Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven con ordinanza 10 marzo 1978, dichiara:

Dall'esame del regolamento della Commissione n. 1356/76 non è emerso alcun elemento atto a far dubitare della validità del regolamento stesso.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 dicembre 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 14 NOVEMBRE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

mi asterrò dal tornare ancora una volta sui fatti che sono all'origine della causa principale, già esposti in modo chiaro ed esauriente nella relazione d'udienza.

I — Contro la validità del regolamento della Commissione 11 giugno 1976, n. 1356, «relativo agli importi compensativi monetari e agli importi differenziali applicabili in funzione dell'andamento della sterlina britannica e della sterlina irlandese», l'impresa Schouten B.V., ricorrente nella causa principale, formulava una serie di censure, riportate dal College van Beroep nelle sue quattro questioni, in parte fra loro coincidenti.

Il suddetto regolamento sarebbe in contrasto col regolamento di base del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, «relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei

1 — Traduzione dal francese.

margini di fluttuazione delle monete di taluni Stati membri», nel testo modificato da ultimo con regolamento 15 marzo 1976, n. 557, in quanto la Commissione non sarebbe stata competente ad adottarlo. Qualora, come nella fattispecie, ci si trovi di fronte alla «mancanza del parere» del comitato di gestione, la corretta interpretazione dell'art. 26 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali», richiederebbe che la Commissione comunichi al Consiglio il provvedimento da essa adottato, il che non sarebbe avvenuto nella fattispecie.

Inoltre, il regolamento n. 1356/76 sarebbe in contrasto col regolamento della stessa Commissione 29 maggio 1975, n. 1380, «recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari».

Infine, esso sarebbe in contrasto con due principi fondamentali del Trattato, quello della certezza del diritto (in ragione della repentinità della sua adozione) e quello dell'uguaglianza dinanzi alla legge (perché riguardante unicamente le sterline irlandese e inglese).

II — Comincerò con l'interpretazione dell'art. 26 del regolamento del Consiglio n. 2727/75. La portata della relativa questione pregiudiziale (la quarta) mi sembra superare di molto i limiti della controversia che dev'essere definita dal giudice nazionale, poiché avviene di frequente che i comitati di gestione «non si pronunzino» (richiamerò, a titolo di esempio, fra molti altri, i regolamenti della Commissione 19 marzo 1975, n. 722; 18 maggio 1977, n. 1051; 27 maggio 1977, n. 1123; 30 novembre 1977, n. 2657, . . .).

Nelle conclusioni da me presentate il 26 gennaio 1978 nella causa *An Bord Bainne* (sentenza 23 febbraio 1978, Racc. pag. 497) dicevo che «dal momento che il comitato di gestione "non s'era pronunziato entro il termine fissato dal suo presidente", eufemismo rituale per dire che non s'era formata una maggioranza a favore della proposta della Commissione, la Commissione *doveva* comunicare immediatamente al Consiglio i provvedimenti da essa adottati». *In realtà*, né l'art. 26 del regolamento n. 2727/75, né l'art. 30 del regolamento n. 804/68, di cui trattavasi nella fattispecie allora considerata, *impongono* — a differenza, ad esempio, dell'art. 9, n. 4, e dell'art. 10, n. 4, della direttiva n. 74/63 relativa agli alimenti per il bestiame — che, in mancanza del parere del comitato permanente (il quale svolge, nel procedimento di decisione, la stessa funzione dei comitati di gestione), la Commissione presenti immediatamente al Consiglio, come in caso di parere difforme, una proposta relativa ai provvedimenti da adottare. L'art. 26 del regolamento del Consiglio n. 2727/75, come del resto le corrispondenti disposizioni degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati, prescrive la comunicazione al Consiglio dei provvedimenti emanati dalla Commissione unicamente nel caso in cui essi non siano conformi al parere espresso dal comitato.

Non mi rendo esattamente conto della ragion d'essere di tale differenza, ma non posso far altro che prendere atto del fatto che la «mancanza di parere» non è assimilabile, in questo campo, ad un parere negativo.

Aggiungerò che mi sembra inverosimile che il Consiglio non abbia avuto notizia dei provvedimenti adottati dalla Commissione prima della loro pubblicazione, il 12 giugno 1976, nella Gazzetta Ufficiale, o prima della loro entrata in vigore, il 14 giugno, mentre l'ente d'intervento olandese e gli operatori economici erano invece già al corrente dei provvedimenti in questione, com'è provato dalla circolare 10 giugno 1976 e dal reclamo proposto dalla ricorrente nella causa principale l'11 giugno, vale a dire ancor prima che il regolamento venisse formalmente adottato, alla stessa data, dalla Commissione. Sono convinto del fatto che il Consiglio era in realtà al corrente, fin dal 9 giugno, del risultato del voto del «comitato di gestione orizzontale».

Così pure, mi sembra improbabile che il Consiglio non sia stato informato del provvedimento relativo agli importi compensativi monetari da applicare in funzione dell'andamento del franco francese, adottato con regolamento della Commissione 10 febbraio 1978, n. 283, benché, anche in tal caso, i comitati di gestione non abbiano «emesso alcun parere nel termine fissato dai loro presidenti».

Comunque sia, anche qualora il comitato emetta parere sfavorevole, la Commissione può emanare il provvedimento, che ha immediatamente effetto: essa riprende il suo pieno potere di decisione. L'unico mezzo per ovviare a tale situazione, a parte il caso che la Commissione stessa decida di differire l'applicazione dei provvedimenti da essa adottati, è che il Consiglio decida in senso diverso entro il termine di un mese a decorrere dall'avvenuta comunicazione. Ciò deve valere, a fortiori, in mancanza del parere del comitato.

È quindi possibile trasporre senz'altro al presente caso quanto avete affermato nella summenzionata sentenza 23 febbraio 1978 (punti 32 e 33 della motivazione, *Racc.* pagg. 514-515) a proposito dell'«ammontare degli aiuti concessi per l'ammasso privato» del burro: ai sensi dell'art. 6, nn. 1 e 2, del regolamento n. 974/71, le modalità d'applicazione dello stesso regolamento , e *in particolare* la fissazione degli importi compensativi monetari, sono stabilite secondo il cosiddetto procedimento «dei comitati di gestione»; in tale ambito, alla Commissione è attribuito «potere regolamentare», con facoltà di emanare provvedimenti normativi che possono implicare *altre* deroghe ai regolamenti in materia di politica agricola comune. Poiché il regolamento n. 1356/76 si riferisce per l'appunto al regime degli importi compensativi monetari, il mezzo relativo all'incompetenza, dedotto nella fattispecie, risulta infondato.

III — Vanno ora prese in esame le censure mosse alle disposizioni sostanziali del regolamento della Commissione.

Tali censure riguardano, come le questioni sottopostevi dal College, non già la periodicità delle modifiche degli importi compensativi monetari, bensì il fatto che non sia stato preso in considerazione lo scarto fra i tassi di cambio, pur rilevato nel periodo di riferimento di cui all'art. 2 del regolamento n. 1380/75, e quindi la «neutralizzazione» di un periodo durante il quale tale scarto, ad avviso della Commissione, non era *«rappresentativo»*. Secondo la ricorrente nella causa principale, la Commissione non poteva derogare così repentinamente alle modalità da essa stessa stabilite ed ha quindi violato il principio della certezza del diritto e quello dell'uguaglianza dinanzi alla legge.

Ricorderò che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento del Consiglio n. 974/71, per gli Stati membri con moneta «fluttuante», gli importi compensativi monetari vanno calcolati tenendo conto dei tassi di cambio in contanti rilevati rispetto alle monete del «serpente» durante un *periodo da determinare.*

Secondo il preambolo del regolamento n. 1380/75, «tale periodo deve essere *sufficientemente rappresentativo* dell'evoluzione dei tassi, pur consentendo di seguire gli stessi *il più rapidamente possibile* nella fissazione degli importi compensativi». Gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 1380/75 precisano che i tassi di cambio in contanti considerati i più rappresentativi per le monete «fluttuanti» rispetto alle monete del «serpente» sono quelli corrispondenti al tasso medio ufficiale rilevato sui rispettivi mercati dei cambi dal mercoledì di una settimana al martedì della settimana successiva. Non vi è alcuna indicazione circa il momento a partire dal quale si applicano gli importi compensativi monetari così calcolati. Tuttavia, la prassi costante della Commissione consiste nel procedere alla fissazione con effetto dal lunedì successivo al

martedì che costituisce il giorno finale del periodo di riferimento. Gli importi così fissati restano in vigore fino a nuova modifica. Di conseguenza, tale regime risente già di un certo ritardo rispetto alla realtà economica.

L'art. 6, n. 2, del regolamento n. 974/71 attribuisce alla Commissione, il compito di stabilire, nella sua veste di organo «legislativo», e secondo il procedimento «del comitato di gestione», le modalità d'applicazione del regolamento stesso, in particolare quanto alla *fissazione* degli importi compensativi.

Esso implica tuttavia una riserva, nel senso che tali modalità d'applicazione non valgono per il caso contemplato dall'art. 3 del regolamento n. 974/71, cioè nell'ipotesi in cui il divario fra il tasso di cambio risultante dal tasso rappresentativo della moneta considerata rispetto al tasso centrale di ciascuna delle monete comprese nel «serpente», da un lato, e i cambi ufficiali in contanti di tale moneta rispetto a ciascuna delle monete comprese nel «serpente», dall'altro, (divario ridotto, tuttavia, di 1,50 punti) si discosti di almeno 1 punto dalla percentuale considerata per la fissazione precedente; in tal caso, gli importi compensativi vengono *modificati* dalla Commissione in base alla variazione dello scarto. Quando si fa ricorso a tale disposizione, la Commissione non stabilisce a rigor di termini delle modalità d'applicazione e provvede senza interpellare il comitato di gestione. Quando, invece, essa decide di *non modificare* gli importi compensativi ovvero allorché tali importi vengono determinati *diversamente* da come avrebbero dovuto esserlo in forza dell'art. 3, vale quanto disposto dall'art. 6, n. 1, il quale non ammette alcuna eccezione, e la Commissione è tenuta a sentire il parere del comitato di gestione.

Nel caso in esame, la Commissione non ha istituito nuovi importi, né aumentato quelli esistenti, ma ha deciso di non procedere alla determinazione, come avrebbe dovuto fare *in via di principio,* in funzione dell'andamento delle sterline irlandese e inglese, bensì di confermare semplicemente gli importi fissati in precedenza.

È incontestabile che il regolamento n. 1356/76 costituiva, almeno sostanzialmente, una deroga al combinato disposto dell'art. 1, n. 1 bis, 2° comma, dell'art. 2, n. 1, lett. b), secondo trattino, dell'art. 2 bis del regolamento del Consiglio n. 974/71 e dell'art. 2 del regolamento della Commissione n. 1380/75.

A mio avviso, tuttavia, tale deroga era autorizzata dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 974/71 secondo cui le modalità d'applicazione del regolamento stesso, le quali potrebbero comportare altre deroghe ai regolamenti relativi alla politica agraria comune (e quindi anche alle surricordate disposizioni dei regolamenti nn. 974/71 e 1380/75), vengono stabilite secondo il procedimento «dei comitati di gestione». Per effetto del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746, fondato sugli artt. 28, *43* e 235 del Trattato, e non più sull'art. 103 di quest'ultimo come il regolamento n. 974/71 nella versione originaria, il sistema degli importi compensativi monetari è stato infatti *inserito in modo permanente nella politica agricola comune.*

Durante il periodo di riferimento — ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 1380/75 — intercorso fra il mercoledì 2 giugno e il martedì 8 giugno 1976, le sterline inglese e irlandese subivano eccezionali movimenti speculativi per le particolarissime ragioni che sono state illustrate dalla Commissione. Fin dal martedì 8, ultimo giorno del periodo di riferimento, la sterlina segnava una ripresa e questo miglioramento perdurava nei giorni successivi, di guisa che lo scarto registrato durante il suddetto periodo risultava eliminato. La Commissione riteneva che i tassi rilevati nel periodo in questione non potessero essere considerati sufficientemente rappresentativi e decideva, il venerdì 11 giugno, dopo la votazione del comitato di gestione orizzontale in data

mercoledì 9, di prorogare, con effetto dal lunedì 14 giugno, gli importi compensativi in vigore il precedente 7 giugno.

Non era la prima né l'ultima volta che la Commissione era indotta a stabilire una deroga del genere. Essa aveva già dovuto risolvere talune difficoltà derivanti dalla mancanza di quotazioni della lira italiana a Roma o a Milano o dal fatto che i tassi vigenti venivano considerati *poco* rappresentativi. Perciò essa adottava, in circostanze analoghe a quelle del regolamento controverso, il regolamento 6 febbraio 1976, n. 271, «che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'evoluzione dei tassi di cambio della lira italiana», nel cui preambolo si legge quanto segue:

«È opportuno calcolare i tassi di cambio in contanti della lira italiana, rispetto a ciascuna delle monete degli Stati membri che mantengono tra di loro un divario istantaneo massimo in contanti del 2,25 %, sulla base delle quotazioni della lira italiana presso le borse valori di detti Stati membri . . .; è opportuno basarsi per la prima fissazione degli importi compensativi monetari su un periodo di riferimento più lungo di quello normalmente osservato a norma dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1380/75».

Il 26 marzo 1976, la Commissione adottava il regolamento n. 688/76, che modifica gli importi compensativi monetari, contenente, nel preambolo, il seguente passo:

«Considerando che, tenuto conto in particolare dei movimenti speculativi verificatisi sui mercati dei cambi nel periodo dal 15 al 19 marzo 1976, i corsi rilevati durante tale periodo non possono essere considerati rappresentativi del valore effettivo della lira italiana; che successivamente i corsi di tale moneta hanno peraltro segnato una ripresa; che è pertanto opportuno basarsi, per il calcolo degli importi compensativi monetari validi in Italia a decorrere dal 29 marzo 1976, sulla media dei corsi rilevati alle borse di Roma e di Milano nei giorni 22, 23 e 24 marzo 1976 . . .».

Anche questo regolamento veniva adottato su parere conforme dei comitati di gestione interessati.

Il 10 febbraio 1978, considerando che dal 1° dello stesso mese il franco francese aveva subito movimenti speculativi, la Commissione prorogava, col regolamento n. 283/78, il «congelamento» degli importi compensativi oltre il 13 febbraio.

Infine, col regolamento 7 marzo 1978, n. 478, la Commissione decideva, con parere conforme dei comitati di gestione, di estendere tale soluzione a tutte le monete «fluttuanti» della Comunità. In ragione dei movimenti eccezionali di tali monete, movimenti che si presumeva avessero carattere temporaneo e che non sembravano riflettere reali tendenze economiche, essa considerava opportuno, onde evitare perturbazioni dei mercati agricoli, stabilire che, per gli importi compensativi da fissare nel mese di marzo 1978, il periodo di riferimento avrebbe compreso un lasso di tre settimane, avente inizio di mercoledì e fine il martedì precedente alla fissazione, mentre gli importi stessi avrebbero continuato ad avere effetto dal lunedì successivo al martedì costituente l'ultimo giorno del periodo di riferimento e sarebbero rimasti in vigore fino alla loro modifica. Tuttavia, a causa della lunghezza del periodo di riferimento da prendere in considerazione e del numero delle monete interessate, detto regime sarebbe stato applicato per la prima volta per gli importi validi a decorrere dal 13 marzo 1978.

Nessuno, mi sembra, ha finora messo in dubbio la fondatezza di tali provvedimenti. Come il regolamento n. 1356/76, essi sono stati tutti adottati in deroga all'art. 2 del regolamento n. 1380/75, a norma all'art. 6 del regolamento n. 974/71 e secondo il procedimento «dei comitati di gestione».

Se il regolamento controverso non avesse stabilito questa «deroga alla deroga» alle norme sulla politica agricola comune, e cioè l'attribuzione (o la riscossione) d'im-

porti compensativi e l'adeguamento automatico di tali importi, vi sarebbe stato il rischio, per i prodotti considerati, di operazioni aventi carattere speculativo, effettuate per profittare dei «nuovi importi futuri», le quali avrebbero portato a sviamenti di traffico e a vendite al di sotto del prezzo d'intervento. La Commissione aveva quindi ragione di assumere come criterio decisivo la *costanza* di un divario di oltre un punto rispetto alla percentuale considerata per la fissazione precedente.

Nelle intenzioni degli autori del regolamento n. 974/71, gli importi devono essere limitati a quanto è strettamente necessario per impedire che gli scambi ai quali si applica il tasso di cambio effettivo possano avvenire ad un prezzo che, espresso in moneta nazionale, risulti inferiore ai prezzi d'intervento o d'acquisto stabiliti dalla normativa comunitaria in funzione della parità ufficiale, e al fine di prevenire lo sconvolgimento del sistema comunitario d'intervento, nonché anormali movimenti dei prezzi, che compromettano il normale sviluppo della congiuntura nel settore agricolo.

Il 13 marzo 1976, nelle cause riunite *Lesieur e altri,* avete affermato *(Racc.* pag. 408) che l'istituzione del regime degli importi compensativi monetari non mirava «a tutelare ulteriormente il livello dei prezzi comunitari, bensì a garantire l'uniformità dei prezzi» e che «è quindi lecito versare o riscuotere importi compensativi solo quando, in loro assenza, il commercio dei prodotti interessati rischi di subire perturbazioni».

La deroga stabilita col regolamento n. 1356/76 ha quindi una legittima giustificazione.

IV — Stando così le cose, potrò essere breve per quanto riguarda la violazione dei principi fondamentali del Trattato denunciata nella fattispecie.

La ricorrente nella causa principale fa valere che, data l'impossibilità di prefissare gli importi compensativi monetari, il sistema non offre agli operatori economici alcuna garanzia contro le variazioni dei cambi, al di fuori di quanto disposto dall'art. 3; ora, essa ha preso le sue decisioni in base a calcoli che potevano farsi per il caso di applicazione *normale* del regime in questione.

Essa spiega che il prezzo d'acquisto dei cereali da lei esportati nel Regno Unito è spesso superiore al prezzo d'intervento; essa si fa pagare in sterline inglesi, su documenti, prima della data in cui la merce viene importata o consegnata, e rivende le sterline così ottenute, fino a concorrenza del prezzo d'intervento, prima di esportare effettivamente nel Regno Unito. Il regolamento controverso ha modificato con effetto retroattivo e in modo imprevedibile le condizioni finanziarie in base alle quali essa aveva contratto i suoi impegni commerciali.

In proposito va osservato che «nessuna norma del regolamento n. 974/71 attribuisce agli esportatori il diritto a vedere mantenuto in vigore un determinato metodo di calcolo degli importi compensativi . . .; ai sensi dell'art. 1 del regolamento, il *diritto* di beneficiare di un importo compensativo o l'obbligo di pagarlo nascono soltanto se e nel momento in cui l'esportazione è realizzata» (sentenza 15 febbraio 1978, *Balkan, Racc.* pag. 400). Questa norma è ripetuta nell'art. 8 del regolamento n. 1380/75. Si tratterebbe, quindi, tutt'al più della violazione del principio del legittimo affidamento (di una semplice aspettativa), non già di quello della certezza del diritto (di un diritto quesito).

Ma, inoltre, l'obbligo di «limitare gli importi compensativi a quanto è strettamente necessario» per compensare l'incidenza dei provvedimenti monetari non dev'essere valutato con riferimento alla situazione particolare di un determinato gruppo di operatori o di un determinato operatore. Una valutazione del genere, data «la molteplicità e la complessità dei fenomeni economici, non solo sarebbe impossibile, ma costituirebbe altresì una per-

petua fonte di incertezza giuridica» (sentenza 24 ottobre 1973, *Balkan, Racc.* pag. 1112; sentenza 12 novembre 1974, *Roquette, Racc.* pagg. 1229 e 1230). Come dicevo nelle conclusioni da me presentate nella causa *Union Malt (Racc.* 1978, pag. 93; sentenza 26 gennaio 1978, *Racc.* pag. 57), sono le clausole contrattuali che devono conformarsi alla disciplina normativa e non il contrario. Dal fatto che un determinato operatore abbia preso certe disposizioni non si può desumere che la disciplina comunitaria debba essere necessariamente interpretata, e valutata quanto alla sua legittimità, in senso conforme a tali disposizioni.

Nell'emanare il regolamento controverso, la Commissione ha tenuto conto di un interesse pubblico inderogabile. L'esigere ch'essa cominci con l'adottare un regolamento «generale» in deroga al regolamento n. 1380/75, per passare, solo in seguito, ad un regolamento «concreto» d'attuazione del regolamento derogatorio, le impedirebbe di reagire con la necessaria rapidità di fronte a variazioni di cambio particolarmente aberranti nel caso delle monete «fluttuanti» e la condannerebbe a non poter far altro che piangere sul latte versato!

Quanto alla violazione del principio dell'«uguaglianza dinanzi alla legge», la Commissione fa giustamente osservare che sarebbe stato un errore includere le monete «fluttuanti» diverse dalle sterline inglese e irlandese nel campo d'applicazione del regolamento n. 1356/76. Anche il regolamento n. 283/78 ha tenuto conto della situazione specifica del franco francese. In caso di «modifica» degli importi compensativi, una siffatta «discriminazione» è anzi obbligatoria, secondo quanto disposto dall'art. 5 del regolamento n. 1380/75, nel caso in cui la condizione prevista dall'art. 3 del regolamento n. 974/71 ricorra soltanto per la sterlina irlandese o per la sterlina inglese: gli importi compensativi vigenti nei due Stati membri interessati vengono in tal caso modificati in funzione dello scarto rilevato per ciascuna delle due monete.

Tutto ciò considerato, concludo proponendovi di dichiarare che l'esame delle questioni sottopostevi non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 1356/76.