CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 17 GENNAIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nella causa che dobbiamo trattare oggi, il ricorrente, sig. Pool, allevatore inglese di vitelli, lamenta il fatto che il tasso di conversione della sterlina inglese da applicare nell'ambito del mercato comune agricolo sarebbe stato fissato in modo inesatto, dal che gli sarebbe derivato un danno nello smercio dei suoi prodotti.

Per una migliore comprensione dei motivi del ricorso, ricorderò brevemente quanto segue.

Il sig. Pool esercita la sua attività in un settore compreso nell'organizzazione comune del mercato delle carni bovine (regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805; GU n. L 148, del 28 giugno 1968, pag. 24). A norma dell'art. 3 di questo regolamento, ogni anno viene fissato un prezzo di orientamento per i vitelli ed un prezzo di orientamento per i bovini adulti. Senza entrare in dettagli, dirò che tale prezzo assume importanza per vari interventi comunitari (aiuti all' ammasso privato, acquisti effettuati dagli enti d'intervento, attribuzione di premi). Esso viene inoltre preso in considerazione nel calcolo dei prelievi riscossi sulle importazioni da paesi terzi (cfr. regolamento n. 425/77; GU n. L 61, del 5 marzo 1977, pag. 1). Si può dire, quindi, che il prezzo di orientamento influisce sul prezzo di mercato vigente nell'ambito della Comunità.

Il prezzo di orientamento viene fissato in unità di conto, che, non costituendo un mezzo di pagamento, devono essere convertite in moneta nazionale. In proposito ha fondamentale importanza — anche qui potrò astenermi dall'entrare in particolari, poiché i problemi monetari relativi al mercato comune agricolo sono ben noti alla Corte, che se ne è occupata in molti altri procedimenti — il regolamento del Consiglio n. 129/62, «relativo al valore dell'unità di conto e ai tassi di cambio da applicare nel quadro della politica agricola comune» (GU 1962, pag. 2553), più volte modificato, e precisamente dai regolamenti n. 653/68 (GU n. L 123, del 31 maggio 1968, pag. 4) e n. 2543/73 (GU n. L 263, del 19 settembre 1973, pag. 1). L'art. 1 di detto regolamento definisce il valore dell'unità di conto cui si riferiscono le disposizioni riguardanti la politica agricola comune e stabilisce come e quando tale valore può essere modificato. L'art. 2 determina il modo in cui avviene la conversione di importi espressi in una moneta, ed ai quali si riferiscano disposizioni riguardanti la politica agricola comune, in un'altra moneta. In linea di principio, la conversione dovrebbe avvenire in base alle parità dichiarate presso il Fondo monetario internazionale; tuttavia, se il tasso di cambio effettivo si discosta dalla parità dichiarata presso il Fondo monetario internazionale tanto da pregiudicare l'attuazione delle disposizioni relative alla politica agricola, è possibile, secondo detto articolo, che vengano provvisoriamente applicati i tassi di cambio constatati sul mercato o sui mercati di cambio più rappresentativi. Inoltre, l'art. 3 del regolamento n. 129 — nella versione di cui al regolamento n. 2543/73 — stabilisce che «quando pratiche monetarie a carattere eccezionale rischiano di mettere in pericolo l'applicazione degli atti o delle disposizioni di cui all'art. 1», il Consiglio, deliberando a maggioranza

1 — Traduzione dal tedesco.

qualificata su proposta della Commissione, o la Commissione, nell'ambito dei poteri ad essa conferiti in forza di tali atti o disposizioni, previa consultazione del Comitato monetario — il cui parere, in casi d'urgenza, può essere chiesto a posteriori —, possono adottare «misure in deroga» al regolamento stesso. Quanto alle «pratiche monetarie a carattere eccezionale», vengono addotti alcuni esempi, ed in particolare quello di uno Stato membro del Fondo monetario internazionale, il quale consenta all'interno variazioni del valore della propria moneta entro limiti più ampi di quelli ammessi dalle norme di tale istituzione, o quello di un paese che ricorra a tecniche di cambio anormali, come tassi di cambio fluttuanti o multipli.

Originariamente, perciò, la conversione in moneta nazionale veniva effettuata in base alla parità dichiarata presso il Fondo monetario internazionale. La nota irrequietezza in campo monetario, in particolare dal 1971, quando si rinunciò al sistema di Bretton Woods, rendeva poi necessaria l'istituzione di importi compensativi monetari, intervenuta col regolamento n. 974/71 (GU n. L 106, del 12 maggio 1971, pag. 1), ripetutamente modificato, in particolare coi regolamenti n. 2746/72 (GU n. L 148, del 28 dicembre 1972, pag. 148), n. 509/73 (GU n. L 50, del 23 febbraio 1973, pag. 1) e n. 1112/73 (GU n. L 114, del 30 aprile 1973, pag. 4). Nel 1973, in occasione dell'adesione dei tre nuovi Stati membri, volendo evitare il cumulo degli importi compensativi monetari con gli importi compensativi «adesione», venivano fissati per la prima volta, in deroga all'art. 2 del regolamento n. 129, tassi di conversione speciali, che, nel caso dell'Irlanda e della Gran Betragna, corrispondevano al tasso di cambio rappresentativo delle rispettive monete di tali Stati membri (regolamento n. 222/73, GU n. L 27, del 1° febbraio 1973, pag. 4). Mentre in un primo momento i tassi di conversione per la Gran Bretagna e per l'Irlanda erano uniformi, tale coincidenza veniva meno, a norma del regolamento n. 2498/74 (GU n. L 268, del 3 ottobre 1974, pag. 6), con effetto dal 7 ottobre 1974, e la situazione rimaneva tale — con varie vicende — anche in epoca successiva.

Per quanto riguarda gli Stati membri originari, si perveniva dapprima per il fiorino olandese e per la lira italiana, nel 1973, alla fissazione di tassi di conversione speciali (regolamenti n. 2544/73, GU n. L 263, del 19 settembre 1973, pag. 2, e n. 2958/73, GU n. L 303, del 1° novembre 1973, pag. 1). In seguito tale sistema veniva generalizzato e, dall'entrata in vigore del regolamento n. 475/75 (GU n. L 52, del 28 febbraio 1975, pag. 28), per tutti gli Stati membri i tassi di conversione vigenti sono dei tassi rappresentativi.

Il sig. Pool, ricorrente nella presente causa, sostiene che il Consiglio non ha seguito un procedimento corretto nella fissazione di detti tassi di conversione. Egli critica soprattutto il fatto che, nonostante l'uniformità esistente, fino all'inizio del 1979, in campo monetario per la Gran Bretagna e l'Irlanda, siano stati fissati tassi rappresentativi di diversa entità, e precisamente partendo dal presupposto di un maggiore deprezzamento per la sterlina irlandese. Ciò implicherebbe che i produttori, in Gran Bretagna, ottengono in moneta nazionale introiti meno elevati di quelli dei produttori degli altri Stati membri ed in particolare dei produttori irlandesi. Questa situazione sarebbe incompatibile coi principi del mercato comune, ed in ispecie col divieto di discriminazioni sancito dall'art. 40 del Trattato. Perciò il ricorrente pretende dal Consiglio il risarcimento del danno da essa derivante. Per la liquidazione di tale danno, egli considera che il tasso

rappresentativo della sterlina irlandese sia più vicino alla realtà, ed assume come base di calcolo questo tasso rappresentativo, più favorevole al produttore, anche per il mercato inglese, nonché per le vendite da lui effettuate su tale mercato. A prescindere dal periodo 7 ottobre 1974 — 10 ottobre 1976, durante il quale il divario fra i tassi di conversione era inferiore al 10 %, egli giunge così, per il periodo 11 ottobre 1976 — febbraio 1979, ad un danno dell'importo di 9 504 sterline e chiede che il Consiglio venga condannato, in base agli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, al pagamento di questa somma.

Il Consiglio chiede invece che il ricorso venga respinto.

In merito a questa controversia si devono fare, a mio avviso, le seguenti considerazioni:

1. Gli errori fatti valere dal ricorrente — inesatta fissazione del valore della cosiddetta «sterlina verde» per la Gran Bretagna — inficierebbero atti facenti parte di una serie di *regolamenti*, che non mi sembra necessario elencare qui uno per uno. Si tratta indubbiamente di veri e propri provvedimenti *normativi*, ciascuno dei quali riguarda una indeterminata molteplicità di operazioni e di interessati.

Come ci è stato detto, la fissazione dei tassi contestati è avvenuta in base all'art. 3 del regolamento n. 129, da me testé ricordato. Tale norma pone come condizione essenziale il fatto che pratiche monetarie a carattere eccezionale possano mettere in pericolo l'applicazione degli atti giuridici cui si riferisce l'art. 1 del regolamento n. 129, e cioè degli atti riguardanti la politica agricola comune. I provvedimenti da adottare in tal caso non vengono ulteriormente determinati nella disposizione summenzionata, bensì semplicemente descritti, con formula generica, come «misure in deroga» al regolamento. Dal contesto risulta tuttavia chiaramente ch'essi devono perseguire lo scopo di contrastare l'accertata minaccia, e quindi operare nel senso di una soddisfacente realizzazione della politica agricola comune. Ciò implica, com'è di regola per qualsiasi provvedimento di attuazione della politica agricola comune, un margine discrezionale molto ampio.

Qualora in una fattispecie del genere — atti normativi implicanti scelte di politica economica, emessi in base ad un ampio potere discrezionale — vengano fatte valere pretese fondate sulla responsabilità amministrativa, questa non potrà in nessun caso essere accertata sul semplice presupposto dell'invalidità dell'atto; si dovrà invece provare, come nel frattempo è stato messo in luce da una vasta giurisprudenza, che si è avuta una «violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli» (cfr., ad esempio, sentenza 2 dicembre 1971, causa 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c/ Consiglio, Racc. 1971, pag. 985).

La suddetta formula è stata inoltre gradualmente chiarita. La Corte ha soprattutto sottolineato che, in caso di norme giuridiche aventi incidenza politico-economica, la responsabilità dell'amministrazione può sorgere solo eccezionalmente ed in particolari circostanze. È necessario — com'è stato precisato nella sentenza 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e altri c/ Consiglio e Commissione, Racc. 1978, pag. 1209) — che, qualora sussista un ampio margine discrezionale, i limiti della discrezionalità siano stati superati in modo palese e grave. A tal fine non è sufficiente — com'è stato recentemente messo in luce nella sentenza 5 dicembre 1979 (cause 116, 124 e 143/77, G.R. Amylum NV e altri c/ Consiglio e Com-

missione) — neppure l'accertamento dell'imposizione di un onere fiscale manifestamente iniquo in quanto contrastante col divieto di discriminazione. Condividendo le mie conclusioni in queste cause — in cui sottolineavo che si deve tener conto di *tutte* le circostanze del caso, non già di *un solo* aspetto, come quello della discriminazione, e che dev'essere accertato uno sviamento di potere prossimo all'arbitrio, vale a dire la mancanza di giustificazioni obiettive dell'atto — la Corte ha anch'essa ritenuto, nella suddetta sentenza, che dev'essere provata l'esistenza di errori tanto gravi da situare l'atto impugnato ai limiti dell'arbitrio, escludendo, anche in base a considerazioni tipicamente attinenti alla politica agricola, che tale circostanza si verificasse nei casi in esame.

Anche nella valutazione della presente fattispecie si deve quindi partire da tali principi.

2. A sostegno della propria pretesa, il ricorrente ha fatto riferimento a vari comportamenti illeciti che sarebbero stati tenuti dal Consiglio.

a) L'argomento relativo alla violazione del divieto di discriminazione, che non soltanto è sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, ma va inoltre considerato come un principio generale dell'ordinamento giuridico comunitario, non mi sembra porre alcun problema, in quanto nella giurisprudenza è stato già più volte affermato che si tratta in tal caso di una norma avente lo scopo di tutelare gl'interessi dei singoli, ai sensi dei principi che disciplinano la responsabilità della pubblica amministrazione (cfr., ad esempio, la sentenza emessa nelle cause 83 e 94/76). È sotto tale profilo, ritenuto essenziale dal ricorrente, che va principalmente valutata la sua pretesa. Ciò si traduce — lo dico subito — unicamente nello stabilire se possa essere considerato lecito il fatto di fissare, per un'area monetaria unitaria, com'era quella della Gran Bretagna e dell'Irlanda fino all'inizio del 1979, «tassi verdi» diversi. Se poi il ricorrente parla inoltre, e del resto incidentalmente, di una discriminazione dei produttori britannici nei confronti degli agricoltori di altri Stati membri — egli ha accennato al fatto che, in ragione dei tassi rappresentativi, nella Repubblica federale di Germania il prezzo era ad un livello superiore del 40% a quello esistente in Gran Bretagna e che, nonostante il notevole deprezzamento della lira, il divario fra i prezzi italiani ed i prezzi degli altri Stati membri era minore di quello che si doveva constatare per la Gran Bretagna — ciò non ha, come ammette lo stesso ricorrente, alcuna rilevanza per il caso in esame, data l'impossibilità di provare che le situazioni fossero comparabili.

b) Per quanto riguarda gli argomenti relativi ad altri illeciti, essi risultano inconcludenti nella fattispecie, in quanto il ricorrente non è riuscito a dimostrare che si tratti della violazione di norme giuridiche poste a tutela del singolo, o quanto meno di una palese e grave violazione di tali norme.

aa) Ciò vale, a mio avviso, per la sua tesi secondo cui il Consiglio, in realtà, non avrebbe fissato prezzi *comuni*, bensì — attraverso i tassi speciali di conversione — prezzi *nazionali*, il che sarebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 40 nel senso che «un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi». Ciò vale anche per l'altra censura da ricordare in questo stesso contesto, e

cioè quella secondo cui il Consiglio, scegliendo tassi rappresentativi più vicini alle realtà monetarie, non avrebbe comunque attivamente perseguito lo scopo di porre in essere veri prezzi comuni.

In proposito si deve anzitutto osservare che l'art. 40 non impone affatto l'obbligo di porre in essere prezzi comuni per l'intera Comunità, ma ammette anche forme di organizzazione che consentano una differenziazione regionale dei prezzi. Inoltre, non si può negare il fatto che vengano fissati prezzi comuni *in unità di conto,* che sono reciprocamente collegati e formano un sistema di punti di riferimento comuni, con un rilevante effetto di coordinamento. È d'altra parte evidente che, in seguito agli sviluppi — dal 1971 fortemente divergenti — della politica monetaria dei vari Stati membri (politica che, come quella economica, dipende dagli organi nazionali), è divenuto impossibile continuare a garantire a tutti i produttori, in moneta nazionale, lo stesso livello di prezzi. Per i paesi a moneta forte, ciò avrebbe infatti richiesto notevoli riduzioni di prezzo, difficilmente imponibili ai produttori, mentre, per i paesi a moneta debole, sarebbero stati necessari aumenti di prezzo al consumo, che il generale andamento dell'economia faceva senz'altro apparire intollerabili. Nella fissazione dei tassi di conversione, il Consiglio si è dovuto rassegnare di fronte a tali considerazioni e perciò — almeno in linea di principio — non può essergli mosso alcun addebito.

Ora, il ricorrente — riconoscendo in sostanza il carattere di necessità di tale comportamento — critica principalmente l'*entità* delle divergenze che si erano dovute constatare e la mancanza di un serio sforzo da parte del Consiglio nel senso di un maggiore avvicinamento alla situazione ideale propriamente voluta dal Trattato. Egli deve ammettere, tuttavia, di non aver dimostrato che tale avvicinamento poteva in larga misura avvenire senza pregiudizio di interessi essenziali, e che perciò, quanto meno, non si può parlare di un grave e palese misconoscimento di importanti principi posti dal Trattato.

bb) Lo stesso vale anche per le considerazioni svolte dal ricorrente circa la corretta applicazione del regolamento n. 129, ed in particolare del suo art. 3, sotto profili diversi da quello della discriminazione.

In proposito è stato fatto valere che, data la formulazione molto generica del regolamento, sarebbe stata necessaria una previa precisazione del contenuto di quest'ultimo, o quanto meno, in pratica, l'osservanza di determinati criteri uniformi. Poiché, dopo un certo tempo, subentra una neutralizzazione degli effetti monetari, l'adeguamento all'effettiva situazione monetaria sarebbe dovuto avvenire entro un determinato termine uguale per tutti. Certamente, nella fissazione di tassi rappresentativi si dovrebbe far sì che questi vengano a trovarsi nel più stretto rapporto possibile col mercato valutario, con la situazione monetaria. Comunque, a tale fissazione si dovrebbe procedere — così va inteso l'intervento del comitato monetario — nel modo più cauto possibile, e quindi solo in presenza delle pratiche monetarie a carattere eccezionale di cui l'art. 3 del regolamento n. 129 fornisce tre esempi. Non sarebbe invece ammissibile che, in tal modo, si pervenisse a manovre sui prezzi interni, poiché eventuali problemi politico-strutturali non dovrebbero essere risolti per questa via, bensì — qualora le forze stesse del mercato non siano sufficienti — con eventuali provvedimenti di sostengo.

A mio avviso, anche in questo contesto si possono nutrire seri dubbi sul fatto che le disposizioni richiamate dal ricorrente abbiano il carattere di norme poste a tutela dei singoli, tali da poter essere prese in considerazione di fronte a pretese basate sulla responsabilità della pubblica amministrazione. Per di più, non mi sembra

neppure provato che dal regolamento n. 129 si possano desumere con tanta chiarezza le esigenze indicate dal ricorrente. In effetti, è difficile ritenere che in questo complesso settore, con le sue varie e rapidamente mutevoli vicende — si pensi, per l'appunto, alle forti oscillazioni subite in breve periodo dalla sterlina —, possano esistere regole rigide, ad esempio riguardo a termini di adeguamento, o automatismi di sorta. Anche Gilsdorf, esperto di questa materia, nel suo lavoro sugli aspetti giuridici della compensazione monetaria che è stato menzionato nel corso del procedimento (volume 21 della pubblicazione dell'Istituto di diritto agrario dell'Università di Göttingen), dice che è oltremodo difficile stabilire precisi criteri giuridici per l'applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 129. Né, in proposito, si deve trascurare il fatto che il regolamento n. 129, come i successivi regolamenti di modifica, è stato emanato ai sensi dell'art. 43 del Trattato CEE. Esso rappresenta quindi un importante strumento per l'attuazione della *politica agricola*, e non si può pensare che, nell'applicarlo, sia lecito — come sembra implicare l'interpretazione ritenuta esatta dal ricorrente — prescindere da considerazioni specificamente attinenti alla politica agricola.

Perciò, è assolutamente impossibile ritenere che il Consiglio si sia reso responsabile di un grave sviamento di potere, prossimo all'arbitrio, per essersi basato, nell'applicazione del regolamento n. 129, non soltanto su motivi di carattere monetario, ma anche su considerazioni di politica agricola.

3. Concentrando ora l'indagine, in relazione a quanto precede, sull'addebito relativo alla *discriminazione* che i produttori inglesi subirebbero nei confronti dei produttori irlandesi a causa della fissazione di diversi tassi di conversione per la sterlina verde, va ricordato in primo luogo che il ricorrente giustifica tale addebito col fatto che, da un lato, all'epoca considerata i due paesi in questione facevano parte di una stessa area monetaria e, dall'altro, i rispettivi produttori, dato l'aumento dei costi derivante dal deprezzamento della sterlina, si trovavano esattamente nella stessa situazione. A suo dire, il diverso livello del tasso di conversione per la sterlina verde, che si riflette immediatamente sul livello del reddito e porta a distorsioni della concorrenza, non può essere quindi in alcun modo giustificato.

Il Consiglio sostiene invece che esistevano ragioni obiettive per una differenziazione, le quali escluderebbero quanto meno il fatto ch'esso abbia adottato provvedimenti *arbitrari*. Trattandosi di atti rientranti nell'ambito della politica agricola comune, si doveva tener conto delle finalità di cui all'art. 39 del Trattato, alle quali poteva essere attribuito vario peso, nel senso che — com'è già stato più volte sottolineato nella giurisprudenza — all'una o all'altra poteva essere temporaneamente riconosciuto valore preminente, con riguardo altresì alla situazione economica generale. Ora, poiché l'agricoltura e in particolare la produzione di carni bovine ha manifestamente importanza diversa in Gran Bretagna e in Irlanda, si deve senz'altro considerare lecito il fatto che, nel fissare i tassi di conversione, si sia tenuto maggior conto, per l'Irlanda, di un soddisfacente livello del reddito dei produttori agricoli e, per la Gran Bretagna, di un equo livello dei prezzi al consumo.

A ciò il ricorrente oppone che tale necessario contemperamento di interessi — reddito dei produttori, da un lato, e prezzi al consumo, dall'altro — deve essere ricercato unicamente tramite la fissazione dei prezzi comuni in *unità di conto;* non sarebbe invece ammissibile che, nella conversione di tali prezzi in moneta nazionale, vengano inoltre prese in considerazione peculiari caratteristiche locali. Altrimenti, e cioè se effettivamente si tenesse conto della situazione economica di ciascun paese, e quindi della sua politica economica interna, si darebbe adito a distorsioni, con risultati incompatibili coi principi sanciti dall'art. 40 del Trattato (politica dei prezzi basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi). Se tuttavia il ragionamento seguito dal Consiglio non venisse ritenuto a priori come inammissibile, nella presente fattispecie si dovrebbe in primo luogo considerare che le circostanze su cui esso è basato sono sempre esistite, mentre solo a partire da un determinato momento si sono avuti tassi di conversione diversi, con differenze di notevole entità, il che ha portato alla conseguenza che i prezzi agricoli, in Gran Bretagna e in Irlanda, presentavano un dislivello che, nella stagione 1976/77, era del 15 %, nella stagione successiva del 18 % e nella stagione 1978/79 addirittura del 20 %. In secondo luogo, dovrebbe essere almeno richiesto e provato che eventuali divergenze corrispondano esattamente a quanto debba ritenersi indispensabile in base ai fattori da prendere in considerazione (ad esempio, diverso volume di produzione).

a) Di fronte a queste tesi contrapposte, si potrebbe essere tentati di ribattere agli argomenti del ricorrente con un semplice rinvio alla sentenza 21 febbraio 1979 (causa 138/79, Hans-Markus Stölting c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Racc. 1979, pag. 713), nella quale, com'è noto, si dichiarava che i tassi di cambio «verdi» sono giustificati dalle esigenze della politica agricola comune. Anche se la loro applicazione può comportare vantaggi e svantaggi, ciò non toglie che i tassi di cambio «verdi» servano ad ovviare a situazioni monetarie che, in mancanza di provvedimenti comunitari, si risolverebbero in discriminazioni molto più gravi e generali. Ciò può essere inteso nel senso che una certa discriminazione nella fissazione dei tassi «verdi» appare senz' altro accettabile finché rimanga entro limiti più ristretti di quelle che altrimenti deriverebbero da un caotico sviluppo della situazione monetaria.

Inoltre, in considerazione del fatto che regolamenti come quelli rilevanti nel presente procedimento devono essere adottati all'unanimità, e che i tassi di conversione «verdi» non possono essere modificati per essere meglio adeguati alla effettiva situazione monetaria contro la volontà del Governo interessato, si può in generale osservare, in questo contesto, che sarebbe difficilmente ammissibile che ai produttori britannici venga garantita, mediante risorse finanziarie della Comunità, sotto forma di risarcimento, una compensazione costituente una specie di «deficiency payment», per il fatto che il Governo britannico, sul piano comunitario, accetta la fissazione di tassi di conversione i quali, per esigenze di politica economica, tengono maggiormente conto degli interessi dei consumatori che non di quelli dei produttori.

Non intendo tuttavia presumere che queste due sole considerazioni siano di per sé atte ad una soddisfacente definizione della controversia.

b) Perciò, se si esaminano ora in modo più approfondito gli argomenti svolti dal ricorrente, è lecito mettere in dubbio il suo stesso riferimento al divieto di discriminazione, in quanto non è affatto certo che i produttori inglesi ed irlandesi si trovassero effettivamente in situazioni comparabili.

Ricordo quanto il Consiglio — senza essere contraddetto — ha esposto in merito alla diversità della situazione degli agricoltori inglesi, da un lato, e di quelli irlandesi, dall'altro, relativamente al reddito, diversità da imputarsi certamente a differenze di struttura. Così pure, quando il ricorrente sostiene che la svalutazione di fatto della sterlina avrebbe influito nello stesso modo sulla situazione dei costi e precisamente nel senso di un aumento di questi ultimi, non si deve dimenticare che il diverso livello dei tassi «verdi» garantisce anche una certa compensazione. In realtà, il minore deprezzamento della moneta britannica implica la conseguenza che anche i prezzi di altri prodotti agricoli risultano meno elevati e che, in quanto tali prezzi si configurano come fattori di *costo,* gli allevatori di vitelli in Gran Bretagna si trovano in una situazione più favorevole di quella degli allevatori irlandesi.

c) Ancor più importanti sono poi le considerazioni che vanno oltre la questione del divieto di discriminazione e della misura in cui, in tale contesto, per motivi obiettivi siano ammissibili delle differenze di trattamento senza che si possa parlare di violazione del suddetto divieto.

In effetti, nel caso di pretese basate sulla responsabilità amministrativa, come quella da valutare nella presente fattispecie, l'esame non deve essere effettuato nella ristretta prospettiva della norma di cui si fa valere la violazione. Ci si deve chiedere, invece, se — anche qualora sia ravvisabile una certa discriminazione — il trattamento differenziato non sia stato suggerito da considerazioni obiettive che escludano in ogni caso la possibilità di accertare un travalicamento dei limiti della discrezionalità tanto grave e manifesto da configurare in pratica l'ipotesi dell'arbitrio. Ciò risulta in modo particolarmente chiaro dalle recenti sentenze riguardo al contributo sull'isoglucosio (cause 116/77, 124/77 e 143/77). Benché, in seguito alla pronunzia pregiudiziale emessa nei procedimenti 103 e 145/77, fosse già accertato che l'imposizione del contestato contributo sulla produzione doveva considerarsi manifestamente illecita sotto il profilo del divieto di discriminazione, nelle suddette sentenze si dichiarava — soprattutto tenendo conto di motivi attinenti alla politica agricola — che non esistevano i presupposti della responsabilità della pubblica amministrazione per illecito normativo, in quanto una valutazione globale induceva a constatare che non erano stati commessi errori tanto gravi da far apparire arbitrario il trattamento riservato ai produttori di isoglucosio.

Se ci si attiene a tali criteri, non si può negare che il Consiglio ha senz'altro fornito giustificazioni obiettive di un certo peso per i provvedimenti da esso adottati. Gli atti compiuti in forza dell'art. 3 del regolamento n. 129 hanno — come già detto — carattere agro-politico e devono perciò essere informati a criteri tipici di questo settore. Uno di tali criteri è espresso nell'art. 39, n. 2, del Trattato CEE, norma secondo cui, nell'elaborazione della politica agricola comune, si deve considerare il fatto che l'agricoltura, negli Stati membri, costituisce un settore intimamente connesso all'insieme della economia. Ciò significa che va tenuto conto della situazione economica *complessiva,* cioè globalmente della situazione dei produttori e dei consumatori, non già soltanto della situazione indivi-

duale dei singoli appartenenti a tali categorie. In relazione a ciò, può ritenersi senz'altro lecito — a parte il contemperamento degli interessi dei produttori e dei consumatori comunque imposto dall' art. 39 del Trattato e spesso realizzabile solo in maniera imperfetta nell'ambito della fissazione di prezzi *comuni* — prendere in considerazione, attraverso provvedimenti speciali come quelli a norma dell'art. 3 del regolamento n. 129, interessi diversi a seconda degli Stati membri. È questo, manifestamente, il modo in cui ha agito il Consiglio. Non si può negare che sia convincente quanto da esso considerato circa la situazione dell'agricoltura nell'ambito dell'economia in generale e circa l'allevamento dei bovini, in particolare in Irlanda, da un lato, e in Gran Bretagna, dall'altro. Senza riferire dettagliatamente tali considerazioni in questa sede, rimando in proposito al controricorso (pag. 10) ed ai relativi allegati, in cui si sottolinea l'importanza del fatto che l'Irlanda è un paese prevalentemente produttore ed esportatore, mentre la Gran Bretagna deve qualificarsi come un paese consumatore.

Tenendo presente questa circostanza e considerando altresì che la Gran Bretagna, prima dell'adesione, ha attuato una politica di prezzi bassi al consumo, la cui modifica — resa necessaria dal Trattato — è stata già notevolmente complicata a causa delle difficoltà di carattere economico degli anni 1973-1977, non si può ritenere sbagliato, né in ogni caso considerare manifestamente inopportuno, il fatto che, nella fissazione dei tassi «verdi» per la Gran Bretagna, l'accento sia stato posto più che altro sugli interessi dei consumatori. Se in tal modo si è giunti ad un tasso di conversione che tiene conto non soltanto di rilevanti interessi nazionali nell'ambito di una politica congiunturale e anti-inflazionistica approvata dalla Comunità, ma anche degli interessi connessi alla politica agricola comune, sono convinto che ciò non autorizza certo la constatazione del carattere arbitrario della relativa attività. Ammesso questo in via di principio, l'accenno del ricorrente al divergente andamento dei vari tassi «verdi» e la sua tesi secondo cui si sarebbe dovuto esigere, quanto meno, che le divergenze corrispondessero esattamente all'entità delle differenze registrate per i fattori rilevanti (ad esempio, produzione deficitaria in Gran Bretagna) non possono indurre ad alcuna diversa conclusione, per il semplice fatto che non sono stati forniti sufficienti elementi di prova circa il carattere manifestamente scorretto del comportamento criticato. Il ricorrente, infatti, non ha dimostrato che i provvedimenti comunitari relativi alla fissazione dei tassi di conversione siano andati chiaramente oltre i limiti del necessario rispetto alla situazione considerata, né ha potuto mettere in luce che lo sviluppo della situazione economica non abbia affatto richiesto, con l'andar del tempo, una differenziazione degli scarti fra le sterline «verdi».

4. Per concludere: anche se non si può reprimere una sensazione di disagio e si deve ammettere che sussistono certi dubbi — e quindi non si potranno mai appoggiare abbastanza gli sforzi della Commissione per giungere a soluzioni migliori per il mercato comune, né si potrà mai incitare abbastanza il Consiglio a non respingere i relativi suggerimenti, per mantenere in vita un vero mercato comune —, tuttavia, nel presente caso non si può far altro che constatare la mancanza delle condizioni estremamente rigide cui la giurisprudenza subordina l'accertamento delle responsabilità della

pubblica amministrazione per illecito normativo. Non avendosi, dato quel che ho detto in precedenza, una violazione grave di una norma superiore posta a tutela del singolo, sono superflue ulteriori considerazioni circa l'entità del preteso danno e su problemi riguardanti il nesso causale.

5. Propongo quindi che il ricorso venga respinto. Quanto alla decisione sulle spese, ritengo comunque opportuno tener conto del fatto che si tratta di una materia oltremodo complessa, la quale poteva legittimamente far sorgere dubbi; perciò, ai sensi dell'art. 69, § 3, 1° comma, del regolamento di procedura, le spese dovrebbero essere compensate.