LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanza 10 luglio 1973, afferma per diritto:

1° **L'esame delle questioni deferite non ha posto in luce elementi che possano inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 974/71.**

2° **L'importo compensativo di 19,20 DM/t stabilito nell'allegato I del regolamento n. 2122/71 del 1° ottobre 1971 per le importazioni di grano tenero provenienti dai paesi terzi era conforme, al momento dell' importazione, alle condizioni stabilite dall'art. 2 del regolamento n. 974/71.**

Lecourt Sørensen Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Ó Dálaigh

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 gennaio 1974.

I cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 12 DICEMBRE 1973

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Relativamente alla riscossione di importi di compensazione monetaria sulle importazioni da paesi terzi effettuata in applicazione del regolamento n. 974/71/CEE del Consiglio (GU n. L 106/1) e del regolamento n. 2122/71/CEE della Commissione (GU n. L 223/1), il Finanzgericht di Amburgo, rivoltosi a questa Corte nell'ambito dell'articolo 177 CEE, pone in primo luogo una questione relativa alla validità del regolamento n. 974/71. Questo regolamento, adottato in base all'articolo 103 del trattato CEE, concerne, come voi ben sapete, l'adozione di misure di salvaguardia nazionali intese a ovviare alle difficoltà risultanti per il funzionamento dei mercati agricoli in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazione delle monete di alcuni Stati membri. Il giudice tedesco dubita che l'articolo 103 possa costituire una base legale sufficiente.

Nelle sentenze del 24 ottobre 1973 nelle cause 5-73, Balkan, 9-73, Schlüter e 10-73, Rewe, voi avete già risposto a identiche domande. Non esistono ragioni per riconsiderare la questione, dato che i motivi di dubbio del Finanzgericht di Amburgo circa la validità del regolamento menzionato non costituiscono niente di nuovo rispetto a quelli che erano stati prospettati dalle giurisdizioni che avevano sollevato lo stesso problema nelle tre cause citate.

Nella specie trattasi dell'importazione di una certa quantità di grano tenero nella Repubblica federale in provenienza dagli Stati Uniti effettuata il 22 ottobre 1971. La ditta importatrice, ricorrente nella causa principale, ritiene che l'importo compensativo applicato al riguardo superi nel suo ammontare quanto disposto dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 974/71. In riferimento a questo motivo d'impugnazione invocato dal ricorrente, il Finanzgericht di Amburgo, con la sua seconda domanda, chiede «se l'importo compensativo di 19,20 DM la tonnellata, fissato dalla Commissione nell'allegato I del regolamento n. 2122/71/CEE del 1° ottobre 1971 (GU n. L 223, pag. 3) per il grano tenero importato da paesi terzi fosse conforme, all' epoca delle importazioni di cui è causa, ai presupposti stabiliti dall'articolo 2 del regolamento CEE n. 974/71». Questa disposizione, al suo paragrafo 1, stabilisce che:

«per i prodotti per i quali sono previste misure d'intervento, gli importi di compensazione sono pari agli importi ottenuti applicando ai prezzi la percentuale rappresentante il divario tra:

— la parità della moneta nazionale dello Stato membro considerato, dichiarata al fondo monetario internazionale, riconosciuta da quest'ultimo, e

— la media aritmetica dei tassi di cambio in contanti, rilevati durante un periodo da determinare, tra la detta moneta e il dollaro degli Stati Uniti d'America».

All'epoca che qui entra in rilievo, lo scarto tra la parità ufficiale del marco tedesco e i tassi di cambio rilevati tra questa moneta e il dollaro statunitense era del 9,4 %. La ricorrente della causa principale sostiene che questo tasso sarebbe stato applicato a un prezzo di riferimento erroneo. La Commissione si è basata su un prezzo di 204,30 DM la tonnellata del prodotto di cui trattasi, mentre il prezzo cif in vigore alla data dell'importazione per il calcolo del prelievo era di 193,10 DM la tonnellata. Tale erronea base di calcolo avrebbe avuto per effetto che l'importo compensativo di 19,20 DM la tonnellata di grano tenero stabilito dal regolamento della Commissione n. 2122/71 sarebbe di 1,05 DM più alto del dovuto.

La Commissione non contesta che il prezzo cif del prodotto di cui trattasi, quale era ritenuto per il prelievo (leggermente inferiore al prezzo cif effettivo di 194,90 DM), fosse all'epoca di oltre 11 DM la tonnellata inferiore al prezzo su cui essa si era basata per stabilire l'ammontare di 19,20 DM come importo di compensazione per le importazioni di grano tenero dai paesi terzi in Germania per il periodo considerato. A differenza della ricorrente nella causa principale, la Commissione ritiene peraltro che il prezzo a cui si riferisce la citata disposizione dell'articolo 2 del regolamento n. 974/71 non è necessariamente il prezzo cif ritenuto (entro un margine di scarto di 0,60 u.c. dal prezzo cif effettivo) per il calcolo del prelievo. La Commissione contesta anzi che quella disposizione del regolamento n. 974/71 debba necessariamente riferirsi a un prezzo cif. D'altronde, a partire dal marzo di quest'anno, per il calcolo degli importi compensativi, essa si basa sul prezzo d'intervento seppure con opportuni correttivi (articolo 5, paragrafo 3, b), del regolamento n. 648/73 della Commissione, GU n. L 64/73).

Nel periodo che qui entra in rilievo, la Commissione usava peraltro basarsi, in linea di principio, sul prezzo cif. Ma le esigenze relative all'applicazione del meccanismo degl'importi compensativi sconsigliavano il rigorismo a cui è improntato il metodo di calcolo del prelie-

vo. Occorreva un metodo che corrispondesse alle esigenze dell'attività amministrativa e che, al tempo stesso, assicurasse una certa stabilità del livello degli importi, nell'interesse dello stesso commercio. A questo riguardo la Commissione ha sottolineato che nel sistema delle compensazioni monetarie non esiste alcuna possibilità di fissazione preventiva quale invece esiste nel settore dei prelievi. La Commissione ha anche messo in rilievo che il sistema compensativo concerne anche le restituzioni all'esportazione e che a questo riguardo non esiste quel rigorismo che invece si è usato per l'altro calcolo. Oltre a ciò, esiste una differenza importante tra gli effetti dell'applicazione del sistema di compensazione monetaria e gli effetti del prelievo. Nel primo caso, più bassi sono i prezzi cif su cui ci si basa, più limitato sarà anche l'importo compensativo, dal momento che esso viene calcolato in percentuale del prezzo cif. Il fenomeno inverso si verifica invece per il secondo. Ciò mostra che il riferimento al prezzo cif nell'uno o nell' altro sistema ha diverse conseguenze.

Da questi rilievi la Commissione trae la conclusione che non si possono trasferire puramente e semplicemente i metodi applicati per il calcolo del prelievo al calcolo dell'importo compensativo monetario.

Siccome i prezzi cif sono soggetti a variazioni continue, per evitare di dovere adattare quasi giornalmente gli importi compensativi, la Commissione ha ritenuto opportuno, nel definire le regole di applicazione del regolamento n. 974/71, di calcolare un prezzo cif medio basandosi su un periodo di riferimento di una settimana corrispondente a quello ritenuto per la fissazione dei corsi medi di cambio (i regolamenti della Commissione n. 1013/71, GU n. L 110/8, e n. 1871/71, GU n. L 195/1). Nell'applicazione pratica, la Commissione si è poi basata in linea di principio sul criterio di modificare il prezzo cif medio ritenuto come base di calcolo dell'importo solo nel caso che si verificasse una variazione del 10 % o più, verso l'alto o verso il basso. In tal modo si è voluto assicurare una certa stabilità con un meccanismo che evitava eccessive complicazioni sul piano dell'attività amministrativa.

D'altro canto, la ricorrente nella causa principale si riferisce all'ultimo considerando del regolamento n. 974/71, secondo il quale «gli importi da instaurare devono essere limitati agli importi strettamente necessari per compensare l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono previste misure d'intervento». Il margine del 10 % stabilito dalla Commissione sarebbe eccessivamente ampio rispetto all'esigenza generale posta da quel considerando.

La fissazione dell'importo compensativo a livello troppo elevato costituirebbe anche una violazione dell'articolo 110 del trattato CEE.

Scartiamo subito l'eccezione d'invalidità rispetto all'articolo 110 del trattato, peraltro non motivata, perché non vediamo come la fissazione di un criterio forfettario del genere possa essere vietata da una norma che, come l'articolo 110, si limita a dare atto dell'intenzione degli Stati membri di contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e alla riduzione delle barriere doganali.

Non mi pare dubbio che l'adozione di un criterio forfettario per il calcolo del prezzo a cui applicare la percentuale di scarto monetario di cui all'articolo 2 del regolamento n. 974/71 risponda ad esigenze di ordine pratico la cui importanza non può essere trascurata in questa materia. Un sistema forfettario è anche impiegato parallelamente per determinare i tassi di cambio in contanti a cui si riferisce la stessa disposizione; a quest'ultimo riguardo nessuna contestazione di validità è stata sollevata dalla ricorrente nella causa principale.

Se ci si vuol basare sul prezzo cif, l'unica alternativa a un metodo forfettario sarebbe consistita nel basarsi sul prezzo effettivo del prodotto stabilito in ogni sin-

golo contratto. L'idea di maggiore aderenza alla realtà che avrebbe potuto motivare la scelta di questo metodo dovrebbe però condurre coerentemente anche a ritenere il tasso effettivo dei cambi applicato a quella transazione. È inutile sottolineare le difficoltà pratiche che tali accertamenti avrebbero comportato, e i rischi di frodi; con la possibilità quindi di pregiudicare la maneggevolezza e l'efficienza del sistema.

Gli argomenti fatti valere dalla Commissione per escludere una trasposizione meccanica di criteri di calcolo applicati in funzione del prelievo alla materia dell' importo compensativo qui considerato mi paiono pertinenti. D'altronde, la Corte, nelle menzionate sentenze 5-73, 9-73 e 10-73 ha riconosciuto legittimo adottare, per il calcolo degli importi compensativi, un metodo semplificato rispetto al sistema di calcollo del prelievo.

Ove si ammetta che la Commissione disponeva per la definizione di criteri di calcolo del prezzo di cui all'articolo 2 del regolamento n. 974/71 di un certo margine di discrezionalità, si può anche ammettere che essa poteva basarsi su un criterio forfettario di pratica applicazione e che il criterio forfettario scelto del prezzo cif medio determinato settimanalmente, parallelamente al tasso medio dei cambi, non risulta essere nel suo principio in contrasto con norme imperative. La questione si riduce allora a vedere se il margine di scarto del 10 % ritenuto come ulteriore garanzia di stabilità non sia tale da oltrepassare il margine di discrezionalità entro cui la Commissione poteva effettuare le sue scelte.

Così posta, la questione appare estremamente semplice ma anche assai delicata. È certo che questa Corte non può porsi sul piano dell'opportunità, ma deve soltanto vedere se il modo in cui la Commissione ha fatto uso del potere discrezionale conferitole dal regolamento n. 974/71 del Consiglio sia costituivo di un eccesso di potere. Assumono rilievo per questa valutazione le esigenze pratiche fatte valere dalla Commissione sia per quanto riguarda l'azione amministrativa, sia per quanto riguarda una certa garanzia di stabilità per il commercio, la quale, in assenza di una prefissazione del genere di quella prevista per il prelievo, poteva attuarsi fissando appunto un margine non troppo ridotto di scarto entro il quale il prezzo di base per il calcolo dell'importo stesso sarebbe rimasto invariato; e, d'altra parte, vi è il criterio generale, a cui si è riferito il legislatore comunitario nell'ultimo considerando del regolamento n. 974/71, di limitare gli importi compensativi a quanto strettamente necessario per conseguire lo scopo perseguito da questo regolamento.

Ritengo che, tenuto conto del contesto limitato in cui la Corte, nell'ambito della presente procedura, si trova a dover considerare la questione della validità dell' importo compensativo di cui trattasi, essa possa ravvisare un vizio di legittimità nel metodo di fissazione degl'importi compensativi seguito dalla Commisisone solo nel caso in cui il criterio quantitativo da questa ritenuto nell'esercizio del suo potere discrezionale d'applicazione del regolamento del Consiglio, mediante la procedura dei comitati di gestione, risulti chiaramente incompatibile con questo limite. È opportuno rammentare a questo riguardo che lo scarto del 10 % vale nei due sensi, e quindi se può svantaggiare l'importatore nell'ipotesi di diminuzione del prezzo cif effettivamente praticato, invece lo avvantaggia quando il prezzo cif medio, riscontrato sul mercato e ritenuto come base di calcolo, aumenti successivamente in misura inferiore al 10 %. Ciò consente di affermare che la regola seguita è tale da garantire effettivamente, nei limiti in cui la materia e le condizioni del mercato lo consentono, una certa stabilità degli importi compensativi, evitando ulteriori complicazioni all'amministrazione nello svolgimento delle sue già complesse incombenze, senza essere affatto congegnata in odio all' importatore. Al contrario essa risulta ispirata a un criterio equo, che consente di tener conto di esigenze obiettive dell' attività amministrativa e dell'interesse generale del commercio. In questa pro-

spettiva, non risulta violato il limite generale espresso nell'ultimo considerando già menzionato del regolamento n. 974/71.

Sarebbe stato possibile far funzionare ugualmente il sistema degl'importi compensativi fissando un margine inferiore al 10 %? Non lo si può escludere; ma si entrerebbe qui in un campo di valutazioni di opportunità che sfuggono al giudizio in questa sede della Corte. Non si tratta di vedere se la Commissione avrebbe potuto far meglio di quanto ha fatto, ma solo di controllare se ciò che ha fatto non presenti, per i motivi indicati dal giudice nazionale, un vizio di legittimità.

Il criterio dello scarto del 10 % applicato in linea di principio per determinare il verificarsi di un cambiamento notevole rispetto al prezzo cif precedentemente fissato, si potrebbe caso mai prestare a critica non tanto per il motivio invocato dalla ricorrente nella causa principale, la quale avrebbe auspicato una più precisa aderenza alla realtà dei prezzi effettivamente praticati sul mercato mondiale, ma piuttosto qualora ne fosse risultata una insufficiente trasparenza del sistema; tanto più che pare non siano mancate eccezioni nella pratica applicazione di tale criterio, d'altronde non fissato in alcun testo normativo. Un'eventuale mancanza di trasparenza potrebbe essere considerata poco conforme a un principio generale di buona amministrazione e all'invocata esigenza di sicurezza per il commercio. Una volta apparso che il sistema, che si era dovuto stabilire urgentemente e quindi in maniera necessariamente imperfetta, era destinato a permanere più a lungo del previsto, sarebbe stato forse auspicabile che i criteri d'applicazione seguiti fossero stati meglio definiti e resi pubblici.

D'altro canto, neppure ignoriamo che l'applicazione del sistema degli importi compensativi monetari ha posto e continua a porre nella pratica dei problemi estremamente complicati alla Commissione la quale si trova spesso di fronte a situazioni particolari, per cui non si può escludere che nell'interesse di un equo trattamento degli operatori sia opportuno che gli organi incaricati di applicare questo complesso meccanismo dispongano di un ampio margine discrezionale.

Questi rilievi, che si situano in quella zona grigia che sta fra la sfera discrezionale dell'amministrazione e i settori regolati da precise norme imperative, lasciano dunque inalterata la risposta da dare alla domanda sopra considerata del Finanzgericht di Amburgo, la quale riguarda esclusivamente la legittimità dell'importo compensativo fissato dal regolamento n. 2122/71 per il grano tenero, e non già l'apprezzamento globale del comportamento della Commissione nell'applicazione della normativa di base.

Come risulta da quanto sopra osservato in relazione al punto particolare che fa l'oggetto della seconda domanda del giudice tedesco, non risultano invocati vizi tali da inficiare la validità del metodo seguito dalla Commissione per ritenere applicabile nel periodo considerato l'importo compensativo di 19,20 DM la tonnellata alle importazioni in Germania di grano tenero dai paesi terzi, importo fissato mediante regolamento n. 2122/71 del 1° ottobre 1971.

In tal senso vi propongo di rispondere al giudice nazionale; e ciò rende superfluo l'esame della terza domanda.