell'art. 6, n. 7, del regolamento n. 804/68, sono state fissate dal regolamento della Commissione 14 aprile 1969, n. 685, esso pure più volte modificato.

Il burro e la panna oggetto d'una domanda di conferimento all'ammasso devono essere stati prodotti nel periodo di 14 giorni precedente il giorno della presa in consegna (art. 23). Il contratto d'ammasso non può essere concluso prima dell'entrata all'ammasso del burro (art. 2 del regolamento della Commissione 31 marzo 1970, n. 603). Il pagamento dell'aiuto all'ammasso privato del burro (e della panna) può essere effettuato in acconto (art. 24, n. 2). A norma dell'art. 26, l'aiuto all'ammasso privato può essere accordato soltanto se la durata dell'ammasso è di almeno 4 mesi. Secondo quanto dispone l'art. 28, il periodo d'ammasso ha inizio il 1° aprile e termina il 15 settembre dello stesso anno. Il periodo di uscita dall'ammasso comincia il 16 settembre e termina il 31 marzo dell'anno successivo. Dette scadenze erano in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato origine alla causa principale, ma, nel corso degli anni, le date sono state spesso modificate.

L'art. 29, modificato dall'art. 2 del regolamento della Commissione 10 giugno 1969, n. 1064, e dall'art. 4 del regolamento della Commissione 31 marzo 1970, n. 603, dispone che «in caso di *variazione* dei prezzi d'acquisto del burro da parte dell'organismo d'intervento ... l'*aiuto di cui all'art. 24* (cioè l'aiuto all'ammasso privato contemplato dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 804/68) per i quantitativi di burro e di crema espressi in equivalenti di burro, che si trovava sotto contratti per l'ammasso, entrati in quest'ultimo prima della data d'applicazione della variazione del prezzo d'acquisto e (che) si trovano ancora nell'ammasso al momento della variazione dei prezzi,

a) è *maggiorato* dell'importo corrispondente all'eventuale diminuzione del prezzo d'acquisto,
b) è *diminuito* dell'importo corrispondente all'eventuale aumento del prezzo d'acquisto».

Di conseguenza, la Commissione è competente non solo a maggiorare, ma anche a diminuire l'importo dell'aiuto.

3. S'è tenuto conto delle predette modalità in un certo numero di contratti conclusi fra l'attrice nella causa principale, una società che commercia in latte e in prodotti lattiero-caseari, formata da cooperative di agricoltori, ed il ministro irlandese dell'agricoltura. I contratti in questione riguardavano considerevoli quantitativi di burro e di panna, depositati all'ammasso nel periodo compreso fra il 1° giugno ed il 14 settembre 1974;

lo svincolo dall'ammasso, consentito a decorrere dal 16 settembre, aveva in realtà luogo prima del 6 febbraio 1975.

In base alla clausola 10 dei contratti, gli importi costituenti l'aiuto erano fissati in base ad una parità di 2,1644 u.c. per sterlina irlandese; essi potevano venire corretti *nell'ipotesi di qualsiasi variazione del tasso di conversione dell'unità di conto* (a partire dal 1° febbraio 1973 questo tasso «verde» era di 100 u.c. per 46,2023 sterline). *La clausola 12 ripeteva il testo dell'art. 29 del regolamento della Commissione n. 685/69.*

Secondo la clausola 13, l'importo dell'aiuto avrebbe dovuto essere pagato solo dopo che i quantitativi per i quali l'aiuto era previsto avessero lasciato il deposito. Tuttavia era consentito il pagamento in acconto per i periodi di deposito effettivamente compiuti.

Poiché l'aiuto può essere accordato soltanto per una durata di ammasso di almeno quattro mesi e l'attrice nella causa principale ha chiesto di ritirare la propria merce dopo il 1° ottobre 1974, i quantitativi in questione erano ancora all'ammasso il 7 ottobre 1974, data d'entrata in vigore del nuovo prezzo d'intervento.

4. Il provvedimento che reca pregiudizio all'attrice nella causa principale consiste nella decisione del ministro irlandese dell'agricoltura di rifiutare, in applicazione del regolamento della Commissione n. 2517/74, qualsiasi aiuto alle partite di burro e di panna conservate all'ammasso dal 10 giugno 1974 al 5 febbraio 1975. Mentre fino a quel momento era sempre stata presa in considerazione, in base all'art. 29 del regolamento n. 685/69, unicamente l'eventualità d'una modifica dell'importo dell'aiuto dovuta all'incidenza d'una variazione, durante la stagione, del prezzo d'intervento espresso in unità di conto, il regolamento della Commissione in esame, fondandosi sull'art. 6, n. 7, del regolamento n. 804/68, applicava il principio dell'adeguamento dell'importo dell'aiuto concesso all'ammasso privato *anche* all'ipotesi d'una variazione dell'importo provocata da una modifica del tasso rappresentativo di conversione del prezzo d'intervento in moneta nazionale (o del corso di cambio di cui all'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 129). Se l'azione combinata di queste due modifiche (aumento del prezzo «differenziato» d'intervento espresso in unità di conto, ulteriore aumento del prezzo in conseguenza del nuovo tasso rappresentativo) portava ad un aumento del prezzo d'intervento superiore all'importo dell'aiuto, non poteva essere concesso alcun aiuto.

L'attrice nella causa principale non s'oppone ad una riduzione dell'importo dell'aiuto a causa dell'aumento del prezzo d'intervento espresso in unità di conto, secondo quanto stabilisce l'art. 29 del regolamento n. 685/69, ma è invece risoluta a non accettare che si tenga conto dell'ulteriore aumento del prezzo d'intervento risultante dalla conversione di detto prezzo in moneta nazionale al nuovo tasso della sterlina «verde» e che venga in tal modo «scremato» l'importo dell'aiuto che essa contava legittimamente ricevere al momento dell'ammasso. Essa pretende pertanto il pagamento d'un saldo di 457 475,87 sterline (al cambio in vigore dal 7 ottobre 1974), somma di cui non conosciamo con esattezza le singole componenti ed i titoli in base ai quali vengono richieste.

II — Per quanto mi concerne, ritengo che il regolamento della Commissione n. 2517/74 vada effettivamente interpretato come ha fatto il ministro irlandese dell'agricoltura, cioè nel senso di una nuova «correzione» dell'aiuto, giacché, se così non fosse, tale testo sarebbe privo di significato e non aggiungerebbe nulla al precedente testo dell'art. 29.

Dovrò dunque affrontare ora le critiche mosse al regolamento, nell'interpretazione testé ricordata, dall'attrice o dal

giudice nazionale. Esaminerò anzitutto gli asseriti vizi formali di legittimità del regolamento (mancanza di motivazione, incompetenza della Commissione), e poi quelli sostanziali (violazione del Trattato e dei principi generali di diritto), soffermandomi in particolare sulla «violazione del legittimo affidamento».

1. La motivazione del regolamento della Commissione n. 2517/74 deve essere valutata inquadrandola nel complesso della normativa cui detto regolamento appartiene: ho già ricordato che i preamboli dei regolamenti del Consiglio n. 804/68 e n. 985/68 pongono in evidenza sia le finalità delle operazioni d'intervento, sia lo scopo particolare dell'aiuto all'ammasso privato. Una volta restituita al sistema nel cui ambito è stato adottata, la «correzione» dell'aiuto mostra con assoluta chiarezza che il fine da essa perseguito è quello preso in considerazione dalla normativa del Consiglio. Ricollegato in tal modo ai criteri che disciplinano la modifica dell'aiuto durante la stagione, il regolamento della Commissione motiva in modo sufficiente, sebbene conciso, la «correzione» dell'aiuto mediante il richiamo all'altro punto di riferimento costituito dal rialzo del prezzo d'acquisto espresso in moneta nazionale e, per quanto attiene all'esattezza della motivazione, mi permetto di rinviare alle spiegazioni che saranno fornite quando si discuterà della violazione del Trattato.

2. Secondo l'attrice nella causa principale, se il Consiglio avesse desiderato attribuire ad una modifica del tasso «verde» di conversione lo stesso effetto d'un cambiamento del prezzo d'acquisto del burro, avrebbe dovuto fissare esso stesso, volendo rispettare la procedura normale, disposizioni generali per il futuro. Solo uno specifico regolamento del Consiglio avrebbe potuto permettere una simile interpretazione dell'art. 29 del regolamento n. 685/69, che contempla esclusivamente l'ipotesi d'una modifica del prezzo comune espresso in unità di conto. Nel settembre 1973, di fronte al caso inverso d'un aumento del tasso centrale di una moneta nazionale (che era nella fattispecie il fiorino olandese), cui aveva fatto seguito un ribasso del prezzo d'intervento in moneta nazionale percepito dai produttori olandesi (ma senza l'instaurazione di importi compensativi), sarebbe stato necessario uno specifico atto del Consiglio (il regolamento 19 settembre 1973, n. 2544) per consentire l'attribuzione d'un aiuto comunitario contingente e parziale volto a compensare la perdita di valore subita, in conseguenza della predetta modifica del tasso «verde», a decorrere dal 17 settembre, dai detentori olandesi di burro costituente oggetto, il 15 settembre, d'un contratto d'ammasso privato. Il ragionamento suesposto non convince affatto. Il provvedimento in questione era stato inserito all'ultimo momento (art. 149, n. 2) nel più vasto complesso dei «provvedimenti da adottare nel settore agricolo in seguito all'aumento del tasso centrale del fiorino olandese», i quali potevano venire emanati esclusivamente dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. La sua emanazione prova soltanto che siffatto aumento del tasso «verde» s'è accompagnato ad una variazione in senso inverso dell'ammontare dell'aiuto e che il governo irlandese non ha chiesto o non ha ottenuto, per i propri detentori di burro, una deroga del tipo di quelle ottenute dal governo olandese per i suoi nel 1973 oppure dal governo tedesco nel marzo 1976 a favore degli operatori che vendevano latte magro in polvere agli organismi d'intervento tedeschi (regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 557).

Competenti a fissare i prezzi nonché determinati importi concernenti la politica agricola comune sono tanto il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, quanto, in certi casi, la Commissione,

che agisce, in base ai poteri attribuitile dagli atti emanati dal Consiglio a norma dell'art. 43 del Trattato ovvero in base alle disposizioni emanate per l'applicazione di tali atti, previa consultazione del comitato di gestione interessato. Il prezzo d'intervento è stabilito dal Consiglio, mentre la Commissione fissa l'ammontare dell'aiuto, ma, contrariamente a quanto asserisce l'attrice nella causa principale, il dettato dell'art. 6 del regolamento n. 804/68 non esige che i presupposti per la concessione dell'aiuto siano stabiliti unicamente secondo la procedura di cui all'art. 43, n. 2, cioè dal Consiglio che delibera su proposta della Commissione; esso non esclude che tali presupposti possano rientrare anche nel n. 7 dello stesso articolo, vale a dire che i presupposti per la concessione dell'aiuto possano essere stabiliti dalla Commissione assistita dal comitato di gestione. Come risulta dal n. 7, la Commissione fissa secondo tale procedura *in particolare*, ma non esclusivamente, l'*ammontare* dell'aiuto; prova ne sia che gli ulteriori regolamenti della Commissione da noi citati, cioè i regolamenti n. 1064/69 e n. 603/70, hanno disposto una diminuzione dell'aiuto senza che per questo l'attrice ne eccepisse l'illegittimità.

D'altra parte, in forza dell'art. 4 del regolamento del Consiglio n. 2496/74, le modalità di applicazione dell'art. 1 (che modifica durante la campagna il prezzo «differenziato» d'intervento del burro per l'Irlanda), nonché le modifiche da apportare a seguito del suddetto regolamento ad altri prezzi ed importi fissati nell'ambito della politica agraria comune, sono stabilite, secondo la procedura del comitato di gestione interessato, all'occorrenza *in deroga* alle regole di fissazione previste dai regolamenti in materia nella misura e per la durata strettamente necessaria per tener conto del suddetto regolamento.

Il regolamento del Consiglio n. 2496/74, pur disponendo che i provvedimenti in esso contenuti sarebbero stati applicati soltanto a partire dal 7 ottobre 1974, indicava nondimeno come data della propria entrata in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità, pubblicazione avvenuta il 3 ottobre 1974. Da quel momento la Commissione diveniva competente ad emanare, grazie ai poteri conferitile dall'art. 4 del regolamento, dei provvedimenti d'esecuzione. L'entrata in vigore del regolamento della Commissione è fissata — è vero — al 1° ottobre 1974, mentre il regolamento del Consiglio n. 2498/74 è entrato in vigore soltanto il 7 ottobre 1974, ma questa retroattività apparente non produce alcuna conseguenza nel caso di specie visto che la merce si trovava ancora all'ammasso alla data del 7 ottobre 1974.

Un'ultima riflessione, che potrebbe risultare interessante in altre occasioni, mi sembra dimostrare in modo decisivo che la Commissione non ha travalicato la propria competenza quando ha disposto che i detentori di burro depositato all'ammasso al momento dell'applicazione del nuovo tasso di conversione non potessero beneficiare dell'ulteriore aumento del prezzo d'acquisto conseguente alla fissazione del nuovo tasso.

Come ho già fatto rilevare, il regolamento della Commissione n. 2517/74 non ha potuto essere emanato senza che il Consiglio fosse a conoscenza del suo contenuto. Dal momento che il comitato di gestione «non s'era pronunziato entro il termine fissato dal suo presidente», eufemismo rituale per dire che non s'era formata una maggioranza a favore della proposta della Commissione, la Commissione *doveva* comunicare immediatamente al Consiglio i provvedimenti da essa adottati. Orbene, il Consiglio non ha preso una decisione diversa, pur potendolo fare a norma dell'art. 30, n. 3, ultimo comma, del regolamento n. 804/68 e pur avendo fatto uso di tale facoltà in altre occasioni, ad esempio in materia di concessione anticipata delle restituzioni all'esportazione di malto.

3. Il prezzo d'intervento del burro non è fine a se stesso, bensì costituisce un mezzo per contribuire alla formazione del prezzo indicativo del latte. L'idea sottintesa al regolamento n. 804/68 è che il produttore di latte deve beneficiare integralmente di qualsiasi aumento del prezzo d'intervento. La tesi della Commissione è in sostanza la seguente: dovendo l'ammontare dell'aiuto all'ammasso privato seguire esattamente lo sviluppo del prezzo d'intervento (che è, da parte sua, strettamente legato al prezzo di mercato) in vigore al momento dell'uscita dall'ammasso, se la differenza fra i valori del prezzo d'intervento, convertito in moneta nazionale, in vigore rispettivamente alla data del conferimento all'ammasso ed alla data dell'uscita dall'ammasso supera l'ammontare dell'aiuto espresso in moneta nazionale, non viene concesso alcun aiuto in quanto l'ammasso — pubblico o privato che sia — non è un'operazione produttiva e gli «interessi legittimi» di coloro che, come la cooperativa attrice nella causa principale, fruiscono di tale agevolazione sono meno degni di tutela degli interessi dei produttori di latte e di burro; costoro, per di più, non riceverebbero nemmeno una briciola del guadagno che in tal caso toccherebbe inopinatamente a chi avesse portato la merce all'ammasso. Condivido questa tesi e ritengo che il regolamento controverso non violi l'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 985/68, secondo cui «l'importo dell'aiuto all'ammasso privato è fissato per la Comunità, *tenendo conto* delle spese di ammasso e dello *sviluppo prevedibile dei prezzi del burro fresco e del burro d'ammasso*».

Il successivo regolamento della Commissione 26 marzo 1975, n. 837, si ispira alla medesima idea: l'acquisto, ad opera degli enti d'intervento, di burro prodotto nei due mesi precedenti il giorno della presa in consegna da parte degli stessi organismi è escluso durante i due mesi successivi alla data di applicazione di una modifica del prezzo d'acquisto (cioè del prezzo d'intervento del burro), *per evitare che i detentori di burro sfruttino tale possibilità a fini speculativi.*

4. Asserendo che «è stato violato il principio del legittimo affidamento», l'attrice nella causa principale denuncia infine un'interferenza della Comunità (e più precisamente della Commissione) nei contratti stipulati dall'attrice stessa con il ministro irlandese dell'agricoltura prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2517/74. Tali contratti — essa afferma — avevano in qualche modo «prefissato» l'aiuto ch'essa sostiene spettarle.

a) Anzitutto, il semplice conferimento all'ammasso non attribuisce, di per sé, alcun preciso diritto al pagamento d'un aiuto d'un determinato importo. Per l'acquisto di tale diritto, occorre che il burro (o la panna) sia rimasto in un magazzino per un dato periodo minimo e che abbia poi lasciato il magazzino, cosa che non può avvenire senza che ne sia stata data comunicazione scritta all'organismo d'intervento (clausola 8 dei contratti).

L'attrice non potrebbe, ad ogni modo, far valere un diritto quesito od un legittimo affidamento per quanto concerne la parte d'aiuto corrispondente ad un rialzo del prezzo d'intervento del tutto estraneo agli obiettivi perseguiti dalla normativa del Consiglio, rialzo che era imprevedibile alla data in cui l'ammontare dell'aiuto è stato «prefissato» mediante il contratto d'ammasso e che non può quindi, palesemente, aver costituito uno dei motivi per cui l'attrice ha conferito la propria merce ad un ammasso privato. Se, da un lato, impedisce la concessione di vantaggi in caso d'aumento del prezzo d'intervento indicato in moneta nazionale, dall'altro il regolamento controverso elimina il rischio di perdite in caso di riduzione del suddetto prezzo. È dunque difficile considerare come lesiva d'una posizione

consolidata degli interessati la modifica d'una norma che, per la sua rigidità, avrebbe potuto sia avvantaggiarli, sia danneggiarli. Situazioni analoghe vi sono state sottoposte in materia di fissazione anticipata delle restituzioni all'importazione.

b) L'attrice lamenta non già un danno emergente, bensì un lucro cessante, il venir meno di quel vantaggio supplementare ben noto procurato agli operatori dalla svalutazione del tasso «verde»: essa sapeva che la sterlina «verde» irlandese non ha cessato di deprezzarsi fin dall'adesione dell'Irlanda alle Comunità europee e non è da escludere che ne abbia tenuto conto quando ha conferito all'ammasso i suoi prodotti. La Commissione ha chiaramente dimostrato che, anche se si applicasse il suo regolamento all'attrice nella causa principale, questa conserverebbe sempre un utile netto di 4,10 sterline, pari alla differenza fra l'aumento del prezzo d'intervento verificatosi il 7 ottobre 1974 e l'importo dell'aiuto in vigore fino a quella stessa data. Si tratta d'una somma che copre largamente le spese dell'ammasso propriamente detto.

c) Il mercato comunitario del latte è caratterizzato da un'eccedenza strutturale persistente, che ha costretto, in passato, la Comunità, ad adottare importanti provvedimenti d'intervento relativi al burro o al latte magro in polvere. Le riserve di burro, che ammontavano a circa 300 000 tonnellate nel 1973 (per non parlare del latte magro in polvere), erano ancora di 164 000 tonnellate nel dicembre 1974. L'onere gravante sui contribuenti europei a causa di tali eccedenze aumenta in maniera costante.

Lo stretto collegamento esistente fra il prezzo di vendita del burro fresco sul mercato o del burro depositato in magazzini pubblici o privati ed il prezzo d'acquisto minimo corrisposto dagli enti d'intervento è stato chiaramente dimostrato: come avviene per lo zucchero, è il prezzo d'intervento che «crea» il prezzo di mercato, sia determinandone un aumento sia provocandone una diminuzione, cosicché anche il burro che i detentori preferiscono conferire all'ammasso privato finirà col seguire l'andamento del mercato per il tramite del prezzo d'intervento del burro.

Tutto il sistema mira a far sì che il detentore che ricorre all'ammasso privato riceva alla scadenza un prezzo perlomeno pari a quello che avrebbe ricevuto se avesse preferito vendere alla stessa data dell'ammasso il suo burro o la sua panna all'ente d'intervento oppure direttamente sul mercato. Il di più non rappresenta che un guadagno supplementare.

Ritenendo fondate le pretese dell'attrice nella causa principale, le si riserverebbe in definitiva un trattamento diverso da quello accordato ai detentori di burro che ricorrono all'ammasso pubblico. Sebbene risulti che gli operatori irlandesi non si servono dell'ammasso pubblico, va ricordato che il regolamento concerne l'insieme dei nuovi Stati membri e non soltanto l'Irlanda.

Ciò premesso, non occorre risolvere la quarta questione.

Vi propongo pertanto di dichiarare che

1° il regolamento del Consiglio n. 2498/74 ha determinato un aumento del prezzo d'acquisto del burro ai sensi dell'art. 29 del regolamento della Commissione n. 685/69;

2° il regolamento n. 2517/74 s'è limitato a trarre le conseguenze di tale situazione sul piano della correzione dell'aiuto all'ammasso privato di burro e l'esame delle questioni sottoposte alla Corte non ha messo in evidenza nulla che possa inficiare la validità del suddetto regolamento;

3° questo regolamento si applica a contratti conclusi anteriormente alla data d'applicazione dei regolamenti nn. 2498/74 e 2517/74.