# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 7 OTTOBRE 1982 [1]

*Signor Presidente,*
*signori Giudici,*

## 1. Introduzione

Nelle presenti cause riunite la Corte si trova ancora una volta di fronte alla complessa realtà giuridica della politica agromonetaria delle istituzioni comunitarie. Il mare di norme, che ha dato alle ricorrenti nelle presenti cause giusto motivo di parlare all'udienza di «labirinto», mi obbliga a cominciare con l'esposizione delle norme stesse.

## 2. Il sistema degli importi compensativi monetari ed i tassi di cambio rappresentativi

L'origine storica della presente causa si può collocare al 4 giugno 1973, data di entrata in vigore del terzo regolamento modificativo del Consiglio 30 aprile 1973, n. 1112 (GU L 114, pag. 4), che emendava il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU L 106, pag. 1) relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri. Tale modifica del regolamento di base — a proposito del quale constato a malincuore che non è stata pubblicata la versione coordinata di questa normativa modificata fino ad oggi dodici volte — si rendeva necessaria poiché nella prima metà del 1973 tutti gli Stati membri lasciavano fluttuare le loro monete nei confronti del dollaro. Questo sganciamento dal dollaro faceva sì che il rapporto fra le monete degli Stati membri e l'unità di conto (UC), usata allora nella politica agraria comune, divenisse di fatto del tutto autonomo. A partire dallo sganciamento, gli importi compensativi monetari non si giustificavano più col fatto che le parità reali delle monete non corrispondono più alle parità ufficiali dichiarate al Fondo monetario internazionale e in seguito ai tassi centrali nei confronti del dollaro (nell'ambito dell'accordo Smithsonian), in base ai quali veniva effettuata la conversione delle unità di conto in moneta nazionale. Col venir meno dell'agganciamento al dollaro spariva infatti anche concretamente la giustificazione del ricorso ai vecchi tassi basati sul rapporto col dollaro-oro. Acquistava maggior risalto il fatto che, per un certo numero di motivi, gli Stati membri non desideravano adeguare i tassi rappresentativi nel settore agricolo ai rapporti effettivi tra le monete. Una volta scomparsi gli ultimi resti dell'agganciamento al dollaro e quindi del vecchio sistema di Bretton-Woods dei tassi di cambio fissi, i tassi di cambio rappresentativi o verdi hanno avuto un andamento del tutto autonomo, come viene illustrato dalle sedute maratona annuali del Consiglio in materia di prezzi agricoli. I tassi rappresentativi si sono trasformati in strumenti di politica economica congiunturale e in strumenti di politica agricola comune. È quanto si

1 — Traduzione dall'olandese.

desume in particolare dal loro frazionamento per settore, al qual proposito si veda soprattutto il regolamento del Consiglio 26 aprile 1977, n. 878 (GU L 106, pag. 27). È quindi giustificata la qualificazione dei rapporti dei tassi di cambio nel settore agricolo comunitario come sistema di tassi di cambio multipli. L'esistenza di tassi di cambio rappresentativi specifici diversi per settore, periodo e tipo di operazione costituisce lo sfondo della questione pregiudiziale sottoposta alla Corte.

### 3. Le conseguenze della modifica dei tassi rappresentativi

Se, come avviene nella politica agricola comune, i diritti e doveri dei singoli nei confronti delle autorità incaricate dell'esecuzione sono basati su prezzi determinati in o mediante unità di conto, la modifica del tasso di conversione dell'unità di conto in moneta nazionale solleva problemi di certezza del diritto. Già quando vigeva il regime dei tassi di cambio fissi, il regolamento del Consiglio 31 luglio 1968 (GU 1968, L 188, pag. 1), contemplava in proposito la possibilità di adeguamento dei diritti e dei doveri preesistenti. L'art. 4 di detto regolamento disponeva l'adeguamento d'ufficio e l'art. 6 stabiliva il momento da prendere in considerazione. Quest'ultimo articolo è del seguente tenore:

«Per l'applicazione del presente regolamento è considerata come momento della realizzazione dell'operazione la data alla quale ha luogo il fatto generatore del credito sull'importo relativo all'operazione stessa quale è definito dalla regolamentazione comunitaria o, in mancanza e in attesa di essa, dalla regolamentazione dello Stato membro interessato».

Tale disposizione consente quindi di determinare il fatto e il momento da considerare per la conversione. La versione francese usa per questa combinazione l'espressione più appropriata «fait générateur».

Può trattarsi ad esempio del giorno dell'importazione o dell'esportazione, del giorno in cui si svolgono le formalità doganali, ecc. La determinazione del fatto generatore è particolarmente importante quando si tratta, anzitutto, dei rapporti giuridici fissati per un periodo determinato con le autorità agricole — per esempio nel caso di prefissazione delle restituzioni all'esportazione e degli importi compensativi monetari — e, in secondo luogo, dei frequenti adeguamenti dei tassi di conversione. Il regime generale del regolamento n. 1134/68 è stato esteso al sistema dei tassi rappresentativi nel settore agricolo dal già menzionato regolamento del Consiglio 26 aprile 1977, n. 878 (GU L 106, pag. 27). L'art. 4 di tale regolamento, nella versione modificata dal regolamento del Consiglio n. 976/78 (GU L 125, pag. 32) dispone al n. 1 che va applicato il summenzionato regolamento n. 1134/68 e nei due numeri seguenti specifica il sistema d'adeguamento:

«2. Tuttavia, l'art. 4, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68 si applica soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisca un pregiudizio per l'interessato.

Prima della data di applicazione del nuovo tasso, può essere deciso che tale pregiudizio venga compensato

con una misura adeguata. In tal caso non può procedersi all'annullamento della fissazione anticipata e del certificato o titolo che ne costituiscono la prova.

3. Può essere deciso di derogare alle disposizioni di cui al paragrafo 1 secondo la procedura prevista all' art. 5».

In base al n. 3, la Commissione adottava il regolamento 20 dicembre 1978, n. 3016 (GU L 359, pag. 11). Questo ha introdotto un certo numero di eccezioni alle norme generali d'adeguamento di cui al regolamento n. 1134/68, per il settore dello zucchero e dell'isoglucosio. I considerandi di tale regolamento n. 3016/78 che qui rilevano hanno il seguente tenore:

«Considerando che il regolamento (CEE) n. 878/77 prevede all'art. 4, paragrafo 1, per quanto riguarda le incidenze sui diritti e sugli obblighi esistenti al momento della modifica di un tasso rappresentativo, l'applicabilità delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1134/68 del Consiglio, del 30 luglio 1968, che fissa le norme di applicazione del regolamento (CEE) n. 653/68 relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agraria comune, previste per la modifica del rapporto tra la parità della moneta dello Stato membro e il valore dell'unità di conto.

Considerando che, a norma dell'art. 4, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1134/68, le somme ivi indicate sono pagate utilizzando il tasso di conversione che era in vigore al momento della realizzazione dell'operazione o di parte dell'operazione; che, a norma dell'art. 6 del regolamento citato, è considerata come momento della realizzazione dell'operazione la data in cui ha luogo il fatto generatore del credito sull'importo relativo all'operazione stessa quale è definito dalla regolamentazione comunitaria o, in mancanza e in attesa di essa, dalla regolamentazione dello Stato membro interessato; che tuttavia, in virtù dell'art. 4, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 878/77, si può derogare alle suddette disposizioni.

Considerando che, ai fini di un'efficace gestione del mercato dello zucchero e dell'isoglucosio, è opportuno precisare, per ogni tipo di operazione in questi settori, il modo di determinazione del tasso di cambio applicabile; che, in taluni casi, occorre derogare alla regola prevista dall'art. 6 del regolamento (CEE) n. 1134/68».

Tali deroghe sono meglio specificate nell'allegato di detto regolamento. Il punto 10 dello stesso è del seguente tenore:

Tutti i prelievi all'importazione e all'esportazione nonché tutte le restituzioni all'esportazione previsti a norma del regolamento (CEE) n. 3330/74:

a) con fissazione anticipata degli importi compensativi monetari,
   — tasso rappresentativo applicabile il giorno indicato all'art. 6 del regolamento (CEE) n. 243/78, modificato dal regolamento (CEE) n. 1544/78,

b) senza fissazione anticipata degli importi compensativi monetari,
   — tasso rappresentativo applicabile il giorno dell'espletamento delle formalità doganali di esportazione

ovvero il giorno preso in considerazione dall'organismo competente per la determinazione del prelievo all'importazione.

Il regolamento si propone quindi di stabilire una specifica disciplina del fatto generatore. Come la Commissione ha dichiarato all'udienza, il settore dello zucchero è sinora il solo ad avere una propria disciplina del fatto generatore.

## 4. La normativa sulla prefissazione delle restituzioni e degli importi compensativi monetari

La normativa sulla prefissazione delle restituzioni all'esportazione di zucchero trae fondamento dall'art. 12, n. 1, 2° comma del regolamento base del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU L 359, pag. 1), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

Ai sensi di detta disposizione, la prefissazione viene menzionata nel titolo d'esportazione. Le norme generali per la concessione delle restituzioni all'esportazione in questo settore figurano nel regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 766 (GU L 143, pag. 16). A norma dell'art. 4 dello stesso, tali restituzioni possono essere fissate mediante asta pubblica. Nella pratica è il metodo più diffuso di fissazione delle restituzioni per questo settore. Se nel corso del periodo di fissazione anticipata si verifica una modifica dei *prezzi*, l'art. 12 prescrive la modifica degli importi in tal modo fissati. Nella versione del regolamento modificativo del Consiglio 25 maggio 1971, n. 1048 (GU L 114, pag. 10), l'art. 12 dispone testualmente:

«Se, nel corso del periodo compreso tra:

— il giorno della presentazione della domanda del titolo d'esportazione, corredata da una richiesta di fissazione anticipata della restituzione, o

— il giorno della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, se trattasi di una restituzione fissata a seguito d'aggiudicazione,

— ed il giorno dell'esportazione, si verifica una modifica del prezzo dello zucchero o del melasso fissati in base al regolamento n. 1009/67/CEE, può essere previsto un adeguamento dell'importo della restituzione».

La prefissazione degli importi compensativi monetari è disciplinata dal regolamento della Commissione 1° febbraio 1978, n. 243 (GU L 37, pag. 5). L'art. 6 di detto regolamento stabilisce quale importo compensativo monetario vada applicato in caso di prefissazione:

«1. Alle operazioni realizzate durante il periodo di validità del titolo si applica l'importo compensativo monetario valido il giorno in cui è stata presentata la domanda di fissazione anticipata di tale importo.

2. Tuttavia, qualora il prelievo o la restituzione siano fissati in anticipo nell'ambito di una gara, l'importo compensativo monetario applicabile è quello valido l'ultimo giorno del periodo di presentazione delle offerte.

Le disposizioni del paragrafo 1 rimangono tuttavia applicabili se il richiedente di un titolo implicante un prelievo o una restituzione fissata in anticipo nell'ambito di una gara si trova nella situazione di cui all'art. 4, paragrafo 6».

Anche in questo regolamento è contemplato l'adeguamento degli importi compensativi monetari così fissati in caso di

modifica del tasso rappresentativo. L'art. 7 ha il seguente tenore:

«1. Gli importi compensativi monetari fissati in anticipo sono adeguati se, durante il periodo di validità del titolo, entra in vigore un nuovo tasso rappresentativo deciso prima che venisse presentata la domanda di fissazione anticipata.

2. Può essere deciso che gli importi compensativi monetari fissati in anticipo vengano adeguati
   — se durante il periodo di validità del titolo interviene una variazione del prelievo o della restituzione a seguito di una modifica dei prezzi, oppure
   — se entra in vigore un nuovo tasso rappresentativo».

L'adeguamento d'ufficio prescritto dal n. 1 è chiarito dal regolamento della Commissione 30 giugno 1978, n. 1516 (GU L 178, pag. 63) il cui art. 1 detta:

«1. Gli adeguamenti di cui all'art. 7, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 243/78 sono operati in funzione del tasso rappresentativo
   — applicabile all'atto dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione o d'esportazione
   e
   — stabilito prima della presentazione della domanda di fissazione anticipata dell'importo compensativo monetario».

Aggiungo che la prefissazione degli importi compensativi monetari è possibile solo in caso di prefissazione delle restituzioni (art. 2, del regolamento n. 243/78).

## 5. Il significato del regolamento n. 3016/78

Da quanto sopra si desume che secondo la normativa generale sulla prefissazione delle restituzioni (art. 12 del regolamento n. 766/68, nella versione modificata dal regolamento n. 1048/71: art. 14 del regolamento n. 766/68) e sulla prefissazione degli importi compensativi monetari (combinato disposto dell'art. 7 del regolamento n. 243/78 e dell'art. 1 del regolamento n. 1516/78) il fatto generatore è il giorno dell'espletamento delle formalità doganali. Tuttavia, il regolamento n. 3016/78 deroga a tale criterio, disponendo al punto X, lett. a) dell'allegato che, in caso di prefissazione degli importi compensativi monetari, la quale *presuppone,* come ho detto, che siano fissate anche le restituzioni all'esportazione, si deve aver riguardo ad un altro giorno e, in caso di gara, all'ultimo giorno in cui possono essere presentate delle offerte (art. 6, n. 2, del regolamento n. 243/78). L'anticipazione del fatto generatore ha quindi la conseguenza che le modifiche successive del prezzo d'intervento, delle restituzioni e del tasso rappresentativo non hanno più alcun rilievo per il pagamento o per la riscossione degli importi in tal modo fissati.

La motivazione del regolamento n. 3016/78 non rende manifesto il motivo per cui è stata disposta detta deroga. Tornerò in seguito su questo problema di motivazione.

Tuttavia, all'udienza il rappresentante della Commissione si è sforzato di chiarire il punto con una esauriente e dotta esposizione. Se ne può desumere che la fissazione delle restituzioni all'esporta-

zione, da un lato, e quella delle restituzioni all'esportazione *e* degli importi compensativi, dall'altro, sono basate su principi diversi che si possono riassumere come segue.

Il regime di fissazione è basato essenzialmente sul presupposto che al momento della fissazione il richiedente conosce i fattori che possono incidere sulla sua posizione individuale e che, poiché tali fattori possono subire modifiche, desidera fissarli. Partendo dall'ipotesi che i prezzi d'acquisto e di vendita dello zucchero sono stabiliti o fissati contrattualmente dal richiedente, la restituzione all'esportazione, il tasso rappresentativo ed il coefficiente monetario — i quali due ultimi fattori determinano insieme l'importo compensativo monetario — costituiscono elementi incerti. Ora, se l'operatore economico rende stabile mediante la fissazione la sola restituzione, è sicura solo la sua posizione espressa in unità di conto e non la sua posizione espressa in moneta nazionale. Questa è infatti determinata anche dall'importo compensativo monetario. Nel caso in cui la restituzione è fissata, *non* occorre, a parere della Commissione, fissare la sua posizione in moneta nazionale. In conformità a ciò, il fatto generatore avviene in tal caso nel giorno dell'espletamento delle formalità doganali, cosicché le modifiche verificatesi fino a tale data possono essere ripercosse nel tasso rappresentativo. Se vi è fissazione sia della restituzione sia dell'importo compensativo monetario, anche la posizione del richiedente espressa in moneta nazionale è in tal caso espressamente stabilita il giorno della fissazione, cosicché il richiedente esclude deliberatamente l'incidenza delle modifiche del tasso rappresentativo sull'importo compensativo ch'egli deve percepire o pagare. In generale, ne risulterà un vantaggio per lui, e questa è infatti l'idea che presiede alla prefissazione, ma in determinate circostanze può anche derivargliene uno svantaggio. Ci si spiega allora perché, nell'ultimo caso, la data del fatto generatore è anticipata. La questione non è però ancora finita, poiché nel caso in cui sono fissati la restituzione e l'importo compensativo monetario, il regolamento n. 3016/78 esclude anche la ripercussione delle modifiche sul prezzo d'intervento, fissando nel detto modo il fatto generatore. Secondo la tesi della Commissione, l'esclusione si basa su una duplice ipotesi. In *primo* luogo, il prezzo d'intervento non è necessariamente anche il prezzo d'acquisto, venendo questo determinato contrattualmente fra fornitore e cliente. Tornerò sulla plausibilità di tale ragionamento. In *secondo* luogo, l'aumento del prezzo d'intervento non implica necessariamente un brusco aumento dei prezzi di mercato, ma piuttosto un passaggio graduale, prima e dopo la data della modifica, dal vecchio livello a quello nuovo.

## 6. Gli antefatti e la questione sollevata

Nella causa 292/81 i fatti sono i seguenti. Nel periodo 2 marzo - 13 giugno 1979, l'impresa francese Lion otteneva dal Fonds d'intervention et de régularisation des marchés du sucre (FIRS) titoli d'esportazione mediante asta pubblica, con fissazione contestuale delle restituzioni e degli importi compensativi mone-

tari. Prima di detto periodo, con regolamento del Consiglio 12 maggio 1978, n. 976 (GU L 125, pag. 2) aveva avuto luogo la svalutazione del 3,6 % del tasso rappresentativo del franco francese, seguita, il 25 marzo 1979, (regolamento n. 643/79; GU L 83, pag. 1) da una svalutazione del 5,12 %. Le due svalutazioni dovevano entrare in vigore il 1° luglio 1979. Il 25 giugno 1979, quindi dopo la fine del suddetto periodo, il Consiglio adottava il regolamento n. 1266/79 (GU L 161, pag. 4) col quale il franco veniva svalutato del 6,9 % dal 1° luglio 1979 e quindi le due svalutazioni precedenti non sono mai entrate in vigore. Del pari il 25 giugno 1979, con effetto dal 1° luglio, il regolamento n. 1288/79 (GU L 162, pag. 1) aumentava il prezzo d'intervento per lo zucchero da ECU 40,09 ad ECU 40,49. La Lion chiedeva al FIRS l'adeguamento in base ai regolamenti nn. 1134/68 e 243/78 degli importi compensativi fissati, ma la domanda non aveva seguito.

Nella causa 293/81, si tratta dei titoli d'esportazione comprensivi anche della prefissazione delle restituzioni e degli importi compensativi monetari rilasciati alle imprese Loiret ed altri *prima* del 28 settembre 1979. Il 28 settembre, il regolamento n. 2139/79 (GU L 246, pag. 76) operava una nuova svalutazione del tasso rappresentativo del franco francese, stavolta dell'1,046 %, con effetto dal 1° ottobre 1979. La domanda di modifica delle restituzioni fissate, rivolta al FIRS, rimaneva anch'essa senza seguito. In entrambi i casi il FIRS invocava il già considerato allegato del regolamento n. 3016/78, punto X, lett. a) a norma del quale era determinante l'ultimo giorno per la presentazione delle domande il che escludeva, nella fattispecie, che si tenesse conto della svalutazione del 6,9 % e dell'aumento del prezzo d'intervento (causa 292/81) e della svalutazione dell'1,046 % (causa 293/81). In entrambi i casi, il rifiuto veniva impugnato dinanzi al Tribunal administratif di Parigi. Nell'ultima memoria, le imprese hanno sostenuto che il FIRS aveva applicato dei regolamenti comunitari illegittimi e ciò ha indotto il giudice a sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regolamento (CEE) 20 dicembre 1978, n. 3016, sia valido nei confronti dell'art. 190 del Trattato CEE. Se tale regolamento abbia introdotto nella disciplina comunitaria provvedimenti di carattere discriminatorio che ne inficino la validità. Se esso contravvenga a quanto disposto dal regolamento (CEE) 1° febbraio 1978, n. 243, che introduce la fissazione anticipata degli importi compensativi monetari, del quale esso costituisce una norma di adeguamento».

Le domande delle ricorrenti traggono origine dai contratti dalle stesse conclusi per l'acquisto di zucchero. A richiesta della Corte esse hanno esaurientemente chiarito questo precedente. Secondo queste risposte, gli operatori comunitari nel settore dello zucchero lavorano in base a contratti-tipo predisposti dalla Association des organisations professionnelles du commerce des sucres pour les pays de la Communauté économique européenne (ASSUC). L'art. 22 dei suddetti contratti-tipo, usati sia per le operazioni interne sia per le esportazioni, dispone quanto segue:

«Sauf spécification contraire, le ou les prix du contrat devront être ajustés de façon à refléter tout changement du prix d'intervention communautaire pour la

qualité définie à l'article 5 survenant antérieurement à la livraison du sucre, exprimé dans la devise du contrat, converti au taux représentatif pour cette devise, et tout changement sera pour le compte de l'acheteur».

Le ricorrenti hanno inoltre sostenuto che la prestazione di tale garanzia è necessaria se vogliono essere certe del rifornimento costante per le loro esportazioni. Le raffinerie di zucchero sono a loro volta tenute, conformemente agli usi correnti, a far godere i produttori di barbabietole delle modifiche dei prezzi di intervento.

## 7. Osservazioni generali sulla questione sollevata

In seguito anche alle osservazioni delle parti all'udienza, mi sembra opportuno fare alcune considerazioni generali sul contesto del regolamento n. 3016/78 di cui è causa.

La Commissione ha sostenuto che il regolamento n. 3016/78 non doveva tener conto delle modifiche del livello dei prezzi in moneta nazionale intervenute a seguito di modifica del tasso rappresentativo e dell'aumento del prezzo d'intervento. In merito a quest'ultimo, essa deduce che il prezzo d'intervento non implica alcun obbligo per i singoli di servirsi di detto prezzo nei loro rapporti contrattuali. Essa ha addotto a sostegno che l'adeguamento dei prezzi contrattuali al prezzo d'intervento modificato in generale non avviene di colpo, ma gradualmente, soprattutto quando la modifica del prezzo d'intervento è relativamente esigua, come nella fattispecie. Questo assunto non è stato sostanzialmente contestato dalle ricorrenti.

Ci si può tuttavia chiedere se il punto di vista della Commissione non sia in contraddizione con la realtà economica. È infatti risaputo che la fissazione di prezzi d'intervento su un mercato eccedente, come quello dello zucchero, esercita una certa forza magnetica, cosicché i prezzi di mercato si muovono effettivamente verso quel livello di prezzo. È infatti sempre possibile, in mancanza di vendita ad un prezzo congruo, offrire il prodotto (in questo caso lo zucchero A e B) all'ente d'intervento. Ciò non significa peraltro che, già per questo solo motivo, la Commissione abbia superato i limiti della sua competenza nell'adottare il regolamento n. 3016/78. La Corte insegna infatti che nelle questioni agro-monetarie, quando si tratta di valutare situazioni economiche complesse, nel sindacato di legittimità il giudice deve limitarsi ad accertare se gli atti non siano viziati da errore manifesto o da sviamento di potere oppure se l'autorità competente non abbia manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale.

Ora, la vera critica delle ricorrenti riguarda il fatto che la Commissione, assumendo col regolamento n. 3016/78 l'atteggiamento sopra descritto, non avrebbe tenuto conto della posizione contrattuale obbligata nella quale si trovavano le ricorrenti a causa della citata clausola «ASSUC». A proposito di questa tesi occorre in *primo* luogo osservare che, valendosi della prefissazione, le ricorrenti hanno liberamente accettato il rischio di

trovarsi in una posizione obbligata del genere. Il regolamento n. 3016/78 è stato infatti pubblicato nella Gazzetta ufficiale sin dal 22 dicembre 1978 (GU L 359, pag. 11). Occorre poi fare una *seconda* considerazione. L'assunto delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 3016/78 non ha tenuto conto della situazione di squilibrio derivante da detta clausola, fa sorgere alcuni dubbi sui rapporti di concorrenza sul mercato di cui trattasi. Se l'assunto fosse fondato e le ricorrenti non fossero state in grado di evitare tale situazione, sorgerebbe la questione del perché né le ricorrenti, né la Commissione abbiano parlato della possibilità che la clausola «ASSUC» fosse contraria alle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza. La tesi svolta in proposito dà infatti l'impressione che la clausola tenda ed abbia, fra l'altro, l'effetto di eliminare la normale incidenza delle forze di mercato sulla formazione dei prezzi, persino per lo zucchero C (per il quale non vi è prezzo d'intervento). In altre parole, la clausola «ASSUC» sembra di fatto estendere la garanzia di prezzo al livello del prezzo d'intervento allo zucchero prodotto al di là della quota per la quale valgono i prezzi di intervento. Sorge inoltre la questione — e ciò anche per le altre conseguenze della clausola menzionate dalle ricorrenti — se, nel determinare la propria politica, la Commissione possa ignorare senz'altro — come ha fatto, per bocca del proprio agente, all'udienza — che questi atti privatistici minano le premesse dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero in generale, e del regolamento n. 3016/78 in particolare. Tuttavia, poiché il giudice di rinvio non ha sollevato la questione e poiché, come ho già detto, le ricorrenti nella causa principale hanno liberamente accettato i rischi connessi alla clausola «ASSUC», non mi tratterrò oltre su questo punto.

## 8. L'ordine della trattazione

Secondo la memoria delle ricorrenti nella causa principale, la prima parte della questione pregiudiziale va intesa nel senso che l'art. 190 del Trattato CEE è trasgredito in quanto il regolamento n. 3016/78 non è o non è sufficientemente motivato in merito alle sue conseguenze per il sistema di prefissazione di cui al regolamento n. 243/78. In relazione con la terza parte della questione viene quindi sottoposto al vostro giudizio il complesso dei rapporti reciproci fra i due regolamenti. Pertanto, esaminerò anzitutto i rapporti reciproci fra il regolamento n. 243/78 ed il regolamento n. 3016/78 e tratterò poi la seconda parte della questione relativa al se il regolamento n. 3016/78 trasgredisca l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

## 9. Il rapporto fra i regolamenti nn. 243/78 e 3016/78

Come ho già detto, il primo problema che sorge nelle presenti cause riguarda la legittimità del regolamento n. 3016/78 alla luce del regolamento n. 243/78. Prima di esaminare tale questione, occorre fare due considerazioni preliminari. In *primo* luogo, dalla lettera della terza parte della questione sollevata si desume che il giudice preponente parte evidentemente dal presupposto che vi sia un rapporto gerarchico fra i due regolamenti. Tale malinteso è stato confermato in seguito ad un quesito posto in proposito

dal giudice relatore. Ora, si tratta nella fattispecie di due regolamenti della Commissione. In *secondo* luogo, va osservato che il regolamento n. 243/78 si fonda sul regolamento base del Consiglio n. 974/71 relativo al sistema degli importi compensativi monetari. Il regolamento n. 3016/78 è stato adottato in un momento in cui, a norma dell'art. 4, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 878/77, relativo al sistema dei tassi rappresentativi nel settore agricolo, la Commissione era autorizzata ad adottare disposizioni derogatorie in merito alla norma da applicarsi ai tassi rappresentativi ed alle inevitabili conseguenze che ne derivavano per l'adeguamento degli importi fissati. È quindi assodato che l'efficacia del regolamento n. 243/78 poteva e doveva essere legittimamente modificata da regolamenti che sarebbero stati in seguito adottati dalla Commissione a proposito dei tassi rappresentativi.

Queste due considerazioni implicano che la terza parte della presente questione pregiudiziale va intesa nel senso che mira ad accertare se, adottando i due regolamenti, la Commissione abbia svolto una politica coerente. Nell'interesse della certezza del diritto dei singoli, l'esigenza che fra le varie norme giuridiche sussista una certa coerenza costituisce infatti un requisito minimo dell'attività legislativa delle istituzioni comunitarie. Dal punto D della loro memoria si desume che le ricorrenti nella causa principale intendono anch'esse la questione in questo senso. Esse sostengono infatti che il regolamento n. 3016/78 lede lo spirito, gli scopi e l'efficacia pratica del sistema di prefissazione degli importi compensativi monetari istituito dal regolamento n. 243/78, in quanto esclude, nelle ipotesi contemplate dal regolamento n. 3016/78, l'adeguamento degli importi già fissati.

Tuttavia, prima di esaminare più concretamente tale punto di vista, ritengo necessarie alcune osservazioni sul sistema degli importi compensativi monetari in generale, e sul regolamento n. 243/78 in particolare.

Secondo la costante giurisprudenza, scopo principale del sistema degli importi compensativi monetari è il porre la politica agricola comune al riparo dalle perturbazioni monetarie o, in altre parole, l'evitare che sia messo in pericolo il buon funzionamento delle organizzazioni di mercato. In proposito, rinvio in particolare alle vostre sentenze 74/74 (Racc. 1976, pag. 797), 67-85/75 (Racc. 1976, pag. 395), 96/77 (Racc. 1978, pag. 383) e 84/78 (Racc. 1979, pag. 1801). Secondo la stessa giurisprudenza, tale scopo non implica però che il singolo operatore debba fruire di una garanzia contro i rischi di modifica dei cambi. Tale può essere e tale sarà spesso l'effetto pratico degli importi compensativi monetari, ma gli operatori non possono far valere alcun diritto in proposito, come avete espressamente affermato nella sentenza 95-98/74 (Racc. 1975, pag. 1615). Il sistema degli importi compensativi non protegge quindi il singolo operatore direttamente, ma solo indirettamente in quanto garantisce il corretto funzionamento dell'organizzazione dei mercati. In generale, l'operatore trarrà vantaggio dal sistema, ma questo non gli garantisce le condizioni più favorevoli per lo svolgimento dei suoi negozi e può anche, in certi casi, danneggiarlo.

Tale impostazione generale vale anche per il regolamento n. 243/78. Tanto dal contesto di esso, in particolare le vicissi-

tudini del franco francese nel 1976, quanto dal primo considerando si desume che il sistema di prefissazione degli importi compensativi monetari è stato istituito a causa delle conseguenze dell'instabilità degli importi compensativi per gli scambi con i paesi terzi. Come emerge dal secondo considerando del regolamento, si tratta di dare all'operatore economico una certa sicurezza in merito alla situazione economica nella quale svolge i suoi negozi il che, nel caso degli importi compensativi monetari, significa quindi sicurezza in merito al tasso rappresentativo, al tasso effettivo ed al coefficiente monetario. La sicurezza che il regolamento n. 243/78 intende fornire riguarda solo i fattori monetari e *non* altri fattori che determinano la posizione del singolo operatore economico, quali i prezzi d'acquisto e di vendita. Come ha sostenuto la Commissione, è evidente che il ricorrere alla fissazione anticipata ha senso ed è ragionevole solo se si è effettivamente sicuri di tali altri fattori; ma se le parti agiscono diversamente e quindi assumono consapevolmente dei rischi, non si può pretendere che, in una situazione del genere, il sistema della prefissazione fornisca loro *necessariamente* una via d'uscita. Il regolamento n. 3016/78 non menoma la sicurezza disposta dal sistema di prefissazione di cui al regolamento n. 243/78, in quanto gli importi fissati restano fissati. Nel caso delle ricorrenti, l'incertezza non deriva dal mancato adeguamento degli importi fissati, ma dalla loro posizione contrattuale, di cui gli scopi ed i sistemi degli importi compensativi monetari ed i regolamenti n. 243/78 e 3016/78 non tengono conto e non devono tenere conto. Giungo quindi alla conclusione che l'adeguamento del sistema di prefissazione degli importi compensativi monetari introdotto dal regolamento n. 243/78, mediante una disciplina del fatto generatore specifica per il settore dello zucchero e dell'isoglucosio, non lede gli scopi né lo spirito del sistema di prefissazione e che, di conseguenza, non si può far carico alla Commissione di alcuna incoerenza nella politica da essa condotta in materia.

10. I presunti difetti di motivazione del regolamento n. 3016/78

Prima d'esaminare la questione relativa alla violazione dell'art. 190 del Trattato CEE, va sottolineato che la questione della legittimità formale del regolamento n. 3016/78 va distinta da quella concernente la legittimità materiale esaminata qui sopra, per quanto riguarda il regolamento n. 243/78. Già la sentenza 8/65 (Racc. 1966, pag. 10) ha posto in luce i limiti del mezzo di difetto di motivazione. Nella fattispecie, si tratta di stabilire se le suddette disposizioni e conseguenze del regolamento n. 3016/78 trovino sostegno nella motivazione dello stesso, in altre parole, se vi sia coerenza fra i due elementi. Questa portata dell'obbligo di motivazione significa che gli argomenti dedotti dalle ricorrenti, specialmente all'udienza, a proposito del carattere arbitrario del regolamento e della differenza rispetto al regolamento n. 797/80 adottato durante la compagna

saccarifera successiva, non vanno presi in considerazione nell'esaminare il preteso difetto di motivazione, in quanto sono questioni di diritto sostanziale. Tratterò questi aspetti nella parte seguente delle mie conclusioni.

Le ricorrenti hanno invece qualche motivo di sostenere che la motivazione del regolamento n. 3016/78 è sommaria, anzitutto perché la disciplina di cui al punto X, lett. a) dell'allegato non è specificamente menzionata, né giustificata nella motivazione ed, in secondo luogo, perché non è neppure specificamente indicato l'effetto di essa per il regime generale di prefissazione degli importi compensativi.

Come ho già detto, il regolamento n. 3016/78 contiene una disciplina del fatto generatore specifica per il settore di cui trattasi il che, il linea di principio, incide su tutte le questioni agro-monetarie del settore. Si può quindi rilevare che in *primo* luogo è chiaramente enunciato il fondamento giuridico del regolamento n. 3016/78, cioè l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 878/77. In *secondo* luogo è indicato che, a norma del suddetto regolamento, si può derogare e si deroga (secondo considerando) al regime generale del regolamento n. 1134/68, sul quale si basa anche il regolamento n. 243/78. In *terzo* luogo è brevemente menzionato il motivo di tali deroghe: «un'efficace gestione del mercato dello zucchero e dell'isoglucosio». Detti elementi consentono di concludere che è soddisfatta l'esigenza di coerenza fra la motivazione ed i provvedimenti adottati. In via più generale, sono raggiunti anche gli scopi perseguiti attraverso l'obbligo di motivazione enunciato dall'art. 190, ed indicati dalla Corte nella causa 24/62 (Racc. IX, pag. 140) cioè «dare la possibilità alle parti di tutelare i loro diritti, alla Corte di esercitare il controllo giurisdizionale, ed agli Stati membri, come a qualsiasi altro interessato, di sapere come la Commissione abbia applicato il Trattato».

Per quanto riguarda il *primo* punto, rinvio alla costante giurisprudenza in materia di motivazione dei regolamenti. Secondo le sentenze, fra le altre, 5/67 (Racc. vol. XIV, pag. 315) ed 87/78 (Racc. 1978, pag. 2457), la motivazione può essere formulata in termini generali e non si può inoltre pretendere ch'essa specifichi i vari fatti, talvolta molto numerosi e complessi, né ch'essa ne fornisca una valutazione esauriente. Sul *secondo* punto va sottolineato che la Corte ammette altresì che i regolamenti siano motivati nell'ambito di un sistema, in particolare nel settore agro-monetario. Da questo punto di vista, adottato fra l'altro nelle sentenze 92/77 (Racc. 1978, pag. 497) e 35/80 (Racc. 1981, pag. 45), la motivazione si può desumere non solo dalla lettera dell'atto, ma anche dal complesso delle norme giuridiche poste da vari regolamenti fra loro collegati. In questa prospettiva, non è necessario che le singole disposizioni siano giustificate nella motivazione del regolamento in cui sono contenute, perché la giustificazione si possa desumere dal complesso delle norme eventualmente contenute in più regolamenti. Ho già detto, nell'esaminare i rapporti reciproci fra i regolamenti nn. 3016/78 e 243/78, che ciò avviene nel caso di specie. Alla luce della vostra giurisprudenza, ritengo quindi di dover concludere che il regolamento n.

3016/78 è conforme all'art. 190 del Trattato CEE, anche se sarebbe stato auspicabile che la deroga che introduce rispetto al sistema normale fosse motivata più ampiamente. Se la vostra costante giurisprudenza non avesse ritenuto sufficiente una motivazione sommaria come quella in esame, sarebbe forse stato possibile accennare ad un criterio di motivazione secondo cui le deroghe al sistema normale vanno motivate nel merito e la motivazione deve inoltre poter giustificare l'applicazione della deroga. Anche se si adottasse un siffatto criterio di motivazione alla Commissione resterebbe una sufficiente libertà d'azione. Ci si può infatti chiedere se sia opportuno che la complessa motivazione sostanziale di una normativa di deroga emerga, come nel caso di specie, solo nell'ultima parte dell'udienza e che non possa quindi più essere contestata dalla controparte nella causa principale.

11. Violazione dell'art. 40, n. 3, del Trattato CEE

Il giudice di rinvio ha altresì chiesto alla Corte se il regolamento n. 3016/78 sia compatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE. Nelle loro memorie, le ricorrenti sostengono che il suddetto regolamento viola il principio di non discriminazione in due modi.

La prima parte della tesi contiene l'assunto, non ulteriormente precisato — almeno nelle memorie — secondo cui una normativa specifica come quella del regolamento n. 3016/78 esiste solo per il settore dello zucchero e dell'isoglucosio. La Commissione lo ammette, facendo notare ch'essa intende adottare una disciplina specifica del genere per il settore dei cereali. Tuttavia, questo assunto delle parti non ha di per sé alcun significato, poiché non è dimostrato che, a causa dell'esistenza di tale normativa, gli operatori economici del settore di cui trattasi subiscano una discriminazione rispetto a quelli di altri settori. Le ricorrenti avrebbero almeno dovuto dimostrare che, rispetto agli operatori degli altri settori, tale normativa li pone in una situazione obiettivamente diversa che non è giustificata da circostanze obiettivamente diverse. Nemmeno il richiamo fatto in proposito dalle ricorrenti alla sentenza nelle cause riunite 117/76 e 16/77 (Racc. 1977, pag. 1753) appare pertinente. Ai punti 7 ed 8 della motivazione della suddetta sentenza, infatti, la Corte afferma espressamente, nell'ambito delle norme invocate, che non si possono senz'altro confrontare fra loro settori o prodotti diversi. In detta causa si trattava inoltre di due merci (l'amido ed il quellmehl) ottenuti dallo stesso prodotto di partenza (il granoturco) che, ai fini delle restituzioni all'esportazione, solo in un primo momento erano state trattate nello stesso modo.

Nella seconda parte della loro tesi, le ricorrenti adducono una discriminazione fra gli operatori economici che hanno fatto ricorso alla prefissazione degli importi compensativi monetari e quelli che non se ne sono avvalsi. Secondo me, non è tuttavia necessario dilungarsi a dimostrare che le situazioni non sono analoghe, essendo manifesto che, in caso di prefissazione degli importi compensativi monetari, i rapporti giuridici con le autorità competenti sono completamente di-

versi da quelli che sussistono nel caso contrario. All'udienza le ricorrenti non sono tornate su questo punto.

In compenso, all'udienza è stato precisato l'assunto di violazione dell'art. 40, n. 3, nel senso che hanno soprattutto fatto carico alla Commissione di svolgere una politica incostante ed arbitraria rispetto al regolamento della Commissione 31 marzo 1980, n. 797 (GU L 87, pag. 39). Tale regolamento, che del resto espressamente *non* concerne gli importi compensativi monetari, consente effettivamente l'adeguamento delle restituzioni prefissate, tuttavia in seguito non già a modifiche del tasso rappresentativo di una certa moneta, ma all'aumento del prezzo d'intervento per lo zucchero con effetto dal 1° luglio 1980. Le ricorrenti non hanno tuttavia dimostrato che quest'ulteriore regolamento renda arbitrario il regolamento n. 3016/78. La Commissione ha difeso questa nuova disposizione sostenendo, fra l'altro, che l'aumento del prezzo d'intervento a partire dal 1° luglio 1980 era allora prevedibile, mentre non lo era affatto nella stagione precedente. Le ricorrenti non hanno ribattuto a tale argomento. Bisogna effettivamente riconoscere che in passato la politica svolta è stata incostante, ma le ricorrenti non hanno dimostrato neppure che tale incostanza non era dovuta alle circostanze agro-monetarie, né alla politica seguita dal Consiglio. Secondo la sentenza 88/78 (Racc. 1978, pag. 2477) il sistema agro-monetario è caratterizzato proprio dalla sua instabilità.

In considerazione di quanto precede, ritengo quindi che il regolamento n. 3016/78 non violi l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

## 12. Conclusioni

Concludo quindi nel modo seguente:

— dall'esame delle questioni sollevate non è risultata fondata alcuna delle censure formulate contro la validità del regolamento della Commissione n. 3016/78. Il regolamento della Commissione n. 3016/78 non viola l'art. 190 del Trattato. Esso non introduce nella politica agricola comune alcuna discriminazione che ne infici la validità. Infine, detto regolamento non è incompatibile col regolamento della Commissione 1° febbraio 1978, n. 243, poiché il regolamento del Consiglio n. 878/77, sul quale è basato il regolamento ultimo menzionato, autorizza espressamente la Commissione ad adottare normative di deroga.