spese di magazzinaggio viene attribuito per lo zucchero in corso di trasporto all'inizio del mese, non va considerata come una semplice interpretazione dell'art. 3, n. 1 sopramenzionato nel senso che lo zucchero in corso di trasporto fra magazzini riconosciuti soddisferebbe, in via di principio, la condizione di fatto del deposito in un magazzino.

2. La discriminazione consiste nel trattare in modo diverso situazioni identiche ovvero in modo identico situazioni diverse.

3. Il fatto di attribuire il rimborso delle spese di magazzinaggio per lo zucchero che si trova all'inizio del mese in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti situati nello stesso Stato membro e di non attribuirlo per lo zucchero che si trova in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti in Stati membri diversi non costituisce una discriminazione vietata dal diritto comunitario. La differenza di trattamento si basa su ragioni di controllo obiettivamente giustificate.

Nel procedimento 8/82,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno nella causa dinanzi ad esso pendente fra

KOMMANDITGESELLSCHAFT IN DER FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL, Bad Homburg v. d. H.,

e

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli), Francoforte sul Meno,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero e abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156, pag. 4), e dell'art. 40, n. 3, del Trattato, nonché sulla validità dell'art. 11 del regolamento della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, che stabilisce le modalità d'applicazione del sistema di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231, pag. 5),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori A. O'Keeffe, presidente di Sezione, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che sono all'origine della controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle zucchero (GU L 359, pag. 1), prevede, all'art. 8, un sistema di compensazione finanziaria delle spese di magazzinaggio per lo zucchero prodotto con materie di base di origine comunitaria. Il rimborso forfettario, effettuato dagli Stati membri, è coperto da contributi dei produttori e degli importatori. La suddetta compensazione consente di mantenere, durante l'intera campagna, un livello di prezzi uniforme e di evitare, dopo la fine della campagna, un eccessivo ricorso agli enti di intervento.

In forza dell'art. 8, n. 2, lett. a), del suddetto regolamento, il Consiglio ha stabilito, con regolamento n. 1358/77, le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero. Secondo l'art. 2 di questo regolamento, i commercianti hanno diritto al rimborso soltanto qualora siano riconosciuti come imprese specializzate dallo Stato membro interessato e soddisfino varie condizioni da determinarsi. Il diritto al rimborso riguarda soltanto lo zucchero immagazzinato di cui l'impresa interessata è proprietaria.

L'art. 3 del regolamento n. 1358/77 dispone:

«1. Il rimborso è accordato:

— per lo zucchero bianco e greggio non denaturati e per taluni sciroppi prodotti nell'ambito della quota massima,

— per tutto lo zucchero preferenziale importato e lo zucchero bianco non denaturato che ne viene prodotto,

immagazzinati in un magazzino riconosciuto dallo Stato membro nel cui territorio esso si trova.

Il riconoscimento è concesso in base a condizioni da determinarsi.

2. In circostanze particolari possono essere adottate speciali disposizioni, secondo la procedura di cui all'articolo 36 del regolamento (CEE) n. 3330/74 per lo zucchero in corso di trasporto all'inizio del periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 2».

L'art. 4 precisa che:

«1. Il calcolo del rimborso è effettuato sulla base di rilevazioni mensili delle quantità immagazzinate.

2. Il quantitativo da prendere in considerazione per un mese è pari alla media aritmetica dei quantitativi che si trovano in giacenza all'inizio e alla fine del mese di cui trattasi.

3. . . .».

Le disposizioni d'attuazione addottate dalla Commissione, che sono decisive nella fattispecie, sono contenute nel regolament n. 1998/78, il cui art. 11 stabilisce che:

«1. Quando in uno Stato membro lo zucchero greggio o lo zucchero bianco proveniente da un magazzino riconosciuto si trova in corso di trasporto diverso da quello indicato nell'articolo 10 alle ore 0,00 del primo giorno di un mese ed è immagazzinato al suo arrivo in un altro magazzino riconosciuto dallo stesso Stato membro, è accordato il rimborso delle spese di magazzinaggio.

2. Per il calcolo del quantitativo che beneficia del rimborso delle spese di magazzinaggio di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1358/77, gli zuccheri di cui al paragrafo 1 sono considerati al tempo stesso come ancora immagazzinati nel magazzino di partenza alle ore 24 dell'ultimo giorno di un mese e come già immagazzinati nel magazzino di arrivo alle ore 0,00 del primo giorno del mese successivo».

Il 10° punto del preambolo del regolamento recita quanto segue:

«considerando che a norma all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1358/77, in circostanze particolari possono essere adottate disposizioni speciali per lo zucchero che si trovi in corso di trasporto all'inizio di un mese; che tali circostanze particolari si verificano per gli zuccheri greggi prodotti nei dipartimenti francesi d'oltremare per il fatto che quasi tutta la produzione non viene consumata sul posto; che la grande distanza tra i dipartimenti in oggetto e l'Europa richiede un trasporto della durata di diverse settimane; che in linea generale è quindi inevitabile che tale zucchero si trovi nel corso del trasporto il primo giorno di un mese di calendario; che occorre dunque limitare il rimborso a un periodo inferiore a un mese; che, nel caso di un trasporto di zucchero da un magazzino riconosciuto in un altro magazzino riconosciuto di uno Stato membro, occorre prevedere un regime mutatis mutandis analogo a quello applicato allo zucchero di canna in provenienza dai dipartimenti francesi d'oltremare».

La versione tedesca dell'ultima frase del suddetto passo esprime un rapporto causale (. . . ist daher . . .), mentre il testo francese dice soltanto «. . . il convient . . .» e non «. . . il convient donc . . .».

Si può rilevare che, col regolamento 14 settembre 1981, n. 2671 (GU L 262, pag.

17), il testo dell'art. 11, n. 1, è stato sostituito dal seguente testo:

«Quando dello zucchero greggio o dello zucchero bianco proveniente da un magazzino riconosciuto si trova in corso di trasporto, diverso da quello indicato nell'articolo 10, alle ore 0,00 del primo giorno di un mese ed è immagazzinato al suo arrivo in un altro magazzino riconosciuto, è accordato il rimborso delle spese di magazzinaggio, purché non sia già stato dovuto il contributo».

La società Wagner è un'impresa riconosciuta come commerciante specializzato ai sensi degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1998/78. Nel 1979, essa chiedeva, mensilmente, alla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo BALM) il rimborso destinato a compensare le spese di magazzinaggio. In taluni casi, la domanda riguardava quantitativi di zucchero che, l'ultimo giorno del mese considerato, si trovavano in corso di trasporto da un magazzino riconosciuto in Francia ad un magazzino riconosciuto nella Repubblica federale di Germania. La BALM respingeva dette domande, sostenendo che, in forza dell'art. 11 del regolamento n. 1998/78, si potevano comprendere nelle scorte immagazzinate all'inizio e alla fine del mese da prendere in considerazione per il calcolo del compenso soltanto i trasporti effettuati da un magazzino riconosciuto verso un altro magazzino riconosciuto in uno stesso Stato membro.

Il Verwaltungsgericht di Francoforte, dinanzi al quale l'interessata impugnava i provvedimenti negativi della BALM, decideva, con ordinanza 8 ottobre 1981, di sospendere il procedimento e di sottoporre a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato, le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se lo zucchero che si trova in corso di trasporto tra un magazzino riconosciuto ai sensi dell'art. 3, n. 1, 1° comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero ed abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156 del 25. 6. 1977, pag. 4), ed un altro magazzino riconosciuto soddisfi la condizione di essere "immagazzinato in un magazzino" ai sensi della suddetta disposizione, anche se i due magazzini si trovano in due diversi Stati membri.

In caso di soluzione negativa:

b) Se il divieto generale di provvedimenti arbitrari o il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE renda necessario attribuire comunque all'operatore svantaggiato un bonifico, nel caso in cui un analogo vantaggio sia stato illegittimamente attribuito all'operatore favorito.

In caso di soluzione affermativa:

c) Se il regime particolare di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, che stabilisce le modalità di applicazione del sistema di compenso delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231 del 23. 8. 1978, pag. 5), rientri nell'autorizzazione di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358.

In caso di soluzione negativa:

d) Se l'illegittimo trattamento di favore dei trasporti tra magazzini riconosciuti di uno stesso Stato membro rispetto ai trasporti tra magazzini riconosciuti di Stati membri differenti

costituisca un caso di discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE oppure violi comunque il divieto generale di provvedimenti arbitrari che deriva dai principi giuridici comuni».

Secondo il Verwaltungsgericht di Francoforte, il trasporto fra due magazzini riconosciuti va equiparato all'immagazzinamento «stabile» in un magazzino riconosciuto; il trasporto, infatti, non cambia nulla al fatto che la merce rimane sottratta al mercato e in tal modo non viene eluso lo scopo della sovvenzione. È quindi irrilevante che i magazzini si trovino nel medesimo Stato o in Stati membri diversi. Secondo il giudice a quo, l'art. 3 del regolamento n. 1358/77 non contiene alcuna limitazione in tal senso, limitazione che non risulta neppure dalla nozione di «immagazzinamento».

Interpellata dal Verwaltungsgericht di Francoforte, la Commissione avrebbe sostenuto che è opportuno ammettere i trasporti effettuati durante il magazzinaggio tra magazzini riconosciuti del medesimo Stato membro, ma non quelli tra magazzini riconosciuti in Stati membri diversi. Anche se questa tesi fosse esatta, il giudice di rinvio ritiene che l'art. 11 del regolamento n. 1998/78 è tuttavia illegittimo, in quanto manca di adeguato fondamento giuridico (autorizzazione). Quale norma di autorizzazione viene in considerazione solo l'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1358/77, che autorizza la Commissione, in deroga al n. 1 dello stesso articolo, ad adottare «in circostanze particolari» speciali disposizioni per lo zucchero in corso di trasporto. Sarebbe d'altra parte inconcepibile che i trasporti tra magazzini riconosciuti all'interno di uno Stato membro debbano «quindi» essere sottoposti ad un regime analogo a quello vigente per lo zucchero che si trova in corso di trasporto marittimo in provenienza dai dipartimenti francesi d'oltremare.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria l'8 gennaio 1982.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, sono state depositate osservazioni scritte il 5 aprile 1982 dalla società Wagner, rappresentata dall'avvocato Klaus Landry, dello studio di avvocati Fritz Modest e altri, di Amburgo; il 26 marzo 1982 dalla BALM, rappresentata dal sig. Erdmann Schaller, in qualità di agente; l'11 marzo 1982 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Meinhard Hilf, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla Prima Sezione, non avendo alcuno Stato membro, né alcuna istituzione, chiesto che la causa venisse decisa in seduta plenaria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

1. Osservazioni presentate dalla società Wagner

La società Wagner è del parere che, secondo l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78, lo zucchero in corso di trasporto fra magazzini riconosciuti soddisfa per definizione la condizione di essere «immagazzinato in un magazzino».

La suddetta norma ha anzitutto lo scopo di interpretare l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1358/77. Essa non è basata sull'art. 3, n. 2, di quest'ultimo regolamento, che serve di base all'art. 10 del regolamento n. 1998/78 (relativo allo zucchero di canna proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare e in corso di trasporto marittimo) e riguarda i casi di trasporto «verso» magazzini riconosciuti e non «tra» magazzini riconosciuti.

La Wagner rileva che l'art. 1, n. 4, del regolamento n. 2671/81 assimila il trasporto tra due magazzini riconosciuti alla condizione dell'immagazzinamento, a prescindere dal fatto che i magazzini siano situati in diversi Stati membri o nello stesso Stato membro. A suo avviso è nello stesso modo che va interpretata la disposizione controversa del regolamento n. 1998/78. Qualsiasi altra interpretazione sarebbe in contrasto col divieto generale di provvedimenti arbitrari o col divieto di discriminazione, mentre non vi è alcun motivo per riservare all'operatore un trattamento diverso nei due casi considerati.

Perciò è soltanto in via subordinata che la Wagner prende in considerazione le altre questioni.

Il problema sollevato nella seconda questione consiste nel chiedersi de il vantaggio già concesso — in ipotesi, illegalmente — nel 1979 agli operatori economici il cui zucchero si trovava in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti nello stesso Stato membro, e che quindi sarebbero stati a torto favoriti, possa essere sucessivamente ritirato. Se la violazione del principio di uguaglianza non può essere compensata, retroattivamente, mediante il recupero del vantaggio indebitamente concesso, non si può far altro che concedere detto vantaggio, a posteriori, anche agli operatori economici sfavoriti. La società Wagner è del parere che, se la Corte ritenesse di non poter accogliere la sua tesi, ma constatasse d'altronde l'esistenza di una discriminazione nei confronti dei transporti che implicano l'attraversamento di un confine, si arriverebbe ad un semplice spostamento del problema della compensazione e della eliminazione della discriminazione in un procedimento per danni contro la Commissione.

Per quanto riguarda la terza questione, e a, prescindere dalla soluzione proposta per la prima, la società Wagner non vede perché un regime analogo a quello applicato allo zucchero proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare sarebbe «quindi» necessario per il trasporto tra magazzini riconosciuti di uno stesso Stato membro, come è detto nel 10° punto del preambolo del regolamento n. 1998/78. A suo avviso, se le circostanze particolari che consentono l'adozione di speciali disposizioni ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1358/77 per i dipartimenti francesi d'oltremare possono essere considerate attinenti alla maggiore distanza ed alla più lunga durata del transporto, sarebbe stato preferibile applicare il regime vigente per detti dipartimenti ai trasporti fra magazzini riconosciutti di diversi Stati membri. Essa ritiene quindi errato desumere dal regime che si applica ai suddetti dipartimenti la necessità di rimborsare le spese di magazzinaggio per i soli trasporti che non implicano l'attraversamento di un confine intracomunitario.

Relativamente alla quarta questione, la società Wagner ritiene che la differenza fra le due categorie di trasporto considerate, attinente al fatto che in un caso viene attraversato un confine intracomunitario, non è decisiva dal momento che lo zucchero è, in entrambi i casi, sottratto al mercato in modo identico. È incompatibile con le finalità e gli obiettivi di un mercato comune favorire maggiormente i trasporti nell'ambito di un solo Stato membro che non i trasporti da uno

Stato membro all'altro. La società Wagner osserva che, in caso di trasporto intracomunitario, esistono anzi ulteriori possibilità di controllo, connesse allo sdoganamento (lettere di vettura e formulari T 2). La disposizione controversa penalizza perciò, senza alcun valido motivo, gli scambi fra Stati membri e le imprese che li effettuano rispetto alle imprese commerciali e industriali del settore dello zucchero che esercitano la propria attività soltanto nell'ambito di uno Stato membro, e ciò nonostante il fatto che le due categorie siano in concorrenza sul mercato comunitario dello zucchero e che la loro situazione in materia di costi sia identica.

2. Osservazioni presentate dalla BALM

Per la BALM, conviene ricordare che la «ratio» del rimborso compensativo delle spese di magazzinaggio dello zucchero è quella di pervenire ad uno smercio regolare dello zucchero durante tutta la campagna saccarifera. Inoltre, la compensazione serve a finanziare i quantitativi di zucchero non ancora venduti e immagazzinati presso i produttori, i commercianti specializzati e altri aventi diritto. La compensazione consente in tal modo di raggiungere un livello di prezzo costante durante l'intera campagna saccarifera e di evitare massicce offerte di vendita agli enti d'intervento (cfr. preambolo del regolamento n. 3330/74). Il sistema del rimborso dev'essere quindi applicato nel modo più restrittivo possibile. Secondo la BALM, dal rapporto di connessione esistente tra la compensazione delle spese di magazzinaggio ed il contributo si desume che tale compensazione non va mai effettuata quando il contributo è dovuto in seguito allo smercio dello zucchero (cfr. 10° punto del preambolo del regolamento n. 1358/77 e art. 1, n. 4, del regolamento n. 2671/81). L'art. 12 del regolamento n. 1998/78 stabilisce esattamente i casi in cui è dovuto il contributo. Fra questi casi rientra in particolare l'uscita dello zucchero dalla fabbrica nella quale è stato prodotto, sempre che non venga immagazzinato in un magazzino riconosciuto del fabbricante di tale zucchero, situato nello stesso Stato membro. Poiché secondo i documenti della società Wagner, lo zucchero è stato da essa acquistato in Francia presso l'impresa Lanvin di Digione e trasportato in Germania, nella fattispecie si ha una vendita di zucchero e non soltanto un trasferimento ai sensi dell'art. 12, n. 1, 2° comma, lett. b, seconda frase, del suddetto regolamento. In questa ipotesi (vendita di zucchero immagazzinato ad un'altra impresa), non ricorre più il presupposto di fatto dell'immagazzinamento, né quello dell'«immagazzinamento in un magazzino» ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1358/77. Poiché, dal 1° luglio 1970, gli enti d'intervento hanno l'obbligho di acquistare lo zucchero loro offerto dai produttori, lo scopo del rimborso delle spese di magazzinaggio è anche quello di evitare in tutto o in parte l'intervento tramite acquisto (cfr. 12° punto del preambolo del regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 750, che stabilisce le disposizioni generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero, GU L 137, pag. 4).

La BALM sostiene che il trasporto nell'ambito dello stesso Stato membro, che può dar luogo al rimborso, ed il trasporto internazionale, per il quale, in ragione della definitiva destinazione di smercio in caso di vendita, non è ammesso il rimborso, devono essere valutati diversamente. Ai sensi del 6° punto del regolamento n. 1358/77 e dei punti 5°, 12° e 13° del preambolo del regolamento n. 1998/78, gli Stati membri

dovrebbero avere la possibilità di effettuare adeguati controlli. Nel caso di trasporto internazionale, gli Stati membri non possono adempiere l'obbligo del controllo, o, per adempierlo, devono affrontare maggiori difficoltà. I controlli devono riguardare condizioni essenziali per l'acquisto del diritto, relative al rimborso compensativo delle spese di magazzinaggio, che dipendono da vari fattori. Ad esempio, il rimborso dipende in particolare dal fatto che la merce sia stata prodotta in un altro Stato membro da un'impresa che dispone di una quota di base e sia stata da essa immagazzinata o depositata in un magazzino riconosciuto, nonché dal fatto che il richiedente abbia, eventualmente, effettivamente acquistato all'estero la proprietà della merce. È quindi inutile che il trasporto internazionale possa essere assoggettato a controllo al momento dello sdoganamento, sia pure, eventualmente, mediante lettere di vettura o documenti T 2. In materia di compensazione delle spese di magazzinaggio non esiste, fra gli enti d'intervento degli Stati membri, una specifica collaborazione che possa rivelarsi utile nel caso di specie. Poiché, inoltre, ai fini del rimborso delle spese di magazzinaggio, i controlli vengono effettuati in loco mediante ispezione dei magazzini ed esame dei documenti contabili presso il richiedente, detti controlli restano limitati a ciascuno degli Stati membri e non possono estendersi ad altri Stati membri. D'altra parte, la BALM non ravvisa nella fattispecie l'ipotesi di concessione illegittima di un vantaggio a determinati operatori sul mercato, che possa costituire una discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato ovvero una violazione del divieto di provvedimenti arbitrari a danno di altri operatori commerciali. In effetti, come è stato già detto, il rimborso delle spese di magazzinaggio non ha luogo quando lo scopo della sovvenzione non può più essere raggiunto, a causa della vendita. In numerose sentenze, e da ultimo nella causa 77/81 (sentenza Zuckerfabrik Franken, Racc. 1982, pag. 681), la Corte ha affermato che il rispetto della finalità della sovvenzione costituisce una condizione di legittimità della concessione di un vantaggio a favore di determinati partecipanti al mercato. In base alla costante giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht, secondo cui, qualora la situazione giuridica non imponga il trattamento desiderato, non si ha una violazione del principio di uguaglianza se tale trattamento è stato concesso, in contrasto con la situazione giuridica obiettiva, in altri casi analoghi, la Wagner non può far valere alcun diritto all'uguaglianza di trattamento nell'illegalità.

Un regime analogo a quello stabilito per lo zucchero proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare è stato previsto dall'art. 11 del regolamento n. 1998/78 per i produttori di zucchero che, nell'ambito del proprio Stato membro, trasportano zucchero dalla loro fabbrica in un magazzino esterno o fra due magazzini esterni. Questa operazione, necessaria soprattutto durante il periodo di trasformazione (campagna), non è considerata come smercio ai sensi dell'art. 12, n. 1, del suddetto regolamento e non implica, quindi, neppure la riscossione del contributo per le spese di magazzinaggio. Un'estensione dell'autorizzazione di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1358/77 al di là delle eccezioni esistenti non sarebbe conforme alla effettiva «ratio» della compensazione delle spese di magazzinaggio e non potrebbe giustificarsi, né sotto l'aspetto di spese supplementari che portino ad un aumento del prezzo al consumo, né sotto quello di ragionevoli spese amministrative.

Le precedenti considerazioni portano la BALM a concludere che la possibilità di rimborso per i trasporti fra magazzini ri-

conosciuti nello stesso Stato membro, rispetto all'inammissibilità del rimborso per i trasporti fra magazzini riconosciuti in Stati membri diversi, non configura il presupposto di fatto di una discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, né costituisce violazione del divieto generale di provvedimenti arbitrari.

3. Osservazioni presentate dalla Commissione

La Commissione illustra anzitutto il contesto normativo nel quale si colloca la causa principale. A suo avviso, si trattava di concepire un regime di rimborsi per ovviare al rischio d'intervento e, inoltre, di fare in modo che tale regime fosse applicato, per il raggiungimento di detto obiettivo, nel modo più restrittivo possibile al fine di mantenere al livello più basso possibile le spese di compensazione, dal momento che questa doveva essere finanziata mediante i contributi degli interessati e non doveva costituire una sovvenzione da parte della Comunità. Nell'assolvere questo compito affidatole dal Consiglio, la Commissione aveva dovuto tener conto altresì delle possibilità pratiche di applicazione del regime, in particolare delle possibilità di controllo, onde mantenere un ragionevole equilibrio, per gli uffici nazionali, fra l'obiettivo perseguito e le relative spese amministrative. Perciò, il regolamento di base n. 3330/74 contempla unicamente un rimborso forfettario delle spese di magazzinaggio. Analoga spiegazione trovano le disposizioni che limitano la legittimazione per il rimborso ai fabbricanti e alle grosse imprese commerciali, nonché la decisione della Commissione di non estendere il regime relativo al rimborso ai trasporti internazionali riguardanti quantitativi trascurabili.

La Commissione osserva che il regolamento n. 1358/77 stabilisce, all'art. 3, una distinzione di principio fra l'immagazzinamento in un magazzino riconosciuto all'inizio e alla fine di un determinato mese (n. 1) ed i trasporti effettuati dopo la fine del mese (n. 2). Questa distinzione è basata sul sistema del rimborso forfettario, che, in forza dell'art. 4, ha luogo in base alla media dei quantitativi che si trovano in magazzino all'inizio e alla fine del mese. Se un quantitativo di zucchero viene ritirato dal magazzino prima della fine del mese, è dovuto un rimborso mensile dimezzato. Lo stesso avviene qualora un quantitativo di zucchero venga depositato nel magazzino prima della fine del mese. Per contro, i trasporti che si estendano oltre la fine di un determinato mese non fanno parte dei quantitativi immagazzinati all'inizio e alla fine del mese considerato. È quindi necessaria una disciplina speciale per il calcolo del rimborso dovuto per tali trasporti. Il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad adottare, eventualmente, «speciali disposizioni» anche per questi casi eccezionali. Dal sistema del suddetto regime risulta che lo zucchero in corso di trasporto al momento del passaggio da un mese all'altro non è considerato come «immagazzinato in un magazzino» ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio, cioè non soddisfa le condizioni enumerate nella questione pregiudiziale sub a).

Per il passato, e anche attualmente, alla Commissione constano solo rari casi di trasporti internazionali che abbiano dato luogo ad una domanda di rimborso delle spese di magazzinaggio. Finora essa è stata interpellata soltanto dalla BALM e unicamente riguardo a domande della ditta Wagner. Dal febbraio al dicembre 1979, questa ha presentato alla BALM soltanto delle domande relative ad un importo totale di 4 240,92 DM, corrispondente a trasporti internazionali di 4 120 tonnellate. Dal raffronto di queste cifre con quelle relative al totale della compensazione delle spese di magazzi-

naggio, che, nel 1979, ammontavano a 160 713 000 DM nella Repubblica federale, emerge l'entità relativamente trascurabile dei trasporti di cui trattasi (0,0026 %). Inoltre, il rischio d'intervento che si tratta di evitare riguarda essenzialmente i produttori; è vero che i commercianti hanno anch'essi diritto all'intervento; tuttavia, quando essi acquistano determinati quantitativi ad un prezzo superiore a quello d'intervento, il rischio d'intervento è praticamente nullo, in quanto essi contano di poter vendere ad un prezzo più elevato.

Il trasporto internazionale effettuato al momento del passaggio da un mese all'altro implica spese amministrative sproporzionate. Il magazzino di partenza e il magazzino di destinazione rientrano infatti nella competenza di amministrazioni diverse. Ora, data la modesta frequenza di casi del genere, non esiste alcun meccanismo di cooperazione fra i rispettivi uffici. Per adempiere esattamente i loro obblighi in materia di controllo, le autorità competenti a constatare l'arrivo del trasporto e a pagare il rimborso in funzione dei quantitativi fittiziamente immagazzinati all'inizio del mese dovrebbero controllare se il commerciante sia divenuto proprietario della merce, accertare il momento in cui egli è divenuto proprietario, qualora pretenda anche il rimborso di fine mese per quanto riguarda il magazzino di partenza, e controllare se lo zucchero fosse immagazzinato in un magazzino riconosciuto nel paese di partenza. In proposito, i documenti di trasporto non forniscono alcuna informazione. Per contro, da essi può risultare che il trasporto ha avuto luogo in un momento successivo alla fine del mese. Gli uffici competenti per la gestione del mercato dello zucchero, possono, certamente, ottenere le informazioni e i documenti necessari presso i competenti uffici stranieri, il che consentirebbe loro di effettuare un controllo completo, ma la Commissione ritiene che ciò determinerebbe, in complesso, spese amministrative assolutamente sproporzionate rispetto ad operazioni praticamente poco rilevanti. Si deve inoltre tener conto del fatto che, in generale, è possibile evitare di effettuare trasporti al momento del passagio da un mese all'altro, quando il corrispondente rimborso per le spese di immagazzinamento può raggiungere un importo considerevole.

Qualora la Corte dichiarasse che la norma controversa è incompatibile col principio della parità di trattamento, una siffatta pronunzia non modificherebbe direttamente la situazione giuridica. Le amministrazione degli Stati membri non avrebbero nè il diritto nè l'obbligo di estendere ormai agli operatori sfavoriti i rimborsi di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78. Com'è stato dichiarato dalla Corte nella sentenza 19 ottobre 1977 (cause riunite 117/76 e 16/77, Racc. 1977, pag. 1753), in tal caso la Commissione sarebbe tenuta a porre fine all'incompatibilità mediante adeguati provvedimenti. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto in vario modo. La Commissione potrebbe, ad esempio, mediante un regolamento avente effetto retroativo, concedere il rimborso anche agli operatori finora sfavoriti qualora ritenesse che una siffatta estensione della categoria degli aventi diritto è conforme alla «ratio» del sistema. Essa potrebbe anche adottare provvedimenti individuali di indennizzo a favore degli operatori che erano stati

sfavoriti o provvedere in altro modo. In ultima analisi, il modo in cui la ricorrente potrà essere giuridicamente tutelata dipende dai provvedimenti adottati dalla Commissione. Finché questa non avrà provveduto, la ricorrente non potrà far valere, in ogni caso in base al solo principio della parità di trattamento, alcun diritto al rimborso delle spese d'immagazzinamento. La ricorrente può cercare di ottenere soddisfazione soltanto mediante azioni fondate sulla responsabilità extracontrattuale.

III — La fase orale del procedimento

L'impresa ricorrente, rappresentata dall'avv. Klaus Landry, la BALM, rappresentata dal sig. Eberhard Grobosch, e la Commissione, rappresentata dal sig. Meinhard Hilf, hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza del 16 settembre 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 ottobre 1982.

In diritto

1 Con ordinanza 8 ottobre 1981, pervenuta in cancelleria l'8 gennaio 1982, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione ed eventualmente sulla validità del regolamento del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 156, pag. 4) e del regolamento della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, che stabilisce le modalità d'applicazione del sistema di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231, pag. 5), in relazione al divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato.

2 Le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra l'impresa Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel e la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), ente federale per la organizzazione dei mercati agricoli, competente in Germania in materia di intervento.

3 Il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 359, pag. 1), prevede, all'art. 8, il rimborso forfettario, da parte degli Stati membri, delle spese di magazzinaggio per taluni tipi di zucchero prodotto con barbabietole o canne raccolte nella Comunità. Il regolamento n. 1358/77, che sostituisce il regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 750 (GU L 137, pag. 4), dispone, all'art. 3, n. 1, che il rimborso è concesso per lo zucchero immagazzi-

nato in un magazzino riconosciuto dallo Stato membro nel cui territorio esso si trova. Il n. 2 dello stesso articolo stabilisce che, in circostanze particolari, possono essere adottate speciali disposizioni secondo la procedura (detta «del comitato di gestione») di cui all'art. 36 del regolamento n. 3330/74, per lo zucchero in corso di trasporto all'inizio del periodo contemplato dall'art. 4, n. 2.

4 L'art. 4, n. 1, dispone che il calcolo del rimborso viene effettuato sulla base di rilevazioni mensili delle quantità immagazzinate. A norma del n. 2, il quantitativo da prendere in considerazione è pari alla media aritmetica dei quantitativi che si trovano in giacenza all'inizio e alla fine del mese di cui trattasi.

5 L'art. 10 del regolamento n. 1998/78 stabilisce che

«1. Per lo zucchero di canna, proveniente dai dipartimenti d'oltremare e in corso di trasporto marittimo alle ore 0,00 del primo giorno di un mese e che viene immagazzinato al suo arrivo in un magazzino riconosciuto, vengono rimborsate le spese di magazzinaggio.

...

2. Tuttavia, per lo zucchero di cui al paragrafo 1, il rimborso viene limitato ad un periodo corrispondente ai tre quarti di un mese».

6 L'art. 11 dello steso regolamento stabilisce che:

«1. Quando in uno Stato membro lo zucchero grezzo o lo zucchero bianco proveniente da un magazzino riconosciuto si trova in corso di trasporto diverso da quello indicato nell'art. 10 alle ore 0,00 del primo giorno di un mese ed è immagazzinato al suo arrivo in altro magazzino riconosciuto dallo stesso Stato membro, è accordato il rimborso delle spese di magazzinaggio.

2. Per il calcolo del quantitativo che beneficia del rimborso delle spese di magazzinaggio di cui all'art. 4, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1358/77, gli zuccheri di cui al paragrafo 1 sono considerati al tempo stesso come ancora immagazzinati nel magazzino di partenza alle ore 24 dell'ultimo giorno di un mese e come già immagazzinati nel magazzino di arrivo alle ore 0,00 del primo giorno del mese successivo».

7 La ricorrente nella causa principale ha chiesto il rimborso delle spese di magazzinaggio per quantitativi di zucchero acquistati presso un'impresa con sede in Francia, che erano in corso di trasporto da un magazzino autorizzato in Francia verso un magazzino autorizzato nella Repubblica federale di Germania l'ultimo giorno del mese considerato. L'ente tedesco competente (BALM) respingeva la domanda sostenendo che, a norma dell'art. 11 del regolamento n. 1998/78, potevano essere prese in considerazione soltanto le merci trasportate da un magazzino riconosciuto ad un altro in uno stesso Stato membro.

8 Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, dinanzi al quale era stata portata la controversia, ritenendo che ai sensi del regolamento n. 1358/77 il rimborso dovesse essere accordato unicamente per lo zucchero ritirato dal mercato in condizioni analoghe a quelle vigenti per l'ammasso effettuato dallo Stato, ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se lo zucchero che si trova in corso di trasporto tra un magazzino riconosciuto ai sensi dell'art. 3, n. 1, 1° comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero ed abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156 del 25. 6. 1977, pag. 4), ed un altro magazzino riconosciuto soddisfi la condizione di essere "immagazzinato in un magazzino" ai sensi della suddetta disposizione, anche se i due magazzini si trovano in due diversi Stati membri.

2. In caso di soluzione negativa:

Se il divieto generale di provvedimenti arbitrari o il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE renda necessario attribuire comunque all'operatore svantaggiato un bonifico, nel caso in cui un analogo vantaggio sia stato illegittimamente attribuito all'operatore favorito.

3. In caso di soluzione affermativa:

Se il regime particolare di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, che stabilisce le modalità di applicazione del sistema di compenso delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231 del 23. 8. 1978, pag. 5), rientri nell'autorizzazione di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358.

4. In caso di soluzione negativa:

Se l'illegittimo trattamento di favore dei trasporti tra magazzini riconosciuti di uno stesso Stato membro rispetto ai trasporti tra magazzini riconosciuti di Stati membri differenti costituisca un caso di discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE oppure violi comunque il divieto generale di provvedimenti arbitrari che deriva dai principi giuridici comuni».

9 La prima questione è intesa a stabilire se lo zucchero che si trova in corso di trasporto fra un magazzino riconosciuto ed un altro magazzino riconosciuto soddisfi la condizione di fatto dell'immagazzinamento in un magazzino, ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1358/77. La ricorrente nella causa principale sostiene che l'art. 11, n. 1, del regolamento della Commissione n. 1998/78 non può fondarsi sull'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio. Quest'ultima norma servirebbe di base all'art. 10 del regolamento della Commissione, relativo allo zucchero proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare, e non potrebbe quindi costituire il fondamento dell'art. 11, n. 1. Secondo la ricorrente, perciò quest'ultima disposizione non fa altro che interpretare l'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio, nel senso che lo zucchero in corso di trasporto fra magazzini riconosciuti soddisferebbe, in via di principio, la condizione di fatto dell'immagazzinamento in un magazzino.

10 È vero che, nel 10° punto del preambolo del regolamento n. 1998/78, è detto che, a norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consigli, «in circostanze particolari possono essere adottate disposizioni speciali per lo zucchero che si trovi in corso di trasporto all'inizio di un mese; che tali circostanze particolari si verificano per gli zuccheri grezzi prodotti nei dipartimenti francesi d'oltremare per il fatto che quasi tutta la produzione non viene consumata sul posto; che la grande distanza tra i dipartimenti in oggetto e l'Europa richiede un trasporto della durata di diverse settimane; che in linea generale è quindi inevitabile che tale zucchero si trovi nel corso del trasporto il primo giorno di un mese di calendario; ... che, nel caso di un trasporto di zucchero da un magazzino riconosciuto in un altro magazzino riconosciuto di uno Stato membro occorre prevedere un regime mutatis mutandis analogo a quello applicato allo zucchero di canna in provenienza dai dipartimenti francesi d'oltremare». Queste considerazioni possono creare l'impressione che la Commissione ritenesse che il regolamento del Consiglio le attribuisse il potere di emanare disposizioni speciali unicamente per il caso dello zucchero proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare, e ch'essa

dovesse valersi, per analogia, di tale potere per il caso dello zucchero in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti.

11 Tuttavia, da un esame dei regolamenti precedenti risulta che la situazione è diversa. Il regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 750 (GU L 137, pag. 4),ha stabilito le disposizioni generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero. Secondo l'art. 3, n. 1, di detto regolamento, il rimborso viene concesso soltanto per quantitativi di zucchero immagazzinati in un magazzino riconosciuto dallo Stato membro nel cui territorio esso si trova. Secondo il n. 2 dello stesso articolo, in circostanze particolari, possono essere adottate speciali disposizioni per lo zucchero in corso di trasporto all'inizio di un mese.

12 Quest'ultima disposizione, come pure l'analoga disposizione del regolamento n. 1358/77,ha portata generale e non pone alcuna limitazione relativa alla natura delle circostanze de considerarsi particolari. La Commissione se ne è valsa nel regolamento 9 marzo 1970, n. 442, che stabilisce le modalità d'applicazione del sistema di compenso delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 55, pag. 10), stabilendo, all'art. 5 di tale regolamento, disposizioni analoghe a quelle dell'art. 10 del regolamento n. 1998/78.

13 Nel preambolo del proprio regolamento 28 giugno 1974, n. 1668 (GU L 176, pag. 5), la Commissione ha precisato che, per lo zucchero proveniente da un magazzino di giacenza riconosciuto in uno Stato membro, che si trovi in corso di trasporto alle ore 0,00 del primo giorno di un mese e che, al suo arrivo, sia immagazzinato in un altro magazzino riconosciuto dallo stesso Stato membro, occorre prevedere un regime essenzialmente corrispondente a quello applicato allo zucchero di canna proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare ai sensi del regolamento n. 442/70. Il regolamento n. 1668/74 inserisce quindi nel regolamento n. 442/70 un nuovo articolo 5 bis, che ha sostanzialmente gli stessi effetti dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78.

14 Appare quindi evidente che la Commissione aveva fatto uso del potere di cui sopra per i due scopi indicati, anche prima che il Consiglio, nel proprio rego-

lamento n. 1358/77, le attribuisse espressamente il potere di adottare disposizioni speciali dello stesso tenore, cosicché si deve concludere che a tale conferimento di potere non dev'essere data l'interpretazione restrittiva sostenuta dalla ricorrente nella causa principale, bensì quella secondo cui esso giustifica gli artt. 10 e 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78.

15 Ne consegue che l'art. 11, n. 1, di detto regolamento trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio, e non dev'essere inteso, come sostenuto dalla ricorrente nella causa principale, come una semplice norma interpretativa dell'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio, la quale indicherebbe che lo zucchero in corso di trasporto tra magazzini riconosciuti soddisferebbe, in via di principio, la condizione di fatto dell'immagazzinamento in un magazzino.

16 Di conseguenza, la prima questione va risolta negativamente e la terza affermativamente.

17 Le altre due questioni sono intese a chiarire se l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78 violi il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato ovvero il principio generale della parità di trattamento sancito dal diritto comunitario, e in caso affermativo quali siano le conseguenze giuridiche derivanti da una siffatta violazione.

18 L'art. 40, n. 3, del Trattato riguarda l'organizzazione comune del mercato agricolo, compresi il regimi di deposito e di ammasso, e dispone, al 2° comma, che l'organizzazione comune deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Secondo la giurisprudenza della Corte, la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso situazioni identiche, ovvero in modo identico situazioni diverse.

19 Ciò non si verifica nella fattispecie, benché possa sembrare che la nozione di mercato unico osti a che l'aiuto venga concesso per lo zucchero in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti in uno stesso Stato membro, mentre viene rifiutato per lo zucchero in corso di trasporto fra due magazzini rico-

nosciuti situati in diversi Stati membri. Alla base della differenza di trattamento vi sono ragioni di controllo obiettivamente giustificate. Il regolamento del Consiglio sottolinea la necessità del controllo e, per tale motivo, dispone che il versamento del rimborso dev'essere normalmente effettuato dallo Stato membro nel cui territorio si trova lo zucchero immagazzinato.

20 Giustamente la Commissione osserva che i controlli che si renderebbero necessari se il rimborso dovesse essere concesso nel caso di trasporto internazionale implicherebbero spese amministrative sproporzionate. In effetti, il magazzino di partenza e il magazzino di destinazione rientrerebbero nella competenza di amministrazioni diverse. In mancanza di un sistema di cooperazione per effettuare i controlli necessari, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione dovrebbe controllare se il commerciante sia divenuto proprietario della merce, stabilire il momento in cui ne è divenuto proprietario, qualora pretenda anche il rimborso di fine mese per quanto riguarda il magazzino di partenza, nonché controllare se lo zucchero fosse immagazzinato in un magazzino riconosciuto nello Stato membro di partenza.

21 Dalle precedenti considerazioni risulta che la situazione dello zucchero in corso di trasporto all'inizio di un mese fra due magazzini riconosciuti in uno stesso Stato membro non è identica a quella in cui i magazzini sono situati in Stati membri diversi. Stando così le cose, poiché la differenza fra le due situazioni può giustificare una differenza di trattamento, questa non costituisce una discriminazione vietata dal diritto comunitario.

22 La seconda e la quarta questione vanno perciò risolte dichiarando che il fatto di concedere il rimborso di spese di magazzinaggio per lo zucchero che si trovi, all'inizio di un mese, in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti situati in uno stesso Stato membro e di non concederlo per lo zucchero che si trovi in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti in Stati membri diversi non costituisce una discriminazione vietata dal diritto comunitario.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei con-

fronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 8 ottobre 1981, dichiara:

1° **Lo zucchero che si trova in corso di trasporto fra un magazzino riconosciuto ed un altro magazzino riconosciuto non soddisfa la condizione dell'immagazzinamento in un magazzino ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358.**

2° **La disciplina particolare di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, è giustificata dalla norma di autorizzazione costituita dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1358/77.**

3° **Il fatto di concedere il rimborso di spese di magazzinaggio per lo zucchero che si trovi, all'inizio di un mese, in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti situati in uno stesso Stato membro e di non concederlo per lo zucchero che si trovi in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti in Stati membri diversi non costituisce una discriminazione vietata dal diritto comunitario.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 23 febbraio 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della Prima Sezione

A. O'Keeffe