CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 9 FEBBRAIO 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Le ricorrenti fluttuazioni monetarie degli ultimi anni hanno provocato nell'applicazione della legislazione comunitaria, soprattutto in materia agricola, l'insorgere di numerose controversie, e con esse di questioni di interpretazione, che a più riprese la nostra Corte è stata chiamata a risolvere. Questa volta viene chiesta, dall'Alta Corte della Repubblica d'Irlanda, l'interpretazione di norme comunitarie relative alla concessione di aiuti ai produttori di caseina o di caseinati ottenuti da latte scremato, ai fini della determinazione del momento in cui va calcolato l'importo dell'aiuto spettante a un produttore irlandese. In effetti, essendosi modificato il 7 ottobre 1974 il tasso di cambio fra sterlina irlandese e unità di conto, tale determinazione ha assunto importanza decisiva quando, come nella specie, le circostanze da cui dipende l'applicazione della normativa sugli aiuti si sono verificate in parte prima, in parte dopo la variazione del tasso di cambio.

È accaduto precisamente che la ditta North Kerry Milk Products, la quale esercita in Irlanda un'attività di produzione di latte e di prodotti derivati, abbia fabbricato, nel periodo 4 luglio - 10 ottobre 1974, importanti quantità di caseina, e le abbia messe in commercio dopo il 7 ottobre di quell'anno, cioè dopo la data, sopra ricordata, in cui il tasso di cambio della moneta irlandese rispetto all'unità di conto è stato modificato (da 2,1644 a 1,9485 u.c. per sterlina irlandese). L'importo dell'aiuto dovuto all'attrice per il quantitativo di caseina e caseinati da essa fabbricati è stato calcolato dal ministero dell'agricoltura irlandese sulla base del tasso di 2,1644, essendosi preso come punto di riferimento il momento della trasformazione del latte in caseina, anteriore al 7 ottobre. La ditta interessata afferma invece di aver diritto all'applicazione del tasso di cambio, a lei più favorevole, in vigore al momento dello smercio del prodotto, e pretende quindi il versamento di 44 687,71 sterline a saldo della somma di 539 101,40 sterline che essa ritiene le spettino a titolo di aiuto.

Il ministro dell'agricoltura irlandese, convenuto nella causa principale, ha invocato davanti alla giurisdizione nazionale l'interpretazione data dalla Commissione delle Comunità europee ai regolamenti comunitari relativi alla materia, e ha dichiarato di essersi limitato ad applicarli in conformità con le indicazioni di tale istituzione.

Nell'ambito di questa controversia, l'Alta Corte irlandese ha chiesto alla nostra Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

«Se l'importo dell'aiuto spettante all'attrice debba essere calcolato in base:
a) al rapporto di cambio fra sterlina irlandese e unità di conto vigente alla data di fabbricazione della caseina o dei caseinati,
oppure
b) al rapporto di cambio fra sterlina irlandese e unità di conto vigente alla data della vendita della caseina o dei caseinati».

2. La concessione di un aiuto per il latte scremato prodotto nella Comunità e trasformato in caseina fu stabilito con il regolamento 804/68 del Consiglio in data 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. L'articolo 11 di tale regolamento faceva dipendere l'aiuto dal fatto che «il latte e

la caseina fabbricata con tale latte rispondano a determinati requisiti»; rimandava tuttavia a un successivo regolamento del Consiglio la fissazione delle «norme generali relative all'aiuto» e in particolare delle «condizioni per l'applicazione di tale aiuto». Le «modalità di applicazione» dell'articolo in questione erano infine rimesse alla Commissione, previo parere del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari (artt. 11 n. 3 e 30 cit. regolamento).

Il 15 luglio 1968, il Consiglio fissò «le norme generali per la concessione di un aiuto per il latte scremato trasformato in caseina e caseinati» (regolamento 987/68). Per il versamento dell'aiuto venne designato «l'organismo d'intervento dello Stato membro nel cui territorio sono stati prodotti la caseina o i caseinati» (art. 2, n. 3).

Pochi giorni dopo la Commissione, con regolamento 1102/68, introdusse le «norme di attuazione per la concessione di un aiuto al latte scremato trasformato in caseina o caseinati». Importa qui citare soprattutto due di queste norme: l'una (art. 2) relativa al modo di calcolo dell'aiuto; l'altra (art. 3) concernente le domande di aiuto. L'articolo 2 dispone che «ai fini del calcolo dell'aiuto si considera che la produzione di un chilogrammo di caseina o di caseinati richieda l'impiego di 33,75 chilogrammi di latte scremato»; questa regola va posta in relazione con il regolamento 1103/68 della Commissione, che fissa l'ammontare degli aiuti per ogni quintale di latte scremato trasformato in caseina o caseinati. L'articolo 3 stabilisce che «l'aiuto può essere accordato soltanto successivamente alla vendita della caseina o dei caseinati»; pertanto la domanda deve indicare anche il «quantitativo di caseina o di caseinati di produzione propria venduto, e per il quale si richiede l'aiuto». Questa prescrizione — che non appare legata ad alcuna norma dei precedenti regolamenti del Consiglio — deve essere interpretata tenendo conto anche del terzo capoverso del preambolo del citato regolamento 1102/68, dove è precisata la funzione del regolamento stesso, dicendosi che le norme di base fissate dal Consiglio «richiedono determinate disposizioni di applicazione *per quanto riguarda la procedura di versamento dell'aiuto*».

I citati regolamenti 1102/68 e 1103/68 hanno subito varie modifiche con atti successivi. Tuttavia, nell'articolo 4 n. 1 del regolamento 756/70 della Commissione — relativo alla concessione di aiuti per il latte scremato trasformato per la fabbricazione di caseina e di caseinati — si trova ripetuta la disposizione secondo cui «l'aiuto può essere accordato soltanto successivamente alla vendita della caseina o dei caseinati». Inoltre, l'articolo 5 dello stesso regolamento nell'abrogare il regolamento 146/69 che aveva regolato *ex novo* l'importo degli aiuti, prevede che esso rimanga applicabile «per la caseina od i caseinati *venduti* prima dell'entrata in vigore del presente regolamento». In tal modo, il momento della vendita veniva implicitamente assunto come momento decisivo per la fissazione dell'importo dell'aiuto.

Più di recente, con regolamento 533/75 del 28 aprile 1975, la Commissione ha preso sul problema una posizione esplicita, in senso diverso da quanto implicava l'articolo 5 del regolamento 756/70. Essa ha infatti aggiunto all'articolo 1 del regolamento 756/70 la frase seguente: «l'importo dell'aiuto concesso è quello applicabile il giorno della fabbricazione della caseina o dei caseinati». Ciò è stato giustificato, nel secondo considerando, con l'affermazione che «per motivi di chiarezza, si è rivelato opportuno precisare che il giorno della fabbricazione della caseina e dei caseinati determina l'importo dell'aiuto da accordare, essendo lo smercio di tali prodotti, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento 756/70, una delle condizioni di pagamento, corrispondente al sistema particolare di controllo previsto».

La normativa comunitaria finora menzionata contiene, dunque, elementi di oscu-

rità e di contraddizione. Da un lato, il Consiglio nei suoi regolamenti ha disposto la concessione dell'aiuto per il fatto della trasformazione del latte scremato in caseina, ossia della fabbricazione della caseina, e coerentemente ha fatto dipendere la competenza a corrispondere l'aiuto dal luogo in cui questa fabbricazione avviene. D'altro lato la Commissione, chiamata a definire le modalità di applicazione dell'articolo 11 del regolamento di base del Consiglio (regolamento 804/68), e volendo particolarmente regolare le modalità di versamento dell'aiuto, ha introdotto la condizione della vendita affinché l'aiuto fosse «accordato» e ha regolato i problemi di diritto intertemporale sorti per le variazioni d'importo dell'aiuto in un modo che implicava la scelta del momento della vendita come momento determinante per fissare tale importo. Più tardi, però, essa ha creduto opportuno stabilire che la condizione della vendita riguarda solo il pagamento dell'aiuto e che l'ammontare di questo va calcolato in relazione al momento della fabbricazione della caseina.

3. Ai fini della soluzione del problema, è necessario tener conto di un altro gruppo di norme comunitarie, attinenti alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agraria comune. In questa materia, il regolamento 653/68 del Consiglio, del 30 maggio 1968, affidò al Consiglio medesimo il compito di stabilire all'occorrenza «le norme applicabili in caso di modifica del rapporto tra la parità della moneta di uno Stato membro e il valore dell'unità di conto» (art. 6, n. 1, *c*). Seguì il regolamento 1134/68, del 30 luglio 1968, del quale interessa qui riferire le disposizioni dell'articolo 4, n. 2, e dell'articolo 6.

Secondo l'articolo 4, n. 2, «per le operazioni realizzate nel quadro delle disposizioni concernenti la politica agraria comune o i regimi speciali di scambio per le merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli, le somme dovute a, o da, uno Stato membro o un organismo che ne ha ricevuto debito mandato, espresse in moneta nazionale e che corrispondano ad importi fissati in dette disposizioni in unità di conto, sono pagate utilizzando il rapporto fra l'unità di conto e la moneta nazionale che era in vigore *al momento della realizzazione dell'operazione o parte d'operazione*».

L'articolo 6 stabilisce che «per l'applicazione del presente regolamento è considerato come momento della realizzazione dell'operazione la data alla quale ha luogo *il fatto generatore del credito* sull'importo relativo all'operazione stessa, quale è definito dalla regolamentazione comunitaria o, in mancanza e in attesa di essa, dalla regolamentazione dello Stato membro interessato».

È chiaro che, alla luce di queste norme, il presente caso deve essere deciso stabilendo quale sia «il fatto generatore del credito» nel caso di aiuto concesso per la trasformazione di latte scremato in caseina o caseinati. Secondo la Commissione, questo fatto è la trasformazione stessa; secondo l'attore nella causa principale, è la vendita della caseina. A sostegno della sua tesi, la ditta Kerry Milk Products invoca il testo inglese del citato articolo 6, il quale presenta, rispetto ai testi nelle altre lingue della Comunità, una singolare differenza di linguaggio.

Questo testo è così formulato: «For the purposes of this regulation, the time when a transaction is carried out shall be considered as being the date on which occurs the event, as defined by Community rules or, in the absence of and pending adoption of such rules, by the rules of the Member State concerned, in which the amount involved in the transaction becomes due and payable».

È facile comprendere perché l'attore nella causa principale faccia riferimento alla versione inglese dell'articolo 6: vi si parla di «amount due and payable», e di conseguenza, anche se la vendita della caseina venisse considerata soltanto come una condizione di pagamento dell'aiuto, essa rappresenterebbe il momento finale

della «realizzazione dell'operazione», ai sensi del citato articolo 4, n. 2, del regolamento 1134/68. In altri termini, il momento della realizzazione dell'operazione verrebbe a identificarsi con quello in cui esista un credito liquido ed esigibile del produttore; e abbiamo visto che, in base ai regolamenti della Commissione, non vi è un credito così caratterizzato se non dopo che la caseina sia stata venduta.

Non è tuttavia possibile, a mio avviso, risolvere il problema centrale di questo caso sulla base del riferito testo inglese dell'articolo 6. Osservo anzitutto che si tratta di un testo mal congegnato per quanto concerne la struttura della frase: dal punto di vista grammaticale, infatti, le parole «in which the amount involved in the transaction becomes due and payable» dovrebbero collegarsi con le parole immediatamente precedenti «the Member State concerned», ma allora la frase non avrebbe senso, mancando ogni qualificazione del termine *event* idonea a spiegare di quale «avvenimento» si tratti; se al contrario si collegano quelle parole col termine *event,* ci si trova di fronte a una stranezza grammaticale «the event ... in which».

Dunque, la fraseologia impiegata rimane oscura: per chiarirla, è giocoforza ricorrere ai testi nelle altre lingue. In ogni caso, va ricordato che secondo la giurisprudenza della nostra Corte, la necessità che i regolamenti comunitari siano interpretati in modo uniforme esclude che possa prendersi in considerazione una sola versione linguistica fra tutte quelle aventi carattere ufficiale, ed impone di tener conto, quando vi sia dubbio sulla interpretazione di una delle versioni, dei testi redatti nelle altre lingue della Comunità (sentenza 5 dicembre 1967 in causa 19/67, Van der Vecht, Raccolta 1967, p. 408 e segg.). Tale principio vale a più forte ragione quando, come nella specie, il testo che dà luogo a dubbi rappresenti la traduzione in una nuova lingua ufficiale di testi originariamente adottati in altre lingue della Comunità, e che, in queste versioni, erano già entrati precedentemente in vigore.

4. Il quesito centrale della causa deve dunque restare formulato in maniera aderente al linguaggio dell'articolo 6 del regolamento 1134/68 nelle versioni diverse da quella inglese: bisogna stabilire quando abbia avuto luogo il fatto generatore del credito relativo all'importo dell' operazione (ossia dell'aiuto) di cui trattasi. Nella specie, il fatto generatore non va definito secondo il diritto dello Stato membro interessato, perché esiste la regolamentazione comunitaria, che ho già avuto occasione di passare in rassegna, e alla quale spetta la priorità, secondo il citato articolo 6.

Non mancano, in questa regolamentazione, elementi i quali sembrano a prima vista indicare che fatto generatore del credito del produttore di caseina sia la fabbricazione di questa. Mi riferisco in primo luogo al linguaggio dei due regolamenti del Consiglio 804/68 e 987/68, i quali parlano di concessione di un aiuto per il latte scremato trasformato in caseina, e di requisiti dell'uno e dell'altra, senza far menzione della vendita del prodotto. In secondo luogo, e come ho già constatato, questa condizione della vendita è presentata nei regolamenti della Commissione come inerente alla procedura di versamento dell'aiuto (primo considerando del citato regolamento 1102/68; secondo considerando del regolamento 533/75); e la Commissione ritiene giustamente importante differenziare la nascita del credito dell'importo a titolo di aiuto dal pagamento di tale credito. Infine, se si tiene presente che l'articolo 2 del regolamento 987/68 obbliga i fabbricanti di caseina ad incorporare l'importo dell'aiuto nel prezzo versato ai fornitori di latte scremato, si è indotti a riconoscere che la determinazione del credito del produttore a titolo di aiuto *al momento della fabbricazione* presenterebbe minori inconvenienti, ai fini della sistemazione dei rapporti tra ciascun produttore e i suoi fornitori di latte, che non la determinazione di quel credito fatto in un momento posteriore, cioè nel momento della vendita. L'esperienza del caso di specie dimostra, infatti, che fra i due momenti possono

verificarsi quelle variazioni di cambio rispetto all'unità di conto, dalle quali nasce il problema delle ripercussioni sull'importo degli aiuti. D'altra parte, non c'è dubbio che il calcolo dell'ammontare dell'aiuto potrebbe farsi già al momento della fabbricazione, data la presunzione, che le norme comunitarie hanno introdotta, che ogni chilogrammo di caseina sia stato fabbricato con una determinata quantità di latte scremato (v. art. 2, n. 2, regolamento 756/70), e dato il fatto che l'aiuto è fissato in una certa somma di unità di conto per ogni quintale di latte scremato trasformato (v. art. 2, n. 1, stesso regolamento).

Malgrado tutto ciò, non ritengo che la fabbricazione della caseina sia il fatto generatore del credito del produttore. Un diritto individuale di credito per un importo preciso — come testualmente esige l'articolo 6 del regolamento 1134/68 — non poteva certo sorgere in base ai soli regolamenti del Consiglio: l'articolo 11 del regolamento 804/68 rimetteva alla Commissione, come all'inizio ho ricordato, il compito di determinare le modalità di applicazione, e in particolare l'ammontare dell'aiuto. Dal momento in cui la Commissione ha prescritto che l'aiuto potesse essere accordato solo successivamente alla vendita (art. 3, n. 1, regolamento 1102/68 e art. 4, n. 1, regolamento 756/70), questo fatto della vendita è diventato la condizione non del pagamento di una somma già determinata, ma del calcolo dell'importo da versare al produttore: è certo che il produttore il quale abbia fabbricato una certa quantità di caseina e ne abbia venduto una quantità più ridotta, ha diritto all'aiuto limitatamente alla quantità più ridotta. I citati regolamenti 1102/68 e 756/70 non consentono altra interpretazione.

Soltanto così si spiega come la Commissione, in occasione delle varie modifiche dell'importo dell'aiuto, abbia potuto stabilire che la modifica non riguardava la caseina e i caseinati venduti (venduti, non semplicemente fabbricati) prima della loro entrata in vigore, e che dovevano a tal riguardo applicarsi i precedenti regolamenti abrogati (v. art. 5 regolamento 756/70, art. 2 regolamento 2814/71, art. 2 regolamento 455/73, art. 2 regolamento 1399/73). Se infatti il credito di ciascun produttore fosse sorto per il solo fatto della trasformazione del latte in caseina, sarebbe difficile ammettere che la Commissione potesse con un suo regolamento alterare l'importo di tutti i crediti corrispondenti a quantità di caseina prodotte ma non smerciate. Ciò vale in particolare nell'ipotesi di riduzione dell'importo dell'aiuto, verificatasi in forza del regolamento 2814/71.

Vi è poi la eventualità della distruzione accidentale della caseina prodotta, prima della vendita. La Commissione, interpellata in udienza a tal proposito, ha ammesso che il produttore non potrebbe ottenere l'aiuto per le quantità perdute. Questo conferma, mi sembra, che non c'è credito del produttore, a titolo di aiuto, se non dopo la vendita: anche se l'importo viene calcolato al momento della fabbricazione (come il regolamento 533/75), nel suo articolo 1, afferma), questo calcolo potrà sempre essere rivisto al momento della verifica della quantità venduta, e a seconda che tale quantità corrisponda o meno a quella fabbricata.

Che senso avrebbe dunque, in tale situazione, parlare di credito che sorge al momento della fabbricazione e del pagamento del credito condizionato alla vendita?

Gli elementi costitutivi di un credito e le condizioni di pagamento possono essere distinti solo se queste ultime non incidono né sull'esistenza né sull'importo del credito: è concepibile che un credito non sia pagabile per un certo tempo, o senza determinate modalità — e che quindi l'esercizio del diritto sia sospeso o condizionato — purché il diritto resti comunque impregiudicato. Ma là dove una determinata «condizione» è capace di influenzare l'esistenza o l'importo del credito, non può trattarsi di semplice condizione di pagamento.

Giustamente la nostra Corte, con pronunzia del 17 maggio 1972 nella causa 93/71, Leonesio/Ministero italiano dell' agricoltura, ritenne che il diritto degli agricoltori al pagamento del premio di macellazione sorgesse dal momento in cui erano soddisfatte le condizioni poste dai regolamenti 1875/69 e 2195/69: l'uno del Consiglio, l'altro della Commissione. Nel caso di specie, si può criticare la Commissione per avere deciso di introdurre una condizione supplementare all'attribuzione degli aiuti per la trasformazione del latte scremato in caseina, visto che i regolamenti del Consiglio mettevano l'accento su questa trasformazione e ignoravano la fase successiva della vendita; ma dato che la Commissione aveva il compito di fissare le modalità di applicazione e che essa lo ha fatto, con il parere favorevole del Comitato di gestione competente, mi sembra difficile contestare l'applicabilità dei regolamenti della Commissione (o quanto meno della norma che vi si trova fin dall'inizio, secondo cui per beneficiare dell'aiuto il produttore deve aver venduto la caseina prodotta). Se ciò è vero, la tesi sostenuta dalla Commissione in questa causa, secondo cui il fatto generatore del credito relativo all'importo dell'aiuto sarebbe la fabbricazione della caseina, risulta smentita dai regolamenti e dalla prassi di cui la Commissione medesima è autrice.

Beninteso, non mi sembrerebbe esatto affermare che la vendita della caseina o dei caseinati sia, da sola, il fatto generatore del credito del fabbricante verso l'organismo nazionale d'intervento a titolo di aiuto. Tale credito nasce solo se concorrono numerose circostanze: che siano stati utilizzati latte scremato e caseina grezza ricavati da latte prodotto nella Comunità (art. 1 regolamento 756/70), che avvenga la fabbricazione all'interno della Comunità, che i produttori tengano una contabilità mensile di contenuto determinato (art. 3 regolamento citato: devono figurare fra l'altro nei libri contabili le quantità di caseina e caseinati vendute e il nome dell'acquirente), che essi siano pronti a sottoporsi a controllo, e infine che sia avvenuta la vendita del prodotto. La vendita è, dal punto di vista temporale, l'ultima fra le circostanze che determinano la nascita del credito, previste dal diritto comunitario. Vi sarà poi la procedura di diritto interno, implicante la domanda all'organismo d'intervento e la decisione formale di quest'organismo, al quale spetta accertare che esistano le condizioni fissate dal diritto comunitario, ma queste fasi ulteriori non incidono sull'applicazione dell'articolo 6 del citato regolamento 1134/68, il quale si riferisce, come ho già sottolineato, al fatto generatore del credito quale è definito dal diritto comunitario.

5. Per tutte le considerazioni che precedono, concludo proponendo alla Corte di rispondere alla domanda pregiudiziale, posta dall'Alta Corte irlandese a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, affermando per diritto che l'importo dell'aiuto spettante al produttore di caseina o caseinati a norma dell'articolo 2 del regolamento del Consiglio 987/68 deve essere calcolato in base al rapporto di cambio fra l'unità di conto e la moneta nazionale in cui viene effettuato il pagamento che era in vigore alla data della vendita di quei prodotti.