SENTENZA DELLA CORTE
DELL'11 FEBBRAIO 1971 [1]

Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH contro Hauptzollamt Emmerich domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Finanzgericht Düsseldorf

Causa 37-70

Massime

Periodo di transizione — Misure di salvaguardia di carattere generale — Sfera d'applicazione — Organizzazione comune dei mercati agricoli — Misure di salvaguardia di carattere speciale — Facoltà della Commissione
(Trattato CEE, art. 38, n. 2, art. 226; regolamento del Consiglio n. 804/68, art. 21 [GU n. L 148 pag. 13]; regolamento del Consiglio n. 653/68 [GU n. L 123 pag. 4])

L'art. 226 si applica ai prodotti agricoli. La sua portata non può essere menomata dall'inserimento di clausole di salvaguardia di carattere speciale nei regolamenti agricoli. La Commissione ha sempre la facoltà di autorizzare, ai sensi dell'art. 226, le misure di salvaguardia necessarie per ovviare alle difficoltà economiche dell'agricoltura di uno Stato membro, anche se un regolamento agricolo prevede misure specifiche da applicare in situazioni del genere.

Nel procedimento 37-70

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla IV Sezione del Finanzgericht Düsseldorf, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

REWE-ZENTRALE DES LEBENSMITTEL-GROSSHANDELS GMBH, 5 Köln, Jakordenstraße 3-17,

e

HAUPTZOLLAMT EMMERICH,

domanda vertente sulla legittimità e, in subordine, sulla portata delle decisioni della Commissione 30 ottobre 1969 (69/375/CEE), 31 ottobre 1969 (69/377/CEE), 3 novembre 1969 (60/392/CEE) e 17 novembre 1969

1 — Lingua processuale: tedesco.

(69/410/CEE), che autorizzavano la Repubblica federale di Germania ad adottare misure di salvaguardia nel settore agricolo,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi (relatore), presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della controversia e la varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

A seguito della rivalutazione del marco tedesco con effetto dal 27 ottobre 1969, il Consiglio delle Comunità europee (in considerazione della modifica del rapporto fra la parità del marco e il valore dell'unità di conto, come pure del fatto che né questo valore né i prezzi agricoli fissati nell'ambito della politica agricola comune erano stati modificati) riteneva necessario adottare il regolamento 28 ottobre 1969, n. 2111 (GU L/270 del 28.10.1969), che prorogava per la Repubblica federale di Germania il periodo di sospensione del valore dell'unità di conto, di cui all'art. 4 del regolamento n. 653/68 (GU L/123 del 31.8.1968), fino a una data che la Commissione avrebbe dovuto stabilire il più rapidamente possibile. Tale proroga aveva lo scopo di permettere l'adozione di provvedimenti transitori, fino a che non venisse istituito un sistema di aiuti atto a difendere il livello dei prezzi in Germania, evitando al tempo stesso perturbazioni del mercato.

Nel frattempo, il 27 ottobre 1969, il governo della Repubblica federale di Germania sollecitava dalla Commissione l'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia di carattere transitorio al fine di compensare, sul mercato agricolo tedesco, gli effetti della suddetta rivalutazione.

Con decisione 30 ottobre 1969 (GU n. L 273 del 31.10.1969) la Commissione, visto l'art. 126 del trattato CEE, autorizzava la Repubblica federale di Germania ad adottare dette misure con effetto dal

27 ottobre 1969 e fino al 7 dicembre 1969 incluso. In forza di tale autorizzazione, la Repubblica federale aveva la facoltà

— di aumentare del 9,29 % i prezzi d'intervento o d'acquisto ch'essa deve pagare, in conformità ai regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, per gl'interventi sul mercato interno (art. 2);

— di aumentare gl'importi che deve pagare per altri interventi sul mercato interno, ai sensi degli artt. 5 e 6 del regolamento CEE n. 17/64, modificato dal regolamento n. 1892/68 (art. 3);

— di compensare gli effetti delle misure summenzionate, mediante la riscossione d'importi compensativi sulle importazioni dagli Stati membri e dai paesi terzi, e mediante la concessione di sovvenzioni alle esportazioni destinate agli stessi Stati (art. 4).

Con decisione 31 ottobre 1969 (GU n. L 277 del 4.11.1969), completata in seguito dalla decisione 3 novembre 1969 (GU n. L 280 del 7.11.1969), la Commissione fissava le modalità d'applicazione della decisione 30 ottobre.

Infine, con decisione 17 novembre 1969 (GU n. L 290 del 18.11.1960) che modificava la decisione del 30 ottobre, essa prorogava al 31 dicembre 1969 la validità delle tre decisioni summenzionate, considerando che il termine originariamente previsto si era rivelato insufficiente.

La Rewe-Zentrale, attrice nella causa di merito, faceva sdoganare in Germania, nel periodo fine ottobre — fine dicembre 1969, varie partite di generi alimentari provenienti dai Paesi Bassi, e in tale occasione faceva opposizione all'applicazione di una tassa compensativa, riscossa sulle importazioni, in aggiunta alla tassa di conguaglio, a norma dei regolamenti che il governo federale tedesco aveva adottato in data 3 e 5 novembre 1969, in conformità alle suddette decisioni della Commissione. Lo Hauptzollamt respingeva i reclami proposti per le importazioni del 29 ottobre 1969.

Dinanzi al Finanzgericht di Düsseldorf, la ditta faceva valere, avverso questo provvedimento, il fatto che l'art. 21, § 2, n. 4 del codice doganale tedesco, richiamato dai suddetti regolamenti, subordina la loro legittimità ad un'autorizzazione della Commissione fondata sull'art. 226 del trattato. Ora, nella fattispecie, le decisioni della Commissione si basano a torto sull'art. 226, il quale non poteva applicarsi per mancanza dei presupposti, sia di diritto che di fatto. In particolare, l'applicazione dell'art. 226, n. 3, avrebbe richiesto, al fine di evitare le difficoltà che fossero derivate all'agricoltura tedesca dalla rivalutazione del marco, un aumento dei prezzi d'intervento a favore dei soli prodotti tedeschi, aumento atto a compensare le perdite degli agricoltori: ciò avrebbe permesso di evitare la grave deroga al normale funzionamento del mercato comune agricolo, costituita dalla istituzione di tasse compensative all'importazione.

In subordine, sorge il problema se le suddette decisioni della Commissione non siano nulle, in quanto è stato loro attribuito effetto retroattivo per il periodo anteriore alla loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Per loro natura, le autorizzazioni possono conferire poteri normativi solo per il futuro e, a prescindere da ciò, il regolamento n. 653/68 non prevede effetti retroattivi.

Infine, è dubbio se la proroga di validità della decisione della Commissione 30 ottobre 1969, concessa per motivi politici, sia conforme al regolamento del Consiglio n. 2111/69 e all'art. 226, n. 3 del trattato CEE.

Qualora le suddette decisioni della Commissione si dovessero considerare legittime ed atte a costituire direttamente, nell'ordinamento giuridico statale, un effettivo conferimento di poteri a favore dell'esecutivo nazionale, si potrebbe ammettere che la disciplina di diritto interno è valida, benché non fondata sull'art. 226. Si tratta di stabilire se il diritto comunitario di rango più elevato abbia la preminenza rispetto all'art. 80 della

legge fondamentale tedesca, il quale dispone che gli atti devono indicare le norme su cui si fondano e, di conseguenza, considera nulli nell'ordinamento interno dei provvedimenti adottati senza la necessaria base giuridica.

In considerazione di quanto sopra esposto, il giudice tedesco, con ordinanza 15 luglio 1970, pervenuta in cancelleria il 23 luglio 1970, ha proposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se, in base alle decisioni della Commissione CEE 30 ottobre 1969 (69/365/CEE), 31 ottobre 1969 (69/377/CEE), 3 novembre 1969 (69/392/CEE) e 17 novembre 1969 (69/410/CEE) si possa legittimamente applicare una tassa compensativa in conseguenza della rivalutazione del marco, visto che le speciali clausole di salvaguardia dei regolamenti sui mercati agricoli e dei regolamenti del Consiglio 27.6.1968 n. 804 e 30.5.1968 n. 653 impedivano di applicare l'articolo 226 del trattato CEE, sul quale si fondano le decisioni di cui sopra.
2. In caso di soluzione negativa del punto 1, se le summenzionate decisioni della Commissione non consentano d'istituire dette tasse compensative in quanto
   1) non sussistevano i presupposti di fatto di cui all'art. 226 del trattato CEE,
   2) la Commissione non ha rispettato — o per lo meno non in modo sufficiente — l'obbligo di motivazione che le impone l'art. 190 del trattato.
3. In caso di soluzione negativa dei punti 1 e 2, se dette decisioni siano invalide in quanto è stata loro attribuita efficacia retroattiva, per il periodo precedente alla loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.
4. In caso di soluzione negativa dei punti 1 e 2, se la decisione del 17 novembre 1969 sia invalida in quanto autorizzava l'applicazione della tassa compensativa oltre il 7 dicembre 1969, anche se dopo questa data non sussistevano più i presupposti di cui all'art. 226 del trattato CEE.
5. 1) Qualora dette decisioni risultassero valide in quanto non si fondano sull'art. 226, ma su un'altra disposizione di diritto comunitario; se, sotto il profilo del diritto comunitario, esse possano conferire efficacemente ed immediatamente agli esecutivi nazionali una potestà regolamentare.
   2) In caso affermativo, se la summenzionata potestà sia regolarmente conferita anche ove gli esecutivi nazionali non ne siano investiti in forza di una norma interna.

Nel provvedimento di rinvio, il Finanzgericht osserva che solo la questione sub 4 non ha importanza decisiva al fine di stabilire se la riscossione della tassa compensativa sia legittima nei casi litigiosi; esso ha tuttavia ritenuto opportuno deferire alla Corte anche la suddetta questione, dato il carattere tipico del presente procedimento e visto che presso gli uffici doganali competenti si trova un certo numero di reclami aventi ad oggetto importazioni effettuate fra il 7 e il 31 dicembre 1969 e su cui l'amministrazione non si è ancora pronunciata.

L'attrice nel giudizio di merito, il governo della Repubblica federale di Germania e la Commissione della CEE hanno presentato osservazioni scritte in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE.

La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

L'attrice nel giudizio di merito, il governo della Repubblica federale di Germania e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza dell'8 dicembre 1970.

L'attrice nel giudizio di merito era rappresentata dagli avv. H. Ditges e. D. Ehle, del foro di Colonia; il convenuto nel giudizio di merito, dal sig. R. Morawitz, «Ministerialrat» presso il ministero dell'economia; la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere

giuridico sig. Matthies, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 gennaio 1971.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte si possono riassumere come segue:

Sulla prima questione

L'*attrice nel giudizio di merito* sostiene che il mercato agricolo è sottoposto a una disciplina speciale, adottata per motivi speciali, che si applica a questo settore particolare mediante strumenti speciali. Mentre le disposizioni generali del trattato mirano a realizzare determinate condizioni nella politica e nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, gli articoli relativi all'agricoltura hanno inoltre lo scopo di giungere alla definizione di una politica della Comunità in questo settore, nonché di una specifica disciplina giuridica comunitaria, come risulta dall'art. 38, n. 4 del trattato. Perciò le norme generali del trattato vanno disapplicate, dal momento che le istituzioni della Comunità hanno emanato determinati provvedimenti nell'ambito della politica agricola comune, allo scopo di realizzare le finalità di cui all'art. 39. Stando così le cose, visto che l'applicazione dell'art. 226 del trattato non è espressamente contemplata dai regolamenti che stabiliscono una disciplina specifica del settore agricolo, è esclusa qualsiasi possibilità di applicare la clausola di salvaguardia prevista dalla suddetta norma generale.

Inoltre, l'applicazione dell'art. 226 è in contrasto con l'attribuzione di poteri di cui all'art. 43, n. 2 del trattato, e quindi con le finalità particolari definite all'art. 39: nel campo della politica agricola comune, il potere di decidere spetta infatti al Consiglio, non già alla Commissione. Ora, il Consiglio sarebbe defraudato del compito di elaborare e di attuare la politica agricola comune, se la Commissione potesse agire in sua vece, senza consultarlo, in forza dell'art. 226 del trattato. La Commissione era quindi *assolutamente incompetente* ad adottare le decisioni di cui trattasi. D'altra parte, la finalità molto generica dell'art. 226 non tiene necessariamente conto degli scopi specifici della politica agricola comune, enunciati all'art. 39 del trattato.

In terzo luogo, l'attrice nel giudizio di merito sostiene che l'applicazione dell'art. 226 è inammissibile anche in base ai regolamenti 804/68 e 653/68. L'art. 22 del regolamento 804/68 sancisce il divieto assoluto di riscuotere qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente. A sua volta, il regolamento 653/68, relativo all'ipotesi di difficoltà di ordine economico sui mercati agricoli in seguito alla modifica della parità monetaria di uno Stato membro, non prevede alcuna esenzione dal divieto di cui all'art. 22, eccettuati taluni provvedimenti che non pregiudicano la libertà di circolazione dei prodotti agricoli (art. 3, 4° comma). Inoltre, poichè il regolamento 804/68, con l'istituzione di un regime di prezzi unici, poneva fine al periodo transitorio per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, va ricordato che l'art. 226 del trattato doveva applicarsi solo durante il periodo transitorio.

In ogni caso, i regolamenti 804/68 e 653/68 prevalgono sull'art. 226 del trattato e ne escludono l'applicazione. Non essendo intervenuta alcuna modifica di questi regolamenti da parte del Consiglio, non vi è alcun testo che permetta alla Commissione di esentare la Repubblica federale di Germania dal divieto di riscuotere tributi sugli scambi intracomunitari dei prodotti di cui trattasi. Le summenzionate decisioni della Commissione violano quindi il trattato CEE per difetto di fondamento giuridico e per incompetenza della Commissione.

Le decisioni della Commissione sono inoltre in contrasto col regolamento del Consiglio 28 ottobre 1969, n. 2111, il quale dichiarava, nella motivazione, che le perdite subite dall'agricoltura tedesca

sarebbero state compensate mediante aiuti.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che, ai sensi dell'art. 38, n. 2, del trattato, «salvo contrarie disposizioni degli artt. da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli», e l'art. 226 rientra anch'esso fra le norme previste per l'instaurazione del mercato comune. Negli artt. 39-46, nulla indica che l'art. 226 non debba applicarsi ai prodotti agricoli. I regolamenti che istituiscono le organizzazioni comuni di mercato non possono aver escluso l'applicazione dell'art. 226, in quanto l'oggetto e il buon funzionamento di tali organizzazioni esigono che le disposizioni particolari adottate nell'ambito delle stesse siano anch'esse sottoposte alla riserva di cui all'art. 38, n. 2. Le clausole di salvaguardia dei regolamenti relativi alle organizzazioni di mercato si applicano soltanto al commercio coi paesi terzi e implicano misure relative all'intera Comunità. Perciò i regolamenti agricoli non possono escludere l'applicazione della clausola di salvaguardia generale, di cui all'art. 226, che vige all'interno della Comunità.

L'argomento dell'attrice nel giudizio di merito, basato sul fatto che per le organizzazioni dei mercati agricoli il periodo transitorio è già scaduto, non serve a dimostrare l'inapplicabilità dell'art. 226. È vero che, nell'ambito di ciascuna organizzazione di mercato, misure di salvaguardia intracomunitarie non si concilierebbero col sistema istituito, se applicate dopo la scadenza del periodo di graduale attuazione delle organizzazioni stesse. Tuttavia, le perturbazioni che si manifestino negli scambi intracomunitari dopo la completa attuazione dell'organizzazione di mercato esulano dalla sfera di tale organizzazione, e non sarebbe possibile porvi rimedio con clausole di salvaguardia particolari contenute nei regolamenti agricoli. Del resto, giuridicamente parlando, non esiste che un solo ed unico periodo transitorio, ed è solo questo che si deve considerare ai fini dell'applicazione dell'art. 226.

La prassi seguita negli ultimi anni dalla Commissione e dagli Stati membri conferma che, secondo l'opinione comune, l'art. 226 e le clausole di salvaguardia dei regolamenti agricoli non sono tra loro incompatibili.

Per motivi analoghi, l'applicazione dell'art. 226 non può essere esclusa dal regolamento n. 653/68. La sospensione del valore dell'unità di conto, che bloccava i pagamenti in corso, non poteva venir prorogata oltre un termine molto breve. Fra il momento in cui si verificava la modifica automatica e quello in cui dovevano aver effetto i provvedimenti destinati a compensare le incidenze di tale modifica, vale a dire fra il 27 ottobre e il 31 dicembre 1969, vi sarebbe stato un vuoto che, secondo il parere concorde degli Stati membri e della Commissione, doveva essere colmato mediante misure atte a mantenere in Germania il precedente livello dei prezzi. Per far questo senza pregiudicare le organizzazioni di mercato esistenti, è stato necessario ricorrere all'art. 226 del trattato.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* osserva preliminarmente che le conseguenze della rivalutazione del marco sui prezzi agricoli avrebbero potuto essere evitate, se il Consiglio avesse aumentato il valore dell'unità di conto di una percentuale pari al tasso di rivalutazione, in conformità al procedimento previsto dal regolamento 653/68. Varie considerazioni hanno tuttavia dissuaso tutte le parti interessate dal procedere a questo aumento del valore dell'unità di conto. Un provvedimento del genere, infatti, avrebbe avuto come risultato un aumento del volume delle eccedenze negli altri Stati membri.

Per ragioni analoghe a quelle esposte dalla Commissione, il governo tedesco sostiene che né le specifiche clausole di salvaguardia per il settore agricolo, né i regolamenti nn. 653/68 e 804/68, potevano impedire l'applicazione dell'art. 226.

Sul punto 1) della seconda questione

L'attrice nel giudizio di merito, dopo aver osservato che la Corte ha il potere-dovere di indagare in ogni caso singolo se sussistano i presupposti per l'applicazione dell'art. 226, ritiene dubbio che, ai fini dell'applicazione della tassa compensativa, il settore agricolo possa essere suddiviso in base al criterio dell'esistenza o meno, per i prodotti oggetto di una organizzazione di mercato, di un sistema d'intervento. Le difficoltà segnalate dalla Commissione riguardano infatti gli organismi d'intervento, i quali non costituiscono «un settore dell'attività economica» ai sensi dall'art. 226.

D'altra parte, non v'era da temere alcuna difficoltà, né in concreto né in astratto, poiché non si può ritenere che una diminuzione di reddito degli agricoltori tedeschi costituisca una «difficoltà» ai sensi dell'art. 226.

Qualora fossero aumentate le importazioni, gli agricoltori nazionali avrebbero infatti potuto ribassare i loro prezzi in proporzione al tasso di rivalutazione, il che non avrebbe implicato gravi conseguenze, dato che la relativa diminuzione di reddito sarebbe stata limitata al periodo transitorio di circa sei settimane, precedente all'istituzione del regime di aiuti definito dal regolamento del Consiglio 9 dicembre 1969. Si poteva del resto prevedere ciò che in realtà è avvenuto, e cioè che gli agricoltori degli altri paesi avrebbero fruito solo parzialmente del vantaggio loro derivante dalla rivalutazione. Il timore di «gravi difficoltà» non era perciò affatto giustificato.

Il ribasso dei prezzi d'intervento conseguente alla modifica della parità del marco rispetto all'unità di conto poteva significare, per l'agricoltura tedesca, ch'essa disponeva ormai di una garanzia di smercio solo a un livello di prezzo proporzionalmente ridotto: ciò non costituiva però una difficoltà grave, in quanto il fenomeno era limitato nel tempo e, in generale, gl'interventi sono assai rari nel periodo considerato; infine, le eventuali conseguenze dannose sarebbero state compensate mediante aiuti.

Tanto meno sussisteva il presupposto che le difficoltà «siano suscettibili di protrarsi», dato che era previsto il termine del periodo di crisi. D'altra parte, mentre l'autorizzazione a riscuotere tasse compensative non è un mezzo atto a risolvere le difficoltà eventualmente inerenti a una diminuzione dei redditi agricoli, l'aumento dei prezzi d'intervento avrebbe invece permesso di garantire — con un minimo d'inconvenienti — il collocamento dei prodotti agricoli a un prezzo determinato. All'eventuale aumento delle offerte agli organismi d'intervento da parte di speculatori si sarebbe potuto far fronte con altri mezzi. Ad esempio, gli organismi d'intervento avrebbero potuto essere autorizzati ad acquistare ai nuovi prezzi solo prodotti nazionali.

Il fatto che la Commissione ha limitato l'applicazione dell'imposta di conguaglio a prodotti ben determinati dimostra che i provvedimenti di cui è causa non sono stati adottati allo scopo di compensare diminuzioni di reddito dell'agricoltura tedesca, bensì per garantire l'immobilità dei prezzi d'intervento, il che costituisce un eccesso di potere.

La *Commissione delle Comunità europee* ritiene dubbio che i singoli abbiano la facoltà di criticare dinanzi alla Corte la valutazione economica globale richiesta per l'applicazione dell'art. 226, almeno quando non si tratti di misconoscimento palese o di sviamento di potere ai sensi dell'art. 33 del trattato CECA. La Commissione sottolinea che il Consiglio condivideva inizialmente il suo parere, secondo cui sull'agricoltura tedesca pesava la minaccia di difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi, se non fossero stati presi al riguardo provvedimenti particolari. Fino all'entrata in vigore del regime degli aiuti, si doveva colmare il vuoto esistente. A questo scopo, come già in altri casi, si era fatto ricorso all'art. 226, in quanto la posizione relativamente debole dell'agricoltura tedesca giustificava il timore delle suddette difficoltà. Le previsioni circa l'ampiezza e la durata di queste ultime sono implicite nella constatazione che le misure di sostegno erano

necessarie per un periodo di «almeno quattro anni». In tali circostanze, il fatto che siano state adottate il più presto possibile altre misure di salvaguardia, non fondate sull'art. 226, non è atto ad escludere che, nel periodo anteriore alla loro applicazione, sussistessero i presupposti di cui all'art. 226.

La Commissione mette in rilievo che, se non fossero state riscosse tasse compensative alla frontiera, si sarebbero avute massicce importazioni a basso prezzo, che avrebbero eliminato dal mercato i prodotti tedeschi; ne sarebbe derivato un andamento del mercato agricolo connesso a manovre speculative, e quindi in contrasto con ogni logica economica. Un aumento dei prezzi d'acquisto e d'intervento, limitato ai prodotti tedeschi, non avrebbe permesso di evitare dette conseguenze, poichè le importazioni a basso prezzo dagli Stati membri o dai paesi terzi avrebbero determinato un immediato ribasso dei prezzi sul mercato dei prodotti agricoli. Si sarebbero avute, inoltre, nefaste ripercussioni sul mercato comune agricolo, come ad esempio la trasformazione dei prodotti di base tedeschi — per cui non esiste prezzo d'intervento — in prodotti che sono invece ammessi all'intervento (ad esempio, latte fresco trasformato in burro o in latte scremato in polvere), contribuendo in tal modo all'aumento delle eccedenze. Infine, gli organismi d'intervento tedeschi non avrebbero potuto, a causa dell'insufficienza dei magazzini, far fronte all'offerta di prodotti nazionali. Ora, la formazione di eccedenze e di correnti artificiali di scambio avrebbe avuto conseguenze gravi e forse irreparabili per ampi settori economici. D'altra parte, la concessione di aiuti con effetto retroattivo avrebbe incontrato ostacoli praticamente insormontabili.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* svolge considerazioni analoghe a quelle della Commissione. Esso valuta inoltre le perdite che avrebbero subito gli agricoltori tedeschi, senza le misure di salvaguardia in questione, distinguendo fra le merci il cui prezzo dipende da quello dei prodotti che fruiscono del sistema dell'intervento, e le merci direttamente ammesse all'intervento.

Esso sostiene d'altra parte, che le tasse compensative alla frontiera non pongono gl'importatori in una situazione meno favorevole di quella esistente prima della rivalutazione.

Sul punto 2) della seconda questione

L'attrice nel giudizio di merito sostiene che l'obbligo della motivazione è più rigoroso per le decisioni che per i regolamenti, tanto più quando si tratta di decisioni derogatorie. Una decisione che autorizza uno Stato ad adottare provvedimenti in deroga al trattato deve contenere una adeguata dimostrazione del fatto che ricorrono tutti i presupposti per l'applicazione della clausola di salvaguardia. Nella fattispecie, la Commissione si limita in sostanza a parafrasare il testo dell'art. 226, senza indicare affatto in che cosa consistano le difficoltà ch'essa prevede per «l'agricoltura tedesca», nozione che sostituisce quella di «settore dell'attività economica».

La decisione 30 ottobre 1969 contiene una contraddizione, in quanto nella motivazione è detto che il Consiglio è giunto alla conclusione «che non devono essere adottate misure di compensazione alla frontiera», mentre la decisione stessa autorizza misure del genere.

Inoltre, non è motivata la retroattività.

La nullità della decisione del 30 ottobre implica necessariamente nullità delle decisioni di attuazione 31 ottobre e 3 novembre 1969. La stessa sorte dev'essere condivisia dalla decisione della Commissione 17 novembre 1969, che proroga al 31 dicembre il termine di validità indicato nelle decisioni di cui sopra: quest'ultima decisione non indica in alcun modo la ragione per cui il termine inizialmente previsto si sia rivelato inadeguato.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che il grado di precisione della motivazione di un atto dev'essere proporzionato alle possibilità materiali e alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione, come si

desume dalla sentenza della Corte nella causa 16-65. La brevità della motivazione delle decisioni di cui trattasi non ne menoma affatto la chiarezza e la precisione. Del resto, le difficoltà che minacciavano l'agricoltura tedesca erano note, ed ammesse da tutti gli Stati membri.

Il governo della Repubblica federale di Germania sostiene anch'esso che la decisione della Commissione è adeguatamente motivata, tenuto pure conto della giurisprudenza della Corte, e precisamente delle sentenza 2-56.

Sulla terza questione

L'attrice nel giudizio di merito sostiene che, visto il carattere eccezionale delle misure di cui all'art. 226, quest'ultima norma non può avere effetto retroattivo. Contrariamente a quanto disposto dall'art. 115, 2° comma, del trattato, gli Stati membri non hanno, in questo caso, neppure la facoltà di adottare direttamente le misure necessarie. Ora, mediante la retroattività, gli Stati membri possono raggiungere ciò che l'art. 226 ha voluto evitare. In proposito, l'attrice si richiama allo spirito della sentenza della Corte nelle cause riunite 2 e 3-62.

La regola generale della non retroattività dei provvedimenti della Commissione risponde all'esigenza della certezza del diritto, e non può subire eccezioni se non quando il fatto che gli amministrati fanno affidamento su una determinata situazione giuridica sia materialmente ingiustificato. Ora, nella fattispecie, l'attrice poteva fare affidamento sul fatto che una misura di salvaguardia non poteva entrare in vigore prima della notifica dell'autorizzazione concessa dalla Commissione e della sua ricezione nel diritto nazionale, avvenuta il 31 ottobre 1969. Poiché la rivalutazione del marco era attesa almeno dal 29 ottobre 1969, il governo tedesco avrebbe potuto presentare tempestivamente alla Commissione una domanda per ottenere l'autorizzazione ad adottare misure di salvaguardia. La retroattività non era giustificata neppure dall'interesse comunitario.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che la notifica delle decisioni di cui è causa ha avuto luogo lo stesso giorno della loro adozione. Non si può quindi parlare di effetto retroattivo che per il periodo intercorrente fra il 27 novembre, da un lato, e il 30 ottobre, 31 ottobre e 3 novembre 1969, dall'altro.

È pacifico, d'altra parte, che misure di salvaguardia di carattere interno possono essere adottate solo dal momento in cui ha effetto l'autorizzazione concessa dalla Commissione. Del tutto diversa è però la questione relativa al momento in cui dette misure di salvaguardia possono entrare in vigore, e alla possibilità di una loro applicazione retroattiva. Ora, dall'art. 226 non si può desumere alcun divieto di autorizzare lo Stato interessato ad applicare retroattivamente misure di salvaguardia.

La sospensione del valore dell'unità di conto con effetto dal giorno della rivalutazione, in conformità all'art. 4, 1° comma, del regolamento n. 653/68, giustifica la retroattività dei provvedimenti resi necessari dalla modifica della parità, per il periodo intercorrente fra tale modifica e l'adozione dei provvedimenti stessi. La sospensione ha infatti lo scopo di creare temporaneamente un vuoto giuridico, cosicché i pagamenti relativi alle operazioni da effettuare nel periodo di sospensione avvengono allo scadere di quest'ultimo, in base al nuovo valore dell'unità di conto e applicando, inoltre, i provvedimenti eventualmente adottati per correggere determinati prezzi agricoli. È vero che il regolamento n. 653/68 ammette espressamente la retroattività solo per le misure ivi contemplate; da ciò non può desumersi, tuttavia, che altre misure non possano essere anch'esse applicate retroattivamente.

Dopo il 27 ottobre 1969, data d'entrata in vigore della rivalutazione del marco, non si può invocare il principio della tutela della buona fede per criticare la retroattività delle misure di salvaguardia imposte dalla nuova situazione.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* osserva che, in conformità

all'art. 4, 5° comma, del regolamento n. 653/68, era logico che il nuovo valore dell'unità di conto venisse applicato a decorrere dal 27 ottobre e che quindi anche il sistema di compensazione avesse effetto dalla stessa data.

Quanto alla sua natura giuridica, la decisione adottata dalla Commissione ai sensi dell'art. 226 equivale all'accoglimento («Genehmigung»), della domanda presentata dallo Stato interessato. La situazione che viene qui presa in considerazione è diversa da quella di cui all'art. 115 del trattato, che dà luogo a un'autorizzazione («Ermächtigung»), atto unilaterale della Commissione che non è necessariamente preceduto da una domanda dello Stato interessato. Per contro, l'applicazione dell'art. 226 implica la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione. In quest'ordine di idee, l'autorizzazione della Commissione deve avere effetto dal momento della presentazione della domanda. In questo caso non si tratta affatto di un problema di retroattività.

Quanto all'argomento tratto dalla tutela della certezza del diritto, il governo tedesco si riferisce alle possibilità contemplate dal regolamento n. 653/68 in materia di provvedimenti retroattivi, ed alla connessione esistente fra detti provvedimenti e il sistema di compensazione alla frontiera.

Sulla quarta questione

L'*attrice nel giudizio di merito* assume che, anche ammettendo che un termine di sei settimane fosse necessario per consentire l'attuazione del regime di aiuti — il che viene da lei contestato, anche con riferimento alla possibilità di applicare retroattivamente tale regime — la proroga del termine suddetto al 31 dicembre 1969 non è affatto giustificata.

La *Commissione delle Comunità europee* dichiara di non opporsi a che sia esaminata tale questione, naturalmente e strettamente legata a quelle precedenti, ed osserva che se la si lasciasse insoluta, rimarrebbe in ombra una parte della disciplina transitoria, applicata dal 27 ottobre al 31 dicembre 1969.

La Commissione osserva che gli argomenti svolti in proposito dall'attrice nel giudizio di merito, quali risultano dall'ordinanza di rinvio, sono poco chiari e si basano su ipotesi errate. Il regolamento del Consiglio n. 2111/69, che prorogava per la Repubblica federale il periodo di sospensione del valore dell'unità di conto, aveva lo scopo di rendere possibile l'adozione di misure che garantissero lo status quo dei prezzi in Germania, e di evitare perturbazioni del mercato.

Il regolamento del Consiglio necessario per l'istituzione del regime di aiuti è del 9 dicembre 1969, e la legge tedesca, relativa alla compensazione delle conseguenze della rivalutazione del marco nel settore agricolo, del 23 dicembre 1969. Basta considerare queste date per rendersi conto che era necessaria la proroga della decisione della Commissione 30 ottobre 1969.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* dichiara che gli darebbe grande soddisfazione il fatto che la Corte, ispirandosi a motivi di buona amministrazione della giustizia, volesse risolvere anche la quarta questione, strettamente connessa alla terza, benchè nella fattispecie il Finanzgericht di Düsseldorf sia in grado di pronunziarsi anche se detta questione non viene risolta.

Lo stesso governo osserva inoltre che l'adozione dei provvedimenti legislativi relativi alla compensazione delle diminuzioni di reddito è stata ritardata, non solo dalla costituzione del nuovo governo tedesco, ma anche dalla notevole durata delle discussioni che avevano avuto lugo a Bruxelles.

Sulla quinta questione

L'*attrice nel giudizio di merito* sostiene che, dal punto di vista del diritto comunitario, le decisioni della Commissione 30 ottobre 1969 e 17 novembre 1969 costituiscono un'autorizzazione direttamente efficace nei confronti dell'organo che, secondo il diritto costituzionale tedesco, è competente a convertire in norme di diritto interno le decisioni di autorizzazione della Commissione. Queste, per contro, non possono modifi-

care la ripartizione costituzionale delle competenze, né il potere regolamentare degli organi esecutivi della Repubblica federale.

La *Commissione delle Comunità europee* sostiene che la questione ha carattere ipotetico e talmente indefinito che non sembra possibile risolverla. Inoltre, essa formula delle riserve sulla ricevibilità, in quanto sembra si tratti esclusivamente dell'interpretazione di norme di diritto interno.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* ritiene anch'esso che la questione sollevi problemi che non riguardano l'interpretazione del diritto comunitario. Esso osserva che, in mancanza delle necessarie norme di autorizzazione emanate dal legislatore nazionale, i provvedimenti regolamentari tedeschi che contemplano la riscossione d'importi compensativi sarebbero nulli in base al diritto tedesco, anche qualora sul piano comunitario fossero coperti da decisioni della Commissione. Si tratta però di una questione d'interpretazione del diritto interno, su cui la Corte non è competente a pronunziarsi.

In diritto

1 Con ordinanza 15 luglio 1970, pervenuta in cancelleria il 23 luglio 1970, il Finanzgericht di Düsseldorf ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, talune questioni pregiudiziali sulla legittimità e, in subordine, sulla portata delle decisioni della Commissione 30 e 31 ottobre 1969 (69/375 e 69/377 CEE), 3 e 17 novembre 1969 (69/392 e 69/410 CEE), che autorizzavano la Repubblica federale di Germania ad adottare misure di salvaguardia nel settore agricolo.

Sulla prima questione

2 Si chiede alla Corte di pronunciarsi sul se, in base alle suddette decisioni, il governo federale possa legittimamente applicare ai prodotti agricoli una tassa compensativa in conseguenza della rivalutazione del marco, visto che le speciali clausole di salvaguardia dei regolamenti sui mercati agricoli e dei regolamenti del Consiglio 27 giugno 1968 n. 804 e 30 maggio 1968, n. 653, impedivano di applicare l'art. 226 del trattato CEE, sul quale si fondano le decisioni di cui sopra.

3 A norma dell'art. 226 del trattato, durante il periodo transitorio di cui all'art. 8, in caso di difficoltà gravi e suscettibili di protrarsi in un settore dell'attività economica, possono essere adottate misure di salvaguardia. Secondo il principio sancito dall'art. 38, n. 2, del trattato, l'art. 226 si applica ai prodotti agricoli.

La portata dell'art. 226 non può essere menomata dall'inserimento di clausole di salvaguardia nei regolamenti agricoli, tenuto conto del carattere speciale di tali congegni di protezione e in particolare del fatto ch'essi riguardano gli scambi con paesi terzi.

4 Il fatto che un regolamento (nella fattispecie il regolamento n. 804/68) vieti la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente nel settore agricolo, non può limitare l'applicazione di una norma generale del trattato, quale l'art. 226.

Così pure, il regolamento n. 653/68, relativo alle difficoltà derivanti per i mercati agricoli dalla modifica della parita monetaria da parte di uno Stato membro, non può escludere l'applicazione dell'art. 226 del trattato.

Se è vero che questo regolamento prevede misure specifiche da applicare in situazioni del genere di quella che ha indotto la Commissione a ricorrere all'art. 226, questa circostanza non toglie alla Commissione stessa la facoltà di autorizzare, ai sensi dell'art. 226, le misure di salvaguardia necessarie per porre immediatamente riparo alle difficoltà di ordine economico che derivino, per l'agricoltura di uno Stato membro, dalla modifica della parità della sua moneta.

Il suddetto articolo 226 continua ad applicarsi fino alla scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 8 del trattato; la circostanza che il regolamento n. 804/68 abbia posto fine al regime transitorio istituito da altri regolamenti per settori agricoli particolari non può quindi limitare il periodo di validità dell'art. 226.

5 Il fatto che le decisioni della Commissione sono fondate sull'art. 226 del trattato non incide perciò sulla loro legittimità.

Sulla seconda questione

6 Per il caso di soluzione negativa della prima questione, si chiede alla Corte di pronunciarsi sul se le decisioni di cui è causa non siano illegittime, in quanto «non sussistevano i presupposti di fatto di cui all'art. 226», o in quanto «la Commissione non ha rispettato — o per lo meno non in modo sufficiente — l'obbligo di motivazione che le impone l'art. 190 del trattato CEE».

7 Nella decisione 30 ottobre 1969, la Commissione dichiara che la rivalutazione del marco nella misura dell' 8,5 % è destinata a determinare in Germania una diminuzione dei prezzi agricoli — fissati in unità di conto, ma espressi in DM — e di conseguenza una perdita per gli agricoltori tedeschi.

8 Questa importante e brusca diminuzione di reddito costituiva, di per sé stessa, una difficoltà grave e suscettibile di protrarsi in un settore dell'attività economica, e giustificava come tale l'adozione di misure di salvaguardia al fine di ristabilire l'equilibrio.

Si doveva quindi prevedere, per un breve periodo transitorio, l'istituzione di un sistema di prelievi alla frontiera, che avrebbero isolato il mercato agricolo tedesco fino al momento in cui venisse adottato, per un periodo più lungo, un sistema di aiuti agli agricoltori.

Per evitare il crollo dei prezzi agricoli, si trattava di mantenere provvisoriamente fermo il loro livello fino al momento in cui l'agricoltura tedesca, grazie all'istituzione del sistema di aiuti previsto, fosse in condizioni di resistere e di adattarsi al ribasso dei prezzi che sarebbe inevitabilmente derivato dalla rivalutazione del marco, visto che si voleva mantenere la libera circolazione dei prodotti agricoli.

Nel testo delle decisioni la motivazione risulta succinta, ma adeguata.

9 Il giudice proponente si riferisce inoltre all'argomento svolto dall'attrice nella causa di merito, secondo cui le difficoltà che potevano derivare per l'agricoltura tedesca dalla rivalutazione del marco avrebbero potuto essere evitate mediante un aumento dei prezzi d'intervento a favore dei soli prodotti tedeschi, così da compensare le perdite degli agricoltori.

10 Tuttavia, se pure si ammettesse che questo sistema sarebbe stato altrettanto efficace di quello della Commissione, non è certo ch'esso avrebbe implicato conseguenze meno gravi sull'andamento del mercato comune. Effettuando la sua scelta, la Commissione non ha ecceduto i limiti del potere discrezionale conferitole dall'art. 226.

11 L'attrice nella causa di merito ha sostenuto inoltre che il governo tedesco avrebbe potuto attribuire efficacia retroattiva al sistema di aiuti successivamente istituito.

12 Dal fascicolo risulta che una soluzione del genere avrebbe tuttavia incontrato seri ostacoli di carattere pratico e non avrebbe potuto avere l'effetto protettivo cui si mirava, almeno nella misura necessaria ad evitare le difficoltà gravi e persistenti che minacciavano l'agricoltura tedesca.

Non appare quindi che le decisioni litigiose siano illegittime per insussistenza dei presupposti di cui all'art. 226, nn. 1 e 3. Si deve concludere che le obiezioni formulate non sono atte ad inficiare la validità delle suddette decisioni.

Sulla terza questione

13 Per il caso di soluzione negativa della prima e della seconda questione, si chiede se le decisioni di cui è causa siano invalide in quanto è stata loro attribuita efficacia retroattiva per il periodo precedente alla loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

14 La presente questione si riferisce al fatto che la decisione 30 ottobre 1969 (art. 6), pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 31 ottobre 1969, autorizzava la Repubblica federale di Germania ad adottare misure di salvaguardia con effetto dal 27 ottobre 1969.

15 Ora, fino all'istituzione di un sistema di aiuti a favore degli agricoltori tedeschi, si doveva evitare ogni soluzione di continuità nella difesa del livello dei prezzi agricoli esistente in Germania al momento della rivalutazione del marco. Le misure transitorie di salvaguardia, autorizzate con la decisione 30 ottobre 1969, non avrebbero pienamente raggiunto lo scopo se non avessero prodotto i loro effetti dal momento dell'entrata in vigore della nuova parità del marco.

16 Era quindi legittimo fissare alla stessa data il momento dal quale le misure di salvaguardia autorizzate dovevano avere effetto.

L'efficacia retroattiva non menoma affatto la validità della decisione della Commissione 30 ottobre 1969, né di quelle integrative del 31 ottobre e del 3 novembre 1969.

Sulla quarta questione

17 Si chiede inoltre alla Corte se la decisione della Commissione 17 novembre 1969 sia invalida, in quanto ha prorogato l'autorizzazione oltre il 7 dicembre 1969.

18 Dalle considerazioni sopra svolte risulta che lo scopo cui mirava l'autorizzazione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 226 non avrebbe potuto essere raggiunto se non fosse stato garantito il blocco dei prezzi agricoli esistenti in Germania al momento della rivalutazione, fino a quando il governo tedesco avesse istituito un sistema di aiuti.

Benché le autorità tedesche abbiano fatto tutto il possibile, questo sistema poteva entrare in vigore soltanto il 1° gennaio 1970.

19 La Commissione aveva quindi il diritto di prorogare il termine di validità inizialmente previsto dalle autorizzazioni di deroga, la cui validità non può, di conseguenza, essere messa in dubbio neppure sotto questo aspetto.

Sulla quinta questione

20 La presente questione è priva di oggetto, data la soluzione adottata per la prima questione.

Sulle spese

21 Le spese sostenute dalla Commissione e dal governo della Repubblica federale di Germania che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nel giudizio di merito, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali dell'attrice nella causa di merito, della Commissione delle Comunità europee e del governo della Repubblica federale di Germania,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 8, 38, 177 e 226,
viste le decisioni della Commissione del 30 e 31 ottobre 1969 (69/375 e 69/377 CEE) e del 3 e 17 novembre 1969 (69/392 e 69/410 CEE),
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele in via pregiudiziale dal Finanzgericht di Düsseldorf, con ordinanza 15 luglio 1970, dichiara e statuisce:

L'esame delle questioni deferite non mette in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità delle decisioni della Commissione delle Comunità europee 30 ottobre 1969 (69/375/CEE, 31 ottobre 1969 (69/377/CEE), 3 novembre 1969 (69/392/CEE) e 17 novembre 1969 (69/410/CEE).

Così deciso e pronunziato all'udienza dell'11 febbraio 1971.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Lussemburgo, 11 febbraio 1971.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt